

Karel B. Müller (ed.)

Šárka Laboutková

Petr Vymětal

LOBBING

V MODERNÍCH DEMOKRACIÍCH

Regulace lobbingu

Typologie, formy a funkce zájmových skupin

Pluralismus a neokorporativismus

Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné či elektronické knihy nesmí být reprodukována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu nakladatele. Neoprávněné užití této knihy bude **trestně stíháno**.

Používání elektronické verze knihy je umožněno jen osobě, která ji legálně nabyla a jen pro její osobní a vnitřní potřeby v rozsahu stanoveném autorským zákonem. Elektronická kniha je datový soubor, který lze užívat pouze v takové formě, v jaké jej lze stáhnout s portálu. Jakékoliv neoprávněné užití elektronické knihy nebo její části, spočívající např. v kopírování, úpravách, prodeji, pronajímání, půjčování, sdělování veřejnosti nebo jakémkoliv druhu obchodování nebo neobchodního šíření je zakázáno! Zejména je zakázána jakákoliv konverze datového souboru nebo extrakce části nebo celého textu, umístování textu na servery, ze kterých je možno tento soubor dále stahovat, přitom není rozhodující, kdo takovéto sdílení umožnil. Je zakázáno sdělování údajů o uživatelském účtu jiným osobám, zasahování do technických prostředků, které chrání elektronickou knihu, případně omezují rozsah jejího užití. Uživatel také není oprávněn jakkoliv testovat, zkoušet či obcházet technické zabezpečení elektronické knihy.



Podoba předkládané publikace není výlučným dílem autorů. Za pomoc při zdokonalování textu a při eliminaci jeho nedostatků bychom chtěli poděkovat především recenzentům knihy Janě Reschové a Pavolu Fričovi. Za inspirativní připomínky vděčíme také Vladce Dvořákové, Karlu Müllerovi st. a Lud'ku Rychetníkovi. Vítanou pomoc při nalézání vhodných českých ekvivalentů obtížně přeložitelných anglických právních pojmů poskytl Radim Seltenreich. Cenná byla také setkání s Davidem Vondračkou z české Transparency International. Za nedocenitelnou materiální pomoc pak vděčíme především Fakultě mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze, která podpořila přípravu publikace prostředky ze svého výzkumného záměru *Governance v kontextu globalizované ekonomiky a společnosti* (MSM6138439909).

Vydání odborné knihy schválila Vědecká redakce nakladatelství Grada Publishing, a.s.

doc. PhDr. Karel B. Müller, Ph.D. (ed.)
Ing. Šárka Laboutková, Ph.D.
Bc. et Ing. Petr Vymětal

LOBBING V MODERNÍCH DEMOKRACIÍCH

Vydala Grada Publishing, a.s.
U Průhonu 22, 170 00 Praha 7
tel.: +420 234 264 401, fax: +420 234 264 400
www.grada.cz
jako svou 4218. publikaci

Odpovědná redaktorka PhDr. Iva Krejčová, Ph.D.
Sazba a zlom Vojtěch Kočí
Návrh a realizace obálky Vojtěch Kočí
Počet stran 256
Vydání 1., 2010

Recenzenti:

doc. JUDr. Jana Reschová, CSc. (Právnická fakulta, Univerzita Karlova)
doc. PhDr. Pavol Frič, CSc. (Centrum pro sociální a ekonomické strategie, Univerzita Karlova)

Vytiskly Tiskárny Havlíčkův Brod, a. s.
Husova ulice 1881, Havlíčkův Brod

© Grada Publishing, a.s., 2010


ISBN 978-80-247-3165-0 (tištěná verze)
ISBN 978-80-247-7391-9 (elektronická verze ve formátu PDF)
© Grada Publishing, a.s. 2012



Obsah

Úvodní slovo editora: Proč lobbying aneb Výzvy svobody v procesu demokratizace a evropeizace	7
<i>Karel B. Müller</i>	
1. Co je lobbying? Vymezení, tradice, diskurz a praktiky lobbyingu	17
<i>Petr Vymětal</i>	
1.1 Vymezení pojmů	17
1.2 Historie lobbyingu	22
1.3 Lobbying a korupce – dvě strany téže mince, nebo dvě zcela jiné měny?	29
1.4 Teoretické modely rozhodování a lobbying – racionální volba a teorie her	32
1.5 Zdroje, funkce, strategie a techniky lobbyingu	37
2. Jak a proč lobbying regulovat?	53
<i>Petr Vymětal</i>	
2.1 Co by regulace lobbyingu měla řešit?	55
2.1.1 Jak lobbování právně vymežit?	56
2.1.2 Jak právně vymežit adresáty a aktéry lobbyingu?	57
2.1.3 Specifické požadavky a omezení související s výkonem lobbyingu	64
2.2. Obecné přístupy k regulaci lobbyingu	71
2.2.1 Regulace lobbyingu pomocí zákona	74
2.2.2 Samoregulace jako způsob regulace lobbyingu	79
3. Regulace lobbyingu ve vybraných zemích	87
<i>Šárka Laboutková, Petr Vymětal</i>	
3.1 Regulace lobbyingu v USA	87
3.2 Regulace lobbyingu v Kanadě	96
3.3 Regulace lobbyingu ve Spojeném království	99
3.4 Regulace lobbyingu při institucích Evropské unie	107
3.5 Regulace lobbyingu v členských státech EU	115
3.6 Regulace lobbyingu v České republice	122

