

# Obsah

Obsah.....	1
Úvod.....	4
1. Zájmové skupiny prosazování zájmů.....	7
1. 1. Pohled ekonomie na teorie zájmových skupin.....	8
1. 2. Mancur Olson a jeho teorie zájmových skupin.....	10
1. 3. Pohled politologie na zájmové skupiny.....	16
1. 4. Zájmové skupiny a jejich vliv na ekonomiku a politiku.....	20
2. Lobbying.....	24
2. 1. Teoretické základy lobbyingu.....	24
Vymezení pojmu lobbying.....	24
2. 2. Vznik lobbyingu.....	26
2. 3. Místo lobbyingu v marketingovém mixu.....	28
2. 4. Předpoklady existence lobbyingu.....	29
2. 4. 1. Členění lobbyingu z hlediska sledovaných zájmů.....	30
2. 4. 2. Lobbying za prosazení určitého zájmu.....	31
2. 4. 3. Lobbying za prosazení individuálního nebo kolektivního zájmu.....	31
2. 4. 4. Výhody členění podle sledovaných zájmů.....	32
3. Zájmové skupiny v USA.....	38
Zakotvení zájmových skupin v americkém právu.....	38
3. 1. Vznik a historie zájmových skupin v USA.....	39
3. 3. Výbory pro politickou činnost (PAC).....	41
Malé shrnutí - Zájmové skupiny v USA.....	43
Korupční aféra ztíží život lobbistů.....	43
4. Lobbying v Evropské unii.....	46
4. 1. Způsoby zastoupení v Bruselu.....	49
Větší transparentnost v záležitostech EU posílí legitimitu.....	86
Nabízet lepší informace o přínosech finančních prostředků EU pro širokou veřejnost....	53
4. 2. Nárůst lobbistických aktivit v europrostoru.....	54
4. 3. Jak úspěšně lobbovat v Evropské unii?.....	56
4. 4. Od starých technik lobbyingu k novým: management veřejných záležitostí.....	58

V čem je management veřejných záležitostí tak jiný? .....	60
4. 5. Formální politiky a pravomoci.....	60
4. 6. 1. Evropská komise .....	63
4. 6. 2. Evropský parlament.....	73
<i>Legislativní pravomoci</i> .....	75
<i>Schvalování rozpočtu</i> .....	76
<i>Dohled nad výkonnou mocí</i> .....	77
<i>Význam pro místní úroveň</i> .....	78
4. 6. 3. Rada ministrů .....	78
4. 6. 4. Hospodářský a sociální výbor .....	78
<i>Skupina zaměstnavatelů</i> .....	79
<i>Skupina zaměstnanců</i> .....	80
<i>Skupina různorodých zájmů</i> .....	80
4. 6. 5. Výbor regionů .....	80
4. 7. Rozhodovací procedury v EU a lobbistické strategie .....	80
<i>Konzultační procedura</i> .....	81
<i>Spolurozhodovací procedura</i> .....	82
<i>Procedura spolupráce</i> .....	83
<i>Procedura souhlasu</i> .....	84
<i>Přijetí nového člena</i> .....	84
4. 8. Regulace lobbingu v zemích Evropské unie .....	85
4. 9. Demokracie jako kritérium .....	90
4. 9. 1. Vstupní strana .....	92
4. 9. 2. Rozhodovací proces .....	93
4. 9. 3. Výstupní strana .....	96
4. 9. 4. Zpětná vazba .....	99
4. 10. Kdo se může stát lobbistou? .....	101
4. 10. 1. Profil Bruselského lobbisty.....	104
4. 10. 2. Jak úspěšně lobbovat? .....	104
4. 11. Taktiky lobbingu .....	105
4. 11. 1. Direct lobbing (přímé lobbování).....	105
4. 11. 2. Grass – lobbing (lobbování od kořenů).....	106
4. 11. 3. Going public (informační kampaně) .....	107

4. 12. Etika v lobbingu .....	108
4. 12. 1. Etické mantinely lobbingu .....	109
4. 12. 2. Proč se vyplatí dodržovat etické zásady? .....	110
4. 13. Postup při lobbistické kampani .....	111
4. 14. Rady pro lobbování .....	115
4. 15. Desatero lobbisty .....	120
5. Praktické případy lobbingu .....	122
5. 1. Případ Viagra .....	122
5. 2. Volvo versus normy Evropské unie .....	124
5. 3. Případová studie GMO – Geneticky modifikované organismy .....	126
6. Český lobbing .....	131
6.1. Specifika českého prostředí jeho vliv .....	131
6.2. Jednotlivé etapy vytváření evropské dimenze lobbingu českých subjektů .....	135
6. 3. Jaké má Česko ekonomické zájmy v EU a jak je prosazuje .....	158
6. 4. V Česku stále temno .....	159
6. 5. Výběr z nejzajímavějších lobbistických případů ČR .....	161
Závěr .....	163
Literatura .....	168
Přílohy .....	173

## Úvod

Tato disertační práce má za cíl pomocí využití analyticko-systematických metod ukázat, že lobbying, to magické slovo, častokrát používané v negativním slova smyslu, má své opodstatnění. Díky své užitečnosti si lobbying našel nezastupitelné místo ve společnosti a pomáhá podnikatelům i nepodnikatelským subjektům v prosazování vlastních zájmů. Nejedná se tedy o žádný nátlak, jak si mnozí mylně myslí, ale o svobodné vyjádření vlastních představ.

Právě nepostradatelnost tzv. „etického a čistého“ lobbingu v současné společnosti je tou základní hypotézou, kterou se v této práci pokusím dokázat. Ve společnosti se lobbying častokrát spojuje s korupcí, přitom se jedná o dva principiálně odlišné přesvědčovací postupy. Když lobujeme, snažíme se prostřednictvím síly argumentů a bez hmotných či nehmotných stimulů získat přízeň strategických osob, naopak jediným silným argumentem využívaným u korupce jsou právě hmotné či nehmotné stimuly. Právě odlišnost lobbingu od korupce bude dále rozebrána v mé disertační práci. Je zřejmé, že v realitě nebývá hranice mezi lobbingem a korupcí úplně zřetelná a je často vnímána subjektivně, ovšem jak jsem výše uvedla, korupce na rozdíl od lobbingu využívá hmotných či nehmotných stimulů pro získání daných subjektů na svou stranu.

Lobbování je především dialog – rozhovor mezi občany a těmi, kdo nesou odpovědnost za správu věcí veřejných, protože k tomu byli zvoleni nebo jmenováni. Je to rozhovor mezi občanskou společností a státem o tom, že by bylo možné věci v určitých ohledech lépe zorganizovat, že se některé problémy opomíjejí, že se s některými skupinami obyvatel zachází nespravedlivě. To vše zní velmi pozitivně a ve skutečnosti to takové i je – pakliže jsou dodržena určitá pravidla. Tento dialog je jistě nepostradatelným rysem každé společnosti, která si činí nárok nazývat se demokratickou.

Možná bude vymezení pojmu, které jsem pro účely své disertační práce zvolila, určitým překvapením, protože termín lobbying je velice často používán v souvislosti s nepřipustným vlivem na politiku získaným úplatky a jinými nekalými praktikami. I ve své práci uvádím např. nechvalně známou aféru Abramoff, ovšem musíme si uvědomit, že i přes tyto nesporně odsouzeníhodné praktiky korupce, je lobbying vysoce pozitivní jev, který napomáhá vyjádření názorů různých skupin občanské společnosti a je charakteristický pro každou demokratickou společnost 21. století. Musíme samozřejmě vzít v úvahu neodmyslitelnou potřebu jasně definovaných pravidel, která brání případnému narušování demokratických procesů. Zároveň se domnívám a jsem si vědoma, že lobbování neboli prosazování zájmů má svou úctyhodnou

historii, a že je-li správně prováděno, stává se jedním ze základů zdravé občanské společnosti. Dalším aspektem úspěšného prosazování zájmů, který považuji také za velice důležitý, je potřeba maximální otevřenosti ve vyjádření vlastního stanoviska doloženého dobře promyšlenými argumenty.

Představme si strukturu práce postupně. První dvě části jsou zaměřeny teoreticky. První kapitola má za cíl objasnění vzniku zájmových skupin, jejich historii, různé teorie vzniku zájmových skupin a pohled ekonomie a politologie na zájmové skupiny. Stěžejní teorií pro mou disertační práci je teorie Mancura Olsona a její interpretace.

Druhá část je také zaměřena teoreticky s cílem představit lobbying, načrtnout nejvýznamnější momenty z jeho historie a najít mu místo v rámci firemních aktivit. Vymezení zde i základní předpoklady existence lobbyingu. Tímto se pomalu dostáváme k praktickým aspektům lobbyingu. Tato část také zahrnuje členění lobbyingu za prosazení určitého zájmu. Pokusím se zde také objasnit rozdíl mezi lobbyingem za individuální a obecný zájem.

Třetí část jsem věnovala lobbyingu v USA. USA je kolébkou lobbyingu, lobbying je zde nejvíce využíván i kodifikován. Tato kapitola slouží také pro porovnání lobbyingu v USA a v EU.

Prolínání praktických poznatků s teoretickými se objevuje ve čtvrté části věnované popisu lobbyingu v EU a konkrétně v jednotlivých zemích starého kontinentu. Tato kapitola je stěžejní částí mé práce, protože není možné ignorovat stále se rozšiřující Evropskou unii, jejíž specifika lobbování se pokusím ve své práci popsat. Kapitoly o lobbyingu v USA a Evropě by měly ukázat, že ne všude jsou lobbistické aktivity stejné a jejich cílem je hlavně upozornit na různé způsoby regulace lobbyingu v kontinentálním a anglosaském světě. V této části disertační práce jsou dále rozebrány jednotlivé druhy lobbyingu a jeho členění. Nakonec zde představuji jakýsi prototyp ideálního lobbisty. V této části najdeme i doporučené postupy lobbování, rady a pravidla pro lobbisty. Velmi důležité je vědět, že ne každá lobbistická kampaň je úspěšná a jen ti, kteří dokážou lobbovat skutečně profesionálním způsobem, dojdou k vytýčenému cíli. Každá chyba v průběhu lobbistických kampaní může znamenat konec nadějí pro prosazení vlastních představ do připravovaných zákonů, a proto je nutné se jich vyvarovat. Výrazným krokem směrem k praktické sféře lobbyingu jsou uvedené příklady lobbistických kampaní, které by mohly posloužit jako návod pro další lobbistické aktivity a současně ilustrují aplikaci teoretických poznatků do praxe.

Do své disertační práce jsem rovněž zařadila kapitolu o lobbingu v České republice. Mou snahou zde není do detailu rozebrat českou lobbistickou scénu, nýbrž popsat určitá česká specifika a nastínit všeobecný pohled na český lobbing a jeho dosavadní vývoj.

Ráda bych ve své disertační práci také odpověděla na otázku, zda lobbing napomáhá odstraňování demokratického deficitu, či ho naopak prohlubuje. Demokratický deficit je jedním z největších problémů evropské integrace, jejímž největším problémem je vzdálenost od obyčejných obyvatel. O Evropské unii se tvrdí, že je to projektem elit. Pokusím se dokázat, že lobbing je jedním z prostředků, jak tento problém řešit.

