

# Zájmové skupiny, lobby a regulace jejich činnosti

Doc. Ing. Šárka Laboutková,  
Ph.D.

# Literatura

- Potůček, M. Veřejná politika, str. 153 – 185
- Müller, B.K., Laboutková, Š. Vymětal, P. Lobbying v moderních demokraciích str.17 – 86; 127 – 158
- Transparency and Integrity in Lobbying – [www.oecd.org/dataoecd/14/57/44641288.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/14/57/44641288.pdf).
  
- Doplnující:
  - Olson, M. (1965): The Logic of Collective Action. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts

# Osnova:

- Definice, funkce, role ZS
- Lobbying vs korupce
- Proč potřebujeme pravidla?
- Lobbisté
- Lobbování
- Sunshine principy
- Praxe

# Svoboda – zájem - motivace

- Pro fungování (ekonomického) systému je nezbytná motivace.
- Motivace je akcelerátorem, který určuje směr a sílu trvání lidského chování a jednání.
- Systém, který dává lidem svobodu sledovat vlastní zájmy, vytváří silné motivace
- Předpokladem je materiální svoboda - právo vlastnit

## Různé teoretické přístupy k fungování společnosti a individuality

- Střet mezi koncepcí individuálních zájmů a koncepcí obecného dobra - střet liberálního a kolektivistického pohledu na podstatu člověka, kde východiskem je pojetí jedince a společnosti jako dvou odlišných entit.
- Pozice tzv. vstřícného společenství: jedinci i společenství jsou ve stejné míře podstatní, a tudíž mají stejné základní postavení (Amitai Etzioni, 1995).
- Zájmům a zájmovým skupinám se daří v liberálně demokratických systémech, ve kterých je základním východiskem důraz na toleranci a zájmovou pluralitu.

# Východiska

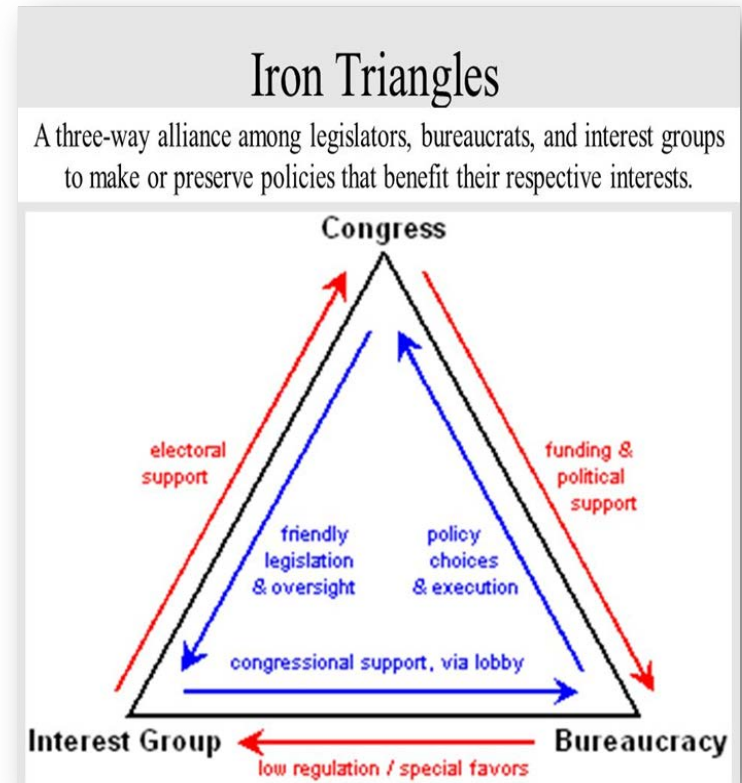
- 1. HP se děje v rámci daného institucionálního prostředí; kvalita Institucionálního prostředí země závisí na efektivitě a chování veřejných i soukromých zúčastněných stran, které (mimo jiné) významně ovlivňují kvalitu rozhodovacího procesu a naopak.**
- 2. Rozhodování o hospodářské politice nepodléhá tržním sankcím, z čehož vyplývají netržní selhání v důsledku eliminace cenové spojnice mezi příjmy a náklady netržních institucí.**
- 3. Veřejní činitelé jsou odpovědni veřejnosti za přijatá rozhodnutí - veřejnost (daňoví poplatníci) mají právo vědět KDO, JAK a PROČ rozhodl, jaké zájmy stojí v pozadí daných rozhodnutí.**
- 4. Z hlediska teorie hospodářské politiky členíme nositele HP podle jejich podílu na tvorbě, provádění a kontrole HP: tedy rozlišujeme nositelé hospodářsko-politického rozhodování (decizní sféra) a nositelé hospodářsko-politického vlivu (vlivová sféra) – ovlivňují rozhodování, ale nemají rozhodovací a výkonné pravomoci.**
- 5. Předpoklad: každý může zastupovat svůj vlastní zájem a každý může „nějak“ lobbovat ve veřejných institucích x Zviditelnění chování lobbistů pomocí pravidel vrhne světlo na aspekty procesu tvorby politiky, do kterého jsou zapojeny zájmové skupiny.**

