



Evropské federace zájmových skupin: Příležitost pro socioekonomické skupiny z nových členských zemí¹

**European Federations of Interest Groups: Opportunities
for Economic Groups from the New Member States**

Aneta Valterová

ABSTRACT European integration and the ever-increasing importance of the supranational level of European decision-making are bringing about significant changes in the working environment of interest groups. One of the ways of dealing with these changes is associating into European-level federations of interest groups. The aim of this article is an analysis of the possible advantages and opportunities which European federations of economic interest groups (that is, trade unions and employers' groups) offer to their members. First, the advantages of joining a European federation (Eurogroup) in general will be discussed. Second, the specifics of economic organizations, especially in relation to the role of "European social partners," will be discussed. Special attention will be paid to the roles and positions of interest groups from the new member countries of Central and Eastern Europe.

KEY WORDS Central and Eastern Europe, Eurogroups, European federations, Interest groups

Zájmové skupiny patří spolu s politickými stranami mezi základní prostředky agregace a artikulace zájmů a fungující systém zprostředkování zájmů je proto nezbytnou součástí demokratických politických systémů. Na politických scénách zemí střední a východní Evropy (SVE) se organizované zájmy jako standardní autonomní aktéři začaly objevovat krátce po roce 1989 a během devadesátých let se ve většině nových demokracií etablovaly jejich systémy, které sice nejsou zcela rovnocenné se západními demokraciemi, ale které v zásadě plní svou funkci – reprezentaci funkcionálních (a ve výjimečných případech i teritoriálních) zájmů. V případě deseti postkomunistických států, které se v roce 2004, resp. 2007 staly novými členy Evropské unie, byly zájmové skupiny vystaveny kromě nutnosti nalezení vlastního modu fungování a existence i další výzvě: zajištění reprezentace svých zájmů nejen na národní, ale i evropské úrovni. Jednou ze strategií prosazování zájmů na evropské úrovni je vytváření evropských federací národních asociací, tzv. euroskupin.

Cílem tohoto textu je analýza výhod a příležitosti, které zájmovým skupinám ze SVE přináší či v uplynulých letech přinášelo právě členství v euroskupinách. Hlavní pozornost bude věnována dvěma typům organizovaných zájmů, které se vyskytují ve všech členských

Sociální studia. Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity, 3/2007. S. 47–59. ISSN 1214-813X.

¹ Tento článek byl zpracován v rámci výzkumného záměru Politické strany a reprezentace zájmů v soudobých evropských demokraciích (kód MSM0021622407).

zemích Evropské unie a zároveň ve většině z nich patří mezi nejvlivnější. Jedná se o tzv. socioekonomické skupiny, tedy organizace reprezentující na jedné straně zaměstnance a na druhé straně zaměstnavatele, respektive podnikatele.²

V první části článku se nejprve podíváme na roli, kterou federace zájmových skupin obecně hrají vůči svým členům, a poté na specifika federací odborových svazů a podnikatelů. Druhá část se zabývá zapojením zájmových skupin ze zemí SVE do euroskupin a jeho srovnáním s participací „starých“ členů EU.

Roli, kterou hrají zájmové skupiny na nadnárodní, evropské úrovni, a způsobům, kterými ovlivňují rozhodovací proces a obecně dění v Bruselu, byla věnována celá řada studií (například Greenwood 2003, Webster 2000, Wessels 2004, Mazey a Richardson 1993). Těmito studiím je však společná orientace jen na některé roviny zkoumané problematiky, konkrétně na působení a dopady existence evropských federací na okolí, případně na vnitřní organizační mechanismy, strukturu členské základny a strategie prosazování zájmů. Dopadu na samotné členy z hlediska jejich postavení na národní úrovni a motivům, které je vedou k zapojení do evropských federací, se však věnují jen okrajově, nebo vůbec ne.

Federace zájmových skupin v Evropské unii

Obecně lze identifikovat dva typy výhod, které členství v euroskupinách přináší národním organizovaným zájmům: První z nich je více hmatatelný a spočívá v samotné činnosti euroskupin, tedy prosazování zájmů jejich členů především vůči evropským institucím. Reprezentace zájmů na evropské úrovni je primárním důvodem vzniku evropských federací organizovaných zájmů, proto lze i tento typ výhod členství, které můžeme nazvat přímými výhodami, považovat za nejdůležitější, alespoň pro většinu národních zájmových organizací. Přímé výhody členství vyplývají z celé řady činností euroskupin, od přímého lobování přes získávání informací a jejich distribuci vůči členské základně až po vytváření sítí kontaktů v budoucnu použitelných k ovlivnění rozhodovacího procesu.

Druhá skupina výhod je v podstatě sekundárním produktem členství (proto je můžeme nazvat nepřímými výhodami) a je mnohem hůře postižitelná než ta první. To však neznamená, že by tyto výhody nebyly významné; pro některé organizace mohou hrát při vstupu do euroskupiny rozhodující roli například proto, že jejich získání nevyžaduje tak vysoké personální a finanční zdroje jako dosažení výhod přímých. Nepřímé výhody spočívají v tom, že členství v euroskupině znamená pro národní asociace určitou formu uznání a zároveň posílení vlastní legitimacy, zlepšení pozice vis-à-vis ostatním aktérům na národní úrovni a následně i zvýšení potenciálu pro získání nových a udržení stávajících členů. Stejně tak významná je příležitost navazovat kontakty s ostatními členy euroskupiny a zajištění lepší možnosti aktivně se podílet na vytváření sítí (networking) v daném sektoru, což lze také považovat za nepřímou výhodu členství v evropské federaci.

