

## Instituce zprostředkování zájmů: strany a zájmové skupiny

Daniel Kunštát

Politická věda konvenčně považuje politickou moc a politické procesy za pouhé prostředky, které slouží reprezentaci zájmů jednotlivců či různých skupin v podmínkách moderní (masové) demokracie. Představa politiky nejen jako souboje různých subjektů o získání, udržení a využívání moci ve společnosti, ale i aktivity zahrnující zprostředkování a smiřování oponentů je široce sdílena. Řada teoretiků oprávněně zdůrazňuje, že ona mocenská gravitace v politice není věcí bezúčelnou, leč sloužící tomu, aby držitelé moci byli schopni prostřednictvím závazných rozhodnutí prosazovat své zájmy a cíle [Easton 1979; Tansey 1995]. Naproti tomu nemalá část občanstva je přesvědčena, že politika vlastně není nic jiného než svévolný boj o moc, jejíž získání a výkon (a s ním spojené prebendy) jsou také jejím hlavním smyslem. Ideologie a programy jsou z daného úhlu pohledu jen jakási přebytečná pozlátka, zakrývající skutečnou podstatu věci.

Buď jak buď, není sporu o tom, že fungování moderní demokracie není myslitelné bez hustého přediva zprostředkujících entit: vedle stran jde především o nejrůznější sdružení, svazy a zájmové skupiny. Účast těchto mimostranických organizovaných zájmů na procesech politického rozhodování je dnes chápána jako funkčně potřebná, ba co více, pluralitní demokracie přiznává zájmovým skupinám legitimitu jako rovnocenným partnerům tvorby politiky (*policy-making*), kteří aktivizují politické zdroje a vstupují v různých fázích a s různou intenzitou do procesů politické komunikace a rozhodování.

Vnímání role a významu zájmových skupin se v posledních desetiletích v západním politickém myšlení posouvalo – byť nikoliv přímočaře a bezproblémově – směrem k uznání zájmových skupin jako svébytných spolutvůrců politiky.<sup>1</sup> Snaha postihnout hierarchii mocenské struktury v rovině makrostrukturálních relací je proto nemyslitelná bez výzkumu vazeb mezi stranami a zájmovými skupinami v rámci politického systému.

Vstupování zájmových skupin do rozhodovacích mechanismů je nezanedbatelným zdrojem informací o tom, jak jsou ve veřejném prostoru rozvrstveny individuální i kolektivní názory, postoje a hodnoty. Zájmové skupiny nenabízejí pouze platformu k individuálním aktivitám, ale napomáhají také celkové orientaci (socializaci) jednotlivců ve společnosti. Vykazují tedy vnitřní i vnější strukturální působení, které je pro sociální vědy relevantní obzvláště tam, kde je využito jako „společenská infrastruktura“ k formulaci a realizaci politických cílů státu. Z tohoto pohledu se zájmové svazy nacházejí ve stavu latentní konkurence k politickým stranám a státním institucím a částečně také doplňují jejich činnost [Schubert 1995].

Politické strany a zájmové (nátlakové) skupiny<sup>2</sup> představují dva hlavní typy specializovaných organizací, které zajišťují seskupování a vyjadřování zájmů v demokratickém politickém systému. Podmínkou pro formování stran a zájmových skupin je (vedle poznání, že koncentrované zájmy se prosazují lépe než rozptýlené) přítomnost zájmových vztahů, štěpení a kohezí v komplexní strukturované společnosti, jež v různých rovinách a s různou intenzitou diferencují postoje a potřeby jednotlivců i skupin. Smysl jejich existence je „uchopitelný“ právě pojmem zájem, jímž obvykle rozumíme zaměření jednotlivce nebo sociální skupiny, které je odvozeno z preferencí, cílů, mínění či hodnot a dalších determinant, na jejichž základě jedná tak, aby tyto „faktory“ uspokojili a

<sup>1</sup> Sociální skupina se stává zájmovou ve chvíli, kdy artikuluje reflektovaný zájem s ambicí účasti na politických procesech a jejich ovlivňování. Zájmové skupiny (*interest groups*) jsou specializované sociální struktury typu odborů, podnikatelských syndikátů, občanských sdružení, náboženských a etnických skupin atd., jejichž základní charakteristikou je prezentace zájmů specificky vymezené skupiny v rámci dané společnosti, přičemž tyto zájmy jsou přenášeny směrem k politickým strukturám. Skupinové zájmy se nicméně realizují nejen v politickém, ale i v jiných subsystémech (ekonomickém, sociálním, kulturním) [Almond 1992: 209-270].

<sup>2</sup> Odlišení zájmových skupin (*interest groups*) a nátlakových skupin (*pressure groups*) je v odborné literatuře nejednoznačné a většinou označuje totožné sociální útvary. V řadě typologií zájmových skupin je nejběžnějším kritériem typ obhajovaných zájmů: a) ekonomické, fungující na bázi společných ekonomických zájmů (odborové organizace, sdružení zaměstnavatelů, výrobců, podnikatelů, průmyslové a obchodní komory), b) neekonomické (sdružení měst a obcí, ekologické, náboženské, etnické organizace).

prosadili. Strany a zájmové skupiny tak představují jakousi **zpředmětněnou institucionalizaci konfliktů**.<sup>3</sup> Zabezpečují politické zprostředkování přirozených konfliktů (a často protikladů) oddělených zájmů a tím snižují intenzitu a práh konfliktu mezi nimi.