# Definice lobbingu & veřejné rozhodování

- **Přímá a nepřímá komunikace s veřejným činitelem ve snaze ovlivnit proces veřejného rozhodování**
- **Odborná reprezentace zájmů prostřednictvím široké škály prostředků, které v zásadě vylučují korupční výměnu služeb**
- **Tvorba nebo doplnění právních předpisů nebo jakýchkoli jiných regulačních opatření;**
- **vývoj, úpravy a provádění veřejných politik, strategií a programů;**
- **zadávání zakázek nebo grantů,**
- **správní rozhodnutí**

# Vládní selhání

1. K vládním selháním vyplývajícím z rozhodování o mimotržní alokaci patří především: zájmy a schopnosti politiků - usilují o znovuzvolení, maximalizují zisk v podobě maximalizace voličských hlasů; zájmy a schopnosti byrokracie - maximalizuje užitek v podobě maximalizace výhod (3P – postavení, prestiž, příjmy); zájmy stakeholderů (zájmové skupiny) – vyhledávají dodatečnou rentu.
2. Skupiny s partikulárním zájmem - jednostranného zaměření ZS; distribuční koalice - v drtivé většině případů se ekonomické ZS věnují distribučnímu soupeření, spíše než by vytvářely dodatečné bohatství .
3. Hlavní náplní ZS je vyhledávání dodatečné renty – příklad koláče: přinutit ostatní podílet se na vyšší výkonnosti, aby byl koláč větší je namáhavější a nákladnější než si ukrojit více ze stávajícího.
4. Existence silné vazby mezi obchodem a politikou vytváří vážný střet zájmů a s tím i riziko selhání charakteru regulatorního zajetí – regulace ve prospěch regulovaného.



# Definice zájmových skupin

- **Ve většině definic zájmových skupin jsou zdůrazněny následující aspekty:**
  - **organizovanost jednotlivců se společnými potřebami a zájmy**
  - **vliv na veřejnou politiku**
  - **nezávislost na vládě a politických stranách**
- **Zájmové skupiny lze dělit dvojím způsobem :**
  - **podle typu institucionalizace - formální či neformální**
  - **podle druhu zájmu - ekonomické-ziskové či ideové-neziskové**



# Funkce a role zájmových skupin (pozitiva a negativa jejich působení)

- vzdělávací a informační
  - dodávání odborných expertíz k danému problému
  - monitorování naplňování vládního programu (hlídací pes veřejných činitelů)
  - nastolování nových témat (*agenda setting*)
  - snaha ovlivnit legislativní procesy
  - společenský a sociální význam (sociálně-integrační funkce)
- x
- zpomalují schopnost společnosti osvojit si nové technologie,
  - komplikují realokaci zdrojů ve společnosti dle měnících se podmínek
  - vyhledávají dodatečnou rentu - snižují alokační efektivitu (HDP nezvětšují, ale naopak zmenšují - náklady vs přínosy kolektivní akce)
  - šíří cílené informace (problém tzv. asymetrické informace)
  - propojení ZS s financováním politických stran (střet zájmů – regulatory capture)
  - nereprezentují všechny občany stejně - konkurence zájmů je pro dosažení přijatelné rovnováhy mezi zájmovými skupinami zcela zásadní.