4. Typologie, formy a funkce zájmových skupin	127
<i>Šárka Laboutková</i>	
4.1 Historický exkurz k působení zájmových skupin	128
4.2 Ekonomické funkce státu a jejich význam pro existenci zájmových skupin	133
4.3 Definice zájmových skupin	136
4.4 Typologie zájmových skupin	139
4.5 Zájmové skupiny versus politické strany	142
4.6 Pozitiva a negativa působení zájmových skupin	146
5. Reprezentace zájmů: pluralismus a neokorporativismus	149
<i>Šárka Laboutková</i>	
5.1 Pluralismus	150
5.2 Neokorporativismus	155
6. Lobbing a liberální demokracie	159
<i>Karel B. Müller</i>	
6.1 O liberalismu aneb Obhajoba konfliktní společnosti	161
6.2 O demokracii aneb Obhajoba pragmatické utopie	167
6.3 O tradici racionalistické a empirické demokracie aneb Jak dál s demokracií v Evropě?	171
6.4 O liberální demokracii aneb Dilema mezi autoritou práva a většinovou vůlí	177
7. Lobbing a občanská společnost	183
<i>Karel B. Müller</i>	
7.1 Perspektiva utopického realismu	185
7.2 Občanská společnost jako hlídací pes demokracie (ochranná funkce)	189
7.3 Občanská společnost jako sféra občanské kompetence (participační funkce)	193
7.4 V čem tkví autorita práva aneb O legitimizační funkci občanské společnosti	197
7.5 Musíme společnost konstruovat nebo prostě existuje? (integrační funkce)	202
7.6 Jak pěstovat občanskou společnost?	206
...jak dál? (Místo závěru)	213
<i>Karel B. Müller</i>	
Zdroje	219
Dokumenty	219
Literatura	229
Internetové stránky	243
Věcný rejstřík	245
Jmenný rejstřík	254
Seznam boxů, schémat a tabulek	256



Úvodní slovo editora: Proč lobbying aneb Vý- zvy svobody v procesu demokratizace a evro- peizace

Karel B. Müller

Proces obnovy a budování demokracie po roce 1989 vytvořil nový prostor pro vznik a svobodné působení zájmových skupin. Nově nabytá svoboda slova i sdružování vytváří přirozené prostředí pro růst zájmové a názorové plurality, a tím i konfliktnosti. V průběhu komunistického období byly sociální konflikty autoritářsky tlumeny a vytlačovány z veřejné sféry. Po sametové revoluci však dochází na jedné straně k erupci dříve potlačovaných skupinových i individuálních zájmů, hodnot a životních orientací, na druhé straně rychle se proměňující politické, ekonomické a sociální podmínky vedou ke vzniku konfliktů nových. Zatímco v průběhu komunistického období došlo ke kolonizaci veřejné sféry komunistickou stranou, a tedy k faktické destrukci veřejné sféry a občanské společnosti, po roce 1989 se objevují možnosti svobodně artikulovat, reprezentovat a prosazovat své zájmy a názory v nově se konstituující veřejné sféře.

Jedním z hlavních motivů liberální demokracie je uznání konfliktu jako přirozené součásti svobodné společnosti. Svobodná a otevřená společnost nemůže bez konfliktů existovat a pluralita zájmových skupin je jejím nutným předpokladem i východiskem. Můžeme dokonce argumentovat spolu s mnohými sociálními vědci i tezí, že konflikt je nejen nevyhnutelným, ale také žádoucím jevem, neboť je příležitostí k veřejnému učení, reflexi a růstu lidského porozumění. Deficit komunistického systému spočíval především v absentující veřejné sféře, která by umožnila artikulaci a reprezentaci politických konfliktů. Artikulace a zviditelňování konfliktů ve veřejné sféře může přispívat k rovnováze nebo alespoň ke zvládnání napětí ve vztazích mezi jednotlivci i skupinami, stejně jako může pacifikovat nespokojenost občanů a posilovat vztahy důvěry a loajality vůči státu. Může však také vést k právému

opaku, tedy k vyhrocování konfliktů, k růstu nespokojenosti a nedůvěry jak vůči spoluobčanům, tak vůči státním institucím. Absence veřejné sféry však žádnou z těchto možností nedává, nýbrž nutně posiluje růst společenského napětí. Etablování lobbingu jakožto legitimní formy zájmového zprostředkovávání a prosazování je nedílnou součástí konstituování (či rehabilitace) veřejné sféry, bez níž nemůže žádná demokracie fungovat. Robustní veřejná sféra je nejspolehlivější zárukou demokracie.

Lobbing je zcela nový fenomén, který vstoupil do naší politické reality až v průběhu 90. let a který se s menšími či většími problémy zabydluje ve všech postkomunistických zemích, ale nejen v nich. Avšak i dvacet let po pádu komunismus přijímá veřejnost fenomén lobbingu s nemalými rozpaky a nepochopením. Samotný pojem byl od počátku 90. let (a často stále je) používán ve značně pejorativním smyslu. Lobbování, píše se v české *Všeobecné encyklopedii Diderot* (vydání z roku 1999), představuje „způsob ovlivňování, získávání a korumpování poslanců, aby v parlamentu obhajovali určité zájmy“. Jak ukazují mnohé průzkumy veřejného mínění, i dnes převládá názor, že lobbování je něco nelegitimního. I když se situace pomalu mění, skutečnost v ČR je taková, že se profesionální lobbisté často skrývají za jiná povolání. Převládá snaha zájmových skupin své vztahy s politiky či úředníky spíše skrýt a prosazování zájmů je často prováděno neeticky, místo toho, aby se zájmové skupiny snažily svůj vliv na stát či politický systém (v demokraciích zcela přirozený a nutný) učinit transparentní a srozumitelný. Negativní přijímání lobbingu ze strany veřejnosti tak paradoxně přispívá k bujení neprůhledného klientelismu a korupce. Průvodním jevem zmiňovaných obtíží je i skutečnost, že samotná ortografická podoba pojmenování tohoto jevu není v českém jazykovém prostředí ustálena. V naší práci se přidržíme expertního stanoviska Ústavu pro jazyk český AV ČR, který doporučuje užívat pojmové tvary *lobbing*, *lobbování*, *lobbista* a *lobby*.¹

