

LOBBOVÁNÍ V EVROPSKÉ UNII A V ČESKÉ REPUBLICE

Šárka Laboutková, Technická univerzita v Liberci; **Milan Žák**, CES, Vysoká škola ekonomie a managementu, Praha

Motto: „To, co dělám já, je lobbování, to, co dělají mí protivníci, je korupce“ (odpověď amerického senátora McCaina na otázku, jaký je rozdíl mezi lobbováním a korupcí).

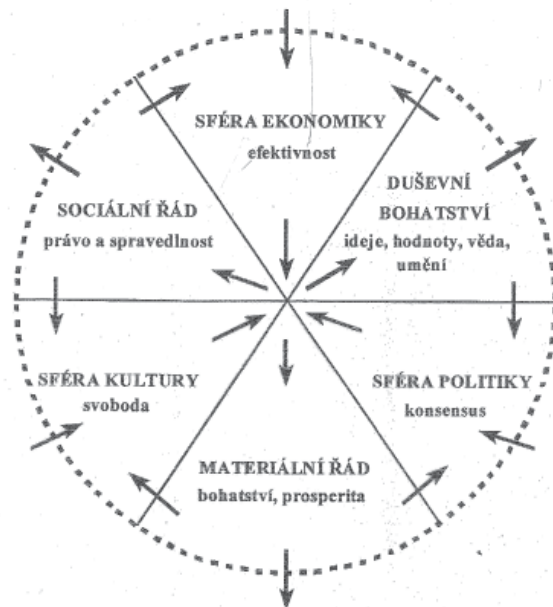
1. Úvod

Obecným teoretickým východiskem pro sledované téma je skutečnost, že: „Neoklasická ekonomie se dostává při vysvětlování současného sociálně-ekonomického vývoje do stále větších problémů. Jedním z jejích hlavních nedostatků je ignorování institucí v sociálně-ekonomickém vývoji.“¹ Neznamená to nic jiného než, že soudobé ekonomické teorie, čerpající zejména z neoklasické teorie, se v současnosti dostávají do stále větších těžkostí při vysvětlování probíhajících změn ve společnosti. Jednou z hlavních příčin je určitá uzavřenost hlavního proudu ekonomické teorie, která jakoby nebrala v potaz dynamický vývoj ostatních společensko-vědních disciplín.

Koncem 20. století se začaly na pomezí ekonomie formovat teorie stojící mimo hlavní proud – zejména přístupy nové institucionální ekonomie, teorie veřejné volby, nové politické ekonomie apod. (viz Vymětal, Žák, 2005), které se zabývají mj. aplikací ekonomické teorie na analýzu „netržního“ rozhodování, zkoumáním vývoje a vlivu politických systémů na vývoj společnosti, pojmenováním zájmů a hledáním mechanismů jejich prosazování. Ukazuje se totiž, že zájmy a jejich sledování a prosazování nelze zjednodušeně chápat jen v rovině ekonomické, ale že jsou veličinou působící ve všech sférách společnosti, která se navíc v čase neustále mění. Obrázek 1 ukazuje v určitém zjednodušení zájmy rozdělené na tři sféry: sféru ekonomiky, sféru kultury a sféru politiky. Důležité poselství tohoto schématu je ve skutečnosti, která ukazuje, že ekonomické zájmy nepůsobí samostatně, ale jsou ovlivňovány zájmy jinými.

¹ Viz Sojka, M.: Stane se institucionální ekonomie paradigmatem 21. století? Politická ekonomie, 2009, č. 3. Tento text sloužil jako podklad pro referát na konferenci: „Institucionální ekonomie a její pedagogizace“, která se konala v Ostravě na podzim roku 2008 a jako referát vyšel i ve sborníku z této konference.

Obrázek 1
Společenské zájmy



Zdroj: Malaska, P.: Democracy and Social Evolutionary Forces. Conference Paper, WFSF-PFI Conference, Islamabad, Pakistan 1996, vlastní úprava.

Hlubší analýza zájmů, které, jak vidno, nejsou nebo nemusí být jen ekonomické, vedla k teorii zájmových skupin.² Odhalení významu důležitosti role zájmových skupin v rozhodovacích procesech znamenalo reflektovat kromě ekonomie i ostatní (příbuzné, navazující) vědní disciplíny, konkrétně historii, sociologii, politologii, právní vědy apod. Výsledkem vzniku, formování, prosazování a důsledků realizace zájmů je analýza vztahů mezi sociálními strukturami společnosti a politickými institucemi. V tomto kontextu je třeba zmínit, že základním univerzálním „platidlem“ při vyjednávání je informace, která se stává zbožím směňovaným mezi politiky a voliči za zvláštních, zcela specifických podmínek. Snaha ovlivnit rozhodování dala tak vzniknout nejen zájmovým skupinám, ale i celé řadě praktik, z nichž ty legální můžeme shrnout pod společný název – lobbování/lobbying.

Snaha definovat a vnímat lobbování jako legální možnost prosazování zájmů v posledních desetiletích významně vzrostla, nicméně analýza fenoménu lobbování není prozatím napříč obory dostatečná. Lobbying se ve vyspělých politických kulturách projevuje jako posun od konceptu „vlády“ ke konceptu „vládnutí“, kde nástrojem vládnutí je občanský dialog. Ten rozvíjí možnost občanů na účasti v rozhodovacích procesech nejen prostřednictvím volebního práva, ale i během volebního období (viz Laboutková, 2009a). V České republice (stejně tak jako v ostatních tranzitivních zemích) je však tomuto fenoménu věnována malá pozornost. Se zájmy, jejich orga-

2 Zájmová skupina jsou organizovaní jednotlivci, kteří mají určité společné potřeby a zkouší ovlivnit veřejnou politiku s cílem tyto potřeby uspokojit.

nizací a členstvím v organizacích reprezentujících zájmy pracují jak sociologové, tak i politologové. V pracích českých ekonomů se s tématem lobbingu setkáváme pouze ojediněle. Nejen mezi laickou, ale i odbornou veřejností včetně politiků chybí základní pochopení jeho funkce, je často zaměňován s korupčním chováním, útržkovitě se referuje o jednotlivých lobbistických aktivitách, chybí základní komparace mezi jednotlivými režimy a právními úpravami lobbingu. Problém je ještě komplikován skutečností, že institucionální uspořádání a vývoj k tomuto uspořádání je v různých částech světa odlišný, a proto, zjednodušeně řečeno, „lobbingů“ je mnoho. V dalším textu se proto zaměříme na situaci v Evropské unii a v České republice.

2. Definice lobbingu

Většina definic charakterizuje lobbing jako ovlivňování legislativních a rozhodovacích procesů³ či prosazování partikulárních zájmů odlišných od společensky obecnějších. Jediná všemi přijatelná definice však neexistuje. Důvodem, proč není možné nalézt jednu definici, která by vyhovovala všem, je odlišné institucionální klima jednotlivých zemí, různost typů kapitalistické společnosti a rozdílné historické a kulturní podmínky zemí. Je to také dáno neustálým vývojem a posunem chápání politiky, veřejných záležitostí a zájmů.