# Lobbing vs korupce

## Lobbing jako legální aktivita

- Přímý lobbing je založen na přímém kontaktu – z přímého kontaktu se může vyvinout vztah – nebezpečí klientelismu.
- Lobbování by mělo být legislativně upraveno a regulováno, pravidla jasná, průhledná a platící pro všechny aktéry stejně. Aktivity legální – lobbing
- Aktivity nelegální – korupce

*Americký senátor Mc Cain, odpověděl na otázku jaký je rozdíl mezi lobbováním a korupcí následovně:*

**„To co dělám já, je lobbování, to co dělají mí protivníci,  
to je KORUPCE.“**

## Korupce jako nelegální aktivita

- jakákoliv nabídka, slib nebo poskytnutí jakékoliv neoprávněné výhody v něčí prospěch za určitou formu odměny (finanční odměna, dar, protislužba, poskytnutí informací apod.)
- úplatkářství
- klientelismus – zvýhodňování na základě známostí
- nepotismus – zvýhodňování na základě příbuzenských vztahů

# Lobbing

- způsob výměny informací. V moderních demokratických systémech je pokládán za zcela běžnou a žádoucí komunikaci
- kanál, který občanská společnost využívá k ovlivňování věcí veřejných
- ovlivňování legislativních a rozhodovacích procesů
- prosazování partikulárních zájmů odlišných od společensky obecnějších
- neexistuje jedna jasná definice lobbingu
- problém negativního vnímání samotného slova lobby
- mnoho praktiků lobby není spokojena s označením lobbista
- panuje zažitý názor, že lobbisté „krouťí ruce“ zákonodárcům x ztráta peněz, času a energie
- výhoda používání termínu lobby – je mu obecně rozuměno

# Co chceme od definice lobbingu

- vymezení se vůči korupci
- definovat lobbing jako zdroj informací a odborných expertíz
- transparentnost aktérů lobbingu
- měly by se v ní objevit i cíle lobbingu

*„Lobbing je specializovanou a odbornou reprezentací zájmů prostřednictvím široké škály prostředků, které v zásadě vylučují korupční výměnu služeb. Ve své povaze je velmi odlišný od obecné nesespecializované reprezentace, kterou zajišťují volení zástupci. Jako reprezentant partikulárních zájmů lobbista dodává informace a technicky–odborné expertízy, které mohou být závažné a někdy rozhodující při definování legislativní a správní regulace.“* GRAZIANO, L. (1998)