Když hovoříme o lobbingu jako o **zcela novém fenoménu**, je to proto, že lobbing představuje takové pojetí zájmového prosazování, které je třeba jasně odlišit od korupčních praktik, v ideálním případě také od klientelistických vazeb, ačkoliv, jak poznamenává McFarland (1984: 116), někdy je obtížné zřetelně odlišit lobbing a přátelství. Takové rozlišení je však pro nás zcela zásadní. Ačkoli pojem *lobbing* může mít, a to především v evropských kontinentálních demokraciích, nejednoznačný obsah (Graziano, 2001), bez jasného odlišení lobbingu a korupce se neobejdeme. Autoři následujícího textu proto jednoznačně odmítají tvrzení, že lobbing není ničím novým,

1 Více viz Internetová jazyková příručka Ústavu pro jazyk český AV ČR, <http://prirucka.ujc.cas.cz/?id=742&dotaz=lobbing>, [cit. 2009-07-01].

že jakýsi lobbying vždy existoval a existovat bude, či že se jedná o pouhý módní projev anglické lingvistické dominance. Podobná tvrzení implicitně předpokládají vymezení lobbyingu jakožto zákulisního, netransparentního či nekalého ovlivňování politických procesů, pokud jej přímo neztotožňují s korupcí. Samozřejmě v takovém případě by opravdu nešlo o nic nového. Jak podotýká Bourdieu (2002), při zkoumání sociální reality bychom se měli vyvarovat dvou unáhlených závěrů: za prvé považovat sociální vzorce chování za neměnné a trvalé jevy (**nic nového pod sluncem**), či za druhé přisuzovat jim zcela revoluční a originální povahu (**něco nevidaného**). S lobbyingem je to zrovna tak. Ovlivňování procesů politického rozhodování zástupci zájmových skupin je pochopitelně věc prastará. Lobbying v liberální demokracii však reflektuje a vychází vstříc zcela novým politickým, právním a morálním podmínkám i požadavkům moderních společností.

Pokud bychom však jasně neodlišili lobbying a korupci, potom nám nezbude než sociálně-vědní výzkum politických procesů omezit na pouhé popisování korupčních, klientelistických či jiných vazeb, nebo se naopak omezit na pouhou interpretaci průzkumů veřejného mínění. Tím bychom však z vaničky vyliili spolu s vodou i samo dítě. Vycházíme z předpokladu, že nestačí politické vztahy a procesy zkoumat, nýbrž je potřeba se pokoušet je aktivně formovat a kultivovat. Domníváme se dokonce, že každé vědecké zkoumání reflexivně realitu ovlivňuje, ať už si tuto skutečnost výzkumník přizná, či nikoli. Považujeme proto za profesně odpovědnější si v duchu Popperova kritického racionalismu přiznat i připustit zainteresovaný přístup k řešení problémů a spíše se soustředit na odkrývání a vyjasňování často zamlčených předpokladů a východisek. Součástí následujících kapitol bude proto nejen analýza (a návrhy řešení) problémů souvisejících s působením zájmových skupin v rozhodovacích procesech, ale také vyjasňování oněch výchozích teoretických a hodnotových předpokladů, na jejichž pozadí se zkoumané jevy a problémy odehrávají a interpretačně zviditelňují.

Pojem *lobbying*, podobně jako většina sociálně-vědních koncepcí a pojmů, je pojmem normativním (preskriptivním) i empirickým (deskriptivním). Toto dilema se projevuje například v tom, že veřejnost v ČR si o lobbování nedělá žádné iluze a zpravidla ho považuje za soubor neetických praktik, zároveň však vyjadřuje s takovým stavem hlubokou nespokojenost a požaduje přísnější regulaci působení aktérů lobbyingu. Ani politologie nechce pouze nabízet popisy či interpretace reality, ale chce se také pokoušet o formulaci návrhů na její zlepšování, či lépe řečeno, na redukci jejích nedostatků. Západní politická teorie i praxe k tomu nabízejí bohatou inspiraci.

Teoretické i empirické zkoumání lobbyingu a popularizace výsledků takového bádání představuje jak zásadní přínos k teorii demokracie, tak k procesu

demokratizace moderních společností. Pro badatelskou i politickou situaci v postkomunistické Evropě to platí dvojnásob. Zkoumání lobbingu tak představuje významný příspěvek ke kultivaci lobbistického prostředí samého. Čím rozvinutější a rozšířenější výzkum lobbingu bude, tím spíše budou ve veřejné sféře dominovat etablované, aktivní a profesionální lobování. Čím kvalifikovanější a rozsáhlejší lobbing bude probíhat, tím pozitivnější bude jeho vliv na demokracii a občanskou společnost. Jak bude ukázáno níže, paradoxně jedním z největších nebezpečí lobbingu je málo lobbingu. Podobně jako v tržním prostředí také v prostředí lobbingu je posilování **kvantity** a **kvality** lobbování nejlepší zárukou redukování jeho negativních důsledků (Schendelen, 2004: 327–328).

