

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Diplomová práce

2018

František Pok

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Proces tvorby české audiovizuální legislativy
po roce 1989:
Perspektiva Multiple Streams Framework**

Diplomová práce

Autor práce: Bc. František Pok

Studijní program: Sociologie

Vedoucí práce: PhDr. Vilém Novotný, Ph.D.

Rok obhajoby: 2018

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 31. 7. 2018

František Pok

Bibliografický záznam

POK, František. *Proces tvorby české audiovizuální legislativy po roce 1989: Perspektiva Multiple Streams Framework*. Praha, 2018. 114 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce PhDr. Vilém Novotný, Ph.D.

Rozsah práce: 197 836 znaků včetně mezer

Anotace

Diplomová práce se věnuje procesu tvorby zákona o audiovizí v kontextu transformace audiovizuální legislativy v České republice po roce 1989. Ačkoliv zde existoval postupem času stále větší tlak na změnu, protože původní legislativa nereflektovala dobu a byla nedostatečně zpracovaná, tak tento proces trval téměř dvacet let. Cílem práce je porozumět dynamice změny v procesu tvorby audiovizuální legislativy se zaměřením na zákon č. 496/2012 Sb. Dále identifikovat aktéry a faktory, které měli největší vliv na změnu ve zkoumané politice. K tomu práce využívá a aplikuje teoretický rámec Multiple Streams Framework, prostřednictvím něhož stanovuje základní předpoklady výzkumu. Metodologickým přístupem je kvalitativní výzkum a výzkumným designem jedno-případová studie. V rámci sběru dat je text postaven na šesti odborných polostrukturovaných rozhovorech, které tvoří páteř primárního výzkumu. Následují sekundární data ve formě různých dokumentů, studií, tiskových a výročních zpráv, stenozáznamů z Poslanecké sněmovny nebo například diskuzních pořadů, v nichž se tento proces probíral. Analýza dat probíhala technikou tematického kódování. Audiovizuální legislativa se dostala do politické agendy v roce 2006, kdy však neměla dostatečnou politickou podporu. V roce 2012 byly propojeny všechny proudy dle teorie tří proudů a nový zákon byl úspěšně předložen v Poslanecké sněmovně, kde získal potřebnou většinu. Mezi hlavní faktory způsobující změnu patřily: spojené zájmové skupiny, úspěšný promotér a podpora napříč politickým spektrem.

Annotation

This diploma thesis deals with the process of creating an Audiovisual Act in the context of the transformation of audiovisual legislation in the Czech Republic after 1989. Although there was increasing pressure on change over time, as the original legislation did not reflect the epoch and was inadequate, this process lasted almost twenty years. The aim of the thesis is to understand the dynamics of the change in the process of creating audiovisual legislation, focusing on Act No. 496/2012 Coll. Next, identify the actors and factors that have had the greatest impact on policy change. To do so, this work uses and applies the theoretical framework of the Multiple Streams Framework, through which it sets the basic prerequisites for research. The methodological approach is a qualitative research and a research design of a single-case study. In terms of data collection, the text is based on six expert semi-structured interviews that form the base of primary research. Subsequent data are in the form of various documents, studies, press and annual reports, stenographies from the Chamber of Deputies, or, for example, the talk shows in which the process was discussed. Data analysis was conducted using thematic coding technique. Audiovisual legislation entered the political agenda in 2006, but it did not have enough political support. In 2012, all streams were linked by the MSF and the new law was successfully submitted to the Chamber of Deputies, where it obtained the required majority. The main factors behind the change were: united interest groups, successful policy entrepreneurs and support across the political spectrum.

Klíčová slova

Kinematografie, proces tvorby politik, teorie tří proudů, změna politiky, audiovizuální legislativa

Keywords

Cinematography, policy-making, multiple streams framework, policy change, audiovisual legislation

Title

Process of Czech audiovisual legislation after 1989: Multiple Streams Framework
Perspective

Poděkování

V první řadě bych chtěl poděkovat svému vedoucímu práce PhDr. Vilémovi Novotnému, Ph.D. za cenné kritické komentáře a dlouhé podnětné diskuze, během nichž mi pomáhal neustále posouvat text k promyšlenější verzi. Dále bych chtěl poděkovat Mgr. et MgA. Tereze Czesany Dvořákové, Ph.D. za uvedení do problematiky zkoumaného tématu, pomoc při hledání a kontaktování respondentů a připomínky k samotné práci. Chtěl bych poděkovat také všem respondentům za jejich čas a poskytnutí zásadních informací. Nakonec děkuji rodině za podporu při studiu a Kláře s Alžbětou za jazykovou korekturu celé práce.

Obsah

Úvod.....	3
1 Věcná problematika a vymezení problému	6
2 Teorie tří proudů (Multiple Streams Framework)	12
2.1 Historický vývoj a předpoklady MSF.....	13
2.2 Fáze rozhodování.....	17
2.3 Dynamika změny v MFS.....	20
2.4 Limity MSF	23
3 Metodologie.....	26
3.1 Výzkumný design	26
3.2 Výběr případu.....	27
3.3 Cíle a výzkumné otázky	27
3.4 Předpoklady (hypotézy).....	28
3.5 Operacionalizace	29
3.6 Sběr dat.....	31
3.7 Analýza dat.....	34
3.8 Seznam respondentů	36
4 Analýza aktérů.....	38
5 Proces tvorby zákona audiovizuální legislativy perspektivou MSF	41
5.1 Přehled kinematografické legislativy po roce 1989	41
5.2 První fáze procesu tvorby audiovizuální legislativy	46
5.2.1 Transformace audiovizuální legislativy, vývoj idejí a odborné komunity	46
5.2.2 Filmové pobídky, změna v procesu tvorby audiovizuální politiky.....	57
5.2.3 Propojení oken příležitostí, zákon o audiovizi se dostává do politické agendy.....	62
5.3 Druhá fáze procesu tvorby audiovizuální legislativy.....	67
5.3.1 Sjedení zájmových aktérů a formování nového zákona o audiovizi	67
5.3.2 Nový promotér na Ministerstvu kultury	71
5.3.3 Úřednická vláda a schválení filmových pobídek aneb otevření zásadního okna příležitostí	74
5.3.4 Prosazení zákona o audiovizi	79
Diskuze.....	83
Závěr.....	86
Summary	90
Seznam použitých zdrojů	91
Seznam použitých zkratk	104
Seznam grafů, tabulek a obrázků.....	105
Seznam příloh.....	106
Příloha č. 1 – Osnova rozhovoru	107
Příloha č. 2 – Kategorie tematické analýzy	108

Příloha č. 3 – Informovaný souhlas	109
Teze Diplomové práce.....	110

Úvod

„Film jako sen, film jako hudba. Žádné umění nás neumí oslovit tak jako film, který v nás umí okamžitě vzbudit silné dojmy a zasáhnout skrytá zákoutí našich duší.“

Ingmar Bergman

Film proniknul do naší kultury již před více než sto lety a zanechal v ní nesmazatelnou stopu. Stal se nedílnou součástí společnosti, ať se na něj díváme prizmatem umění či průmyslu. V dnešní době pohyblivé obrázky doslova obklopují svět. Významně ovlivňují také veřejný život, zasahují do politiky na domácí, evropské i světové úrovni. Kinematografie fungovala také v různých politických systémech, kde plnila odlišné role. Přes důležitost filmu v současné společnosti bývá odsouván do pozadí politických zájmů. Film vidíme většinou už jako hotový produkt při promítání v kině či v domácnosti na televizi. Za jeho výrobou však stojí nejenom režisér a herci, ale podle velikosti daného snímku jsou to desítky, stovky a někdy i tisíce lidí, které se podílí na jeho vzniku. I z tohoto důvodu na rozdíl od jiných druhů umění, jako jsou například psaní knih či skládání hudby, je film obvykle nesmírně drahá záležitost a vyžaduje velký rozpočet. Proto je v mnoha zemích běžné, že je produkování filmů považováno za veřejný zájem a je podporováno z veřejných zdrojů. Čím je menší trh pro potenciální filmové diváky, jako je například ten český, tím je náročnější získat na natáčení dostatek finančních prostředků. Poté producenti musí často spoléhat na to, že jim podá pomocnou ruku veřejná sféra. A to nebývá vždy samozřejmé, jak ukáží v této práci.

Kinematografie patří do kulturní politiky a není žádným tajemstvím, že ministerstvo kultury (dále MK) je mezi těmi nejméně podporovanými s nejmenšími výdaji ze státního rozpočtu. Pro představu se jedná o 12 106 184, 10 Kč za rok 2017 z celkových výdajů 1 309 272 037 180 Kč státního rozpočtu (MF 2017: 18). Od roku 2012 se každým rokem rozpočet MK zvyšuje. V roce 2012 činil 8 499 459, 29 Kč a v roce 2017 již 12 106 184, 10 Kč (ibid: 16). Dochází také k nárůstu procentuálního podílu na státním rozpočtu. Nejenom Evropská unie (dále EU) doporučuje 1 % ve vztahu k celkovému státnímu rozpočtu, ale i politici již mnoho let slibují, že se na dosažení tohoto cíle zaměří. V roce 2017 tomu byli zatím nejbližší, protože, jak říká mluvčí ministerstva, tak: „*Výdaje kapitoly*

zaznamenaly od schváleného rozpočtu roku 2013 po návrh rozpočtu pro rok 2017 nárůst o 41,46 procenta. Rostoucí je i procentuální podíl na státním rozpočtu, který se zvýšil z 0,76 procenta v roce 2013 na 0,96 procenta pro rok 2017, včetně výdajů dle zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi.“ (Culturenet 2017: online) Je tak zřejmé, že podfinancované MK není ideální výchozí pozice ani pro kinematografii.

O kulturu jeví menší zájem nejenom politici, ale také akademičtí výzkumníci oboru veřejná politika. Zvláště kinematografie je v tomto ohledu neprobádaná oblast. Nenalezneme tak téměř žádný systematictější výzkum, který by se jí věnoval více do hloubky. Během svého studia jsem pozornost upínal tímto směrem a alespoň částečně jsem chtěl přispět k zaplnění této mezery. Napsal jsem dvě seminární práce, v nichž jsem zkoumal institucionální vývoj české kinematografie po roce 1989¹. Začínal jsem se dostávat více pod povrch, seznámil se se základními faktografickými údaji a souvislostmi. Překvapilo mě zjištění, že zhruba od roku 1993 tu existoval postupně se zvětšující tlak na změnu původní audiovizuální legislativy. Na nedostatečně propracovanou legislativu, která nereflektovala vývoj doby, upozorňovalo mnoho lidí. Nejdříve tento názor zazníval od různých aktérů z tzv. filmové obce², poté také od politiků a médií. Až na výjimky panoval obecně konsensus v tom, že je změna nezbytná a nutná³. Kupodivu však tento zdlouhavý proces trval téměř dvacet let, během nichž sice proběhlo několik pokusů o změnu, ale žádná neprošla. Nový zákon o kinematografii, který napravil legislativní nedostatky v audiovizuální oblasti, vešel v platnost až v roce 2013. Podobně jako více lidí mě napadla otázka – proč? Přišlo mi nesmírně podnětné se jí pokusit zodpovědět, a z toho důvodu jsem se rozhodl napsat předloženou diplomovou práci. Název je mírně zavádějící, protože se nebudu věnovat celé audiovizuální legislativě po roce 1989 až do současnosti, ale výlučně zákonu č. 496/2012 Sb.⁴, nicméně tento zákon je naprosto zásadní a tvoří páteř kinematografické legislativy.

¹ Z některých částí těchto dvou seminárních prací jsem vycházel, přepracoval je a využil pro účely této diplomové práce. Jedná se především o menší části v metodologické a teoretické kapitole. Využíval jsem také již některá zjištěná data v empirické části.

² S tímto pojmem v textu dále mnohokrát pracuji a definuji jej jako nejširší možnou skupinu lidí a institucí, které se pohybují v oblasti kinematografie. Konkrétně se jedná o producenty, režiséry, distributory, akademiky, kritiky, různé filmové asociace, spolky apod.

³ Samozřejmě neexistovala jednoznačná shoda na tom, jak by změna měla přesně vypadat.

⁴ Zákon o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizu). Když dále v textu používám spojení „zákon o audiovizu“ nebo „kinematografický zákon“, tak tím myslím právě tento zákon.

Cíle a výzkumné otázky jsou podrobněji rozpracovány a zdůvodněny v metodologické části, zde je alespoň obecně nastíním, kvůli naznačení směru diplomové práce. Abych dokázal odpovědět, proč se zákon o audiovizí prosadil až po tak dlouhé době, je pro mě podstatným cílem pochopit celý proces transformace audiovizuální legislativy po roce 1989 se všemi důležitými souvislostmi, ale především porozumět dynamice změny v tomto procesu. Budu se ptát na to, jak se změna vyvíjela, jaké faktory a aktéři na ni měli největší vliv.

Struktura práce odpovídá standardnímu členění u závěrečných prací. Nejprve popisují věcnou problematiku, kde vymezují zkoumaný problém a vysvětlují, proč téma považují za vhodné pro výzkum. Poté představují teorii tří proudů/multiple streams framework (dále MSF) a její modifikaci, kterou využívám pro analýzu v empirické části. V metodologické části objasňuji výzkumné cíle a otázky, metody sběru dat a jejich analýzy. Nakonec provádím reflexi získaných poznatků v diskuzi a hlavní sdělení prezentuji v závěru.

1 Věcná problematika a vymezení problému

Před konkrétním popisem a definicí, co budu zkoumat v oblasti audiovizuální politiky a proč to vůbec považuji za vhodné pro výzkum, využiji úvodní slova ředitelky Státního fondu kinematografie (dále SFK) Heleny Bezděk Fraňkové, která byla určena pro poslední dostupnou Výroční zprávu: „*V roce 2016 vstoupila v platnost novela zákona o audiovizi. Jsem ráda, že naše úsilí konečně přineslo českému filmovému průmyslu příznivé legislativní nastavení a smysluplnou výši prostředků nejen na výrobu českých filmů. Stát nyní 'mandatorně' přispívá na českou kinematografii dotací ze státního rozpočtu ve výši odpovídající vybraným parafriskálním poplatkům, a filmy tak mají příležitost dostat se svými rozpočty, a tím pádem i kvalitou, na evropskou úroveň.*“ (SFK 2016: 2) Z těchto slov vyplývá, že státní podpora v České republice (dále ČR) je v současnosti na dobré úrovni. Navíc se ve Výroční zprávě dočteme o dalších pozitivních aspektech, jako je například zvyšující se počet diváků v kinech (roste i návštěvnost u domácích filmů), úspěchy některých českých filmů v zahraničí, a také v neposlední řadě nárůst rozpočtu SFK na podporu české kinematografie (350 milionů Kč). Neméně důležitým bodem jsou filmové pobídky – na účelovou dotaci ze státního rozpočtu bylo vyhrazeno 800 milionů Kč a konečné uznatelné náklady, které pomohly české ekonomice, činily přibližně 4 715 milionů Kč⁵ (Výroční zpráva 2016).

Z prvního odstavce není znát, že by nyní existoval nějaký hlubší problém ve vztahu mezi státem a kinematografií. Návštěvnost kin roste, peněz v rozpočtu přibývá a legislativa funguje. Problematizuje se to v momentu, kdy se budeme ptát na minulost – byla podobná situace i v předchozích letech? Zásadní jsou pro tuto polemiku dva milníky, rok 2016 a především rok 2012. Novelizace z roku 2016, o níž mluví ředitelka SFK, upravuje některé nedořešené dílčí části naprosto klíčového zákona 496/2012 Sb., který nahrazuje zákon 241/1992 Sb.⁶ Až tyto dva zmíněné legislativní kroky ukončily nesmírně zdlouhavý a náročný proces jejich tvorby. Teprve od roku 2013 začíná vzestupná tendence⁷ směřující

⁵ „*Ve skutečnosti je množství financí utracených filmovými produkcemi v ČR mnohem vyšší, protože výše uznatelných nákladů pro filmovou pobídku může tvořit maximálně 80 % z celkového rozpočtu filmu.*“ (SFK 2016: 27)

⁶ o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie

⁷ Z výročních zpráv od roku 2013 lze konstatovat, že každým rokem se situace státní podpory kinematografie vyvíjí k lepšímu a propracovanějšímu systému. SFK se neuspokojil s novým zákonem, ve svých aktivitách nestagnuje, ale naopak neustále pracuje na změnách. Potvrzuje to nejenom přírůstek financí do rozpočtu, ale také schválená novela z roku 2016, které aktualizuje zákon 496/2012 Sb. Dále vznikají nové koncepce, studie

k současnému stavu, o němž jsem psal v předchozím odstavci. Předtím bylo téměř dvacet let legislativní nastavení státní podpory kinematografie kritizováno z mnoha stran. Poukazovalo se na spoustu negativních dopadů, včetně odlivu zahraničních filmařů do jiných zemí, čímž ČR potenciálně přišla o miliardy Kč. Kritika se zaměřovala také na nekoncepčnost a zastaralost původní legislativy, protože se poté ukázalo, že vůbec neodpovídá vývoji audiovizuálního sektoru.

Kinematografie nikdy nepatřila mezi dominantní politická či společenská témata. Není překvapivé, že kultura obecně a konkrétně MK bývá řazeno k těm nejméně důležitým oblastem a nevede se o něj takový politický boj jako o jiná tzv. silová ministerstva. Ani v médiích se neobjevuje moc často, dá se konstatovat, že čím více se budeme vracet do minulosti, tím méně prostoru v médiích tato problematika v ČR dostávala. Zatím jsem předložil konec tohoto dlouhého příběhu, který se vám v této diplomové práci pokusím převyprávět celý znovu od úplného začátku, se všemi podstatnými souvislostmi.

Prvotní impulsy směřující ke změně se objevovaly již v devadesátých letech, hlavně v druhé polovině. Původní legislativa z devadesátých let byla ve filmové obci vnímána jako problém, byli zde však i aktéři, kteří to viděli odlišně. Pro ně byl naopak problém to, že by vůbec nějaká státní podpora kinematografie měla existovat, protože by si měla vystačit sama pomocí tržního mechanismu. Co tedy můžeme považovat za problém? Jak lze vymezit nějaký problém?

„Vymezování problému je (...) proces, kterým jsou vytvářeny a konstruovány problémy, a to jak na základě skutečných dat, tak na základě jejich subjektivního výkladu a interpretace. Vymezování problému probíhá na makroúrovni (společnost), mezoúrovni (skupiny, organizace) i úrovni individuální (jednotlivec).“ (Veselý 2010: 65-66) Tímto způsobem přistupuji i já k definování problému i následnému zpracování tématu. Protože neexistuje objektivní vymezení problému, tak se ani nebudu snažit vysvětlovat problematiku transformace způsobem, který by se tvářil jako ten jediný pravdivý a správný, jak lze interpretovat transformaci audiovizuální legislativy. Naopak jsou problémy ve společnosti

apod. (SFK 2013/2014/2015/2016).

sociálně konstruovány, což je jedním z předpokladů teoretického rámce, který v práci využívám, jak ukáží dále v textu. Je to z důvodu, že po roce 1989 se změnil politický systém z komunistického režimu, kde byla kinematografie řízena centrálně, na parlamentní liberální demokracii. Tím se proměnil i ekonomický systém na kapitalismus, jenž převážně určuje trh. V kontextu těchto celospolečenských změn se muselo promyslet i fungování kinematografie a nastavení podmínek pro vznik nových filmů, protože se po čtyřiceti letech objevila kinematografie znovu v tržním prostředí. „*Probíhaly bouřlivé diskuse o znění nového zákona a o uspořádání kinematografie ve svobodné společnosti, ale skutečný vývoj se bouřlivě ubíral svým vlastním směrem a legislativní proces jednoznačně předběhl. Do úvodu této kapitoly se hodí bonmot Miloše Formana o přechodu české kinematografie ze skleníku do džungle.*“ (Danielis 2007: 59) V diskuzi ohledně formování kinematografie lze identifikovat tři názorové proudy, jinými slovy hodnotová východiska. Všechny mají určitou představu o tom, jak by měla kinematografie fungovat a vyskytují se po celou dobu procesu tvorby této politiky.

První názorový proud je spřízněn s ideologií volného trhu neboli neoliberalismu. Nejvýznamnějším českým zastáncem je bývalý prezident Václav Klaus, který zároveň založil politickou stranu ODS⁸, se kterou zvítězil v roce 1992 ve volbách. Václav Klaus byl silný aktér, jenž měl vliv na utváření polistopadové politiky a také se výrazně zapojil do procesu tvorby audiovizuální legislativy. V devadesátých letech probíhala společenská transformace právě v duchu neoliberalismu, tedy rozsáhlé privatizace a redukce státních zásahů. Byla zde víra, že trh může vyřešit problémy ve společnosti. Tím pádem lze snadno odvodit, že zastánci tohoto přístupu byli proti tomu, aby stát podporoval kinematografii. Ta si měla v tržním prostředí poradit sama, producenti si měli zajistit peníze bez jakékoliv státní podpory. Kinematografie pro tento názorový proud představuje jedno z dalších mnoha průmyslových odvětví, bylo na ni nahlíženo ekonomickou optikou. Typicky to vyjádřil Václav Klaus, když jako prezident zákon o audiovizu v roce 2012 znovu vetoval: „*Stále se domnívám, že filmový průmysl je standardním obchodním odvětvím, nikoli veřejným statkem, který by měl být financován z veřejných zdrojů, tedy i z prostředků těch, kteří by je sami na tento účel dobrovolně nedali.*“ (Klaus 2012: online)

⁸ Občanská demokratická strana

Mezi zastánce druhého názorového proudu patří ti, kteří kinematografii považují za základní součást národní kultury a za veřejný statek. Jejich argumentační linie odkazuje na to, že film zachovává národní identitu, má vzdělávací a výchovnou funkci a jeho rozvoj je jednoznačně veřejným zájmem. V tomto duchu byly zpracovávány nejdůležitější dokumenty na MK, ve Státním fondu pro rozvoj a podporu kinematografie (původní podoba Fondu před rokem 2012, dále SFPRKČ) a jiných institucích spojených s kinematografií⁹. Názornou ukázkou jsou tyto věty: „*Kinematografie je nejenom kulturní hodnotou, ale je i zdrojem historických a současných informací o naší společnosti, poskytuje komplexní svědectví historické a sociologické, svědectví o kulturní identitě státu a rozmanitosti jeho obyvatel. Je významným prostředkem, který umožňuje poznávat minulost i současnost a vzdělávací formou výchovně působit nejen na mladou generaci.*“ (MK 2010a: 3) Podobné formulace se objevují i v ostatních dokumentech, včetně různých studií zpracovaných na MK, důvodových zpráv k zákonům apod. Kinematografie spadá pod kulturní politiky a kultura se ve dvacátém století zařadila mezi ostatní základní lidská práva. Jak uvádí ve své knize Martin Potůček: „*(...) už Všeobecná deklarace lidských práv OSN zahrnula do svého výčtu lidských práv i kulturní práva, která zajišťují rovný přístup ke kultuře a možnost aktivně se na ní podílet.*“ (Potůček 2016: 19)

Třetí a poslední názorový proud nazývám jako pragmatický. Nezaštiťuje se tím, že kinematografie jednoznačně spadá mezi kulturní práva, ani netvrdí, že by se neměla podporovat ze strany státu a měla by se zabezpečit pouze v tržním prostředí. Kinematografii považuje především za finanční zdroj, který, pokud budeme vhodně stimulovat, může přinést do ekonomiky značný příjem. S tím je spjat termín kulturní průmysl, který je běžně využíván ve veřejné politice. Jak ukázal například Galloway (2007), tak definice tohoto pojmu není tak jednoznačná, naopak se někdy zaměňuje za pojem kreativní průmysl a jejich používání je někdy zmatečné a nekonzistentní. Nechci zde vést polemiku ohledně definice těchto pojmů, protože to pro práci není podstatné, jen upozorňuji, že termín kulturní průmysl se vyvíjí už řadu desetiletí a význam se neustále proměňuje. V rámci pochopení tohoto hodnotového proudu kulturní průmysl považuji za oblast, která zaměstnává velkou škálu specifických povolání, jeho cílem je masovost, komerce a co nejvyšší ziskovost. Tudíž jde

⁹ Koncepce podpory a rozvoje české kinematografie 2011–2016. Státní kulturní politika České republiky na léta 2009–2014. Strategie účinnější státní podpory kultury (kulturní politika) z roku 2001. Koncepce účinnější podpory umění na léta 2007–2013. Koncepce jednotné prezentace České republiky z roku 2005. Program podpory filmového průmyslu od roku 2010 (EEIP, a.s. 2009: 10/11).

o veřejný zájem nikoliv z pohledu kulturních hodnot, ale z pohledu financí. Eva Kislingerová (2013) ve své stati mimo jiné předkládá zásadní argumenty, proč by kultura, potažmo kulturní statky, měly patřit do veřejného zájmu. Státní podpora kreativních průmyslů může v budoucnu přinést ekonomický růst či pracovní místa. K tomu státní podpora kultury může učinit města atraktivnějšími a přilákat větší počet turistů nebo může pomáhat talentovaným kreativním lidem, kteří svými potenciálními budoucími úspěchy mohou do státní kasy přinést mnoho prostředků (Kislingerová 2013: 47). Názorným příkladem je zavádění filmových pobídek, jež fungují jako politický nástroj pro lákání zahraničních investorů.

Rozdělení na tři názorové skupiny funguje v této práci jako technická pomůcka (abstraktní model) nebo – slovy Maxe Webera – jako ideální typ pro určení klíčových hodnotových pozic (Weber 2009). Samozřejmě se mnoho aktérů pohybuje mezi těmito skupinami a nedají se jasně zařadit pouze do jedné z nich. Přesto tvrdím, že je to tímto způsobem důležité vymežit, protože tyto tři pohledy výrazně formovaly celý proces tvorby zákona o audiovizí. Protichůdnost pohledů na kinematografii znesnadňuje její výklad, protože aktéři z různých názorových proudů vysvětlují proces rozdílně. Ambivalentní rámování toho, jestli je kinematografie veřejný zájem, nebo není, způsobuje nejednoznačnost v této problematice.

Jakými způsoby lze analyzovat podobně komplexní proces tvorby politiky? Vhodnými nástroji disponuje MSF, veřejněpolitická teorie, jež pracuje s pojmy, jako jsou ambivalentnost či nejednoznačnost. V dnešní komplikované společnosti dochází k nárůstu ambivalentnosti, je to danost politického života (Herweg, Zahariadis, Zohlhofer 2017: 17). Jak jsem ukázal v předchozí části, tak i vnímání podpory kinematografie je ambivalentní a nejednoznačné. Proces tvorby veřejných politik vždy doprovází nejednoznačnost, daný problém můžeme rámovat odlišnými způsoby, nabízet různé alternativy řešení apod. To způsobuje vágnost, zmatení a stres, protože lidé mnohdy nevědí, co přesně chtějí. Navíc nemají obvykle dostatek času a energie problém nastudovat, nakonec se musí v těchto podmínkách nějak rozhodnout (Zahariadis 2007: 66). Proces formování audiovizuální legislativy můžeme přirovnat obecně k reformě, do jisté míry se zabývá reformou kinematografie. Jak tvrdí Zahariadis (2016), MSF je pro případ reformy velmi vhodná. Reformy do sebe zahrnují kolekci problémů, řešení a dramatických změn hodnot

a institucionálních struktur, u čehož je opět pravděpodobnost výskytu nejednoznačnosti (Zahariadis 2016: 60). Velmi nejednoznačným způsobem probíhal právě vývoj audiovizuální legislativy, kde se vyskytovaly rozmanité zájmové skupiny, jednotliví aktéři a různé pohledy na celou problematiku. Pomocí MSF se pokusím zorientovat ve vývoji této politiky a vysvětlit dynamiku její změny.

Než se budu MSF v navazující kapitole věnovat podrobněji, tak zde pro lepší pochopení uvedu MSF v kostce. Strukturální prvky MSF jsou proud problémů, proud politiky, proud veřejných politik, okno veřejných politik a promotéři veřejných politik¹⁰. Ačkoliv je výchozím bodem teorie nezávislost všech jednotlivých proudů, tak aby se nějaký problém dostal do politické agendy a začali ho řešit politici, musí se všechny tři proudy v jeden moment propojit, a to může udělat úspěšný promotér prostřednictvím využití oken příležitostí.

¹⁰ V aktuální verzi MSF jsou promotéři rozdělováni na klasické promotéry (vycházející z proudu veřejných politik a politické hráče (jednající v parlamentní aréně)). Já budu používat pouze sjednocené slovo „promotér“, protože ve zkoumané audiovizuální oblasti bylo jen několik významných promotérů a většina z nich se pohybovala v rámci obou zmíněných prostředí. Termín promotér definuji dle Kingdona (1995), tedy někdo, kdo investuje vlastní čas, peníze, reputaci a energii, aby prosadil svůj zájem ohledně konkrétní veřejné politiky (Kingdon 1995: 179).

2 Teorie tří proudů (Multiple Streams Framework)

Jak jsem již uvedl, v empirické části budu analyzovat problematiku procesu tvorby zákona o audiovizí prostřednictvím MSF. Je proto nezbytné nejprve teoretický přístup vysvětlit. Nechci však zcela oddělovat teoretickou a empirickou část práce, jelikož za vhodnější postup považuji přímou aplikaci teorie na získaných datech. Díky tomu se vyhnu opakování a lépe přístup vysvětlím na zkoumaném příkladu. Nicméně v této kapitole je MSF nutné alespoň stručně představit, uvést základní faktografické údaje, a především předložit modifikaci MSF, ze které budu konkrétně vycházet v následné kapitole. Nebudu se věnovat popisu celé MSF, ale pouze vybraných částí spojených především s určenými hypotézami. MSF totiž nelze vykládat pouze jedním neměním se způsobem, protože se neustále vyvíjí. Případové studie používající MSF jsou různé, mnoho z nich tento přístup upravuje dle svého zaměření a věnuje se jiným prvkům. Z tohoto důvodu tedy popíši mnou zvolenou modifikaci, se kterou pracuji.

MSF je přístup zabývající se veřejněpolitickým procesem, jenž je součástí veřejné politiky. Ve studiu veřejných politik existují dva základní přístupy. První se nazývá jako „vědění pro veřejnou politiku“, v němž jde o poskytování analytických poznatků o konkrétních veřejných politikách, což by mělo vést ke zkvalitnění procesu tvorby politiky. Druhým je „vědění o veřejné politice“, kde je cílem porozumět tvorbě procesu politik, analyzovat, jak je tento proces tvořen, jací aktéři se ho účastní, jaké používají strategie, jak jsou nastolovány různé agendy nebo vymezovány problémy (Nekola, Veselý et al. 2007: 38). Jak již vyplývá z předchozích stránek, tato diplomová práce se zabývá druhým přístupem. Veřejná politika jako akademický obor disponuje řadou teoretických konceptů a modelů, jež fungují jako vodítko při následném zpracovávání veřejněpolitických problémů. Vzhledem k tomu, že se zabývám porozuměním procesu tvorby politiky, tak se výběr zužuje. Mezi současné nejvíce používané teorie ve veřejné politice patří například teorie advokačních koalic (Advocacy Coalitions Framework), institucionální analýza (Institutional Analysis and Development Framework), sociální konstrukce cílových skupin (Social Construction Framework) nebo právě teorie tří proudů (Multiple Streams Framework). Pro účely této práce se z několika důvodů jeví jako nejvhodnější MSF. Například přístupy racionálně institucionální nejsou tak ideální pro vysvětlení změny politiky. Zaprvé tyto teoretické přístupy obtížně vysvětlují tvorbu veřejných politik, které se nevyznačují lineárním postupem při řešení problémů.

Zadruhé bagatelizují roli úřadů a idejí při formování změny politiky. Zatřetí tyto racionální modely nebraly v potaz časový rozměr, jelikož na 'policy proces' nahlíží jako na statickou záležitost (Copeland a James 2014: 2). Ačkoliv i MSF pracuje částečně s racionality, zvláště u promotérů, kteří se chovají racionálně při jednání ohledně prosazování svých zájmů, tak se výše zmíněné limity racionálních přístupů snaží redukovat.

2.1 Historický vývoj a předpoklady MSF

Ideovým otcem je John W. Kingdon¹¹, který teorii aplikoval na americký politický systém, v němž analyzoval nastolování agendy a specifikaci alternativ v různých oblastech politiky (zdravotnictví a doprava). Zaměřoval se především na politické aktéry (Kingdon 1995). Kingdon ve své práci využil upravený model tzv. „odpadkového koše“¹², aby mohl zjistit na základě modelové situace, proč se na některé body agendy upozaďují a jiné naopak získávají pozornost (Novotný et al. 2012: 25). Kingdon se dále této teorii již nevěnoval, ale na jeho práci navázal Nikolaos Zahariadis, jenž teorii formuloval, udělal ji více komplexní a přizpůsobil ji podmínkám evropských parlamentních demokracií (Zahariadis 1999, 2003, 2007, 2014, 2017). MSF se neustále aktualizuje, jak dokládají vydané *Theories of the Policy Proces* editované Paulem A. Sabatierem (již byla vydána čtvrtá edice).

Jak jsem již zmínil, z prezidentského systému USA byla MSF metodicky upravena pro parlamentní demokracie (Zahariadis 2003). V ČR jako politický systém funguje právě toto zřízení, což znamená, že nejvyšší moc má vláda, tedy premiér a ministři. Ti jsou zodpovědní Poslanecké sněmovně. To pro MSF implikuje, že je stranická disciplína mnohem důležitější pro tento systém než v USA. Politické strany jsou klíčovým aktérem v tomto politickém systému, ačkoliv v původní formulaci MSF nejsou příliš významné (Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer 2017: 17). Jenomže problémem jsou nejasné preference politických stran, což je i jedním z předpokladů MSF. Na základě ideologických pozic jednotlivých politických stran nelze tak jednoznačně určit jejich preference k danému návrhu konkrétní veřejné politiky (ibid). Jak ukáži v empirické části, tak státní podporu kinematografie můžeme ideologicky zařadit spíše k levicovému politickému uvažování, ale

¹¹ Kingdon založil tento přístup pod názvem Multiple Streams Approach, což později formuloval Zahariadis na Multiple Streams Framework.