Ve své práci používám veškerou dostupnou literaturu, která o tomto tématu pojednává. Čerpám zejména za zahraničních zdrojů, stěžejní jsou pro mě autoři Justin Greenwood a Erich Van Schendelen, kteří se lobbingem a zájmovými skupinami zabývají celý život.

Každá část mé práce má pomoci vytvořit celek, který z různých úhlů pohledu ukáže realitu lobbingu a pomůže mi ho co nejděleji zobrazit. Myslím si, že toto je téma je zejména po vstupu České republiky do EU velice aktuální a velmi často zmiňované. Lobbing je samozřejmě jedna z částí života, která se mění. Česká republika musí harmonizovat svou legislativu s evropskou, přijímají se nové zákony, které vyžadují a do budoucna ještě určitě budou vyžadovat postřehy podnikatelského sektoru. Lobbing se bude stále více zviditelňovat. Snad k jeho zviditelnění v tom pozitivním smyslu pomůže i má disertační práce.

Prostřednictvím teoretických či praktických poznatků různých osobností i vlastních analýz jsem se snažila o co nejobjektivnější, realistické zobrazení problematiky lobbingu. Jak se mi daný cíl podařilo naplnit už záleží na posouzení čtenářů.

# 1. Zájmové skupiny prosazování zájmů

Lobbing je neodmyslitelně spjat se zájmovými skupinami a prosazováním zájmů. Pro pochopení aspektů lobbingu, v této části uvádím definici zájmové skupiny a nejdůležitější teorie z hlediska ekonomického a politologického. Každá společnost je tvořena větším či menším počtem jedinců, kteří se liší svými postoji, názory a hodnotami, které vyznávají. Jednotlivci mají své specifické potřeby, osobní zájmy a cíle, které se snaží svým jednáním prosadit. Některé zájmy a cíle mohou být společné většímu množství občanů, vedou k jejich sdružování<sup>1</sup> a ke vzniku určitých zájmových skupin. Zájmovou skupinu lze dle výše uvedeného zjednodušeně vymezit jako *skupinu lidí sdružujících se za účelem prosazování a podporování svých společných zájmů*.

Pojem zájmová skupina je relativně široký a vzhledem k existenci různých zájmů ve společnosti zahrnuje např. odborové organizace, různé profesní svazy (lékaři, právníci), církve, kulturní spolky, ale také politické strany. Zájmové skupiny mohou usilovat o dosažení např. ekonomických cílů směřujících k přerozdělení produktu ve prospěch skupiny, ale také mohou sledovat cíle v kulturní, sociální, náboženské nebo politické oblasti. Pro mou práci budou dále relevantní skupiny s ekonomickými zájmy, které vznášejí požadavky na vládnoucí politické činitele s úmyslem zajistit určitý užitek pro skupinu.

Na základě historického vývoje lze vycházet z předpokladu, že člověk měl od nepaměti sklony sdružovat se a byl přirozeným instinktem veden k vytváření různých seskupení. Tak vznikaly vedle prvních a původních svazků – rodina a příbuzenstvo – další relativně malé skupiny jako např. různá sousedská sdružení, rada starších atd. Na začátku 21. století lze pozorovat, že některá z těchto seskupení ubývají na významu a jsou nahrazována profesními svazy a komorami, svazy podnikatelů, odborovými organizacemi a církvemi, neboť lépe uspokojují požadavky a zájmy „moderních“ lidí. Jak je patrné, dle těchto tzv. tradičních teorií zájmové skupiny vznikaly důsledkem přirozeného vývoje, kdy jednotlivci se společnými zájmy se sdružovali do skupin, aby tak mohli tyto zájmy prosazovat.<sup>2</sup>

Na zájmové skupiny existuje několik rozdílných pohledů. Zájmové skupiny se staly předmětem zájmu politických věd, ekonomie ale také např. sociologie. Jednotlivé obory

---

<sup>1</sup> David, R. , Politologie, Olomouc, Fin 1996

Právo svobodně se sdružovat je jedním z politických práv každého jedince a je zaručeno Listinou základních práv a svobod. Dle tohoto dokumentu má každý právo sdružovat se spolu s jinými ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích

<sup>2</sup> David R, Politologie, Olomouc, Fin 1996.

zkoumají zájmové skupiny z aspektu svého zaměření, což vede k několika přístupům k zájmovým skupinám.

### 1. 1. Pohled ekonomie na teorie zájmových skupin

Na prvním místě lze z hlediska ekonomických teorií zájmových skupin uvést amerického ekonoma Mancura Olsona a jeho přístup, se kterým čtenáře seznamuji v kapitole 1.2. Olsonova teorie se soustředila zejména na stranu poptávky (zájmové skupiny), která se snaží prosadit své zájmy u vlády a získat určitý neveřejný statek pro skupinu. Ke kritikům Olsona v dané problematice zájmových skupin patřili například Wiliam Niskanen, Margaret Levi nebo Douglas C. North. Tito poukazovali na fakt, že prosazování zájmů není pouze fenomén poptávky a zdůrazňovali silnou pozici nabídky (politických autorit). Např. dle Niskanena<sup>3</sup> státní aktivity nejsou pouze pasivním odrazem poptávky zájmových skupin, ale stát (resp. vláda) si vybírá, kterou poptávku uspokojí a to s ohledem na uspokojení především svých vlastních zájmů. Také Levi<sup>4</sup> ve svých pracech zdůrazňuje, že stát není pasivním prostředkem, který zaznamenává preference zájmových skupin. Za prvé role zájmových skupin je omezená, neboť ačkoli jim stát poskytuje určité služby, činí tak pouze za účelem maximalizovat svůj vlastní příjem. Za druhé je to stát, který je v roli monopolisty a nabízí různá práva za odlišné ceny a skupiny dle toho přizpůsobují svou poptávku. North ukazuje na nesoulad mezi maximalizací produktivity v ekonomice a maximalizací příjmů státu. Stát na jedné straně vytváří systém, díky kterému maximalizuje své příjmy a na straně druhé by měl podporovat růst produktivity v ekonomice. Uvedené dva cíle nelze vzhledem k jejich protikladnosti dosáhnout současně. North dospěl k závěru, že uvedený stav přispívá neustále k nestabilitě v ekonomice, bohužel ve svých pracích nenabízí žádné řešení.

Dalšími teoriemi, které bych zde chtěla uvést, je *teorie regulace Chicagské školy*<sup>5</sup> (její představitelé jsou např. George Stigler, Sam Pelzman), která rovněž zdůrazňuje silnou pozici zájmových skupin. Dřívější modely předpokládaly, že zdrojem poptávky po regulaci je nějaký veřejný zájem. Dle představitelů Chicagské školy je to samo regulované odvětví, které vyžaduje regulaci a ne spotřebitelé. Regulované odvětví představuje zájmovou skupinu, která prosazuje své zájmy. Vláda vytváří nabídku regulací – např. fixováním ceny, bariérami vstupu

---

<sup>3</sup> Mitchell, W. C. , Munger, M. C. , Economic Model of Interest Groups: An Introductory Survey, American Journal of Political Science, Vol. 35, No 2, May 1991, strana 518

<sup>4</sup> Mitchell, W. C. , Munger, M. C. , Economic Model of Interest Groups: An Introductory Survey, American Journal of Political Science, Vol. 35, No 2, May 1991, strana 519

<sup>5</sup> Mitchell W. C. , Munger, M. C. , Economic Model of Interest Groups: An Introductory Survey, American Journal of Political Science, Vol. 35, No 2, May 1991, strana 519- 523



do odvětví, subvencemi, znevýhodňováním substitutů atd. Vládní zásahy odráží politickou sílu zájmových skupin. V teorii regulace od Stiglera hraje důležitou roli stát a jeho představitelé. Stát, respektive jeho síla, je potenciálním zdrojem nebo hrozbou pro každé průmyslové odvětví ve společnosti, neboť má sílu vynutit si nebo zakázat určitou činnost, vybírat nebo dávat peníze na určitou činnost a tím selektivně pomáhat nebo poškozovat různá odvětví<sup>6</sup>. Dle Stiglera odvětví sama aktivně vyhledávají a v podstatě si kupují regulaci u vlády. Na oplátku je politickým činitelům nabízena určitá podpora jako např. příspěvky na volební kampaň nebo hlasy ve volbách od zaměstnanců v daném odvětví. Vláda může rovněž požadovat příslib na udržení nebo vyváření nových pracovních míst v odvětví, aby tak podpořili politiku zaměstnanosti. Představitelé Chicagské školy vysvětlili vztahy mezi regulátorem a regulovaným, zkoumali dopady na ekonomiku a dospěli k závěru, že regulace nemůže být efektivní ze společenského hlediska nýbrž pouze z hlediska regulátora. Tito teoretikové se příliš nezabývali otázkou deregulace a to jako možností, která by v určitých případech mohla být pro odvětví prospěšnější.

Ekonomové tzv. *Virginské školy*<sup>7</sup> (např. James Buchanan, Gordon Tullock) spojovali problematiku zájmových skupin s pojmem *rent – seeking* (za český ekvivalent by se mohlo považovat spojení „vyhledávání renty“). Dle této teorie je na jedné straně ten, kdo „vyhledává“ rentu (jednotlivec nebo zájmová skupina) a na druhé straně ten, kdo ji poskytuje (zpravidla vláda). Dále lze vymezit třetí strany a to jako subjekty, kterým je způsobena újma při vyhledávání ekonomické renty (dále jen renty). „Dobytí“ renty představuje určitou výhodu pro danou zájmovou skupinu oproti jiným subjektům na trhu, a proto tato skupina je ochotna nést značné náklady, aby rentu získala. Tyto náklady (zejména náklady na kontaktování politiků, na lobbování, ale i náklady na uplácení) představují vzácné zdroje, které již nemohou být vynaloženy na produktivní aktivity a představují společenskou ztrátu. Vzhledem ke konkurenci zájmových skupin při dobývání renty jsou tyto skupiny ochotny nést náklady až do výše renty. V tomto pojetí je renta zpravidla uměle vytvořena státním zásahem. Rozšířené je zejména stanovování dovozních kvót vládou, zatížení zboží clem, daňové úlevy, subvence nebo udělování dovozních licencí.

---

<sup>6</sup> Stigler, G. , The Theory of economic Regulation, Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 1, No 1, Spring, 1971, strana 3.

<sup>7</sup> Mitchell, W. C. , Munger, M. C. , Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey, American Journal of Political Science, Vol. 35, no. 2, May, 1991, strana 523 - 531

Lze formulovat následující závěry teorie *rent – seekingu*:

- vynaložení vzácných zdrojů na získání určité renty neboli transferu bohatství představuje společenskou ztrátu
- konečné tržní řešení v podobě určité výhody nebo renty vede k úbytku blahobytu spotřebitele a daňových poplatníků

Zájmovým skupinám se věnovali i někteří další teoretikové. Lze zmínit příspěvky, které vypracoval Uri Ben – Zion<sup>8</sup> ve spolupráci s dalšími autory. Soustředil se na konkrétní geografickou jednotku, kde existují voliči i zájmové skupiny. Politik potřebuje jak hlasy voličů, tak i finanční podporu pro svou volební kampaň od zájmové skupiny. Volební kampaň by mu rovněž měla zajistit hlasy od voličů. Politik je tak nucen hledat určité optimum mezi oběma póly. Dále lze uvést Davida Austen Smitha a jeho matematické modely. Smith na rozdíl od Olsona nezdůrazňoval velikost skupin. Dle jeho názoru velikost skupiny nemusí mít nutně vliv na pravděpodobnost kolektivního jednání, neboť individuální rozhodování o kolektivní činnosti závisí na úrovni nabídky kolektivního statku skupinou.