Leitmotivem a zároveň ústředním předpokladem naší publikace je přesvědčení o tom, že snaha o regulaci lobbingu patří ke klíčovým předpokladům rozvoje a stabilizace liberální demokracie. Toto přesvědčení opíráme o řadu argumentů, které budou podrobněji představeny a diskutovány v následujících kapitolách. Pokud bychom však měli učinit stručnou předběžnou rekapitulaci, mohli bychom tyto argumenty vztáhnout ke dvěma rovinám. První rovinou je rovina *demokratizace*, která se týká především nových postkomunistických demokracií, ale nejen jich. Není náhodné, že právě Polsko, Litva a Maďarsko patří k několika málo evropským zemím, které v nedávné době přijaly právní regulaci lobbingu. Postkomunistické země se vyznačují menší institucionální efektivitou a většina z nich se potýká s problémem slabého (a velkého) státu, nedostatečně rozvinutou občanskou společností a slabými liberálními tradicemi (Müller, Skovajsa, 2009). Jejich politická i právní kultura je nejen negativně ovlivněna několikagenerační zkušeností nesvobody, ale také některými ekonomickými a sociálními důsledky náhlé ekonomické liberalizace, jež negativní dědictví komunismu v jisté míře posilují (Müller, 2008). Nebezpečí kolonizace jak státu, tak veřejné sféry nejsilnějšími ekonomickými zájmy je zde větší než v etablovanějších demokraciích. To je také důvod, proč by se postkomunistické země měly pokoušet kultivovat veřejnou správu a politické procesy pomocí patřičných institucionálních záruk a opatření.

Jedním z největších výdobytků liberální demokracie je diferenciacie politického a ekonomického systému, mezi kterými existuje v jistém smyslu přirozená a neodstranitelná přitažlivost. Snaha tuto přitažlivost prakticky i institucionálně narušovat tak, aby nedošlo k jejich vzájemné symbióze, by měla být permanentním úkolem a zájmem všech demokraticky smýšlejících lidí. Tuto přitažlivost je možné nabourávat pomocí institucionalizace (a tedy i „ztransparentňování“) vzájemného **rozhraní** mezi oběma systémy. Pokud dokážeme lépe identifikovat a koordinovat vzájemné střetávání economic-

kého a politického prostředí, dokážeme jasněji identifikovat a konstruovat tyto systémy jako dvě vzájemně oddělené sociální sféry. Regulaci lobbyingu proto považujeme za důležitý nástroj formování **rozhraní** mezi politickým a ekonomickým systémem a za stěžejní podmínku rozvoje a udržitelnosti liberální demokracie.

Druhou rovinou, o kterou opíráme své argumenty o potřebnosti institucionální regulace lobbyingu, je rovina *globalizace* či *evropeizace*. Jednou z hlavních charakteristik současných ekonomických procesů a vztahů je jejich vyvazování z lokálních kontextů národních států. Jak přesvědčivě ukazuje například Zygmunt Bauman (1999, 2002), oceňovaným výdobytkem globálního kapitálu je možnost utéci od důsledků svého jednání, a tedy také od odpovědnosti. Ačkoli lobbying je fenomén vzešlý z anglosaské tradice demokratického vládnutí, a to jak pokud jde o jeho praktikování, tak pokud jde o jeho institucionální regulaci, potřeba jeho institucionalizace se dnes projevuje také mimo anglosaskou oblast. V důsledku narůstajícího počtu a významu nadnárodních ekonomických aktérů dochází ke stále hlubšímu narušování zavedených formálních i neformálních mechanismů zájmového zprostředkování. Toto narušování se netýká pouze politických systémů s tradicí korporativistického zprostředkování zájmů. Působí také v systémech, které korporativistické nejsou, a kde rovněž dochází k narušování zavedených praktik, sítí a komunit místních ekonomických elit díky narůstajícímu vlivu a fluktuaci globálních ekonomických aktérů (Heemskerk, Fennema, 2009). Není náhodné, že EU se snaží hrát roli evropského lídra v institucionalizaci lobbyingu, neboť je to především ona, která je nositelem jak uvolňování, tak krocení tržních sil, které přesahují rámec národních států.

Rozlišování roviny *demokratizace* a roviny *evropeizace* je pochopitelně pouze schematické. Můžeme argumentovat tím, že jde vlastně v mnohých aspektech o konvergentní procesy. Jedním z aspektů této konvergence, který potvrzuje naše přesvědčení o nutnosti institucionální regulace lobbyingu, je růst komplexity a složitosti vládnutí vedoucí k posilování významu odborného vědění v rozhodovacích procesech. Přikláníme se k názoru, že lobbying je možné interpretovat jako cenný zdroj expertizy přispívající ke kvalitě politického rozhodování. Domníváme se, že regulace lobbyingu může vést ke zprostředkování a posilování tohoto pro demokracii blahodárného trendu. Posilování významu expertizy v rozhodovacích procesech prospívá každé společnosti. Roli expertizy je ovšem třeba chápat (v intencích Weberova rozlišení mezi účelovou a hodnotovou racionalitou) jakožto nezbytnou součást kvalitních demokratických rozhodnutí, nikoli jako nejvyšší politickou autoritu a zdroj jejich legitimacy. Tím může být v demokracii pouze kritické veřejné mínění. Součástí rozvoje manipulativních a demonstrativních marke-

tingových metod v politice, který byl umocněn rozvojem masových médií, je však také oslabování racionality veřejného diskurzu populismem, nadměrnou ideologizací a demagogickými zjednodušeními. Kultivace lobbingu jakožto zdroje expertizy může podle našeho přesvědčení přispívat k neutralizaci těchto tendencí, a to jak díky působení na veřejné činitele, kteří jsou příjemci lobbingu, tak díky působení dovnitř zájmových skupin, kde se formují zájmy a požadavky, jež mají být veřejně obhajovány a prosazovány.

