

Organizované zájmy v evropských zemích

Systémy organizovaných zájmů v evropských zemích se navzájem poměrně výrazně liší. Hlavními důvody této variance jsou:

1. *Vývoj daného politického systému* (manifestace cleavages)
2. *Politická kultura a politické ideologie* (ovlivňuje sílu politických aktérů a interakce mezi nimi)
3. *Míra (de)centralizace vlády a utváření politiky* (prezidentské x parlamentní systémy, unitární x federální státy)
4. *Typ stranického systému*
5. *Stupeň závislosti vykonavatelů politické autority na organizovaných zájmech*
6. *Tradice organizování zájmů*
7. *Vývoj systému organizovaných zájmů*
8. *Cíle zájmových skupin, přítomnost ideologie*
9. *Vedení skupin*

Yael Yishai/ Thomas a Hrebendar a Wilson nabízí pět základních modelů vztahu mezi vykonavatelem politické autority (politickými stranami) a organizovanými zájmy, z nichž Thomas abstrahuje následující ideální typy interakce:

1. **Integrace** (zájmové skupiny jsou vytvořeny státem či politickými stranami, oboustranná organizační i programová penetrace)
2. **Kooperace** (existuje silné spojení mezi politickými stranami a zájmovými skupinami, založené na společných cílech či ideologii)
3. **Separace** (zájmové skupiny vystupují nezávisle na politických stranách, jejich loajalita k nim nemá ideologickou bázi, je účelově racionální)
4. **Soutěž** (týká se zejména *single issue stran* a zájmových skupin, soutěží mezi sebou, kdo bude reprezentantem určité skupiny)
5. **Konflikt** (předpokladem odlišná ideologická orientace držitelů politické autority a zájmové skupiny, příkladem konzervativní vlády a odbory)

Systémy organizovaných zájmů zasahují v poslední době dva trendy, které vedou k jejich modifikaci i k modifikaci jejich teoretického studia:

1. Krize sociálního státu (oslabování korporativních mechanismů)
2. Fakt členství v EU (změna kanálů nátlaku, zvýraznění regionální úrovně).

Velká Británie

Systém organizovaných zájmů byl dlouho poměrně stabilní, nejnověji prochází jistou transformací. Pro pochopení logiky jeho fungování je důležité zmínit dva rysy britského politického systému:

1. Dvoustranický systém (jednobarevné vlády, převaha výkonné moci)
2. Kontinuita apolitické státní správy

Zájmové skupiny se snaží ovlivnit politické rozhodování prostřednictvím kontaktů s vládnoucí stranou a zejména se státní správou (britský politolog Samuel Finer hovoří

v tomto kontextu o kontaktu s ministerstvy, ne s ministry). Transformace systému organizovaných zájmů se pak v Británii projevuje postupným přechodem od modelu spolupráce (či dokonce integrace) k modelu separace/pragmatismu (zejména díky spojování labouristů s podnikateli a oslabování jejich vazeb s odbory a podobou politické arény, do níž odbory směřují hlavní nátlak), spojeným se snižováním ideologické zátěže politických stran a zájmových skupin.

Kontakty mezi politickými stranami a zájmovými skupinami, jsou relativně transparentní v případě labouristů, z.s. se účastní stranické konference Labour Party a podílí se na sponzoringu strany. Konzervativci své dárce dlouho nezveřejňovali. Členové parlamentu zastupují velmi často zvláštní zájmy (*sleaze*, příkladem skupina Political Animal Lobby a kauza honu na lišku).

Hlavním adresátem nátlaku je zájmových skupin je v Británii nadále státní správa. Podle Finera:

Britské zájmové skupiny jsou domestikované, úzce spolupracují s ministerstvy. Bylo by nezdvořilé a nemoudré, kdyby zájmové skupiny prosazovaly své zájmy veřejně.

Slabá je naopak role britského parlamentu. Podle Jordana a Richardsona je dokonce otázkou, zda role britského parlamentu je významnější v oblasti cestovního ruchu nebo v oblasti přijímání politiky.

Tato situace se nezměnila ani za vlády Margaret Thatcherové, i když manifestní politika vůči organizovaným zájmům byla v té době odmítavá.

Výzkumy ukazují, že nejvýznamnějšími kanály ovlivňování politiky zůstávají nadále ministerstva a ministři (tzv. insider politics) a média (outsider politics), velmi slabá je v celém procesu role parlamentu a politických stran. Obě formy nátlaku jsou obtížně slučitelné (nátlak přes média znamená ztrátu insider statusu). Strategii soutěže a konfrontace používají převážně outsider skupiny (nová sociální hnutí).