# Proč potřebujeme pravidla?

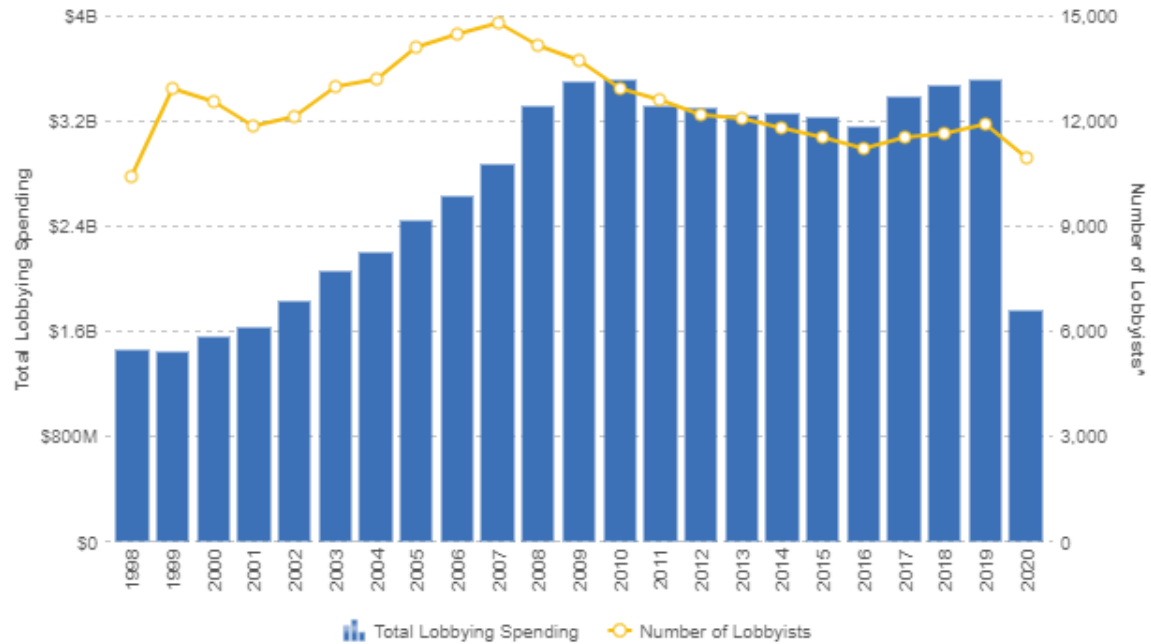
- snížit nerovnosti v přístupu k rozhodování o (opětovném) rozdělení bohatství druhotný efekt – snížení ekonomické nerovnosti
- přispět k omezování korupčního prostoru
- zvýšit odpovědnosti politiků a odpovědných úředníků
- posílit principy dobrého vládnutí (otevřenost, transparentnost, participace, veřejná kontrola, důvěra)
- cílem je **TRANSPARENTNOST** v rozhodvacích procesech ve veřejných politikách