Zdůrazňujeme také předpoklad, že regulace lobbingu nemůže představovat dokonalé či konečné řešení v nalézání **rozhraní** mezi ekonomickým a politickým systémem, v potírání korupce, klientelismu a neférových praktik ve veřejné správě. Při veřejných a politických diskusích často zaznívají názory, které odmítají konkrétní návrhy na regulaci lobbingu s poukazem na jejich nedokonalost. Takový přístup považujeme za lichý. Vycházíme z Popperovského přesvědčení o principiální otevřenosti moderních společností, díky které jsou politické a sociální změny nevyhnutelné. Stejně jako neexistuje ideální způsob demokratického vládnutí, neexistuje ani dokonalý způsob regulace lobbingu. V závislosti na kontextuálních podmínkách je potřeba každou regulaci lobbingu průběžně monitorovat a reflexivně přehodnocovat. Jak ukazuje zkušenost ze Spojených států, která je v knize podrobně analyzována, ani tu neoptimálnější regulaci lobbingu není možné považovat za jednu provždy definitivní řešení. Viděno z této perspektivy, zdá se být důležité, v rozporu s názorem pravděpodobně většiny historicky zvolených zákonodárců v Česku, konečně zahájit proces institucionální regulace lobbingu a jeho postupného vyhodnocování. Není možné se donekonečna vymlouvat na nedokonalosti a slabá místa předkládaných návrhů a snít o geniálním řešení, které dokáže naprosto a jednou provždy s problémy korupce a klientelismu skoncovat. Takové přesvědčení považujeme za naivní a ve svém důsledku neodpovědné. Nedomníváme se totiž, že by kdokoli z veřejných činitelů v Česku dokázal věrohodně zdůvodnit, že míra korupce je na přijatelné úrovni a že propojení ekonomických a politických elit odpovídá standardu etablovaných demokracií severozápadní Evropy. Domníváme se pravý opak a výzkumy to potvrzují, totiž že korupce v Česku je na vysoké úrovni a že míra propojení politických a ekonomických zájmů je hluboce zakořeněná. Důsledky tohoto neblahého stavu jsou nevyčísitelné a dotýkají se doslova každého. Tento trend je jasně zřetelný minimálně od existence tzv. opoziční smlouvy mezi ČSSD a ODS v letech 1998–2002 a jeho kořeny sahají k privatizačním procesům z počátku 90. let. Česko bývá politology označováno za příklad kartelového stranického modelu, v němž mají politické strany tendenci spolupracovat při exploataci veřejných zdrojů, jež využívají k zajištění vlastní existence a k udržení moci. Strany se tak stávají uzavřenou politicko-ekonomickou kartelovou struktu-

rou, jež se pokouší kolonizovat úseky státní moci a parazitovat na jejích veřejných zdrojích (např. Candole, 2009; Katz, Mair, 2009; Klíma, 2001). Nejzhorbnějším důsledkem takového stavu je kromě zkorumpovaného a neefektivního vládnutí také systematické podkopávání blahodárného vlivu opozice, která je doslova živou vodou liberalismu a bez níž nemůže žádná demokracie fungovat, jak si ukážeme v 6. kapitole.

Ojediněle se ozývají také hlasy, že by bylo potřeba lobbying prostě zakázat. Takový požadavek je možné odmítnout s tím, že prosazování zájmů by mohla zakázat pouze vláda tyranie, která by však nebyla ničím jiným než „konečným“ vítězstvím jedné dominantní lobby (Schendelen, 2004: 317). Snahu etablovat terminologii i praktiky lobbyingu považujeme za zásadní příspěvek k procesu demokratizace a pěstování občanské společnosti. Snaha nalézat a zavádět novou terminologii je odrazem snahy nalézat a zavádět nové způsoby veřejného rozhodování, které budou otevřenější, transparentnější, přístupnější veřejné kontrole, férovější i efektivnější zároveň. Kvalita veřejného rozhodování napříč západními zeměmi, pokud jde o zmiňovaná kritéria, se výrazně liší a ačkoli sociální a historické předpoklady každé společnosti jsou specifické, porovnávání a posuzování jednotlivých přístupů ke kultivaci veřejného rozhodování patří k základním teoretickým i praktickým zdrojům kultivace liberálních demokracií.

Kulturně-civilizační bariéry, na které přijímání lobbyingu v českém prostředí naráží, jsou podmíněny specifickou politickou kulturou a nedostatečnou zkušeností s demokratickou politikou. Jeden z hlavních deficitů politické kultury v Česku spočívá v převládajícím centralisticko-byrokratickém pojetí politiky. Toto pojetí tenduje k chápání politických procesů jakožto hledání správného řešení. Pojetí politiky jako cesty za poznáním, které má v evropském myšlení dlouhou tradici, jež sahá minimálně k Platonovi, předpokládá rousseauovské pojetí **veřejného zájmu (obecného blaha)** jako apriorně zjiitelné a objektivní kategorie. Toto pojetí, které navazuje na jednu z tradic evropského osvícenství, se vyznačuje mělkostí liberálních tradic a dřímajícím sklonem k autoritářství.

Ačkoli občanské předpoklady postkomunistických zemí nepatří k nejpříznivějším, ze zkušenosti víme, že kulturně-adaptační změny mohou probíhat různými tempy a že politická vůle institucionálně reflektovat a řešit nové výzvy svobodného sociálního vývoje může umocňovat rychlost, kvalitu i mohutnost změn. Dvacet let po pádu komunismu ve střední Evropě snad nikdo nepochybuje o tom, že pěstování občanské společnosti, jež by byla srovnatelně dynamická a odolná jako občanské společnosti v etablovanějších demokraciích severozápadní Evropy a USA, je úkolem nejméně na tři generace. Stejně tak dnes nepochybujeme o tom, že mají-li postkomunistické

společnosti dosáhnout kvality demokracie srovnatelné se severozápadním průměrem (alespoň) za oněch šedesát let, nestačí sedět s rukama v klíně, nýbrž je třeba iniciovat, implementovat a průběžně přehodnocovat řadu institucionálních změn a opatření. Tlak na kulturně adaptační změny „zdola“ je samozřejmě také důležitý.