Francie

Vztah státu, politických stran a zájmových skupin je složitý. Základními rysy francouzského politického systému jsou:

1. Silný stát jako vykonavatel obecné vůle
2. Nedůvěra ke zprostředkujícím institucím (politickým stranám a zájmovým skupinám), spojená se sentimentem k přímé politické akci (obliba anomických zájmových skupin).

Postavení zvláštních zájmů je ve Francii komplikované a velmi se liší sektorově. Z legislativního hlediska je podstatné, že zájmové skupiny mají vzhledem ke státu podobnou pozici jako politické strany (institucionální omezení). V době de Gaulla silný stát vládl špatně organizovaným zájmům.

Zájmové skupiny se výrazně liší sektorově. Velmi silné jsou zemědělské odbory, které de facto vytváří zemědělskou politiku, v průmyslu neexistuje hlavní odborová skupina, pouze několik menších, napojených na jednotlivé politické strany (socialisty, komunisty-CGT, FO), vlastní velmi pragmatické odbory mají úředníci. Zaměstnavatelské svazy nemají podobně pevný vztah k pravici (rezervovaný vztah gaullistů ke kapitalismu, plánování). Schopnost vytvářet celostátní střešové organizace je vlastní organizacím mimo oblast práce (svazy veteránů), jindy jsou naopak silně fragmentované (studentské svazy) či vyloučené (ženské hnutí).

Systém organizovaných zájmů se začal proměňovat za Mitteranda (decentralizace, posílení pravomocí místních rad), jejich význam roste v období kohabitace. Nejdůležitějším

faktorem však zůstává slabá kontrola stran nad státem, která ovlivňuje i postavení zájmových skupin, které sice ve vztahu k p.s. vystupují v rámci integračního nebo kooperačního modelu, jejich vliv je přesto nízký.

Švédsko

Pro Švédsko je typická vysoká organizovanost v zájmových skupinách (odborné svazy, svazy spotřebitelů). Z hlediska vztahů mezi z.s. a vykonavateli politické autority je pro Švédsko typická oscilace mezi modely integrace, kooperace a separace..

Základní charakteristikou systému organizovaných zájmů bylo dlouhodobé pevné spojení sociálnědemokratické strany a švédskými odbornými (dva organizačně nejsilnější aktéři). Švédsko bývá teoreticky přiřazováno k neokorporativistické perspektivě (souvisí s podobou švédského politického procesu- konsensuální, pomalý, dobrovolný- mění se s nástupem nových aktérů a vstupem Švédska do EU).

Organizované zájmy mají ve Švédsku vesměs dlouhou (organizační) kontinuitu, původně vznikala jako sociální hnutí (odborné svazy, ženské hnutí, farmářské organizace, sportovní svazy). V oblasti zaměstnavatelů a pracovníků ve státní správě rovněž existují silné celostátní organizace. Zájmové skupiny až do sedmdesátých let XX. stol. sponzorovaly politické strany, poté převzal jejich financování z větší míry stát.

Členství v odborech po druhé světové válce stoupalo, zhruba 40% odborářů bylo zároveň organizováno v sociálnědemokratické straně (institut kolektivního členství, až do roku 1990), jiné sektory zájmů (např. úředníci) se napojovaly na jiné strany (častěji individuální členství).

Při studiu ideologických a politických vazeb mezi politickými stranami je zvláště významný fakt, že strany i z.s. vznikaly v podobném období a při jejich vzniku se manifestovala podobná štěpení, což vedlo k jejich úzkým vztahům. Situace se mění až s krizí sociálního státu v osmdesátých letech (úspěšná opatření sociálnědemokratické vlády, která vedla i k rozporům uvnitř odborů- zejména mezi odboráři zaměstnanými ve státních a soukromých podnicích), kdy jsou vykonavatelé politické autority nuceni obhajovat tržní řešení. Zároveň došlo uvnitř odborů ke strukturálním změnám (posílení terciárního sektoru). Postupně také začíná docházet k erozi podpory stran, která by se zakládala na příslušnosti k určité sociální vrstvě, což vedlo k dalšímu oslabení spojení mezi stranami a zájmovými skupinami.

Z hlediska posouzení míry korporativismu panuje všeobecný konsensus v tom, že stát je potřeba v posouzení korporativistických vazeb potřeba nahradit politickými stranami. Z tohoto pohledu lze po dlouhá léta v případě Švédska hovořit o korporativním modelu, v němž 1. pracovní trh funguje na základě konsensu a kolektivního vyjednávání, 2. zájmové skupiny jsou zastoupeny ve výborech a komisích, které připravují politiku, 3. zájmové skupiny jsou zastoupeny v orgánech veřejné správy. Všechny tyto charakteristiky začaly upadat v průběhu osmdesátých let. Systém se tedy vyvíjí od organizačního modelu k modelu kooperačnímu či separačnímu.