¹² Pojem vysvětlím dále v textu.

zkoumaný zákon o audiovizí byl nakonec úspěšně odhlasován za pravicové vlády.

Navíc rozhodně neplatí, že by prosazení nějakého zákona bylo v systému parlamentní demokracie jednoduché a přímočaré. Jak o tom například píše ve své knize *Národ d'áblů* významný politolog Stein Ringen (2017), je velmi naivní představa, že právě ministr může vše zařídit, už jen ze své mocenské pozice. Legislativní proces bývá často velmi náročný, zdoluhavý a nejasný. Během formování daných veřejných politik se vyskytuje mnoho aktérů s naprosto jinými zájmy a každý z nich se snaží prosadit ten svůj (Ringen 2017). Politický život se stává v západní společnosti stále více nejednoznačným, neuspořádaným a politické systémy jsou více fragmentované (Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer 2017). Výjimkou není ani proces tvorby zákona o audiovizí, který v této práci sleduji. S rostoucí nejednoznačností a neukázněností v různých globálních záležitostech se stává MSF vhodným nástrojem pro analýzu politického procesu (ibid: 17).

Vycházím zejména z poslední vydané verze MSF z roku 2017, ale čerpám také z ostatních starších textů, abych současnou verzi doplnil o potřebné komponenty. Cílem je jejich vhodná kombinace, která mi pomůže nejlépe vysvětlit problematiku tvorby audiovizuální legislativy. Jak tvrdí Zahariadis (2014), tento teoretický přístup se ukázal být platným v objasňování procesu tvorby politik národních a nadnárodních v různých podmínkách. Od vzniku teorie v roce 1984 Google scholar uvádí, že existuje více jak deset tisíc citací (Zahariadis 2014). Na stoupající popularitu této teorie poukazují i další autoři. Jones a kolektiv (2016) ve své studii popisují, že byla teorie empiricky aplikována již ve 311¹³ anglicky psaných textech, a to od roku 2000 do 2013 (Jones et al. 2016).

Původní verzi teorie „odpadkového koše“, kterou se inspiroval Kingdon, formulovali autoři Coen, March a Olsen již v roce 1972 v souvislosti s volbou v organizovaných společnostech. Jejich pozornost byla upřena především na rozhodování. Dle nich je kolektivní volba určitou kombinací strukturálních, kognitivních a emocionálních procesů, které jsou úzce kontextově propojené (Zahariadis 2014: 28). Zahariadis (2014) pracuje s dvěma hlavními pojmy – nejednoznačností a časovým uspořádáním, z nichž vycházejí i základní předpoklady teorie.

¹³ Bylo jich více, ale toto je vzorek těch relevantních.

Termín nejednoznačnost patří mezi klíčové pojmy MSF a je spojen právě s modelem „odpadkového koše“. Je to z toho důvodu, že volba ohledně politiky je konceptualizována jako „odpadkový koš“, do něhož aktéři „odhazují“ problémy či řešení, jež spolu často nesouvisejí, a navíc se tito aktéři neustále proměňují v čase. Jde o dynamický, nikým nekontrolovaný proces volby. Teorie se tento složitý a chaotický proces právě snaží vysvětlit (ibid). I během procesu tvorby zákona o kinematografii byla navrhována a předkládána řešení různých zájmových skupin z filmové obce, která souzněla s jejich specifickými zájmy. V průběhu let se tímto způsobem vyvinul i konečný návrh zákona o audiovizí. Zájmové skupiny a po roce 2006 i aktéři na MK zůstávali stejní, ale neustále se měnili ministři, což proces zkomplikovalo.

Ve dvacátém století ve společenských vědách a zejména v ekonomice dominovalo přesvědčení, že člověk je racionální bytost, která racionálně řeší své problémy. MSF vychází z opačného předpokladu, protože právě zmíněná nejednoznačnost způsobuje existenci řady řešení jednoho daného problému. Často ani nevíme, co je problémem. Definice problému je vágní a jsou možná různá řešení stejného problému (Herweg, Zahariadis a Zohlhöfer 2017: 18). Nejednoznačnost odkazuje ke stavu, v němž lze přemýšlet o stejných okolnostech různými způsoby (Feldman in Zahariadis 2014 1989: 5). Více informací ohledně jednoho tématu však nemusí redukovat nejednoznačnost (Zahariadis 2014: 26). Jak jsem předložil v úvodní kapitole, není jednoznačné, zda lze považovat kinematografii za veřejný zájem. Předložil jsem tři možná rámování kinematografické problematiky, která znesnadňují interpretaci toho, jakým způsobem lze na kinematografii nahlížet. Část aktérů pojímá kinematografii za jasný veřejný zájem, o který je nutné se zajímat a podporovat ho. Proti nim vystupují aktéři, již obecně jakýkoli druh umění nepovažují za hodný podpory ze strany státu, protože by o něm měl rozhodovat tržní mechanismus. Do této základní binární pozice vstupují pragmatičtí aktéři, pro něž je dobře nastavená podpora kinematografie nezbytná, jelikož přináší nové finanční zdroje.

MSF má nástroje k tomu, jak v této názorové nejednoznačnosti vysvětlit změnu dané veřejné politiky. Nejednoznačnost a časové omezení zčásti také způsobují nejasné politické preference. Aktéři přemýšlí o problémech v závislosti na tom, jaké mají k dispozici informace a jaké je jejich zastřešující označení. Proto nejsou preference aktérů fixní, ale jsou

proměnlivé v čase. Je nutné podotknout, že problematické politické preference neznamenají, že aktéři nemají žádné preference (Herweg, Zahariadis a Zohlhöfer 2017: 19). ODS byla v roce 2006 ve stejné názorové straně jako její předseda Václav Klaus. Situace se postupem času změnila a například v programovém prohlášení se objevila podpora kinematografie. V roce 2012, kdy probíhalo nové hlasování ohledně zákona o audiovizí, tak většina poslanců ODS včetně těch, kteří v předchozím období hlasovali proti, změnila názor. Vidíme, že nejednoznačnost je v politice všudypřítomná.

Dalším základním konceptem po termínu nejednoznačnost je časové uspořádání (temporal order). Teorie pracující s racionálním chováním mají za podmínek nejednoznačnosti omezenou užitečnost. Alternativou je model „odpadkového koše“. Pokud problémy a preference v daných politikách nejsou zcela známy, volba řešení obsahujícího nejvíce výhod je velmi náročná. Je důležité, kdo, jakému problému a kdy věnuje pozornost. Je nutné na čas nahlížet jako na nenahraditelný zdroj (Zahariadis 2014: 28). Nejenom politici, ale také promotéři nemají ve své gesci pouze například tvorbu kinematografického zákona. Vedoucí Odboru médií a audiovizí se musí starat i o další záležitosti (např. rozhlasové a televizní vysílání, tisk atd.), jež způsobují časový tlak. U politiků je to ještě evidentnější, jelikož se musí potýkat s tlakem nejrůznějších zájmových skupin z odlišných oblastí. Proto je jejich čas pozornosti velmi omezený, což MSF předpokládá.

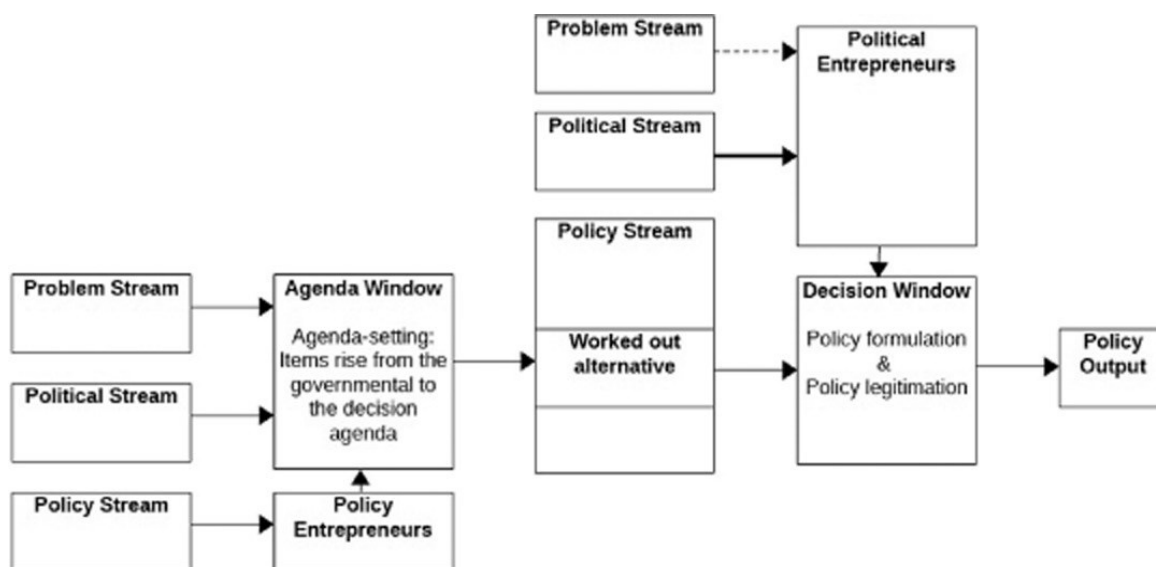
K upoutání pozornosti politiků a k rámování problémů z pohledu promotérů slouží politická manipulace, která se snaží ovládat právě nejednoznačnost v politice. Snaží se jí dávat smysl, identitu a v každé politice usilovat o vlastní zájem. Zde hrají zásadní roli promotéři, kteří se účastní těchto politických bojů, v nichž se snaží zvítězit. Promotéři mohou využít interpretace této nejednoznačnosti a pomocí několika strategií s ní mohou manipulovat pro své politické cíle. Jde zde o úroveň jednotlivce. Naopak na systémové úrovni má politická manipulace poskytovat smysl, objasnění a identitu. Nesleduje se vlastní zájem, ale objasňují se či vytváří významy pro tvůrce politik, jejichž preference jsou problematické (ibid: 29,30). Promotéři, kteří prosazovali nový zákon o audiovizí, museli vysvětlovat politikům přínosy tohoto zákona. Ukazovat pomocí různých strategií, že podpora kinematografie je v zájmu ČR, má smysl a je důležitá. Komunikace s politiky probíhá v prostředí, jež se terminologicky nazývá jako organizovaná anarchie, což patří mezi základní a univerzální prvky MSF.

Organizovanou anarchií jsou definovány organizace či rozhodovací situace, jež jsou charakterizovány třemi prvky. Zaprvé problematickými preferencemi, zadruhé nejasnou technologií a zatřetí nejistou participací. V tom spatřuje Kingdon podobnost s politickými systémy (Herweg 2017: 23). V empirické části koncept organizované anarchie aplikuji na Úřad vlády a Poslaneckou sněmovnu, v níž probíhalo rozhodování ohledně zákona o audiovizí a jeho alternativních řešeních, než byl v roce 2012 definitivně prosazen. Od předpokladů teorie přecházím ke strukturálním prvkům, které jsem již naznačil výše, jimiž jsou proud problémů, proud politiky, proud veřejných politik, okno veřejných politik a promotéři veřejných politik. Jednotlivé strukturální prvky teorie propojím s empirickou částí, tudíž je obšírněji vysvětlím v další části práce.

2.2 Fáze rozhodování

Původně byla MSF rozvinutá Kingdonem pro pochopení nastolování agendy a formulace alternativ v různých oblastech. V průběhu let byla však teorie aplikována i na další fáze veřejněpolitického cyklu. Nejfrekventovanějšími fázemi aplikace MSF bylo nastolování agendy a fáze rozhodování (Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer 2017: 29). Rozhodovacím procesem se v rámci MSF zabývalo několik autorů. Prvním byl Zahariadis (2003), na jehož přístup kriticky navazují další významní autoři, mezi které patří Herweg, Huß a Zohlnhöfer. Na rozdíl od Zahariadise nechtějí, aby tyto dvě části byly součástí jednoho procesu. Navrhují rozdělení na dva procesy, kde každý bude pro jinou politickou fázi. Nejprve je sledován první proces, kde dochází k nastolování agendy, a na něj navazuje druhý proces sledující fázi rozhodování (Herweg, Huß, a Zohlnhöfer 2015: 444). Jejich modifikaci využívám, protože i proces tvorby audiovizuální legislativy rozděluji na dvě části. Během prvního období se kinematografie dostala do politické agendy a až ve druhém období nastalo politické rozhodnutí. Proto mi tato modifikace pomůže odpovědět na hlavní výzkumnou otázku, tedy lépe určit, jak probíhala dynamika změny v rámci těchto dvou odlišných procesů. Pomocí modifikace dokážu přesněji vysvětlit rozdíly mezi oběma fázemi procesu. Pro názorné zobrazení vytvořili autoři tento graf, který budu aplikovat na vlastní výzkumnou část diplomové práce:

Tabulka č. 1. Proces tvorby politiky dle modifikované MSF



Zdroj: (Herweg, Huß a Zohlnhöfer 2015)

Když se prosadí agenda do rozhodovacího procesu, tak ještě není zdaleka konec celého procesu. V parlamentních demokraciích je náročné získat potřebnou většinu, a to není jednoduché, pokud vládnoucí koalice postrádá dostatečný počet hlasů pro daný návrh zákona. Zkomplikovat to může i opozice či druhá komora, pokud jsou jejich hlasy potřebné pro následné schválení. Zásadní roli zde hrají političtí promotéři, kteří mohou významně ovlivnit různá hlasování (Herweg, Huß, a Zohlnhöfer 2015: 446). Předchozí tvrzení se potvrdilo, protože v roce 2006 se audiovizuální legislativa dostala do politické agendy. Rozhodnutí ale nebylo úspěšné, přestože návrh byl v souznění s obecnou ideologií vlády, což je předpoklad hypotézy 1 pro větší šanci veřejné politiky se dostat do agendy. Rozhodování politiků je nejisté, zvláště pokud v dané době nefiguruje v procesu žádný úspěšný promotér. Úspěšnost je definována prostřednictvím většího přístupu k politikům a větší vytrvalosti v rámci hypotézy 3. V roce 2012 se během dalšího pokusu o změnu v audiovizuální legislativě, na rozdíl od roku 2006, takový promotér objevil.

Promotéři mohou využít tři nástroje k dosažení svých cílů. Prvním z nich jsou „balíčkové dohody“ (package deals). Jednoduše řečeno, promotéři mohou daný zákon spojit s jiným opatřením, pokud se zásadně nevyklučují. Jde o určitou kombinaci, kdy se menší opatření může napojit na větší balíček nějaké oblasti. Příkladem je, když byla k novému zákonu o

audiovizi připojena i část o filmových pobídkách. Druhým nástrojem jsou „ústupky“ (concessions). Když je to potřebné, tak promotéři mohou nabídnout určité ústupky, aby byl zákon přijatelnější i pro ostatní subjekty. Poslední nástrojem je „manipulace“ (manipulation). Pokud dochází mezi politickými tvůrci k rozporům a nemohou se dohodnout na jednotném stanovisku, tak se je nějaký nepolitický promotér může pokusit přesvědčit tím, že bude poukazovat na voliče, kteří tuto problematiku mohou považovat za důležitou. Případně se může pokusit veřejnosti tento problém ukázat jako závažný a seznámit ji s ním. To může politické tvůrce ovlivnit, protože potřebují být znovuzvoleni (ibid).

Technik jak manipulovat, je samozřejmě mnohem více. „*Zahariadis prozkoumal úspěšnost několika základních manipulačních strategií. Jejich seznam není samozřejmě vyčerpávající, ale nabízí dobrý přehled o tom, jak promotéři veřejných politik sledují propojování a jaké faktory ovlivňují jejich úspěch. Jím formulované strategie je možné rozdělit jak na symbolické, tak procedurální. Mezi symbolické patří rámování (framing), strategické použití symbolů (strategic use of symbols) a hraní na city (affect priming). Hlavní procedurální strategií je tzv. salámová taktika (salami tactics).*“ (Novotný et al. 2010: 46) První strategií, kterou uvádí Zahariadis, je rámování. Vychází především z autorů, jako jsou Tversky, Kahneman (1981) a Jervis (1992). Jednoduše řečeno, jde o to, že je rozdíl ve vnímání problému jako zisku či ztráty. Pokud si lidé problém reprezentují jako ztrátu, tak to může ovlivnit jejich rozhodnutí. Důvodem tohoto jednání je, že lidé nepovažují vztah mezi ziskem a ztrátou za rovnoměrný, ztráty jsou pro ně negativnější než případné zisky. Riskantní opatření tedy politici přijmou spíše jen tehdy, pokud takové jednání může změnit vnímání ztráty v prestiž nebo důvěryhodnosti (Zahariadis 2014: 38/39). I promotéři v procesu zákona o audiovizi využívali různé strategie. Otázkou je, zda jejich metody byly podobné, jako zmiňuje např. Zahariadis. V empirické části se zaměřím na identifikaci promotérů, a zda využívali některé z těchto metod přesvědčování a manipulace.

Zohlnhöfer napsal případovou studii věnující se vysvětlování reformy na německém trhu práce s použitím modifikované MSF, kterou jsem se také inspiroval pro vlastní výzkum. Zohlnhöfer (2016) ukazuje, že se MSF může vhodně využít pro nastolování agendy, ale také pro rozhodovací fázi politického cyklu. Je ale nutné tyto fáze analyzovat odlišně. Základní rozdíl je v tom, že se liší úloha promotérů. Zatímco u nastolování agend je pro promotéra

důležité pracovat na realizovatelné alternativě a přivádět k ní pozornost, tak u rozhodovacího procesu je důležité hledat většinu mezi tvůrci politiky a zprostředkovávat kompromisy (Zohlnhöfer 2016: 103). Zohlnhöfer popisuje zejména strukturální prvky MSF a vysvětluje proces postupně pomocí všech proudů. V mém případě půjdu odlišnou cestou, jelikož se snažím strukturální prvky propojit s prvky dynamickými a věřím, že mi to tak dokáže lépe objasnit dynamu změny zkoumané politiky.

2.3 Dynamika změny v MFS

Cílem práce je vysvětlit dynamiku změny v tvorbě legislativního procesu. Dynamické prvky MSF mi pomohou k přesvědčivější odpovědi na položenou hlavní výzkumnou otázku. MSF mimo strukturálních prvků, které jsou základem pro zkoumání tvorby veřejných politik, disponuje také prvky dynamickými, jež znamenají určitou konfiguraci strukturálních prvků. Ty se zaměřují na rozdíly v jednotlivých fázích celého procesu tvorby. Aktuální verze MSF dynamické prvky zcela vynechala, a proto je třeba se vrátit v tomto ohledu k předchozím verzím od Zahariadise z roku 2007 a 2014 (Zahariadis 2007/2014). Zde vycházím zejména z verze z roku 2014, jelikož se jedná o propracovanější verzi. Ke změně politiky obecně dochází zaprvé endogenně, a to pokud se změní konstelace politických sil v parlamentu nebo se změní stranické postoje uvnitř dané strany. Zadruhé mohou změnu vyvolat vnější výzvy, demografické změny, tlaky globalizace apod. (Zohlnhöfer 2009: 103). Bez kombinace strukturálních prvků s dynamickými tak nelze jednoznačně postihnout změnu.

Ke změně v MSF dochází především pokud jsou zdatní promotéři schopni propojit všechny proudy a využít otevřeného okna příležitostí. Větší šanci mají ti, kteří jsou vytrvalejší a mají lepší vyjednávací schopnosti (Herweg 2017: 31). Herweg (2017) dále tvrdí, že aktivity promotérů musí být doslova považovány za kauzální mechanismy, jež způsobují změnu politiky. Jinak řečeno, změna je závislá na dovednostech promotérů. Změna politiky je více pravděpodobná, pokud promotér: a) dokáže spojit uskutečnitelné alternativy, které přijali do jednoho balíčku různí aktéři, b) může nabídnout ústupek na původní návrh a c) uspěje v poskytování významu, objasnění, a to identifikací k danému problému (ibid: 57/58). Promotéři jsou naprosto zásadním prvkem každé změny v konkrétních veřejných politikách.

To dokazuje velký počet studií pojednávajících o vztahu mezi promotéry a změnou politiky, čemuž se věnoval například Michael Mintrom a Philippa Norman (Mintrom a Norman 2009). Je nutné upozornit na rozdíl mezi změnou v agendě a celkovou změnou politiky, tuto diferenciaci umožňuje modifikovaná verze MSF. Cílem empirické části je vysvětlit dynamiku celkové změny ve zkoumané politice, ale součástí toho je i sledovat, kdy došlo ke změnám agendy. I z toho důvodu je jedna z mých hypotéz zaměřena na promotéry. Zahariadis (2014) uvádí tři fáze přijímání, jež znamenají konfiguraci strukturálních prvků, jsou jimi pozornost, hledání a selekce (Zahariadis 2014).

Upoutat pozornost politiků patří mezi klíčové faktory, bez toho není moc velká šance na prosazení jakékoliv politiky. Proto se musím v empirické části ptát, jak je pozornost zkoumanému problému přidělována. Politici jsou však běžně zahlceni řadou problémů a jejich pozornost je limitována. Pozornost je ovlivněna institucionální strukturou, v zásadě platí, že čím výše jsou v politice postaveni, tím je náročnější upoutat jejich pozornost. Systém je tak organizován do několika subsystémů/komunit, které fungují jako jakési filtry, než se dostanou na národní úroveň politiky. Pozornost politiků je též ovlivněna symboly, které se pro tyto účely používají. Symboly mohou být emotivní i kognitivní a přenášejí jednoduchou zprávu a vzbuzují emoce. V podmínkách nejednoznačnosti je politická manipulace prostřednictvím symbolů ulehčena. Pokud promotéři dokáží využívat symbolů (např. film jako uchování národní identity) a spojit je s jejich návrhem řešení, tak mají poté větší šanci propojit všechny proudy a uspět při otevřeném okně příležitostí. Tímto způsobem mohou promotéři docílit změny v politickém procesu a mohou tím oslovit mnohem více aktérů, čímž vyvolají silnější emoce (ibid: 36/37).

V momentu upoutání pozornosti a nastolení agendy musí promotéři hledat ke svému problému řešení. Během dlouhého procesu tvorby audiovizuální legislativy byla navrhována různá řešení, například jak zvýšit financování podpory kinematografie. Hledání dostupných řešení probíhá ve strukturálním prvku – proudu veřejných politik. Jak uvádí Zahariadis (2014), hledání řešení v podmínkách nejednoznačnosti je velmi nákladný a politicky sporný proces, protože zdroje mohou být vynaloženy na hledání řešení neexistujících problémů. Na druhou stranu, pokud nastanou určité podmínky, nejednoznačnost redukuje politické konflikty tím, že apeluje na rozdílné cílové skupiny. Náklady na hledání ideálních řešení

zvyšuje nejednoznačnost, pokud není shoda na společných cílech, protože je každý z nich tvořen tak, aby zacílil na různé publikum. Z toho může vzniknout paradoxní situace, kdy politici sice navrhnou řešení ve prospěch efektivnosti, ale zároveň používají neefektivní vyhledávací proces. Celý proces hledání je ovlivněn strukturou politických sítí (ibid: 38). Proto je důležité rámování kinematografické legislativy. Pokud by mezi tvůrci veřejných politik dominovalo přesvědčení, že film nepatří mezi veřejný zájem, tak by mohla být snaha o nový zákon o audiovizí zbytečná. Promotéři musí být neustále pozorní, čekat na příležitost a následně ji využít. Pokud se otevře okno příležitostí v proudu politiky či v proudu problémů, nemusí být zdaleka dostatečné.

K takové příležitosti jsou nutní inovativní a společensky vnímaví promotéři, kteří disponují potřebnými dovednostmi. Jedna z nejdůležitějších podmínek je ta, že musí udržovat kontakty s vnějšími sítěmi, aby v době otevřeného okna příležitostí mohli vytvářet koalice na podporu jejich řešení. Úspěšný promotér navíc potřebuje mít znalosti ohledně dané problematiky, musí být seznámen s technickými dimenzemi tématu. Celá pointa spočívá v tom, že proces spojování proudů dává výsadu těm, co mají právě odborné znalosti a rozumí celému procesu (Zahariadis 2007: 18). Promotéři v audiovizuální politice by se měli zaměřovat na komunikaci s různými zájmovými skupinami, aby měli přehled o tom, jak si tyto skupiny představují návrh daného řešení. Tím si zároveň zlepšují povědomí o technických aspektech audiovizuální problematiky.

Když jsou předložena řešení veřejné politiky, tak zbývá rozhodnutí o jejich výběru. V tomto okamžiku je nejdůležitější, jaké mají schopnosti promotéři, již se během otevřeného okna snaží prosadit vlastní návrhy řešení a přesvědčit politiky, že jejich řešení je to správné. To realizují pomocí manipulačních strategií a dovedností. Zde opět dochází k používání symbolů. Zahariadis uvádí pro příklad prospektovou teorii od Kahnemana a Tverskyho. Spočívá v tom, že lidé mají větší averzi ke ztrátám než k ušlým ziskům. Implikace pro MSF je taková, že při spojování proudů je pravděpodobnější, že bude přijato takové řešení, které je reprezentováno jako záchrana proti ztrátě, proti statusu quo. Promotéři budou mít větší šanci, pokud budou politikům své řešení předkládat jako zabránění případné ztrátě (Zahariadis 2014: 39). Jak uvidíte v empirické části, příkladem budou filmové pobídky, jejichž prosazení dopomohlo k tomu, aby v ČR zůstaly miliardy Kč od zahraničních

producentů. Ale ne každý promotér má potřebné dovednosti. Zásadní jsou dvě proměnné – zdroje a přístup. Ti promotéři, kteří jsou vytrvalejší a ochotnější věnovat vlastní energii do přesvědčování politiků, jsou většinou úspěšnější. Zvyšuje to také výrazně přístup k těm nevlivnějším politikům, k centru moci (Zahariadis 2014: 40).

Vytváření rozhodnutí a jeho prosazení je velmi zdoluhavým procesem, protože je nutné počítat s mnoha kompromisy, které tento proces způsobuje. Navíc je pravděpodobné, že se liší význam aktérů v proudu politiky v průběhu spojování oken příležitostí u agendy a rozhodnutí. Spojování oken bude trvat déle, pokud se aktéři během tohoto procesu postaví proti vůli veto aktérů, jenž si změnu nepřejí. Proces změny prodlužuje také to, když se téma nedostává během spojování oken do agendy politiků (Herweg 2017: 58).

2.4 Limity MSF

Jako každá jiná vědecká teorie je i MSF kritizována z různých úhlů pohledu. V literatuře nalezneme mnoho autorů, kteří aplikovali MSF na vysvětlení určitých problémů, a posléze objevili její limity. Existující nedostatky MSF, jež komplikují aplikaci na vybraná témata, shrnu právě v této kapitole. Vycházím z Herweg, Zahariadis a Zohlnhofera (2017), protože dali dohromady hlavní kritické připomínky vůči současné podobě MSF. Jimi jsou: 1) Jsou proudy opravdu nezávislé? 2) Je MSF dostatečně jasná, aby mohla být vyvrácena? 3) Jsou promotéři více racionální nežli političtí tvůrci? 4) Jsou některé prvky z MSF nedostačující? 5) Mohou být hypotézy generované MSF testovány ve středním až velkém měřítku? (Herweg, Zahariadis a Zohlnhofer 2017: 39-43). Ve vztahu ke stanoveným hypotézám v diplomové práci se budu zabývat pouze prvním, druhým a čtvrtým bodem jejich kritiky.

Jedním z předpokladů MSF je, že jsou na sobě proudy relativně nezávislé, i když ne zcela. Aktéři vynášejí různá rozhodnutí, některá řešení mají větší šanci na uskutečnění nežli jiná. Problémy se dějí před zraky politiků, nehledě na to, zda byly vyřešeny či vůbec nějaké řešení mají. Podobně tomu je u lidí, kteří sociálně konstruují dané problémy a dávají jim význam podle svých hodnot. Proudové si tedy spíše žijí svým vlastním životem (ibid: 39). Kriticky na to upozorňuje Mucciaroni. Ten zpochybňuje nezávislost proudů. Mucciaroni tvrdí, že

změny v jednotlivých proudech mohou způsobit změnu v ostatních proudech (Muccariaroni 1992,2013 in Herweg, Zahariadis a Zohlhofer 2017: 39). Zavedení filmových pobídek v jiných státech než ČR otevře okno v proudu problémů, protože způsobí odliv zahraničních filmových investorů/producentů, což způsobí úbytek financí pro hotely či jiná zařízení v turistickém ruchu. To následně způsobí otevření okna v proudu politiky, jelikož zmíněný postižení aktéři se mohou spojit a způsobit změnu v kampani zájmových skupin. Na tomto příkladu vidíme, že Muccariaroniho kritika je oprávněná. Nezávislost proudů si lze představit jako koncepční zařízení, jehož výhodou je umožňování výzkumníkům racionalitu odhalovat nežli předpokládat. Neplatí vždy, že by řešení byla vyvinuta jako odpověď na definovaný problém, někdy se ten problém vůbec nemusí řešit (Stone 2011 in Herweg, Zahariadis a Zohlhofer 2017: 39).

Někteří kritici tvrdí, že jádro konceptu MSF nedisponuje jasnými definicemi a ty neobsahují vyvratitelné hypotézy. To na druhou stranu ale neznamená, že by nebylo možné si hypotézy odvodit. Existuje mnoho výzkumníků, kteří ve svých textech hypotézy formulovali, některé z nich Herweg, Zahariadis a Zohlhofer uvádí ve svém článku (Herweg, Zahariadis a Zohlhofer 2017: 40). I v této diplomové práci vycházím z již formulovaných hypotéz, které se mi podařilo vcelku úspěšně v empirické části otestovat. Základem je kvalitní operacionalizace. Problematická byla hypotéza 1, protože se ukázalo, že změna není tak samozřejmá, i pokud je návrh veřejné politiky v souladu s ideologií vlády. Ačkoliv se za působení většinové levice podařilo dostat zákon do agendy, tak u rozhodnutí nikoliv. Operacionalizace je nezbytná především z důvodu složitého metaforického jazyka, který je u MSF běžný. Příkladem jsou základní pojmy MSF jako okna, proudy, národní nálada apod. U nich je občas obtížné definovat, co je pod tím myšleno (ibid). Pokud se však všechny pojmy přesně definují a určí indikátory, tak hypotézy lze do určité míry testovat, ale samozřejmě to nikdy nebude stejné jako u kvantitativního výzkumu.

Poslední kritikou, kterou se zabývám, je nedostatek některých prvků. Herweg, Zahariadis a Zohlhofer uvádí, že mnoho autorů poukazuje na význam politických institucí nebo na faktor médií. MSF ale s institucemi a jejich vlivem počítá na integritu politických komunit (ibid 2017: 41). Je sice možné, že v kombinaci s institucionální analýzou by MSF mohla být komplexnější, ale myslím, že už tak dokáže MSF instituce a jejich vliv na vývoj změny

politiky analyzovat. Podle mého názoru jsou mnohem větším problémem média. Média (včetně nových médií) mají v dnešní době nesporný vliv na chování politiků i společnosti. Reprezentují dané problémy a ovlivňují také politickou agendu (ibid: 42). Součástí mého výzkumu je i sledování různých mediálních pořadů, zejména OVM. V tomto pořadu se politici mohou prezentovat jinak, než jsou jejich skutečné záměry. Jsou to pro mě důležitá data, abych si mohl udělat představu o přemýšlení daných politiků ohledně zákona o audiovizí, jak se proměňovaly jejich názory v čase apod. Například ministr Jiří Besser několikrát v OVM přislíbil, že bude za nový zákon bojovat, pokud to jen bude možné, přitom za jeho ministrování k žádné změně nedošlo. V tomto ohledu je role médií tématem pro další rozvíjení tohoto teoretického rámce.

Prozatím jsem v předchozích kapitolách uvedl téma práce, důvody, proč ho považuji za relevantní pro výzkum, vymezil jsem problém práce a nastínil teoretický přístup, pomocí něhož budu zkoumanou problematiku analyzovat. Zůstává nepoložená otázka, pomocí jakých nástrojů dosáhnu stanoveného záměru práce. Jak získám relevantní data a jak je budu konkrétně analyzovat. Jinými slovy, jaký je můj metodologický přístup.

3 Metodologie¹⁴

Zvolené výzkumné otázky v této diplomové práci mě vedou k výběru kvalitativního metodologického přístupu. Přístup se odvíjí od toho, co bych chtěl zjistit a umožňuje mi co nejpřesvědčivěji a nejpřesněji odpovědět na položené otázky. Kvalitativní přístup je také jedním z nejvyužívanějších u MSF. Jones a kolektiv (2016) uvádí, že z 311 dokumentů, které analyzovali, 273 využívalo kvalitativní metodu, je tedy mnohem více osvědčená (Jones et al. 2016: 22). Vzhledem k zaměření kvalitativního výzkumu na subjektivní konstrukce problémů vybraných aktérů v audiovizuálním sektoru se budu snažit porozumět a popsat jejich hodnotová východiska a názorové střety (Veselý in Nekola, Geissler, Muralová 2011: 43). K tématu práce přistupuji s jistou znalostí, audiovizuální legislativu jsem měl možnost pozorovat již v minulosti, a proto o ní mám určité předpoklady. Z toho důvodu je mojí výzkumnou strategií dedukce. Na základě předběžného pozorování jsem si formuloval určité pravidelnosti a poté si stanovil hypotézy, jež vycházejí z vybrané teorie a které budu následně testovat (Blaikie 2000).