Uvedené ekonomické teorie zájmových skupin nepředstavují kompletní přehled všech příspěvků zabývajících se danou problematikou, ale pouze poukazují na existenci různých přístupů k těmto skupinám. Tyto teorie zde uvádím ve smyslu doplnění Olsonovy teorie zájmových skupin, nebo jako opozice k jeho názorům.

## **1. 2. Mancur Olson a jeho teorie zájmových skupin**

Mancur Olson se ve své teorii snažil objasnit příčinu vzniku zájmových skupin. Olson pokládá za velmi nepravděpodobné, že se jedinci stávají členy malé i velké organizace ze stejných důvodů, neboť právě velikost skupiny určuje funkce, které skupina bude schopna plnit. Proto klade na velikost skupiny ve své teorii velkou váhu. Dále velikost skupiny determinuje schopnost skupiny přilákat nové členy a míru úspěšnosti při prosazování zájmů svých členů. Počet členů ve skupině ovlivňuje také množství užítku, které je skupina jako celek schopna získat a následně rozdělit pro své členy.

Olson si je vědom různorodosti skupin, přesto se ale zpočátku snaží skupiny generalizovat a hledá jejich společný znak. Přiklání se k definici, dle které je charakteristickou a primární funkcí každé organizace s ekonomickými zájmy, *podporování a prosazování*

---

<sup>8</sup> Mitchell W. C. , , M. C. , Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey, American Journal of Political Science, Vol. 35, no. 2, May, 1991 strana 536 - 540

*zájmů svých členů*<sup>9</sup>. Lze tudíž např. od státu očekávat, že se bude zasazovat za zájmy svých občanů.

Výstup (např. subvence pro určitou zájmovou skupinu), který zájmová skupina získá svou činností nebo-li prosazením svých zájmů, má charakter veřejného nebo-li kolektivního statku. Kolektivní statek je definován jako statek, který, je-li dostupný kterékoliv osobě ve skupině, je automaticky poskytován všem ostatním členům skupiny<sup>10</sup>. Vzhledem k existenci veřejných statků v teorii zájmových skupin vzniká zde nebezpečí tzv. *černého pasažéra (free rider problem)*, kdy se ve skupině objevují členové, kteří kolektivní statek (vzhledem k nevylučitelnosti za spotřeby) spotřebovávají, aniž by za něj platili.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Olson, M., *The Logic of Collective Action, : Public Goods and the Theory of Groups*, 18th ed., Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts 2000, strana 5

<sup>10</sup> tamtéž, strana 14, Olson ve své práci používá označení kolektivní statek. Kolektivní statek se odlišuje od statku nekolektivního, který je poskytován pro konkrétního jednotlivce. Kolektivní statek se vymezuje vždy ve vztahu ke konkrétní zájmové skupině.

<sup>11</sup> Lidská společnost musí řešit problémy alokace a rozdělování – lidské potřeby jsou neomezené.

P.A.Samuelson k tomu uvádí:

„Ve srovnání s chudými národy nebo rannými civilizacemi se vyspělé průmyslové ekonomiky zdají být skutečně velmi bohaté. Ale vyšší důchody vyvolávají vyšší spotřební standart a stále vyšší potřeby.“

K uspokojování lidských potřeb existují různé typy statků:

- volné statky – nemusí být produkovány a distribuovány (tržní cena nulová)
- ekonomické statky – jsou předmětem různých produkčních, alokačních a distribučních úvah *dělitelné* mezi jednotlivce jak množstvím tak kvalitou (potraviny, oblečení, předměty dlouhodobé spotřeby). Plná dělitelnost : umožňuje efektivní rozhodnutí o alokaci zdrojů na jejich produkci a poskytování prostřednictvím cenového systému a vyvolává rivalitu mezi jednotlivými spotřebiteli
- nedělitelné* jsou spotřebovávány všemi spotřebiteli v úhrnu, tedy spotřeba jednoho nesnižuje spotřebu dalších spotřebitelů (obrana, bezpečnost, pouliční osvětlení...).

Z plné nedělitelnosti některých statků mezi jednotlivými spotřebiteli a to že spotřeba jednoho nesnižuje spotřebu dalších vyplývá:

- nerivalita, nesoutěživost těchto spotřebitelů, a tudíž neochota projevit své preference dobrovolně (černý pasažér)
- obtížnost a nemožnost učinit v jejich případě alokační rozhodnutí prostřednictvím tržních cen.

Nelze-li však donutit spotřebitele těchto statků projevit preference prostřednictvím cen, pak nelze provést vyloučení ze spotřeby v případě spotřebitele, který není ochoten „zaplatit“ za tento statek = jev označovaný jako *černý pasažér, černá jízda* Přínos veřejných statků je rozptýlen nedělitelným způsobem mezi členy společnosti bez ohledu na to, zda jednotlivci chtějí tento statek koupit.

Veřejné statky neznamenají vždy veřejné financování a zabezpečení. Mohou být poskytovány soukromým sektorem (J.E.Stiglitz), protože lze vybírat poplatky za jejich spotřebu, ale soukromý sektor nebude zabezpečovat optimální produkci – lze to vysvětlit na příkladu mostu, kde lze vyloučit neplátcí spotřebitele a vybírat poplatek. Sníží se tím ale využití mostu a určitý počet přejezdů se neuskuteční. Projevuje se zde i vliv technologických změn, technického pokroku, růst životní úrovně, změny vkusu spotřebitelů. Veřejné statky mohou být financovány veřejně, ale produkovány v soukromém sektoru na základě smlouvy soukromých firem s orgány veřejné správy, hrozí nebezpečí netransparentnosti rozhodnutí v rámci veřejné soutěže, korupce, neoprávněné zvýšení nákladů...

Veřejné statky jsou nabízeny a spotřebovávány v rámci určitého společenství, která vznikají na principu:

- geografickém – stát, region, město

Olson si dále klade otázky, proč určité zájmy, přestože jsou společné většině obyvatelstva, zůstávají neprosazeny a nevedou k vytvoření organizované zájmové skupiny a proč spotřebitelé nebo daňoví poplatníci jako velké zájmové skupiny mají pouze velmi omezený vliv na rozhodování politiků. Vzhledem k důležitosti početnosti skupiny se dělí zájmové skupiny na velké (latentní), středně-velké a tzv. malé (privilegované). Dále vymezuje ještě tzv. *zapomenuté skupiny*<sup>12</sup>, které i přes své zájmy již nejsou organizované ani aktivní a pouze mlčky přihlížejí dění ve společnosti. Do této tzv. zapomenuté skupiny lze zařadit největší zájmové skupiny zejména daňové poplatníky, spotřebitele jako celek, ale také lidi přející si mír nebo občany snažící se pomoci ekonomice z deprese. Členové těchto skupin nebudou dobrovolně vyvíjet aktivity směřující k prosazení jejich zájmu, neboť jsou si vědomi, že ne všichni ve skupině by se na prosazení zájmu podíleli a činnost jednoho člena (nebo

- 
- technickém – podmínkou je zapojení do spotřebitelského společenství (vlastnictví rozhlasového nebo televizního přijímače)
  - právním – omezení spotřeby určitých veřejných statků na určitá individua (sportovní areál je vymezen pouze pro určitý svaz, obec, oblast) – spotřebitelské společenství se podobá spíše klubu (jedinci s podobnými preferencemi se sdružují do klubů s cílem sdílet náklady na zabezpečování nedělitelných statků a těžit z úspor z rozsahu.

Existují různé způsoby poskytování statků spotřebitelům:

- cenový mechanismus – nefunguje efektivně
- administrativní omezení spotřeby – přiděl
- tzv. čekání na poskytování veřejných statků – placení časem
- apod.

Problém definice a charakteristiky veřejných statků je předmětem dlouhodobé diskuse – Samuelsonova teorie se stala základem pro další rozvoj. Každý z účastníků společenského života má své vlastní cíle a preference, o jejichž realizaci usiluje i v rámci veřejných financí – individuální názory jsou transformovány do kolektivních rozhodnutí v průběhu *veřejné volby*. Demokratické politické procesy se snaží o dosažení shody – občané hlasují a na základě dosažení většiny hlasů je pak rozhodováno o celé řadě veřejných záležitostí.

Základní postupy veřejné volby:

- většinové pravidlo – souhlasí nadpoloviční (prostá) většina, hrozí schválení i neefektivních, nespravedlivých návrhů a tzv. tyranie většín
- jednohlasná shoda – všichni zúčastnění musí souhlasit – časové průtahy, vydírání jedincem který vetováním těží ze svého nesouhlasu
- různí autoři zmiňují pluralitní hlasování (voliči seřadí jednotlivé návrhy podle preferencí, vítězí varianty které se nejčastěji umístily na prvních místech), hlasování podle počtu získaných bodů (voličům dán k dispozici určitý počet bodů, tyto body přidělují různým návrhům)

Které z prvních dvou uvedených pravidel je lepší – složitá otázka – existují dvě formy vyjádření postojů hlasujících (obě formy mají svá úskalí):

přímé hlasování – hlasují přímo voliči, občané  
nepřímé hlasování – hlasují zvolení zástupci voličů

Teorie veřejné volby umožňuje zkoumat, jak se projevují názory na fiskální otázky (objem rozpočtu, výše daní, rozsah veřejných výdajů, míra veřejného dluhu...), na veřejný sektor a jeho činnost, na efektivnost činností vlády, obcí, měst.

<sup>12</sup>Olson M., *The Logic of Collective Action, : Public Goods and the Theory of Groups*, 18th ed. , Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts 2000 strana 165

pouze několika členů) by efektivně neovlivnila výsledek. Racionální jedinci se dle Olsona v běžném životě chovají jinak, než jak předpokládá tvrzení o racionálním jednání. Důvodem je absence jistoty, že jejich činnost může ovlivnit výsledek kolektivní akce. Velkým neorganizovaným skupinám lze dle Olsona pomoci k organizaci určitým politickým rozhodnutím nebo státními prostředky.