Itálie

Studium italského systému organizovaných zájmů, jehož klasikem byl J. LaPalombara, obohatilo studium organizovaných zájmů jako celku. LaPalombara či L. Lanzaletta analyzovali zejména podobu systému organizovaných zájmů v letech 1945-1993, přičemž jako základní znaky systému konstatovali **početnost, atomizovanost a slabost**.

Fragmentace zájmových skupin v Itálii je obtížně redukovatelná, v ekonomické oblasti např. závisí na velikosti podniku, oboru produkce a zejména politické orientaci. Každá

organizace byla napojena zpravidla na jednu (a pouze jednu) politickou stranu. V jednotlivých sektorech tak působila řada soutěžících organizací, LaPalombara dokonce hovořil o neopluralistickém modelu, protože vytvoření jednotek vyššího řádu bylo v období sociální dezorganizace po druhé světové válce mimořádně obtížné (jako speciální argument je uváděna slabost průmyslové buržoazie). LaPalombara spojoval rovněž slabost zájmových skupin s jejich neschopností volit vůči politickým stranám strategii separace (silná politizace italských politických stran, která souvisela s restrukturalizací italské stranické soustavy po roce 1945).

Izolovanost působení zájmů, vedla ke specifickým formám interakce se státními úřady klientely a parentely /patronátu/, kde klientela značí snahu zájmové skupiny vystupovat v očích veřejné agentury jako ztělesnění sociálního sektoru, jenž spadá do její péče, a parentela vztah zájmové skupiny k tehdy dominantní Křesťanskodemokratické straně, díky níž některé skupiny mohly mít na státní úředníky nezanedbatelný vliv i bez prvků klientely.

Zároveň bylo pro diskusi o roli zájmových skupin v italské politice typické zdůraznění dvou rysů:

- zjištění, že skutečné politické procesy nezrcadlí formální legální normy a procedury; zájmové skupiny ovlivňují přijímání a implementaci norem, čímž ohrožují princip rovnosti všech občanů před státem.
- intervence zájmových skupin je často chápána jako patologické narušení principu reprezentace, jako interference privilegovaných aktérů v rozhodovacím procesu.

Z těchto tezí vychází i koncept Giuliana Amata „governo spartitorio“ (rozdělená vláda): cílem politiky v Itálii nejsou dlouhodobé koncepce a agregace zájmů ale rozdělení zdrojů v krátkém časovém období tak, aby bylo uspokojeno co nejvíce partikulárních zájmů a byla zabezpečena voličská podpora. To pochopitelně souvisí s italským systémem politických stran, které v podstatě kontrolovaly parlament i rozhodovací proces. Pro tuto konstelaci se vžil pojem stát stran – „partitocrazia“.

Marco Cammelli se soustředil na výzkum konzultačních orgánů na centrálních ministerstvech. Zjistil, že sdružují soukromé i veřejné zájmy a jsou tvořeny státními zaměstnanci, reprezentanty zájmových skupin a experty. Jejich latentní funkcí je i poskytování kanálů, v nichž zájmové skupiny nalézají smysl pro reprezentaci v rámci administrativních orgánů státu. Vzhledem k tomu, že největší rozvoj komisí spadl do dob nestability (1943-48, 1963-68), usuzuje se, že v krizi slouží též k legitimizaci státní moci. Komisím je imanentní stabilita až rigidita v jednání a složení a také tendence ke specializaci a fragmentaci sektorové i teritoriální: to má za následek jednak ztížení prosazení se nových zájmů, jednak zvýhodnění specifických zájmů před obecnými. Díky účasti nezávislých a relativní nezávislosti na centru jsou odolnější vůči působení politických stran a naopak vstřícnější ekonomickým zájmům – mj. se zde často sejdou zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů, takže se dá hovořit o jisté byrokratické alternativě neokorporativismu.

Podobné orgány byly nalezeny také na regionální/lokální úrovni. Tam, kde navíc existuje silná teritoriální subkultura¹, dochází ke vzniku silných koalic mezi politiky, veřejnými úřady a zájmovými skupinami téže stranické „barvy“. Tyto koalice pak na celostátní úrovni fungují jako lobby. Hlavní tezí neolokalismu je tvrzení, že přítomnost těchto teritoriálních subkultur je efektivním mechanismem politické integrace a vytváření konsensu v těch politikách koncentrovaných kolem třídního cleavage, v nichž selhaly neokorporativistické trendy. Horizontální konflikt mezi prací a kapitálem je transformován na vertikální konflikt mezi místními koalicemi a centrem. Neolokalismus nevyžaduje integraci v centru politického systému jako neokorporativismus, jinak ale funguje jako jeho funkční ekvivalent; může také

vysvětlit zvláštnosti italského selhání neokorporativismu (ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi) – odbory a zaměstnavatelé jsou sice účastní dobrovolných sdružení, nikoli však s účastí státní exekutivy nýbrž státní administrativy a ne na centrální ale na lokální úrovni.

