

Přednáška č. 2
(13. října 2004)

Organizované zájmy a politické strany. Metody prosazování zájmů

Politické strana vs. zájmová skupina, diferenciacní kritéria

Rozlišení politické strany a organizovaného zájmu (zájmové skupiny nebo instituce) představuje zásadní teoreticko – metodologickou otázku politologie, kterou je nutné se zabývat, ačkoli nalezení adekvátního řešení je ztíženo zejména dosud trvající pluralitou různých definic jak pojmu politické strany, tak pojmu organizovaného zájmu, resp. zájmové skupiny.

Alternativní otázkou by přirozeně mohlo být, do jaké míry je takového rozlišení vůbec zapotřebí (resp. do jaké míry je možné), vezmeme-li v úvahu, že politické strany i zájmové skupiny jsou institucemi politického zprostředkování zájmů, tj. plní v rámci politického systému v zásadě shodnou funkci. Politická strana rovněž vykazuje znaky, které dle Trumana vymezují tzv. politickou zájmovou skupinu: sdílená charakteristika a postoje členů, interakce mezi nimi, požadavky vůči politickým autoritám. Také obvyklé definice politické strany by bylo možné bez přílišných obtíží aplikovat i na zájmové skupiny. [K tomu viz Fiala P. – Strmiska M. *Teorie politických stran*. Brno 1998, s. 14-49.]

Okruh problémů, které aplikací definic vyvstávají, a při nichž lze uvažovat o systémové a funkcionální odlišnosti politické strany od zájmové skupiny, můžeme zobecnit tak, že politické strany typicky usilují o podíl na politické moci prostřednictvím voleb, což zájmové skupiny jako takové nečiní.

Vhodnost účasti ve volbách jako diferenčního znaku zájmové skupiny a politické strany je podpořena i empiricky: v některých politických systémech je politická strana jako instituce přímo výsledkem volebního procesu (např. v Kanadě právo uznává za politickou stranu skupinu k níž náleží nejméně 40 členů federálního parlamentu).

Zdá se tak, že čelnou definiční funkcí politické strany je rekrutování politického personálu (a v konečném důsledku organizace vlády), zatímco zájmová skupina se na výběru politického personálu podílí jen výjimečně a zásadně její činnost nesměřuje k vytvoření vlády. Takové rozlišení může být ještě přesnější než pouhá účast ve volbách, protože některé politické strany se z různých důvodů voleb účastnit nemusí (vládnoucí strany v totalitních systémech, exilové strany). Naopak i zájmová skupina jako celek může za určitých okolností výjimečně vstoupit do volební soutěže – charakter tzv. monotematické strany (single-issue party) je však sporný. Lze argumentovat, že i zájmová skupina vstupující do voleb jako monotematická strana bude zpravidla nucena formulovat svůj program šířeji (i když jistě zdůrazní původní požadavky), aby získala potřebnou podporu elektorátu – ledaže partikulární podoba volebního systému a souvisejících okolností dovoluje jiný postup (např. výrazná

koncentrace členů zájmové skupiny či případných beneficentů navrhovaného programu ve volebním obvodu).

Vztah politických stran a organizovaných zájmů v politickém systému

Politické strany a organizované zájmy vytváří autonomní subsystémy politického systému – podle Lehnera [in Fiala P. – Schubert K. Moderní analýza politiky. Brno 2000, s. 59, obr. 5] jsou oba tyto subsystémy funkčně navázány na systém politické participace. (Podle Lehnera však systém organizovaných zájmů má navíc – na rozdíl od stranického systému – přímou vazbu na obecný kulturní a technologicko-vědecko-ekonomický systém společnosti, zatímco stranický systém představuje tu součást systému politické participace, jehož funkcí je vytvoření a legitimace zákonodárského sboru a vlády.)

Politickým stranám bývá ve vztahu k organizovaným zájmům přiznávána funkce sjednocování zájmů (Klíma), resp. jejich integrace do účasti na formulování a prosazování programu politické strany. To může vést k představě, že v rámci obecných procesů uvnitř politického systému (při přeměně *inputs* na *outputs*) plní politické strany z hlediska tzv. Almondova katalogu politických funkcí agregaci zájmů (tj. re-formulaci jednotlivých požadavků v podobě návrhů politických opatření nebo jejich alternativ), zatímco organizované zájmy plní jen funkci artikulace zájmů (tj. vlastního vyjádření požadavků).

Takový závěr by byl dosti neúplný. Nelze totiž přehlédnout, že funkce politické strany či organizovaného zájmu (resp. vůbec míra jejich participace na příslušných procesech) je podmíněna charakterem daného problému, resp. formou politického aktu, kterým má být přijato příslušné rozhodnutí. Podstatnou roli sehrává, zda je zapotřebí přijetí (či změny) zákona, anebo zda postačí akt výkonné moci (nařízení; v takovém případě je významné i to, zda se věc týká jednoho či více vládních resortů, zda musí být řešena jejich dohodou nebo dokonce rozhodnutím vlády, anebo zda je v působnosti jediného resortu), anebo třeba jen administrativní opatření nějakého úřadu.

Agregace zájmů politickými stranami (ovšemže jen těmi, které jsou zastoupeny v zákonodárném orgánu) bude pravidlem tam, kde k přijetí navrhovaného politického programu je zapotřebí legislativního aktu. V případě opatření přijímaných vládou nebo dokonce jednotlivými úřady tomu ale často bude naopak: organizovaný zájem převezme (v přímé interakci s příslušnou složkou politicko-administrativního aparátu) i funkci agregace zájmů.