# **Základní požadavky transparentnosti v rozhodování**

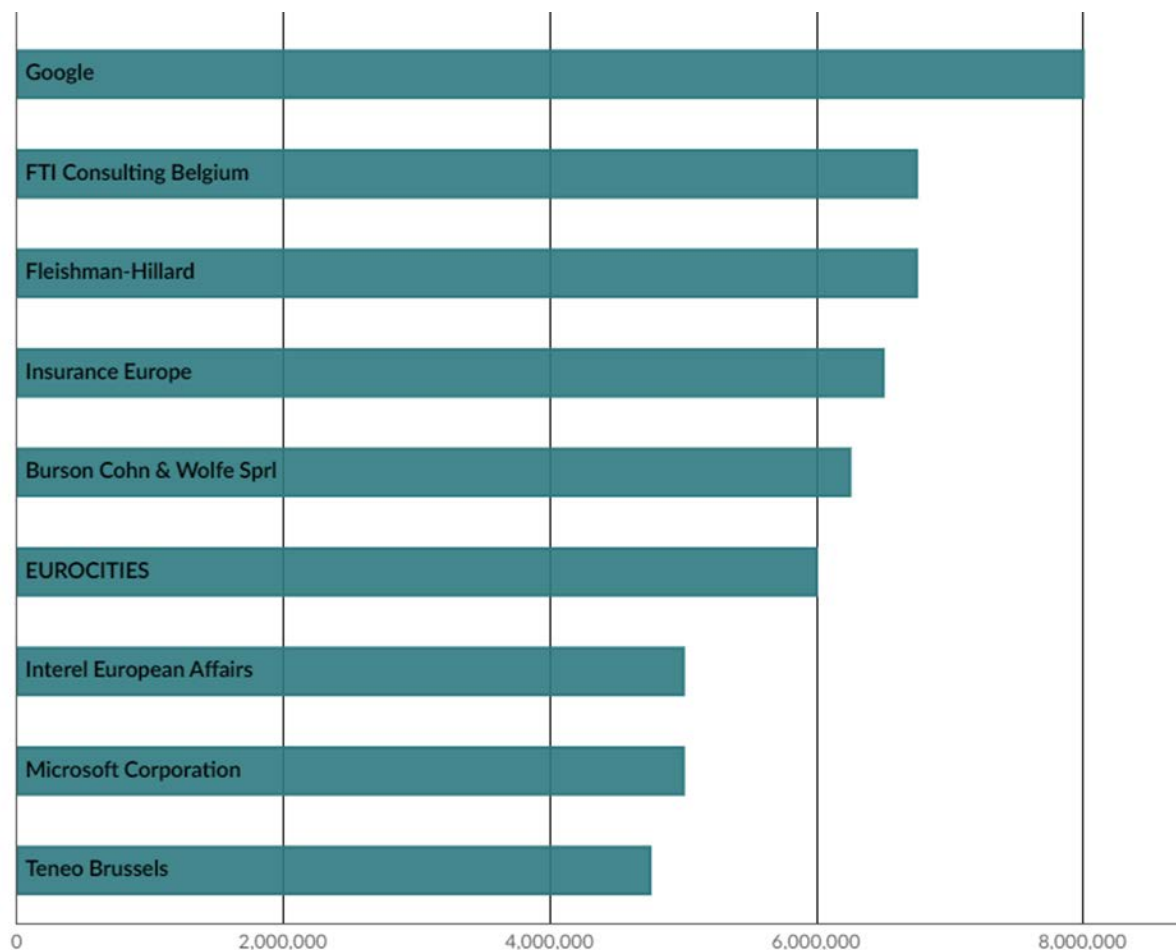
- **vypracovat jasná, průhledná pravidla komunikace mezi politiky a úředníky státní správy a zájmovými skupinami**
- **vypracovat minimální standardy chování pro politiky a jejich úředníky v průběhu zastávání veřejných funkcí a práce pro státní správu a po jejich odchodu do privátní sféry;**
- **stanovit podmínky chování lobbistických organizací včetně závazných etických pravidel, povinné registrace a průhledného financování lobbistických aktivit.**