U velkých (latentních) organizovaných skupin bychom logicky předpokládali, že s růstem počtu členů ve skupině roste váha skupiny ve společnosti, neboť čím je skupina početnější, tím větší vliv může mít na tvůrce hospodářské politiky a zákonů. Olsonova teorie ale tento fakt do určité míry vyvrací. Členové velké (latentní) skupiny (např. spotřebitelé určitého statku – strana poptávky) mají zájem na prosazení svých zájmů a získání určitého užítku v podobě veřejného statku pro celou skupinu (např. snížení ceny). Nicméně dle Olsona racionálně jednající spotřebitel ve velké skupině není ochoten nést náklady na získání tohoto statku. Skupina racionálně jednajících jedinců zůstává pasivní, nebude usilovat o prosazení svých společných zájmů. Důvodem je již zmíněný problém černého pasažera vyskytující se zejména ve velmi velkých nepřehledných skupinách, kde lze stěží kontrolovat a rozeznat, kteří členové se na získání veřejného statku podíleli. Veřejný statek je poskytnut všem členům skupiny bez ohledu na zásluhy, přičemž přispívajícím členům vznikají značné náklady, které v konečném důsledku mohou být vyšší než získaný přínos. Na základě výše uvedeného by nedocházelo k vytváření velkých zájmových skupin. Olson ale jejich existenci vysvětluje na základě tzv. *selektivních pobídek*<sup>13</sup>. Selektivní pobídka (pozitivní) je určitá individuální, osobní odměna jednotlivci, která je poskytována dle jeho příspěvků a zásluh a motivuje k aktivnímu členství v dané skupině. Jedinci angažující se za prosazení zájmů skupiny mají určité výhody oproti ostatním (ti mohou mít naopak určité nevýhody, např. pokuty – negativní selektivní pobídka).

Dále lze vyčlenit relativně malé skupiny, u kterých lze obecně předpokládat, že dochází mezi jejich členy k osobnímu kontaktu, přičemž výrazně klesají transakční náklady na vyjednávání mezi jednotlivými členy a roste jednotnost skupiny, což výrazně usnadňuje prosazování zájmů. Také Olson dospěl k závěru, že získání určitého veřejného statku je nejsnáze uskutečnitelné u malých skupin, neboť v důsledku omezeného množství členů podíl veřejného statku na člena roste. Z uvedeného důvodu je také označil jako „*privilegované skupiny*“. Tyto skupiny poskytují dle Olsona svým aktivním členům ještě další výhody a to

---

<sup>13</sup> Olson M., *Logic of Collective Action, : Public Goods and the Theory of Groups*, 18th ed. , Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts 2000, strana 51

v podobě tzv. *sociálních pobídek*<sup>14</sup>. Sociální pobídky jako např. úcta, prestiž nebo uznání, kterého se dostává jednotlivci od ostatních členů skupiny, a které se vyskytují pouze v malých skupinách, neboť podmínkou jejich existence je osobní kontakt mezi členy. Přesto je i v malých skupinách nutné rozlišovat velké subjekty s velkým zájmem na získání kolektivního statku, kteří nesou zpravidla většinu nákladů a dále malé subjekty s menším zájmem, které statek získají, aniž by na něj významně přispěly<sup>15</sup>.

Středně velké skupiny Olson chápe jako určitý mezistupeň mezi velkou a malou skupinou a dle počtu členů bude chování jednotlivců uvnitř skupiny totožné s malou nebo velkou skupinou.

K teorii zájmových skupin Olson dále přispěl tzv. *teorií nuceného členství a teorií vedlejšího produktu*<sup>16</sup>, které aplikoval zejména na velké skupiny. Tyto skupiny usilují o prosazení svých zájmů, nicméně vzhledem k výše uvedeným faktům nemusí být úspěšné, a přesto vznikají a jsou pro členy atraktivní. Lobbying pokládáný za nejvýznamnější aktivitu zájmových skupin vedoucí k prosazení jejich zájmu a k získání kolektivního statku je pouze tzv. vedlejším produktem. Velké zájmové skupiny jsou organizovány primárně z jiných důvodů. Dle teorie tzv. nuceného členství skupina díky své pozici může vytvářet tlak na nečleny a víceméně je donutit ke vstupu do skupiny. Všichni nečlenové pociťují díky tzv. *closed shop*<sup>17</sup> značné nevýhody. Častější je vytváření různých hospodářských a sociálních výhod pro členy skupiny<sup>18</sup>. Tyto aktivity výrazně motivují ke vstupu do skupiny. Díky těmto nelobbistickým aktivitám roste podle Olsonovy teorie počet členů, čímž se skupina stává silnější a zvyšuje se její lobby neboli tzv. vedlejší produkt.

V této spojitosti nelze opomenout Olsonovu teorii tzv. *specifických zájmů*<sup>19</sup>. Tato teorie vychází z faktu, že nejvíce zájmových skupin, které hlasitě lobbují za své zájmy (např. ochrana odvětví před zahraniční konkurencí), se nachází mezi podnikateli. Opakem je spotřebitel. Pouze velmi nepatrná a zanedbatelná část je sdružena v nějaké zájmové skupině

---

<sup>14</sup>Olson M., *Logic of Collective Action*, : Public Goods and the Theory of Groups, 18th ed., Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts 2000, strana 60

<sup>15</sup>Olsonova teorie je založena na tzv. vykořisťování velkého malým.

<sup>16</sup>Olson M., *Logic of Collective Action*, : Public Goods and the Theory of Groups, 18th ed., Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts 2000 strana 133

<sup>17</sup> tzv. *closed shop* spočívá v uzavření přístupu dalším lidem do zaměstnání. Právo působit v daném oboru podnikání mají pouze osoby, které jsou členy dané skupiny (organizace).

<sup>18</sup> zde Olson uvádí příklad jedné z největších zájmových skupin amerických lékařů – *American medical Association (AMA)*. Tato skupina poskytuje svým členům celou řadu důležitých nekolektivních statků např. zastupování svých členů v procesech kvůli chybnému lékařskému výkonu, vydávání odborné literatury, pořádání lékařských kongresů, atd.

<sup>19</sup>Olson M., *Logic of Collective Action*, : Public Goods and the Theory of Groups, 18th ed., Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts 2000, strana 141

zastupující zájmy spotřebitelů. Dle teorie tzv. specifických zájmů má určitá menšina obyvatelstva relativně silný vliv na politiky a bývá úspěšná při prosazování svých zájmů.

Získání moci v podnikatelském sektoru je umožněno z následujících důvodů:

- podnikatelé se dělí na množství různých skupin dle odvětví, ve kterém podnikají
- v každém odvětví je aktivních pouze několik firem
- jednotlivá odvětví mají své tzv. specifické zájmy

Zvlášť se organizují např. podnikatelé v chemickém průmyslu, v dřevařství nebo pěstitelé banánů a vytváří zpravidla malé nebo středně velké skupiny. Tyto skupiny se organizují snadněji než skupiny velké (např. zemědělci jako celek) a jejich členové se podílí na aktivitách vedoucích k prosazení zájmů. Za typický příklad takovéto skupiny Olson považuje sdružení podnikatelů skládající se z 25, maximálně z 50 členů. Tito podnikatelé patří zpravidla mezi relativně finančně zabezpečené s určitým množstvím majetku, a tudíž jim nedělá problémy investovat určitou částku na získání kolektivního statku. V daném odvětví patří taková skupina zpravidla mezi jedinou organizovanou jednotku, a proto je také vyhledávána vládou při získávání informací nebo vytváření zákonů týkajících se konkrétního odvětví. Na druhou stranu pokud by skupina chtěla prosazovat méně specifické zájmy týkající se např. podnikatelů jako celku, naráží na bariéry a stává se v podstatě opět latentní skupinou, neboť se jí nepodaří získat podporu ostatních odvětví. Teorie tzv. zvláštních zájmů dle Olsona opět potvrzuje, že se cíle většiny ve společnosti neprosadí vůči relativně malým zájmovým skupinám se zvláštními zájmy.

Olson ve své knize objasnil zejména proces utváření zájmových skupin (viz. str. 11), kde důsledně rozdělil skupiny dle velikosti a popsal jednání různých členů skupiny. V rámci ekonomie jeho příspěvek velmi významně přispěl k teorii zájmových skupin a byl aplikován i *školou veřejné volby (Public Choice)*<sup>20</sup>. Přesto nebyl jediným, kdo se uvedeným tématem zabýval a měl i řadu kritik (příklady protikladných teorií k Olsonově teorii zájmových teorií jsem uvedla v předchozí subkapitole).

---

<sup>20</sup> Holman, R. , Dějiny ekonomického myšlení, Praha, Beck 1999, Škola veřejné volby analyzuje chování voličů, politiků a byrokracie. Dle této teorie je jednání politiků (stejně jako voličů) motivováno snahou o maximalizaci svých vlastních zájmů jako např. příjem nebo postavení.

### 1. 3. Pohled politologie na zájmové skupiny

Politické vědy se vyznačují relativně široce vymezeným předmětem svého zájmu. Nedílnou součástí jejich zkoumání jsou i aktivity zájmových skupin, jejich postavení a role při utváření politiky. Existuje několik politologických teorií, které se zabývají danou problematikou. Tyto teorie kladou důraz zejména na popis zájmových skupin jako celku, přičemž zdůrazňují důležitou pozici těchto skupin v politickém procesu, která je odvozena od jejich schopnosti definovat a prosazovat určité specifické zájmy. Politologické teorie zájmových skupin lze pokládat spíše za hodnotově neutrální, neboť dále nespecifikují pozitivní či negativní vlivy těchto skupin na politiku. Přístup politických věd se zcela neshodoval s uvedeným pohledem ekonomie na problematiku prosazování zájmů. Politické vědy se nevěnovaly blíže příčinám vzniku zájmových skupin, faktorům ovlivňujících rozhodování jedince o přistoupení ke skupině, také nerozlišovaly důsledně velké a malé skupiny a nevysvětlují chování jednotlivých členů uvnitř skupiny.

Pohled politických věd na zájmové skupiny je spojen zejména s *teorií pluralismu*. Uvedený přístup k těmto skupinám byl v politologii obecně přijat a je považován za zásadní příspěvek na dané téma. Za předního představitele a nejvýznamnějšího teoretika politického pluralismu je pokládán americký politolog Artur F. Bentley<sup>21</sup>. Na jeho pojetí dále navazovali zejména politologové D. B. Truman a R. Dahl<sup>22</sup>, kteří rovněž pocházeli ze Spojených států amerických. Obecně tato teorie, jak již plyne z jejího názvu, vychází z předpokladu, že společnost je složena z tzv. *plurality*<sup>23</sup> skupin a jednotlivců. V pluralistickém státě působí různé subjekty, mezi které lze zařadit mimo jiné politické strany, zájmové skupiny, církve, ale také národnostní menšiny a další různé spolky a seskupení. Uvedenou společnost dále charakterizuje i tzv. pluralita zájmů, neboť každý subjekt má své vlastní priority a cíle. *Koncepce pluralismu je založena na střetu protichůdných zájmů, které si vzájemně konkurují a vyvažují se.* Vyváženost při reprezentaci zájmů zabraňuje dominanci jednoho zájmu, neboť vznik jedné zájmové skupiny vyvolá potřebu vzniku nové skupiny. Mezi jednotlivými seskupeními dochází ke konfliktu zájmů, neboť jednotlivé skupiny se snaží o prosazení svého zájmu, přičemž mohou využívat metody neodporující charakteru demokratického systému. Konfliktní zájem je nezbytným předpokladem pro vznik skupiny, přičemž řešení daných konfliktů a snaha o dosažení kompromisu mezi zájmy je dle pluralistů podstatou politického

---

<sup>21</sup> Lze užívat termín „politologie“ i pojem „politické vědy“, neboť v dané terminologii panuje značná nejednotnost a oba dva výrazy se běžně vyskytují v odborné literatuře.