Představení a posouzení některých z těchto opatření a politik je jedním z hlavních cílů naší práce. Kniha se snaží oslovit nejen odbornou, ale také laickou veřejnost. V první řadě je určena studentům a badatelům sociálních věd (především politologie, sociologie a ekonomie), právních i správních disciplín a humanitních studií, dále také představitelům veřejné správy, zájmových skupin a organizací v nejširším slova smyslu; tedy nejen lobbiistům samým, ale také představitelům ziskových i neziskových organizací, sociálních hnutí, profesních komor, médií, politických stran, nadnárodních organizací a mnohých dalších. Také laické veřejnosti chce publikace nabídnout možnost poučenějšího nahlédnutí pod pokličku (veřejnosti ne vždy srozumitelných) politických kvasů a možnost produktivnějšího porozumění předpokladům, možnostem a formám veřejného rozhodování v moderních demokraciích. Autoři neskromně doufají, že právě laickému čtenáři kniha nabídne příležitost ke kultivaci liberálních hodnot a orientací, občanské kompetence a jejich dovedností. Struktura celého textu vyplývá z výše navrženého cíle této publikace: seznámit motivované a částečně poučené čtenáře s fenoménem lobbingu v jeho praktické, empirické i teoretické rovině. Výklad proto postupuje od výkladu konkrétních tradic, modelů, forem a regulací lobbingu přes interpretaci organizačních tradic, struktur a forem působení zájmových skupin v rozhodovacích procesech, až po seznámení se s komplexním politickým a normativním kontextem liberální demokracie.

Kniha je dělena do tří tematických celků. První celek (1., 2. a 3. kapitola), jehož autorem je Petr Vymětal (3. kapitola spolu s Šárkou Laboutkovou) představuje pestrost tradic, přístupů i teoretických modelů ve vymezování a interpretaci lobbingu i individuálních aktérů lobbingu (tedy lobbiistů). Kromě toho seznamuje čtenáře s konkrétními strategiemi a technikami lobbování. Dále se věnuje komparaci obecných přístupů k regulaci lobbingu i podrobnější analýze regulace lobbingu ve vybraných politických a právních systémech. Druhý celek (4. a 5. kapitola), jehož autorem je Šárka Laboutková, se věnuje typům, formám a funkcím zájmových skupin, které jsou skutečným podhoubím lobbiistických aktivit. Dále se zaměřuje na analýzu zavedených tradic a mechanismů zájmového zprostředkování (neokorporativismus, pluralismus) a jejich předpokladů i důsledků pro působení zájmových skupin v rozhodovacích procesech. Třetí celek (6. a 7. kapitola), jejímž autorem je Karel B. Müller, je věnován širšímu teoretickému i praktickému kontextu působení

zájmových skupin v liberální společnosti. Pozornost je věnována rozboru pestrých tradic demokratického vládnutí na Západě, jejich předpokladům i důsledkům pro rozvoj a působení zájmových skupin. Dále je představen základní normativní rámec občanské společnosti jakožto interpretační nástroj pro porozumění a posuzování významu zájmových skupin a zájmového sdružování v kontextu měnících se podmínek moderních společností. Je více než zřejmé, že různé kapitoly uplatňují různé metody zkoumání i různá metodologická východiska. Vzhledem ke svému charakteru kombinuje naše práce četné teoretické i empirické přístupy (na mikro-, mezo- i makroúrovni), jakými jsou analýza a komparace právních rámců, předpisů a dokumentů, analýza a komparace organizačních struktur, historická analýza a komparace, užívání typologií, modelových konceptů, fenomenologických interpretací, kazuistik a dalších.

Je vcelku pochopitelné, že stejně jako lobbing sám, také výzkum lobbingu patří v českém prostředí k relativně novým tématům. Jedinými monografiemi z pera českých autorů, které jsme zaznamenali, jsou dvě brožury Institutu pro politickou a ekonomickou kulturu (IPEK, 2004) a anglicky psaná, stručná, avšak hutná práce Jiřího Schneidera *Lobbying and Interests Representation* z roku 2007. Problematika lobbingu se pochopitelně bezprostředně dotýká výzkumu organizovaných zájmů a zájmových skupin, který má v českém prostředí přece jenom delší tradici. Z prací renomovaných autorů by bylo možné zmínit práce Lubomíra Brokla (1997, 2002), studii Petra Fialy (1999) a Jany Reschové (2002) nebo novější práce Zdenky Mansfeldové a Aleše Kroupy (2006, 2008). Zaznamenali jsme také několik stručných, avšak nosných popularizačních článků *Parlamentního zpravodaje*, které se otázce zájmových skupin potažmo lobbingu věnují (Fiala, 1997; Kotlas, 2001; Linek, 2001). Také autoři této publikace v minulosti vyprodukovali skromný počet odborných studií i popularizačních článků přímo či nepřímo se vztahujících k tématu lobbingu (Laboutková, Žák, 1996; Laboutková, 2009; Müller, 1998, 2004, 2005; Vymětal, 2003, 2006).

Pokud jde o zahraniční výzkum, množství studií zabývajících se lobbingem je nepřehledné, z významnějších novějších prací, se kterými jsme pracovali, je to především Graziano (2001) a do češtiny přeložený Schendelen (2004). Institucionalizace výzkumu lobbingu má také v Česku své první vlaštovky. Na Právnické fakultě Západočeské univerzity v Plzni a na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze doposud vedl kurz zabývajících se lobbingem a zájmovými skupinami Petr Kotlas. Na Vysoké škole ekonomické v Praze, na které působí dva z autorů této publikace, otevírá v roce 2010 Katedra politologie předmět zabývajících se lobbingem, který vyučuje Petr Vymětal. Téma lobbingu se již nějakou dobu těší pozornosti studentů magisterských

a doktorandských programů na VŠE, FSV UK, PF ZU, ale i jinde, a ve vysokých školních knihovnách existuje relativně početná sbírka studentských prací zabývající se lobbingem z různých úhlů pohledů. Problematice lobbingu se také více či méně systematicky věnovaly či věnují mnohé tuzemské think-tanky, mezi kterými vyniká především Transparency International. Všechny výše zmiňované zdroje a tituly, ale i mnohé další, byly v různé intenzitě využívány při našem výzkum a zpracování této publikace.