3.1 Výzkumný design

Jelikož se výzkum zabývá analýzou jednoho konkrétního fenoménu, zvolil jsem jako vhodný výzkumný design jedno-případovou studii. „*Případová studie (case study) má své nezpochybnitelné místo ve společenskovědním výzkumu, protože nám dovoluje porozumět komplexním sociálním fenoménům. Jedná se o podrobné studium jednoho či několika případů, které odpovídá především na následující otázky: jak a proč fungují různé sociální fenomény/případy, jaké vztahy ve zkoumaném případě existují a případně jaký je vztah zkoumaného případu k okolnímu světu.*” (Jelínková in Nekola, Geissler, Muralová 2011: 194) Mimo tohoto hloubkového vhledu, jenž je spojen s vnitřním cílem případové studie, lze mít i cíle vnější, které hodnotí existující teorii, v mém případě jde o MSF (Drulák 2008: 39). Jako druh případové studie jsem si vybral vysvětlující případovou studii, která se snaží zjistit různé souvislosti a vztahy mezi nimi. Předpokládá se, že zpočátku máme o případu pouze určité náznaky a domněnky, jak spolu vše souvisí. Nejprve si stanovíme

¹⁴ Pokud budu reflektovat vlastní hodnotové postavení v rámci celého výzkumu, tak se přikláním do druhé zmíněné názorové skupiny ohledně podpory kinematografie. Jsem zastáncem pohledu, že kinematografie patří mezi veřejný zájem. Nicméně tento osobní postoj nemění přístup k výzkumu, kde jsem se snažil být maximálně transparentní a bez vyhraněných názorů na dané oblasti, jež by mohly ovlivnit závěry práce.

hypotézy/předpoklady, u kterých nám půjde buď o potvrzení, či vyvrácení. Tento druh případové studie se snaží testovat určitou vybranou teorii (Jelínková in Nekola, Geissler, Mouralová 2011: 202).

3.2 Výběr případu

Za zkoumaný případ jsem si vybral audiovizuální legislativu v ČR po roce 1989 se zaměřením na proces tvorby zákona 496/2012 Sb. Ačkoliv jde pouze o proces tvorby jednoho zákona, na jeho základě lze pochopit celou transformaci, protože je ze všech zákonů tím nejdůležitějším. V odborných textech veřejné politiky se málokdy setkáme s kulturní politikou obecně, a zvláště to platí pro oblast kinematografie. Přitom v dnešní době se toto téma stává stále významnějším a probíranějším než v minulosti. Předchozí důvody mě vedly k tomu, abych se věnoval této málo prozkoumané problematice a pokusil se ji lépe objasnit a zároveň i vysvětlit, proč je důležité se jí zabývat více dopodrobna. Využil jsem svého předchozího vzdělávání z oboru Filmová studia na FF UK¹⁵, což mi pomohlo se dostat ke klíčovým aktérům a zároveň jsem již před výzkumem disponoval základními informacemi o audiovizuální legislativě. Výběr vhodného případu a určení jeho hranic (v mém případě časově vymezeném od roku 1989 do 2012) je jedním z nejzásadnějších podmínek pro úspěšnou realizaci případové studie. Mezi nejčastěji zkoumané případy patří také politika v jednom či více státech (Jelínková in Nekola, Geissler, Mouralová 2011: 199).

3.3 Cíle a výzkumné otázky

Proces tvorby zákona o audiovizi se odehrával v nejednoznačných podmínkách, kde spolu soupeřily protichůdné ideje a odlišní aktéři s různými zájmy. Tento názorový střet, během něhož se hledal konsensus, působil určitým způsobem na vývoj změny. Prostřednictvím pochopení této změny lze objasnit, jak se komplexní proces utvářel. Proto jsem si jako hlavní cíl a smysl práce definoval: porozumět dynamice změny v procesu tvorby audiovizuální legislativy v ČR (od roku 1989), především se zaměřením na tvorbu zákona č. 496/2012 Sb. Na základě toho chci pochopit celou transformaci audiovizuální legislativy v ČR. Cíle i otázky práce mají také vazbu na MSF, z níž vycházejí.

¹⁵ Filosofická fakulta Univerzity Karlovy

Hlavní cíl diplomové práce rozvíjím pomocí dvou vedlejších cílů, které vychází z teoretického pozadí MSF:

- 1) Identifikování faktorů, které způsobily změnu v této politice.
- 2) Identifikování aktérů, kteří měli vliv na proces tvorby zákona č. 496/2012 Sb.

Z těchto cílů dále vychází následující výzkumné otázky, na něž se pokusím v práci odpovědět.

Hlavní otázka: *Jaká byla dynamika změny v procesu tvorby audiovizuální legislativy (zákona č. 496/2012 Sb.)?*

Vedlejší otázky: 1) *Jaké nejvýraznější faktory způsobily změnu při tvorbě Zákona č. 496/2012Sb., o audiovizi?*

2) *Jací aktéři měli vliv na tvorbu Zákona č. 496/2012Sb., o audiovizi?*

3.4 Předpoklady (hypotézy)¹⁶

Hypotézy v deduktivní výzkumné strategii jsou zcela nezbytné, zejména jejich přesné zformulování. Slouží k testování sesbíraných empirických dat (Veselý in Nekola, Geissler, Mouralová 2011: 50-51). Níže formulované hypotézy vycházejí ze současné verze MSF, kde jich je předloženo více od různých autorů, kteří již provedli vlastní výzkumy s pomocí MSF. Lze jich zformulovat mnohem větší množství, základní rozdělení je na 8 hypotéz spjatých s jednotlivými strukturálními prvky MSF. Abych mohl jít více do hloubky zkoumaného případu, vybral jsem si pouze tři hypotézy, jež na základě mých dosavadních poznatků o procesu tvorby zákona o audiovizi považuji za ty, které mi pomohou odpovědět na položené výzkumné otázky. Budu testovat hypotézy, jež jsou vztaženy k proudu politiky a promotérům politiky z důvodu jejich významnosti v rámci celého procesu tvorby politiky.

¹⁶ V kvalitativním výzkumu se jedná spíše o předpoklady než o hypotézy, které jsou spjaté více s kvantitativním výzkumem. Ve výzkumu politického procesu se hypotézy využívají, ale trochu odlišným způsobem. Přestože hypotézy slouží zejména k testování empirických dat, tak ve své práci budu zkoumat, zda jsou uvedené hypotézy daty podporovány či nikoliv. Testování v práci nepojímám v čistě kvantitativním smyslu, protože se nejedná o kvantitativní výzkum. Přesto se snažím, v rámci mezí, být maximálně empiricky přesný.

Prostřednictvím těchto konkrétních hypotéz si vytvořím předpoklady o tom, jakým způsobem by mohla probíhat změna v audiovizuální politice.

Hypotéza 1

„Návrhy veřejných politik, které jsou v souladu s obecnou ideologií vlády nebo většinou v zákonodárném sboru, mají větší šanci se dostat do agendy¹⁷.“ (Herweg, Zahariadis, Zohlnhofer 2017: 30)

Hypotéza 2

„K otevření okna příležitostí v proudu politiky dochází, pokud dochází ke změně, alespoň v jedné z těchto oblastí: změna v zákonodárném sboru, zvolení nové vlády, kampaň zájmových skupin, nebo změna ve společenské náladě.“ (ibid)

Hypotéza 3

„Promotéři veřejných politik jsou ve spojování proudů při otevřeném okně více úspěšnější, pokud mají větší přístup k tvůrcům veřejných politik a jsou více vytrvalí.“ (ibid)

3.5 Operacionalizace

Abych mohl exaktně testovat vybrané hypotézy, neobejdu se bez operacionalizace abstraktních pojmů, jež jsou v nich obsaženy. Nemohl bych bez toho provést dostatečně validní výzkum. Operacionalizace mi dopomůže k přesnějšímu sběru dat a analýze. Postupně rozeberu všechny tři hypotézy a konkrétně definuji ty pojmy, jejichž význam není úplně jednoznačný. Cairney a Jones (2016) doporučují, že výzkumníci využívající MSF by měli co nejpřesněji specifikovat a operacionalizovat pojmy, s nimiž v rámci aplikace MSF pracují. Tímto způsobem se zvyšuje pochopení politického procesu (Cairney a Jones 2016: 52). MSF je často kritizována právě za svůj metaforický jazyk a nedostatek společné terminologie. Poměrně velký počet kvalitativních aplikací tohoto přístupu měl pouze nepatrné stimuly k tomu, aby se vytvořil soubor indikátorů, které umožní spolehlivou a objektivní operacionalizaci prvků MSF (Engler a Herweg 2017: 8).

¹⁷ Je zde myšlena agenda ve smyslu proudu politiky, když politici nějaké téma začnou považovat za důležité.

Hypotéza 1:

A) „*v souladu s obecnou ideologií vlády*“ – Ideologii vlády pro mě vyjadřuje Programové prohlášení vlády či jiný oficiální dokument popisující hodnotová východiska dané politické strany či hnutí.

B) „*Zákonodárny sbor*“ – V ČR jde o dvoukomorový parlament složený z Poslanecké sněmovny (200 poslanců volených na 4 roky) a Senátu (81 senátorů volených na 6 let), ti mají zákonodárnou moc, přičemž hlavní rozhodovací slovo má většina v Poslanecké sněmovně.

C) „*dostat do agendy*“ – Návrh veřejné politiky se dostane do politické agendy, pokud je předložen a diskutován v Poslanecké sněmovně či je předložený návrh politiky diskutován v médiích.

Hypotéza 2:

A) „*k otevření okna příležitostí*“ – definuji stejně jako Kingdon (1995) v MSF, okno příležitostí je šance pro obhájce daných řešení, aby mohli vyvinout nátlak na prosazení svého řešení či aby se zaměřila pozornost k jejich výjimečným problémům (Kingdon 1995: 165).

B) „*v politickém proudu*“ – vnímám stejně, jak je to definováno v MSF. V politickém proudu probíhá vyjednávání (komunikace) a politický souboj mezi různými aktéry o vládní moc a možnost ovlivnit proces tvorby politiky (Herweg, Zahariadis, Zohlhofer 2017: 24).

C) „*změna v zákonodárném sboru*“ – jestli někdo z jakéhokoliv důvodu zanechá svůj mandát a nastoupí za něj nový zákonodárce.

D) „*zvolení nové vlády*“ – pokud proběhnou volby do Poslanecké sněmovny či Senátu, ať už běžné nebo předčasné.

E) „*kampaň zájmových skupin*“ – jakýkoliv nátlak či vyvolání události zájmovými skupinami, která ovlivní přímo zákonodárce k jednání (reakci) či se dostane do médií.

F) „*změna ve společenské náladě*“ – zákonodárci změni svůj pohled na určitý problém s odůvodněním, že si to tak přeje většina ve společnosti. V článku od Englera a Herweg (2017) se dočteme, že podobně to uvádí i Kingdon, jenž říká, že volení politici prostřednictvím komunikace se svými voliči vycítí náladu ve společnosti a nevolení politici (např. kariéroví byrokraté) tuto náladu vnímají z komunikace se zvolenými politiky. To vše

výrazně ovlivňují média (Engler a Herweg 2017: 10).

Hypotéza 3:

A) „*promotéři*“ – vycházím z definice Kingdona (1995), promotéři jsou jednotlivci či skupiny, kteří jsou ochotni investovat své zdroje, tedy čas, peníze, reputaci a energii k tomu, aby se jim podařilo prosadit určitý návrh řešení, z něhož budou mít v budoucnu zisk, ať už v jakékoliv podobě (Kingdon 1995: 179).

B) „*větší přístup k politickým tvůrcům*“ – Pod větším přístupem k politickým tvůrcům (tvůrce politiky je zákonodárce) si představuji někoho, kdo je buď zaměstnán na nějakém ministerstvu či v jiné veřejné instituci, která je spjata s audiovizuální legislativou, poradce či jiného pracovníka konkrétního tvůrce politiky, jenž byl u procesu tvorby audiovizuální legislativy.

C) „*jsou více vytrvalí*“ – Promotér se snaží intenzivně prosadit novelu/zákon alespoň po dobu jednoho celého funkčního období vlády, či minimálně po dobu 4 let. Měřeno počtem let setrvaných ve zkoumaném procesu.

3.6 Sběr dat

U sběru dat jsem se zaměřil na získání co nejširšího možného spektra informací, které mi pomůže odpovědět na výzkumné otázky. Těžiště mého primárního výzkumu v rámci kvalitativního přístupu spočívá ve využití metody polostrukturovaných rozhovorů. Doplnuji to sekundárními daty zejména ze strategických a koncepčních dokumentů, odborných studií, výročních zpráv, tiskových zpráv, stenozáznamů z Poslanecké sněmovny, výzkumů či mediálních rozhovorů s tvůrci politik, viz pořad Otázky Václava Moravce (dále OVM), kde bylo audiovizuální legislativě věnováno několik dílů. Prostřednictvím rozhovorů jsem byl schopný identifikovat subjektivní konstrukce aktérů, kteří byli přímo zapojeni do sledovaného procesu, a mohl jsem je následně porovnávat a vyvozovat z nich závěry, pomocí nichž popisují vývoj této politiky.

Vycházím z toho, že dotazovaní respondenti disponují komplexními znalostmi o vybraném tématu a konstruují svoji verzi výkladu. Tyto znalosti v sobě obsahují předpoklady, které

jsou explicitní a okamžité, tudíž respondenti reagují spontánně na otevřené otázky. A to je doplněno implicitními předpoklady, kde využíváme metodologických pomůcek (doplňující otázky), s jejichž pomocí respondent rekonstruuje subjektivní teorii dané problematiky (Flick 2009: 156). Výběr respondentů proběhl použitím vlastního kritického úsudku a metody „snowball“. „*Snowball Technique* spočívá na výběru jedinců, při kterém nás nějaký původní informátor vede k jiným členům naší cílové skupiny“ (Disman 2007: 114). Nevýhodou této metody je, že ji výzkumník nemá zcela pod kontrolou, není tolik reprezentativní a hrozí, že počáteční respondent doporučí pouze lidi, které zná dobře, a tím může zkreslit následný vzorek výběru (Explorable 2018: online). Zmíněné nevýhody metody jsem se snažil redukovat právě pomocí vlastního úsudku a znalosti zkoumané oblasti. Počáteční respondentka, která mi zpřístupnila další kontakty, byla Tereza Czesany Dvořáková.

Respondenty jsem hledal mezi filmovými odborníky, akademiky, zástupci různých filmových organizací a svazů, jako jsou například Unie filmových distributorů (dále UFD) či Asociace producentů v audiovizí (dále APA). Poté jsem se zaměřil na politické aktéry či státní úředníky, kteří byli v tomto procesu zapojeni. Mojí snahou bylo pokrýt co nejširším způsobem všechny relevantní oblasti a názorové proudy ve vztahu k procesu tvorby tohoto zákona.

Za vhodné respondenty k výběru jsem považoval aktéry buď přímo zapojené do procesu tvorby zkoumané audiovizuální legislativy nebo ty, kteří mají odborné zkušenosti a znalosti ohledně zkoumaného tématu. Cílem bylo oslovit aktéry pocházející z odlišného prostředí a s odlišnými zájmy. Tím jsem chtěl vědomě dosáhnout toho, že budou interpretovat zkoumanou problematiku z různých úhlů pohledu, což mi umožní lépe pochopit střety těchto myšlenkových proudů. To se mi nakonec podařilo, protože jsem uskutečnil rozhovor se zástupci ze sféry producentů, distributorů, akademiků, státních úředníků a filmových institucí, jako jsou Česká filmová komora (dále ČFK) či Česká filmová komise. Navíc se jedná pouze o vrcholné představitele a představitelky, kteří ve zkoumaném období zastávali pozici vedoucí/ho či ředitele/ky¹⁸. Zároveň většina respondentů během zkoumaného období

¹⁸ Bližší informace o jednotlivých respondentech uvádím na konci této kapitoly.

zastávala více profesních rolí, takže i to přispělo k rozšíření zkušeností a znalostí, pomocí nichž kompetentněji popisovali problematiku audiovizuální legislativy. Rozhovory se zainteresovanými aktéry z různých zájmových skupin přispěly k větší komplexnosti získaných dat.

Chtěl bych zde uvést, že bylo náročné získat přístup k některým respondentům a poté rozhovor uskutečnit. Nejenom z důvodu, že se jedná o osoby ve vyšších pozicích, které jsou časově vytížení, ale také již samotná audiovizuální oblast patří mezi ty méně přístupné. Z tohoto důvodu se ustanovil závěrečný počet respondentů na číslu šest, ale na druhou stranu jsem provedl rozhovory s těmi nejrelevantnějšími aktéry, z nichž byla většina přímo zapojena do procesu tohoto zákona a podílela se na jeho finální podobě. Rozhovory s dalšími méně důležitými aktéry by mi pravděpodobně již nepřinesly mnoho nového, protože jsem z větší části saturel potřebná data.

Z filmové obce jsem se neúspěšně pokusil oslovit režiséra Jana Svěráka, abych měl zástupce mezi filmovými tvůrci. Poté producenta Jaromíra Kallistu a nakonec zástupce z publicistické oblasti Aleše Borovana a Tomáše Baldýnského. Bohužel se mi nepodařilo sehnat jediného politika, naprostá většina z nich mé žádosti ignorovala, pouze jediný (Petr Skokan) mi alespoň odpověděl, ale následně již nereagoval na další zaslané emaily. Prostřednictvím stenozáznamů z Poslanecké sněmovny jsem si udělal seznam politiků, kteří se k zákonu věcně vyjadřovali či s ním byli spojeni například jako zpravodajové. Konkrétně jsem oslovil následující osoby: Václav Mencl, Ivana Levá, Petr Skokan, Jan Husák, Alena Hanáková¹⁹. Vypovídá to o polickém nezájmu, protože politici se tomuto zákonu nikdy moc nevěnovali, jak ukáží i v další části textu. Podobně se vyjadřovali ostatní respondenti, již mi tyto domněnky potvrdili. V neposlední řadě musím zmínit, že jsem se dostal také k poměrně citlivým informacím a z toho důvodu jsem přislíbil všem respondentům anonymizování jejich odpovědí. V celé práci tak budu uvádět pouze obecně slovo „respondent“ a určené číslo (to samozřejmě nebude souhlasit s pořadím, ve kterém jsem respondenty představil), které bude užito u parafrází či citace jejich výroků. Seznam respondentů včetně stručného popisu jejich profesního vztahu k tématu diplomové práce uvedu na konci metodologické

¹⁹ Oslovil jsem ty, na které jsem sehnal nějaký kontakt. Chtěl jsem jich původně oslovit více politiků, ale nepodařilo se zajistit potřebné kontakty.

kapitoly.

Připravil jsem si předběžný soubor otázek²⁰ a témat²¹, které sledovaly sběr informací pro zodpovězení položených otázek. Samotný rozhovor nebyl veden pouze podle přesně připravených otázek, ale reagoval jsem improvizovaně na vývoj samotného rozhovoru. Přitom jsem neustále kontroloval, zda získaná data pokrývají všechny oblasti, které jsem potřeboval pro vlastní výzkum. Každý rozhovor byl unikátní, někde jsem se potřeboval doptávat více, jinde jsem některé otázky ani nemusel pokládat. Snažil jsem se flexibilně reagovat podle situace. Větší část rozhovorů byla nahrána, ale u dvou to nebylo umožněno (jeden rozhovor proběhl po telefonu), proto jsem si v průběhu dělal poznámky.

3.7 Analýza dat

Po rozhovorech, které jsem si nahrál na zvukové zařízení, jsem vyhotovil jejich doslovný přepis, abych je poté mohl analyzovat. Analýza primárních dat z rozhovorů spočívá v technice tematického kódování, jež je ideální pro popsání různých pohledů daných aktérů (Švaříček, Šedřová 2007: 229). Tematické kódování mi umožní porovnávat mezi sebou skupiny aktérů, jelikož pomocí něj mohu poměrně jednoduše zjišťovat názory, které jsou shodné, nebo naopak naprosto rozdílné v rámci stejné skupiny (Flick 2009: 320-321).

Vytvořil jsem několik kategorií a podkategorií, jež vycházely z položených výzkumných otázek, stanovených hypotéz a obecně z přístupu MSF. Podle toho jsem následně selektoval potřebná data. Zde ukáži část kategorií a zbytek předložím v příloze práce. Pomocí základních kategorií jsem rozlišil dvě fáze procesu tvorby audiovizuální legislativy. Poté jsem třídil informace podle podkategorií, například: Možné důvody úspěchu/neúspěchu, Aktéři ovlivňující proces tvorby či Jednání promotérů.

Neméně důležitou částí je analýza sekundárních dat, ze kterých jsem čerpal informace²². Cílem bylo vyhotovit kvalitní analýzu sekundárních dat, která se týkají tématu práce.

²⁰ Formulace otázek vycházela z MSF.

²¹ Osnova rozhovoru je pro ukázkou přiložena v příloze diplomové práce.

²² Kompletní seznam sekundárních dat - viz použité zdroje diplomové práce.

Výsledek je takový, že mám komplexní vhled do vybrané problematiky a mohu identifikovat klíčová témata (problematika financování kinematografie, filmové pobídky, pracovní skupina, nízký politický zájem, hledání konsensu mezi zájmovými skupinami atd.). Analýza sekundárních dat probíhala také s využitím tematické analýzy. U analýzy každého dokumentu jsem postupoval podobnými kroky. Nejprve jsem si celý dokument přečetl a na základě předchozí identifikace témat a zkušeností s problematikou jsem analyzoval především části, které měly blízko k utvořeným kategoriím a podkategoriím, jež jsem využil u analýzy rozhovorů. Tím jsem chtěl docílit porovnání získaných primárních dat se sekundárními, které jsou veřejně dostupné.

Dále jsem se zaměřil na vybrané hypotézy práce a ve vztahu k nim jsem zjišťoval, zda se v sekundárních datech neobjevují jakékoliv indikátory, pomocí nichž bych je mohl ověřovat. Jednalo se například o kinematografické statistiky a jejich vývoj po dobu zkoumaného procesu tvorby zákona o audiovizí. Statistiky poukazovaly na nedostatečné financování, na úbytek zahraničních produkcí apod. Pro ověřování hypotézy 1 jsem zkoumal všechny relevantní programová prohlášení vlád a jiných podobných oficiálních dokumentů, to mi dopomáhalo k identifikaci obecných ideologických východisek konkrétních politických stran ve vztahu k podpoře kinematografie. Informace jsem získával také z novinových článků a politických diskuzí pořadu OVM. Zde jsem se snažil zjistit, jak se v minulosti o problematice přemýšlelo, jak byla reflektována tehdejšími aktéry, jak se k ní vyjadřovali tvůrci veřejných politik apod. Také jsem se zaměřil na úroveň zpracování různých strategických dokumentů na MK²³, protože ta mi naznačila, jak přistupovali k audiovizuální legislativě státní úředníci. V neposlední řadě jsem podrobně přečetl všechny stenozáznamy²⁴ z Poslanecké sněmovny ohledně audiovizuální legislativy a analyzoval postoje a argumentaci politiků, kteří se k ní vyjadřovali. Ze stenozáznamů bylo možné alespoň částečně zjistit, jaká byla tehdy atmosféra v Poslanecké sněmovně, což více popíše v empirické části diplomové práce.

Smyslem analýzy dat bylo především získat co nejvíce dat z odlišných zdrojů, které se vztahovaly k hlavním tématům zkoumané problematiky a prostřednictvím nich odpovědět

²³ Viz použité zdroje diplomové práce.

²⁴ Viz použité zdroje diplomové práce.

na položené výzkumné otázky. Vzhledem ke specifčnosti vybraného tématu a kvalitativnímu přístupu k práci jsem nevyužíval zcela systematický přístup sběru a analýzy dat, postup byl pružnější a přizpůsoboval jsem ho daným podmínkám, jelikož jsem do poslední chvíle nevěděl, jací aktéři se výzkumu zúčastní a jaká seženu data. Abych zvýšil validitu dat, tak jsem postupoval způsobem, kdy jsem se snažil získat všechny možné druhy dat vztažených k tématu práce, pozornost jsem upínal především na hlubší zkoumání vztahů mezi zjištěnými proměnnými. Jelikož jsem zkoumal dynamiku změny, tak pro větší validitu výzkumu jsem analyzoval data se zamyšlením nad tím, jaký vliv měla vybraná data na tuto změnu. Při analýze dat jsem se snažil postupovat v rámci logiky MSF, jež se snaží propojit racionální a konstruktivistické pojetí.

3.8 Seznam respondentů²⁵

1) Ludmila Claussová – Stála v čele České filmové komise od jejího založení v roce 2004 do ledna 2018 a byla od počátku zapojena do jednání o zavedení filmových pobídek. V roce 2007 stála u zrodu evropské asociace filmových kanceláří EUFCN a byla do roku 2011 členkou jejího představenstva (ČFK 2018: online).

2) Aleš Danielis – Je programovým ředitelem společnosti Cinemart a působí jako profesor na Katedře produkce Filmové a televizní fakulty AMU. Zároveň působí ve vedení Unie filmových distributorů, kterou reprezentuje v představenstvu České filmové komory, a ve Filmové radě při ČFK. Je členem České filmové a televizní akademie a Evropské filmové akademie. V letech 1994 až 2012 byl ředitelem Bontonfilmu. Ke konci roku 2012 odešel z Bontonfilmu do společnosti Cinemart (Danielis 2017: 61).

3) Tereza Czesany Dvořáková – Bývalá ředitelka sekce neaudiovizuálních sbírek, výzkumu a informací Národního filmového archivu. Členka Rady Fondu ČR pro podporu a rozvoj české kinematografie 2009–2012. Pedagožka katedry filmových studií FF UK (SFK 2018: online).

²⁵ Respondenti zastávali ve svém profesním životě více pozic, než jsou zde uvedeny, v textu zmiňuji především ty, které jsou ve vztahu ke zkoumanému tématu diplomové práce.

4) Helena Bezděk Fraňková – Současná ředitelka Státního fondu kinematografie, kde působí od samotného vzniku této instituce. Bývalá vedoucí Fondu médií a audiovize na MK.

5) Pavel Strnad – Producent, který v roce 1995 založil filmovou produkční společnost Negativ, jež se dosud podílela na více než 40 celovečerních filmech. Člen představenstva Asociace producentů v audiovizi a její bývalý předseda (Negativ 2018: online).

6) Helena Uldrichová – Současná vedoucí Filmového centra v České televizi. Producentka a bývalá ředitelka České filmové komory a členka Asociace producentů v audiovizi.

4 Analýza aktérů

Aktéři jsou klíčovým prvkem každého veřejněpolitického procesu. Než přistoupím k samotné empirické části, považuji za nezbytné předložit základní uspořádání všech relevantních aktérů, kteří se zapojili do procesu tvorby audiovizuální legislativy. Pro správné použití MSF je potřeba určit zásadní promotéry a tvůrce veřejných politik, což jsou základní kategorie aktérů pro MSF. Prvotní motivací promotérů je ovlivňovat tvůrce veřejných politik, aby dosáhli změny v oblasti jejich zájmu. Často se podílejí přímo na procesu tvorby dané problematiky a pracují v rámci zavedených institucionálních pořádků (Mintrom a Norman 2009: 650). Proto se v níže popsané tabulce zaměřím, mimo ostatních aktérů, na promotéry, kteří nejvíce ovlivňovali konkrétní politiky (především ministry kultury). Tabulka vychází z pojetí Martina Potůčka (2016), s jejíž pomocí rozlišuje mezi formalizovanými a neformalizovanými aktéry a institucemi ve veřejné politice, ale pro účely této práce ji upravuji (Potůček 2016). Místo formalizovaných aktérů používám termín „veřejná sféra“. Místo neformalizovaných aktérů „soukromá sféra“. Ačkoliv se dopouštím určitého zjednodušení, tak pro poskytnutí lepšího přehledu rozlišuji aktéry na ty, kteří jednali pod záštitou státu, a ty, co jednali ze soukromého pohledu.

Obečně můžeme analýzu aktérů považovat za přístup či sadu nástrojů k identifikaci co největšího počtu jednotlivců, skupin či organizací, kteří jsou spjati s konkrétní politikou, a poté ke zjištění jejich záměrů, jednání, vzájemných vztahů a zhodnocení vlivu na určitou politiku (Varvasovszky a Brugha 2000: 338). Analýzu aktérů lze použít v různých fázích analýzy a tvorby politiky. Může sloužit k pochopení toho, proč a jak byla v minulosti určitá politika implementována, k vymezení různých perspektiv problému či k odhadnutí proveditelnosti různých alternativ (Nekola, Veselý et al. 2007: 226). V této práci využívám rychlou analýzu aktérů, zjednodušenou pro účely této práce. Nebudu vytvářet matice, v nichž bych podrobněji zjišťoval zájmy a postoje aktérů. Důvodem je zejména to, že se budu zájmy a postoji aktérů zabývat blíže v empirické části, a to v kontextu celého procesu tvorby zkoumané politiky. V maticích se dle mého názoru hůře odhaduje míra vlivu na danou politiku a zároveň číselné ohodnocení nikdy nemůže být tak vypovídající. Působí spíše povrchně a méně objektivně, než pokud jsou vlivy a vztahy aktérů popsány v textu se všemi důležitými souvislostmi a kontextem.

Zde pouze předložím základní přehled všech nejdůležitějších aktérů, kteří byli spojeni s procesem tvorby zákona o audiovizi. Někteří byli do procesu zapojeni přímo a někteří nepřímo. Každý z níže uvedených aktérů zastával odlišnou roli, s různou mírou vlivu na konečnou podobu zákona o audiovizi. Výběr probíhal s využitím vlastních zkušeností s touto tematikou, pomocí výpovědí od respondentů a také zkoumáním různých dokumentů. Kritéria výběru jsem stanovil takto: 1) pokud se konkrétní aktér alespoň jednou nějakým způsobem zapojil do tvorby tohoto zákona (pracoval na legislativním znění, jednal se zájmovými skupinami...), 2) komunikoval s politiky a přesvědčoval je, 3) psal/mluvil v médiích o tomto zákoně, 4) vypracoval nějakou studii/dokument ve vztahu k zákonu o audiovizi.

Tabulka č. 2. Analýza aktérů

Oblast působení	Aktéři	
	Jednotlivci	Kolektivní subjekty
Veřejná sféra	Helena Bezděk Fraňková Jiří Besser Pavel Dostál Alena Hanáková Vítězslav Jandák Eduard Janota Václav Klaus Šimona Kruková Václav Menci Václav Riedlbauch Zdeněk Václavík	Česká televize Ministerstvo kultury (Odbor médií a audiovize) Státní fond kinematografie Státní fond pro rozvoj a podporu kinematografie Vláda ČR

Soukromá sféra	Tomáš Baldýnský	Asociace českých filmových klubů
	Michal Bregant	Asociace českých kameramanů
	Aleš Danielis	Asociace producentů v audiovizi
	Vít Janeček	Asociace režisérů a scénáristů
	Ivo Mathé	Česká filmová komise
	Marta Smolíková	Česká filmová komora
	Pavel Strnad	České filmové centrum
	Ivan Trojan	Český filmový a televizní svaz
	Helena Uldrichová	Česká protipirátská unie
	Institut dokumentárního filmu	
	ProCulture	
	Soukromé televize (NOVA, PRIMA...)	
	Unie filmových distributorů	
	Dočasné spojení několika velkých hotelů - (Mandarin Oriental, Hilton, Four Seasons...)	

Zdroj: (Potůček 2016, upraveno autorem)

5 Proces tvorby zákona audiovizuální legislativy perspektivou MSF

Na rozdíl od politiků a zájmových skupin disponuji výhodou, že mohu na celý proces nahlédnout zpětně, tudíž mohu určit, v jakých momentech se otevřela okna příležitostí a jaké faktory k tomu nejvíce přispěly. Plně se do politické agendy zákon o audiovizuaci dostal v roce 2006, kdy byla téměř prosazena jeho původní novela. Jelikož novela starého zákona neprošla a takřikajíc spadla pod stůl, začal se zpracovávat úplně nový zákon. Od roku 2006 až do roku 2012 probíhala druhá fáze tohoto procesu. V roce 2012 se otevřelo okno rozhodnutí (decision window) a zákon byl úspěšně prosazen. Proto jsem empirickou část rozdělil na dvě fáze, jejichž komparace může přispět k odpovědi na položené výzkumné otázky. Co všechno k tomu bylo potřeba, se dozví čtenář v následujících řádcích.

5.1 Přehled kinematografické legislativy po roce 1989

Protože se věnuji zejména zákonu o audiovizuaci a období zhruba od druhé poloviny devadesátých let dvacátého století až do roku 2012, tak bych rád v této kapitole poskytl elementární informace o nejdůležitějších momentech v průběhu vývoje audiovizuální legislativy. Smyslem je vytvořit základní souhrn sloužící k lepší orientaci v navazujícím textu. Přidávám zde i chronologický přehled všech zákonů od roku 1989 až do současnosti, který jsem převzal a doplnil z dokumentu „Velká RIA“²⁶ zpracovaného společností EEIP, a.s., na základě poskytnutých informací od MK a dalších subjektů:

- zákon č. 483/1991 Sb. o České televizi, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 241/1992 Sb., o Státním Fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 273/1993 Sb., o některých podmínkách výroby, šíření a archivování audiovizuálních děl, o změně a doplnění některých zákonů a některých dalších předpisů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 40/1995 Sb. o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 121/2000 Sb. autorský zákon, ve znění pozdějších předpisů,

²⁶ Dokument obecně hodnotí dopady regulace navrhovaných právních předpisů, slovní zkratka RIA je tvořena z anglického Regulatory Impact Assessment. V České republice je jedná o součást legislativního procesu (Vláda ČR 2018: online).