# Fakta

Počet lobbistů a výdaje na lobbing v USA (září 2020)

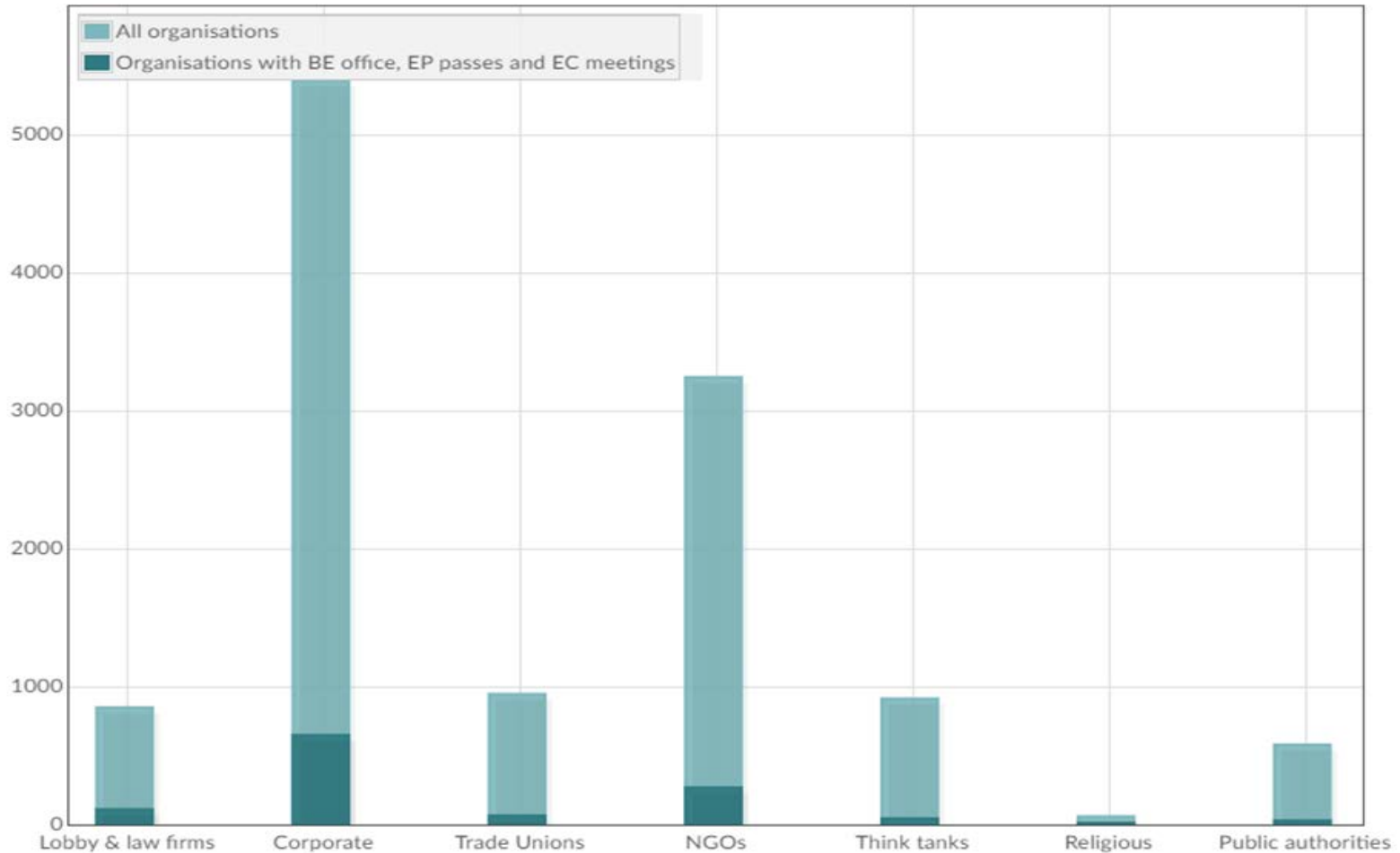


Tento graf ukazuje 10 současných nejvýznamnějších lobbistických organizací v registru lobby EU (s kanceláří v Belgii, alespoň jedním přístupovým pasem do Evropského parlamentu a od prosince 2014 jednou nebo více schůzkami s nejvýznamnějšími úředníky Komise EU). (*Rejstřík transparentnosti EU*)