² Přestože existují výhradně zaměstnavatelské zájmové skupiny, jejichž hlavním cílem je zastupování zaměstnavatelů v kolektivním vyjednávání, ve většině případů tuto funkci plní širěji zaměřené svazy reprezentující průmysl, služby či obchod, případně všechny tři oblasti dohromady.

Shrneme-li výše uvedené, pak první typ výhod odpovídá tomu, že členství v euroskupině je pro národní zájmové skupiny jednou ze strategií prosazování zájmů svých členů na evropské úrovni. Eurosкупina pak funguje jako přímý prostředek k reprezentaci či podpoře konkrétního zájmu v Bruselu. Druhý typ výhod je nepřímý, protože v tomto případě nepoužívá národní organizace evropskou federaci k prosazení konkrétního zájmu, ale členstvím v eurosкупině „pouze“ zvyšuje svůj potenciál pro prosazení zájmů svých členů – ten přitom nemusí být prosazován prostřednictvím eurosкупiny ani se nemusí jednat o působení v nadnárodní aréně. Členstvím v evropské federaci naopak národní organizace často posilují své pozice a potenciál k prosazení zájmů i na národní úrovni.

Chceme-li však zkoumat, jaké důvody vedou národní zájmové skupiny ke vstupu do evropské federace, nestačí se zaměřit pouze na výhody členství, ať už přímé či nepřímé. Justin Greenwood ve své analýze důvodů sdružování firem na evropské úrovni upozorňuje například na to, že pro členy evropských federací zpravidla hrají mnohem větší význam náklady nečlenství (costs of nonmembership) než přínosy členství (benefits of membership). Tzv. „náklady nečlenství“ zahrnují především ztrátu možnosti ovlivnit postoj eurosкупiny a nemožnost zabránit přijetí takového stanoviska eurosкупiny, které by mohlo poškodit zájmy (ne)členské skupiny.

Dalším nákladem nečlenství je ztráta přístupu k informacím a možnostem vytváření sítí, stejně jako nemožnost využívat privilegovaného vztahu, který některé eurosкупiny mají s Evropskou komisí (Greenwood 2003: 80). Greenwoodova analýza byla sice v tomto případě zaměřena na jednotlivé podniky, nikoli na zájmové organizace, náklady nečlenství však bezpochyby hrají svou roli i v rozhodování zájmových skupin.

Která z výše uvedených kalkulací představuje největší motivaci pro členství v eurosкупině, závisí na řadě faktorů. Kromě charakteru samotné národní skupiny a domácího prostředí, v němž primárně působí, se jedná také o „image“ příslušné evropské federace (například zda je dominantní eurosкупinou v dané oblasti, nakolik je vnímána jako efektivní a vlivná atd.). Velký význam pak hraje sektor, ve kterém zájmové skupiny primárně působí. Dosud popsané výhody členství jsou sice společné v podstatě všem evropským federacím, přesto však mezi jednotlivými oblastmi působení eurosкупin existují značné rozdíly.

Mezi nejdůležitější proměnné patří míra přesunutí kompetencí na evropskou úroveň, stupeň regulace sektoru a také tradice zapojení zájmových skupin do správy dané oblasti. Například evropské zemědělství tak vykazuje ve všech třech bodech rysy podporující zapojení zájmových skupin: společná zemědělská politika je jednou z nejstarších společných politik Společenství a regulace tohoto odvětví je poměrně vysoká. Zemědělství pak v Evropě patří mezi sektory, v nichž je tradičně silná role zájmových skupin a i v rámci EU, především v případě Evropské komise, je zapojení zemědělských zájmových skupin nadstandardní (například z hlediska počtu poradních výborů, v nichž zasedá hlavní zástupce zemědělství, organizace COPA-COGECA).

Socioekonomické organizace na evropské úrovni – evropští sociální partneři

Odborové a podnikatelské/zaměstnavatelské svazy tradičně patří mezi nejsilnější aktéry evropských systémů zájmových skupin. I na celoevropské úrovni se jedná o do značné míry

privilegované aktéry, což vyplývá z jejich ekonomického významu (to platí především, ale nejen, v případě podnikatelských svazů) i z role, kterou mohou hrát při zvýšení legitimacy přijímaných rozhodnutí (platí především, ale nejen v případě odborových svazů). Specifické postavení socioekonomických zájmů mezi ostatními zájmovými skupinami se odráží i na evropské úrovni, především v existenci „evropského sociálního dialogu“ a „evropských sociálních partnerů“.