Encyclopedia Britannica⁴ pojímá lobbing jako legální součást politického systému: „... jde o jakýkoliv pokus jedinců nebo zájmových skupin soukromého charakteru ovlivnit rozhodování vlády. Lobbing je v určité formě nepostradatelnou součástí jakéhokoli politického systému.“ Nejznámější a v evropském kontextu asi nejpožívanější definicí je definice odborníka na problematiku lobbingu na evropské úrovni Luigiho Graziana: „Lobbing je specializovaná a odborná reprezentace prostřednictvím široké škály prostředků, které v zásadě vylučují korupční výměnu služeb, ve své povaze velmi odlišná od obecné nesespecializované reprezentace, kterou zajišťují volení zástupci. Jako reprezentant partikulárních zájmů lobbista dodává informace a technicko-odborné expertízy, které mohou být užitečné a někdy rozhodující při definování legislativní a správní regulace“ (Graziano, 2001, s. 248). Nutnosti vymezení lobbingu proti korupci si všímá česká pobočka Transparency International, když varuje: „Lobbing je prosazováním zájmů určité skupiny v rámci politického procesu, tedy při schvalování legislativy nebo exekutivních rozhodnutí. Je považován za legitimní činnost. Při lobbingu existuje vysoké riziko, že se pracovní metodou lobbistů stanou různé formy korupce.“⁵ A do třetice, definici lobbingu, především ve vztahu k lobbingu

3 Např. na semináři pořádaném Institutem pro politickou a ekonomickou kulturu v roce 2004 na téma „Lobbismus versus korupce“ zazněly tyto názory: fenomén lobbování, tedy působení zájmových skupin v rozhodovacích procesech (Müller) a co je to vlastně lobbing – v zásadě znamená ovlivňování těch, kdo rozhodují o zákonech nebo rozdělují finanční prostředky (Kučera). Na stejném semináři vymežil Růžička v příspěvku zaměřeném na lobbing v USA lobbing jako činnost, sestávající z pěti klíčových aspektů: 1) zájmů, 2) přístupu k zákonodárcům, politikům a vládním úředníkům, 3) informací, 4) peněz a 5) snahy získat vliv (www.ipek.cz/soubory/01_KOMPLET.html).

4 Viz www.britannica.com.

5 Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. Praha, Transparency International, 2008, s. 109.

v Evropské unii, uvádí Olivier de Schutter,⁶ profesor evropského práva na univerzitách ve Florencii, Štrasburku a Lovani: „Za činnost spočívající v ovlivňování je obecně považována typická činnost zájmových skupin, která má za cíl ovlivňovat legislativní a rozhodovací proces EU z pohledu prosazení jejich zájmů, jež jsou hypoteticky považovány za odlišné od obecnějších komunitárních zájmů“ (de Schutter, 1995, s. 113).

Shrneme-li výše uvedené definice, můžeme konstatovat, že lobbying je v první řadě zaměřen na prosazování zájmů, je nepostradatelným zdrojem informací a největším problémem je vymezení lobbyingu vůči korupci.

3. Lobby a lobbying v ekonomické literatuře

Vývoj literatury o lobbyingu můžeme vysledovat ve čtyřech vlnách studií o zájmových skupinách. První zkoumá aktivity různých skupin a zájmových koalic v politice USA (viz Herriny, 1929; Schattschneider, 1935), která nakonec vedla k politické teorii konceptu zájmových skupin (viz Truman, 1951). Optimistický pohled na teorii skupin ohledně jejich rovnocenného postavení později zpochybnil Mancur Olson (1965), který vyvinul teorii o kolektivní akci s argumentací, že skupiny mají často problémy s prosazováním společného zájmu. Druhá vlna přináší výzkum role zájmových skupin v politice v komparaci s jinými zeměmi než je USA – studie se ve své většině zaměřovaly na jednotlivé země (viz Ehrmann, 1958; Finer, 1958). Třetí vlna odráží vliv rozdílných typů systémů zájmových skupin jednotlivých států (viz Schmitter a Lehmbruch, 1979; Berger, 1981; Wilson, 1990; Richardson, 1993). Studium zájmových skupin v EU se vyvíjelo v izolaci od výše uvedených pramenů, i když některé z článků se na tyto práce odvolávají. Současné studie (čtvrtá vlna) jsou charakteristické tím, že lobbying přestal být chápán jako výsadní atribut politik EU a začal být viděn jako aktivita, která se může vyskytovat v jakémkoli politickém systému. Výzkum se začal zabývat institucionálními příležitostmi a omezeními, které determinují kdo, kdy a jak lobbuje v EU. Woll (2006) vyzdvihuje v této souvislosti význam srovnávacích studií. Komparace mezi dvěma největšími lobbistickými centry na světě: Washingtonem D. C. a Brusel⁷ poskytuje daleko hlubší proniknutí do podstaty problému, pomáhá lépe pochopit, jaké institucionální podmínky determinují metody a styly lobbování. I když existuje mnoho rozdílů mezi oběma územními celky, lobbisté v obou přicházejí do kontaktu s nastavenými institucionálními parametry, které jsou společné z hlediska funkcí a rolí, jež zastávají v politickém procesu.

Studie o lobbování v EU, které se začaly objevovat v posledních třiceti letech, se zpočátku zabývaly spíše deskripcí jednotlivých případů lobby, jež se objevovaly

6 De Schutter O.: „La fonction des groupes de pression dans la Communauté européenne“. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, č. 1398–1399. In: Christophe Degryse, *Dictionnaire de l'Union européenne*. Brusel, 1995.

7 Jak přiznává samotná bruselská administrativa, pracuje v Bruselu více jak 13 000 lobbistů a Brusel je tak druhým největším lobbistickým centrem na světě – prvenství má Washington D. C. s cca 25 000 lobbisty amerického Kongresu. Problém je však v tom, že někteří i vlivní lobbisté se k této profesi nehlásí a pracují pod „krycími“ funkcemi typu: European Public Affairs Specialist, European Public Affairs Professional, Specialist Public Affairs Consultant, Government Relations Officer, Corporate Affairs Manager, Business Communication Office atd.

v souvislostech rozhodovacího procesu EU. Práce z té doby byly až na pár výjimek (viz Meyuand a Sidjanski, 1967; Kirchner, 1981) reakcí na růst reprezentace zájmů v mezinárodním měřítku v období, které je datováno přijetím Jednotného evropského aktu. Během druhé poloviny 80. let a první poloviny let 90. pozorovatelé poukazovali na explozi lobbistických aktivit v Bruselu. V této době vzniklo mnoho evropských federací, firem a nadnárodních asociací, které se v hlavním městě Belgie usídlily. Cílem autorů, kteří se tímto fenoménem nárůstu reprezentace zájmů zabývali, bylo zmapování terénu lobbingu v EU (viz Butt Philip, 1985; Greenwood, 1997). Někteří z nich se soustřeďovali na modely zprostředkování zájmů (viz Mazy a Richardson, 1993; Wallace a Young, 1997), kde hlavním objektem zájmu byly buď národní zájmové skupiny (viz Schendelen, 1993) či evropské federace (viz Bindi, 1994). Jiné prameny výzkumů se zaměřily na druhy lobbování, což vedlo k záplavě příruček a návodů „jak lobbovat v EU“ (viz Mack, 1989; Gardner, 1991).

Ze zprávy o literatuře zabývající se lobby v EU, kterou vypracovali Andersen a Eliassen (1995, 1998) na základě zhodnocení asi tří stovek studií o lobby v EU v 90. letech, vyplývá její empirická pestrost, ale silný teoretický deficit. Přesto je možné najít literaturu, která se lobbováním zabývá z pozice teorie. Můžeme ji rozčlenit zhruba do čtyř oblastí: korporatismus versus pluralismus, studie kolektivní akce, studie o evropském vládnutí a výzkumy poevropšťování zájmových skupin.

Studie rozpracovávající korporativní systém jsou více méně založené na principu komparace. Možnost tradičního korporativního přístupu fungování zájmových skupin na úrovni EU byla odmítnuta (viz Streeck a Schmitter, 1991). Většina autorů se přiklání k názoru, že model reprezentace zájmů na nadnárodní úrovni, resp. na úrovni EU by měl být popisován jako transnacionální pluralismus či „elitní pluralismus“ (viz Coen, 1997; Mazey a Richardson, 2002). Výjimkami je pár „ostrovů korporatismu“ v různých oblastech, jako např. raná společná zemědělská politika (viz Greenwood et al., 1992).

V tradici Mancura Olsona se někteří teoretici zaměřují na zkoumání problematiky kolektivní akce zájmových skupin, jejíž složitost je dána charakterem víceúrovňové politiky EU (viz Jordan a McLaughlin, 1993; Aspinwall a Greenwood, 1998; Greenwood, 2002), a tak většina jejich prací končí závěrem, že efektivní kolektivní akce na nadnárodní úrovni je obtížná dokonce i pro skupiny s velkým počtem vlivných aktérů. Díky poznání problémů kolektivní akce v multiúrovňovém systému vládnutí se pozornost přesunula ze zájmových skupin na lobbing privátních aktérů. Coen (1996, 1997, 1998) ukázal, že jednotlivé firmy jsou důležitými politickými hráči a výzkum se začal více zaměřovat spíše na skupiny nového typu a ad hoc aliance než na tradiční zájmové skupiny (viz Cowles, 2001).