Co je lobbying? Vymezení, tradice, diskurz a praktiky lobbingu

Petr Vymětal

I když je *lobbying* velmi často užívaným pojmem, diskuse se nevedou pouze nad tím, zda je možné, jak a proč vůbec lobbistické aktivity regulovat, ale také nad otázkami, co je (a co není) *lobbying*, kdo je (a kdo není) *lobbista*, jakou roli lobbying v demokracii má či by mít mohl a měl. Následující kapitola se bude zamýšlet nad otázkami vymezení tohoto pojmu a jeho různými významy, pojednáme stručně o historii, strategiích a praktikách. Lobbying jakožto legální a legitimní formu zájmového zprostředkování a ovlivňování jasně odlišíme od korupce.

1.1 Vymezení pojmů

V důsledku různých politických tradic, právních úprav a rozmanitých lobbistických praktik neexistuje nějaké obecně platné vymezení či definice lobbyingu. Samotný pojem *lobby* pochází z angličtiny a je používán v těchto pěti základních významech:

- vstupní hala,
- veřejný prostor poblíž hlavního jednacího sálu zákonodárců,
- skupina osob zabývajících se ovlivňováním zákonodárců nebo jiných veřejných činitelů ve specifické záležitosti,
- snaha ovlivnit veřejné činitele za účelem vyjádření souhlasu či nesouhlasu s konkrétním opatřením či návrhem,
- snaha ovlivnit úředníka tak, aby jednal určitým způsobem (Barnhart, 1988).

Etymologický základ pojmu je možné najít v latině i v němčině v polovině 16. století ve slovech *laubia*, *lobia* či *loubia*, jež označovaly zastřešený prů-

chod či halu kláštera.² Ve významu vstupní haly veřejné budovy je tento pojem užíván o sto let později. V politickém slovníku se pojem *lobby* ve smyslu „ovlivnění zákonodárců“ objevuje počátkem 19. století ve Spojeném království (UK) v souvislosti se schůzkami zákonodárců na chodbách (*lobbies*, dnes bychom řekli „v kuloárech“) parlamentu, ale především ve Spojených státech, kdy se místem setkávání a ovlivňování stává předsálí (vstupní hala, foyer) parlamentu. Záhy se objevuje i odvozený pojem *lobbyista* označující osobu snažící se ovlivnit zákonodárce (Barnhart, 1988; Hendrickson, 1997).

Až do druhé světové války byl pojem *lobbying* chápán jako ovlivňování zákonodárců téměř jakýmkoli způsobem. To však vedlo k neprůhlednosti a nedůvěryhodnosti přijímaných rozhodnutí, ale i celého rozhodovacího procesu. Nebylo jasné, podle jakých podnětů se zákonodárci rozhodují a praxe spíše odpovídala korupčním praktikám. Spolu s vývojem společenského povědomí o tom, co je a co není přípustné v jednání s osobami, které přijímají rozhodnutí o záležitostech veřejných, a také se zaváděním standardů etického chování, vyvstala potřeba lobbování přesněji vymezit a definovat. To vše má směřovat k jedinému cíli – zprůhlednit lobbistické aktivity a proces přijímání rozhodnutí.³

Základním požadavkem vymezení lobbování je jasné vymezení vůči korupci.

„Ideální“ definice by měla dále:

- odlišit lobbování od prosazování zájmů prostřednictvím volených zástupců,
- vymezit lobbování jako zdroj informací a expertiz,
- jasně vymezit aktéry lobbování – vymezení tuto skupinu nezužuje pouze na tzv. komerční lobbyisty, či na lobbyisty prosazující vlastní zájmy, ale jehož součástí je i skupina lobbyistů, kteří nelobboují pouze ve vlastním zájmu,
- vymezit cíle lobbování (Gajdoš, 2004).

Lobbying je dnes v první řadě užíván jako obecný pojem pro **ovlivňování** veřejných činitelů. Další možný pohled chápe lobbování jako **přesvědčování**. Různé zájmy spolu vstupují do soutěže, a záleží pak na schopnosti, metodách a síle použitých argumentů přesvědčit toho, kdo rozhoduje, aby jednal v souladu s danými zájmy. Tato ideální situace ovšem předpokládá rovnocenné postavení zájmových skupin, o kterém však můžeme značně pochybovat (Olson, 1965). Někteří nevidí za lobbováním nic jiného nežli



2 V češtině srov. se slovem *loubí*, *podloubí*, *lodžie*.

3 Zde je potřeba poukázat na jeden závažný fakt. Díky intenzivnímu zdůrazňování a odkazování na základní svobody, zejména svobodu slova a sdružování (viz první Dodatek Ústavy USA) předběhl vývoj regulace lobbování v USA Evropu přibližně o padesát let.

„pouhou“ snahu získat lidi na svoji stranu (Collison, 1978: 32; Kober-Smith, 2000: 2), či se domnívají (McGrath, 2005), že lobbisté především „krotí ruce zákonodárcům“ (*twisting legislators' arms*). Tato vymezení ovšem nahrávají představám, že lobbování je v podstatě spojováno s nelegitimitními či nelegálními praktikami. Řada praktikujících lobbistů navíc takový způsob nahodilého přesvědčování považuje za ztrátu peněz, času, energie. Nelobbují nikoho, kdo je v dané záležitosti absolutně přesvědčený o opaku jimi vznášených požadavků, nýbrž lobbisté se zaměřují na ty, kteří jsou již víceméně přesvědčeni či váhají, zda mají jejich požadavky podpořit (McGrath, 2005: 60). Pejorativní chápání lobbistických aktivit je rozšířeno také mezi mnoha novináři, a mnoho praktikujících lobbistů tak nechce pojem *lobbying* používat, ani nechce být označována za lobbistu.