Sociální dialog na evropské úrovni funguje od roku 1985 a v současnosti je Evropskou komisí vnímán jako hnací síla úspěšných ekonomických a sociálních reforem (*Commission of the European Communities* 2002: 4) avizovaných Lisabonskou strategií. Smlouva o EU v roce 1992 formalizovala postavení sociálních partnerů na evropské úrovni a zakotvila do primárního práva jejich podíl na evropském rozhodovacím procesu. Podle článku 138 Smlouvy o založení Evropského společenství (ve znění smlouvy z Nice) je

„úkolem Komise podporovat konzultace mezi sociálními partnery na úrovni Společenství a přijímat všechna účelná opatření pro usnadnění jejich dialogu, přičemž zajišťuje vyváženou podporu jednajících stran. Za tím účelem Komise před předložením návrhů z oblasti sociální politiky konzultuje se sociálními partnery otázku možného zaměření akce Společenství.“

Článek 139 téže smlouvy dále stanoví, že pokud si to sociální partneři přejí, může dialog mezi nimi na úrovni Společenství vést ke smluvním vztahům včetně uzavírání dohod, přičemž tyto dohody se provádějí buď podle stávajících postupů a zvyklostí sociálních partnerů a členských států, nebo – v záležitostech týkajících se článku 137³ – rozhodnutím Rady na návrh Komise na základě společné žádosti podepsaných stran. Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou s výjimkou případů, kdy dotyčná dohoda obsahuje jedno nebo více ustanovení vztahujících se k některé z oblastí, v nichž je vyžadována jednomyslnost.

Sociální partneři tedy mohou iniciovat proces vedoucí k přijetí evropské legislativy zcela bez účasti Evropského parlamentu. Zájmové skupiny uznané jako evropští sociální partneři tak v podstatě ve vybraných oblastech mohou nahradit zvolené zástupce a poskytnout legitimitu přijatému rozhodnutí. Přestože je tento proces podrobován kritice, především v souvislosti s otázkou demokratického deficitu Evropské unie (srov. Hellsten 2004), jasně ilustruje význam, který Evropská unie (a potažmo členské státy, které smlouvu ratifikovaly) přikládá sociálním partnerům.

Pozici sociálního partnera konzultovaného podle článku 138 Smlouvy o založení Evropského společenství má v současné době oficiálně 70 organizací, které splňují kritéria reprezentativnosti definovaná Komisí – jedná se o meziodvětvové nebo sektorové federace fungující na Evropské úrovni s organizační strukturou umožňující efektivní participaci na konzultacím procesu, sdružující skupiny, které jsou samy integrální a uznanou částí struktur sociálního partnerství v členských státech (European Commission – Employment and Social Affairs).

³ Jedná se o následující oblasti: zlepšování především pracovního prostředí tak, aby byly chráněny zdraví a bezpečnost pracovníků, pracovní podmínky, sociální zabezpečení a sociální ochrana pracovníků, ochrana pracovníků při skončení pracovního poměru, informování pracovníků a konzultace s nimi, zastupování a kolektivní obrana zájmů pracovníků a zaměstnavatelů včetně spolurozhodování, podmínky zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí legálně pobývajících na území Společenství, zapojení osob vyloučených z trhu pracovních příležitostí, rovnost příležitostí mezi muži a ženami na trhu práce a rovné zacházení na pracovišti, boj proti sociálnímu vyloučení a modernizace systému sociálního zabezpečení.

Častěji je však termín „evropský sociální parter“ používán v užším smyslu jako označení pro tři klíčové celoodvětvové evropské socioekonomické organizace, BusinessEurope (dříve Sdružení evropských průmyslových a zaměstnavatelských svazů, UNICE), Evropské centrum podniků veřejného sektoru (CEEP) a Evropskou konfederaci odborových svazů (ETUC), které jsou spolu s Komisí aktéry tripartitních jednání na evropské úrovni, tedy „evropského sociálního dialogu“. Právě tyto organizace mohou na základě článku 139 iniciovat proces vedoucí k přijetí evropské legislativy, jako tomu například bylo v případě směrnice o mateřské dovolené (Eurofund 2007).

Přes pochybnosti o legitimitě jejich zapojení do rozhodovacího procesu Evropské unie⁴ je evidentní, že zmíněné tři skupiny mají mezi evropskými federacemi zájmových skupin privilegované postavení. Toto postavení vyplývá především z jejich reprezentativnosti jako celoodvětvových a celoevropských organizací a zároveň je činí atraktivnějšími pro vlastní členy, kterým díky své pozici evropských sociálních partnerů ve vyšší míře než ostatní euros-kupiny nabízejí přímé i nepřímé výhody členství.

Odborové svazy

Ze 70 organizací konzultovaných podle článku 138 jich 18 (uvedených v Tabulce 1) zastupuje zaměstnance.

Tabulka 1: Sociální partneři na evropské úrovni

<i>typ organizace</i>	<i>název organizace</i>
meziodvětvové	Evropská konfederace odborových svazů – ETUC
meziodvětvové reprezentující určitou kategorii zaměstnanců	Eurocadres Evropská manažerská konfederace – CEC
sektorové	15 evropských federací sektorových odborových svazů

Zdroj: *List of European social-partner organisations consulted under Article 138 of the EC Treaty.*

Přestože má odborové hnutí dlouhou tradici internacionálního sdružování, evropské federace odborových svazů, stejně jako zástupci ostatních sociálních politických zájmů (například profesních organizací), vznikaly podstatně později než organizace působící v ekonomické sféře, tedy v oblastech jako jsou služby, obchod, průmysl, zemědělství či bankovníctví (Wessels 1997: 15). Evropské federace odborů navíc poměrně dlouho po svém vzniku nepředstavovaly na evropské úrovni skutečně vlivného aktéra. Britský politolog Win Grant zařadil v roce 1993 odbory spolu s environmentalisty a spotřebiteli mezi slabší zájmové skupiny na evropské úrovni. Důvody omezeného vlivu hlavní evropské odborové organizace ETUC definoval následovně:

1. ETUC vnímá sama sebe jako celoevropskou organizaci, nikoli jako organizaci působící v rámci Evropského společenství, byť s členy z Turecka a Islandu.