<sup>22</sup> Říchová, B., Přehled politologických teorií, Praha, Portál 2000

<sup>23</sup> David, R., Politologie, Olomouc, Fin 1996, strana 291



procesu. V pluralistickém pojetí existuje velký počet různých dobrovolných skupin, které nejsou hierarchicky uspořádány a jejich zájmy nejsou privilegovány, kontrolovány nebo institucionalizovány ze strany státu.

Dle F. A. Bentleyho je prvotním předpokladem ke vzniku skupiny určitý zájem, kterým se daná skupina odlišuje od ostatních seskupení. Za zájmovou skupinu Bentley považuje i vládu, která se svým charakterem a fungováním neliší od ostatních zájmových skupin. Toto tvrzení, jak je patrné, neodporuje pohledu ekonomických teorií zájmových skupin zabývajících se stranou nabídky. Skupinu dle Bentleyho nelze vymezit samostatně, ale pouze ve vztahu k ostatním již existujícím zájmovým skupinám. Uvedený přístup předpokládá, že jednotlivé preference a priority vedou jednotlivce ke sdružování do skupin, které zastupují konkrétní zájmy a snaží se ovlivnit politický proces. Zde Bentley naráží na Olsonovu teorii, neboť jak již bylo výše vysvětleno, společný zájem nemusí nutně vést k organizaci skupiny, která bude vyvíjet kolektivní akci k prosazení zájmu.

Bentleyho pojetí skupiny dále rozpracoval D. B. Truman, který si byl vědom, že společný zájem nemusí být důvodem ke společné akci a rozlišoval pouhé skupiny a konkrétní zájmové skupiny. Upřesnil tak definici zájmových skupin, neboť dle Trumana zájmová skupina musí aktivně prosazovat své zájmy a to tím, že bude vznášet požadavky na ostatní skupiny. Pokud skupina prosazuje své zájmy vzhledem k státním institucím, lze ji nazvat politickou zájmovou skupinou. Truman předpokládal, že pravděpodobnost prosazení zájmu jednotlivce v demokratické společnosti je mnohem vyšší, sdruží-li se do zájmové skupiny a nebude spoléhat pouze na jednorázové, pravidelně se opakující volby, pomocí kterých může rovněž vyjádřit svůj zájem.

Pluralisté si dále kladou otázku, které skupiny budou úspěšnější při prosazování svých zájmů a výrazně tak ovlivní konkrétní výstupy politiky. Pluralistický přístup na jedné straně vychází z vyváženosti zájmů ve společnosti, ale na straně druhé nepovažuje jednotlivé zájmové skupiny za rovnocenné a předpokládá různý přístup ke zdrojům, které mohou tyto skupiny využívat při prosazování svých zájmů. Dle Trumana nemůže dojít k rozhodující převaze jedné skupiny v systému, neboť žádná skupina nemůže kontrolovat více než jednu oblast zájmů a vznik jedné skupiny vede, jak již bylo uvedeno, ke vzniku jiné opoziční skupiny. Pokud se ve společnosti určitý zájem neprosadí, jedná se dle pluralistů z hlediska společnosti o slabý a nevýznamný zájem, což odporuje zejména teorii M. Olsona.

Pluralisté, zejména politolog R. Dahl, připouští, že ve společnosti existují skupiny, které mohou mít vzhledem ke svým zájmům lepší pozici ve společnosti. Zde lze spatřovat určitou

podobnost s Olsonovou teorií tzv. specifických zájmů, neboť podobně jako Olson i Dahl zdůrazňuje zejména silnou roli ekonomických zájmů. Přesto ale pluralisté předpokládají, že i u těchto zájmů nedochází k dlouhodobé a jednoznačné převaze pouze jednoho konkrétního zájmu, neboť se logicky vytvoří skupiny prosazující jiné (protikladné) ekonomické zájmy. Uvedené neustálé vyvažování zájmů vznikem dalších skupin není dle kritiků tradičního pluralismu možné a ani účinné. Zastánci tzv. *neopluralismu*<sup>24</sup> tuto kritiku přijali a zdůraznili privilegované postavení podnikatelských skupin, které mají nepochybně velký vliv na politický proces, a jejich činnost nemůže být výrazně ohrožena vznikem opozičních skupin. Jedním z důležitých faktorů, který zvýhodňuje tyto skupiny, jsou jejich finanční možnosti.

Jako protipól a alternativu k pluralismu lze uvést *teorii korporativismu*, která se rovněž zabývá analýzou zájmových skupin a jejich vztahem k politice. Tato teorie, jak již z jejího názvu patrné, je založena na existenci korporací, nebo-li organizací zastupujících určitý zájem a obory v politické sféře<sup>25</sup>. Původně byl korporativismus spjat pouze s existencí nedemokratických a autoritářských režimů, jako například fašismus. Vznik korporací byl v tomto pojetí spojován se státním donucením a aktivity těchto organizací odpovídaly státním záměrům. Ve vyspělých zemích se lze v současné době setkat s tzv. *liberálním (societálním) korporativismem*<sup>26</sup>, který se rozvíjel díky rostoucí síle zájmových skupin.

*Teorie korporativismu (a zejména jeho liberální pojetí) vychází z existence omezeného počtu jedinečných, vzájemně si nekonkurujících zájmových skupin ve společnosti, které se vyznačují značnou monopolní silou. Uvedené organizace představují zpravidla monopolní reprezentanty daného konkrétního zájmu nebo odvětví, což je podpořeno i chováním státu k těmto skupinám. Korporativismus již nevychází z tzv. neutrálního pojetí státu, které bylo typické pro pluralisty, ale naopak stát považuje za aktivního partnera při zprostředkování zájmů. Určitý počet skupin, jak již bylo uvedeno, je privilegován státem, který tyto organizace schvaluje, vyslovuje jim uznání, kontroluje je, eventuálně je i přímo vytváří a začleňuje je, popřípadě i smluvně a institucionálně zakotvuje roli těchto privilegovaných skupin do procesu utváření politiky. Předpokladem korporativismu jsou vnitřně hierarchicky uspořádané zájmové skupiny, které zpravidla působí celostátně, jako zejména různé odborové organizace nebo skupiny sdružující hlavní ekonomické zájmy ve společnosti (např. zemědělci). Hierarchicky jsou organizováni i jednotliví členové těchto skupin, neboť s vládou vyjednávají pouze vedoucí představitelé dané organizace. Vyjednané podmínky by měly být přijaty a*

<sup>24</sup> Říchová, B., Přehled moderních politologických teorií, Portál, Praha 2000

<sup>25</sup> Říchová, B., Přehled moderních politologických teorií, Portál, Praha 2000

<sup>26</sup> Říchová B., strana 185

následně dodržovány celou zájmovou skupinou, což vyžaduje dohlížení nad disciplínou jednotlivých členů ze strany organizace. Privilegované zájmové skupiny vyžadují často povinné členství a využívají různé donucovací sankce (viz. tzv. closed shop), což charakterizuje zejména různé profesní svazy a komory.

Korporativní charakter společnosti se neprojevuje stejnou mírou ve všech zemích a lze spatřovat i rozdíly v síle korporativismu v jednotlivých odvětvích ekonomiky. Přikláním se k tvrzení, že sektor zemědělství se obecně vyznačuje zpravidla mnohem více korporativním charakterem, než například oblast obchodu a průmyslu.

Dle kritiků korporativismu, na základě výše uvedeného, pouze několik málo zájmových skupin vstupuje do jednání s vládou, což může vést k relativně jednostranným dohodám těchto skupin s politiky. Není vyloučeno, že budou prosazeny „malé“ zájmy, které nesdílí většina, ale pouze určitá silná zájmová skupina.

Pluralismus a korporativismus představují dva základní přístupy politologických teorií k zájmovým skupinám. Obě tato pojetí popisují a zabývají se řešením vztahu mezi státem a zájmovými skupinami či skupinami vzájemně. Dle charakteristiky obou teorií je patrné, že se jedná do jisté míry o zcela protichůdné alternativy, které se vyskytují různě silně v jednotlivých zemích, v jednotlivých sektorech a v průběhu času. Existence těchto přístupů se dle výše uvedeného v určité zemi vzájemně nevylučuje.

Závěrem lze z hlediska politologických teorií zájmových skupin uvést typologizaci skupin dle politologa G. A. Almonda, který se řadí k teoretikům tzv. *strukturně – funkcionální analýzy*. Almond ve svém pojetí vychází z předpokladu, že žádný politický systém se neobejde bez artikulace zájmů<sup>27</sup> a rozlišuje několik různých základních skupin reprezentujících své zájmy ve společnosti. Dělení zájmových skupin dle Almonda lze pokládat za specifické, lišící se od Olsonova pojetí, neboť není založeno pouze na faktoru velikosti skupiny.

#### Almond charakterizuje čtyři základní skupiny:

- *institucionální zájmové skupiny* – vyjadřují své vlastní zájmy i zájmy nečlenů (byrokracie, legislativa, armáda)
- *nesdružené zájmové skupiny* – působí neformálně a své zájmy prezentují náhodně a příležitostně (příbuzenské svazky, etnické skupiny)

---

<sup>27</sup> Říchová, B. , Přehled moderních politologických teorií, Portál, Praha 2000, strana 67

- *zájmové skupiny bez norem* – spontánně pronikají do společnosti a prezentují své zájmy (demonstrace, vzpoury)
- *sdrúžené zájmové skupiny* – základní funkce spočívá v prezentování a hájení zájmů specificky vymezené skupiny ve společnosti (odborní komory, obchodní komory)<sup>28</sup>

Uvedené dělení zájmových skupin je, dle mého názoru, relativně přesné a dobře vystihuje reprezentaci různorodých zájmů ve společnosti. Dle Almonda právě v demokratických společnostech mají silný vliv na politiku sdrúžené zájmové skupiny. Zmíněný stav je správný, neboť pokud by se sdrúžené skupiny přeměnily v zájmové skupiny bez norem, znamenalo by to, že politický systém není správně nastaven. Skupiny existující ve společnosti jsou vzájemně konfrontovány, přičemž jejich zájmy se logicky sldávají, přizpůsobují nebo naopak vylučují.

#### **1. 4. Zájmové skupiny a jejich vliv na ekonomiku a politiku**

Zájmové skupiny mohou při svém formování, jak již ve zmíněné knize popsal představitel ekonomických teorií M. Olson, narážet na určité bariéry zabraňující organizaci skupiny. Uvedené problémy při utváření těchto skupin bývají překonány, neboť ke vzniku různých zájmových skupin skutečně dochází a v jednotlivých státech existuje velké množství často i nadnárodních skupin. Olson na základě uvedených předpokladů dále rozvíjel svoji teorii v díle *The Rise and Decline of Nations*<sup>29</sup>, ve kterém se zabýval vlivem těchto skupin na ekonomiku.