- zákon č. 499/2004 Sb. o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 203/2006 Sb. o některých druzích podpory kultury a o změně některých souvisejících zákonů zákon č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 304/2007 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s dokončením přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání,
- zákon č. 496/2012 Sb. o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizu) (EEIP, a.s. 2009: 10) (doplněno autorem).

V roce 1989 se kinematografie kompletně privatizovala a decentralizovala, už nebyla pod dohledem komunistické strany. Stát před rokem 1989 kinematografii finančně dotoval a měl na ni monopol. Změna však proběhla bez dostatečně kvalitní systémové náhrady. Transformaci kinematografie iniciovali v té době filmaři, kteří byli sdruženi v obnoveném profesním svazu FITES. Tento aktér hrál významnou roli v počátcích těchto změn, jelikož jeden člen jejich sdružení byl dosazen na místo poradce ministra kultury pro kinematografii. Tam měl možnost pracovat na vzniku oddělení kinematografie, ve kterém se připravovala audiovizuální legislativa a také celková koncepce kinematografie (MK 2010c: 4).

První zásadní legislativní změnou bylo nařízení vlády č. 429/1990 Sb., které zrušilo VHJ Československý film a jeho Ústřední ředitelství, a kinematografie tím začala spadat pod Ministerstvo kultury²⁷. O rok později prošel zákon č. 483/1991 o České televizi. Smyslem tohoto zákona bylo ustanovit, že Česká televize, mimo jiné jako veřejná služba, bude podporovat tvorbu české kinematografie²⁸. Česká televize se stala největším producentem českých filmů, poskytovala také technické zázemí apod. Nejenom v prvních letech zastávala významnou roli, co se týče podpory kinematografie. *„Televize veřejné služby byla v prvním desetiletí své existence nepochybně klíčovým partnerem českého filmu. Pomineme-li první dva roky od jejího vzniku, kdy hledala svou identitu v nových podmínkách a musela definovat i svůj vztah k české kinematografii, vstupovala Česká televize každoročně vždy minimálně do poloviny všech aktuálně vyráběných distribučních filmů. Stala se tak koproducentem či*

²⁷ Vládní nařízení č. 429/1990 Sb., kterým se ruší vládní nařízení č. 13/1962 Sb., o nové organizaci Československého filmu

²⁸ Zákon č. 483/1991 Sb.

producentem více než 50 % realizovaných projektů (přesně 64 %), což v celkovém úhrnu představuje 107 podpořených filmů do roku 2001.“ (Krumpár 2010: 24)

Zrození Státního fondu pro podporu a rozvoj kinematografie bylo zásadním mezníkem v tvořící se nové legislativě²⁹. Konkrétně se jednalo o zákon č. 241/1992 Sb. z dubna roku 1992. O rok později vešel v platnost zákon 273/1993 Sb., jehož hlavním přínosem bylo praktické zrušení státního monopolu v oblasti kinematografie a definování činnosti Národního filmového archivu. Zákon totiž zrušil Benešův dekret, který platil do roku 1993 a byl několik let porušován, protože během těchto let se již začaly natáčet filmy pod soukromými produkcemi (MK 2010c: 4). Poté již bylo oficiálně právně možné soukromě podnikat ve filmové oblasti.

Smyslem SFPRČK byla a je především podpora tvorby českých filmů. Ve svých začátcích, konkrétně v devadesátých letech, byly jeho hlavní příjmy dotace ze státního rozpočtu a z každé jednotlivé vstupenky v kině získal 1 Kč. Důležitým finančním zdrojem byl Zákon č. 304/2007, podle kterého Česká televize musela z finančního výnosu z reklam několik miliónů měsíčně posílat SFPRČK. Všechny tyto prostředky SFPRČK přerozděloval na tvorbu českých filmů a jejich distribuci. Také podporoval propagaci české kinematografie prostřednictvím různých filmových festivalů apod. V neposlední řadě podporoval propagaci a výrobu kinematografie národních a etnických menšin, které žily v České republice.

Změnou politického režimu se otevřela možnost spolupracovat se zahraničními institucemi. V roce 1994 jsme jako země vstoupili do mezinárodního fondu Eurimages. Schválení proběhlo na jednání vlády a lze k tomu dohledat Usnesení vlády České republiky z dubna roku 1993 o souhlasu se vstupem (Vláda ČR 1993: online). Fond Eurimages byl založen

²⁹ V důvodové zprávě k zákonu se dočteme, že již v této době autoři zákona přistupovali k podpoře filmu jako k něčemu samozřejmému a důležitému. Uváděli, jak v České republice film ohrožuje malý divácký trh, který nedokáže vytvořit dostatečné podmínky pro samostatnou ekonomickou existenci producentů, jež by byla zcela nezávislá na státní podpoře. Zároveň dodávají, že hrozí riziko zahraničních investorů, kteří žánrově ovlivní produkci filmů a mohli by tím ohrozit národní charakter kinematografie (Zákon č. 241/1992 Sb.). „*Posláním Státního fondu ČR pro podporu a rozvoj české kinematografie je vytvořit institucionální základ pro tvorbu zdrojů, ze kterých bude možné financovat vybrané projekty v oblasti české kinematografie. Finanční prostředky Fondu budou využívány nikoliv k podpoře či přímému financování činnosti jednotlivých subjektů podnikajících v kinematografii, nýbrž toliko a výlučně k financování, přesněji řečeno k podpoře konkrétních projektů českých kinematografických děl nebo akcí, které slouží k podpoře a rozvoji české národní kinematografie.*“ (ibid)

v roce 1989 a je kulturním fondem Rady Evropy. Jeho cílem je podpora nezávislé filmové tvorby, což činí poskytováním finanční podpory různým filmům, ať už jde o hrané, animované či dokumentární. Tím také vytváří podmínky ke spolupráci mezi filmaři z mnoha zemí (MK 2018: online).

Následně, jak jsem již uvedl, se téměř dvacet let nestalo na poli kinematografické legislativy nic zcela zásadního. Až v roce 2012 proběhla významná změna podpory české kinematografie v podobě dlouho připravovaného zákona č. 496/2012 Sb. Mezi nejdůležitější změny patří například větší transparentnost při rozdělování finančních prostředků Fondu. Dále byl Fond vyjmut z organizační struktury MK a stal se samostatným úřadem, v jehož čele stojí ředitel jmenovaný ministrem. *„Zavedly se nové finanční zdroje, a to poplatek z převzatého televizního vysílání, poplatek z poskytování audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání (účinnost od 2016) a upravuje se již existující poplatek z kinematografického představení, který byl doposud odváděn ve výši 1 Kč ze vstupného do kina. Nově však půjde o 1 % z ceny vstupného, které lépe odráží rostoucí ceny“* (SFK 2013: 6). Změn nastalo samozřejmě mnohem více. Na zákonu několik let pracovala řada odborných aktérů z odlišných zájmových skupin, smyslem bylo dojít k maximálně možnému konsensu, a proto nový zákon přinesl mnohem komplexnější a propracovanější legislativu, než byla ta původní, kterou právě nahrazoval. Více se tomu budu věnovat také v empirické části. Názorně změnu reflektuje níže uvedený graf, v němž jasně vidíme, jak nová legislativa pomohla zvýšit financování podpory české kinematografie:

Graf č. 1. Rozpočet SFK na podporu české kinematografie



Zdroj: (SFK 2016: 20)

Poslední legislativní změnou byla novela zákona č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizu). Tato novela byla pro podporu české kinematografie ještě důležitější. Jak uvádí ředitelka Fondu Helena Bezděk Fraňková: „Novela zákona zaručuje, že Fond teď každý rok ze státního rozpočtu obdrží příspěvek ve výši 180–200 milionů korun, který bude v součtu se současnými příjmy Fondu z parafiskálních poplatků činit 350–400 milionů ročně. Prostředky, které budeme moci využít na rozvoj kinematografie, se tak oproti minulosti téměř zdvojnásobí a zároveň nám zaručí stabilitu, kterou Fond nikdy předtím neměl.” (NFA 2016: online)

V neposlední řadě je výhodou, že efektivnější systém filmových pobídek může přinést mnohem větší zájem zahraniční produkce, jejichž peníze mohou přispět k navýšení státního rozpočtu³⁰. Filmové pobídky až do této doby nebyly efektivně zpracované, přestože jsou realizovány již od roku 2010. Protože do této novelizace neměl Fond dostatek finančních prostředků, tak nemohl uspokojit všechny poptávky, které se nabízely. Z tohoto důvodu docházelo k situacím, kdy mnoho investorů opouštělo možnost realizace svých projektů v ČR. Tím pádem státní rozpočet přišel o množství zdrojů (SFK 2016: 13).

³⁰ Novela zákona č. 496/2012 Sb.

5.2 První fáze procesu tvorby audiovizuální legislativy

5.2.1 Transformace audiovizuální legislativy, vývoj idejí a odborné komunity

Nejenom film, ale také i další druhy umění po změně společenského systému procházely komplikovaným procesem tvorby nové legislativní struktury. Každá oblast měla své vlastní problémy a vývoj, ale všechny se musely určitým způsobem vyrovnat s vznikajícím tržním prostředím a zrušením centralizovaného řízení. To samozřejmě vyvolalo mnoho nejasností ohledně budoucnosti veřejné podpory umění. První větší analýzu současného stavu nalezneme v dokumentu Koncepce účinnější podpory umění na léta 2007–2013, který stav popisoval. „*Umění po roce 1989 prošlo dramatickým vývojem transformace celé společnosti provázeným odstátňováním, privatizací, transformací, rušením uměleckých organizací a v podstatě spontánním utvářením nové infrastruktury prostřednictvím občanských iniciativ a podnikatelských záměrů v rámci nových právních předpisů. Počátkem 90. let se prioritou stalo kulturní dědictví, zejména záchrana zdevastovaného památkového fondu, a oblast umění provázelo především úsilí o rušení³¹ administrativních překrad, jež bránily umělecké tvorbě*“ (MK 2006: 5).

Přechod kinematografie z komunistického politického systému do svobodné demokratické a tržní společnosti završily zákon č. 241/1992 Sb. a zákon č. 273/1993 Sb. To lze vnímat jako pomyslnou startovní čáru, ze které „vyběhl“ proces tvorby zákona č. 496/2012 Sb., jenž nahradil tuto původní legislativu. Ačkoliv porevoluční audiovizuální legislativa z roku 1992 a 1993, kdy byla ustavena, nebyla dostatečně propracovaná a brzy nevyhovovala rychle se proměňujícím podmínkám (na tom se shodnou zastánci i kritici nového zákona), tak v devadesátých letech to problém téměř pro nikoho nepředstavoval. Navíc se této oblasti málokdo věnoval a veřejně o ní diskutoval. Zpočátku to moc nepřitahovalo pozornost politiků, ani jiných zainteresovaných osob ve filmovém prostředí. V kontextu probíhající transformace společnosti se jednalo o marginální oblast veřejného zájmu, což potvrzují všichni respondenti. Dle nich bylo v atmosféře poměrně rychlého privatizování klíčové, že nějaké zákony vešly v platnost a alespoň nastavily základní parametry státní podpory kinematografie.

³¹ Z vládního prohlášení Petra Pitharta ze dne 2. června 1990.

Jak jsem již naznačil, tak se postupem času začal objevovat konsensus mezi různými aktéry, kteří poukazovali na nekonceptnost a nedostatečnou propracovanost této legislativy³². Jasně nekonceptnost formuluje například bývalá předsedkyně správní rady ČFK Helena Uldrichová, která ji popisuje v časopise Cinepur:

„Ve všech evropských zemích stát kultivuje film pomocí tří základních filmových institucí – fondu, archivu a filmového centra. V České republice mají zmíněné instituce nelogické a vzájemně nesouměřitelné institucionální i finanční postavení.

a) Státní fond kinematografie je spravován Ministerstvem kultury, ale financován odvody z výnosů filmového průmyslu.

b) Národní filmový archiv je příspěvkovou organizací (jedinou v oblasti filmu) s rozpočtem v řádu desítek milionů a mnoha desítkami zaměstnanců.

c) České filmové centrum, které spravuje Česká filmová komora o.p.s. jakožto neziskovou činnost. Činnost ČFC je financována z prostředků Asociace producentů v audiovizí a grantů Ministerstva kultury.“ (Uldrichová 2006: online)

S ohledem na státní podporu kinematografie byl nejdůležitějším nástrojem financování³³ českých filmů SFPRČK³⁴. Až postupem času se ukázaly jeho nedostatky, především ve struktuře a financování. Jak tvrdí respondent 3 a 4, zpočátku se věřilo tomu, že české filmy budou samostatně výdělečné a nebudou potřebovat státní podporu. Na privatizaci se

³² Nedostatky byly formulovány například v dokumentu MK Koncepce účinnější podpory umění na léta 2007-2013: „zejména jsou postrádány koordinační a servisní instituce, které by kinematografii, v současnosti reprezentované desítkami soukromých subjektů, poskytl dosud chybějící centralizované služby, a to zejména v oblasti propagace a exportu českého filmu. Vedle toho je třeba vzít v úvahu proměnu České televize z bývalého hlavního producenta zejména dokumentárních filmů v nynějšího významného filmového koproducenta.“ (MK 2006: 10)

³³ a) výnosy z majetkových účastí České republiky na podnikání právnických osob ve filmovém průmyslu, b) výnosy z cenných papírů nabytých od jiných subjektů, c) úvěry od právnických osob, d) splátky úvěrů a půjček poskytnutých Fondem žadatelům, e) úroky z prostředků Fondu uložených u peněžního ústavu a z úvěrů a půjček poskytnutých Fondem žadatelům, f) smluvní pokuty placené žadateli v případech, ve kterých prostředky Fondu nebyly použity podle stanovených podmínek (§ 9, odst. 5), g) dary a dědictví pro Fond, h) výnosy z veřejných sbírek a loterií organizovaných Fondem, i) sjednané podíly na příjmech z kinematografických děl, na které byly poskytnuty prostředky Fondu (§ 9 odst. 2), j) dotace ze státního rozpočtu, l) příjmy z využití filmových děl [§ 6 zákona č. 35/1965 Sb., o dílech literárních, vědeckých a uměleckých (autorský zákon), ve znění zákona č. 89/1990 Sb. (úplné znění č. 247/1990 Sb.)], pokud byly na Fond převedeny m) další zdroje stanovené zvláštními právními předpisy (Zákon č. 241/1992 Sb.).

³⁴ V návaznosti na založení Státního fondu kultury ČR v roce 1992 byl založen druhý mimorozpočtový zdroj Státní fond ČR na podporu a rozvoj české kinematografie (zákon č. 241/1992 Sb.), který se stal jediným nástrojem veřejné finanční podpory kinematografické tvorby v České republice (MK 2006).

nahlíželo jako na správnou cestu, kterou by se mělo filmové odvětví ubírat. Tato optimistická důvěra, dle nich, vyplývala například z tehdejších relativních úspěchů českých filmů (Respondent 3 a 4). V prvních letech byla vysoká návštěvnost kin či velký zájem zahraničních produkcí natáčet v ČR. Nehledě na jakékoliv finanční pobídky se dařilo přilákat na novou a levnou destinaci řadu zahraničních filmařů. Z těchto důvodů to vypadalo, že tehdejší legislativa je relativně postačující a není tudíž potřeba nějaká rychlá revize koncepce státní podpory. Celé se to však během následujícího zhruba desetiletí výrazně změnilo. Ukázalo se, že lidé z filmové obce na tuto rychlou změnu nebyli vůbec připraveni, neuměli a ani nedokázali dostatečně předvídat, jak bude situace vypadat po transformaci na tržní prostředí (Respondent 6). Změna k lepšímu ale postupovala v devadesátých letech velmi pomalu. Okno příležitostí se nejprve otevřelo v proudu problémů.

MSF předpokládá, že problémy vyskytující se v politické sféře nejsou objektivní, ale naopak spíše sociálně konstruované. Proto je pro tento proud důležité, jakým způsobem se určitá agenda dostává do pozornosti politických tvůrců (Herweg, Zahariadis, Zohlhofer 2017: 22). Musíme si tedy položit otázky: kdy se objevily první konstrukce problémů v audiovizuální oblasti a kdo je formuloval? Tento proud je složen z různých stavů, které vyvolávají zájem u politických tvůrců a občanů se těmito problémy zabývat. Dochází zde k uznání toho, jestli se konkrétní problém má řešit či nikoliv. Nejprve se však o nich musí dozvědět političtí tvůrci a to tak, že se seznamují s různými indikátory, událostmi, které vzbuzují pozornost a zpětné vazby (Zahariadis 2014: 32). K posouzení závažnosti konkrétního stavu a rozsahu možných změn různých problémů v MSF slouží indikátory. Mohou být posuzovány buď prostřednictvím speciálních studií či rutinně (ibid). Nejsignifikantnějším indikátorem byl obecně nedostatek financí, který můžeme rozdělit do několika dimenzí. První je velmi drastický úbytek diváků v českých kinech³⁵ (viz tabulka č. 3 níže). V tabulce vidíme klesající tendenci od převratu v roce 1989 z tehdejších více než 51 milionů až do roku 2007, kdy se ustálila na zhruba 10 milionů návštěvníků za rok, což vydrželo dalších několik let.

³⁵ Na pokles diváků mělo vliv mnoho faktorů, protože v tržní společnosti se začala objevovat řada nových možností, jak trávit volný čas.

Tabulka č. 3. Základní údaje o filmovém trhu v ČR

Česká republika - základní údaje o filmovém trhu				
Czech Republic - basic data				
rok	předst.	diváků	čisté tržby (CZK)	prům. vstupné
year	shows	admissions	box office (CZK)	average (CZK)
1989	540 592	51 452 520	354 404 326	6,90
1990	494 480	36 361 230	286 212 891	7,90
1991	362 614	29 897 814	323 186 510	10,80
1992	353 295	31 239 352	430 162 970	13,80
1993	301 154	21 898 200	432 904 594	19,80
1994	248 967	12 870 355	302 851 487	23,50
1995	187 369	9 253 214	254 206 096	27,50
1996	169 570	8 846 030	304 004 622	34,40
1997	168 009	9 815 024	436 960 890	44,50
1998	163 796	9 246 676	508 896 857	55,00
1999	181 291	8 370 825	496 062 893	59,30
2000	197 607	8 718 776	593 019 758	68,00

Zdroj: (UFD 2018a: online)

„Celkový propad návštěvnosti v tomto období byl provázen i propadem návštěvnosti českých filmů. Zatímco v roce 1993 české filmy navštívilo 4,3 milionu diváků, v roce 1994 to bylo už jen 2,7 a v roce 1995 1,3 milionu. Podíl v počtu návštěvníků i tržeb sice v roce 1994 překonal hranici 20 %, ale v následujících letech pod ni opět klesl. Nejhorší pozici v tomto období zaznamenaly české filmy v roce 1998, kdy je vidělo jen 14,3 % diváků a podíl tržeb klesl na 11,8 %. V roce 1999 však byl podíl českých titulů na divácích 25,3 % a na tržbách 23,9 %.“
(Danielis 2007: 79).

Jeden z nejvýznamnějších zdrojů SFPRČK byl příplatek 1 Kč z každé vstupenky do kina, tím pádem úbytek 40 milionů diváků měl nesporný vliv na pokles financí. Navíc tento poplatek vůbec nereflektoval inflaci a byl stejný jak pro komerční filmy, tak i pro školní projekce (Respondent 4). Jak vidíme, SFPRČK disponoval minimem prostředků, což byl zároveň signál pro filmovou obec, která se začala v této problematice více angažovat a výše zmíněné okolnosti definovala jako závažný problém. Nastává zde první politická manipulace, která se snaží v rámci podmínek nejednoznačnosti předkládat nedostatečnou státní podporu kinematografie za veřejný problém, jak je formulováno dle MSF. Přitom v Evropě bylo podle respondenta 6 naprosto běžné, že je audiovizuální oblast založena na

koexistenci peněz ze soukromého a veřejného sektoru, bez kombinace těchto zdrojů je to pro filmaře velmi komplikovaná situace. Třetí dimenzí finančního úbytku byla absence filmových pobídek ze strany státu. Zpočátku to nebylo tak signifikantní, protože ČR po roce 1989 byla lákavou zemí pro řadu zahraničních produkcí, včetně těch vysokorozpočtových snímků. Pro filmaře byla „neokoukaným“ místem, s mnoha filmově zajímavými lokacemi, včetně špičkových filmových štábů, a to za nízké ceny (Respondent 3 a 6). To se zpočátku nového tisíciletí změnilo, dostanu se k tomu v pozdější části textu.

Okno příležitostí jsem operacionalizoval jako šanci pro obhájce změny v audiovizuální legislativě, v níž mohou vyvinout nátlak na prosazení jejich řešení a tím upoutat pozornost politiků k jejich problémům. V textech MSF se většinou dočteme, že okno bývá otevřeno po krátkou dobu. Nicméně v proudě problémů, v němž se otevřelo první okno, se zmíněné indikátory časem nezměnily, někdy se naopak zhoršily, a proto nelze mluvit o uzavření okna. Tvrdím, že od roku 1993 měl možnost jakýkoliv zručný politický promotér využít negativních statistik ohledně vývoje v kinematografické oblasti a prezentovat je jako problém před politiky. Je potřebné se proto zaměřit nyní na proud politiky, v němž můžeme identifikovat, mimo jiné, aktéry, kteří se pohybovali v tomto prostředí. Hypotéza 1 předpokládá otevření okna v proudě politiky, pokud nastane změna v jednom z jejich tří prvků. Taková situace nastala několikrát, jak přiblížím v následujících řádcích.

Proud politiky je složen ze tří prvků – nálada ve společnosti, kampaň nátlakových skupin a změna v exekutivě či legislativě. Co si představit pod pojmem nálada společnosti, jsem již předložil při operacionalizaci v metodologické části. Teorie předpokládá, že ve společnosti existuje poměrně velký počet lidí, kteří mají tendenci přemýšlet společně, a tím vytvářet náladu, jež se v průběhu času mění. Tvůrci politik si všímají nátlakových skupin a sledují jejich reakce. Pokud pozorují u některého tématu existenci velkého konsensu ohledně jeho řešení, tak se to snaží vyvažovat a urychlují jeho proces zařazení do agendy. K tomu došlo po sjednocení filmové obce, na začátku nového století. Jako nástroj pro sjednocení a politický lobbying byla vytvořena ČFK³⁶, kde byla ve vedoucí pozici Helena Uldrichová.

³⁶ „Česká filmová komora, o.p.s., (ČFK) je obecně prospěšná společnost, která vznikla v lednu 2003 z iniciativy Asociace producentů v audiovizu (APA), Asociace provozovatelů kin (APK) a Unie filmových distributorů (UFD).“ (ČFK: online)

Podle respondenta 6 ČFK patřila se SPRFČR mezi hlavní hybatele v prosazování zákona o audiovizi. Sjednocení zájmových skupin se mělo docílit prostřednictvím rady, v níž byly zastoupeny všechny instituce spojené s oblastí audiovize, každá měla právo nominovat jednoho člena (Respondent 6).

Zahariadis (2014) říká, že náhlé změny v exekutivě či legislativě mohou dramaticky ovlivnit výběr tématu (Zahariadis 2014: 34). Měřit náladu společnosti je vskutku obtížné. Jeden z pohledů na proměnu společnosti se dozvíme od respondenta 3. Ze své zkušenosti vnímá, že v tomto období málokdo věděl, jak funguje filmový průmysl. Většinou se lidé ptali, co znamenají filmové pobídky a jiné nástroje kinematografické legislativy, muselo se vše neustále vysvětlovat. Poté se přirozeně doba změnila a dnes se naopak setkáváme s informovanějšími lidmi, kteří audiovizuálnímu sektoru rozumí (Respondent 3). Podobně tomu je i u politiků, z výpovědí respondentů bylo znát, že v současnosti jsou politici mnohem více obeznámeni s kinematografií nežli dříve. Vliv na celou audiovizuální problematiku měla i proměna společnosti a její nálada. Každopádně minimálně do roku 2006 společenská nálada nehrála takovou roli na změnu politiky a neotevřela okno příležitostí v politickém proudu.

Dalším prvkem v tomto proudu je složení vlády a zákonodárního sboru a případné změny v nich, jelikož například někteří ministři jsou více přístupní nějakým tématům nežli jiní (Herweg, Zahariadis a Zohlnhoför 2017: 25). Zaměříme-li se na období, v němž rostla frekvence komunikace mezi producenty, distributory, státem atd., tedy zhruba od konce devadesátých let do roku 2006, tak po celou tuto dobu vládlo většinou levicové složení kabinetu. Od roku 1998 do 2002 vládla menšinová vláda ČSSD³⁷ premiéra Miloše Zemana. Nutno podotknout, že bez tehdejší tzv. opoziční smlouvy s ODS Václava Klause by tato vláda nevznikla. Za jeho vládnutí se v ČR poprvé objevily investiční pobídky, což připravilo půdu pro možné otevření okna příležitostí v budoucnosti ve vztahu k filmovým pobídkám. Navíc jejich zavedení implikuje pro MSF diskuzi ohledně propojení proudu problémů i proudu veřejných politik jedním prvkem. Filmové pobídky můžeme považovat za indikátor problému i alternativu řešení, více se jim budu věnovat další kapitole. V roce 1998 bylo

³⁷ Česká strana sociálně demokratická

přijato usnesení vlády č. 298 k návrhu investičních pobídek pro investory, kteří chtěli působit v ČR³⁸ (Kavka 1998: online). Za dva roky byl navíc schválen zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách, ten již zcela vnesl do českého politického diskurzu téma investičních pobídek jako jedné z forem veřejné podpory. Zákon byl poté ještě několikrát novelizován (ibid).

Okno v proudu politiky se neotevřelo, protože v programovém prohlášení vlády Miloše Zemana nenalezneme zmínku o kinematografii³⁹, ani se jí tenkrát žádný politik více nevěnoval. Mírná změna nastala v dalších volebních obdobích. Okna v proudu politiky se začala otevírat následujícími změnami v exekutivě, čímž se podporuje hypotéza 2. Po roce 2002 vládla koaliční vláda ČSSD, KDU-ČSL⁴⁰ a US-DEU⁴¹ premiéra Vladimíra Špidly. Poté koaliční vláda premiéra Stanislava Grosse na stejném půdorysu jako vláda přechází od roku 2004 do roku 2005. Nakonec se jednalo o vládu premiéra Jiřího Paroubka od roku 2005 do 2006, opět ve stejném složení. Testovaná hypotéza 1 v politickém proudu uvádí, že politické návrhy, které souzní s ideologií vládnoucí strany, mají větší šanci na úspěch. Ideologii politické strany jsem operacionalizoval způsobem, že ji vyjadřují oficiální dokumenty jako například Programové prohlášení vlády. Levicová ideologie podporuje větší roli státu než pravicový přístup k politice, což podporuje například zavedení zmíněných investičních pobídek.

Podíváme-li se do programového prohlášení těchto vlád, zjistíme, že tomu tak skutečně je. Mimo vlády Miloše Zemana je u dalších vlád již vidět, že reflektují vývoj v audiovizuální oblasti. „*Vláda připraví právní úpravu, podporující českou kinematografii, vycházející z analogických úprav členských států Evropské unie.*“ (Vláda ČR 2002: online) U vlády Grosse to znělo takto: „*Vymezi při realizaci své kulturní politiky také odpovídající postavení české kinematografii a vypracuje nový model jejího financování.*“ (ibid 2004: online) A podobné znění i u premiéra Paroubka: „*Proto vláda vypracuje a předloží ke schválení návrh zákona o veřejné podpoře kultury, novelu autorského zákona a bude pokračovat v*

³⁸ „*Tímto krokem byly stanoveny základní podmínky pro investory. Žadatel o investiční pobídky musel investovat 'na zelené louce' minimálně 25 mil. USD.*“ (Kavka 1998: online)

³⁹ Nabízí se otázka, do jaké míry to ovlivnila opoziční smlouva s ODS Václava Klause, který byl velkým odpůrcem veřejné podpory kinematografie.

⁴⁰ Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová.

⁴¹ Unie svobody – Demokratická unie.

úsilí minulých vlád zajistit odpovídající postavení české kinematografii prostřednictvím nového modelu jejího financování.“ (ibid 2005: online)

Filmová obec v tomto ohledu měla otevřenější dveře, jinými slovy měla větší šanci na změnu, protože novelizaci staré audiovizuální legislativy nebránila ideologie vládnoucí strany. Za předchozí pravicové vlády Václava Klause by to nebylo moc reálné. Je třeba mít ale na paměti předpoklad MSF ohledně nejasných preferencí politických stran. Dominance levicové ideologie ve vládě ještě neznamená jistou šanci na změnu v zavedení nové legislativy (kinematografie jako veřejný zájem), což se v roce 2006 potvrdilo. Pod všemi čtyřmi zmíněnými premiéry působil jako ministr kultury Pavel Dostál, politická stabilita v tomto ohledu zvyšuje pravděpodobnost na prosazení dané politiky. Jeho kontinuita na MK se pravděpodobně projevila i v podobně formulovaných částech věnujících se kinematografii v programových prohlášeních. Pavel Dostál také patří mezi první politiky, kteří se věnovali problematice kinematografie. *„(Pavel Dostál) byl poměrně aktivní z hlediska usazení toho kinematografického prostoru do ministerstva kultury“* (Respondent 5). Na tom se shodla většina respondentů, že Pavel Dostál měl nejenom vztah ke kinematografii, ale také do jisté míry deklaroval, že by se s podporou kinematografie mělo něco dělat. Podle respondenta 4 byl ale tehdy opatrný a nehrnul se do předem prohraných bitev, zprostředkovával i komunikaci s dalšími poslanci. Říkal také, že v té době neměl místo v rozpočtu pro kinematografii, takže doporučoval hledat také jiné zdroje financování (Respondent 4). Respondent 6 roli Pavla Dostála tak nepřeceňuje, protože i přes to, jak dlouho byl ministrem, tak se změna neprovedla, a tudíž tak aktivní nebyl (Respondent 6). Toto tvrzení je zčásti pravdivé, ale každopádně to byl první politik, který se tím začal více zabývat.

Za Pavla Dostála byla ve spolupráci MK a ČFK zpracována první komplexní odborná studie o českém filmovém průmyslu. MK jí také zčásti financovalo⁴². Její přínos byl nesporný,

⁴² „O nutnosti statisticky zmapovat kinematografický průmysl se hovořilo již dlouho, veškeré plány a koncepce ztroskotaly na jediném a hlavním – kdo studii bude financovat. Spor mezi Asociací producentů v audiovizí a Ministerstvem kultury nakonec rozlousknul v květnu 2004 v Cannes bývalý ministr kultury Pavel Dostál, který přislíbil příspěvek ve výši několika milionů korun. Volba padla na britskou společnost Olsberg/SPI ze dvou důvodů – rozhodla jednak cena, která byla porovnatelná s cenami českých poboček světových auditorských společností jako KPMG nebo Ernst&Young, za druhé zkušenosti Olsberg s podobnými analýzami. Podobný materiál již zpracovávala pro British Film Commission, Evropskou komisi nebo UK Film Council.“ (Borovan

jelikož se v ní nashromáždilo mnoho dat, která byla následně zformulována do doporučujících závěrů. Navíc se mohly argumenty z této studie využít pro přesvědčování politiků, že má smysl investovat čas a energii do nové a propracovanější audiovizuální legislativy, čehož mohl využít nějaký zručný promotér. Mimo jiné se právě věnovala filmovým pobídkám a zdůvodňovala, proč jsou přínosné pro stát. Jak již bylo řečeno, v devadesátých letech dvacátého století, a ještě na začátku století nového, ČR patřila mezi často navštěvované země za účelem natáčení zahraničních filmů, aniž by tu existovala nějaká koncepce filmových pobídek. V této době se formovaly zájmové skupiny, které začínaly svým jednáním působit na změnu v audiovizuální politice.

Předpokladem MSF je, že čím je více zájmových skupin a čím více drží při sobě, tím je větší pravděpodobnost na dosažení změny a naopak (Herweg, Zahariadis a Zohlhofer 2017: 25). V průběhu devadesátých let se vykristalizovala podoba nejdůležitějších zájmových skupin, jež měly vliv na změnu v této politice. Důsledek to má i pro MSF, jelikož se v těchto zájmových skupinách formovali také klíčoví promotéři. Jedna z těch, co měla největší vliv na tvorbu zkoumané legislativy, byla UFD, založena v roce 1992 (UFD 2018b: online). Vliv UFD byl silný také z toho důvodu, že se časem spojila se soukromými televizemi a hájila podobné zájmy v kontextu procesu tvorby nového zákona o audiovizu. Druhou významnou zájmovou skupinou byla APA, která byla založena v roce 1994. Jejím hlavním cílem je ochrana zájmů producentů a komunikace s ostatními aktéry, také s orgány státní správy (APA 2018: online). APA vždy v minulosti patřila k těm neaktivnějším a nejhlasitějším aktérům, jež se snažili formulovat vize a návrhy toho zákona (Respondent 6). Propojením zájmových skupin prostřednictvím ČFK se otevřelo nové okno v proudu politiky, což podporuje hypotézu 2, která předpokládá otevření okna pomocí změny v kampani zájmových skupin.