⁴ Například zmiňovaná směrnice o mateřské dovolené byla u Evropského soudu první instance napadena jako neplatná právě proto, že byla schválena na základě procedury dle článku 139, tedy bez účasti Evropského parlamentu.

2. Národní členské organizace ETUC mají tendenci orientovat se téměř výhradně na národní úroveň a pociťují silnou potřebu uchovat si vlastní autonomii. Jedním z významných faktorů zde je to, že kolektivní vyjednávání se nevede na úrovni ES.

3. Mezi členskými organizacemi existují ideologické rozdíly (Grant 1993: 41).

Charakter odborových svazů je závislý na národní kultuře a na typu domácího systému zprostředkování zájmů: odborové svazy z korporativistických zemí jsou zvyklé na jiný způsob práce než organizace ze zemí bez korporativistické tradice. První z nich pracuje ve vztahu ke státu především v rámci formálních (zpravidla tripartitních) struktur, druhý bude při obhajobě zájmů svých členů používat naopak více lobování. Zatímco internacionální spolupráce odborových hnutí (například Mezinárodní organizace práce ILO) nevyžaduje od svých členů ani tak skutečnou spolupráci jako deklaraci ideologické spřízněnosti, efektivní ovlivnění evropského rozhodovacího procesu je podmíněno vytvořením akceschopné organizace na evropské úrovni, v jejímž rámci budou jednotliví národní členové schopni vytvořit společná stanoviska. V době, kdy Win Grant zhodnotil odborové svazy jako slabé evropské organizace, nebyla motivace jednotlivých národních organizací působit na evropské úrovni příliš silná. S vytvořením jednotného trhu se ale situace zásadně změnila, mimo jiné i proto, že jeho vybudování zvýšilo flexibilitu firem a posílilo jejich možnost přesunout výrobu do oblastí s výhodnějšími podmínkami (například i se slabšími odbory). Zároveň došlo v Evropské unii k významnému rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou (čímž se snížila efektivita národního kanálu prosazování zájmů) a k přenesení řady mechanismů rozhodování, které se přímo dotýkají evropských pracujících, na evropskou úroveň. Odbory byly nuceny reagovat na nově vzniklou situaci,⁵ přičemž jejich adaptaci lze označit za úspěšnou – narozdíl od roku 1993 dnes rozhodně nelze ETUC a ostatní evropské odborové federace označit za slabé evropské zájmové skupiny.

V obecné rovině přinesla rostoucí internacionalizace kapitálu (jak v rámci, tak nad rámec EU) značné výzvy odborovým hnutím fungujícím primárně na národní bázi (srov. Greenwood 2003: 149). Sdružování do euroskupin představuje jednu ze strategií, jak se s touto výzvou vyrovnat. Svou roli v posílení odborů pak hrálo i zavedení sociálního dialogu v osmdesátých letech. Sociální dialog vytvořil na evropské úrovni interdependenci mezi zastupiteli podnikatelů/zaměstnavatelů a odbory v tom smyslu, že silná a efektivní organizace na jedné straně podporuje vznik obdobně fungující organizace i na straně druhé. Zatímco na národní úrovni (až na několik výjimek, například Velkou Británii) je tato vzájemná závislost jedním z hlavních a tradičních rysů evropských systémů zprostředkování zájmů, na evropské úrovni se nejedná o takovou samozřejmost: Až do zavedení sociálního dialogu nedocházelo k formalizované interakci mezi reprezentanty zaměstnavatelů a zaměstnanců a motivace k vytvoření a zachování přibližné parity tak byla pouze nepřímá (tj. soustředila se na to, nepřipustit, aby druhá strana prosadila opatření, která by poškodila mé členy).

⁵ ETUC v roce 1991 reformoval svou vnitřní strukturu a podařilo se mu upravit stanovy v roce 1995. Výkonný výbor nyní může rozhodnout, kdo ho bude zastupovat a s jakým mandátem při vyjednávání se zaměstnavateli (Wessels 2004: 205). ETUC tak posílila svou pozici vůči vlastním členům a zároveň zvýšila akceschopnost.

Podnikatelské organizace

Oproti odborovým svazům patří zástupci zaměstnavatelů od počátku vzniku Společenství mezi nejlivnějšími zájmovými skupinami. Tato pozice vyplývá z jejich dvojí role zástupců, neboť v naprosté většině případů se jedná o podnikatelské svazy, které zároveň vystupují jako zaměstnavatelské organizace. Právě jejich role obhájců zájmů průmyslu, služeb a obchodu je již od počátku vzniku Společenství motivovala k vytvoření efektivních organizací na evropské úrovni – ale i v tomto případě představovalo zavedení jednotného trhu, respektive přijetí Jednotného evropského aktu, který vybudování vnitřního trhu převedl z roviny teoretického cíle do reálu, významnou pobídku k aktivizaci podnikatelských/zaměstnavatelských organizací na evropské úrovni.