Třetí teoretická větev se zabývá zájmovými skupinami z pohledu jejich zařazení do hospodářsko-politického systému EU. Kohler-Koch a Eising (1999) demonstrovali, jak se zájmové skupiny podílejí na vytváření části sítě jednotlivých unijních politik, které charakterizují vysoce odvětvové řízení EU. Aktivita zájmových skupin, podle některých autorů, navíc prokazuje trvalost víceúrovňového prostředí evropských politik (viz Kohler-Koch, 1994; Hooghe, 2002). Další autoři vidí v zájmových skupinách přirozeného hráče, který se snaží vyplnit deficit demokratického rozhodování. Bílá kniha o evropském vládnutí (COM (2001) 428 final) explicitně zdůraznila zapojení nevládních aktérů do procesu rozhodování jako způsob vládnutí v absenci přímé demokracie.

V této souvislosti se odborníci snažili vyhodnotit, jestli angažmá zájmových skupin – někdy také označované obecně jako občanská společnost – může opravdu přispět k demokratickému vládnutí v EU (viz Warleigh, 2000, 2003; Saurugger, 2003b, 2003c) a jestli nevládní organizace jsou schopné pomoci více přiblížit Evropskou unii jejím občanům (viz Warleigh, 2001).

Studie zabývající se poevropšťováním testují transformaci zprostředkování zájmů srovnáváním národních tradic a studiím změn funkcí a chování v zájmových skupinách působících v nadnárodních strukturách (viz Coen, 1998; Sidenius, 1998; Kohler-Koch a Quittkat, 1999; Quittkat, 2000; Wilts, 2001; Beyers, 2002; Saurugger, 2003a). Jedním z nejčastějších závěrů z těchto studií je, že národní politické tradice hrají stále významnou roli v kontextu tvorby politiky EU, ačkoli se určité sbližování může objevit. Nicméně unijní politiky mají dopad na způsoby, jakými národní skupiny komunikují se svými vládami (viz Schmidt, 1996). Vedle tradičního vysvětlení poevropšťování, kdy tento jev je objasňován pomocí hodnoty zdrojů (vstupních faktorů), tj. pracovníků zájmových skupin, finanční síly apod., najdeme studie, v nichž autoři nabízejí alternativní vysvětlení tohoto jevu a analyzují důležitost „ukotvení“ zájmové skupiny v jejím bezprostředním okolí. Ve výzkumu se zaměřují na tři základní faktory: členy (klienty), finanční zdroje (jejich finanční závislost) a sektor (odvětví, ve kterém jsou zájmové skupiny aktivní, a jak si tento sektor stojí z pozice státu – je regulován, dotován, chráněn nebo se jedná o strategické odvětví v rámci celé Evropy apod.), (viz Beyers a Kerremans, 2007).

Zejména dva poslední směry – „evropské vládnutí“ a „poevropšťování“ – v evropské literatuře o zprostředkování zájmů dominují. V literatuře z poslední doby je však možné vysledovat trochu odlišný směr zájmu – studium institucionálních a politických podmínek zastupování zájmů. Tento výzkum vnímá lobbování v EU jako dané a snaží se porozumět jeho logice. Jaké to jsou podmínky, které ovlivňují, kdo lobbuje, kdy, jak a s jakým efektem? Cílem těchto výzkumů je zpravidla touha porozumět, kdo je v pozici ovlivňovat politický proces, ačkoli jen pár studií se tento vliv snaží skutečně měřit (viz Michalowitz, 2004). Autoři se hlavně snaží identifikovat fáze politického procesu, ve kterých je lobbování nejefektivnější (viz Crombez, 2002), důvody, které vedou k volbě postupu v zastupování zájmů (viz Eising, 2004) či podmínky, za kterých je soukromý sektor schopný získat přístup k možnosti ovlivnit politický proces (viz Bouwen, 2002, 2004a, 2004b). Další autoři se zabývají hlavními prvky technik lobbování soukromého sektoru, jako jsou „insiders“, „outsiders“ a legální strategie lobbování (viz Beyers, 2004; Bouwen a McCown, 2007) a kdo je kým ovlivňován (viz Woll, 2006). Problematika integrace a lobbování v nových členských státech Evropské unie se objevuje např. v pracích McGratha (2008), Leblonda (2008) či Hrebenara, McBetha a Morgana (2008).

Všem těmto studiím je společné poznání, že lobbování nemůže být porozuměno bez znalosti institucí a politického kontextu, ve kterém zájmové skupiny vyvíjejí svoji aktivitu (viz Grossmann, 2004). Cílem tohoto nového prvku ve výzkumu je identifikovat příležitosti a omezení, která formují institucionální logiku ve zprostředkování zájmů v EU.

Až na výjimky se jedná o deskripci.⁸ Přesto i v literatuře z dřívější doby můžeme najít komparace různých národních politických systémů (uspořádání) s lobbováním v EU. Například Schrapf (1988) srovnával německý federalismus s EU; na tomto příkladě ukázal, že sdružené rozhodování v obou systémech chrání zákonodárce před tlakem zájmových skupin. Na základě této práce Grande (1996) demonstroval, že určitý odstup zákonodárců od zájmových skupin umožňuje zákonodárcům vybírat pouze ty návrhy, které jsou v souladu s jejich politickým programem a vyhnout se těm, které by mohly politická jednání dostat do patové situace. To může vést k hypotéze, že federativní uspořádání se společnými orgány vytváří politické diskuse, do kterých zájmové skupiny přispívají konstruktivními návrhy, jinak by byly z tohoto procesu vyloučeny. V systémech, kde politici nejsou izolováni před zájmovými skupinami, můžeme očekávat spíše přímou konfrontaci a vyjednávání o politických návrzích. Pro testování takovýchto institucionálních předpokladů (hypotéz) je užitečná komparace EU s ostatními zeměmi. Například srovnání se Spojenými státy může být poučné, neboť zde existuje také federativní systém, ale takový, kde je politická moc rozdělena nikoli sdílená. A navíc to ukazuje na možnost srovnávat institucionální struktury s rozdílným kulturním zázemím. Další možnost srovnávacích studií nabízí právě rozdílnost kulturních odlišností nejen mezi jednotlivými národními státy, ale mezi státy a nadnárodními celky. Např. používají britští lobbisté jinou taktiku v Londýně a Bruselu? Jak rozdílný je nadnárodní lobbying francouzských lobbistů ve srovnání s lobbisty z Dánska či Itálie? Studie rozdílných národních tradic a poznávání specifických stylů lobbování uvnitř a vně Evropy mohou přinést další nové podněty a poznatky ve výzkumu lobby a chování zájmových skupin. Jak již bylo konstatováno, až donedávna se literatura o lobbování v EU zaměřovala především na deskripci fenoménu zprostředkování a prosazování zájmu. Tento solidní základ nabízí nyní možnosti zajímavých komparací s ostatními politickými systémy.

Do přehledu vývoje literatury o lobbování nelze nezařadit modelové přístupy. Ty vycházejí z deskripce efektivní alokace zdrojů v lobbování a mají pozitivní, nikoli normativní charakter. Původní idea se vyvinula z paradoxu dlouhého a krátkého období. Lobby totiž v dlouhém období usiluje o zvolení či znovuzvolení kandidátů, jejichž stanoviska jsou nejbližší jejich zájmům, v krátkém období se lobbisté zaměřují na zákonodárce, kteří jejich názory nesdílejí a které je nutno přesvědčit. Zjednodušeně se dá tento paradox charakterizovat takto: v dlouhém období ovlivňují lobby výsledky voleb, v krátkém ovlivňují hlasování v konkrétních případech.