Přestože obě tyto skupiny pracovaly na změně v audiovizuální legislativě, tak mezi nimi nepanoval jasný konsensus na samotné formě zákona. Respondent 4 uvádí, že to bylo pochopitelné, protože jedním z cílů byla změna možných finančních zdrojů v nové legislativě, aby se zapojili do financování také distributoři, provozovatelé kin a televize

2006: online)

(poplatek z televizní reklamy). V tomto ohledu by to bylo pro producenty výhodnější než pro výše zmíněné aktéry (Respondent 4). Respondent 5: „*Filmová komunita byla v té době poměrně v tomto směru rozhádaná.*“ (Respondent 5) Následovala dlouhá diskuze, jež trvala až do roku 2006, v tomto období se pracovalo na kompromisu a novelizaci⁴³ stávajícího zákona (Respondent 4). Mimo tyto dva základní názorové proudy existovaly ještě další zájmové skupiny, jež byly zapojeny do tohoto procesu a každá z nich měla jinou roli, nikoliv však tak zásadní. Zejména to byly FITES, Asociace režisérů a scénáristů, Asociace českých kameramanů a Česká protipirátská unie. Ačkoliv mezi aktéry panovala shoda na tom, že je nutná změna, tak v období do roku 2006 nebyly jednotní jako po roce 2006, na čemž se shoduje většina respondentů. Čím více se blížil rok 2006, tím více se sblížovaly všechny zájmové skupiny. Jaké byly návrhy alternativních řešení zkoumané problematiky a kdo je navrhoval? Na to se podívám prostřednictvím proudu veřejných politik.

V tomto proudu spolu soupeří různé myšlenky, názory a nápady na řešení konkrétní veřejné politiky, které se snaží zvítězit nad ostatními v politických sítích. Vztáhneme-li to na téma diplomové práce, tak se obecně v kulturní politice a konkrétně v audiovizuální sekci diskutuje, jak by mohla vypadat novelizace původní legislativy, či úplně nový zákon o audiovizu. V této oblasti existují různé politické komunity, v nichž se nachází odborníci na danou problematiku, akademičtí pracovníci, úředníci apod. Odborníci se scházejí ve skupinách, kde se řeší určitá oblast politiky, například audiovizuální politika. Poté jsou hodnoceny v různých formách, jako jsou rozhovory, odborné zprávy atd. Z těchto skupin vycházejí alternativní návrhy řešení, některé zaniknou dříve, některé později a jen některé projdou dále. Největší šanci mají takové návrhy, které jsou technicky proveditelné, jsou přijatelné hodnotově a mají největší šanci na realizaci. Výhodu mají návrhy v souladu s hodnotami aktuálních tvůrců politik (Zahariadis 2014: 33). Kingdon nazývá směs těchto různých myšlenkových proudů jako „primeval soup“ (Herweg, Zahariadis a Zohlhoför 2017:23).

Cílem filmové obce bylo do roku 2006 prosadit změnu ve formě novelizace zákona č. 241/1992 Sb. Do procesu tvorby tohoto zákona se zapojilo několik zájmových skupin,

⁴³ Z politického důvodu bylo průchodnější se snažit o vytvoření novelizace, nežli úplně nového zákona (Respondent 4).

ačkoliv každá z nich měla jinou představu o podobě novelizace, tak existovala elementární shoda na tom, že změna musí nastat. Největší rozepře se týkala nastavení mechanismů financování SFPRČK. APA zastávala pozici vícezdrojového financování, aby nefinancoval české filmy jenom stát, ale také televize a provozovatelé kin. Ti naopak s touto verzí novelizace nesouhlasili a argumentovali, že stát by se na financování měl podílet více než soukromý sektor, podobně jako je to v jiných evropských zemích. Když byla vytvořena ČFK, tak v ní probíhaly diskuze a hledání kompromisu mezi těmito dvěma hlavními zájmovými skupinami, ale skupin z filmové oblasti tam bylo samozřejmě zastoupeno mnohem více. Jednalo se spíše o možné návrhy novelizace, protože v této době ještě neexistovala nějaká propracovanější koncepce nové legislativy, která by mohla radikálně změnit tu starou. Úplně první návrh, přesněji Věcný záměr zákona na novelizaci zákona č. 241/1992, byl projednáván v roce 1997 Legislativní radou vlády, byl však stáhnutý z programu jednání vlády (MK 2010a: online).

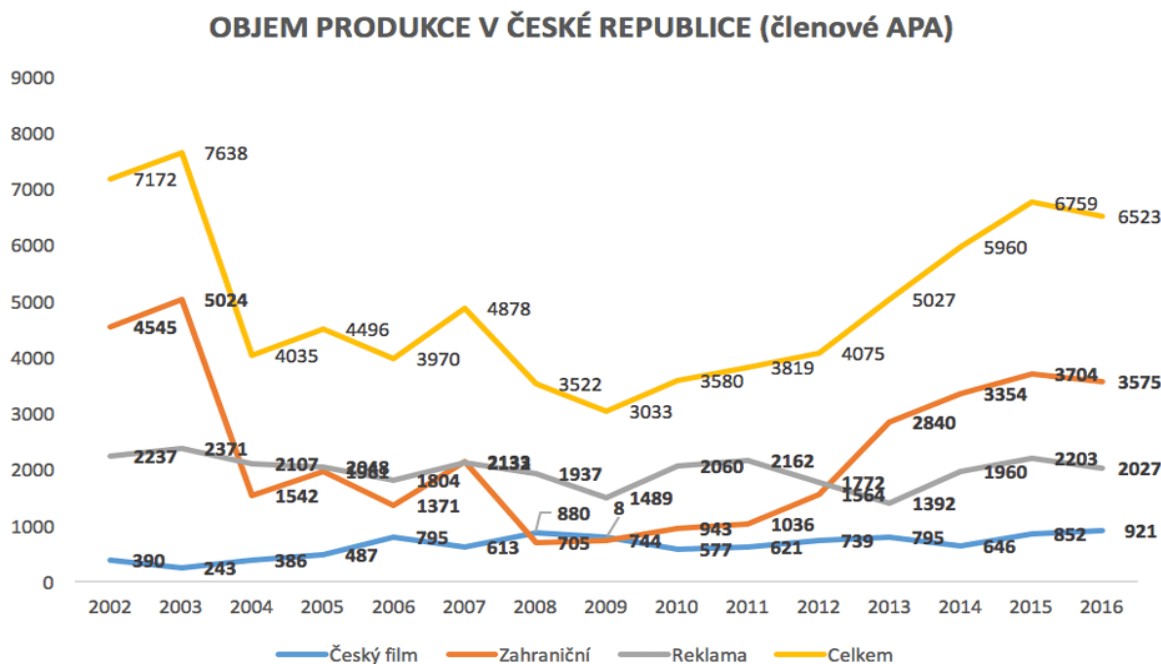
Zástupci filmové obce si sami vytvořili i pomocí několika různých institucí integrovanou síť pro usnadnění komunikace (především v podobě ČFK). Z důvodu nízkého počtu členů ji lze považovat za více integrovanou síť, což je taková, která má menší počet účastníků, je více konsensuální a je do ní omezenější přístup (Herweg, Zahariadis a Zohlnhoför 2017: 23). Přestože v této komunitní síti neexistoval úplný konsensus, cíl byl stejný. Zahariadis (2014) uvádí, že úroveň integrace se liší v každé zemi. Daná institucionální konfigurace do značné míry ovlivňuje vývoj idejí, tedy jejich zrod a jejich důležitost (Zahariadis 2014: 33). U podpory kinematografie můžeme vysledovat dvě ideje, jež jsou postaveny na základním rozdílu mezi levicovým a pravicovým pojetím, pokud si problematiku zjednodušíme. Což znamená, zda má stát podporovat kinematografii či nikoliv. Jelikož od roku 1998 do roku 2006 vládla levicová až středová politika, v níž byl téměř po celou dobu jeden ministr kultury z ČSSD, tak připravovaná novelizace audiovizuální legislativy souzněla s akceptovanými hodnotami politických tvůrců, čím se zvýšila šance na přijetí. Tím se také postupně měnilo rámování kinematografie, politici ji považovali za veřejný zájem. Novelizaci v roce 2006 vláda dokonce schválila, ale narazila následně na odpor prezidenta Václava Klause, který ji vetoval. V ČR prezident nemá takovou moc, tudíž bylo možné ho přehlasovat, ale tento pokus nakonec selhal. Na tomto příkladu vidíme, že by šance na změnu byla pravděpodobně vyšší, pokud by prezident byl levicového zaměření a byl zastánce

kinematografie jako veřejného zájmu.

5.2.2 Filmové pobídky, změna v procesu tvorby audiovizuální politiky

Zlom a další otevření okna příležitostí v proudu problémů nastal v roce 2004, kdy podobně jako návštěvnost kin dramaticky klesl počet zahraničních filmových štábů v ČR. Původní okna v proudu problémů nebyla stále uzavřena. Takže nové okno v proudu problémů rozšířilo počet negativních indikátorů, které mohly být využity prostřednictvím nějakého promotéra. Názorně se na to můžeme podívat v tabulce objemu produkce v ČR, kde oranžová čára značí produkci zahraničních filmařů. Z grafu lze dále vypožorovat, že dochází i k celkovému poklesu objemu produkce v ČR. Situace se nezměnila až do roku 2012, ale tomu se budu podrobněji věnovat v dalších kapitolách empirické části.

Graf č. 2. Objem produkce v České republice (členové APA)



Zdroj: (APA 2016: online)

Otevřít okno může, dle MSF, speciální událost. Událost pojednávající o určitém problému. Podle Zahariadis (2014) je pozornost stanovena zejména politickými promotéry a médii (Zahariadis 2014: 32). Tyto události jsou chápány jako něco nečekaného, například přírodní katastrofy, různé nehody či násilné trestné činy, tedy takové události, které dokáží přitáhnout

značnou pozornost politiků (Herweg, Zahariadis a Zohlhoför 2017: 21). V kontextu audiovizuální legislativy se sice nestala žádná přírodní katastrofa, ale zavedení filmových pobídek v Maďarsku roku 2004 můžeme také považovat za speciální událost, která výrazně ovlivnila proces tvorby zákona o audiovizí.

Zavedení filmových pobídek v Maďarsku zapříčinilo, že došlo k markantnímu odlivu zahraničních filmových produkcí z ČR. „V roce 2004 v ČR dochází k meziročnímu poklesu objemu zahraničních produkcí o 70 %. Celkový objem audiovizuální produkce (zahrnující i české filmy a výrobu reklamních spotů) se v důsledku toho snížil o 47 %.“ (MK 2010b: 2). Filmové pobídky fungovaly, nebo teprve byly plánovány i v jiných zemích EU i světa. Jak tvrdí respondent 6, bylo zcela evidentní, že filmové pobídky zaváděly sousední země kvůli ČR. Oproti ostatním zde byla nesrovnatelně vyšší kvalita filmové produkce, rozmanité lokace atd. (Respondent 6). Tím se nás snažily vlády ostatních států dostat do nevýhody. V roce 2008 vypadala v EU situace s filmovými pobídkami následovně:

Graf č. 3. Přehled zemí, které poskytují (nebo mají v úmyslu poskytovat) podporu filmovému průmyslu



Zdroj: (EEIP, a.s. 2009: 7)

Každopádně pro ČR bylo největším konkurentem právě Maďarsko, které vytvořilo

komplexní systém, v němž bylo zahraničním producentům nabízeno až 20 % vrácených celkově utracených nákladů (Olsberg/SPI 2006: 40). Dle respondenta 3 a 6 byly filmové pobídky prvotním a zcela zásadním impulzem, který pomohl sjednocení filmové obce, přispělo to také v komunikaci s politickou reprezentací (Respondent 3 a 6). Filmové pobídky se mohly začít využívat jako silný ekonomický argument pro přesvědčování politiků, navíc výsledky ze studie Olsberg/SPI byly potvrzovány velkými auditorskými firmami a odbornými kapacitami z ekonomického světa, jako je například Michal Mejstřík (Respondent 6). Tím se otevřelo další okno příležitostí v proudu problémů.

Důležité je uvést, co vlastně všechno filmové pobídky znamenají pro ekonomiku a proč je to tak významný indikátor pro konstrukci problému. Podle studie Olsberg/SPI v ČR v roce 2004 pracovalo ve filmovém odvětví na plný pracovní úvazek⁴⁴ 4850 lidí, jde o nejrůznější profese (ibid: 24). Zahraniční produkce využívají nejenom profese v audiovizuálním sektoru, ale celou řadu dalších jiných profesí, celkově jde o: „*Tvůrčí profese (producenti, režiséři, herci), finance a účetnictví (produkční účetní, výkonní producenti), technický personál (osvětlovací a zvukoví technici), řemeslníci (štukatéři, tvůrci dekorací, kostýmy, atd.), specializované služby (modeláři) a postprodukční pracovníci (filmoví střihači) představují vysoce kvalifikovaná pracovní místa, které přinášejí význačný příspěvek hrubému domácímu produktu země. Potřeba širokého spektra místních služeb včetně ubytování a stravování, dopravních služeb, včetně místních dodavatelů zboží a služeb (obchody s nábytkem, květinářství, prádelny a řada dalších) navíc vytváří nepřímou zaměstnanost tisíců pracovníků.*“ (ibid: 36) Z toho jasně vyplývá, že zahraniční produkce zde nejenom investují své finanční prostředky, ale také zaměstnávají stovky či tisíce lidí, kteří následně odvádí ze svých výdělků daně do státní pokladny. Navíc díky tomu získávají filmové štáby zkušenosti a příležitost pro zlepšení své kvalifikace v budoucnosti. Další přínos pro stát má propagace dané země v zahraničí. Natáčením celosvětově úspěšných filmů se zvyšuje povědomí o ČR mezi turisty a rozvíjí se tím cestovní ruch. A v neposlední řadě jde o celospolečenský přínos v podobě mediální gramotnosti či filmové kultury (ibid: 36/37).

⁴⁴ Lidé ve filmovém štábu nejsou typickými zaměstnanci, jsou to většinou lidé na volné noze, kteří jsou najati určitou filmovou produkcí. Ani nemají klasický hlavní pracovní poměr, jako je to běžné v jiných zaměstnáních, ale měří se to tzv. FTE (Full Time Equivalent Job), což je ekvivalent plného pracovního úvazku, založen je na předpokladu, že 1800 hodin ročně je právě ekvivalent plného pracovního úvazku (Olsberg/SPI 2006: 24).

A právě filmové pobídky mají za cíl přilákat zahraniční filmaře a využít tohoto investičního potenciálu, který jsem popsal výše. Existují dva základní typy filmových pobídek: 1) „*Pobídky související s daněmi: daňové bonusy, investiční stimuly, zpětný pronájem.*“ a 2) „*Pobídky související s náklady: kompenzace produkčních nákladů, slevy na náklady, na práci, výhodné dohody o pronájmu zařízení.*“ (Dočekal 2006: online) ČR navíc disponuje velmi kvalitním filmovým zázemím pro zahraniční filmaře: „*Vývoj českého filmového průmyslu demonstruje to nejlepší, co může Česká republika nabídnout v obchodním, kulturním a sociálním smyslu. Stavění na vlastních filmařských tradicích, vysoká kvalita infrastruktury, bohatost lokací a domácí tvůrčí talent – to vše bylo využito pro vybudování průmyslu, který je vysoce respektován profesionály jak doma, tak na celém světě.*“ (Olsberg/SPI 2006: 11)

V tradičním pojetí MSF se okno otevírá v proudu politiky nejčastěji volbami a změnou poslanců či ministrů. Podle hypotézy 2 však k otevření okna může dojít i změnou v kampani zájmových skupin. K takové změně došlo v období, kdy se otevřelo okno v proudu problému prostřednictvím zavedení filmových pobídek v Maďarsku. Do procesu tvorby audiovizuální politiky se vložila nová a poměrně nečekaná zájmová skupina, která tím zároveň sblížila již uvedené APA a UFD. Jedná se o několik největších českých hotelů (Mandarin Oriental, Hilton, Four Seasons...). Zástupci těchto velkých hotelů začali komunikovat s ČFK, jelikož zjistili, že jim ubývá klientela z řad zahraničních filmových produkcí, což souviselo se zavedením filmových pobídek v Maďarsku. Z tohoto důvodu se v této problematice angažovali a ptali se: proč v ČR nejsou také filmové pobídky? Kolem roku 2005 ředitelé zmíněných hotelů pořádali ve svých prostorách schůzky, kde jednali se zástupci producentů a dalších aktérů. Výsledkem těchto schůzek bylo řešení, že se společně zaplatí a bude se využívat služeb profesionálního lobbisty/konzultanta, který bude přesvědčovat politiky. Což se následně opravdu stalo. Byla zaplacená nespécifikovaná právní kancelář, vypracoval se určitý dokument a jednalo se s různými politickými tvůrci. Je však nutné dodat, že těmto hotelům šlo zejména o filmové pobídky, nikoliv o celkový nový zákon o audiovizu (Respondent 3). Při otevření dvou oken v období od roku 2004 do 2006 se výrazně zvýšila pravděpodobnost na změnu v politice, k tomu byl návrh veřejné politiky v souladu s obecnou ideologií vlády, dle hypotézy 1. Tudíž ještě chyběl nějaký úspěšný promotér, který by v této době dokázal všechny tři proudy propojit a docílit tím změny. Což se nestalo,

a i z několika jiných dalších důvodů změna neprošla. Jedním z důvodů byla také pravicová opozice.

Druhou stranou názorové mince byla pravicová strana ODS a zejména její předseda a od roku 2003 prezident ČR Václav Klaus. Jak jsem již uvedl, tak pravicová opozice do roku 2006 rámovala kinematografii odlišně od aktérů z filmové obce, především pro ODS nepředstavovala kinematografie veřejný zájem. Přestože do roku 2006 nebyla ve vládě pravicová strana, tak právě Václav Klaus jako prezident měl moc a nástroje ke zkomplikování cesty připravované novelizace audiovizuální legislativy, a nakonec změnu vetoval. Václav Klaus, jako zakladatel ODS, byl velkým zastáncem trhu a menší role státu. Zejména z tohoto ideologického důvodu vetoval zákony či novelizace vedoucí k úpravě podpory státní kinematografie. Je vhodné zde uvést jeho argumentaci, kterou odůvodňoval své veto. *„Nesouhlasím s tím, že je podnikání ve filmovém průmyslu, který je standardním obchodním odvětvím, veřejným statkem, který má být financován z veřejných zdrojů. Pokud si parlament přesto něco takového myslí, jsem přesvědčen, že má být tento záměr porovnáván s jinými prioritami veřejných zájmů v momentu projednávání jednotlivých kapitol státního rozpočtu. Při této příležitosti by takový záměr musel být poctivě zdůvodněn, vysvětlen, obhájen a veřejný zájem v této věci by musel být přesně vymezen. Nic takové součástí tohoto zákona není.“* (Klaus 2006: online)

Nebyl však jediným pravicovým politikem, jenž argumentoval proti státní podpoře kinematografie. V Poslanecké sněmovně obdobně toto stanovisko bránil tehdejší místopředseda PSP Ivan Langer: *„Základní otázka tedy zní, zda je spravedlivé, nebo není spravedlivé vybrat z toho všeho, co máme rádi, co si myslíme, že by mělo být podporováno, pouze jednu část, tedy kinematografii. Já se domnívám, že to správné není, že pokud bychom měli něco takového činit, nějakou takovou podporu vytvářet, potom bychom měli najít férové rovné pravidlo pro všechny.“* (Langer Stenozáznam 2005: online) Vůči této argumentaci tehdy v Poslanecké sněmovně nejvíce „bojoval“ ministr kultury Pavel Dostál, snažil se vyvracet, že by ostatní umělecká odvětví byla tímto zákonem diskriminována. Podle něj se česká kinematografie jako jediný žánr českého umění po roce 1989 dostala do tak špatné pozice, že jediným zdrojem byla autorská práva. Ostatní umělecká odvětví byla financována z mnoha různých zdrojů (například kraje), dále popisoval situaci v devadesátých letech,

kteří k tomu velmi negativně přispěla. Hlavní vinu přisuzoval právě politikům v těchto letech, kteří zavinili „bídu“ české kinematografie, protože nezařídili žádné jiné finanční zdroje pro kinematografii, a proto se dostala do takého úpadku (Dostál Stenozáznam 2005: online).

5.2.3 Propojení oken příležitostí, zákon o audiovizi se dostává do politické agendy

V předchozích kapitolách jsem ukázal, v jakých momentech a prouděch se otevírala okna příležitostí. V prouděch problémů byla okna otevřena nejdéle, protože tím, jak nepřicházela změna zákona o audiovizi, tak do roku 2006 nebyla alternativa, která by dokázala vyvážit či nahradit úbytek financí v české kinematografii, a to včetně ztráty potenciálních miliard Kč z přilákání zahraničních filmařů na investiční pobídky. Okna v tomto proudě tedy nebyla uzavřena ani úspěšně využita nějakým promotérem. Dynamika změny nabrala největší rychlost v proudě politiky v roce 2004, kdy byly zavedeny filmové pobídky v Maďarsku a zároveň se objevila kampaň nové zájmové skupiny – hotelů. To přispívalo ke sjednocení zájmových skupin ve filmové obci. Zhruba od roku 2004 do roku 2006 bylo otevřeno několik oken příležitostí. Nejvlivnější zájmové skupiny si najmulu lobbistickou kancelář a vše vypadalo pro filmovou obec velmi nadějně, že by mohlo dojít ke změně politiky. Problémem bylo neúspěšné využití oken příležitostí a propojení proudů prostřednictvím tehdejších promotéru pod záštitou ČFK⁴⁵.

Zjištěná data podporují hypotézy diplomové práce. Návrh veřejné politiky byl v souladu s ideologií vládnoucí koalice a dostal se tak do politické agendy, to tak podporuje tvrzení hypotézy 1. Okno příležitostí se otevřelo v politickém proudě zaprvé po změně z většinové pravicové vlády na většinově levicovou (změna v zákonodárném sboru) a zadruhé v roce 2004, kdy se do procesu zapojila spuštěním nové kampaně skupina velkých hotelů. To podporuje hypotézu 2. Hypotéza 3 podporuje tvrzení, že úspěšný promotér má větší přístup k politickým tvůrcům a je více vytrvalý, žádný takový promotér se v této době neobjevil, a proto také nedošlo k propojení všech proudů.

⁴⁵ Mezi ty nejaktivnější patřila Helena Uldrichová či Pavel Strnad.

Ačkoliv někteří promotéři měli přístup k politickým tvůrcům (ministři kultury Dostál a Jandák), tak se jim je úspěšně přesvědčit nepodařilo (Respondent 5). Jedním z možných důvodů byla absence někoho na MK, kdo by chtěl změnu a snažil se ji prosadit přímo ve státní správě (Respondent 6). I přes to určitá změna nastala, jelikož se audiovizuální politika dostala do agendy politiků a od roku 2006 v ní již zůstala až do roku 2012. Byl nedostatek úspěšných promotérů jedinou příčinou, proč zákon o audiovizí v roce 2006 neprošel? Komplikovaly změnu politiky jiné faktory? Dále se na tyto otázky pokusím odpovědět a ukáži, proč se nepodařilo propojit všechny proudy.

Pokud se v jeden moment střetnou všechny tři proudy, tak nastává nejvhodnější doba pro rozhodnutí v dané politice. „*Pro vysvětlování tvorby veřejných politik je z pohledu teorie tři proudů důležité, aby se tři proudy problémů, řešení a politiky propojily v určitém časovém okamžiku, kterému se říká okno příležitosti a které vytváří šanci, že určitá podoba veřejné politiky bude přijata tvůrci veřejných politik.*“ (Novotný et al. 2010: 44) Tento předpoklad však neplatí automaticky. Vycházím z nejnovější modifikace MSF Herweg, Huß a Zohlnhoför (2015), tedy rozdělením na „agenda window“ a „decision window“ (Herweg, Huß a Zohlnhoför 2015). Jelikož v roce 2006 byla zkoumaná novelizace vetována prezidentem a nepřehlasována v parlamentu, tak se nejednalo o rozhodnutí.

Otevření okna příležitostí je, dle tvůrců MSF, poměrně vzácné a jeho otevření trvá krátkou dobu. Lze ho předvídat, jako například volby, či jde o událost typu nějaké pohromy, jež se předvídat nedá. Může být otevřeno ve dvou ze tří proudů – v proudu problémů a politickém proudu (Herweg, Zahariadise a Zohlnhoför 2017: 26). S tímto pohledem polemizují, protože „krátkou dobu“ lze definovat mnoha způsoby, navíc jsem naznačil, že okno příležitostí může být otevřeno i delší dobu. Okna se otevřela v proudu problémů i proudu politiky, ke snaze o spojení proudů docházelo mezi roky 2004 až 2006. Snažila se je spojit zejména ČFK pod vedením Heleny Uldrichové a dalších promotérů z filmové obce. Vytvořilo to větší tlak na politiky a problém se dostal do jejich agendy. K přesvědčování politiků zčásti pomohla studie společnosti Olsberg/SPI. Nabízí se otázka, do jaké míry lze tuto situaci považovat za otevření okna příležitostí v proudu problémů, protože se v určitém smyslu jednalo o speciální událost. Jak vidíme, tak se v tomto období otvíralo mnoho oken a dynamika změny se oproti předchozímu období velmi zrychlovala.

Dynamika změny se zbrzdila 24. července 2005, protože zemřel Pavel Dostál, což proces tvorby zčásti zkomplikovalo. Uzavřelo se tím jedno okno v proudu politiky. Po něm však nastoupil na MK Vítězslav Jandák, který „zdedil“ po Pavlovi Dostálovi jak rozpracovanou novelu, tak studii od Olsberg/SPI. Dle informací od respondentů byl i Jandák hodnotově pro zavedení novelizace, navíc k němu měla část filmové obce přístup a komunikovali to s ním osobně (Respondent 5). Proces tedy mohl dále pokračovat. Dne 25. dubna 2006 byly propojeny všechny proudy a Poslanecká sněmovna předloženou novelu schválila, z přítomných 165 poslanců bylo pro novelu 126, pouze většina členů ODS (32) byla proti (Poslanecká sněmovna 2006a: online). Následně Senát vrátil novelu s pozměňovacími návrhy, avšak Poslanecká sněmovna zákon schválila v původní verzi, a to opět silnou většinou 124 z 184 přítomných poslanců (Poslanecká sněmovna 2006b: online). Nelze jednoznačně určit, kdo měl největší vliv na propojení oken. V tomto období se jednalo spíše o více aktérů a promotérů z filmové obce, kteří se zasadili k prosazení této změny. Největší vliv na propojování proudů měla ČFK. Politický souboj filmová obec nakonec prohrála a k prosazení novelizace nedošlo.

Novelu vetoval prezident Klaus a vrátil zpět do sněmovny. Přestože v Poslanecké sněmovně byla proti tomuto zákonu pouze ODS, tak na druhý pokus již nebyla dostatečná podpora pro prosazení změny. Aby bylo veto přehlasováno, bylo potřeba minimálně 101 hlasů, což neměl být problém, vzhledem k předchozím dvěma hlasováním. Přítomno bylo 136 poslanců a z nich hlasovalo pro zavedení novely 95, tudíž o pouhých 6 hlasů veto nebylo přehlasováno. Vysvětlovat to může chybějící úspěšný promotér, který by dokázal zajistit přítomnost většiny poslanců. V ČSSD bylo nepřítomno dokonce 24 poslanců a v KDU-ČSL hlasoval proti změně Ladislav Šustr (v prvním hlasování hlasoval pro). Je potřebné zmínit, že hlasování probíhalo po 20:00, šlo o poslední hlasování v ten den a před novými volbami do Poslanecké sněmovny. Neobvyklé bylo i vystoupení ministra Jandáka, který konstatoval na obhajobu novely pouze: „*Vážená paní předsedající, dámy a pánové, myslím si, že k tomuto zákonu už bylo řečeno všechno. Jednou prošel Sněmovnou, prošel Senátem, prezident ho nepodepsal. To je všechno. Děkuji vám mockrát.*“ (Jandák Stenozáznam 2006: online) Z těchto slov nelze implikovat výraznou snahu z jeho strany o změnu v této politice. Navíc ve stenozáznamu se můžeme dočíst, že v sále byla uvolněná atmosféra, je uváděn „*neustálý hluk*“ a poslanci to podporovali svými vyjádřeními. Poslanec Zdeněk Jičínský: „*Vážená*

paní předsedající, kolegové, kolegyně, chápu, že v tuto dobu už není náladu pro věcnou diskusi, jakkoliv by tento problém věcnou diskusi velmi zasloužil.“ (Jičínský Stenozáznam 2006: online) Poslanec Michal Doktor: *„To, co ale zůstává nezměněným faktem, je to, že Poslanecká sněmovna v poněkud zvláštní atmosféře přijme nové zdanění.“* (Doktor Stenozáznam 2006: online)

Ministr kultury Vítězslav Jandák posléze opět pokračoval v nepříliš přesvědčivé řeči: *„Vážení paní předsedající, dámy a pánové, já jsem ani nechtěl mluvit, protože to je zbytečné. Vidím, že pan kolega si ten zákon asi ani nepřečetl, když mluví o dvojím zdanění. Ale mám pocit, že skutečně nemá smysl dále pokračovat v této diskusi. Rozhodněte se: buď ho přijmete, nebo nepřijmete. **Mně už je to po pěti měsících jedno, vám řeknu upřímně** (zvýrazněno autorem).“* (Jandák Stenozáznam 2006: online) Nestandardní situaci v Poslanecké sněmovně podtrhuje i komentář jejího předsedy Lubomíra Zaorálka: *„Vážení kolegové, já vím, že jsme před volbami, je to takové dost těžké období, přesto bych vás chtěl požádat vzhledem k tomu, že jsme tady takto naposledy, v této sestavě se už nesejdeme, abychom se za pět minut sešli v místnosti Státních aktů ke krátkému přípitku, abychom se rozloučili. Bez ohledu na politické střety mezi námi vás prosím, abychom se tam za pět minut sešli.“* (Zaorálek Stenozáznam 2006: online) Vyplývá z toho, že se poslanci mimo svých povinností také soustředili na vedlejší aktivity a je možné, že to ovlivnilo i samotné hlasování. Ukazuje to také na nejednoznačnost v politickém rozhodování, protože Jandák jako ministr kultury za levicovou stranu nebyl tak důrazný, jak by se mohlo očekávat. Tuto nestandardní situaci pomáhá vysvětlovat další předpoklad MSF, a to koncept časového uspořádání. Zde vidíme, jak je někdy komplikované upoutat pozornost politiků, jejich čas je nenahraditelným zdrojem a pokud s ním promotér nedokáže manipulovat k jeho vlastním zájmům, tak může nastat obdobně nečekané rozhodnutí politiků.

Nabízí se otázka, do jaké míry finální hlasování ovlivnila argumentace prezidenta Klause, uvolněná atmosféra blížícího se konce v Poslanecké sněmovně, nedostatek hlasujících poslanců, neprůbojný postoj ministra Jandáka či absence úspěšného politického promotéra. Jak uvádí respondent 5: *„On (Jandák) byla ta osoba, která nakonec odcouvala. Sám to nepodpořil. A byl to jeden z jakoby kamínku toho vlastně nepřehlasování toho prezidentského veta.“* (Respondent 5) Nabízí se také interpretace od většiny respondentů, že

za tím stále také lobbying soukromých televizí, které do fondu přispívat nechtěly, a tudíž si nepřály ani novou legislativu. Podle respondenta 4 roli hrálo napojení ředitele televize NOVA Železného na ODS, který proti tomu často vystupoval (Respondent 4). Tuto interpretaci potvrzují i další respondenti. „*Soukromé televize, to byl obrovský lobbying (...) tenkrát byla jiná doba, neexistovaly sociální sítě, takže televize byly pro politiky ohromně důležité.*“ (Respondent 6) MSF nemá pro zkoumání zákulisního boje ani dostatečné nástroje, abych dokázal odhalit, jaký vliv měly soukromé televize na druhé hlasování ohledně veta audiovizuálního zákona. Indicie sice existují, viz nezdařilá hlasovací disciplína poslanců za ČSSD, ale to jsou vše jen relativně nejasné nepřímé důkazy. Podstatný pro tuto práci je fakt, že takové názory se mezi respondenty, tedy aktéry, kteří byli velmi blízko tomuto procesu, existují.

Jak jsem již uvedl, při prosazování této veřejné politiky se neobjevil žádný silný promotér. Ačkoli tak v jeden moment byly všechny proudy propojeny, přesto nedošlo ke změně. Podporuje to hypotézu 3, protože úspěšný promotér by měl být vytrvalý a nikdo takový v Poslanecké sněmovně tentokrát nebyl. Což se v následujícím období změní, viz další část textu. Promotér chyběl především na MK, nebyl tam nikdo, kdo by přesvědčivě komunikoval ohledně nové legislativy s ministrem kultury a dalšími členy vlády. Faktory způsobující komplikace změny politiky byly nečekané hlasování poslanců ČSSD a neideální podmínky v Poslanecké sněmovně (šlo o poslední hlasování celého volebního období). Přitom podle předpokladů MSF se situace vyvíjela poměrně dobře k tomu, aby nastala změna. Přestože byla upoutána pozornost politiků, tak bylo obtížné hledání alternativ, jelikož existoval spor i mezi klíčovými zájmovými skupinami, i když z vnějšího pohledu působily sjednoceně a byly pro změnu. V devadesátých letech se směřovalo ke změně velmi pomalu, po jednotlivých krocích. Největší dynamika změny nastala po roce 2004, kdy bylo otevřeno nejvíce oken příležitostí a nastaly obecně vhodné podmínky pro změnu, která nebyla úspěšně využita. Podle respondenta 6 je nedosáhnutí na změnu pozitivní, jelikož v roce 2006 se jednalo o novelu, která byla navíc nedostatečná a okleštěná. Hrozilo, že by se to poté zaseklo a zákon by nakonec nebyl v takové podobě, jako je dnes. Což by nebylo ku prospěchu (Respondent 6).

5.3 Druhá fáze procesu tvorby audiovizuální legislativy

5.3.1 Sjednání zájmových aktérů a formování nového zákona o audiovizi

V druhém zkoumaném období od roku 2006 do roku 2012 se situace razantně proměnila. Po nepřehlasovaném vetu prezidenta Klause se spustilo několik protestů na straně filmové obce, což způsobilo nové otevření okna v proudu problémů prostřednictvím speciální události. Okno bylo otevřeno pouze po krátkou dobu. Rozhořčení se konalo zejména ze strany producentů, studentů FAMU⁴⁶, filmových režisérů a dalších zájmových skupin.