Dle Olsona lze uvést následující závěry platné pro zájmové skupiny<sup>30</sup>:

- rozhodují se pomaleji než samostatní jedinci a jednotlivé firmy, ze kterých se skládají
- zpomalují schopnost společnosti osvojit si nové technologie
- rovněž zpomalují relokaci zdrojů ve společnosti dle měnících se podmínek a tím snižují míru ekonomického růstu
- snižují efektivitu a shromažďují společenský produkt s cílem rozdělit ho mezi své členy

<sup>28</sup> Říchová B., Přehled moderních politologických teorií, Portál, Praha 2000, strana 68, 69

<sup>29</sup> Olson, M., *The Rise and Decline of Nations*, London, Yale University: New Haven 1982

<sup>30</sup> přesněji dle Olsona pro distribuční koalice

- jejich akumulace a růst zvyšuje množství regulací a roli vlády ve společnosti mění směr společenského vývoje<sup>31</sup>

Uvedený pohled vychází z čistě negativního vlivu zájmových skupin na ekonomiku. V oblasti ekonomické teorie Olsonův přístup popírá ekonom Chicagské školy Gary Becker<sup>32</sup> a připouští možnost konkurence mezi zájmovými skupinami, která se zvyšuje, roste-li počet zájmových skupin a vede tak k efektivnějším výstupům. Becker oponuje i představitelům Virginské školy, neboť dle jeho názoru rent – seeking nemusí být vždy z pohledu společnosti neefektivní.

Dá se říci, že zájmové skupiny mají zpravidla vliv na ekonomiku a to zejména zprostředkovaně přes politické autority. Tyto skupiny se nepochybně snaží ovlivnit politiku, což vyplývá i z jejich základních funkcí, tj. prosazování a reprezentování zájmů svých členů. Z teoretického hlediska uvedené teze potvrzuje i přístup politických věd, konkrétně pluralismus, dle kterého mají zájmové skupiny a to zejména v demokracii rozhodující význam při utváření politického procesu. Dle stoupenců pluralismu, jak již bylo výše uvedeno (viz. str. 13), ve společnosti dochází ke konfliktu zájmů, které mezi sebou soupeří a vyvíjí tlak na politické činitele s cílem ovlivnit konkrétní výstupy politiky. Z uvedeného lze odvodit, že zájmové skupiny nevytváří politiku přímo, ale svoji aktivitou působí na ty subjekty, které těmito pravomocemi disponují. Zájmové skupiny se snaží ovlivnit vládnoucí autority, orgány s legislativními pravomocemi, různé poradní vládní orgány nebo rozhodující politické strany.

Pro úspěšné fungování těchto skupin je nezbytná znalost procesu formování politiky. Tvorba politiky se uskutečňuje v několika fázích a úkolem zájmové skupiny je rozpoznat, kdy a kde se jí otevírá možnost úspěšně prosazovat a prezentovat své zájmy.

Proces formování politiky lze zjednodušeně popsat následovně:

- 1) zjištění určitého problému a jeho rozpracování – problém musí být nejprve vysloven a to prostřednictvím jednotlivých politiků, politické strany, zájmové skupiny apod.
- 2) diskuse o problému (např. se zájmovou skupinou) a návrh řešení (např. návrh zákona)
- 3) přijetí jednoho konečného řešení (např. schválení návrhu zákona)
- 4) převod politického jednání do praktické politiky např. právním posouzením
- 5) zhodnocení důsledků zavedení dané úpravy do praktického života

---

<sup>31</sup> Říchová B. , strana 74

<sup>32</sup> Mitchel, W. , Munger, M. C. , Economic Model of Interest Groups: An Introductory Survey, Americal Journal of Political Science, Vol 35, No 2, May 1991, strana 531 - 536

6) zpětná vazba, neboť zhodnocení důsledků motivuje k další politické aktivitě<sup>33</sup>

Pro zájmové skupiny je dle výše uvedeného zpravidla nejdůležitější počáteční fáze tohoto procesu a svou aktivitu vyvíjí zejména na půdě legislativy, kde skupina může upozornit na problém a vyjádřit své požadavky. Cílem této etapy je publicita daného problému, zejména snaha poukázat na jeho relevantnost a naléhavost. Zájmová skupina seznamuje se svým zájmem v první řadě politiky, ale informuje také veřejnost a to zejména jestliže chce, aby ji veřejnost porozuměla a podpořila ji. Představitelé skupiny se snaží přesvědčit orgány s legislativní pravomocí o nutnosti řešení dané situace a vyvíjí tlak na vypracování návrhu zákona nebo na jeho změnu. V naší zemi dle Ústavy České republiky může návrh zákona podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku a dle uvedeného se působení zájmových skupin v ČR omezuje zejména na tyto subjekty<sup>34</sup>. Činnost zájmových skupin je zaměřena na ovlivňování politiky vlád tak, aby z vládních rozhodnutí měla daná zájmová skupina buď přímo prospěch (zájmy jsou legitimním způsobem respektovány), nebo aby alespoň vládní rozhodnutí neohrožovala zájmy dané skupiny<sup>35</sup>. Tyto skupiny aktivně působí na politické autority z důvodu existence regulace ekonomických a jiných činností vládou, z čehož vzniká možnost přijmout regulující opatření ve prospěch skupiny.

Nelze ale hovořit pouze o čistě jednostranném vztahu, kdy zájmové skupiny si vynucují určité rozhodnutí ze strany vlády. Iniciativa může vycházet i od orgánů s legislativními pravomocemi, které požadují určité informace od zájmových skupin nebo přímo od firem pro svá rozhodnutí. Politici nejsou schopni obsáhnout všechny problémy v ekonomice a uvedená situace se vyskytuje zejména u značně specifických odvětví. Orgány snažící se o tvorbu zákonů týkajících se daného sektoru využívají zájmové skupiny nebo firmy jako významný zdroj informací, který by jim měl přispívat ke kompetentnějšímu rozhodnutí. V uvedeném případě samozřejmě vzniká riziko asymetrických a zkreslených informací. Vládě hrozí nebezpečí jednostranné orientace na zájmové skupiny nebo firmy zastupující dané odvětví a nelze vyloučit negativní důsledky projevující se v legislativní úpravě jejich působení. Odvětví se může například snažit monopolizovat svou pozici a snižovat tak šance pro konkurenty. Politici jsou při svém rozhodování také pod vlivem silného působení velkých zájmových skupin. Jedná se zejména o skupiny s celostátní působností, které jsou vysoce organizované a

<sup>33</sup> Říchová, B. , Úvod do současné politologie, Praha, Portál 2002

<sup>34</sup> David, R. , Politologie, Olomouc, Fin 1996

<sup>35</sup> Laboutková, Š. , Zájmové skupiny, Lobby, Acta Oeconomica Pragensia, 7, 1999, č. 3, strana 36 - 44

velmi početné. Jejich požadavky mohou být důvodem pro tvorbu jednostranného a neefektivního řešení. Uvedeným hrozbám pro hospodářskou politiku lze do určité míry čelit ustavením nezávislých komisí a týmů, které budou vyhledávat relevantní informace a omezovat zkreslení podkladů pro tvorbu zákonů.

Zda bude zájmová skupina úspěšná při prosazování svých zájmů a bude se aktivně účastnit ovlivňování hospodářské politiky, závisí na několika faktorech, které jsou buď dány a existují nezávisle na skupině nebo je může skupina svým jednáním ovlivnit. Různé faktory úspěšnosti byly mimo jiné uváděny jako součást politologických teorií zájmových skupin a také je lze odvodit ze zmíněného Olsonova přístupu a jiných ekonomických teorií. Obecně nelze jednoznačně tvrdit, že početnější skupiny budou hrát vždy dominantní roli. Přesto má ale faktor velikosti skupiny určitý vliv, což může vést ke sdružování podobných zájmových skupin s cílem lépe prosadit společný zájem. Skupina by měla být dále dostatečně organizovaná, aby vystupovala jednotně a přesvědčivě a rovněž musí vybrat schopné vůdce, kteří budou tlumočit její názory politickým autoritám. Důležitá je samozřejmě neustálá prezentace zájmů a šíření cílených informací na kompetentním místě a ve správný okamžik, k jehož odhadu pomáhá mimo jiné monitorování hospodářské politiky vlády. Skupiny si mohou vynutit pozornost i organizací násilných akcí. Za nejvýznamnější aktivitu zájmových skupin, kterou praktikují zejména ekonomicky orientované skupiny, lze považovat lobbying, díky kterému účelně ovlivňují politické prostředí. Úspěšnost při prosazování zájmů závisí také na tom, co dokáže zájmová skupina nabídnout politikům jako protihodnotu za jejich rozhodnutí ve prospěch skupiny, čímž může být již zmíněný zákon, jako změna nebo jiné výhody. Kromě již uvedených specifických informací zájmové skupiny nabízejí politikům své hlasy ve volbách, finanční podporu volebních kampaní a politických stran nebo různé věcné dary.

## 2. Lobbying

### 2. 1. Teoretické základy lobbingu

#### *Vymezení pojmu lobbying*

V 21. století neustálých změn, nových požadavků jak na firmy, tak na státy vzniká potřeba stále častěji sledovat zájmy dvou rozdílných skupin. Tyto skupiny jsou: podnikatelská a legislativní. Proto můžeme říci, že roste význam a potřeba lobbingu. Co si pod tímto pojmem můžeme představit?

Jak už to bývá, co odborník, to definice. Pohledy na lobbing se různí. Kotlerova definice lobbingu<sup>36</sup> : „*Lobbying je činnost, která zahrnuje jednání se zákonodárci a vládními úředníky za účelem podpory, zmírnění, nebo odstranění legislativních a regulačních překážek*“. Toto je poměrně úzké vymezení pojmu, tak jak ho ostatně chápe většina odborníků v oblasti lobby. Stále více se však prosazuje idea, že lobbing je možné aplikovat všeobecně na činnost, která představuje prosazování názorových pochodů určité zájmové skupiny, tedy jinými slovy nejen vztah zákonodárce – podnikatel. Každopádně, tento motiv je chápán stále jako hlavní a původní.

Podle Miroslava Foreta<sup>37</sup> je lobbování „*zastupováním a prezentací názorové organizace při jednáních se zákonodárci a politiky, získáváním nebo naopak předáváním informací*“. O lobbingu se dále hovoří jako o nové formě PR<sup>38</sup>. Přidává nový rozměr, když hovoří o tom, že by v rámci procesu lobbování neinformovali jen organizace zástupců v parlamentu o svých představách, ale aby i zákonodárci informovali firmy o připravovaných zákonech, na co by se firmy mohli s předstihem připravit, případně ovlivnit jejich konečnou změnu.