Literatura, týkající se těchto problémů, tak může být rozdělena na dva základní přístupy k chování lobby (viz Helpman, 1997; Wang, 2004): zaprvé jak se snaží lobby ovlivňovat politiky motivované vlivem (influence-motivated) a za druhé motivované volbami (election-motivated). Chování lobby motivované ovlivňováním (viz Austen-Smith a Wright, 1992; Austen-Smith, 2005) zkoumá hypotézu asymetrické informace

8 Empirické zkoumání se zaměřilo na ověření některých teoretických záměrů, zejména teorii Olsonovu, tedy vztahy mezi silou zájmových skupin a ekonomickým růstem (viz Abramovitz, Pryor, Choi, Meurrell, in Meurrell, 1993; Olson, 1982). Empiricky potvrzen byl předpoklad, že síla zájmových skupin roste s počtem let, ve kterých země zažívala politickou stabilitu (viz Meurrell, 1993). Rovněž se na základě komparativních studií mezi jednotlivými zeměmi potvrdilo, že počet zájmových skupin roste tam, kde existuje větší produkt k redistribuci (viz Datta, 1985; Weede, 1984; Lehner, 1985).

mezi dvěma agenty: politiky a voliči. V porovnání s politiky, kteří mají široký záběr témat, lobbisté mají více času a zdrojů získat preciznější informace o jednotlivých tématech. Proto jednou z rolí lobbistů je poskytovat či předávat informace a přitom hledat možnosti jak ovlivnit hlasování politiků. Cílem ovlivňování jsou tedy politici. Druhý přístup, přístup motivovaný volbami, je založen na myšlence signalizování (signaling), (viz Baron, 1994). Toto pojetí spočívá v tom, že lobbisté zveřejňují svá stanoviska ohledně preferencí mezi kandidáty. Cílem ovlivňování se tak stávají voliči, což umožňuje i reflexi standardního modelu středního voliče (viz Black, 1948; Downs, 1957).

Pro úplnost lze ještě zmínit některé práce, které pracují s modely rovnováhy. Jedná se především o práci Ben-Ziona a Zeeva (1974), která vychází z předpokladu konfliktu politiků mezi uspokojováním zájmů voličů a skupin. Od voličů potřebuje politik hlasy, od skupin peníze na svoji volební kampaň. Ben-Zion používá tzv. „vote-production” funkci a uplatňuje tzv. investiční přístup k zájmovým skupinám: politici slouží zájmům skupin až do tehdy, kdy se dodatečné volební zisky, získané finanční podporou skupin, vyrovnají volebním ztrátám, způsobeným pochopením voličů, že politici neslouží jim, nýbrž skupinám – princip trade off. Danzau a Munger (1981) zkoumali vztah mezi efektivitou nákladů na volební kampaň a úrovní informovanosti voličů.

4. Lobbying v EU a snahy o jeho regulaci

Evropská unie a zejména její administrativní centrum Brusel, jak již bylo uvedeno, představuje v současné době druhé největší lobbistické centrum na světě. V Bruselu působilo v roce 2009 více jak 13 000⁹ profesionálních lobbistů a zhruba 3 000 zájmových skupin (v 60. letech to bylo kolem 300 – tedy 10krát méně), z nichž většina reprezentuje ekonomické zájmy. Navíc zde působí cca 100 právnických firem cíleně orientovaných na evropskou legislativu. Většina členů Evropské unie, kromě Německa a Velké Británie¹⁰ a z nových členů Maďarska, Polska a Litvy, nemá pravidla lobbyingu nijak ošetřena,¹¹ což znemožňuje stanovit křehkou hranici mezi lobbismem a korupcí. Hodnocení lobbyingu tak (ne)přímo souvisí s hodnocením korupce.¹²

Zelená kniha o evropské iniciativě pro transparentnost z května roku 2006 definovala lobbying jako všechny aktivity, které ovlivňují rozhodovací procesy evropských

9 www.eurolobby.net – 2. 9. 2008.

10 Regulace se v případě Velké Británie zaměřuje na zákonodárce, tedy lobbovanou stranu.

11 Lobbista v USA musí oproti tomu prostudovat téměř 600 stran pokynů, aby dodržel pravidla lobbování.

12 Na problémy v komunikaci, které svádí k překročení této hranice a tím i k získávání renty ze snahy ovlivnit rozhodovací procesy, upozorňuje Zelená kniha o Evropské iniciativě pro transparentnost (European Transparency Initiative – viz lit.). Jako nejkrikavější jsou zde uváděny následující příklady: poskytování zkreslených informací orgánům EU o možných ekonomických, sociálních a ekologických dopadech navrhovaných zákonů, zneužití moderních komunikačních technologií (internet a e-mail) usnadňujících organizovat masové kampaně pro či proti, aniž by bylo možné kvantifikovat, kolik má tato kampaň reálných příznivců, resp. nakolik reflektuje skutečné názory občanů EU, neschopnost zjistit legitimitu zájmů reprezentovaných nevládními neziskovými organizacemi z hlediska jejich finančních zdrojů. Na druhé straně, podle mnoha nevládních neziskových organizací, zde neexistují rovné podmínky, protože podnikatelský sektor je schopný investovat do lobbyingu mnohem více peněz.

institucí. Lobbista je, podle zmíněného dokumentu, osoba takové aktivity provádějící a pracující pro organizaci z širokého spektra jako např. konzultantské firmy, právní kanceláře, nevládní organizace, „think-tanks“, lobbistické unie a korporace či obchodní asociace. Tyto definice však k transparentnosti lobbingu příliš nepomáhají, protože zahrnují opravdu širokou škálu aktivit, osob a profesí. Pravděpodobně jedna z nejproblematictějších záležitostí jakékoli formy regulace či seberegulace lobby jsou právní společnosti vázané pravidly loajality ke svým klientům, která např. nedovolují odtajnit jméno jejich zákazníků.¹³ Komise proto navrhla nový rámec pro lobbování, který by měl být založen na:

- dobrovolném registračním systému, který by měl lobbyisty motivovat k zaregistrování; podněty by měly zahrnovat automatická upozornění na pořádané konzultace o otázkách zájmu těchto subjektů;
- společném kodexu chování, který by byl závazný pro všechny lobbyisty, nebo alespoň na minimálních společných požadavcích;
- systému monitorování a sankcí, který se bude uplatňovat v případě nesprávných registrací a/nebo porušení kodexu chování.

Orgány Evropské unie se snaží o formalizaci vztahů¹⁴ se zájmovými skupinami již více jak dvacet let. První otázka k písemnému zodpovězení, která se týkala zavedení případné regulace lobbování, byla předložena Evropskému parlamentu v roce 1989. Po sedmi letech složitých diskusí byl v červenci 1996 schválen návrh, který ukládá poslanci Evropského parlamentu povinnost učinit podrobné prohlášení o svých profesionálních aktivitách a dalších finančních zájmech. Při výkonu svého mandátu je poslancům zakázáno přijímat jakékoli dary a výhody a registrovaní asistenti musí učinit prohlášení o všech svých placených činnostech. V současné době jsou k dispozici seznamy registrovaných lobbyistů, prohlášení poslanců EP o finančních zájmech a seznamy registrovaných asistentů. V Parlamentu funguje akreditační systém a každý, kdo chce navštívit parlament více jak pět dní v roce a kontaktovat členy parlamentu v souvislosti s výkonem jejich funkce ve svém vlastním zájmu či zájmu třetích osob, musí projít akreditační procedurou. Jeho jméno je zapsáno do veřejného rejstříku, musí dodržovat kodex chování a vše potvrdit svým podpisem, čímž získá průkaz a přístup do Parlamentu na jeden rok.

Evropská komise se začala dialogem mezi ní a občanskou společností zabývat v podstatě ve stejném období. První vytvořený adresář neziskových zájmových skupin byl oficiálně zaveden od ledna 1993 a funguje na bázi dobrovolnosti. V roce 1999 vznikla jeho elektronická verze a v roce 2001 byl tento celý projekt modernizován pod názvem CONECCS (Consultation, the European Commission and Civil Society)

13 Navzdory tomu některé konzultantské firmy, jako např. Hill&Knowlton, už tento krok učinily a zveřejnily seznam klientů na svých webových stránkách.