Celý tento nesouhlas byl reflektován v mnoha médiích – Český rozhlas, Česká televize, Lidové noviny, Aktuálně atd. Téma bylo velmi medializované a také i díky tomu se problematika dostala do širší politické agendy. Zviditelnění pomohla i specifická událost na 59. ročníku Mezinárodního filmového festivalu v Cannes, který se konal v květnu 2006, tedy hned po prezidentském vetu. Filmoví zástupci ČR zde zrealizovali protest formou uzavření českého stánku, byla také stažena česká vlajka a byla oznámena stávka až do konce festivalu (Šmíd, Malá a Matúšů 2006: online). Český filmový stánek zde byl pod záštitou Českého filmového centra⁴⁷. V rozhovoru se zástupkyně Českého filmového centra vyjádřila k události v Cannes takto: „*Protest vznikl v reakci na dlouholetou snahu změnit situaci české kinematografie, která trpí chybějící legislativou, absencí konceptu kulturní politiky, podfinancováním. Samozřejmě že každý protest musí být svým způsobem negativní, protože cílem je výrazně upozornit na nedostatek, který je vnímán jako normalita. A to byl cíl i tohoto protestu: upozornit na mnoho let nevyhovující a neřešenou situaci. A teď, díky tomu šoku a tlaku, se možná podařilo prolomit nezájem.*“ (Dvořáková 2006a: online)

Situace byla poměrně vyhrocená a pokračovala schůzkou v Praze, kde se setkali zástupci filmové obce, například Petr Vachler, Jiří Bartoška, Miroslav Ondříček, Ivo Mathé, Helena Uldrichová či Ondřej Trojan. Domlouvali se na východiscích z této situace, a také jak budou

⁴⁶ Filmová a televizní fakulta Akademie múzických umění v Praze

⁴⁷ České filmové centrum bylo založeno z důvodu neexistence instituce, která by se v té době starala o propagaci českého filmu v zahraničí. U jeho založení stáli Helena Uldrichová a Pavel Strnad. (Dvořáková 2006a: online)

problematiku dále řešit. Kritizovali nejenom Václava Klause, ale i Vítězslava Jandáka, který nebyl podle nich dostatečně důrazný a novelu neprosadil. Proti Jandákovi protestovali studenti FAMU, kteří vyvěsili na budovu školy provokativní transparenty, že je škola na prodej, a k tomu bylo přiloženo právě telefonní číslo ministra kultury Jandáka⁴⁸, viz obrázky níže:

Obrázek č. 1. Protest studentů FAMU A



Zdroj: (Hejdová 2006: online)

Obrázek č. 2. Protest studentů FAMU B



Zdroj: (ibid)

⁴⁸ Situace byla pro Jandáka nepříjemná zvláště v tom, že bylo před volbami a on si nemohl číslo snadno vyměnit.

Po nepřehlasovaném vetu a protestu filmařů v Cannes roku 2006 se celá filmová obec ještě více sjednotila než předtím. I přes rozdílné pohledy na formu financování se snažili pomyslně táhnout za jeden provaz a maximálně spolupracovat při hledání konsensu ohledně výběru alternativy zkoumané politiky. Tomu nadále pomáhala ČFK. Jak uváděl respondent 6, ukázalo se, že když jde „do tuhého“, tak se filmová obec umí spojit (Respondent 6). Rozdíly ohledně způsobu financování podpory kinematografie stále zůstávaly, ale postupem času slábly, protože cílem byla hlavně změna, parametry změny se upozadovaly.

Proti jednání filmových zástupců v Cannes vystoupili někteří poslanci ODS, ti byli na druhé straně barikády. Například Michal Doktor se vyjádřil k situaci takto: *"Budí to na mne dojem, jako by čeští filmaři pociťovali jakousi výsadu či nárok na výtěžnost navrhované daně. Já samozřejmě vítám, že nebyla zavedena nová kulturní, jak já jsem jí říkal Jandákova, daň, protože by to znamenalo zdražení ve videopůjčovnách a půjčovnách filmu,"* (Šmíd, Malá a Matúšů 2006: online). Vlny protestů vyústily nakonec ke schůzce mezi některými zástupci filmové obce a politiky. Schůzka se konala na filmovém festivalu v Karlových Varech⁴⁹, jednalo se o debatu mezi nově ustavující vládou, ale také prezidentem Václavem Klausem, který po schůzi dokonce zmírnil svou ostrou rétoriku vůči státní podpoře kinematografii. *„Klaus označil schůzku s filmaři za užitečnou a dobrou. 'Když si sednou lidé ke stolu, jsou si schopni porozumět' řekl Klaus ČTK. Silácká gesta podle něj vystřídala vážná debata. A přinesla východisko, jak pokračovat.“* (Křivánková 2006: online)

Mirek Topolánek a Martin Bursík se na této sešlosti shodli, že je potřebná nová reforma systému financování české kinematografie. Nevraceli se již k původní novele, ale naopak se přemýšlelo o tvorbě úplně nového zákona o audiovizí. Na základě této situace se zřídila na MK odborná komunita (tzv. pracovní skupina), jejímž cílem bylo se dohodnout a pracovat na finální verzi nového zákona, v němž budou sjednoceny zájmy různých skupin⁵⁰. Pracovní

⁴⁹ Filmový festival v Karlových Varech postupem času nabýval v politické rovině na důležitosti. Probíhal většinou kolem voleb a zástupci filmové obce toho využívali a naučili se hostit politiky, kteří byli často ještě nezorientovaní, v různých barech apod. To částečně pomáhalo v komunikaci s politiky (respondent 1).

⁵⁰ Členové Pracovní skupiny: – Tomáš Baldýnský - Rada Státního fondu pro podporu a rozvoj české kinematografie – Petr Bok - Asociace režisérů a scénáristů – Michal Bregant – Filmová a televizní fakulta Akademie múzických umění – Aleš Danielis - Unie filmových distributorů – Radomír Dočekal - Asociace producentů v audiovizí – Vít Janeček – Filmová a televizní fakulta Akademie múzických umění – Marek Jícha - Asociace českých kameramanů – Jiří Králík - Asociace českých filmových klubů – Ivo Mathé - Česká filmová a televizní akademie – Andrea Prenghyová - Institut dokumentárního filmu – Markéta Prchalová – Česká

skupina vypracovala dokument s názvem Teze zákona o kinematografii. V těchto tezích se popisují možnosti, jak by bylo možné financovat podporu kinematografie, které oblasti kinematografie by měl stát podporovat, jak by měly vypadat kinematografické instituce a také, co by měl například navržený systém přinést nového pro podporu kinematografie (Pracovní skupina MK 2007: online). Všichni respondenti se shodují, že se v rámci pracovní skupiny zmírnily konflikty, které byly mezi nimi dříve. V pracovní skupině byly zastoupeny všechny zájmové skupiny, jichž se dotýká nový připravovaný zákon o kinematografii. Svou funkci zde stále plnila ČFK, která byla prakticky jediná, kdo poskytoval připomínky k zákonu, pozměňovacím návrhům či lobbingu (Respondent 6). Dále se na festivalu dokonce mluvilo o podpoře kinematografie jako o jedné z priorit potenciální vlády (ibid). Politici přislíbili, že akutní nedostatek financí vyřeší krátkodobým finančním příspěvkem okolo 200 milionů korun. Nakonec dotace činila 100 milionů korun poskytnutých v roce 2007⁵¹. Událost spustila celý proces tvorby nového zákona, který trval až do roku 2012 (Respondent 4).

V proudu politiky se postupně otevřelo několik oken příležitostí. Do roku 2006 byly poměrně stabilní vlády, a především ministr kultury Pavel Dostál, který vydržel ve funkci sedm let. Druhé zkoumané období bylo politicky velmi proměnlivé a nestabilní, vystřídal se několik vlád a ministrů, včetně vlády úřednické. Volby v roce 2006 vyhrála ODS, jež se následně pokusila sestavit koaliční vládu, což skončilo neúspěchem. Ačkoliv vláda nezískala důvěru v Poslanecké sněmovně, tak vládla v demisi až do ledna roku 2007, kdy se na druhý pokus Mirku Topolánkovi podařilo vytvořit koaliční vládu ODS, KDU-ČSL a SZ⁵². Je nutné zmínit, že vláda měla dohromady 100 mandátů a byla ustavena z toho důvodu, že dva členové ČSSD opustili při hlasování sál Poslanecké sněmovny. Tato vláda pak vládla až do roku 2009, kdy jí byla vyslovena nedůvěra. Jak již víme, tak ODS před rokem 2006 byla hodnotově proti novelizaci audiovizuálního zákona. Tento pohled se novými vrcholnými představiteli výrazně změnil. Odkazuje to opět na předpoklad MSF ohledně nejednoznačnosti politického života, kdy se neustále proměňují preference politiků.

protipirátská unie – Marta Smolíková - ProCulture – Pavel Strnad - Asociace producentů v audiovizí – Jan Štern – FITES – Ondřej Trojan - Asociace producentů v audiovizí – Helena Uldrichová - Česká filmová komora – Zástupci Ministerstva kultury ČR Helena Fraňková – ředitelka OMA Zdeněk Václavík – zastupující vedoucí státních fondů Šimona Krukova – státní fondy (Pracovní skupina MK: 2007)

⁵¹ Mimořádné dotace měly speciální podmínky, například, že se dotace musela utratit apod. (Respondent 6).

⁵² Strana zelených

První i druhá Topolánková vláda bez důvěry měla ve svém programovém prohlášení: „*Vláda si je vědoma povinnosti uchovávat hodnoty české filmové kultury a podporovat rozvoj filmového průmyslu. Připraví právní úpravu zahrnující funkční a průhledný systém podpory české filmové tvorby s důrazem na podporu mladých a začínajících tvůrců, dokumentárních a umělecky náročných projektů.*“ (Vláda ČR 2006: online) Podobně se také vyjádřila tehdejší poslankyně za KDU-ČSL Michaela Šojdrová, která byla v jednu dobu potenciální kandidátka na ministryni kultury⁵³. Nastala nová situace, napříč Poslaneckou sněmovnou existovala hodnotová shoda na tom, že by měl vzniknout nový zákon o kinematografii. Jak víme, tak tehdejší opozice, zejména ČSSD, před volbami v roce 2006 slibovala filmové obci prosazení nové legislativy ve formě novelizace. Z tohoto ohledu byla ještě slibnější pozice pro možnou změnu dle předpokladů MSF. Opět situace v proudu politiky podporuje hypotézu 1, návrh veřejné politiky byl v souznění nejenom s ideologií vlády, ale také s opozicí. Procesu tvorby zákona však nepomáhalo, že se často měnili ministři kultury. Prvním ministrem kultury po volbách v roce 2006 byl na krátkou dobu Martin Štěpánek, který byl součástí první Topolánkovy vlády. V druhé Topolánkovy vládě byla nejprve tři týdny ministryní Helena Třeštíková a poté Václav Jehlička. Přestože v programovém prohlášení vláda přislíbila se zabývat audiovizuální problematikou, tak se nakonec tím tolik nezabývali, alespoň podle slov respondentů. „*Za Jehličky to hodně spalo, on se tím nechtěl zabývat*“ (Respondent 4). Tím se dočasně uzavřelo okno v proudu politiky. Dynamika změny se po rychlém začátku zpomalila, přes slibované změny od Topolánkovy vlády se kinematografie dostala do pozadí zájmu.

5.3.2 Nový promotér na Ministerstvu kultury

Výrazné změny nastaly na MK, nejenom z personálního hlediska, ale také v přístupu úřadu ke kinematografii a v kvalitě a četnosti zpracování různých dokumentů. Respondenti 2 a 3 uvádí, že přístup a přemýšlení o kinematografii bylo v devadesátých letech poměrně negativní a nepoučené, včetně odboru Médii a audiovize na MK. Úředníci neměli dostatečný

⁵³ „*Český film potřebuje vlastní legislativu. Dnes ji má v omezené podobě, v zákoně o Státním fondu na podporu a rozvoj české kinematografie a v zákoně o audiovizi, kde se popisuje mimo jiné Národní filmový archiv. V něm se archivují nejen všechny české filmy, ale i zahraniční. Ukazuje se, že má-li být zachována původní česká filmová tvorba, potřebuje podporu z veřejných zdrojů. O tyto prostředky se někdo musí starat, rozdělovat je, kontrolovat jejich využití, podporovat distribuci takto podpořených filmů doma i v zahraničí, starat se o filmovou výchovu především u mladé generace. To vše by mělo být obsahem samostatného zákona o kinematografii.*“ (Dvořáková 2006a: online)

přehled ohledně vývoje v audiovizuální oblasti a chyběla výraznější aktivita, která by to napravovala. Výroční zprávy byly méně propracované a neexistovala žádná koncepce či strategie (Respondent 2 a 3). Situace se s vývojem doby pomalu měnila, čemuž přispěl i nástup Heleny Bezděk Fraňkové⁵⁴ na zmíněný odbor. Začínala na pozici referentky a postupem času se stala vedoucí Odboru médií a audiovize MK. Během období, kdy byla na pozici vedoucí, se výrazně proměnilo také fungování celého odboru. Vzniklo několik zásadních strategických dokumentů a koncepcí, které byly zpracovány sofistikovaněji⁵⁵. Mimo jiné přinášely základní data o české kinematografii a svou přístupností zlepšovaly komunikaci úřadu s veřejností. Zpětně je Helenu Bezděk Fraňkovou nutné vnímat jako výrazného promotéra této veřejné politiky. Před nástupem na MK pracovala ve filmové oblasti, takže i z tohoto důvodu měla bližší vztah ke kinematografii, který se v jejím jednání projevil (Respondent 1 a 5).

Helena Uldrichová a Pavel Strnad, kteří stáli u zrodu klíčových institucí, byli také významní promotéři, ale ani jeden z nich nebyl zaměstnán na MK. Tudiž ve státní správě před rokem 2006 chyběl promotér, jenž by přímo komunikoval s politiky a měl k nim obecně větší přístup (Respondent 6). Promotér pracující na MK je ve výhodě v tom, že má více času a zdrojů k politickému přesvědčování. Vysoce postaveného promotéra v exekutivě lze považovat za určitého garanta implementace dané politiky, protože v nastavených mantinelech prosazovat a především dohlížet na realizaci veřejné politiky. Všichni respondenti se shodují, že v tomto procesu sehrála Helena Bezděk Fraňková důležitou roli. Přispívala také ke zprostředkování komunikace mezi filmovými zájmovými skupinami a státem. Jak tvrdí někteří respondenti, tak to byla ona, kdo se tím na MK zabýval a snažil se ten proces posouvat dál. Zcela potvrzuje hypotézu MSF ohledně promotérů politiky, protože jako vedoucí Odboru měla přístup k politikům a ministrům, s nimiž komunikovala. Navíc vydržela ve své funkci po celé toto období, déle než čtyři roky, což je minimální limit, kterým jsem operacionalizoval pojem vytrvalost v rámci třetí hypotézy.

Helena Bezděk Fraňková byla podepsaná nejenom pod formováním nového zákona,

⁵⁴ Pro upřesnění: v celé práci používám aktuální podobu jména Helena Bezděk Fraňková, takto se jmenuje ale až od roku 2012, předtím bylo celé jméno Helena Fraňková.

⁵⁵ Viz Koncepce podpory a rozvoje české kinematografie 2011–2016. Strategie konkurenceschopnosti českého filmového průmyslu 2011–2016.

ale i pod jeho konečným prosazením. V dalších částech ukáží, jak využila okna příležitostí a propojila všechny proudy. Nicméně je nezbytné zmínit, že nebyla jediným komunikátorem s politiky. Rozhodujících vlivů bylo více. Příkladem je role Heleny Uldrichové, která působila jako promotér ve zkoumaném procesu od jeho začátku až do konce. Připravila s dalšími aktéry mnoho materiálů, které následně využívala i Helena Bezděk Fraňková (Respondent 6). Více promotérů se stejným cílem zvyšuje pravděpodobnost přijetí zkoumané politiky.

Finanční situace se po krizovém období poměrně zlepšila díky první finanční dotaci, po níž následovala druhá. Problémem ale bylo, že to byly pouze výjimečné finanční prostředky, které byly potřeba každý rok a systémově nic neřešily. „*Ještě koncem roku 2007 přistála ve fondu další mimořádná dotace 100 milionů korun pro rok 2008 a zároveň 1. listopadu 2007 vstoupil v platnost Zákon 304/2007 Sb., na jehož základě převáděla Česká televize z výnosu z reklam částku 12 500 000 Kč měsíčně Státnímu fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie (SFPRČK) do dokončení přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání.*“ (Danielis 2017: 31)

Tzv. „diginovela“ způsobila určitou změnu ve vztahu politiků k soukromým televizím⁵⁶. Podle respondenta 4 problém spočíval v tom, že se Česká republika zavázala do roku 2012 přejít na digitální vysílání, ale předtím zároveň televizím politici prodloužili analogové vysílání až do roku 2017, což z logiky věci nešlo úplně realizovat. Z toho vznikla situace, že televize měly licence déle, než je měly mít a chtěly po státu, aby jim je automaticky rozšířil. Jenže stát mezi tím vypsal výběrové řízení na digitální licence a některé licence dal několika subjektům. To původní televize zažalovaly a tím se dostaly se státem do sporu. Podle respondenta 4 tato žaloba politiky jemně řečeno nepotěšila a nastala mezi nimi rozepře.

⁵⁶ Přehledné shrnutí problematiky kolem digitalizace v OVM: „*Televize Nova a Prima mají licenci na analogové vysílání v České republice do roku 2017. Stát se tedy musí dohodnout s majiteli obou televizí na nějakém řešení, jinak hrozí finanční postihy či případně arbitráže. Druhý problém. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání udělila šest licencí novým stanicím k digitálnímu vysílání. Soud však rozhodnutí Rady zrušil a přezkoumání se protahuje, protože Nejvyšší správní soud zase dal věc k projednání znovu Městskému soudu v Praze. A třetí problém. Česká televize se rozhodla, dá se říci, jestli to je problém vlastně, Česká televize se rozhodla dál nečekat na spory kolem licencí soukromých stanic a jde vlastní českou, česko-televizní cestou digitalizace. Celý proces vzala teda na svá bedra. Zatím. A čtvrtá věc. Oddaluje se přijetí novely vysílacího zákona, která by vyřešila patovou situaci kolem rozvoje digitálního vysílání v České republice.*“ (OVM 2007: online)

Odveta politiků cílila na prodloužení reklamy na ČT, jež měla původně skončit, tím to měli „oplatit“ původním soukromým televizím (Respondent 4). Ačkoliv je tohle interpretace pouze části respondentů, tak je pravda, že v roce 2012 soukromé televize nakonec výrazně neprotestovaly vůči tomu, že budou podporovat kinematografii.

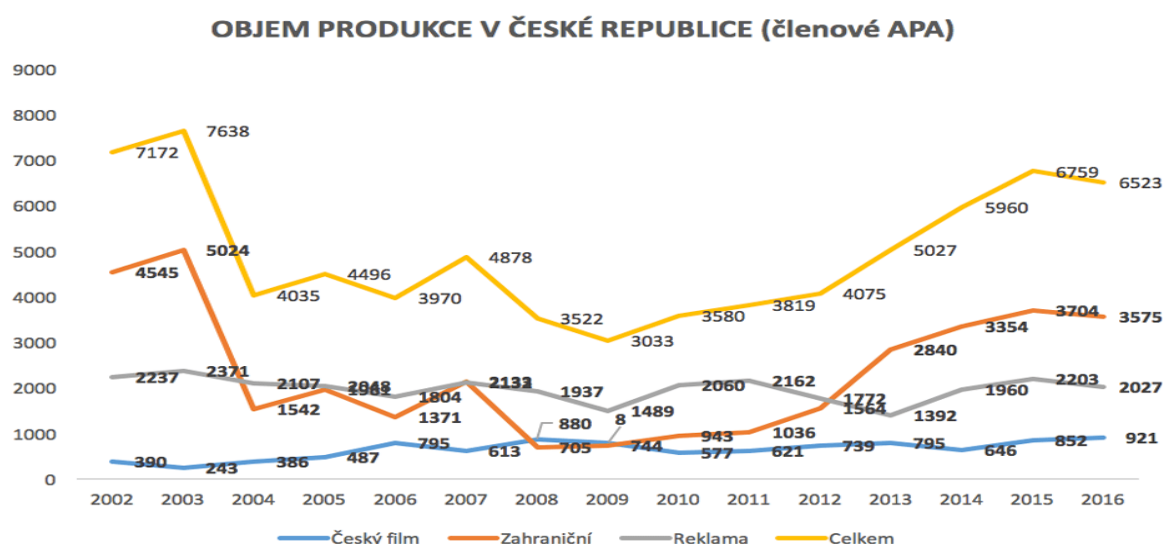
5.3.3 Úřednická vláda a schválení filmových pobídek aneb otevření zásadního okna příležitosti

V roce 2009 padla Topolánková vláda a nastoupila úřednická vláda Jana Fišera, kde se stal ministrem kultury Václav Riedlbauch a ministrem financí Eduard Janota. Od této chvíle se opět podařilo nastartovat dynamiku změny v procesu tvorby audiovizuální politiky. Na přibližování změny politiky v tomto období se shoduje většina respondentů. Podle nich se v roce 2009 otevřelo okno příležitostí, které bylo pro nastolení změny ze všech nejdůležitější. V programovém prohlášení můžeme nalézt poměrně vágní, ale přesto alespoň nějaké oznámení o snaze podpořit kinematografii. „*Vláda předloží k veřejné diskusi návrhy dalších koncepčních materiálů, zaměřených na podporu kulturních oblastí s významnými ekonomickými dopady – české kinematografie a filmového průmyslu, památkové péče, movitého a nemateriálního dědictví a digitalizace kulturního obsahu.*“ (Vláda ČR 2009: online) Impulzem k této změně mohla být také ekonomická krize v roce 2009, protože úřednická vláda byla vládou odborníků, kteří se snažili využívat různých nástrojů k tomu, jak krizi zčásti zažehnat.

Podle zjištěných výpovědí byl Václav Riedlbauch ministrem kultury, který se zajímal o problematiku kinematografie, snažil se o tom přemýšlet racionálně a bez emocí. Napomáhal několika diskuzím se zástupci zájmových skupin z filmové oblasti. Pro část ze zájmových skupin to byl on, kdo s procesem významně pohnul směrem ke změně (Respondent 5). Podle respondenta 3 a 6 však prvním, a ještě důležitějším člověkem, kdo se filmovými pobídkami zcela vážně začal zabývat, byl ministr financí Eduard Janota, který byl zároveň dlouholetým náměstkem na MF. I proto rozuměl ekonomickým přínosům pobídek a na argumenty, kterými se zástupci filmové obce snažili politiky přesvědčovat už řadu let, reagoval pozitivně. Snažil se s nimi navíc tento problém konstruktivně vyřešit (Respondent 3 a 6). Tím se částečně změnilo rámování problematiky na pragmatické.

Důkazem je Program podpory filmového průmyslu, který přijala vláda v říjnu roku 2009. Program řešil především propadnutí filmové produkce v České republice, jež nastalo jako důsledek globální ekonomické krize a mimo jiné také z důvodu zavedení jiných opatření ostatními státy v sousedních zemích. Program byl spuštěn od ledna roku 2010 (Culturenet 2009: online). Jednalo se o zavedení první formy filmových pobídek. Nastavil podmínky pro žadatele a vymezil fungování programové Rady, která je odpovědná ministru kultury. Důležité je zmínit, že výše dotace byla nastavena na 10 % či 20 % uznatelných nákladů (Vláda ČR 2010: online). V roce 2010 byly filmové pobídky tématem jednoho dílu v OVM. Helena Bezděk Fraňková uvádí, že již čtrnáct dní po spuštění tohoto vládního programu se nebývale zvedl zájem zahraničních filmařů a to, dle ní, dokazuje důležitost filmových pobídek, nehledě na to, zda je to systémově či nesystémově řešeno. Dále dodává, že pokud má filmové pobídky dvanáct členských států EU kolem ČR, tak je zavedení pobídek jediným řešením, jak jim konkurovat (OVM 2010: online). V následujících letech, zvláště od roku 2012, kdy se staly filmové pobídky součástí nového zákona, došlo k dalšímu razantnímu nárůstu zahraniční produkce v ČR. Tím se potvrdil předpoklad o jejich efektivnosti na přilákání filmařů ze zahraničí. Názorně se na to můžeme opět podívat na grafu popisujícím objem produkce v ČR, kde je zahraniční produkce vyznačena oranžovou barvou.

Graf č. 2. Objem produkce v České republice (členové APA)



Zdroj: (APA 2017: online)⁵⁷

⁵⁷ Tento graf používám již podruhé ve stejné podobě, z důvodu lepší orientace v textu.

Ačkoliv bylo zavedení vládního programu na podporu filmových pobídek důležitým krokem pro dynamiku změny⁵⁸ a přispělo to k prosazení zákona o audiovizi o dva roky poté, tak v roce 2010–2012 stále probíhal neukončený proces tvorby nové legislativy a tříbení idejí. Zastánci zákona o audiovizi neměli ještě vyhráno. Úspěch filmových pobídek fungoval jako jeden z argumentů pro přesvědčování politiků, což však nestačí. Jak uvádí respondent 2, musí dané ministerstvo intenzivně spolupracovat se všemi stranami v Poslanecké sněmovně, neustále vše politikům podrobně vysvětlovat, ukazovat názorné příklady z praxe, používat grafy, tabulky apod. a především komunikovat (Respondent 2).

Podle většiny respondentů se za těch několik let na MK naučila komunikovat s politiky právě Helena Bezděk Fraňková. V minulosti podobně politiky přesvědčovali i jiní promotéři, ale žádný z nich nebyl zaměstnancem MK, což se později projevilo jako podstatný komponent, který dříve chyběl. Jak říká respondent 6, tak aby mohla proběhnout změna, je nutné mít sjednocené filmaře, poté musí být politická vůle pro změnu a nakonec někdo, kdo chce změnu a umí ji formulovat do návrhů zákona na MK (Respondent 6). Prosazení filmových pobídek pomohlo k urychlení změny v audiovizuální politice. Byl to podpůrný argument pro změnu, jelikož pobídky přispívaly k zaměstnanosti, rozvoji infrastruktury apod. (Respondent 4). V tom lze rozpoznat jeden nástroj promotérů k přesvědčování politiků dle MSF. Jedná se o tzv. „balíčkové dohody“, filmové pobídky jako jedno z opatření byly spojovány s dalšími opatřeními během procesu tvorby nového zákona o audiovizi. Zákony se ale tvoří pomalu a úřednická vláda měla pouze dočasný mandát. Přestože se neustále měnili ministři kultury, tak se od založení pracovní skupiny nový zákon pořád zpracovával. Důležité bylo, že už od počátku na něm pracovalo mnoho rozličných aktérů a každý prosazoval svojí verzi potenciálního zákona, vše pod záštitou ČFK. Do určité míry se tímto způsobem eliminovaly nějaké větší rozepře, které byly mezi producenty a distributory před rokem 2006. Zákon se připravoval dlouhých 6 let, než byl vůbec předložen v Poslanecké sněmovně, aby mohlo dojít k hlasování.

Úřednická vláda byla dočasným řešením a po řádných volbách v květnu roku 2010 se ustavila nová pravicová vláda, čímž se uzavřelo, prozatím, jedno okno v politickém proudu.

⁵⁸ Prosazení filmových pobídek pomohlo k urychlení změny v audiovizuální politice. Byl to podpůrný argument pro změnu, jelikož přispívali k zaměstnanosti, rozvoji infrastruktury apod. (Respondent 4).

V nové vládě byla dominantní ODS s dvěma novými stranami – TOP09⁵⁹ a VV⁶⁰. Stále pokračovala ekonomická krize a nová pravicová vláda důsledky krize snažila redukovat prostřednictvím výrazných škrťů v rozpočtu. Vzhledem k tomu, že MK bylo vždy podfinancované, tak tentokrát hrozilo, že by se rozpočet ještě snížil, a to by byla možná překážka i pro formování nového zákona o audiovizi včetně filmových pobídek. Ministr financí Miroslav Kalousek o této situaci mluvil 4. 7. 2010 v pořadu OVM. Dalšími hosty byli tehdejší ministr kultury Václav Riedlbauch a kandidát na ministra kultury Jiří Besser. Miroslav Kalousek potvrdil, že chce šetřit, ale zároveň popíral, že by to mělo být na kultuře. Dále byla podstatná diskuze mezi vyměňujícími se ministry kultury. Riedlbauch tvrdil, že budoucí vláda bude mít od nich skvěle zpracované podklady k tomuto zákonu a už k úspěšnému prosazení chybí pouze politická vůle (OVM 2010: online). Moderátor se Jiřího Bessera ptal, zda bude chtít úplně nový zákon, na což dostal kladnou reakci. Pokud navíc filmové pobídky uspějí a přispějí do rozpočtu, tak za tento zákon bude sám „bojovat“ (ibid). V tomto momentu se změna opět přiblížila, byly připravené podklady k zákonu, otevřená okna jak v proudu politiky, tak v proudu problémů a na MK působil promotér, jenž se tyto okna pokusil znovu propojit. Jak ukáží dále, tak se okno v proudu politiky opět nečekaně uzavřelo.

I tato vláda dál pokračuje v nastoleném konsensu, tedy vytvoření nového zákona viz programové prohlášení: „*Vláda bude usilovat o zlepšení pozice českého filmu ve světě a o zatraktivnění ČR pro domácí a zahraniční producenty. Vláda předloží návrh zákona o kinematografii.*“ (Vláda ČR 2010: online) Novým ministrem kultury se stal oficiálně Jiří Besser. V jeho období se vytvořil první strategický dokument české kinematografie⁶¹, což byl v zásadě věcný záměr zákona o audiovizi (Respondent 2). „*Koncepce obsahuje návrh 14 opatření, která jsou navrhována tak, aby v co nejširší míře splňovala potřeby a možnosti rozvoje české kinematografie. Koncepce může sloužit v příštích několika letech jako solidní podklad pro legislativní a nelegislativní kroky v oblasti kinematografie.*“ (MK 2010a: online) Dále byl vypracován dokument v roce 2011 tzv. „Velká RIA“^{62,63}. Tento velmi

⁵⁹ TOP09 – Tradice, Odpovědnost a Prosperita.

⁶⁰ Věci veřejné.

⁶¹ Koncepce podpory a rozvoje české kinematografie a filmového průmyslu 2011–2016

⁶² Celý název: Velká RIA k návrhu zákona o audiovizuálních dílech, podpoře kinematografie a o změně některých zákonů

⁶³ „Společnost EEIP, a.s. zpracovala hodnocení dopadů regulace ve formě velké RIA na základě údajů poskytnutých Ministerstvem kultury (dále jen MK), jednání pracovních skupin Ministerstva kultury k zákonu o

obsáhlý dokument identifikoval dvě základní varianty ohledně financování Fondu. Dokument zároveň zhodnotil platný právní stav, vytvořil přehled institucí v oblasti kinematografie a filmového průmyslu či popsal současný stav, cíle a rizika s tím spojená (EEIP, a.s. 2011). Respondenti se na roli Jiřího Bessera neshodli. Podle některých tvorbě zákona pomohl, protože za ním viděl potenciální finanční přínos do státního rozpočtu z filmových pobídek. Druzí uváděli, že po Riedlbauchovi výrazně „usnula“ celá aktivita (Respondent 5). Každopádně v této době již měl nový připravovaný zákon dostatek podkladů a materiálů k tomu, aby mohl být předložen v Poslanecké sněmovně, což přerušila rezignace Bessera⁶⁴, kdy se okno uzavřelo.

V proudu veřejných politik bylo v tomto období již z čeho vybírat, protože v dokumentu „Velká RIA“ nalezneme, jak jsem uvedl, vyhodnocení několika potenciálních variant alternativních návrhů. Nejprve je nutné rozčlenit připravovaný zákon na tři části. 1) „povinnosti při výrobě a veřejném šíření kinematografických a jiných audiovizuálních děl“, 2) „postavení a činnost Národního filmového archivu a Státního Fondu kinematografie“ a 3) „poskytování podpor kinematografii a způsoby jejího financování.“ (EEIP, a.s. 2011: 11) Nejproblematictější částí, jež vyvolávala konflikty, jsou způsoby financování. Již dříve se o formu financování přeli zástupci producentů a distributorů, za nimiž navíc stály soukromé televize. Existovaly dvě základní možnosti, obě jsou velmi podrobně analyzovány v dokumentu „Velká RIA“. Pro účely práce postačí jejich stručné představení:

„Varianta 0 – pouze zachování současného stavu

- poplatek z vysílání reklamy a teleshoppingu v televizním vysílání ve výši 2 %
- a další stávající příjmy Fondu (viz výše v této RIA) s výjimkou poplatku z kinematografického představení, u něhož se navrhuje změna ve variantě I

kinematografii, na základě informací Českého filmového centra – Film Commission a dalších subjektů dotazovaných v rámci konzultačního procesu, jakož i na základě veřejně dostupných podkladů – zejména podkladů uvedených ve smlouvě mezi EEIP a Ministerstvem kultury. Výběr řešení je proveden na základě kvalitativního a kvantitativního vyhodnocení návrhů a analýz. Společnost EEIP, a.s. vypracovala velkou RIA v souladu s obecnými principy zpracování hodnocení dopadů regulace a s metodickými pokyny Ministerstva vnitra ČR k vyhodnocení nákladů. EEIP, a.s. není odpovědná za využití tohoto dokumentu k jinému účelu, než k jakému byl určen.“ (EEIP, a.s. 2011: 2)

⁶⁴ Důvodem byla mediální aféra. Deník Insider upozornil, že má Jiří Besser podíl ve společnosti Comoros Group a přes ni koupil byt v USA, jenž nepřihlásil v majetkovém přiznání (Masopustová, Bartůňková a Hromádka 2011: online).