Ze 70 organizací konzultovaných podle článku 138 jich 53 zastupuje podnikatele či zaměstnavatele.

Ze tří velkých meziodvětvových sociálních partnerů účastnících se tripartity na evropské úrovni jsou dva, CEEP a BusinessEurope, zástupci zaměstnavatelů. Zájmové skupiny zastupující podnikatele lze na evropské úrovni rozdělit do tří základních skupin vzhledem k charakteru jejich členů. Nejčastější jsou federace asociací (národních nebo sektorových), které tvoří 84 % všech business skupin v EU (Greenwood 2003: 76). Druhým typem jsou organizace sdružující pouze individuální firmy a třetí typ představují organizace, které můžeme nazvat smíšenými, protože jejich členem se mohou stát jak zájmová skupina či asociace zájmových skupin, tak jednotlivé firmy. Smíšené asociace působí zpravidla v sektorech, v nichž působí vysoké procento velkých firem. Vznikly zpravidla jako federace asociací, které byly následně donuceny reagovat na to, že jsou obcházeny velkými nadnárodními společnostmi aktivně působícími v Bruselu (Greenwood 2003: 77).

Tabulka 2: Sociální partneři konzultovaní podle čl. 138

<i>typ organizace</i>	<i>název organizace</i>
meziodvětvové	BusinessEurope Evropské centrum podniků veřejného sektoru – CEEP
meziodvětvové reprezentující určitou kategorii zaměstnanců	Evropská asociace řemesel a malých a středních podniků – UEAPME
specifické	Eurochambers
sektorové	49 evropských federací sektorových odborových svazů

Zdroj: *List of European social-partner organisations consulted under Article 138 of the EC Treaty.*

Zygmunt Tyszkiewicz jako hlavní úkoly obchodních organizací (business associations) na evropské úrovni uvádí:

1. Podporovat a obhajovat zájmy společností, které zastupují, v evropském rozhodovacím procesu.
2. Zajistit, aby priority těchto společností zaujímaly přední místa v evropské agendě.
3. Získat zavčas informace o evropských iniciativách, které by mohly ovlivnit zájmy členů, informovat členy, pomáhat jim se zaujímáním společných postojů a zajistit, aby se včas dostaly k evropským zákonodárcům a aby je tito vzali v maximální možné míře v úvahu (Tyszkiewicz 2003: 161).

Evropské federace tak lze považovat za spojnice národních zájmů s evropskými institucemi. V této roli vykonávají lobistické aktivity typické pro všechny asociace podniků, ať už horizontální (celoodvětvové) nebo vertikální (sektorové) (Teufelsbauer 2003: 35). Klíčové jsou tedy schopnost federací podnikatelských svazů (a euroskupin obecně) orientovat se v evropském prostředí a dokonalá znalost rozhodovacího procesu. Personál euroskupin (ať už působí v kterékoli oblasti) by měl především disponovat expertními znalostmi. Dobrá orientace v evropském prostředí je nezbytná nejen proto, aby mohla euroskupina efektivně pracovat, ale také proto, aby mohla národním organizacím, které se nemusí v evropském rozhodovacím procesu dostatečně vyznat, poskytnout informace nutné pro efektivní samostatnou akci (Tyszkiewicz 2003: 163). Přestože teoreticky by si měli být jednotliví členové rovni, personál euroskupin je natolik omezený a vyčížený, že nelze předpokládat, že by všichni členové měli stejný přístup k tomuto typu „služeb“. Budování vlastní pozice v rámci vnitřní organizace a navazování osobních vztahů s představiteli euroskupiny proto představuje jednu ze strategií prosazování zájmů na evropské úrovni. Zatímco organizace podnikatelů/zaměstnavatelů mají, z logiky věci, v naprosté většině případů profesionální zaměstnance (a je proto třeba vztahy s nimi skutečně budovat a vytvářet), evropští zástupci odborů naopak zpravidla zaměstnávají zástupce národních odborových federací („profesionální odboráře“). Národní odborové organizace tak mají na rozdíl od zaměstnavatelů ještě možnost prosazení svého člena na pozici v evropské federaci, čímž získávají významného spojence (či trojského koně) na evropské úrovni.

Zapojení zájmových skupin ze střední a východní Evropy do evropských federací

Klíčové socioekonomické zájmové skupiny ze zemí SVE již během první poloviny devadesátých let získaly pozorovatelský status v evropských federacích a řada z nich se stala plnoprávnými členy „svých“ federací ještě před rokem 2004, respektive 2007. V současné době je jejich zastoupení v evropských federacích víceméně srovnatelné se zájmovými skupinami ze starších členských zemí:

ETUC momentálně sdružuje 81 národních odborových konfederací (plus 12 evropských sektorových odborových organizací a tři pozorovatele). Z nich 22 pochází z deseti nových poskomunistických členských států. Malta a Kypr jsou zastoupeny každý jednou organizací a 15 dalších národních konfederací je ze zemí, které nejsou členy Evropské unie.⁶ Z hlediska počtu zastoupených organizací z jedné členské země je patrný určitý rozdíl mezi novými a původními členskými státy: v průměru připadají přesně dvě organizace na každý nový členský stát a 2,8 organizace na každého „starého“ člena. Výpovědní hodnota těchto čísel ale není příliš velká, protože v rámci obou skupin existují zásadní rozdíly a průměrné zastoupení v přepočtu na stát tedy není směřodotné: Ve skupině nových členských států tak najdeme například Maďarsko se šesti zastoupenými konfederacemi i Českou republiku s jednou,

⁶ Zastoupeny jsou konfederace z Chorvatska, Islandu, Monaka, Norska, San Marina, Švýcarska a Turecka.

mezi původními členy pak figuruje například Španělsko se čtyřmi federacemi, zatímco Velká Británie je podobně jako ČR zastoupena jen jednou (vrcholovou) organizací.