Přítomnost diferencovaných zájmů se koneckonců odráží i v současných teoriích formování politických stran, resp. systémů organizovaných zájmů, které se opírají především o genealogickou klasifikaci politických stran (teorii štěpení či konfliktních linií – *cleavages* – kolem sociálně ideových ohnisek), resp. o koncepty socioekonomických pilířů či modely politických táborů [Fiala, Strmiska 1998].

### **Pluralismus versus neokorporativismus**

Konkrétní způsoby zprostředkování zájmů se přirozeně odvíjejí od nastavení základních parametrů politického systému. Ucelené zachycení složitých interakcí mezi stranami a zájmovými skupinami v rámci tvorby politiky není možné bez návaznosti na ostatní významné aktéry rozhodovacích procesů (vláda, parlament, veřejnost, byrokracie). Role a agregační potenciál zájmových skupin a stran v procesu rozhodování závisí na řadě strukturálních veličin politického systému: na zvyklostech, socioekonomických a kulturních vzorcích, legislativních mechanismech, uspořádání stranického systému, relacích mezi legislativou a exekutivou, míře politického konsensu, stabilitě vlády atd. Z hlediska funkčního je klíčová míra kooperace mezi zájmovými skupinami, státní administrativou (byrokracií) a politiky (stranami).

Jako výchozí teoretické paradigma působení stran i zájmových skupin v politice (ve smyslu politics) slouží známý Eastonův model, zaměřující pozornost k filtru, jímž procházejí politické požadavky (vstupy) ze společnosti, aby se zde proměnily v politické výstupy [Easton 1979]. V daném pojetí politických systémů je politika souhrnem interakcí, pomocí nichž jsou ve společnosti autoritativně rozmísťovány různé hodnoty materiální i nemateriální povahy. Politika je výsledkem procesu, v němž „okolí“ (sociálně-ekonomické proměnné) formuluje a prosazuje zájmy a požadavky, které jsou prostřednictvím činnosti a rozhodovacích mechanismů v rámci politického systému transformovány do konkrétních zákonů, exekutivních nařízení, vyhlášek atd.<sup>4</sup>

Zprostředkovatelská mise politických stran a zájmových sdružení spočívá především v oblasti vstupů (*input* funkcí) ze společnosti do rozhodovacích procesů, které z pohledu politicky jednajících aktérů představují požadavky na politické systémy ze (zejména) sociálně ekonomického okolí politiky; nastolují agendu a problémy, které politika svébytně přetváří, nebo tyto struktury přímo determinují politické výstupy. **Doménou zájmových skupin je právě prosazování specifických požadavků vůči politickému systému. Strany naopak takto vymezenou „kompetenci“ překračují – jejich pozice v politickém procesu se neomezuje pouze na *input* funkce, ale samy jsou integrální součástí rozhodovacích (*output*) procesů** [Almond, Powell 1966; Říchová 2000].

Působení zájmových skupin na politické struktury (držitele moci) ovlivňuje celá škála proměnných: typ institucionalizace korporativních mechanismů, schopnost mobilizovat příslušné sociální, profesní či jiné skupiny a artikulovat jejich požadavky, míra organizovanosti obyvatelstva v těchto skupinách, způsoby zapojování do procesu rozhodování (vládnutí) a státní administrativy, vyjednávací schémata při řešení konfliktů, strategie a taktiky zájmových skupin při prosazování svého vlivu (expertní a informační činnost, lobbování, kampaně v období voleb, využívání ekonomické moci,

<sup>3</sup> Již před půl stoletím M. Duverger přesvědčivě doložil, že zájmové skupiny hrály klíčovou úlohu už v procesu samotného vzniku moderních politických stran, jejichž původ je v zásadě dvojitý. (a) Volební a parlamentní, kdy na půdě parlamentu a v souvislosti s volebními procedurami vznikaly politické strany ze skupin poslanců obdobné orientace. (b) Mimoparlamentní a mimovolební: strany se vyvíjely z již existujících skupin, kolektivů a institucí, jejichž původní působení a záměry byly orientovány mimo volby a parlament (odborní, průmyslové společnosti, církve, sdružení intelektuálů, podzemní a ilegální skupiny atd.). Také geneze zrodu masových stran v českém prostředí odkazuje na závislost jejich vzniku na existující struktuře zájmových organizací [Malíř 1996].