Lobbying jako „přesvědčování“ má blízko k pojímání lobbyingu jako **obhajoby** (*advocacy*).⁴ I když většinou bývají lobbying a advokační činnost často chápány jako dvě strany téže mince, odborná literatura vymezuje advokační činnost jako širokou paletu technik, z nichž lobbying je pouze jednou z nich. Na rozdíl od lobbyingu, který se většinou zaměřuje na ovlivnění zákonodárského procesu, advokační činnost je (zejména v USA) definována jako ovlivňování veřejného mínění, které samozřejmě také na rozhodování veřejných činitelů působí. Lobbying z tohoto hlediska zpravidla advokační činnost zahrnuje, zatímco v případě advokační činnosti se ne vždy musí jednat o lobbying (Smucker, 1999; 2005: 232–233). Pokud je lobbying chápán jako advokační činnost, může jít o obhajobu vlastních zájmů, nebo může jít o profesionální advokační činnost pro klienta.

Lobbying může být pojímán také jako **reprezentace zájmů** (viz např. pojetí Evropské komise, EC 2006, 2008; Warleigh, Fairbrass, 2002), která může být prováděna buď přímo ve vlastní režii, anebo nepřímo pomocí prostředníků-lobbistů. Reprezentace zájmů „zahrnuje *lobbying, výměnu informací, vytváření spojenectví a koalic, formální a neformální kontakty, plánované a neplánované vztahy: jinými slovy, všechny formy interakcí, které jsou vytvářeny pro obhajobu myšlenek, přesvědčování těch, kdo rozhodují, přijmout daný postoj nebo stanovisko a konečně také ovlivnit politiku*“ (Warleigh, Fairbrass, 2002: 2–3).

Jiný pohled, který je ve spojitosti s lobbyingem užíván od 60. let 20. století díky Lesteru W. Milbrathovi (1960, 1963), je vnímání lobbyingu jako **komu-**

4 Termín *advokační činnost/skupina* se nevztahuje k činnosti advokátů, k právnímu procesu či soudní praxi, jak je zavedeno v českém jazykovém kontextu, ale k (v širším slova smyslu) veřejné obhajobě konkrétních zájmů. České označení *advokát* odpovídá anglickému označení *solicitor* či *barrister*. Výjimkou je však Skotsko, kde pojem *advocate*, na rozdíl od Anglie, Irska či USA, odpovídá českému *advokát*.

nikace. Vzhledem k tomu, že ti, kdo rozhodují, nemají mnohdy dostatek informací a nejsou odborníky v záležitostech, ve kterých mají kompetentně rozhodovat, musejí spoléhat na informace z okolí. A právě informace od lobbyistů jsou jednou z možností, jak se k informacím dostat. Komunikace pak podle Milbratha je „*způsobem ovlivňování nebo změny vnímání; lobbying je tedy procesem, a to převážně komunikačním procesem*“ (Milbrath, 1963: 184–185, převzato z McGrath, 2005: 40). Milbrath (1960: 35–36) se domnívá, že komunikace může nabývat tří podob. Může jít o komunikaci pomocí:

- pouhého předkládání přesných **faktů**,
- předkládání jednostranných **argumentů**, které většinou stojí v opozici vůči stávajícímu řešení, a ti, kdo rozhodují, znají přesně zdroj jejich původu,
- **vlivu veřejného mínění** nebo **příspěvků na volební kampaň**.

V zásadě je pak možné veškerou komunikaci dělit na přímou nebo nepřímou (viz kapitola 1.5. Funkce, strategie a taktiky lobbyingu).

Pokud je lobbying pojímán jako komunikační nástroj, neměl by být a priori chápán jako asymetrický jednosměrný tok informací od lobbyistů k lobbovaným.⁵ To, že převažuje tento směr komunikace, ovšem neznamená, že neprobíhá také obousměrná výměna informací (viz např. Schendelen, 2005: 212). Zatímco lobbyisté prezentují názory a argumenty svých klientů, lobbovaní naopak prezentují stanoviska svých úřadů nebo svých nadřízených, čímž také většinou prezentují stav svých znalostí o daném problému a indikují možnosti a ochotu přijmout určité řešení. Nejen politici potřebují lobbyisty, ale i lobbyisté potřebují politiky (Birnbau, 1992, cit. dle Westhoff, 2006: 4). Lobbyistou poskytnuté odborné informace mohou vést ke kompetentnějším rozhodnutím. Lobbyování se tak stává nejen nástrojem vyjasňování si pozic, ale také nástrojem řešení konfliktních situací a při dostatečné participaci všech relevantních aktérů a otevřenosti komunikačních kanálů i diskusním mechanismem, který umožní předcházení závažným konfliktům v budoucnu.⁶ Lobbying tedy může být jak součástí prevence budoucích konfliktů, tak řešení současných problémů.



- 5 Je pravdou, že informace o daném odvětví, firmách atp. mají převážně lobbyisté a je pouze na nich, jaké reálně použijí, ale informační převaha týkající se procesu, návrhů a připravovaných politik je na straně politiků a veřejných úředníků. Na druhou stranu z hlediska účelu se skutečně jedná o asymetrickou situaci – informační převaha je zpravidla na straně lobbyistů.
- 6 Některými autory a institucemi (v čele s Evropskou komisí) je lobbyování, které je chápáno jako nástroj otevřené komunikace, velmi efektivním řešením směny informací v komplexních a složitých sociálních podmínkách s cílem dosahování konsenzuálních řešení. Z tohoto důvodu může být lobbyování považováno za součást „nové formy vládnutí“ (viz European Governance: A White Paper, 2001).