Koncem 80. let se zájem vědců obrátil na fungování zájmových skupin na státní úrovni (ovšem bez neokorporativistického prizmatu) a odhalil síť málo patrných, neinstitucionalizovaných vztahů mezi zájmovými skupinami, politickými stranami a rozhodovacím procesem, uskutečňovaných dvěma kanály:

- tradičním lobováním (snahou ovlivnit tvorbu rozhodnutí)
- skrze „policy networks“, které zahrnují experty, úředníky, veřejné činitele a politiky a slouží k vytlačení rozhodovacího procesu z demokraticky kontrolovaných oblastí a nahrazení institucionálních aktérů.

Význam těchto kanálů vzrostl díky snížení reprezentativity politických stran díky uvádání tradičních kolektivních identit a rostoucí zranitelnosti a propustnosti institucí v konfrontaci s organizovanými zájmy.

Diskuse o policy networks je méně politická a více vědecká, spor se vede o úlohu politických stran – zda se síť tvoří na základě stranické loyality nebo naopak kolem témat, což by mohlo vést k omezení závislosti zájmové politiky na politice stranické. Z genetického hlediska se zdá, že od dob LaPalombarových výzkumů po dnešek postupně roste autonomie interakcí zájmových skupin s veřejnou administrativou na politických stranách – cílem budoucího výzkumu by se mělo stát zjišťování, zda přímé vztahy s veřejnou administrativou mohou pro zájmové skupiny představovat stále důležitější způsob úniku zpod kontroly politických stran.

Po roce 1993 v souvislosti s rozpadem italského stranického systému došlo k výrazné proměně systému organizovaných zájmů (snaha o vyvarování se jednostranně politických postojů, pomoc novým aktérům s etablováním v politickém systému, soutěž mezi zájmovými skupinami o členy, snahy o etablování tripartitních mechanismů).

Německo

Pro systém organizovaných zájmů v SRN je typická stálost, pevnost, vysoká míra institucionalizace a uspořádanost.

SRN je zároveň zemí, kde jsou relativně dobré předpoklady k reprodukci zprostředkování zájmů, které se blíží neokorporativismu. Systém je založen na vyjednávání a konzultaci vykonavatelů politických rozhodnutí se střežovými organizacemi zaměstnanců a zaměstnavatelů v oblasti práce, podnikání a zemědělství. Fakt přednostního zahrnutí (některých) v sobě zahrnoval i momenty vyloučení (jiných), což vedlo k rozvoji tzv. nových sociálních hnutí, jejichž reálný vliv je velmi malý.

Vztahy mezi politickými stranami a zájmovými skupinami po druhé světové válce vycházejí z organizační síly a kontinuity politických stran (které jsou v tomto vztahu podle německého základního zákona privilegovanými aktéry) a početnosti a dobré organizovanosti hlavních zájmových skupin (zejména zaměstnaneckých a zaměstnavatelských organizací). Důležité je, že tyto svazy se většinou nenapojují na konkrétní politickou stranu (souvisí s politikou pravicových stran)- model separace. V zemi existuje hlavní odborová centrála (zastupující 85% organizovaných odborářů), dvě zaměstnavatelské organizace, střežová organizace zastupující zájmy středních podnikatelů a jedna zemědělská. Oproti jiným politickým systémům mají relativně významnou roli tzv. svazy poškozených.

Důležitým faktorem pro posouzení vztahu mezi zájmovými skupinami a státem je rovněž německý federalismus (sekcionalizace, decentralizace) a důraz na existenci sociálního

státu a (zároveň) efektivitu a vysokou výkonnost. Příkladem situace v letech 1966-69 „koncertace“ tripartity při vytváření hospodářské politiky.

Vedoucí úloha politických stran je poněkud oslabena faktem personální provázanosti stran a z.s. (manifestuje se zejména v Bundestagu). Zájmové skupiny mají velmi silnou pozici i v orgánech ministerstev (konzultativní mechanismy, komise). Politické strany naopak kontrolují kvaziveřejné kanály (médiá), s jejichž pomocí dokáží zesilovat či zeslabovat působení některých zájmů.

V souvislosti se vstupem do EU a přijetím společné měny stoupá význam jiných než státních aktérů (regiony, nadnárodní aktéři), což společně s některými dalšími faktory (krize sociálního státu, legální i nelegální migrace) produkuje rostoucí náklady na udržování neokorporativistického uspořádání.