Varianta I – financování Fondu dle varianty 0 a prostřednictvím dalších poplatků

- *poplatek pořadatele kinematografického představení,*
- *poplatek poskytovatele audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání,*
- *příplatek k provozování převzatého televizního vysílání,*
- *poplatek z vlastní podnikatelské činnosti České televize“ (EEIP, a.s. 2011: 24)*

Varianta 1 měla několika dalších subvariant, jež jsou všechny zpracovány ve zmíněném dokumentu⁶⁵. V uvedeného vyhodnocení variant vyplývá, že ani jedna varianta nedokáže naplnit požadavek ve výši 400 mil. Kč do příjmů Fondu. Přesto varianta 1 se této částce blíží více než varianta 0. Doporučená varianta 1 by měla Fondu zajistit 261 mil. Kč (EEIP, a.s. 2011: 60). Rozhodnutí bylo na politicích, kteří měli jednu variantu vybrat a rozhodnout. Respondent 4 dodává, že stále existovaly lobbistické tlaky soukromých televizí, jež chtěly nakonec variantu 1, protože se jim finančně vyplatila více (Respondent 4). Proti této variantě byla UFD, jež s ním nesouhlasila, protože tam bylo nedostatečné financování od státu. Veřejně se však proti tomu nepostavila. Nechali se přesvědčit tím, že je podstatné, aby konečně nastala změna a nový zákon byl schválen, jinými slovy lepší něco než nic (Respondent 5). Nakonec byli spokojeni, jelikož jejich požadavek napravila následná novelizace v roce 2016.

5.3.4 Prosazení zákona o audiovizi

Modifikace MSF, kterou využívám, rozlišuje mezi tím, kdy se problematika audiovizuální legislativy dostává do politické agendy a kdy dochází k rozhodnutí ohledně nové legislativy. Jde o odlišné politické fáze (Herweg, Nicole, Christian Huß, and Reimut Zohlhörer 2015). V roce 2012 existovaly zpracované alternativy řešící změnu v audiovizuální legislativě, což spadá do proudu veřejných politik. K úspěšnému prosazení změny je nutná aktivita promotéra, jenž dokáže propojit okna příležitostí v proudu politiky

⁶⁵ V Otázkách Václava Moravce sděluje Helena Bezděk Fraňková: „*Já bych to trošičku upřesnila a shrnula. Zákon o kinematografii se začal psát před 2 lety, k tomuto zákonu se dělala takzvaná RIA, hodnocení dopadu regulace zákona, kde se ke každé problematice udělaly 3 možné varianty. Varianta nulová, varianta jedna, varianta dvě. Tyto varianty se vztahovaly na veškerou problematiku, kterou zákon o kinematografii má, což znamená jak fiskální stimuly, tak podpora národní tvorby, tak institucionální zajištění. Takže v současné době, i když jak zde zaznělo, zákon o české kinematografii, který byl teďka zpracováván a měl být předložen v červnu do vlády, jaksi spadl pod stůl. Nicméně v současném programovém prohlášení vlády zní, že máme zpracovat koncepci kinematografie, kde víceméně všechny tyto aspekty budou podrobně rozebrány.*“ (OVM 2011: online)

a v proudu problémů, které jsem popsal v předchozích kapitolách. Promotéři mají schopnost ovlivnit hlasování a prosadit preferované řešení z jejich pohledu. K tomu mají k dispozici několik nástrojů dle MSF. Jak jsem již uvedl, tak jedním z nástrojů byly „balíčkové dohody“ a také „ústupky“, což znamená, že političtí promotéři využívají ústupků a hledání konsensu mezi ostatními subjekty (ibid: 446). Ústupky se projevovaly ve formě vyvažování zájmů mezi zainteresovanými skupinami, především ve spojitosti s možnostmi financování Fondu. Jak uvedu dále v textu, tak zástupci distributorů ustoupili v některých svých požadavcích ohledně financování, aby se zvýšila šance na změnu politiky a konečně zákon o audiovizi mohl po letech projít v Poslanecké sněmovně. O roli ČFK, jež sjednocovala zájmové skupiny z filmové obce, jsem již mluvil v předchozích řádcích. Tato strategie se nakonec ukázala jako úspěšná, protože i přes své výhrady UFD neprotestovala proti alternativě, která byla nakonec prosazena.

Posledním ministrem kultury, za něhož se dotáhl nový zákon až do konce, se stala Alena Hanáková. Její nominací se otevřelo nové a poslední okno příležitostí v proudu politiky. Mohla nastat změna, vzhledem k tomu, že byl zákon již připravený, filmová obec byla sjednocená a všechny proudy úspěšně propojila Helena Bezděk Fraňková. Bylo to také z důvodu, že nová ministryně nebyla proti tomuto zákonu. Druhé období procesu tvorby zákona od roku 2006 bylo výrazně odlišné než to první před rokem 2006. Poté co v roce 2011 byla vypracována „Velká RIA“ k tomuto zákonu, tak již nic nebránilo, aby byl zákon předložen před Poslaneckou sněmovnu. První návrh zákona byl poslancům rozeslán v únoru roku 2012, předložila ho Alena Hanáková. Prošel standardní rozpravou a byly do něj zapracovány pozměňovací návrhy. Alena Hanáková rozpravu uvedla těmito slovy: *„Považuji za důležité upozornit, že na tento střešní zákon o audiovizi čeká odborná obec již více než 15 let. Současná právní úprava je již tak zastaralá, že Evropská komise shledává v existenci stávající úpravy neslučitelnost se základními svobodami EU a zároveň považuje rozdělování podpory dle této současné úpravy za netransparentní.“* (Hanáková Stenozáznam 2012: online) Do rozpravy se také zapojil zpravodaj zákona Václav Mencl, dále Ivana Levá a Petr Skokan. Neobjevil se žádný opoziční názor, který by byl proti této změně. Návrh byl přijat většinou 145 poslanců (ibid). Druhé čtení dopadlo stejně a zákon mohl být připuštěn k hlasování ve třetím čtení.

V září téhož roku byl návrh zákona přijat a to ze 145 poslanců pro něj hlasovalo 128, někteří se hlasování zdrželi, ale nenašel se jediný poslanec, který by hlasoval proti (Poslanecká sněmovna 2012a: online) Vidíme, že ideologicky se na tomto zákoně výjimečně shodla prakticky celá Poslanecká sněmovna. Takže je paradoxní, že v minulosti proti zákonu hlasovala většina pravicová ODS, tentokrát zákon prošel i za zcela odlišného ideologického rozpoložení ve vládě. Poslanci ODS, kteří v roce 2006 hlasovali proti a v médiích zákon kritizovali, viz například Marek Benda či Miroslava Němcová, tak nyní hlasovali pro podporu nového zákona (ibid). Vláda, Poslanecká sněmovna i všechny zájmové skupiny byly pro současnou verzi zákona o audiovizí, tudíž byl velký předpoklad, že zákon opravdu vejde v účinnost. Sice zde stále existovala kritika ze strany distributorů a televizí, ale tento odpor nebyl zdaleka takový jako v roce 2006. U distributorů nakonec převážil názor, že lepší mít nový a komplexnější zákon, i přestože nejsou zcela spokojeni s možnostmi financování Fondu, než ponechat ten starý. Soukromé televize, dle respondenta 4, si naopak počítaly, že pro ně bude mnohem výhodnější, pokud budou do Fondu přispívat určitou částku, než aby se prodloužila reklama na ČT. Takže i z tohoto důvodu tu nebyl takový tlak proti novému zákonu (Respondent 4).

Dočasně hladký průběh přerušilo druhé veto prezidenta Václava Klause, který zůstal na svých hodnotových pozicích a zákon opět vetoval. „*Stále se domnívám, že filmový průmysl je standardním obchodním odvětvím, nikoli veřejným statkem, který by měl být financován z veřejných zdrojů, tedy i z prostředků těch, kteří by je sami na tento účel dobrovolně nedali. I nadále se domnívám, že pokud si parlament myslí opak, pak má být záměr podporovat kinematografii porovnáván s jinými veřejnými zájmy v rámci sestavování státního rozpočtu a nemá být financován z mimorozpočtových zdrojů a tím privilegován oproti jiným veřejným výdajům.*“ (Klaus 2012: online) Opačnou argumentaci, která se snaží oponovat prezidentu Klausovi, nalezneme v odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy⁶⁶. Přestože zde nastal ideologický konflikt mezi pravicovým politikem

⁶⁶ Viz: „*Kinematografie a filmový průmysl nejsou standardním odvětvím průmyslu ani standardním sektorem kultury. Studie dokazují, že 73 % diváků dává přednost shlédnutí filmu doma, což má za následek pokles zisků z distribuce v kinech. V tomto smyslu je i návrh nových poplatků. Během dvou let dojde pravděpodobně k zániku videopůjčoven a nástupu VOD (video on demand). Sledovanost filmů v TV se rovněž snižuje, rapidní pokles je patrný především u mladé a nejmladší generace. Všechny tyto faktory ovlivňují výrobu nových filmů a vstupní výrobní kapitál producenta. Nestandardnost kinematografie jako průmyslového i kulturního odvětví se projevuje na straně nabídky, tedy výrobce/filmové produkční společnosti, jejichž výrobní náklady jsou vysoké, nelze je snížit, a existují bez ohledu na objem tržeb. Výrobní náklady z hlediska účetního představují tzv. utopené náklady, předměty a služby související s výrobou konkrétního filmu není možné opětovně použít. Na*

a zakladatelem ODS a mezi současnou ODS, která zákon podporovala, tak Václav Klaus podle respondenta 4 již neměl takový vliv jako v minulosti a jeho veto bylo tentokrát přehlasováno (Respondent 4). A to zcela jednoznačně, z přítomných 151 poslanců hlasovalo pro přijetí 141. Pouze jeden byl proti a několik dalších se zdrželo hlasování.

Předpoklady MSF se splnily téměř ve všech ohledech a výrazně pomohly vysvětlit proces tvorby audiovizuální legislativy. Návrh veřejné politiky byl v souznění s ideologií nejenom ve vládě, ale také celkově v Poslanecké sněmovně. Byl zde sjednocený tlak zájmových skupin, které tentokrát držely pospolu. K tomu všemu tu operoval nový úspěšný promotér v roli vysokého státního úředníka Heleny Bezděk Fraňkové, jež u celého procesu vydržela dlouhých 6 let. To podporuje hypotézu, že čím je promotér vytrvalejší, tím je větší šance na prosazení změny. Podařilo se tím propojit strukturální prvky s dynamickými. Komunikace v rámci pracovní skupiny snížila riziko neúspěchu. Cílem bylo vytvořit několik variant řešení, aby vyhovovalo většině aktérů. Tomu významně dopomohla také ČFK. Helena Bezděk Fraňková a Helena Uldrichová udržovaly kontakty s vnějšími sítěmi a k tomu měly odborné znalosti a zázemí. Tato data podporují základní předpoklady MSF, včetně stanovených hypotéz. Na zákonu se neustále pracovalo, i přesto, že se měnili často ministři kultury, což situaci komplikovalo. Kontinuita procesu tvorby nového zákona v rámci MK a pracovní skupiny se ukazuje jako podstatný prvek při konečném rozhodnutí a úspěšném prosazení. Jak tvrdí respondent 6, politický běh je jiný, než je běžně vnímán, člověk jej pochopí, až když je do něj zapojen. Neexistuje jednoznačné dělítko mezi tím, když jedna vláda skončí a druhá začne. Státní úředníci jsou tam pořád, a to jsou lidé, kteří dávají ministrům doporučení, zda mají nějaký zákon podpořit, či nikoliv (Respondent 6). Navíc v roce 2012, kdy probíhalo hlasování, tak v Poslanecké sněmovně neexistovala nějaká opozice vůči tomuto zákonu. Tou byl jedině prezident Václav Klaus, jenž byl nakonec jednoznačně přehlasován.

straně poptávky, tedy diváků, je film spotřební zboží; jakmile se spotřebuje, nelze očekávat dodatečný zisk. Každý film je unikátní prototyp a není možné stanovit věrohodný vzorec spotřeby. Filmy mají omezenou životnost a značný pokles poptávky a hodnoty, i když existují některé výjimky.“ (Návrh zákona 496/2012 sb.)

Diskuze

Vývoj procesu tvorby zákona o audiovizí jsem v empirické části rozdělil na dvě fáze. V první fázi se jednalo o prosazení novelizace původní legislativy, což selhalo z důvodu nepřehlasování prezidentského veta. Problematika se však dostala do agendy politiků, v níž již poté zůstala. V druhé fázi se upustilo od novelizace a začal se vytvářet zcela nový zákon, který prošel v roce 2012 všemi legislativními kroky Poslaneckou sněmovnou. Následovalo opět veto prezidenta, tentokrát však bylo jednoznačně přehlasováno. Prostřednictvím MSF jsem se vysvětlil, proč byla druhá fáze úspěšnější a jaké byly mezi nimi signifikantní rozdíly.

První fáze byla neúspěšná z důvodu absence úspěšného promotéra, který by dokázal po vetu prezidenta zajistit potřebnou většinu v Poslanecké sněmovně. Nemusel to být nereálný úkol, protože vládla většinově levicová koalice, jež byla hodnotově v souznění s prosazovanou veřejnou politikou. Ale ani propojení všech proudů a využití oken příležitostí v proudu problémů a proudu politiky nestačilo na prosazení změny v audiovizuální legislativě. Druhým stěžejním faktorem zapříčiňujícím neúspěch bylo nedostatečné sjednocení zájmových skupin z filmové obce. Neexistovala alternativa řešení veřejné politiky, na které by panoval většinový konsensus. Navíc součástí tehdejší alternativy, jak vyřešit nedostatečnou audiovizuální legislativu, nebyly filmové pobídky. Ty se později ukázaly jako rozhodující ekonomický argument, na nějž slyšelo mnoho politiků a především ministrů.

V druhé fázi se dynamika změny zrychlila po dalším nárůstu indikátorů v proudu problémů (pokles financí a zahraničních produkcí v ČR) a častých politických změnám v proudu politiky (střídání ministrů kultury). Ačkoliv je jedním z předpokladů MSF, že k pravděpodobnosti přijetí dané politiky přispívá kontinuita a hodnotová orientace ministrů, tak se to v práci nepotvrdilo zcela. Obecně je MSF více orientována na tvůrce veřejných politik než na státní úředníky. V první fázi se během osmi let vyměnili pouze dva ministři, z nichž jeden setrval ve funkci sedm let. V druhé fázi se naopak vystřídal za šest let šest ministrů. Na druhou stranu se ukázalo, že byla velmi důležitá kontinuita práce na tvorbě legislativy v rámci MK ve spojení s ČFK. Nestabilní ministři sice proces zkomplikovali, ale nijak zásadně ho nenarušili. Proto se nabízí otázka, zda by nebylo vhodné se v dalších výzkumech MSF zaměřit spíše na předpoklad ohledně stability ve státním aparátu a na roli vysokých státních úředníků a otestovat tyto aspekty. Příkladem je Helena Bezděk Fraňková, která v pozici vedoucí Odboru médií a audiovize MK setrvala většinu času zkoumaného

procesu po roce 2006 a byla určitým garantem implementace této politiky. Podařilo se jí propojit všechny proudy, využít oken příležitostí a dotáhnout do konce i proces rozhodnutí. Přestože v první fázi bylo u procesu několik klíčových promotérů včetně Heleny Uldrichové, která vykonala pro tvorbu procesu mnoho důležité práce, bez které by se proces mohl obtížně dokončit, tak má zaměstnanec úřadu lepší podmínky ke komunikaci s politiky a k práci na konečném legislativním znění dané veřejné politiky. Prosazení zákona o audiovizí v roce 2012 bylo také úspěšnější z důvodu většího sjednocení zájmových skupin, které došly ke konsensu i přes rozepře ohledně financování. Posledním rozhodujícím faktorem bylo zavedení filmových pobídek prostřednictvím vládního programu v roce 2009, kdy se rámování kinematografické problematiky změnilo na pragmatické. Vládní představitelé na tento ekonomický argument reagovali pozitivně.

Práce je postavena na třech základních hypotézách dle MSF. Když jsem testoval první hypotézu, tak jsem předpokládal, že nebude platná a vyvrátím ji. Tvrdí totiž, že návrh veřejné politiky v souladu s obecnou ideologií má větší šanci se dostat do politické agendy. To se zčásti potvrdilo, protože za období levicových vlád se kinematografie dostala do politické agendy, ale zákon nakonec prosazen nebyl. Naopak v druhém období vládla pravicová vláda, navíc době, kdy byla ekonomická krize, a přesto změna nastala. ODS byla v předchozím období většinou proti státní podpoře kinematografie, což se následně otočilo. Hypotéza byla však podpořena, jelikož jsem si ideologii vlády operacionalizoval prostřednictvím programových prohlášení a poslední pravicová vláda v roce 2012 měla podporu kinematografie v programu. Ideologii si ale může někdo jiný operacionalizovat odlišně, proto je tato hypotéza nejasná. Na druhou stranu se potvrdil jeden ze základních předpokladů celé MSF, že pracuje v podmínkách nejednoznačnosti, kdy samotní politici často nevědí, co chtějí, a to se na tomto příkladu potvrdilo.

Dalším problematickým aspektem bylo otevírání oken příležitostí. Kindgon definuje okna za dočasnou, pomíjivou šanci na změnu. V podobném duchu je definují i ostatní autoři využívající MSF, včetně Zahariadise. V proudu problému bývá klasickým příkladem nějaké přírodní katastrofy, které opravdu většinou trvají jen po kratší dobu. Ale proud problémů v mém případě byl například úbytek financí či zahraničních produkcí po zavedení pobídek v Maďarsku. Vzhledem k tomu, že tyto problémy se vyřešily až za dlouhou dobu, tak okna byla otevřena několik let, což se zcela jistě nedá považovat za pomíjivou šanci. Okna byla

neustále otevřena a čekalo se, kdy se objeví úspěšný promotér, který by je uměl využít a spojil by všechny proudy. K tomu jsem měl někdy problém určit, zda některý indikátor či událost patří k oknům příležitostí. Zásadním momentem bylo zpracování a vydání studie od Olsberg/SPI, což se v určitém smyslu také dá považovat za událost, která upoutává pozornost politiků, zvláště pokud jí využívali promotéři k přesvědčování. Doporučoval bych pro další výzkum znovu promyslet, co vlastně okna příležitostí jsou a jak dlouho mohou trvat.

Jedním z problémů podobně marginální problematiky je sběr a analýza dat. Přímo do procesu zkoumaného zákona nebylo zapojeno tolik aktérů a mimo jejich osobních zkušeností by bylo nemožné podrobně proces analyzovat a vysvětlit. Postupem času jsem si uvědomil, jak je obrovský rozdíl mezi sekundárními daty, které jsem získával z nejrůznějších dokumentů, a primárními daty z rozhovorů. Navíc od aktérů z vedoucích pozic. Většina klíčových informací je ze sekundárních dat nezjistitelná. Z tohoto důvodu je velká část výzkumu odkázána na to, co respondenti řeknou a zda mluví pravdu. Je pravděpodobné, že si nemusí některé události přesně pamatovat a podané informace mohou být zkreslené. Navíc některé zásadní informace nemusí vůbec říci, přestože by mohly ovlivnit samotný závěr výzkumu. Proto jsem se snažil oslovit respondenty z různých oblastí, abych je mohl konfrontovat s názory ostatních aktérů. Zjistil jsem, že se až na výjimky poskytnuté informace shodují a všichni respondenti vnímají dynamiku změny v procesu obdobně. Na druhou stranu se mi nepodařilo získat rozhovor s některým politikem. Je tak pravděpodobné, že by proces vnímal odlišně a rozšířil má zjištění.

Závěr

V empirické části jsem průběžně odpovídal na výzkumné otázky a zjišťoval, zda získaná data podporují stanovené tři hypotézy podle MSF. Pomocí operacionalizace klíčových pojmů jsem sledoval indikátory, na jejichž základě jsem určoval změny a tím se snažil vysvětlit dynamiku změny zákona o audiovizí. Vyplynulo mi, že všechny stanovené hypotézy byly daty podporovány a prostřednictvím nich jsem dokázal lépe pochopit vývoj zkoumané politiky a odhalit významné faktory a aktéry, jež se na této změně podíleli. Pro lepší orientaci v textu uvedu znovu výzkumné otázky a hypotézy, na něž postupně zformuluji shrnující odpovědi.

Jaká byla dynamika změny v procesu tvorby audiovizuální legislativy (zákona č. 496/2012 Sb.)?

Po roce 1989 se první okno otevřelo v proudu problémů. Od roku 1993 nastal dramatický úbytek diváků v kinech a pokles financí v rozpočtu SFPRČK. Česká kinematografie byla velmi brzo podfinancovaná. Další okno se otevřelo v proudu politiky, když byla ve volbách roku 1998 zvolena levicová vláda. V různých kombinacích se u moci většinově levicová vláda udržela až do roku 2006. Ačkoliv se v programových prohlášeních objevovaly zmínky o podpoře kinematografie, tak se žádnému ministrovi kultury v tomto období nepodařilo změnu v legislativě prosadit. Od devadesátých let vznikla řada zásadních aktérů ve filmové oblasti. Byli to právě aktéři z filmové obce, kteří vyvíjeli tlak na politickou reprezentaci a vytvářeli nové instituce podporující kinematografii, jež zčásti nahrazovaly nedostatečnou podporu ze strany státu. Svým jednáním, které bylo postupem času stále intenzivnější, ovlivňovali i dynamiku změny.

Důležitým momentem bylo založení ČFK v roce 2003. Sjednovala všechny zájmové skupiny spjaté s kinematografií, protože do roku 2006 mezi některými zájmovými skupinami nepanoval konsensus ohledně řešení nastalé situace. Rok poté se otevřelo další okno v proudu problémů, stimulem pro otevření bylo zavedení filmových pobídek v Maďarsku, což způsobil markantní odliv zahraniční produkce z ČR. V tomto období se nejvíce zrychlila dynamika změny, protože v roce 2006 nastalo spojení všech proudů a změna legislativy byla odhlasována v Poslanecké sněmovně. Prezident novelizaci vetoval,

nebyl přehlasován, a to ukončilo první etapu jako neúspěšnou snahu o změnu.

Po vetu novelizace spustila část filmové obce protesty, čímž se otevřelo nové okno v proudu problému. Ta stará se zatím neuzavřela, protože nedostatek financí a úbytek zahraničních produkcí pokračoval. Politický proud byl v druhém období mnohem více dynamický, jelikož se často měnila vláda a ministři kultury. Zatímco politická dimenze byla velmi nestabilní, zájmové skupiny se naopak více sjednotily a intenzivněji pracovaly na konsensu. Utvořila se pracovní skupina pod MK, v níž všichni zástupci filmové obce spolupracovali na tvorbě nového zákona o audiovizí. Významná změna nastala na Odboru médií a audiovize MK, kde se stala novou vedoucí Helena Bezděk Fraňková. Stála o změnu v audiovizuální legislativě a pracovala na novém zákoně spolu se zástupci zájmových skupin. Filmová obec tím získala určitou spojenkyni na MK, což v předchozím období chybělo.

Nejdůležitější okno se otevřelo v proudu politiky, když byla ustavena úřednická vláda v roce 2009. Ministr financí Janota a ministr kultury Riedlbauch zavedli vládní program filmových pobídek. Pobídky působily jako podpůrný ekonomický argument pro prosazení nového zákona. Po konci úřednické vlády vyhrála volby pravicová koalice, kde se stal ministrem kultury Besser. V této době vznikl dokument „Velká RIA“, jež obsahoval možné alternativy sledované veřejné politiky. Okno se dočasně uzavřelo demisí Bessera, ale následně se otevřelo za jeho nástupkyně Aleny Hanákové. V tomto momentu se znovu spojily všechny proudy a urychlila se dynamika změny. Prezident Václav Klaus opět nový zákon vetoval, ale tentokrát byl jednoznačně přehlasován.

Jaké nejvýraznější faktory způsobily změnu při tvorbě Zákona č. 496/2012Sb., o audiovizí?
Změna mohla nastat díky několika faktorům. I když nepanoval jasný konsensus mezi zájmovými skupinami, tak byly mnohem více sjednocené nežli dříve. Na MK byl promotér s přístupem k politikům a větší vytrvalostí. Zásadní byla také kontinuita práce na nové legislativě v rámci pracovní skupiny, která fungovala nehledě na stálé změny v exekutivě. A nakonec byla i politická vůle v Poslanecké sněmovně, která hlasovala pro změnu.

Jací aktéři měli vliv na tvorbu Zákona č. 496/2012Sb., o audiovizi?

Získaná data implikují, že největší vliv na proces tvorby zákona o audiovizi měla filmová obec, především ty nejdůležitější zájmové skupiny. Po celou dobu poukazyvaly na nedostatky legislativy, přesvědčovaly politiky, navrhovaly řešení, budovaly filmové instituce, vytvářely různé analytické dokumenty a předkládaly základní data. Bez politické moci žádné definitivní rozhodnutí udělat nelze, ale samotní politici tomuto procesu moc nepřispěli. Aktivní byli především předseda APA Pavel Strnad, předsedkyně ČFK Helena Uldrichová a vedoucí Odboru médií a audiovize Helena Bezděk Fraňková. Z politiků měl na změnu největší vliv Eduard Janota a Václav Riedlbauch.

Hypotéza 1

„Návrhy veřejných politik, které jsou v souladu s obecnou ideologií vlády nebo většinou v zákonodárném sboru, mají větší šanci se dostat do agendy.“

Hypotéza byla daty podporována, protože v prvním období se zkoumaná veřejná politika dostala do agendy za většinově levicové vlády, která hodnotově podporovala kinematografii. Pokud však nezůstaneme pouze u agendy a budeme zkoumat i rozhodnutí dané veřejné politiky, tak to již nebude tak jednoznačné, jelikož levicová vláda nedokázala přehlasovat pravicového prezidenta a jeho veto. V druhém období vládla většinově pravicová vláda, jež se ale ve vztahu ke kinematografii ideologicky proměnila. Dříve byla ODS proti veřejné podpoře kinematografie, poté ale měla i v programovém prohlášení napsanou její podporu. Tudíž v roce 2012 nastala změna, jelikož tato vláda přehlasovala další prezidentské veto. Ukazuje to na nejednoznačnost v politickém procesu.

Hypotéza 2

„K otevření okna příležitostí v proudu politiky dochází, pokud dochází ke změně, alespoň v jedné z těchto oblastí: změna v zákonodárném sboru, zvolení nové vlády, kampaň zájmových skupin, nebo změna ve společenské náladě.“

Druhá hypotéza byla daty jednoznačně podporována, jelikož k otevření okna příležitostí došlo nejenom pokaždé, když proběhla změna v zákonodárném sboru, ale také kampaněmi

zájmových skupin. Zejména se jednalo o kampaň velkých hotelů, jež se spojily se zástupci filmových zájmových skupin a společně vyvíjely tlak na změnu.

Hypotéza 3

„Promotéři veřejných politik jsou ve spojování proudů při otevřeném okně více úspěšnější, pokud mají větší přístup k tvůrcům veřejných politik a jsou více vytrvalí.“

Poslední hypotéza byla také daty podporována. Druhá fáze procesu byla úspěšná také z důvodu, že se objevil nový promotér, který byl zaměstnán ve státním aparátu. Helena Bezděk Fraňková v pozici vedoucí Odboru médií a audiovize měla lepší podmínky pro přístup a komunikaci s politiky. Navíc u procesu vytrvala 6 let, čímž splnila operacionalizaci pojmu vytrvalost, kterou jsem nastavil na 4 roky, což je jedno běžné volební období. Žádný z předchozích promotérů takové podmínky v první fázi procesu neměl, a i to byl jeden z důvodů, proč nenastala změna v roce 2006.

Předkládaná diplomová práce zkoumala aplikovatelnost MSF na proces tvorby politiky za nejednoznačných podmínek. Potvrdila, že MSF poskytuje v případě tvorby audiovizuální politiky poměrně přesvědčivé a přesné vysvětlení. Hypotézy využití v tomto textu prokázaly svou uplatnitelnost a na jejich základě jsem mohl vysvětlit celý proces. Jak jsem ale rovněž ukázal, tak měly i své limity a je potřebné je testovat na dalších tématech. MSF disponuje vhodnými nástroji, jak zkoumat proces konkrétní politiky a lze jejím prostřednictvím vysvětlovat politickou změnu. Další výzkum by se mohl zaměřit na rozsáhlejší testování role vysokých státních úředníků, kteří jsou v parlamentních demokraciích velmi důležití v rámci procesu tvorby daných zákonů. Jsou to často oni, kdo ministrům dává různá doporučení a umí s nimi lépe komunikovat než ostatní promotéři. Pro větší empirickou přesnost doporučuji v dalších výzkumech jasně definovat, co může být oknem příležitosti a jak dlouho může trvat. Ve vztahu ke kinematografii by mohlo být podnětné vyzkoušet v dalších výzkumech i ostatní veřejněpolitické teorie, které disponují nástroji na vysvětlování procesu tvorby politik. Přesnější výsledky by mohla přinést kombinace MSF s jiným teoretickým přístupem, například s IADF, což by pomohlo k hlubšímu porozumění vývoji institucí.

Summary

The diploma thesis explained the dynamics of the change in the process of creating Czech audiovisual legislation after 1989 by using the qualitative methodological approach and the Multiple Streams Framework. The evolution of the audiovisual production process was divided into two phases in the empirical part. In the first phase, there was a tendency for an amendment to the original legislation. It failed because the President of the Czech Republic put a veto on the proposal and this presidential veto was not voted down. These actors exerted pressure on political representation and created new institutions supporting cinematography, which partly replaced the lack of state support. Their actions, which were increasingly intense over time, also influenced the dynamics of change. The issue has come to the agenda of politicians and remained there. At this time a number of key actors in the film industry have emerged. An important moment was the establishment of the ČFK (Czech Film Chamber) in 2003. It unified all the interest groups related to cinematography. In the second phase, the amendment was dropped and an entirely new law began to be created. The law passed in 2012 by all legislative steps in the Chamber of Deputies. The presidential veto followed again, but this time it was voted down. The second phase was more successful due to the establishment of film incentives in the Czech Republic (which served as an economic argument), due to successful actions of new policy entrepreneur of the Ministry of Culture and finally due to greater unification of interest groups.

Seznam použitých zdrojů

ASOCIACE PRODUCENTŮ V AUDIOVIZI. *O asociaci*. [online]. 2018 [cit. 2018-06-20]. Dostupné z: <http://www.asociaceproducentu.cz/#hlavni>

ASOCIACE PRODUCENTŮ V AUDIOVIZI. *Bilance roku 2015: Český filmový průmysl překonal krizi*. [online]. [cit. 2018-07-06]. Dostupné z: <http://www.asociaceproducentu.cz/prispevek/28>

BLAIKIE, N. 2000. *Designing social research*. Oxford: Blackwell

BOROVAN, Aleš. Studie o ekonomickém přínosu kinematografického průmyslu / tak trochu zbytečná čísla?. *Cinepur* [online]. 2006, (47), 1 [cit. 2018-05-18]. Dostupné z: <http://cinepur.cz/article.php?article=1104>

BRUGHA, Ruairí, VARVASOVSKY, Zsuzsa. How to do (or not to do)...: A stakeholder analysis. *Health policy and planning* [online]. Oxford: Oxford university press, 2000, 2000, 15(3), 8 [cit. 2018-05-25]. Dostupné z: http://dess.fmp.ueh.edu.ht/pdf/Zsuzsa_Varvasovsky_2000_stakeholder_analysis.pdf

CAIRNEY, Paul, D. JONES, Michael. *Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?*. *Policy studies journal*. Oxford: Wiley Periodicals, 2016, 44(1), 22.

COPELAND, Paul, JAMES, Scott. *Policy windows, ambiguity and Commission entrepreneurship: explaining the relaunch of the European Union's economic reform agenda*. *Journal of European Public Policy*. Routledge, 2013, 21(1), 20. ISSN 1466-4429.

CULTURENET. *Návrh programu podpory filmového průmyslu dnes přijala vláda.* In: *Culturenet* [online]. 2009 [cit. 2018-07-20]. Dostupné z: <http://www.culturenet.cz/aktuality/navrh-programu-podpory-filmoveho-prumyslu-dnes-prijala-vlada/n:6751/>

CULTURENET. *Rozpočet na kulturu se ke konci vlády blíží jednomu procentu* [online]. 2016 [cit. 2018-07-12]. Dostupné z: <http://www.culturenet.cz/aktuality/rozpocet-na-kulturu-se-ke-konci-vlady-blizi-jednomu-procentu/n:21071/>

CZECH FILM COMMISSION. *Tým.* [online]. [cit. 2018-07-01]. Dostupné z: <http://www.filmcommission.cz/cs/about/team/>

ČESKÁ FILMOVÁ KOMORA: *Kdo jsme?* [online]. [cit. 2018-07-04]. Dostupné z: <http://www.filmovakomora.cz/cs/uvod/>

DANIELIS, Aleš. *Česká filmová distribuce 2007–2016: Desetiletí změny.* Iluminace. Praha: Národní filmový archiv, 2017, 29(2 (106), 39.

DANIELIS, Aleš. *Česká filmová distribuce po roce 1989.* Iluminace. Praha: Národní filmový archiv, 2007, 19(1) (65), 52.

DISMAN, Miroslav. *Jak se vyrábí sociologická znalost.* 3. vyd. Praha: Karolinum, 2007. ISBN 978-80-246-0139-7.