14 Nedílnou součástí zlepšení komunikace mezi institucemi EU a veřejností byla snaha jednotně stanovit práva a povinnosti úředníků Komise, tedy způsob, kterým by se úředníci měli chovat k veřejnosti. V dokumentech z roku 1992 je toto stanoveno v paragrafu „Staff Regulations“. V roce 2000 byl přijat kodex chování pro zaměstnance (Code of Good Administrative Behaviour), který formalizuje standardy profesionální etiky. V březnu 2008 přijala EU Communication on Standards of Professional Ethic for its Staff. Cílem je zvýšit důvěru veřejnosti a poskytnout pomoc a průvodce zaměstnancům, aby pochopili svoji vlastní zodpovědnost za dodržování profesionální etiky.

– Konzultace mezi Evropskou komisí a občanskou společností, jež sloužila jako platforma pro poskytování informací proudících dvousměrně. Tato databáze fungovala na principu dobrovolnosti, což se ukázalo jako nedostačující. V prosinci 2005 Komise oficiálně představila další projekt – Evropskou iniciativu pro transparentnost, jejímž cílem je zlepšit průhlednost a předvídatelnost její činnosti a jejího rozhodování.¹⁵ Výsledkem této iniciativy je „Registr zástupců zájmových skupin“¹⁶ a oficiálně byl otevřen v červnu 2008. Organizace, které se zapíší do registru, musí identifikovat, kdo jsou, co je jejich předmětem činnosti, jaký sledují cíl a o jaké oblasti politiky se především zajímají. Registrace se očekává pouze u subjektů,¹⁷ jež se zabývají výše popsaným zastupováním zájmových skupin, nikoli u fyzických osob. Registr slouží jako testovací instrument pro ověření možnosti společného rejstříku pro všechny instituce EU – Komisi, Parlament a Radu. Spolu s registrem musí zapsaní podepsat sedmibodový Etický kodex.¹⁸

Na Evropskou iniciativu pro transparentnost okamžitě zareagovaly některé asociace evropských lobbistů, např.: SEAP (the Society for European Affairs Professionalis), EPACA (the European Public Affairs Consultancies Association), ALTER-EU (the Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation), Civil Society Contact Group, které považují za nezbytné formulovat a zejména formalizovat etická a přehledná pravidla pro lobbying jako nedílnou a legitimní součást demokratického rozhodovacího procesu.

Klíčovou a také nejvíce diskutovanou otázkou se stala problematika transparentnosti a etiky lobbování. Velká většina diskutujících, zejména nevládní neziskové organizace, se vyslovila pro povinnou registraci jako jedinou možnost plné transparent-

15 Součástí iniciativy je diskuse se všemi zúčastněnými, jak vylepšit transparentnost evropských fondů, konzultace s občanskou společností a role lobby a nevládních organizací v rozhodovacím procesu evropských institucí. Konzultačního procesu se účastnily nejen evropské, ale i národní a regionální organizace. Někteří z účastníků konzultace se kriticky vyjádřili o používání termínu „lobbování“, který Komise použila pro popsání tohoto jevu. Přitom Komise výslovně zdůraznila legitimnost a užitečnost lobbování v demokratickém systému a definice slova „lobbování“ tak, jak ji předložila, v sobě nezahrnuje žádné negativní hodnocení – lobbování bylo popsáno jako „činnosti vykonávané s cílem ovlivnit formulování politiky a rozhodovací procesy evropských orgánů“.

16 Registr rozděluje lobbisty do tří kategorií, které s sebou přinášejí různé požadavky na jejich finanční přiznání: odborné poradenské společnosti a právnické kanceláře zapojené do lobbování u institucí EU musí uvést obrat související s jejich lobbováním u institucí EU, jakož i relativní podíl jednotlivých klientů na tomto obratu; „in-house“ lobbisté a obchodní sdružení zabývající se lobbováním musí předložit odhad nákladů souvisejících s přímým lobbováním u orgánů EU a nevládní organizace a expertní skupiny typu „think-tank“ musí uvést celkový rozpočet a specifikovat ho podle hlavních zdrojů financování, tj. uvést jejich výši a zdroj (veřejné prostředky, dary, členské příspěvky atd.).

17 Z celkového odhadovaného počtu zájmových skupin působících v Bruselu (cca 3 000) se jich k 20. 2. 2010 registrovalo 2 575, z toho 133 se zařadilo do první kategorie, 1 349 do druhé, 724 do třetí a mezi „ostatní“ se přihlásilo 319 skupin.

18 Součástí dobrovolného registru je i Etický kodex regulující chování lobbistů, jenž definuje obecné principy pro lobbisty, kterými by se měli řídit (jako je čestnost a průhlednost). Nezahrnuje problematiku korupce – ta je podle Komise dostatečně upravena v jiných dokumentech a pravidlech. Jednotlivé lobbistické asociace vytvářejí svoje vlastní kodexy. Registrující si mohou vybrat, pod který připojí svůj podpis (na požádání ho musí Komisi předložit). AALEP – Association of Accredited Lobbyists to the European Parliament navrhla společný postup, aby výsledkem bylo vytvoření společných kodexů – etiky, chování a praxe.

nosti. Debata se velmi brzo polarizovala do dvou táborů příznivců a odpůrců ohledně požadavku na zveřejnění finančních informací týkajících se lobbování. Otázky, které by měly být jednoznačně zodpovězeny, jsou: jaké informace jsou užitečné pro posouzení vnějšího vlivu na legislativní proces; jak detailní by měly být, aniž by se narušila legitimní pravidla loajality administrativním odtajňováním důvěrných informací a mají pravidla registrace platit stejně pro všechny zúčastněné od právních firem přes obchodní asociace až po nevládní neziskové organizace a think-tanky? Tyto otázky vycházejí z dosavadních nedostatků, ty nejdůležitější je možno popsat asi takto: registr požaduje různé informace o finančních záležitostech od různých aktérů, což znamená, že nemůže poskytovat srovnatelné informace o finančních záležitostech, dále k registraci jsou vyzvány pouze organizace, nikoliv individuální lobbisté, kteří pro ně pracují. To znamená, že registrace nepovede ke zjištění skutečného počtu lobbistů pracujících na úrovni EU ani kdo pro koho pracuje.¹⁹

Z nových členských zemí EU se o regulaci lobbingu úspěšně pokusily jen tři země – Litva, Maďarsko a Polsko.²⁰ První z nových členských zemí, která regulaci lobbingu zavedla, byla Litva. Regulace je zaměřena především na legislativní lobbing. Zákon pokrývá pouze lobbování, které je vykonáváno za úplatu jménem třetí strany, komerční poradenskou službou a podléhá registraci. Lobbistické aktivity, které jsou prováděny subjekty nezapsanými v Registru lobbistů, jsou považovány za nezákonné. Zákodárci, kterým skončí mandát, a úředníci, kteří opustí státní správu, nesmějí nejméně jeden rok pracovat v lobbistickém průmyslu. Lobbisté se mohou podílet na přípravě návrhů zákonů, vést vysvětlovací kampaně a vytvářet zprávy pro média včetně organizování a financování schůzek zákonodárců se zástupci svých klientů. Každý registrovaný lobbista je povinen předkládat výroční zprávu o své činnosti.²¹

Cílem právní úpravy lobbování v Polsku se stala transparentnost při tvorbě zákonů. Zákon o právní úpravě a regulaci lobby vstoupil v platnost v březnu 2006. Kromě definice lobbování přináší povinnost vládního kabinetu zveřejnit každých šest měsíců tzv. legislativní stopu, tj. seznam připravovaných zákonů spolu se seznamem lobbistů a zájmových skupin, které se k tomu či onomu návrhu vyjadřovali či vyjadřují. Zákon také zavedl Registr profesionálních lobbistů a lobbistických firem. Vyžaduje rovněž roční zprávu od veřejných činitelů, kteří v ní musí uvést svůj kontakt s lobbisty. V Maďarsku byla schválena zákonná úprava lobby v roce 2006. Pravidla regulace zahrnují povinnost lobbistů registrovat se, zákaz voleným politikům a státním úředníkům lobbovat a zavádí povinnost předkládat čtvrtletní zprávy o lobbistických aktivitách a to jak od lobbistů, tak i lobbovaných pro účely následné kontroly.