Nelze zapomínat ani na to, že politické procesy jsou dynamické a zahrnují řadu úrovní interakcí: co se v jedné fázi jeví jako (artikulovaný) požadavek, je z jiného pohledu (agregovaným) návrhem/alternativou jednání. Požadavek organizovaného zájmu je tak výsledkem jeho vnitřních rozhodovacích procesů (Truman: *internal political life*). Zkoumání vnitřních poměrů, organizačních struktur a rozhodovacích pravidel (i konkrétních procesů) organizovaných zájmů je proto důležitou, ba nezbytnou, součástí studia těchto politických jevů, zejména zkoumáme-li tvorbu určité politiky. (Často jsou s tím však spojeny závažné metodologické a výzkumně-technické problémy.)

Neorganizované zájmy a jejich uplatňování v politickém systému

Rozvoj politologického studia organizovaných zájmů a jejich zprostředkování v politickém procesu od 50. let 20. století vedl k vytvoření řady teoretických konceptů, které zdůrazňovaly význam organizovaných zájmů: tzv. železné trojúhelníky (*iron triangles*), *subgovernments* (nebo dokonce *private governments*) apod. V zásadě jde o představu subsystému politického systému, vymezeného obsahem konkrétní politiky (*policy*) a zahrnující různé aktéry svázané navzájem úřední kompetencí a jí odpovídajícími zájmy, resp. adresovanými požadavky a podporou (tzv. politické sítě).

Tyto koncepty, spjaté s pluralistickým přístupem v politologii, však často nadhodnocovaly potenciál a roli organizovaných zájmů a přiznávaly jim nejen aktivní, ale často až dominantní roli v příslušných politických procesech, zatímco zejména zákonodárné (méně administrativní) orgány byly v tomto pojetí spíše pasivním objektem jejich působení. Pluralistická teorie tak sice správně podtrhla význam konfliktu zájmů pro tvorbu politických výstupů, avšak při zjednodušení této problematiky to vedlo až k deterministickým představám o tvorbě politických rozhodnutí.

Pozdější politologická literatura (od 80. let 20. století) proto upozorňuje, že zákonodárci nereagují pouze na požadavky zájmových skupin (*pressure groups*), ale mají značný stupeň autonomie svého jednání, omezenou inherentní nutností maximalizovat počet hlasů nutný pro (znovu)zvolení v příštích volbách. Za této situace se naopak prostor pro jednání zájmových skupin otevírá, jestliže samy zájmy neorganizované – tj. na nejobecnější úrovni voliči (elektorát) – nemají zřejmé preference ohledně politiky, která má být prováděna. [K tomu více např. Denzau A. T. – Munger M. C. Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented, *American Political Science Review*, Vol. 80, No. 1, March, 1986.]

Na paměti je však třeba mít, že tyto poznatky politologie jsou kulturně podmíněny prostředím Spojených států a v některých případech mohou být v poměru kontinentální Evropy obtížně aplikovatelné; např. v důsledku odlišné logiky fungování stranického a volebního systému. Otázka preferencí mediánového voliče a jeho vliv na strategie a chování politických stran a institucí, v nichž jsou zastoupeny, však má svoji obecnější důležitost, a to i pro studium politického zprostředkování zájmů.

Metody prosazování zájmů

Základní strategie zprostředkování zájmů v politickém systému byly přiblíženy již v předcházející přednášce (dle Heinemanna). Otázkou, jež je především relevantní pro tuto přednášku, je logická posloupnost různých metod prosazování zájmů z hlediska jejich účinnosti.

Organizované zájmy se především obracejí na politické autority (parlament, jeho členy, vládu, ministerstvo, atd.) s požadavky – anebo s podporou, která má usnadnit přijetí budoucích požadavků. Přístup organizovaných zájmů k politickým autoritám a procesům tvorby politiky však není rovnoměrný. Proto je zapotřebí rozlišit organizované zájmy inkorporované do procesů tvorby politiky v dané oblasti (*insider group*), od organizovaných zájmů, které takový přístup nemají (*outsider group*).

POL 232 Úvod do studia organizovaných zájmů
Mgr. Jiří Nantl

Zapojení organizovaného zájmu do politického procesu v interakci s příslušnou autoritou pak může být systematické nebo nahodilé (ad hoc), takže lze rozlišit i zájmy (skupiny) s privilegovaným a neprivegovaným přístupem. Přístup organizovaných zájmů k tvorbě politických rozhodnutí se rovněž i v rámci téže autority (např. ministerstva) může odehrávat na různé úrovni. Např. Buksti upozorňuje na odlišné strategie dánský průmyslově-obchodních a zaměstnaneckých organizovaných zájmů, z nichž první jedná v kooperaci s administrativním aparátem, kdežto druhý spoléhá na součinnosti s držiteli politické moci.

Participace organizovaného zájmu na politickém procesu může mít různou podobu sahající od prostých kontaktů a poskytování informací a návrhů (včetně např. zpracování komplexního návrhu politického programu, který je následně příslušnou autoritou převzat), přes účast v poradních a kvaziadministrativních orgánech až po převzetí administrativy samotnou zájmovou skupinou (Truman).

V zásadě platí, že do veřejného prostoru (*public arena*) organizované zájmy vstupují tehdy, jestliže nejsou schopny prosadit své požadavky efektivně v rámci procesů politického rozhodování uvnitř systému (Buksti). Důležitou roli při zprostředkování zájmů tzv. přímou akcí mají média. Intermediární působení médií však nelze omezovat na tyto případy, neboť (různá) média také vytvářejí příznivé podmínky pro přijímání požadavků (některých) organizovaných zájmů veřejností, a to ještě před jejich vstupem do veřejného prostoru v podobě přímé akce.