DOČEKAL, Radomír. *Investiční pobídky pro filmový průmysl/proč podporovat filmový průmysl?.* Cinepur [online]. 2006, (47), 1 [cit. 2018-05-27]. Dostupné z: <http://cinepur.cz/article.php?article=1103>

DOKTOR, Michal. Stenozáznam z 56. schůze Poslanecké sněmovny. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie, ve znění pozdějších předpisů / sněmovní tisk 854/8/ - první čtení [online]. 2006. Dostupné z <https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/056schuz/s056037>.

DOSTÁL, Pavel. Stenozáznam ze 42. schůze Poslanecké sněmovny. Zákon, kterým se mění zákon č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 854/ - první čtení [online]. 2005. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/042schuz/s042030.htm>

DRULÁK, Petr. *Jak zkoumat politiku*. 1. vyd. Praha: Portál, 2008. ISBN 978-80-7367-385-7

DVOŘÁKOVÁ, Tereza. *O českém filmovém centru a absenci kulturní politiky/rozhovor s Janou Černík*. In: *Cinepur* [online]. 2006a, (47), 1 [cit. 2018-07-27]. Dostupné z: <http://cinepur.cz/article.php?article=1101>

DVOŘÁKOVÁ, Tereza. *Potřebujeme zákon o kinematografii? Anketa*. *Cinepur* [online]. 2006b, (47), 1 [cit. 2018-06-19]. Dostupné z: <http://cinepur.cz/article.php?article=1096>

EEIP, A.S. *Velká RIA k návrhu zákona o audiovizuálních dílech, podpoře kinematografie a o změně některých zákonů* [online]. 2011, s. 108 [cit. 2018-07-15]. Dostupné z: <https://www.mkcr.cz/assets/media-a-audiovize/kinematografie/Velka-RIA.pdf>

ENGLER, Fabian, HERWEG, Nicole. *Of Barriers to Entry for Medium and Large n Multiple Streams Applications: Methodological and Conceptual Considerations*. *Policy studies journal*. Oxford: Wiley Periodicals, 2017, 22.

EXPLORABLE. *Snowball Sampling*. In: *Explorable* [online]. 2018 [cit. 2018-05-26]. Dostupné z: <https://explorable.com/snowball-sampling>

FLICK, Uwe. *An introduction to qualitative research*. 4th ed. Los Angeles: Sage Publications, c2009. ISBN 9781847873231.

GALLOWAY, S., DUNLOP, S. *A critique of definitions of the cultural and creative industries in public policy*. Vol. 13, No. 1, 2007. In: *International Journal of Cultural Policy*, s. 17 – 31, DOI: 10.1080/10286630701201657

HANÁKOVÁ, Alena. Stenozáznam z 36. schůze Poslanecké sněmovny. Vládní návrh zákona o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizi) /sněmovní tisk 620/ - první čtení [online]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/036schuz/s036128.htm#r9>

HEJDOVÁ, Irena. *Film je prý na marách. Filmaři se bouří*. In: *Aktuálně* [online]. 2006 [cit. 2018-07-27]. Dostupné z: <https://magazin.aktualne.cz/kultura/film/film-je-pry-na-marach-filmari-se-bouri/r~i:article:161214/>

HERWEG, Nicole. *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*. 1st. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017. ISBN 978-3-319-49399-2.

HERWEG, Nicole, Christian HUB a Reimut ZOHLNHÖFER. *Theoretically Refining the Multiple Streams Framework: Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework*. *European Journal of Political Research*. Hoboken: JohnWiley & Sons, 2015, **54**, 15. DOI: doi: 10.1111/1475-6765.12089.

HERWEG, Nicole, ZAHARIADIS, Nikolaos, ZOHLNHÖFER, Reimut. The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications. In: SABATIER, Paul A. a Christopher M. WEIBLE, ed. *Theories of the Policy*. 4. London: Routledge, 2017, s. 36. ISBN 978-0813349268.

JANDÁK, Vítězslav. Stenozáznam z 56. schůze Poslanecké sněmovny. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie, ve znění pozdějších předpisů / sněmovní tisk 854/8/ - první čtení [online]. 2006. Dostupné z <https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/056schuz/s056037.htm>

JIČINSKÝ, Zdeněk. Stenozáznam z 56. schůze Poslanecké sněmovny. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie, ve znění pozdějších předpisů / sněmovní tisk 854/8/ - první čtení [online]. 2006. Dostupné z <https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/056schuz/s056037.htm>

JONES, Michael D, PETERSON, Holly L, PIERCE, Jonathan J., HERWEG, Nicole, BERNAL, Amiel, RANEY, Holly Lamberta, ZAHARIADIS, Nikolaos. 2016. *The Multiple Streams Approach at the Theoretical and Empirical Crossroads: An Introduction to a Special Issue*. In: *The Policy Studies Journal*. Vol. 44, No. 1.

KAVKA, Martin. *Obecné informace o systému investičních pobídek v ČR*. In: Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. 2005 [cit. 2018-06-27]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/dotace-a-podpora-podnikani/investicni-pobidky-a-prumyslove-zony/investicni-pobidky/obecne-informace-o-systemu-investicnich-pobidek-v-cr--879/>

KINGDON, John. W. *Agendas, Alternatives and public policies*. 1995. Second edition. New York: Harper Collins. ISBN: 9780673523891

KISLINGEROVÁ, Eva. *Několik poznámek k otázkám oceňování kulturních statků*. In: *Acta Oeconomica Pragensia*, roč. 21, č. 1, s. 46–60, 2013. ISSN 0572-3043

KLAUS, Václav. Prezident republiky Václav Klaus vetoval zákon o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie. In: *Václav Klaus* [online]. 2006 [cit. 2018-07-27]. Dostupné z: <https://www.klaus.cz/clanky/1220>

KLAUS, Václav. Prezident vetoval zákon o audiovizi. In: *Václav Klaus* [online]. Praha: 2012, [cit. 2018-06-10]. Dostupné z: <https://www.klaus.cz/clanky/3237>

KRUPMÁR, Pavel. Česká televize jako filmový producent v letech 1992-2002 (1.část). *Iluminace*. Praha: Národní filmový archiv, 2010, **22**(4 (80)), 48. ISSN 0862-397X.

KŘIVÁNKOVÁ, Darina. *Filmáři lobbovali u Klause kvůli penězům*. In: *Lidovky* [online]. 2006 [cit. 2018-07-27]. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/filmari-lobbovali-u-klause-kvuli-penezum-fpr/zpravy-domov.aspx?c=A060703_140156_in_kultura_fho

LANGER, Ivan. Stenozáznam ze 42. schůze Poslanecké sněmovny. Zákon, kterým se mění zákon č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 854/ - první čtení [online]. 2005. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/042schuz/s042030.htm>

MASOPUSTOVÁ, Věra, Tereza BARTŮŇKOVÁ a Martin HROMÁDKA. Ministr kultury Besser rezignoval, necítil podporu kolegů. In: *Český rozhlas* [online]. 2011 [cit. 2018-07-27]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/ministr-kultury-besser-rezignoval-necitil-podporu-kolegu-201112081237_mhromadka

MINISTERSTVO FINANČÍ. *Státní rozpočet 2017 v kostce: Kapesní příručka ministerstva*

financí [online]. 2017, s. 118 [cit. 2018-07-10]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce/statni-rozpocet-v-kostce-2017-28944>

MINISTERSTVO KULTURY. *Euroimages*. In: *Ministerstvo kultury* [online]. [cit. 2018-07-02]. Dostupné z: <https://www.mkcr.cz/eurimages-547.html>

MINISTERSTVO KULTURY. *Koncepce podpory a rozvoje české kinematografie a filmového průmyslu 2011 - 2016* [online]. Ministerstvo kultury: 2010a. s. 81 [cit. 2018-05-26]. Dostupné z: <https://www.mkcr.cz/koncepce-podpory-a-rozvoje-ceske-kinematografie-a-filmoveho-prumyslu-2011-2016-536.html>

MINISTERSTVO KULTURY: *Koncepce účinnější podpory umění na léta 2007–2013*. 1. vyd. 2006. ISBN: 9788086310626

MINISTERSTVO KULTURY: *Strategie konkurenceschopnosti českého filmového průmyslu 2011 - 2016*. [online] 2010b. [cit. 2018-07-26]. Dostupné z: <https://www.mkcr.cz/koncepce-podpory-a-rozvoje-ceske-kinematografie-a-filmoveho-prumyslu-2011-2016-536.html>

MINISTERSTVO KULTURY: *Historie – základní vývojové tendence české kinematografie v letech 1945 - 2009 a jejich vyhodnocení*. [online] 2010c. [cit. 2018-05-20].

MINTROM, Michael, NORMAN, Phillipa. Policy Entrepreneurship and Policy Change. *The Policy Studies Journal*. Oxford: Wiley Periodicals, 2009, 37(4).

NÁRODNÍ FILMOVÝ ARCHIV. *Prezident podepsal novelu zákona o audiovizí, SFK bude mít víc prostředků na podporu domácí kinematografie*: Státní fond kinematografie – Tisková zpráva. In: *Národní filmový archiv* [online]. 2016 [cit. 2018-07-26]. Dostupné z: <http://nfa.cz/cz/industry/aktuality/?a=14043-prezident-podepsal-novelu-zakona-o->

[audiovizi-fond-bude-mit-vic-prostredku-na-podporu-domaci-kinematografie](#)

NÁVRH ZÁKONA 496/2012 sb. Vládní návrh zákona o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizi) 620/0

NEGATIV FILM PRODUCTIONS: *Náš tým*. [online]. [cit. 2018-07-26]. Dostupné z: <https://negativ.cz/o-nas/>

NEKOLA, Martin, GEISLER, Hana, MOURALOVÁ, Magdalena. 2011. *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Praha: Karolinum. ISBN: 978-80-246-1865-4

NEKOLA, Martin, VESELÝ, Arnošt. (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Sociologické nakladatelství (SLON), 2007. 407 s. ISBN 9788086429755.

OLSBERG | SPI, *Studie ekonomického vlivu filmového průmyslu v České republice: Závěrečná zpráva*. London: 2006.

OTÁZKY VÁCLAVA MORAVCE [videozáznam online] ČT: 8. 7. 2007. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/1126672097-otazky-vaclava-moravce/207411030510708-otazky-vaclava-moravce-2-cast/>

OTÁZKY VÁCLAVA MORAVCE [videozáznam online] ČT: 4. 7. 2010. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/1126672097-otazky-vaclava-moravce/210411030500704/>

OTÁZKY VÁCLAVA MORAVCE [videozáznam online] ČT: 3. 7. 2011. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/1126672097-otazky-vaclava-moravce/211411030500703/>

POLÁŠEK, Martin., NOVOTNÝ, Vilém., PEROTTINO, Michel a kol. 2012. *Mezi masovou a kartelovou stranou. Možnosti teorie při výkladu vývoje ČSSD a KSČM v letech 2000 – 2010*. Praha: Slon. ISBN: 978-80-7419-094-0

POSLANECKÁ SNĚMOVNA. *166 hlasování v Poslanecké sněmovně: Novela z. o St. fondu ČR pro rozvoj kinematograf*. 55 schůze. 2006a.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA. *252 hlasování v Poslanecké sněmovně: Novela z. o St. fondu ČR pro rozvoj kinematograf*. 53 schůze. 2006b.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA. 211 hlasování v Poslanecké sněmovně: Vl.n.z. o audiovizi . 46 schůze. 2012a.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA. 249 hlasování v Poslanecké sněmovně: Vl.n.z. o audiovizi . 49 schůze. 2012b.

POTŮČEK, Martin a kol. *Veřejná politika*. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-591-6.

PRACOVNÍ SKUPINA MINISTERSTVA KULTURY ČR: *Teze zákona o kinematografii*. [online] 2007. Dostupné z: <http://www.culturenet.cz/res/data/004/000577.pdf>

RINGEN, Stein. *Národ ďáblů: Proč si necháváme vládnout?*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2017. ISBN 978-80-210-8506-0.

STÁTNÍ FOND KINEMATOGRAFIE. *Výroční zpráva 2016*. [online]. 2016, s. 59 [cit. 2018-06-06]. Dostupné z: <https://fondkinematografie.cz/o-fondu/vyrocní-zprava.html>

STÁTNÍ FOND KINEMATOGRRAFIE. *Výroční zpráva 2015*. [online]. 2015, s. 82 [cit. 2018-06-07]. Dostupné z: <https://fondkinematografie.cz/o-fondu/vyrocní-zprava.html>

STÁTNÍ FOND KINEMATOGRRAFIE. *Výroční zpráva 2014*. [online]. 2014, s. 69 [cit. 2018-07-07]. Dostupné z: <https://fondkinematografie.cz/o-fondu/vyrocní-zprava.html>

STÁTNÍ FOND KINEMATOGRRAFIE. *Výroční zpráva 2013*. [online]. 2013, s. 34 [cit. 2018-07-15]. Dostupné z: <https://fondkinematografie.cz/o-fondu/vyrocní-zprava.html>

STÁTNÍ FOND KINEMATOGRRAFIE: Životopis: Mgr. et MgA. Tereza Czesany Dvořáková, Ph. D. In: *Státní fond kinematografie* [online]. [cit. 2018-07-26]. Dostupné z: <https://fondkinematografie.cz/assets/media/files/cv%20rada/dvorakova-tereza.pdf>

ŠMÍD, Jan, Veronika MALÁ a Marie MATUŠŮ. *Filmaři na protest proti neschválení novely o kinematografii uzavřeli stánek v Cannes*. In: *Český rozhlas* [online]. 2006 [cit. 2018-07-27]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/filmari-na-protest-proti-neschvaleni-novely-o-kinematografii-uzavreli-stanek-v-cannes_200605241820_mmatusu

ŠVAŘÍČEK, Roman a Klára ŠEĐOVÁ. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Praha: PORTÁL, 2007 [cit. 2018-01-13]. ISBN 978-80-7367-313-0.

ULDRICHOVÁ, Helena. *Přiblíží se česká kinematografie standardům platným v EU?*. In: *Cinepur* 47, [online]. 2006 [cit. 2017-01-23]. Dostupné z: <http://cinepur.cz/article.php?article=1102>

UNIE FILMOVÝCH DISTRIBUTORŮ: O nás. [online]. 2018a [cit. 2018-06-20]. Dostupné z: <http://www.ufd.cz/unie-filmovych-distributoru>

UNIE FILMOVÝCH DISTRIBUTORŮ. Přehledy, Statistiky. In: *Unie filmových distributorů* [online]. 2018b [cit. 2018-07-12]. Dostupné z: <http://www.ufd.cz/prehledy-statistiky>

VESELÝ, Arnošt. *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2010. ISBN 9788024617145.

VLÁDA ČR. *Programové prohlášení vlády*. Praha, 1998.

VLÁDA ČR. *Programové prohlášení vlády*. Praha, 2002.

VLÁDA ČR. *Programové prohlášení vlády*. Praha, 2004.

VLÁDA ČR. *Programové prohlášení vlády*. Praha, 2005.

VLÁDA ČR. *Programové prohlášení vlády*. Praha, 2006.

VLÁDA ČR. *Programové prohlášení vlády*. Praha, 2009.

VLÁDA ČR. *Programové prohlášení vlády*. Praha. 2010.

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Usnesení Vlády ČR o souhlasu se vstupem České republiky do mezinárodního fondu EURIMAGES*. In: Vláda České republiky, ročník 1993, číslo 190. Dostupné také z: https://albatros.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/34c48835b2e8a162c1256a2400162454/4319fdf1749abe2dc12571b600705a6d?OpenDocument

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. Hodnocení dopadů regulace (RIA). In: *Vláda České republiky* [online]. Praha, 2018 [cit. 2018-06-18]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/hodnoceni-dopadu-regulace-160402/>

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY: *Program podpory filmového průmyslu*. [online] 2009. Dostupné také z: <https://fondkinematografie.cz/assets/media/files/ppfp/program-podpory-filmoveho-prumysu.pdf>

VLÁDNÍ NAŘÍZENÍ č. 429/1990 Sb

WEBER, Max. *Metodologie, sociologie a politika*. Praha: OIKOYMENH, 2009. ISBN 978-80-7298-389-6.

ZAHARIADIS, Nikolaos. *Ambiguity and Choice in Public Policy : Political Decision Making in Modern Democracies*. 2. Washington: Georgetown University Press, 2003. ISBN 9780878401352.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity and Multiple Streams. In: SABATIER, Paul A. a Christopher M. WEIBLE. *Theories of the Policy*. 3. London: Routledge, 2014, s. 36. ISBN 978-0813349268.

ZAHARIADIS, Nikolaos, EXADAKTYLOS, Theofanis. *Policies that Succeed and Programs that Fail: Ambiguity, Conflict, and Crisis in: Greek Higher Education*. *The Policy Studies Journal*. Oxford: Wiley Periodicals, 2016, 44(1), 24.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Second edition. Boulder, Colo: Westview Press, 2007. 65-92 s. ISBN-13; 978-0-8133-4359-4.

ZAORÁLEK, Lubomír. Stenozáznam z 56. schůze Poslanecké sněmovny. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie, ve znění pozdějších předpisů / sněmovní tisk 854/8/ - první čtení [online]. 2006. Dostupné z <https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/056schuz/s056037>.

ZÁKON č. 483/1991 Sb.

ZÁKON č. 241/1992 Sb.

ZÁKON č. 273/1993 Sb.

ZÁKON č. 496/2012 Sb.

ZOHLNHÖFER, Reimut. *Putting Together the Pieces of the Puzzle: Explaining German Labor Market Reforms with a Modified Multiple-Streams Approach*. Policy Studies Journal. Oxford: Wiley Periodicals, 2016, **44**(1), 25.

ZOHLNHÖFER, Reimut. How Politics Matter When Policies Change: Understanding Policy Change as a Political Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis* [online]. London: Routledge, 2009, 2009, **11**(1), 20 [cit. 2018-07-30]. ISSN 1572-5448. Dostupné také z: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13876980802648300?needAccess=true>

Seznam použitých zkratek

APA – Asociace producentů v audiovizí

ČFK – Česká filmová komora

ČR – Česká republika

ČSSD – Česká strana sociálně demokratická

EU – Evropská unie

FAMU - Filmová a televizní fakulta Akademie múzických umění v Praze

FITES – Český filmový a televizní svaz

KDU-ČSL - Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová.

MK – Ministerstvo kultury

MSF – Multiple Streams Framework

ODS – Občanská demokratická strana

OVM – Otázky Václava Moravce

SFK – Státní fond kinematografie

SFPRKČ – Státní fond pro rozvoj a podporu kinematografie

SZ – Strana zelených

TOP09 - Tradice, Odpovědnost a Prosperita

UFD – Unie filmových distributorů

US-DEU - Unie svobody – Demokratická unie.

VV – Věci veřejné

Seznam grafů, tabulek a obrázků

Graf č. 1. Rozpočet SFK na podporu české kinematografie s. 45

Graf č. 2. Objem produkce v České republice (členové APA) s. 57 a 75

Graf č. 3. Přehled zemí, které poskytují (nebo mají v úmyslu poskytovat) podporu filmovému průmyslu s. 58

Tabulka č. 1. Proces tvorby politiky dle modifikované MSF s. 18

Tabulka č. 2. Analýza aktérů s. 39/40

Tabulka č. 3. Základní údaje o filmovém trhu v ČR s. 49

Obrázek č. 1. Protest studentů FAMU A s. 68

Obrázek č. 2. Protest studentů FAMU B s. 68

Seznam příloh

Příloha č. 1 – Osnova rozhovoru

Příloha č. 2 – Kategorie tematické analýzy

Příloha č. 3 – Informovaný souhlas

Příloha č. 1 – Osnova rozhovoru

- 1) Jakou roli jste sehrál/a vy osobně v utváření nové audiovizuální legislativy?
- 2) Jak vnímáte vývoj státní podpory kinematografie u nás?
- 3) Jaká byla atmosféra a komunikace mezi aktéry, kteří chtěli změnu?
- 4) Kteří aktéři byli podle vás nejdůležitější a měli největší vliv na změnu?
- 5) Jak probíhala komunikace s politiky?
- 6) Co fungovalo při přesvědčování politiků?
- 7) Proč si myslíte, že se nepřehlasovalo veto Klause v roce 2006?
- 8) Hrály zde nějakou roli politické ideje?
- 9) Jak do tohoto procesu zasahovaly soukromé televize?
- 10) Jaký ministři se tomu věnovali nejvíce?
- 11) Proč změna nenastala v roce 2006, ale nakonec v roce 2012?

Příloha č. 2 – Kategorie tematické analýzy

A) 1. fáze tvorby procesu audiovizuální legislativy (1993-2006)

- Důvody neúspěchu změny
- Aktéři ovlivňující proces tvorby audiovizuální legislativy
- Jednání promotérů – úspěšné/neúspěšné
- Komunikace s tvůrci veřejných politik
- Vztahy mezi zájmovými skupinami – požadavky jednotlivých skupin
- Úroveň státní podpory kinematografie
- Alternativy řešení nové audiovizuální legislativy
- Politické ideje ve vztahu ke kinematografii

B) 2. fáze tvorby procesu audiovizuální legislativy (2006-2012)

- Důvody úspěchu změny
- Aktéři ovlivňující proces tvorby audiovizuální legislativy
- Jednání promotérů – úspěšné/neúspěšné
- Komunikace s tvůrci veřejných politik
- Vztahy mezi zájmovými skupinami - požadavky jednotlivých skupin
- Úroveň státní podpory kinematografie
- Alternativy řešení nového zákona o audiovizi
- Politické ideje ve vztahu ke kinematografii
- Role pracovní skupiny

Příloha č. 3 – Informovaný souhlas

INFORMOVANÝ SOUHLAS

k nakládání s informacemi získanými za účelem realizace diplomové práce
(Transformace audiovizuální legislativy v ČR)

Já, níže podepsaný
dávám tímto souhlas k záznamu a zpracování rozhovoru, pořázeného se mnou
za účelem realizace diplomové práce Františka Poka, (FSV UK). Prohlašuji,
že jsem byl informován o způsobu, jakým bude s poskytnutými informacemi
naloženo, a trvám na dodržení následujících podmínek:

1. Získané informace budou využity pouze pro potřeby realizace odborných
výzkumných záměrů, resp. pro potřeby publikace jejich výstupů (odborné
publikační výstupy dle metodiky hodnocení výsledků výzkumných organizací
RVVI a studentské závěrečné práce dle vymezení zákona č. 111/1998 Sb., o
vysokých školách v platném znění). V případě jakéhokoli dalšího využití
bude nutný můj zvláštní souhlas.
2. Získané informace nebudou v žádné formě poskytnuty třetí straně mimo
případ uvedený v bodě 1 (tj. mimo jejich využití v rámci odborných
publikačních výstupů a studentských závěrečných prací).
3. Získané informace budou v publikačním výstupu v maximální míře
anonymizovány. Pokud anonymizace nebude z jakéhokoli důvodu možná,
budu na tuto skutečnost upozorněn a budu moci vznést námitku vůči uvedení
informací. Námitce musí být vyhověno tak, abych s výslednou podobou
využití informace souhlasil.
4. Nahrávky a přepisy nahrávek mi budou v případě zájmu zpřístupněny.

Tímto uděluji souhlas s účastí v uvedeném výzkumném projektu a s
poskytnutím výzkumného materiálu.

V dne Podpis:

Teze Diplomové práce

Jméno studenta/studentky: František Pok

Název v jazyce práce: Transformace audiovizuální legislativy v České republice

Název v anglickém jazyce: Transformation of audiovisual legislation in the Czech Republic

Klíčová slova: zákon o audiovizi, teorie tří proudů, kinematografie, proces tvorby zákona

Klíčová slova anglicky: audiovision Act, multiple streams framework, cinema, making proces of the law

Akademický rok vypsání: 2017

Jazyk práce: čeština

Typ práce: diplomová

Ústav: Katedra veřejné a sociální politiky

Vedoucí / školitel: PhDr. Vilém Novotný, Ph.D

Obor práce: Veřejná a sociální politika

Teze diplomové práce (výzkumný projekt):

Vymezení výzkumného problému

Po změně systému z totalitního režimu komunistické strany na kapitalistickou tržní společnost se radikálně změnil i systém státní podpory kinematografie a obecně její legislativy. Nejsignifikantnější změnou byl nový náhled na kinematografii, na kterou se začalo nahlížet ekonomickou optikou, tedy že je to stejný byznys jako jiná umělecká odvětví, a proto by místo státní podpory měli filmaři hledat prostředky pomocí trhu. Kinematografie se privatizovala a decentralizovala. Zpočátku transformace vešly v planost dva klíčové zákony. První byl Zákon č. 241/1992 Sb. a Zákon 273/1993 Sb. Poté se mnohokrát

v Poslanecké sněmovně jednalo o potřebné novelizaci těchto starších zákonů, ale až do roku 2012 se žádná změna neprosadila.

Obecně se dá konstatovat, že mezi velkou legislativní změnou v počátcích transformace až do roku 2012, kdy vešel v platnost Zákon č. 496/2012 Sb. a jeho následná důležitá novelizace v roce 2017, politici v oblasti kinematografie nic nezměnili, přestože daná legislativa byla zastaralá a existovaly snahy tuto situaci změnit několika novelami, které byly vetovány prezidentem Klausem. Toto devatenáct let dlouhé období neaktivity ze strany státu vedlo k negativním důsledkům pro celou českou kinematografii. Zvláště pokud to porovnáme se zahraničím, mnohé podobně velké země v Evropské unii měly kvalitnější legislativu dříve než Česká republika. Předmětem zkoumání této diplomové práce je především analýza nastolování politiky Zákona č. 496/2012 Sb. Souběžně s analýzou procesu vzniku tohoto zákona, budu mapovat celý proces tvorby politiky ohledně státní podpory kinematografie. Jak je možné, že tento proces trval tak dlouho? Jací aktéři, ať již političtí či nepolitičtí, hráli v tomto procesu klíčovou roli či jaké byly hlavní faktory, proč ke změně došlo zrovna v roce 2012? Výzkumným problémem je tedy dosud málo prozkoumaný proces tvorby kinematografické legislativy v České republice, jehož vysvětlení může přispět k porozumění toho, jak se od roku 1989 vyvíjela legislativa v této oblasti a jací aktéři tento proces nejvíce ovlivnili. Dále diplomová práce přispěje k prověření vhodnosti aplikace teorie Multiple Streams Framework v této oblasti veřejných politik.

Cíle diplomové práce

Hlavní cíl:

Porozumět celému procesu tvorby kinematografické legislativy (od roku 1989), především na základě analýzy procesu tvorby Zákona č. 496/2012 Sb., o audiovizí, a nastolování politiky tohoto zákona a jeho projednávání v Poslanecké sněmovně.

Vedlejší cíle:

Zjistit, kteří aktéři měli vliv na tvorbu procesu Zákona č. 496./2012 Sb., se zaměřením na roli tzv. „promotéru politiky“.

Prozkoumat, proč došlo ke změně až otevřením tzv. „okna příležitosti“ (jenž definuje MSF) v roce 2012.

Výzkumné otázky

Hlavní výzkumná otázka:

Jakým způsobem se utvářel Zákon č. 496/2012Sb., o audiovizi?

Vedlejší výzkumné otázky:

Jakou měli roli aktéři při tvorbě Zákona č. 496/2012Sb., o audiovizi?

Jak jednali tzv. „promotéři politiky“ při tvorbě Zákona č. 496/2012Sb., o audiovizi?

Co způsobilo otevření tzv. „okna příležitosti“?

Teoretická východiska

Klíčovou úlohu pro zodpovězení výzkumných otázek zastává teoretický rámec, pomocí něhož určím, co je a není potřebná sledovat. Předběžně mi jako hlavní teoretické východisko diplomové práce poslouží Multiple Streams Framework. Průkopníkem této teorie je John Kingdon (1995), jeho následovníkem, který MSF nejvíce rozpracoval je Nikolaos Zahariadis (Zahariadis 2007, 2014), jenž napsal několik případových studií, které se zaměřují na prostředí EU. Teorie tří proudů mi pomůže odhalit, kdy nastávají vhodné podmínky, pro zavedení konkrétní veřejné politiky a celkově vysvětlení celého procesu tvorby dané politiky, v případě této diplomové práce se jedná o proces nastolení politiky Zákona č. 496/2013 Sb. Předpokladem teorie je různorodý střet mnoha názorů v určité politice, jež je k tomu časově omezena. Multiple Streams Framework se zaměřuje na systémovou úroveň a její základní jednotkou analýzy tvoří systém veřejných politik.

Strukturální prvky teorie tří proudů tvoří několik fází, které jsou do jisté míry na sobě nezávislé. První z nich je proud problémů, obsahující různorodé stavy, které přitahují pozornost aktérů z ostatních dvou proudů. Je nutné dodat, že ne všechny okolnosti jsou problémem. V případě této diplomové práce se může jednat například o slabou produkci českých filmů či nízkou finanční podporu pro filmové producenty. Druhým proudem je politický proud. Ten je složen z nálady ve společnosti, složení politických tvůrců a vlády, a také ostatních aktérů, jako jsou například zájmové skupiny. Poslední je proud veřejných politik, který působí do jisté míry jako místo, ve kterém soutěží různé ideje a možnosti, jak danou problematiku řešit. Tyto ideje vznikají v rozmanitých politických sítích a často jsou utvářeny různými experty, jako jsou například akademici. [Novotný 2012: 36-41]

Předpokladem Multiple Streams Framework je, že se výše zmíněné tři proudy v daném konkrétním okamžiku propojí a vznikne tak šance na prosazení určité veřejné politiky, tato situace je definována jako tzv. „okno příležitosti“. Tato strukturální příležitost je však často krátkodobá a málo předvídatelná. Je nutné dodat, že tzv. „okna příležitosti“ nevznikají samy o sobě. Podstatné je jednání konkrétních promotérů veřejných politik (jedinci či korporátní

aktéři), kteří se právě snaží tyto proudy spojit. Když nastane tzv. „otevření okna příležitostí“, tak toho musejí promotéři využít a jednat. Jinak v dané chvíli šance zmizí a může trvat dlouho, než se příležitost bude znovu opakovat. [Novotný 2012: 44-45]

Výzkumný plán

Zvoleným výzkumným designem je explanatorní jedno-případová studie. „Toto úzké zaměření umožňuje hlubší analýzu zkoumaného případu v jeho přirozeném prostředí a pochopení hlubších souvislostí a vztahů, které zůstávají jiným výzkumným strategiím utajeny. Případová studie je tak zvláště vhodná k výzkumu témat, která jsou málo probádaná nebo obtížně srozumitelná pro badatele z vnějšku“. [Veselý et al. 2011: 55]. Diplomová práce bude založena na kombinaci kvalitativního a kvantitativního výzkumu.

Primárními daty budou obsahy expertních polostrukturovaných rozhovorů se zainteresovanými aktéry, politickými i nepolitickými. Výběr respondentů udělám úsudkem, na základě odborných a historických znalostí konkrétních osob ohledně zkoumané problematiky. Jako sekundární data mi poslouží analýza veřejně-politických dokumentů, jako jsou stenografické záznamy z Poslanecké sněmovny, různé strategické dokumenty apod., dále legislativa a v neposlední řadě také odborná literatura k tomuto tématu. Získaná data zpracuji prostřednictvím tematického kódování. Nejprve provedu na úrovni jednotlivých případů kategorizaci kódů, ke každému kódu uvedu jeho charakteristiku a stručnou deskripci. [Švaříček, Šed'ová 2007: 229-230] „Poté se procházejí vyvinuté kategorie a hledají se linky mezi jednotlivými případy. Sledujeme, zda se u různých případů objevuje tatáž kategorie, nebo zda se objevují kategorie, které se mohou stát variantami nové nadřazené kategorie. (...) Soustředíme se na kategorie, které jsou mezi jednotlivými případy shodné nebo slučitelné do „nad-kategorie“. Vytváříme tak vlastně tabulku, jejíž jednu osu budou tvořit jednotlivé případy, případně skupiny případů. (...) Druhou osu tvoří kategorie, které byly vybrány na základě výše popsaných kritérií. [Švaříček, Šed'ová 2007: 230]

Seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat

- COLEBATCH, H. K. 2005. Úvod do policy. Brno: Barrister&Principal. ISBN 8086598799.
- COHEN, Michael. D., MARCH, James. G., OLSEN, Johan. P. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, str. 1-25.
- FIALA, Petr., SCHUBERT, Klaus. *Moderní analýza politiky: uvedení do teorií a metod*

- policy analysis. Brno: Barrister & Principal, 2000. 170 s. ISBN 80-85947- 50-1.
- KINGDON, John. W. Agendas, Alternatives and public policies. Second edition. New York: Harper Collins, 1995. 253 s. ISBN 0-673-52389-6.
- POLÁŠEK, Martin., NOVOTNÝ, Vilém., PEROTTINO, Michel a kol. Mezi masovou a kartelovou stranou. Možnosti teorie při výkladu vývoje ČSSD a KSČM v letech 2000 – 2010. Praha: Slon, 2012. ISBN 978-80-7419-094-0.
- ŠVAŘÍČEK, Roman, Klára ŠEĐOVÁ. 2007. Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-313-0.
- VESELÝ, Arnošt, Martin NEKOLA. 2007. Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe. Praha: SLON. ISBN 9788086429755.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2003. 198 s. ISBN 0-87840-135-0.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: SABATIER, Paul. A. (ed.). Theories of the Policy Process. Second edition. Boulder, Colo: Westview Press, 2007. 65-92 s. ISBN-13; 978-0-8133-4359-4.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity and Multiple Streams. In: SABATIER, Paul. A., WEIBLE, Christopher. M. Theories of the Policy Process. Third edition. Colo: Westview Press, 2014. 25-58 s. ISBN 978-0-8133-4926-8.

Podpisy studenta a vedoucího práce

František Pok PhDr. Vilém Novotný, Ph.D