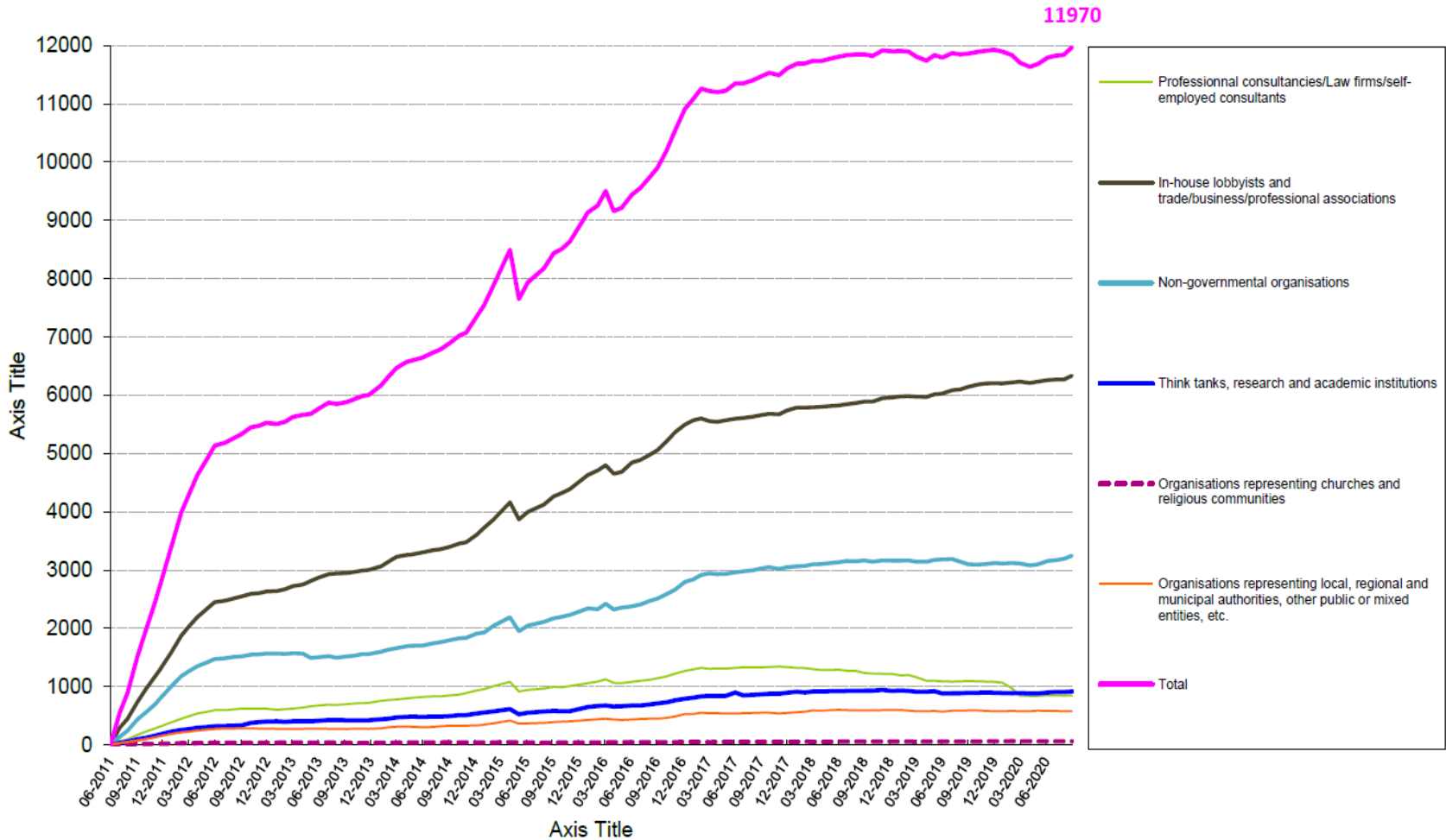


Počet organizací v každé kategorii s kanceláří v Belgii, která má alespoň jeden přístupový pas do Evropského parlamentu a od prosince 2014 absolvovala jedno nebo více setkání s nejdůležitějšími úředníky Evropské komise (tmavě zelená). (*Rejstřík transparentnosti EU*)



# Rejstřík transparentnosti v EU – data k 21. 9. 2020

## Transparency Register - Evolution of Registrations



# Regulace lobbistů

## Dva základní přístupy:

- regulace lobbistických aktivit legislativní cestou
  - jasnost pravidel
  - striktní vymáhání a sankcionování ze strany státu
  
- samoregulace profesionálními lobbistickými asociacemi nebo lobbisty samotnými
  - minimální požadavky (etické zásady)
  - malá vynutitelnost obecných pravidel

# Regulace lobbistů

**Definice pojmu lobbying má zásadní význam pro diskusi o pravidlech a regulaci profese – je nutné stanovit kdo,co, kdy a kde je předmětem transparentnosti a podléhá regulačnímu režimu**

**Příčiny problému definice lobbyingu a jeho aktéři:**

- objekt (adresát)
- aktéři
- způsob lobbování
- lobbování jako hlavní činnost nebo vedlejší produkt

**„Ideální“ definice lobbyingu:**

- vymezení vůči korupci
- odlišení od prosazování zájmů veřejnosti prostřednictvím volených zástupců
- zahrnout cíle lobbyingu
- zahrnout i skupiny lobbistů, kteří nelobbují ve vlastním zájmu
- lobbying jako zdroj informací a expertiz

# Regulace Lobbovaných (adresáti lobbingu)

## Důvody:

- omezení prostoru pro obchodování s vnitřními informacemi - informační asymetrie,
- upřednostňování známostí a kontaktů, tj. neférové výhody – regulátory capture
- omezení prostoru pro korupční výměnu a prokazování loajality
- omezení prostoru pro byrokratickou libovůli a/nebo sledování osobního zájmu
- posílení „dobré správy věcí veřejných“ (good governance), integrity a transparentnosti veřejných úředníků
- posílení kontroly veřejnosti nad procesem rozhodování v politice