BusinessEurope (dřívější UNICE) sdružuje 39 národních federací ze 33 zemí. Z toho 13 pochází z nových členských států (maltské podnikatele zastupují dvě organizace) a devět členů BusinessEurope pochází ze států stojících mimo EU.⁷ Většina států je zastoupena jednou federací podnikatelských svazů, maximální počet federací z jednoho členského státu je dvě.

CEEP na rozdíl od BusinessEurope sdružuje nejen národní federace podnikatelských svazů, ale i celoevropské sektorové organizace, které jsou ale v současné době pouze dvě. Srovnávat počet členů z nových a původních členských zemí je v tomto případě složité, protože CEEP sdružuje nejen zastřešující celoodvětvové federace, ale i jednotlivé národní sektorové organizace. Členská základna je rozdělena do národnostních sekcí, přičemž například jen česká sekce se skládá ze 26 organizací, rakouská dokonce ze 75. Zatímco v případě BusinessEurope, který sdružuje vrcholové průmyslové a obchodní organizace, má srovnání počtu zastoupených členů jistý smysl, v případě CEEP tento údaj opět ztrácí (z hlediska tématu tohoto článku) výpovědní hodnotu, neboť závisí primárně na charakteru domácích systémů zprostředkování zájmů, které jsou velmi různorodé. Zastoupení jednotlivých států se tak budou navzájem lišit bez vazby na to, zda se jedná o nový či starý členský stát.

Přesto je zajímavé, že na rozdíl od předchozích dvou organizací CEEP sdružuje členy pouze ze dvou zemí stojících mimo EU (Norsko a Turecko) a zastoupeny nejsou dokonce ani všechny členské státy. Oproti ETUC a BusinessEurope je zde patrný jasný rozdíl mezi zastoupením starých a nových členů, protože všech šest zemí, které v CEEC nemají svého zástupce, patří do skupiny nových členů. Jedná se o Bulharsko, Estonsko, Kypr, Litvu, Lotyšsko a Slovinsko, tedy s výjimkou Bulharska a Kypru o malé postkomunistické státy, můžeme proto předpokládat, že důvodem je relativně vysoká výše členských příspěvků, která může být pro podnikatelské svazy z menších zemí se slabší ekonomikou nedosažitelná.

Poměr zastoupení starých a nových členských států ve zbývajících 67 evropských federacích se statusem sociálního partnera je závislý především na charakteru sektoru, jehož aktéry daná federace sdružuje. Ve většině z nich nelze najít žádné signifikantní rozdíly mezi počtem členů pocházejících z nových a starých členských zemí. Pokud v některé z nich existuje významný rozdíl, je zpravidla způsoben tím, že příslušná oblast ekonomiky či daný průmyslový sektor nejsou v nových zemích rozvinuty na stejné úrovni jako ve zbytku členských zemí (typickým příkladem jsou asociace sdružující rejdaře či přístavy).

Z výše uvedeného je patrné, že není žádný zásadní kvantitativní rozdíl mezi zastoupením zájmových organizací ze starých a nových členských států. Pokud však rozdíl existuje, jako je tomu v případě CEEC či některých sektorových asociací, je vždy v neprospěch nových členských zemí. To však není nijak překvapivé vzhledem k tomu, že s výjimkou Malty a Kypru se jedná o postkomunistické země, jejichž systémy zprostředkování zájmů jsou velmi mladé a v některých případech ještě nejsou zcela stabilizované (například Rumunsko a Bulharsko).

Rozdíly v členství v euroskupinách je ovšem nutné hledat nejen v oblasti kvantitativní, ale (a možná především) v oblasti kvalitativní. Přestože je výzkum kvalitativních aspektů

⁷ Chorvatsko, Island, Norsko, San Marino, Švýcarsko a Turecko.

členství zájmových skupin ze zemí SVE metodologicky i prakticky velmi náročný, několik autorů se o něj již v uplynulých letech pokusilo. Příkladem je Nieves Pérez-Solórzano Borragán (2002), španělský politolog působící ve Velké Británii, který provedl analýzu způsobů reprezentace zájmů zemí ze SVE v Bruselu a došel k názoru, že existuje poměrně zásadní rozdíl mezi charakterem členství zájmových skupin ze starých a nových zemí EU. Zatímco pro původní členy je typická kombinace aktivního a pasivního přístupu ke členství, u nových členů převládá pasivní přístup, tedy orientace na sběr informací a posilování vlastního statusu na národní půdě oproti snaze aktivně ovlivnit postoje a činnost euroskupiny. Pérez-Solórzano Borragán, který se dlouhodobě zabývá integrací zemí SVE, v této souvislosti hovoří o specifickém východním přístupu k evropeizaci,⁸ který je výsledkem toho, že po dlouhou dobu byly státy střední a východní Evropy významně ovlivňovány děním v EU, aniž by se na něm mohly aktivně podílet. Z toho vyplývá jejich primární orientace na sběr informací (Pérez-Solórzano Borragán 2002: 170). Dalším možným vysvětlením je relativně malá zkušenost zájmových skupin s některými strategiemi prosazování zájmů, které jsou na „Západě“ a na evropské úrovni zcela běžné. Typickým případem je lobování, které má v řadě zemí SVE výrazně negativější konotace než mezi původními členskými státy.