19 Na rozdíl od EU existují v USA, Kanadě a Austrálii jmenné seznamy lobbistů.

20 V ČR se o přijetí zákona regulujícího lobbing sněmovna pokusila poprvé v roce 2005. Poslanci ale návrh odmítli. Další návrh byl původně obsažen v legislativním plánu vlády premiéra Topolánka z roku 2007, který se však v jeho schválené verzi již neobjevil. Přitom v programovém prohlášení v části věnující se boji proti korupci se říká: „Vláda připraví právní opatření regulující lobbing včetně transparentnějšího systému registrace lobbistů“.

21 Litva je také jedinou zemí, která má analýzu lobbingu (viz dále).

5. Data o lobbingu

Hodnocení, popřípadě měření lobbingu se odehrává převážně pomocí tzv. měkkých dat²² a můžeme je rozdělit do dvou samostatných bloků – přímé průzkumy mapující lobbing a nepřímé, zprostředkované pohledy na celkovou institucionální kvalitu jednotlivých zemí. Hodnocení institucionální kvality, jehož je lobbing nedílnou součástí, je v poslední době věnována značná pozornost. Kvalitní instituce umožňují občanům konat racionální a informovanou volbu v oblastech veřejných služeb, napomáhají formování hospodářské politiky, ale působí i na obecné společenské hodnoty, na morálku, občanskou odpovědnost. Přehled přístupů k hodnocení institucionální kvality jak v obecné rovině, tak i v zaměření na jednotlivé institucionální segmenty v českých podmínkách dlouhodobě sleduje CES VŠEM,²³ kde se provádějí analýzy vývoje institucionálních faktorů v zemích Evropské unie. Mezi nejznámější přístupy k obecným charakteristikám institucionálního prostředí můžeme zařadit projekt Světové banky s názvem „Governance Matters“, „Index demokracie“ publikovaný britským The Economist, všechny indexy ekonomické svobody a zejména způsoby měření a hodnocení korupce,²⁴ neboť je to právě korupčnost prostředí, která znehodnocuje pozitivní dopady lobbingu.²⁵

Korupce je definovaná jako zneužití veřejné moci pro soukromý prospěch. Projevuje-li se v politickém procesu i soudním systému, je rovněž ekonomickým jevem. V ekonomické sféře především odráží neschopnost státu realizovat základní funkce, čímž oslabuje účinnost hospodářských politik, je tedy symptomem slabosti ekonomických struktur a institucí. Korupční prostředí snižuje důvěryhodnost země pro zahraniční investory, snižuje efektivnost využití zdrojů a tím i ekonomickou výkonnost.²⁶ Dále

22 Měkká data označují skupinu dat obtížně měřitelných a uchopitelných za pomoci standardních postupů. Nejčastěji jsou zjišťována pomocí dotazníkového šetření, konzultací, rozhovorů, jsou spíše kvalitativního charakteru a popisují chování, vnímání nebo postoje. Odrážejí v sobě nejen minulé zkušenosti, ale také určitá očekávání do budoucnosti. Jejich přednost spočívá v tom, že jsou relativně rychle zjistitelná a mohou obsahovat minimální zpoždění (podrobněji viz Bajziková, Procházková, Vymětal a Žák, in *Konkurenční schopnost České republiky 2008–2009*, 2010).

23 Viz *Konkurenční schopnost České republiky 2008–2009*. Praha Linde, 2010, s. 131–147.

24 Měření korupce se v první řadě zabývá Transparency International, která pravidelně od poloviny devadesátých let publikuje „Index vnímání korupce“, jenž je subjektivním odrazem názorů oslovených respondentů, a nově „Globální barometr korupce“, který je založen na průzkumu veřejného mínění (provádí zejména Gallupův ústav). Data o korupci přináší Indexy ekonomické svobody dvou institucí – Freedom House, kde korupce je řešena jen okrajově v rámci hodnocení politických práv a občanských svobod v dané zemi, a Heritage Foundation, kde korupce je řešena v rámci 10 svobod, podle kterých jsou země hodnoceny. Východiskem pro obě tato hodnocení jsou upravená data Transparency International. Samostatnými přístupy jsou „Index neprůhlednosti!“ (Opacity Index) společnosti Kurzman Group, kde korupce je zahrnuta jako jedna z pěti komponent, které jsou pokládány za „negativní sociální kapitál“, a materiály Světové banky s názvem *Governance Matters*, kde korupce je zahrnuta v posledním ze tří hledisek hodnocení, tj. právní řád a kontrola korupce.

25 Viz *Konkurenční schopnost České republiky 2008–2009*. Praha Linde, 2010, s. 131–147 a podrobněji Bajziková, A., Žák, M.: *Nově v boji proti korupci?*, *Ekonomické listy*, 2010, č. 1, www.ekonomicke.listy.cz.

26 Z materiálů Transparency International, zejména z každoročních zpráv „Global Corruption Report“, lze vyčíst, že odhad poklesu CPI o jednotku snižuje HDP v rozmezí od 0,3 do 1,1 procentního bodu (více na www.transparency.org).

odráží a současně prohlubuje morální úpadek společnosti. Korupčnost prostředí a korupční chování jsou podporovány nedostatečně jasným oddělením státu a trhu, veřejné a soukromé sféry, nadměrnou a nesystémovou regulací. Protikorupční opatření, do nichž regulace lobbingu spadá, se z tohoto pohledu jeví jako neúčinná.

Mezi subjekty zabývajícími se problematikou přímého hodnocení lobbingu, stojí na prvním místě agentura Donath-Burson-Marsteller,²⁷ která opakovaně provádí šetření měření efektivnosti lobbingu již od roku 2001. Hlavní metodou jsou dotazníková šetření, prováděná s využitím nejmodernějších metod.²⁸ Výsledky těchto šetření byly publikovány v letech 2001, 2003, 2005 a 2009 s použitím vlastního dotazovacího internetového systému, který umožňuje okamžité vytváření dotazníků a distribuci personalizovaných osobních žádostí o účast v průzkumu.²⁹

Průzkum prováděný v roce 2001 šetřil pouze názory poslanců Evropského parlamentu na účinnost lobbování průmyslové lobby. Téměř 63 % členů Evropského parlamentu ji ohodnotilo jako efektivní, 37 % ji vnímalo opačně. Největším problémem je kvalita poskytovaných informací – jsou příliš povrchní na to, aby byly užitečné, zástupci průmyslové lobby nejsou schopni jasně pojmenovat priority a cíle. Tyto nedostatky se objevují i v šetřeních z roku 2003 a 2005. Výzkum z roku 2003 byl zaměřen na hodnocení komisařů a jejich názorů na efektivnost lobbování podle resortů.