<sup>4</sup> Politické struktury odpovídají sedmi funkcím, které plní každý politický systém. Almondem [1963] navržená kategorizace souboru dynamických atributů systému se sestává ze čtyř funkcí vstupů (*input* funkcí): politické socializace, artikulace zájmů, agregace (spojování) zájmů a politické komunikace a z tří funkcí výstupů, tj. politických procesů řízení (*output* funkce): utváření, aplikace a posuzování (soudní správy) norem.

ale i metody nelegální, např. korupce) [Shively 1991: 205–208]. V demokratických politických systémech se po II. světové válce vytvořilo mnoho variabilních podob reprezentace zájmů, které se často dosti výrazně liší zemi od země. Na základě zmíněných proměnných přesto lze v zásadě rozlišit dva hlavní („čisté“) modely zprostředkování zájmů: pluralistický a liberálně korporativistický, respektive neokorporativistický [Schmitter 1981; Lehmbruch, Schmitter, 1982].

Teoretický zájem politické vědy o problematiku systémů organizovaných zájmů spadá zhruba do přelomu 60. a 70. let a je do značné míry spojen s diskusemi o neokorporativismu. Ty byly iniciovány mimo jiné i některými empirickými výzkumy, které prokazovaly vysokou míru propojení sociálně ekonomických zájmů s politickou reprezentací a zároveň vedly k poznání, že při zprostředkování mezi (zejména) ekonomickými zájmy a politickými rozhodnutími hrají i v moderních pluralitních demokraciích významnou roli stavovské prvky.<sup>5</sup>

V pluralistickém pojetí demokracie, zjednodušeně řečeno, vstupují zájmové skupiny do politického procesu jen prostřednictvím vykonávání vlivu. Na politické subjekty působí zvnějšku, zájmy všech skupin jsou v principu rovnocenné, neexistuje žádná jejich hierarchie, tím méně garantovaná státem. Neokorporativismus jako výraz zesílení centralizovaných zájmových organizací představuje alternativní paradigma: vtěluje tyto skupiny dovnitř státu a vychází z jejich stálé spoluúčasti na řešení každodenních problémů. Setkáváme se zde s hierarchicky uspořádaným a omezeným počtem zájmových svazů, které mají státem posvěcený monopol na reprezentaci zájmů jednotlivých socioekonomických skupin.

Liberální korporativismus, coby systém zprostředkování a propojení zájmů mezi vládou a zájmovými institucemi (jako jsou profesní a zaměstnavatelské svazy), je založen na složitém předivu zájmů sektorového i třídního typu ve společnosti a na potřebě etablovat „dohadovací harmonizační mechanismus“ [Aleman 1990; Brokl 1997]. Tržní ekonomika se zde opírá o kooperaci mezi hlavními zájmovými skupinami v rámci politického vyjednávání. Politické rozhodování probíhá v polaritě mezi stranami, exekutivou a zájmovými skupinami. Podstatou symbiotického vztahu zájmových svazů a státu je trvalá koordinace postupu při řešení především ekonomických problémů, kdy vyjednávání mezi sociálními partnery na základě kompromisů nebo redefinice daných zájmů pomáhá integrovat různé, často dokonce protichůdné zájmy.

Právě v těch systémech zprostředkování zájmů, které se více přibližují korporativistickému modelu (v nichž jsou zájmové skupiny těsně integrovány do formálních procedur a při přípravě politických rozhodnutí dochází k úzké spolupráci s vládou), přebírají zájmové skupiny část politické odpovědnosti za přijatá rozhodnutí a v systému fakticky zauímají pozici **stínových politických stran**.

### **Proměny paradigmatu politických stran**

Pro tradiční masové strany byla příznačná pevná vazba na „své“ sociální skupiny a snaha o začlenění života jednotlivce do příslušné sociokulturní kolektivity.<sup>6</sup> Masové strany reprezentovaly poměrně jasně definované společenské skupiny (třídy) a byly primárně orientovány na ochranu a prosazování jejich specifických zájmů i v mimopolitickém životě. Připoutávaly k sobě významné segmenty společnosti do té míry, že pro svojí třídní klientelu představovaly „druhý domov“ a stranictví jako způsob sociální existence.

Masové politické strany expandovaly do „občanské“ sféry prostřednictvím přidružených zájmových sdružení (výrobních družstev, odborových, sportovních, mládežnických či kulturních organizací), v nichž byl jedinec integrován „od kolébky po hrob“. Lidé byli skrze primárně nepolitické instituce nejrůznějšího typu vtaženi do konkrétního stranicko-politického tábora. Tato inkorporace

---

<sup>5</sup> Už koncem 70. let působilo např. jen ve Washingtonu na šest tisíc nezřídka velmi vlivných zájmových skupin, přičemž jejich politický potenciál dospěl podle Daltona a Flanagana [1984: 243] právě v USA až do stadia, kdy „stranami kontrolovaná legislativa jednoduše ratifikuje politická rozhodnutí učiněná prostřednictvím přímých jednání mezi zainteresovanými organizovanými zájmy...“.