Americká liga lobbistů se dívá na lobbing jako na proces. „*Lobbying je snaha o ovlivnění určitého rozhodnutí osobně, pomocí dopisu nebo médií. Jde o hájení určitého názorového hlediska, a to buď určitou skupinou nebo jednotlivci, např. se jedná o univerzity, církve, charitativní organizace, organizace prosazující ochranu přírody nebo práva seniorů. Může se dokonce jednat i o místní samosprávu či cizí vlády. Lobbying však zahrnuje mnohem víc než samotné přesvědčování zákonodárců, za který je často považovaný. Komunikace s vládními*

---

<sup>36</sup> Philipp Kotler: Marketing management, strana 691 – 692

<sup>37</sup> Miroslav Foret: Jak komunikovat se zákazníkem, strana 162 – 163

<sup>38</sup> Public relations – v překladu „oddělení pro styk s veřejností, tiskové oddělení“



*úředníky a zákonodárci reprezentuje časově nejmenší část práce lobbisty. O mnoho více času musí věnovat přípravě. K ní patří především zkoumání a analýza legislativy a návrh na regulaci, monitorování, podávání zpráv o vývoji, navštěvování zásadních legislativních orgánů, vytváření koalic na základě společného zájmu a práce s těmito koalicemi. Dále jde o vzdělávání a osvětu nejen vládních úředníků, zaměstnanců, ale i manažerů firem (klientům) a možných dopadech připravovaných změn. “*

Trochu širší pohled na lobbování nám přináší následující definice. Pochází od Petra Tófalvi, maďarského člena skupiny "Sedmihradská lobby". Zákonodárci jsou dle jeho názoru v klasickém demokratickém systému volení lidmi proto, aby reprezentovali zájmy a představy svých voličů. Proto nejen zákonodárci jsou strategickou skupinou, na kterou lobbisté působí. Je nutné prosadit a prezentovat názory široké veřejnosti, a to jak prostřednictvím médií, tak i jinými formami komunikace. *‘Lobbování je organizovaná činnost sloužící k přesvědčování a ovlivňování zákonodárců a v neposlední řadě i veřejnosti k tomu, aby se něco podniklo nebo naopak nepodniklo ve prospěch určité věci. Lobbisté tedy v první řadě prosí a nadávají. Vlastně i dávají, ale to jen nepřímo, zprostředkovaně a v zájmu, ve kterém působí. ‘*

Jinou definici především ve vztahu k evropskému lobbingu a Evropské unii uvádí Olivier de Schutter, 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, které jsou hypoteticky považovány za odlišné od obecnějších komunitárních zájmů. Jestliže činnost spočívající v lobbingu může nabýt různých podob, pak je na místě odlišovat od sebe tzv. podpůrné skupiny (veřejně prospěšné), které se zaměřují na podporu jedné problematiky (sociální vyloučení, rasismus a xenofobie, podpora lidských práv, životní prostředí, atd.) a zájmové skupiny (vzájemně prospěšné), které zastupují pouze zájmy svých členů (například komerční prostředí, odbory nebo národní a korporativní organizace).“* Ani tato definice však plně nevyčerpává pojem lobbingu. Její hlavní nedostatek spatřuji v nejasném vymezení a rozdělení jednotlivých typů skupin, jak těch zaměřených na prosazování obecně prospěšných cílů, tak skupin prosazujících soukromé zájmy.

„Ideální“ definice lobbingu by tedy měla postihnout<sup>39</sup>:

- vymezení lobbingu vůči korupci;
- vymezení lobbingu vůči reprezentaci prostřednictvím volených zástupců;
- vymezení lobbingu jako zdroje informací a odborných expertíz;
- jasné vymezení aktérů lobbingu, které tuto skupinu nezužuje pouze na tzv. komerční lobbisty či na lobbisty prosazující vlastní zájmy, ale jejíž součástí také je skupina lobbistů, kteří nelobbují pouze ve vlastním zájmu;
- vymezení cílů lobbingu.

Těmto uvedeným bodů nejlépe vyhovuje definice odborníka na problematiku lobbingu na evropské úrovni Luigiho Graziana, který tento pojem vykládá následovně: *„Lobbing je specializovaná a odborná reprezentace prostřednictvím široké škály prostředků, které v zásadě vylučují korupční výměnu služeb; ve své povaze velmi odlišná od obecné nespecializované 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.“*

Lobbing je formou prosazování cílů zájmových skupin<sup>40</sup>. Jedná se o relativně široký pojem zahrnující různé aktivity zájmových skupin, jejichž ústředním atributem je určitý konkrétní zájem. Předmětem lobbování se může stát jakýkoli zájem nebo problém z oblasti lidské činnosti. Obecně lze lobbing popsat jako vztah dvou subjektů: Lobbisty čili lobbojícího (aktivní strana) a lobbovaného (pasivní strana). Lobbovaný představuje konkrétního držitele faktické moci a jeho výkon moci se lobbista snaží ovlivnit. Aktivity lobbistů spočívají v ovlivňování a působení na členy parlamentu, vládní úředníky a politické osobnosti za pomoci celé řady postupů: od již zmíněného předávání informací, které slouží jako podklady pro rozhodování, přes přesvědčování až po krajní případy vydírání a podplácení.

## 2. 2. Vznik lobbingu

Prapůvod lobbingu je za oceánem, ve Spojených státech amerických. Tam se v lobby (předsálích) různých hotelů a dokonce i na půdě samotného washingtonského Kapitolu

---

<sup>39</sup> Insitut pro politickou a ekonomickou kulturu převzato, Luigi Graziano, „Lobbying and the Public Interest“, v: P.-H. Claeys, C. Gobin, I. Smets, P. Winand, Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne/Lobbying, Pluralism and European Integration, PIE-EIP, Brusel 1998, str. 43

<sup>40</sup> Žák, M. , Velká ekonomická encyklopedie, Praha, Linde 1999, strana 378  
Vzhledem k lobbistickým aktivitám zájmových skupin se kromě označení „zájmová skupina (interest group)“ používá i pojem „nátlaková skupina (pressure group)“

setkávali zástupci parlamentů, zákonodárci s představiteli podnikatelského sektoru. Zde se setkávali zástupci jednotlivých skupin, prezentovali představy o přínosu nových zákonů, debatovali připravované legislativní normy, nebo se snažili působivou argumentací zvrátit vývoj věcí a prostřednictvím volených zástupců do nových norem zakomponovat své představy. Tímto způsobem to fungovalo již od 18. století. Samotný pojem *lobbying* byl poprvé použit v roce 1832 při projednávání železničního zákona senátorem Morillem. Senátor Morill dal jméno činnosti lidí, kteří se prostřednictvím peticí snažili oslovit zákonodárce v Kapitolu. Těmto zákonodárcům se na začátku století říkalo '*lobby agents*'.<sup>41</sup>

Už se asi nikdy nezjistí, jestli název těchto agentů vznikl podle místnosti přímo v Kapitolu nebo podle místnosti v hotelu Willard ve Washingtonu, který byl oblíbeným místem setkávání politiků. Pro nás je podstatné, že tento pojem vznikl. Tento pojem byl základem pro vznik nového fenoménu v marketingové komunikaci. Později došlo k malé kosmetické úpravě názvu – výraz *lobby – agents* byl upraven na kratší *lobbyists*. Tak vznikl lobbying, jak ho známe dnes.

Termín lobbying je opravdu zajímavý. Na jednu stranu zní dosti vznešeně, na straně druhé vzbuzuje nedůvěru, protože se dotýká velice citlivé otázky práva. Je to vlastně prosazování zájmů jedné strany na úkor strany druhé. Historie nám přinesla mnoho zajímavých, často nepochopitelných rozhodnutí vlád a parlamentů, kde lobbující strana dokázala vytěžit maximum. Za absolutní důkaz síly lobbyingu můžeme považovat situaci, která se odehrála na začátku historie USA jako jednoho státu.

John Madison, americký senátor si uvědomoval, že lobbying s sebou přináší velké riziko. Jde hlavně o nebezpečí vlivu zájmových skupin, které by se mohly stát při nedostatečné regulaci a benevolenci stát skupinami nátlakovými. Strach z přílišné důvěry a možných komplikací z této důvěry plynoucí ho donutil k názoru, že vláda by neměla být ten, kdo je předmětem lobbyingu různých zájmových skupin (které by potom zakomponovala do zákonů, vyhlášek a dalších opatření), ale že by měla být ten, kdo bude soudcem rozhodcem v legislativních sporech. Tím by se vláda 'stavěla' mezi protichůdně rozmýšlející skupiny a hledala by cestu kompromisů. Vláda by podle Madisona měla jen poslouchat a sledovat různé zájmy. Na vlastní kůži se však přesvědčil, jaká je realita:

*Senátor Madison, tak jako i ostatní senátoři, byl pozván zástupci firmy Ohio Company na večeři. V příjemné, pokojné a srdečné atmosféře si poslechl plány firmy. Záměrem firmy*

---

<sup>41</sup> Ondřej Hradil: Analýza lobbyingu českých firem v EU – disertační práce, [www.alldc.org](http://www.alldc.org)

*bylo odkoupit 1,5 miliónů akrů neprozkoumané půdy. Zástupci firmy Ohio Company působili strategicky a velice účinně, a dosáhli svého cíle. Senát plný navečeřených senátorů prodal neprozkoumanou půdu firmě Ohio za neuvěřitelnou cenu, 9 centů za akr. Zde vidíme, že firma Ohio dokázala úžasným způsobem přesvědčit senátory o výhodnosti jejich projektu – a to vše podle pravidel a v rámci zákonnosti. To, že vláda ztratila svou usměrňovací úlohu a nechala se vtáhnout přímo do víru lobbujících firem, je v tomto případě naprosto evidentní. A to, že ovlivnila i antilobbistického Madisona, to vše je ukázkou vzoru příkladného lobbingu. Tento případ se stal nadlouho vzorem pro další generace lobbistů.<sup>42</sup>*

V bývalém Československu se první stopy lobbingu objevily až po roce 1918. Ottův slovník naučný ještě heslo lobby neobsahoval.<sup>43</sup> V totalitním režimu se vytratila podstata a smysl lobbingu. Komunismus přidělil lobbingu svou vlastní nálepku. Považoval ho za *'systém ovlivňování a korumpování poslanců v kapitalistických státech ve prospěch monopolistických zájmových skupin.'*<sup>44</sup> Dá se říci, že vnímání lobbingu jako určitého druhu korupčního chování se v České republice zachovalo dodnes (tomu se budu podrobněji věnovat v kapitole 5. Český lobbings).

### **2. 3. Místo lobbingu v marketingovém mixu**

V historickém vývoji si lobbings našel stálé a strategické místo v rámci marketingového mixu. Komunikace, prezentace svých názorů, to je cesta, jak dostat ty pravé informace do povědomí druhé strany. Kotler<sup>45</sup> zařazuje lobbings do agendy Public Relations, tedy do dalšího obrovského fenoménu, který ovlivňuje mínění veřejnosti. Když si vezmeme definici pojmu PR, že jde o *cílevědomé budování vzájemných vztahů mezi organizací a veřejností*<sup>46</sup> a porovnáme ho s definicí lobbingu např. podle Americké ligy lobbistů, musíme s Kotlerem souhlasit. Skutečně můžeme marketingový mix považovat za jakousi větev PR, speciálně zaměřenou na vztah s tou částí veřejnosti, která tvoří zákony.

---

<sup>42</sup> Bořek Vašíček: Zájmy, zájmové skupiny a lobbings – disertační práce

<sup>43</sup> PHDr. Miloš Bednář: Etika lobbings, Marketing Media, č. 8/1999 a č. 9/1999

<sup>44</sup> PHDr. Miloš Bednář: Etika lobbings, Marketing Media, č. 8/1999 a č. 9/1999

<sup>45</sup> Philip Kotler: Marketing management, strana 691 - 692

<sup>46</sup> Jaroslav Kohout: Veřejné mínění, image a metody public relations, strana 34

### Kotlerovo dělení PR činností:

- *vztahy s tiskem* - jejich cílem je umístit vhodně zprávy pro vyvolání pozornosti (to jak na osobu, výrobek nebo službu)
- *publicita výrobku* – zahrnuje úsilí propagovat specifické výrobky
- *firemní komunikace* – tyto aktivity zahrnují jak vnější, tak i vnitřní komunikaci
- **ovlivňování – lobbying**<sup>47</sup>
- *poradenství* – zahrnuje poradenské služby pro vedení formy v oblasti veřejných záležitostí, postavení a image firmy

## **2. 4. Předpoklady existence lobbyingu**

Lobbying, jak už bylo dříve zmíněno, vznikl ve Spojených státech amerických. Je třeba podotknout, že se tak stalo již v demokratickém prostředí. Právě demokracie a svoboda vyjadřování a názorů vytváří základní rámec pro existenci čistého zákonného lobbyingu. Jaké jsou tedy předpoklady pro existenci a fungování lobbyingu ve společnosti?