Nejkomplexněji byl pojat výzkum z roku 2005, který hodnotil účinnost lobbování z pohledu Evropského parlamentu, Evropské komise i Rady ministrů. Nejdříve tyto tři instituce hodnotily efektivitu lobbingu zájmových skupin v rámci EU. Průmyslová lobby a lobby nevládních organizací se na pomyslném žebříčku efektivnosti lobbingu nacházejí na stejné úrovni, ačkoli ve srovnání podle odvětví vede průmysl. Nevládní neziskové organizace si vedou lépe pouze v sektoru energie, spotřebního zboží, jídla a pití a služeb. Komise a Parlament považuje za úspěšnější v účinnosti lobbování nevládní neziskové organizace, v hodnocení členů Rady naopak nevládní neziskové organizace vůči průmyslové lobby ztrácejí. Za největší problém tyto tři instituce označily ne příliš dobře zpracované podkladové materiály, nevhodné načasování jejich lobbistického úsilí, nepochopení rozhodovacího procesu EU a procedurálním otázkám, vyslání nevhodné osoby k jednání. Průmyslová lobby je navíc kritizována také za to, že její argumenty jsou dost často založené na národních pozicích, nevládní neziskové organizace zase za převažující emotivní pohnutky namísto předložení věcných argumentů. Pozitivně je naopak hodnocena nízká agresivita u obou skupin. To koresponduje se šetřením z roku 2001, kde pouze 13 % členů Parlamentu označilo za problém právě agresivitu. Písemné materiály a osobní kontakt patří podle Komise, Rady i Parlamentu k nejefektivnějším způsobům komunikace. U obou dvou způsobů sehrávají dobře zpracované a připravené podkladové materiály klíčovou roli.

27 Společnost Donath-Burson-Marsteller poskytuje služby v oblasti public relations a public affairs (veřejných záležitostí). Je součástí mezinárodní sítě poboček Burson-Marsteller. V oblasti hodnocení lobbingu spolupracovala v ČR se společností Factum Invenio s.r.o. – viz www.factum.cz.

28 Např. srov. HarrisInteractive – www.harrisInteractive.com/partner/methodology.asp.

29 Získaná data jsou zpracovávána na platformě MS SQL Server, Lotus Notes a MS Access a vyhodnocena pomocí programu SPSS Base.

Z hlediska ČR byl průzkum zajímavý i tím, že jeho část zabývající se názory politiků v ČR proběhla pod patronací společnosti Factum Invenio s.r.o.³⁰ a přinesla zajímavé rozdíly mezi ČR a EU. Naši politici se rozhodují spíše podle vlastních rešerší a podkladů z bezprostředního politického okolí, zatímco kolegové z EU uvádějí jako důležitý zdroj informací získaných od bruselských poslanců až na posledním místě. Čeští politici věří, že lobbisté mohou poskytovat i kvalifikované a podložené informace, ale jsou si vědomi jejich možné zkreslenosti. 73 % dotazovaných Čechů se domnívá, že lobbisté neposkytují neutrální informace – to je nejvíce ze všech zkoumaných zemí. Na druhé straně Češi příliš nespojují lobbying s korupcí. Pouze pětina tuzemských respondentů uvedla, že lobbisté používají neetické stimuly. Nejhůře v tomto ohledu dopadlo Řecko se 60 %, na druhém místě překvapivě Německo s 39 %. Brusel se svými evropskými institucemi v tomto ohledu exceloval – neetické praktiky tam lobbistům vyčítá jen 10 %. Zajímavé je rovněž zjištění, že u nás „něco jako etické lobbování“ skutečně existuje.

Poslední rozsáhlý mezinárodní průzkum o vnímání lobbyingu z roku 2009 proběhl v evropských institucích a 15 členských zemích Evropské unie. Tohoto průzkumu se zúčastnili poslanci národních parlamentů (obou komor), poslanci Evropského parlamentu, vyšší státní úředníci národních států i institucí Evropské unie, a to z České republiky, Dánska, Finska, Francie, Nizozemska, Itálie, Maďarska, Německa, Norska,³¹ Polska, Rakouska, Řecka, Španělska, Švédska a Velké Británie. Průzkum ukázal, že lobbying je politiky a úředníky napříč Evropou stále chápán rozporuplně. Respondenti na jedné straně uznávají pozitivní aspekty lobbování, na straně druhé si všímají negativních stránek lobbování.

Za nejvíce pozitivní aspekt lobbování je považována jeho schopnost zdůraznit a zvýraznit místní či národní důležitost problému, což uvedla více jak polovina dotázaných. Druhým pozitivním aspektem je konstruktivní přístup při rozhodování o veřejných záležitostech a poskytování odborných znalostí – v průměru toto kladné hodnocení uvádí 48 % respondentů. Naopak negativní vnímání je spojeno zejména s nedostatkem transparentnosti činnosti zájmových skupin (57 % všech respondentů) či poskytováním zkreslených informací (55 %). Jako zásadní faktor celé problematiky lobbování se ukazuje požadavek transparentnosti.

Výzkum dále potvrdil, že jak na úrovni EU, tak v členských státech je preferován přímý lobbying, tedy osobní návštěva, ať už se jedná o návštěvu v kanceláři úředníka (50 %) či schůzku přímo „v terénu“³² (41 %). Písemné instruktážní materiály jako dobrý způsob sdělování informací uvádí 35 % respondentů. Konference, semináře a workshopy jsou účinným prostředkem podle 28 % dotázaných, stejnému zájmu se těší i získávání informací z médií. E-maily, telefonní hovory a pracovní snídane považuje za užitečné pouhá pětina dotázaných. Nejhůře jsou na tom informace na DVD/video (9 %), výstavy (11 %) a večerní recepce (12 %). V porovnání s čísly z roku 2005 je patrné, že se komunikační trendy v EU mezi institucemi a lobbisty příliš nemění.

Druhým významným zdrojem hodnocení lobbyingu jsou analýzy zpracovávané

30 Celý text s názvem „Průvodce účinným lobbováním v ČR“ je ke stažení na www.factum.cz.

31 Ačkoli Norsko není členem EU, je od roku 1994 plně zapojeno do vnitřního trhu EU díky smlouvě o Evropském hospodářském prostoru.

32 Z anglického *site visits* – schůzky přímo v místě, v terénu.

v rámci OECD,³³ které se přibližně od roku 2005 zaměřovaly hlavně na zvyšování transparentnosti lobbování a to z hlediska registrace, povinnosti zveřejnit cíle a klienty a na zveřejňování pravidelných zpráv o lobbistických aktivitách. V roce 2007 byla pozornost mj. zaměřena na ty nové členské země EU, které řešily regulaci lobbingu legislativní cestou³⁴ – Litvu, Maďarsko a Polsko. Výzkum OECD z roku 2009³⁵ se zaměřil na postoj lobbistů k seberegulaci a k regulaci této profese v Evropě. Průzkumu se zúčastnilo 128 profesionálních lobbistů, 25 ekonomických zájmových skupin a 36 neziskových zájmových organizací. Průzkum nejdříve šetřil názory na kodexy chování pro lobbisty, potom se zaměřil na diskutabilní otázku, zda má být registrace lobbistů a zveřejňování informací o nich povinné a také se ptal na názory respondentů, kdo podle nich má regulaci lobbistů organizovat. Ukázalo se, že více jak 90 % dotázaných respektuje nějaký kodex chování, přičemž respondenti preferují etické kodexy sestavené profesionálními lobbistickými asociacemi (61 %) před kodexy, které nabízejí vlády (3,2 %), ostatní se hlásí ke svým vlastním kodexům. Rozdílné postoje mezi respondenty jsou ohledně smysluplnosti (užitečnosti) pokynů v kodexech: zatímco 68 % profesionálních lobbistů a 60 % korporátních lobbistů je s nimi spokojeno, neziskové organizace si myslí, že jsou užitečné jen z 36 %. Další řešenou problematikou je otázka transparentnosti lobby a s tím souvisí i několikaletá diskuse v EU ohledně registrů lobby, tj. zda mají být povinné či dobrovolné. 61 % všech dotázaných je pro povinnost se registrovat, 18 % naopak pro dobrovolnou registraci, 15 % zaujímá neutrální postoj. Další rozdíly v názorech přináší otázka, kdo má podle respondentů řídit – být zodpovědný za registraci – vláda, asociace profesionálních lobbistů nebo je nejlepší seberegulace? Ze všech dotázaných preferuje 44,4 % odpovědnost profesionálních lobbistických asociací, 33,3 % se domnívá, že by to měly být vlády a 12,2 % respondentů upřednostňuje seberegulaci. Zatím posledním publikovaným dokumentem OECD v oblasti lobbingu je shrnující text z ledna 2010 zveřejňující deset zásad pro lobbing.³⁶ Jakkoliv je text formulován jako desatero, lze jej poměrně jednoduše shrnout do dvou základních doporučení, která v konečných důsledcích volají po zvýšení kvality celkového institucionálního prostředí. Jak jinak lze nazvat snahy o zajištění rovných podmínek zohledňujících právní, politické a kulturní zvyklosti a ústavní principy ze strany státu, dohled nad transparentností včetně požadavku, že „lobbisté by měli splňovat standardy profesionality a transparentnosti, a měli by se podílet na zodpovědnosti za podporu kultury transparentnosti a integrity v lobbování“.³⁷ Z výše uvedeného vyplývá jednoduchý dílčí závěr – legitimitu, transparentnost a čestnost lobbování lze spontánně zvyšovat vyšší kvalitou institucí, přičemž kvalitní institucionální podmínky vedou k vyšší roli osobní odpovědnosti lobbistů, k seberegulaci.