Euroskupiny a zájmové skupiny ze zemí SVE

Vrátíme-li se k dvěma typům výhod členství v euroskupinách, nastíněným v první části tohoto článku, je možné konstatovat, že pro zájmové skupiny ze zemí SVE hrají větší roli nepřímé než přímé výhody členství.⁹ Hlavním pozitivem členství v euroskupinách je pro ně lepší přístup k informacím o evropském dění, posílení vlastního statusu a možnost navazovat kontakty s partnery z evropských zemí. Evropské federace hrají v této souvislosti vůči svým členům z nových členských zemí významnou roli také v oblasti předávání know-how a zkušeností se strategiemi prosazování zájmů. Seznam dovedností, které mohou zájmové skupiny ze SVE získat prostřednictvím členství v euroskupinách, je dlouhý. Pérez-Solórzano Borragán například identifikoval následující handicapy zájmových skupin rekrutujících se z nových členských států: Tyto skupiny neumí lobovat, sledovat legislativní agendu a být proaktivní, udržovat dobré vztahy s úředníky, artikulovat ucelené a přesvědčivé argumenty. Stejně tak neví, kdy kontaktovat parlament a jak vytvářet koalice s partnery v sektoru. Zájmové skupiny ze zemí SVE jsou proto vystaveny dvěma vzájemně souvisejícím procesům, evropeizaci a socializaci, přičemž jsou zároveň jejich aktivními participanty. Evropeizace je definována jako proces, v jehož důsledku se EU stala arénou efektivní reprezentace a prosazování zájmů SVE. Socializace je zase výsledkem interakce mezi EU a zájmy aktérů střední a východní Evropy (Pérez-Solórzano Borragán 2002: 178). Evropské federace jsou pak logicky jedněmi z klíčových aktérů (a prostředků) obou těchto procesů.

I když zmíněný autor došel při svém výzkumu k závěru, že zájmové skupiny ze zemí SVE preferují pasivní členství v euroskupinách, nelze tento závěr interpretovat v tom smyslu, že by se zájmové skupiny ze zemí SVE nikdy aktivně nezapojovaly do činnosti „svých“

⁸ Evropeizací Pérez-Solórzano Borragán mimo jiné označuje právě i členství národních zájmových skupin v evropských federacích.

euroskupin. K jejich zapojování dochází, a to i přesto, že nejsou – z důvodů omezených personálních a finančních zdrojů a nedostatečných zkušeností – ve stejné míře aktivní jako většina jejich partnerů z původních členských států. Obzvláště to platí v případě socioekonomických organizací, kterými se tento článek zabývá především. Příkladem zde může být angažovanost odborových i podnikatelských svazů ze zemí SVE v otázce přechodných období pro volný pohyb pracovníků (Integrační tým ČMKOS 2001).

Rozhodování v řadě oblastí, které zásadně ovlivňují členy odborových i podnikatelských svazů, je v současné době přeneseno na evropskou úroveň. Evropské federace odborových i podnikatelských svazů navíc jsou (podobně jako zájmové skupiny v oblasti zemědělství, kde se organizace ze zemí SVE také aktivně zapojují do činnosti svých federací) v Bruselu relevantními aktéry, především to pak platí o těch, které disponují statutem evropského sociálního partnera. Z těchto důvodů jsou i organizace pocházející ze zemí SVE nuceny přistupovat ke členství v nich alespoň v minimální míře aktivně a je velmi pravděpodobné, že v budoucnu se bude jejich aktivita zvyšovat úměrně tomu, jak budou růst jejich zkušenosti a jak se bude rozvíjet jejich zapojení do bruselských sítí. Oba tyto faktory nejen posílí potenciál zájmových skupin ze SVE pro případnou samostatnou akci za účelem prosazení zájmu svých členů na bruselské úrovni, ale zároveň zvýší i jejich schopnost ovlivnit postoje a stanoviska euroskupin. Lze tedy předpokládat, že zvýšení šance na pozitivní výsledky aktivního členství zároveň zvýší motivaci pro aktivní přístup.⁹