<sup>6</sup> Viz typologie Sigmunda Neumanna [1956]: „masová integrační strana“ či „strana sociální integrace“.

navíc umožňovala silnou identifikaci s příslušnou politickou reprezentací (straničtí notáblové nezřídka zároveň figurovali v čele klientských odborů, podniků, bank, družstev či spolků).<sup>7</sup>

V souvislosti s dominancí masových stran jako rozhodujících činitelů distribuce mocenských prostředků i veřejných statků hovoříme o partitokracii či „stranickém státě“. „Obsazení“ veřejného prostoru bylo provázeno fenoménem politické patronáže s vysokou mírou sociální kontroly jak vůči zájmovým skupinám (tolerovány byly pouze ty, které přijmou roli klienta strany), tak ve vztahu k občanskému sektoru vůbec. Masové strany systematicky budovaly jakýsi „kontrastát“ coby „duchovní rodinu“, v jejíž doméně se snažily kopírovat uspořádání státu a společenských struktur [Kunc 2000].

Dynamické změny socioekonomické stavby západních společností v posledních desetiletích jsou provázeny rostoucí diverzitou institucí a zájmů. Zrychlení změn činí mnohé zkušenosti a institucionální modely zastaralými. Zkracuje se životnost tradičních institucí, jejichž agenda se přesouvá do rukou přechodných týmů, utvořených pro konkrétní projekt. Výsledkem je přerod klasické masové společnosti průmyslového věku v mnohem atomizovanějším, vnitřně diferencovaném společenském řádu, který funguje stále větší rychlostí, a vyžaduje, aby stále větší počet lidí měl okamžitě k dispozici stále více údajů, informací, znalostí a komunikačních možností. Jde o méně autoritativní, méně kolektivizovanou společnost nového typu.

Masivní vlna sociální a ekonomické transformace ve svých důsledcích ohrožuje tradiční hodnoty, instituce a způsoby života. Na takto redefinované sociální vztahy reaguje fundamentální proměna západního stranictví, jež je nuceno odvozovat politické paradigma i z jiného než třídního štěpení. Zřetelněji se prosazují strany, které se obracejí na pestrou paletu voličů z různých sociálních vrstev a zahrnují velké množství různorodých cílů. Obhajují zájmy stále méně ukotvené v třídním začlenění v stratifikační sociální soustavě ve prospěch zvýraznění mezitřídního potenciálu a široce koncipovaných programových zásad.

Postupující deideologizaci politických konfliktů a oslabení potenciálu sociální (třídní) mobilizace tradičních stran reflektuje koncepce *catch-all party*, postulující transformaci klasických masových stran na moderní občanské (všelidové) programové strany [Kirchheimer 1990]. Eroze pilířového systému je provázena redukcí intenzity vztahu mezi politickými stranami a voliči a problematizací bezprostřední třídní loajality. Tradiční masové strany jsou konfrontovány s dlouhodobým trendem, kdy se poměr mezi členy na straně jedné a voliči a sympatizanty na straně druhé výrazně mění v neprospěch skupiny členů. Tato byvší ohniska socioekonomických pilířů proto logicky marginalizují funkci reprezentanta úzce vymezených skupinových a korporativních zájmů ve snaze maximalizovat hlasy voličů; politiku vyvozují z pevně stanovených hodnot, které nejsou výrazně limitovány uzavřeným ideologickým systémem.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Jako téměř instruktážní příklad by mohla sloužit nejsilnější a nejorganizovanější strana první republiky – strana agrární. Ta ovlivňovala nebo přímo disponovala širokou vlastní sítí zájmových, profesních a odborových organizací. Přímo ovládala ve své době největší odborovou organizaci (Domovina domkářů a maloročníků), dále odborovou Jednotu zemědělských a lesních zaměstnanců či Ústřední svaz domácích výrobců, výrazně se angažovala v oblasti peněžnictví, bankovníctví a pojišťovnictví. Patřila jí např. banka Slavie, Rolnická pojišťovna, Okresní záložny hospodářské či rozsáhlá síť kempeliček. Agráři vlastnili také celou řadou výrobních i nevýrobních družstev, rozsáhlé pozemky, průmyslové i zemědělské podniky, dokonce i několik elektráren. Vydávali několik deníků a desítky dalších periodik. Velmi podobnou infrastrukturu vytvářely například i strana lidová a sociálně demokratická, na něž byla napojena řada odborových, družstevních, živnostenských, ženských či tělocvičných organizací. Dualitu rolí stran (politická instituce + občanská sdružení zastřešující primárně nepolitické struktury) ilustruje i okolnost, že strany se právně po celé období první republiky pohybovaly v rámci soukromého práva. Jedinou explicitní právní kodifikací byl (později novelizovaný) zákon o pozastavení a rozpuštění státu nebezpečných stran z roku 1933.

<sup>8</sup> Systém sociokulturních pilířů, který se vyznačuje budováním separátních paralelních institucí k řešení problémů v rámci příslušné „duchovní rodiny“ (katolické, liberální, socialistické...) ve své tradiční podobě ustupuje do pozadí. Zbytky mocných aliancí stran a zájmových svazů (především odborů) nicméně dosud existují v podobě mimořádně silných (nezřídka i formalizovaných) vazeb odborů na některé západoevropské sociálnědemokratické (Norsko, Švédsko, Británie) či křesťanskodemokratické strany (Rakousko, Belgie).