Kromě již zmiňovaných průzkumů BMS a OECD existuje i poměrně rozsáhlý článek o lobbingu v Litvě,³⁸ který je pro nás zajímavý zejména tím, že vychází z analýzy

33 Viz www.oecd.org.

34 Viz Legislation on Lobbying in Europe na www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf.

35 [http://www.oecd.org/olis/2009doc.nsf/linkto/gov-pgc\(2009\)9](http://www.oecd.org/olis/2009doc.nsf/linkto/gov-pgc(2009)9).

36 Transparency and Integrity in Lobbying, www.oecd.org/dataoecd/14/57/44641288.pdf.

37 The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying: A Good Governance Approach, www.oecd.org/dataoecd/14/57/44641288.pdf.

38 Hrebendar, R. J., McBeth, C. H., Morgan, B.: Interests and Lobbying in Lithuania: A Spectrum of Development. *Journal of Public Affairs*, 2008, No. 8, pp.51–65.

postkomunistické země, země s podobným historickým a institucionálním vývojem, a jeho závěry mohou mít (a asi mají) velice podobnou vypovídací schopnost o našem prostředí, naší realitě. Když ve stručnosti shrneme jeho výsledky, dospějeme k těmto základním poznatkům. Zaprvé, v lobbingu se projevují negativní pozůstatky z komunistické minulosti – nízký smysl pro politickou efektivitu a skutečnost, že zájmové skupiny byly uměle vytvořeny za komunismu, vede k očekávání korupčního jednání. Za druhé, silné zájmové skupiny (business organizations) jsou při lobbingu efektivní díky rozsáhlým finančním zdrojům z minulosti a jsou založeny především na nepotismu a klientelismu. K taktikám a strategiím lobbování používaným v Litvě patří přímý kontakt se zákonodárci a byrokracií, využívání masmedií. Vedle přímých kontaktů jsou za nejefektivnější způsob lobbování pokládány úplatky. V závěru se konstatuje, že systémem působení zájmových skupin v Litvě je nerozvinutý a nesofistikovaný, 93 % respondentů sice souhlasí s nutností regulace lobbingu, ale 86,2 % dotázaných se domnívá, že současná právní úprava je neefektivní, neboť je příliš restriktivní.

Závěr

Prosazování ekonomických a politických zájmů lobbováním představuje dnes jeden z velmi důležitých a sledovaných fenoménů ovlivňování vývoje společnosti. Společensky nejdůležitější se zdá vymezení nejasné hranice mezi legálním lobbováním a nelegální (společnosti škodící) korupcí. Lobbying představuje zcela legitimní formu ovlivňování rozhodovacích procesů ve společnosti, je zdrojem důležitých informací pro rozhodování a umožňuje občanům ovlivňovat chod společnosti nejen při volbách, ale i „uvnitř“ volebního cyklu. Úzká, mnohdy nepostřehnutelná hranice mezi lobbyingem a korupcí je vnímána orgány EU jako problém, který je nutno řešit. Snahy jak jednotlivých evropských institucí, tak i některých zemí o vymezení platných a kontrolovatelných podmínek pro lobbování vedou k formulování závazných pravidel regulace lobbingu, k vytváření kodexů chování. Je to právě přístup některých nových členských zemí Evropské unie, které přijaly zákonnou úpravu lobbingu, jenž sloužil k porovnání dopadů těchto opatření se situací v České republice, která regulační legislativu zatím nechválila. Vzhledem k tomu, že dat o lobbingu je málo a že se jedná převážně o data tzv. měkká, je hodnocení a měření rozšířeno na obecné charakteristiky institucionálního prostředí z dostupných zdrojů.

Literatura:

Vzhledem k tomu, že publikovaný text vznikl krácením Working Paperu CES VŠEM 1/2010 a seznam použité literatury zabírá 7 stran textu, odkazujeme čtenáře na původní text, kde je tento seznam úplný.³⁹

Základní literatura:

KADERÁBKOVÁ, A. a kol. 2007. *Růst, stabilita a konkurenceschopnost III. Česká republika v globalizované a znalostní ekonomice*. Praha: Linde 2007, s. 380. ISBN 978-80-86131-71-9.
Kolektiv CES VŠEM, NOZV NVF 2010. *Konkurenceschopnost České republiky 2008–2009*. Praha: Linde 2010, s. 460. ISBN 978-80-86131-87-0.

39 WP 1/2010 je k dispozici na www.cesvsem.cz.

- LABOUTKOVÁ, Š., ŽÁK, M. 1996. Zájmové skupiny, lobbying. *Národní hospodářství*, 1996, č. 9–12, s. 32–35, ISSN 0862-7037
- LABOUTKOVÁ, Š. 2008. EU Institutions and Interest Groups: the Potential for Conflict? *Acta Academica Karviniensia*, 2008, No. 2, pp. 119–131 (Vydavatel Slezská univerzita v Opavě).
- LABOUTKOVÁ, Š. 2009a. The Establishment of NGOs as One Growing Part of Developing Interest Groups in the Czech Republic. *Ekonomie a Management*, 2009, Vol. 12, No. 1, pp. 14–30 (vydává Technická univerzita v Liberci).
- LABOUTKOVÁ, Š. 2009b. *Prosazování zájmů v EU: Národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky (NÚJH), 2009, s. 112. ISBN 9788086729534.
- SOJKA, M. 2009. Stane se institucionální ekonomie paradigmatem 21. století? *Politická ekonomie*, 2009, Vol. 57, No. 3, pp. 297–304. ISSN 0032-3233.
- VYMĚTAL, P. 2003. Korupce. *Politologická revue*, 2003, č. 3, s. 3–33.
- VYMĚTAL, P., ŽÁK, M. 2005. Instituce a výkonnost. *Politická ekonomie*, 2005, Vol. 53, No. 4, pp. 545–566.

LOBBYING IN THE EUROPEAN UNION AND CZECH REPUBLIC

Šárka Laboutková, Technical University of Liberec, Faculty of Economics, Voroněžská 13, CZ – 461 17 Liberec (laboutkova@centrum.cz); Milan Žák, College of Economics and Management (VŠEM), Nárožní 2600/9a, CZ – 158 00, Praha 5 (milan.zak@vsem.cz).

Abstract

The paper deals with lobbying in the EU and CR. The starting point is the selected definitions of lobbying and lobbying efforts to integrate into the broader context of promoting economic interests in society. The text therefore considers the criteria for defining lobbying, the defining of the environment for lobbying and the role of interest groups and tries to map the relevant literature on the topic. When you define the issues of lobbying in the EU, the emphasis is on structural differences between the EU in terms of influence and being influenced and the bureaucratic apparatus throughout the countries. For various interest groups operating in the European political market is important to know the position of the EU institutions to lobbying and their willingness to create binding standards of behaviour and conduct (codes), as well as the need to define the line between lobbying and corruption. The text also deals with the assessment and measurement capabilities of different forms and methods of lobbying; it compares the direct and indirect data of the EU-15, the CR and the new EU Member States which regulate lobbying (unlike the CR).

Keywords

interests, lobbying, institutional quality, the EU, codes, corruption

JEL Classification

D 710, D 730, H 190, P 52