Závěr

Členství v evropských federacích zájmových skupin představuje v evropském kontextu jednu z cest prosazování zájmů členů národních zájmových skupin. Kromě využívání potenciálu evropské federace k prosazení konkrétního zájmu však její členové získávají i další výhody. Federace poskytuje platformu pro vzájemný kontakt organizací z různých členských států, podporuje výměnu informací a předávání zkušeností mezi členy a její zaměstnanci pak poskytují členům aktuální informace z bruselského prostředí. V případě zájmových skupin pocházejících z nových členských států má členství v evropské federaci ještě další, specifický význam: Dodává těmto skupinám legitimitu, kterou mohou využívat nejen na evropské, ale (často především) i na domácí scéně. Zároveň pak plní i jakousi „socializační“ funkci tím, že zájmovým organizacím z nových členských států usnadňuje orientaci v evropském prostředí, pomáhá jim získat informace o fungování evropských institucí a seznamuje je se strategiemi prosazování zájmů na nadnárodní úrovni. Zastoupení zájmů aktérů z nových členských států v euroskupinách je z kvantitativního hlediska srovnatelné se zastoupením původních členů

⁹ Spíše pasivní členství v euroskupinách však není výlučnou charakteristikou nových členských států, podobně se chovají třeba i zájmové skupiny z některých jižních států (Řecka, Portugalska atd.). Řecký politolog Irini Pari tak například uvádí, že některé řecké organizace participují na fungování evropských federací pouze pasivně, ve smyslu orientace na získávání informací, nikoli na aktivní ovlivňování rozhodnutí přijímaných federací. Zpravidla se nepodílejí na činnosti pracovních skupin, v nichž probíhá rozhodující část práce federace. Mezi důvody pro pasivní participaci na činnosti federací Pari uvádí (kromě důvodů „specificky řeckých“) i vysoké finanční a časové náklady na cestování do Bruselu (o vlastní kanceláři nemluvě) (Pari 2003: 208).

EU. Většina nových členů evropských federací však zatím využívá převážně posledně zmiňované výhody členství, tedy především přístup k informacím, získávání know-how prosazování zájmů, a jejich členství je spíše pasivní. Je však pravděpodobné, že s postupnou adaptací organizovaných zájmů z nových členských na evropské nadnárodní prostředí dojde k posunu v jejich přístupu k evropským federacím a k postupnému smazání rozdílů mezi organizacemi z nových a původních členských států i v tomto ohledu.

Literatura

- Grant, W. 1993. „Pressure Groups and the European Community: An Overview.“ In S. Mazey, J. Richardson (eds.) *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press, s. 27–7.
- Greenwood, J. 2003. *Interest Representation in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pari, I. 2003. „The Challenge of Geography: Recruiting and Retaining Members from the South in EU Associations.“ In J. Greenwood, A. Westgeest (eds.) *The Challenge of Change in EU Business Associations*. New York: Palgrave Macmillan, s. 207–213.
- Pérez-Solórzano Borragán, N. 2003. „The Organisation of Business Interests in Central and East European Countries for EU Representation.“ In A. Warleight, J. Fairbrass (eds.) *Influence and Interests in the European Union*. London, New York: Europa Publications, s. 160–184.
- Teufelsbauer, W. 2003. „Horizontal Business Associations at EU Level.“ In J. Greenwood, A. Westgeest (eds.) *The Challenge of Change in EU Business Associations*. New York: Palgrave Macmillan, s. 33–45.
- Tyszkiewicz, Z. 2003. „The Role of the Secretary General.“ In J. Greenwood, A. Westgeest (eds.) *The Challenge of Change in EU Business Associations*. New York: Palgrave Macmillan, s. 161–171.
- Wessels, B. 2004. „Contestation Potential of Interest Groups in the EU: Emergence, Structure, and Political Alliances.“ In G. Marks, M. R. Steenbergen (eds.) *European Integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 195–216.

Internetové zdroje

- Commission of the European Communities 2002. *The European Social Dialogue, a Force for Innovation and Change*. Brussels. 26.6.2002 COM [citováno dne 3. 5. 2007]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jul/socdialog_en.pdf
- Eurofund 2007. *European social partners zpravodaj* [citováno dne 5. 5. 2007]. Dostupný z: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/europeansocialpartners.htm>
- European Commission – Employment and Social Affairs http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/represent_en.htm
- Hellsten, J. 2004. *Reviewing Social Competence of European Communities, EC Legislative Process Involving Social Partners and Legal Basis of European Collective Agreements*. Helsinki: Ministry of Labour [citováno dne 4. 5. 2007]. Dostupný z: http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/06_tutkimus/tpt259.pdf

- Integrační tým ČMKOS 2001: *Informace – interní zpravodaj* [cit. 5. 5. 2007]. [HTML dokument] dostupný z: <http://www.cmkos.cz/eit/docs/2001/0109vpoh.doc>
- List of European social-partner organisations consulted under Article 138 of the EC Treaty [citováno dne 5. 5. 2007]. Dostupný z: http://www.ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/consulted_organisations_138_en.pdf
- Webster, R. 2000. *What Drives Interest Group Collaboration at the EU Level? Evidence from the European Environmental Interest Groups*. European Integration online Papers (EIoP) [online], č. 17 / 4 [citováno dne 5. 5. 2007]. Dostupný z: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-017a.htm>
- Wessels, B. 1997. *Interest Groups and Political Representation in Europe*. Bern: Joint Sessions of Workshops of the ECPR [citováno dne 4. 5. 2007]. Dostupný z: <http://www.wz-berlin.de/~wessels/Downloads/ECPR97-3.pdf>

Auřorka

Aneta Valterová je interní doktorandkou Katedry politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity a působí jako výzkumná pracovnice Institutu pro srovnávací politologický výzkum.

Kontakt: valterov@fss.muni.cz