Strany typu *catch-all* se pragmaticky přizpůsobují nutnosti vstřebávat nové a stále diferencovanější společenské problémy a zájmy. V důsledku oslabení ideologické zátěže a vazby na zvláštní sociální nebo denominační klientelu voličů si zajišťují přístup k rozmanitým sociálním skupinám. Rozšíření spektra obhajovaných zájmů a jisté ideologické a sociální „rozkročení“ stran, kdy sledování úzce partikulárních zájmů ustupuje do pozadí ve jménu obhajoby stále univerzálnějších hodnot a cílů, přirozeně proměňuje i základní politický půdorys působení specializovaných zájmových skupin.

Někdejší póly politické gravitace, reprezentované politickými stranami, do značné míry ztratily monopol na integraci veřejné sféry, a to jak v praktickém utváření rozhodovacích procesů, tak pokud jde o nastolování agendy v těchto procesech. Rozvíjení partikulárních hodnot prostřednictvím zájmových organizací ve veřejném prostoru se stalo zcela přirozenou součástí fungování politického systému.<sup>9</sup>

Politické strany mají, navzdory snahám o vnitřní reformy, úpravám strategie, založené na individuálních (a nikoliv třídních) zájmech a preferenci komplementárních přístupů, stále menší naději, že dokážou artikulovat zájmy dynamicky rostoucího množství skupin a problémů postindustriální společnosti. Ztrácejí schopnost reflektovat zájmy velkých skupin prostě proto, že se tyto skupiny zmenšují a je jich stále více. Programové zásady tradičně profilovaných stran nemohou dostatečně obsáhnout nové specifické náměty či tzv. postmateriální hodnoty. Právě mohutně se rozvíjející, často ad hoc vzniklé, úzce specializované zájmové skupiny kladou oproti stranám zpravidla rozdílné důrazy na závažnost témat, jako je rovnoprávnost žen, životní prostředí, participace na veřejné správě, urbanismus, práva minorit, sexualita, problematika nelegální imigrace, interrupce, hospodaření s odpady, využívání vodních zdrojů, jaderná energie atd. [Dalton 1988; Inglehart 1977]. Do sféry veřejného rozhodování se dostává obrovské množství nových či důrazněji akcentovaných problémů. Široké spektrum zájmových organizací implementuje do politické agendy celou řadu dříve nepolitických témat: jde o komplikované a stále odbornější otázky, které politika dosud neřešila vůbec nebo s jejich řešením má jen minimální zkušenosti, počínaje záchranou ohrožených živočišných druhů přes výzkum buněk embryí až například k problematice globálních standardů v účetnictví. Institucionální i obsahová redefinice politického prostoru předjímá paralelní trendy: na straně jedné jistou „depolitizaci“ tradičních politických stran, na straně druhé latentní politizaci zájmových organizací. Hranice mezi skupinovými aktéry politiky – stranami a zájmovými skupinami – přestává být neprostupná, ostrá a trvalá.

### **Role, funkční vymezení a diferenciaci stran a zájmových skupin**

Jakkoliv význam zájmových organizací v systému moderních zastupitelských demokracií zřetelně roste, politické strany jsou bezesporu nadále dominantními institucemi sociální agregace a zprostředkování zájmů, které v průběhu tvorby státní vůle také adaptují, usměrňují a restrukturují. Jsou nositeli moci na makrostrukturální úrovni a klíčovými aktéry bezprostředních rozhodovacích procesů, kteří spolu se státní administrativou zabezpečují implementaci rozhodnutí (fakticky realizaci určitých zájmů) do praxe. Malé organizované skupiny (strany) sdružují na základě ideologií, sympatií a hodnot sdílené zájmy nesrovnatelně většího, nestrukturovaného počtu lidí, jejichž přímé sociální kontakty jsou omezené či dokonce žádné. Navíc do značné míry integrují i působení mimostranických entit zprostředkování a zároveň dávají možnost zájmovým skupinám, které reprezentují, účastnit se formulování stranického programu.

Vedle běžných klasifikací na základě ideové a programové typologie je tedy možné politické strany chápat podle jejich vztahu k sociálně ekonomickým strukturám, tj. z hlediska funkčního vymezení jako specifické zprostředkující formace, které artikulují zájmy určité skupiny či skupin občanů a tyto se snaží prosadit v mantinelech politické soutěže. Strany mají potenciál mobilizovat své stoupence uvnitř i vně vlastní instituce. Zajišťují identifikaci členů a příznivců s jistým hodnotovým

---

<sup>9</sup> Také formování českého politického systému po r. 1989 je charakterizováno – z hlediska pokusů o integraci „občanského“ sektoru prostřednictvím vlastních zájmových sdružení - strukturální diskontinuitou s předmnichovským „pilířovým“ politickým systémem.

kodexem a zároveň ho propagují vně vlastních struktur, vstupují tedy do interakce nejen se svými přívrženci, ale i s veřejností. Mají schopnost řídit své členy a sympatizanty do nějaké akce (např. volební aktivity), vytvářet sofistikované vnitřní struktury s jistým stupněm hierarchického uspořádání a mechanismy interní komunikace.