# Regulace Lobbovaných (adresáti lobbingu)

## Jaké problémy a jaká pravidla?

- Přesné vymezení, kdo je veřejný činitel
- 1. *otáčivé dveře (revolving doors)*
  - obousměrný tok subjektů
    - ✓ z veřejného sektoru do lobbistického odvětví
    - ✓ lobbistů do veřejného sektoru
    - ✓ ze soukromého sektoru do veřejného sektoru
    - ✓ z veřejného sektoru do soukromého sektoru
  - zákaz výkonu činnosti po určitou dobu (přechodné období, vychladnutí, moratorium, *cooling-off period*)
    - ✓ od 6 měsíců do 2 let, mimořádně 5 let i déle
  - vyloučení budoucího zaměstnání (*post-separation employment*)

# Regulace Lobbovaných (adresáti lobbingu)

## 2. *rozšíření konfliktu zájmů*

- problém dvoumandátového lobbingu (např. poslanec a člen zájmové skupiny)
- otázka meziskupin (intergroups) a studijních skupin
- jasná definice konfliktních situací
- návaznost na přechodná období

## 3. *přiznání se k finančním zájmům a obdržným darům veřejných činitelů*

- stanovení prahů pro zveřejňování
- jak je publikovat – veřejné nebo neveřejné registry?

# Regulace Lobbovaných (adresáti lobbingu)

## 4. *otevřené kalendáře veřejných činitelů*

- pouze kontaktů s lobbisty na oficiální půdě, kteří se jako lobbisté představí
- nutnost lobbistů sdělit některé informace
  - ✓ představit se jako lobbista, resp. je-li registrovaný lobbista
  - ✓ sdělit jméno svého klienta
  - ✓ informace o tom, čeho se bude kontakt týkat

## 5. *etické kodexy*

- etické kodexy poslanců a veřejných úředníků
- pracovní kodexy zaměstnanců veřejného sektoru
- jednací řády
- kariérní řády
- návaznost na konflikt zájmů



# **„Sunshine“ principy – nepřímá pravidla pro lobbying**

- **Pravidla legislativního procesu**
- **Pravidla rozhodovacího procesu**
- **Pravidla konzultací**
- **Legislativní stopa**
- **Otevřená vládní data**
- **Pravidla pro financování politických stran**
- **Svoboda informací**

# Česká republika

- **nedostatečná definice lobbistických aktivit**
- **Nepanuje shoda nad definicí lobbisty**
- **lobbování je nejčastěji vnímáno jako synonymum pro podezřelé korupční jednání**
- **4 pokusy o zákonnou regulaci (2 x 2009, 2010-2013, 2019)**
- Více – viz např.: Rekonstrukce státu  
<https://www.rekonstrukcestatu.cz/temata/prosazujeme-protikorupcni-zakony/transparentni-lobbying>

# **Svět a zákonná regulace lobbingu**

- **Spojené státy byly průkopníkem formální regulace lobbování. V roce 1876 přijala Sněmovna reprezentantů USA pravidlo, že všichni lobbisté se musí zaregistrovat u ředitele Sněmovny.**
- **1946 – první regulace lobby v USA (FRLA - Federal Regulation of Lobbying Act), vystřídaná LDA - Lobbying Disclosure Act v roce 1995**
- **Australia, Austria, Brazil, Canada, Chile, France, Georgia, Germany, Hungary (2006 - 2010), Ireland, Israel, Italy, Lithuania, Macedonia, Mexico, Montenegro, the Netherlands, Peru, Poland, Slovenia, Taiwan, United Kingdom and the United States..**

# Úkol pro seminář

- Vyberte si každý jednu členskou zemi EU a na základě dat z evropského Rejstříku transparentnosti zpracujte zastoupení zájmových skupin dané země podle kategorií - viz slide č. 18 a [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register\\_cs](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_cs)

Děkuji Vám za pozornost