Podobné funkční a strukturální atributy ovšem přináležejí i zájmovým skupinám. Stejně jako strany regulují a zprostředkovávají individuální i kolektivní zájmy v politických procesech, disponují jistou programovou základnou, mobilizačním potenciálem s možností externě agitovat na veřejnosti, vnitřními pravidly a komunikačními toky, stejně jako vertikální i horizontální strukturou. Kolektivně precizují a hierarchizují vlastní zájmy a určují taktiku jejich prosazení.<sup>10</sup>

Nabízí se otázka, co tedy politické strany a zájmové skupiny kategoricky odlišuje, když v politologickém výzkumu důsledná diferenciaci prakticky neexistuje. Ani tradiční definice politických stran neumožňují jejich zásadní odlišení od zájmových skupin. Srovnáme-li známé a dnes již klasické vymezení stran La Palombary a Weinerja [1966: 6], opírající se o čtyři základní kritéria (uspořádání od místní až k celostátní úrovni, trvalá organizace, ucházení se o lidovou podporu a usilování o moc a její vykonávání), zjistíme, že příslušné definiční aspekty lze s větším či menším úspěchem uplatňovat i na zájmové skupiny. Stejná situace se opakuje v opačném gardu, kdy nejednu standardní definici zájmových skupin lze stejně dobře vztáhnout i na politické strany. Například G. A. Almond a G. B. Powell [1966: 75] formulují tezi, že zájmová sdružení artikuluji politické požadavky ve společnosti, vyhledávají dohodu s jinými skupinami pro podporu svých požadavků, usilují o realizaci těchto požadavků ve výkonu politických rozhodnutí a ovlivňují volbu politického personálu.

Obvyklé pojetí rozdílu mezi stranami a zájmovými sdruženími se opírá o skutečnost, že zatímco fundamentálním cílem stran je dobýt moc nebo se podílet na jejím vykonávání, zájmové skupiny se spokojují s působením na politické předáky (na ty, kteří politickou moc mají), aniž by chtěly zaujmout jejich místo. Uplatňují tedy vliv na mocenské struktury, ale principiálně zůstávají mimo ně.<sup>11</sup> Snaží se ovlivnit legislativní procesy (zejména ve stadiu přípravy a projednávání zákonů) nebo rozhodnutí státních institucí a zákonodárných sborů (vyjednáváním, nátlakem, lobováním, manifestacemi) ve prospěch svých ekonomických („stavovských“) či jiných zájmů. Zájmové skupiny tak lze chápat jako subjekty pohybující se (také) v politickém prostoru a používající tradiční politické instrumenty, avšak jiným způsobem než politické strany.

Věcné odlišení politických stran a zájmových skupin coby odlišných forem institucionalizovaných projevů zájmů přesto zůstává velmi obtížné. V odborné literatuře běžně používaná axiomatická hypotéza, že zájmové skupiny neusilují o získání politické moci či podílu na jejím výkonu, ale snaží se politickou moc „pouze“ ovlivnit, při bližším ohledání beze zbytku neobstojí. Uvažujeme-li o moci ve smyslu výkonu funkcí, pak příslušná diference modelově platí. Moc a její atributy – prestiž, vliv, autorita, vůdcovství – je nicméně sociálním fenoménem, který je přítomen ve všech stupních a ve všech oblastech sociální a politické organizace společnosti. Moc totiž není spojena se specifickou rolí, místem ani s hierarchií, není jen nabytým a udržovaným privilegiem vládnoucí třídy, nýbrž účinkem souboru strategických pozic a potencií strukturovat a měnit pole možného jednání jiných; je spíše praktikována než „vlastněna“. Z tohoto širšího a komplexnějšího chápání mocenských vztahů pojetí, predikované např. M. Weberem jako potence prosadit v rámci sociálního systému vlastní vůli, vyplývá, že v daných intencích jsou bezesporu i zájmové skupiny držiteli (politické) moci [Fiala, Strmiska 1998: 36].

<sup>10</sup> Zájmové skupiny také (vedle médií) přebírají informační a vzdělávací roli tradičních masových stran. Řada organizací, jako sportovní federace, církve, odbory, vědecké asociace či skautské organizace se navíc vymykají z rámce národního státu a stále více se globalizují, tj. organizují se a prosazují své požadavky na poli mezinárodním. Již R. Michels si všiml, že zájmové skupiny nezřídka nabývají podobně jako politické strany byrokratického charakteru. I zde platí „železný zákon oligarchizace“, tj. jistá dělba práce (o čím větší organizaci jde, tím je dělba strukturovanější a komplexnější), přičemž vůdcové a aparát často formulují vlastní existenční zájem [Michels 2004].

<sup>11</sup> Rozumíme-li vlivem obecně schopnost jednotlivce nebo skupiny změnit či „usměrnit“ činnost jiných, pak uplatňování vlivu zájmovými skupinami spočívá v nepřímém získávání podílu na moci přesvědčováním nebo ovlivňováním myšlení a činnosti jiných lidí či skupin lidí.

Je-li zvláštní funkcí stran skutečnost, že usilují o výkon politické moci, bezprostředně se podílejí na formování mocenské elity a spolu/utvářejí státní vůli, tj. poskytují politické vůdce a formují vládu, pak charakteristickým rysem zájmových skupin - neusilujících o přímé získání politického mandátu, ale o vliv - zůstává deklarovaná i faktická neochota převzít přímo podíl na moci (ve smyslu bezprostředního výkonu funkcí) a s tím spojenou míru politické odpovědnosti vůči voličům.<sup>12</sup>

Z hlediska definice odlišností zájmových skupin a politických stran je rozhodující skutečnost, že strany vyhledávají lidovou podporu ve volbách v rámci otevřeného politického trhu. Strany na základě svého funkcionálního vymezení usilují o obhajobu a realizaci skupinových zájmů (cílů) prostřednictvím voleb, zatímco zájmové skupiny se v konkurenčním prostředí nepohybují a volební soutěže o moc se přímo a jako celek neúčastní.<sup>13</sup> Většinou se „pouze“ snaží podporovat spřízněné politické strany, případně ve svůj prospěch ovlivňovat jejich rozhodnutí. Podmínka, že se zájmové skupiny jako celek (tj. jako instituce) neúčastní voleb, je opodstatněná. Obecně totiž není vyloučena možnost (jak ukazuje praxe z mnoha zemí), že se jednotlivci z těchto skupin voleb přímo účastní. Není nikterak výjimečné, že zájmové skupiny (např. odbory) delegují své kandidáty na stranické volební listiny nebo do jmenovaných funkcí a problematizují tak roli stran coby výsadního dodavatele politického personálu.

Strany reprezentují a prosazují univerzalistický celospolečenský program (ideologii), nesoustřeďují se, na rozdíl od zájmových svazů, pouze na dílčí problémy. Zvláště velké strany v logice politického soupeření usilují o utváření voličských koalicí různorodých neformálních skupinových zájmů. V duchu společných politických představ zaujímají stanovisko prakticky ke všem důležitým společenským tématům a konfliktům. Prosazují poměrně pestré spektrum hodnot a cílů v zájmu získání široké lidové podpory. Zájmové skupiny se formují na základě sdílené potřeby podpořit prosazení partikulárního projektu v politickém životě. Jde o seskupení, která jsou zpravidla monotematická, bez univerzálního programu. Zaměřují svoji pozornost většinou pouze k jednotlivým problémům, k určitému segmentu sociální reality, zatímco obsahový katalog stran je nesrovnatelně větší [Klíma 1998].

Jak již bylo řečeno, stále zřetelněji roste vazba zájmových skupin na speciální problémy vývoje a řízení společnosti (tzv. postmateriální hodnoty), které byly politicky artikulovány poprvé u tzv. nových sociálních hnutí. Ta přímo navazovala na činnost monotematických občanských iniciativ (ekologických, antinukleárních, pacifistických, feministických). Někdy se tato sdružení, reprezentující specifický partikulární zájem, spojují, přidružují nebo volně kooperují s politickými stranami nebo se přirozenou cestou transformují – ve chvíli, kdy se začínají zabývat širokou škálou politického života čili traktují univerzálnější ideový projekt - v politické strany. Z řady protestních sociálních hnutí vyrůstají tzv. monotematické strany (*single issue parties*). Typickým příkladem je transformace environmentálních skupin na ekologické politické strany v 70. letech minulého století, která zároveň symbolicky dovršila začlenění postmateriálních hodnot do tradiční politické agendy.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Dlouholeté, byť nedávno ukončené, přidružené členství britských odborových ústředí v Labour Party ukazuje, že ani tento aspekt nelze chápat schematicky.

<sup>13</sup> V této souvislosti P. Fiala a M. Strmiska [1998: 38] vyslovují hypotézu, že pokud nějaká zájmová organizace kandiduje ve volbách jako celek, stává se de facto politickou stranou. Jistě lze souhlasit, že účast ve volbách minimálně znamená první fázi transformace zájmové skupiny v politickou stranu. Opačně vzato je možné konstatovat, že strany se projevují jako specifické zájmové skupiny a vyznačují se tím, že se jako celek účastní voleb.

<sup>14</sup> Odlišným příkladem přeměny zájmové skupiny v politickou stranu na bázi volebního angažmá je polská Solidarita. Tato formálně dosud zájmová skupina (odborový svaz) působila jako politická strana *de facto*. V 90. letech Solidarita opakovaně samostatně kandidovala jakožto odborová centrála ve volbách, ve (vítězných) volbách v roce 1997 se dokonce stala integračním centrem celé polské pravice (Volební akce Solidarita, AWS). V českých realitách připomeňme alespoň přerod Sdružení důchodců za životní jistoty na Stranu za životní jistoty.

## Závěrem

Politické strany i zájmové (nátlakové) skupiny jsou specializované instituce, uzpůsobené politické soutěži. Jejich prostřednictvím je vytvářen potenciál ke sjednocení, artikulaci a přímému či nepřímému uplatnění zájmů v rozhodovacích procesech. Strany i zájmové skupiny jsou bezprostředním produktem konfliktních linií ve společnosti. Jejich diferenciaci není definována organizačně nebo výlučným působením v jistém stupni politické struktury, ale funkčně. Role zájmových skupin v rámci politických mechanismů (především ve smyslu input funkcí) je tím podstatnější, čím více se systém zprostředkování zájmů blíží neokorporativistickému modelu.

Procesem transformace masových sociálně-integračních stran na programové všelidové strany se pootevřel prostor pro radikální politickou emancipaci zájmových skupin, které jsou ve stavu latentní konkurence politických stran a relativizují jejich výsadní postavení v politických procesech. Strany agregují a manifestují zájmy politického charakteru v rámci politických institucí a držitelů moci. Většina zájmových organizací prosazuje své zájmy mimo politické instituce, nicméně neváhají působit často také přímo na jejich půdě, především coby zprostředkovatel jejich ovlivňování.

Z procedurálního hlediska je strana mediátorem identických nebo příbuzných zájmů, představ a cílů jednotlivců a skupin v dobrovolném a organizovaném institucionálním rámci, jež svojí aktivitou směřuje - prostřednictvím usilování o veřejnou podporu ve volbách - k získání a posléze k podílu nebo samostatnému výkonu politické moci. Zatímco strany přímo nominují kandidáty na politické posty a snaží se zabezpečit jejich zvolení, zájmové skupiny o realizaci svých cílů prostřednictvím voleb neusilují; rezignují na přímý podíl na moci a dávají přednost zejména ovlivňování jejich držitelů. Právě vědomá aspirace na politickou moc (výkon funkcí), snaha vyhledávat lidovou podporu ve volbách a univerzalistický ideový projekt představují hlediska, která zásadně odlišují politické strany od jiných druhů společenské asociace občanů, resp. od jiných aktérů zprostředkování zájmů (zájmových sdružení, sociálních hnutí či jiných vlivových skupin).

## Literatura

- Aleman, U. 1990. *Neokorporatismus*. Frankfurt/M.: Campus.
- Almond, G. A., Powell, G. B. 1966. *Comparative Politics. A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown and Co.
- Almond, G. A. 1983. *Pluralism, Corporatism and Professional Memory*. Beverly Hills.
- Almond G. A., 1992. „A Functional Approach to Comparative Politics“. Pp. 209-270 in Susser B. (ed.). *Approaches to the Study of Politics*. New York, Macmillan.
- Brokl, L. a kol. 1997. *Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky*. Praha: SLON.
- Dalton R. J. 1988. *Citizen Politics in Western Democracies. Public Opinion and Political Parties in United States, Great Britain, West Germany and France*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Dalton, R. J., Flanagan, S. C., Beck, P. A. (eds.) 1984. *Electoral Change and Advanced Industrial Democracies. Realignment or Dealignment?* Princeton: Princeton University Press.
- Easton, D. 1979. *A Framework for Political Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fiala, P., Strmiska, M. 1998. *Teorie politických stran*. Brno: Barrister & Principal.



Naše společnost, časopis Centra pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.

Kunštát, Daniel. 2006. „Instituce zprostředkování zájmů: strany a zájmové skupiny“. *Naše společnost* 4 (2):14-20.

Inglehart R. 1977. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Mass Publics*. Princeton: Princeton University Press.

Kirchheimer, O. 1990. „The Catch-all Party“. Pp. 58-59 in P. Mair (ed.). *The West European Party System*. Oxford: Oxford University Press.

Klíma, M. 1998. *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Praha: Radix.

Kunc, J. 2000. *Stranické systémy v re/konstrukci*. Praha: SLON.

La Palombara, J., Weiner, M. 1966. „The Origin and Development of Political Parties“. Pp. 3-42 in La Palombara, J., Werner, M. (eds.). *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.

Lehmbruch, G., Schmitter P. C. 1982. *Patterns in Corporatist Intermediation*. London: Sage.

Malíř, J. 1996. *Od spolků k moderním politickým stranám*. Brno: Masarykova univerzita.

Michels, R. 2004. *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New Brunswick & London: Transaction Publisher.

Neumann S. 1956. Toward a Comparative Study of Political Parties. In: Neumann S. (ed.), *Modern Political Parties. Approaches to Comparative Politics*. University Press, Chicago.

Novák, M. 1997. *Systémy politických stran*. Praha: SLON.

Pizzorno, A. 1981. Interests and Parties in Pluralism. In: Berger, S. (ed.) *Organizing Interests in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Říchová, B. 2000. *Přehled moderních politologických teorií*. Praha: Portál.

Schubert, K. 1995. „Pluralismus versus korporatismus?“. *Politologický časopis* 2 (3): 175-191.

Schmitter, P. C. 1974. „Still the Century of Corporatism?“. *Review of Politics* 36 (1): 85–131.

Schmitter, P. C. 1981. „Interest Intermediation and regime Governability in Contemporary Western Europe and North America“. In Berger S. D. (ed.). *Organizing Interests in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shively, W. P. 1991. *Power and Choice*. New York. Mc Graw-Hill.

Tansey, S. D. 1995. *Politics: The Basics*. London: Routledge.

Wilson, G. K. 1990. *Interest Groups*. Oxford: Blackwell.