Jestliže lobbying není ničím jiným než komunikačním procesem mezi lobbistou na jedné straně a státní správou a politickým establishmentem na straně druhé, je důležité, aby bylo možné přenos informací uskutečnit. To znamená, že musí být ponechána svoboda vyjadřování i svoboda přístupu k představitelům tvorby a schvalování legislativy i dalších opatření státu. Jestliže by existovala překážka, která by zablokovala přenos názoru lobbisty k poslanci, lobbying by se v tomto případě vůbec nemohl uskutečnit. Naštěstí demokratická společnost podobné překážky lobbyingu neklade, a proto se může daná informace bez problémů a omezení dostat k poslanci – ten však samozřejmě musí projevit zájem ji přijmout.

Tímto se dostáváme k dalšímu předpokladu existence lobbyingu: ochota představitelů státní správy a politického prostoru přijímat informace z podnikatelského prostředí, či z prostředí různých zájmových skupin. Díky tomu, že ve státech se systémem zastupitelské demokracie zastupují občany země jejich volení zástupci (závislí na hlasech svých voličů), jsou tito zástupci ve valné většině případů různým návrhům na úpravu legislativy přístupní. Každé odmítnutí poslechnout si jiný názor by mohlo ohrozit v příštích volbách jejich znovuzvolení. Je ovšem nutné upozornit, že jediné, co by lobbisté od zákonodárců měli očekávat, je, že si zákonodárci jejich názory a argumenty poslechnou, ale to je tak vše, co mohou očekávat, protože konečný výsledek návrhu zákona je většinou směsicí různých názorů a argumentů rozličných stran. Je proto naivní očekávat, že daná legislativní norma

---

<sup>47</sup> viz. definice lobbyingu podle Kotlera

bude beze zbytku kopírovat názor jediné lobbistické strany. Ve svobodné společnosti neexistuje žádný zákonný prostředek, kterým by lobbisté mohli poslance či politika donutit k akceptování jejich zájmu. Jaký postoj daný zákonodárce zaujme, záleží jen a jen na něm. Případné tlaky ze strany přisvědčovatелů, ať už v podobě nějaké konkrétní kladné 'motivace' – tedy slíbení určitého osobního prospěchu, nebo záporné - tedy vydírání a vyhrožování nemají s lobbingem nic společného a jsou pouze příkladem nekalého ovlivňování a korupce.

Dalším předpokladem pro existenci lobbingu je absence korupce. Jestliže máme lobbovat v korupčním prostředí, je to opravdu nesnadné a lobbing je zatlačován do pozadí neetickým a hlavně protizákonným způsobem konkurenčního boje. Dle mého názoru zvýhodňování zájmů, které jsou podporované korupcí nebo jiným prospěchem zákonodárce, zabíjí základní účel a vlastně i hlavní důvod existence lobbingu – zkvalitňování legislativy a zabraňování neblahým důsledkům nedostatečně připraveného zákona. Korupcí se totiž neprosadí ten nejlepší a nejkvalitnější návrh, ale ten, který je pro zákonodárce finančně nejzajímavější.

Zrekapitulujme si tři základní předpoklady existence lobbingu:

- Absence nepřekonatelných překážek v informačním toku.
- Ochota zákonodárce (politika) přijímat informace vyslané lobbistou.
- Potlačení vedlejších motivů a stimulů, které by mohly ovlivnit nekalé přijetí určitého zájmu.

Pokud jsou výše uvedené předpoklady splněny, lobbing může proběhnout. Jakmile však nejsou výše uvedené podmínky splněny, prostředí je k lobbingu nevhodné a lobbing přechází v korupci.

#### **2. 4. 1. Členění lobbingu z hlediska sledovaných zájmů**

Lobbing je dosti široký pojem. Lobbovat mohou např. malé firmy za určitou úpravu zákona, který by jim jinak znemožnil existenci, lobbovat může stát za své zájmy v Evropské unii. Důvody lobbingu mohou být dosti rozmanité, stejně tak jako jeho aktéři. Lobbovat může dokonce i jedinec ve věci, která se ho přímo dotýká a ke svému lobbování si může vybrat různé úrovně. Všechny lobbistické kampaně však mají jedno společné. Co najdeme bez výjimky u všech druhů lobbingu? Každá entita, která lobbuje, prosazuje určitý zájem. Každá entita jde za určitou vytipovanou osobou, do určité instituce či organizace, s cílem seznámit je

se svým záměrem, zájmem a pomocí argumentů se je snažit přesvědčit o správnosti a oprávněnosti svých názorů a argumentů.

Podle toho, jaký sledujeme zájem, můžeme lobbistické kampaně roztřídit na:

- lobbying za prosazení obecného zájmu
- lobbying za prosazení vlastního, individuálního nebo kolektivního zájmu

Toto členění je primárně založeno na významu daného problému, za který lobbujeme pro společnost. Můžeme však posuzovat míru obecného zájmu prostřednictvím podpory, která se danému problému od společnosti dostává. Jde v podstatě o dvojí pohled na jednu věc. V každém případě je však toto členění hierarchické – na nejnižším stupni významnosti a podpory leží individuální zájem, poté následuje kolektivní a nakonec obecný zájem.

#### **2. 4. 2. Lobbying za prosazení určitého zájmu**

Představme si různé nadace, které pomáhají postiženým dětem a podobně společensky znevýhodněným lidem, jak lobbují za podpory široké veřejnosti, za zrušení legislativního nedostatku a je nám jasné, jak tento typ lobbingu vypadá. Skupině, která se snaží prosadit určitý návrh, nejde o vlastní prospěch (ale i to je u obecného zájmu možné), ale chce v první řadě zabránit vzniku legislativního nedostatku, který by mohl celospolečensky uškodit. Mezi takové lobbistické kampaně lze zařadit skutečně jen ty, které naplňují podstatu obecného zájmu bez toho, že by určité části společnosti výrazně škodili. Potom bychom již nehovořili o zájmu obecném, ale o zájmu většinovém, nebo-li kolektivním. Mnozí by mohli namítnout, že žádný obecný zájem neexistuje, protože abychom mohli někomu dát více, musíme druhé straně ubrat. *Proto za obecný zájem můžeme pokládat jen takový zájem, při jehož prosazování nezpůsobí přilepšení jedné významné entitě společnosti výrazné existenční problémy jiné společenské entitě s minimálně stejnou společenskou vahou.* Za společensky významnou entitu můžeme považovat strategickou firmu, která je důležitá pro ekonomiku celé země, neziskovou organizaci, obec a stát.

#### **2. 4. 3. Lobbying za prosazení individuálního nebo kolektivního zájmu**

Lobbovat samozřejmě můžeme i za individuální nebo kolektivní zájem. Tento způsob lobbingu je častější než lobbying za obecný zájem. Můžeme říci, že v podstatě každému obecnému zájmu předchází nějaký individuální či kolektivní zájem.

Ve většině případů však není možné, aby byl zájem, který lobbista zastupuje, považovaný za zájem obecný.<sup>48</sup> Lobbista se tak musí snažit prosadit názor individuální nebo kolektivní – ať už je většinový nebo menšinový. Mylná je představa, že lobbování za individuální zájmy či problémy je odsouzené k neúspěchu. Šance na příznivý výsledek kampaně jsou sice menší než u lobbování za obecný zájem, ale rozhodně nemůžeme říci, že by byly malé nebo dokonce mizivé. Záleží na typu prosazovaného problému, jeho závažnosti, profesionalitě a schopnostech lobbisty a ochotě zákonodárce. Jako příklad nám může posloužit jakýkoli podnikatel, kterému se nelíbí dotace pro jeho místního konkurenta.<sup>49</sup> Kdyby tento podnikatel sám zavolal svému volenému zástupci a oznámil mu, že se mu rozhodnutí o dotaci nelíbí, že byl konkurent na jeho účet zvýhodněn, těžko bude úspěšný. Když však zpracuje analýzu, na které ukáže, že dotace pro konkurenta výrazně zasáhla do konkurenčního prostředí, že byly narušeny zásady spravedlivého konkurenčního boje, má o mnoho větší šanci na úspěch. Musí najít správné místo, na které se při lobbování soustředí a pokusit se udělat maximum pro to, aby zvýšil význam svého zájmu v očích voleného zástupce.

Podobné to je i s kolektivními zájmy. Výchozí pozice pro lobbing je sice lepší než u zájmů individuálních a současně horší než u zájmů obecných, ale správnou taktikou, hledáním citlivých míst a vhodných přesvědčovacích postupů si lobbista může zabezpečit úspěch. Specialitou kolektivních zájmů je to, že jsou často zákonodárci považovány za obecné, i když nesplňují základní požadavek obecnosti – tedy neškodnost rozhodnutí pro jiné, minimálně stejně významné entity společnosti.

#### **2. 4. 4. Výhody členění podle sledovaných zájmů**

Proč je podstatné si rozdělit lobbistické kampaně podle toho, za jaký zájem lobbují? Důležitost tohoto dělení není samoučelná a navíc se projeví při přípravě a realizaci samotného lobbingu.

Vždy je dobré si dopředu určit, který typ zájmu můj problém představuje. Podle toho můžeme následně naplánovat taktiku, kterou se pokusím svůj zájem prosadit u politického

---

<sup>48</sup> Bylo by zjevně velice naivní si myslet, že lobbováním za určitý individuální a kolektivní zájem nebude nikdo jiný poškozen. Záleží na tom, jaký dopad bude mít rozhodnutí ve prospěch jednoho subjektu na subjekty jiné. Ideální a z etického hlediska prakticky nenapadnutelný lobbing je ten, kterým se bojuje za prosazení obecného zájmu. Tento typ lobbingu je však bohužel vzácný.

<sup>49</sup> V tomto příkladě zkoumáme pohled konkurenta, který se cítí být poškozen rozhodnutím o přidělení dotace jeho konkurenta. Na tomto příkladě se vyjímá problematičnost dělení zájmů na většinové (kolektivní) a obecné. Toto dělení je velice citlivé na individuální posouzení a může vyvolat různé názory na obecnost daného zájmu.



představitele, či úředníka státní správy. Když sleduji svůj individuální zájem, nemůžu se spoléhat na to, že prostřednictvím apelu na veřejnost vyvinu tlak, který nakonec zákonodárce přesvědčí. Naopak, mobilizace veřejnosti je výraznou pomůckou, když je předmětem lobbingu obecný, společensky významný zájem.<sup>50</sup> Poslanec by měl cítit, že obecný zájem je skutečně důležitý a jeho neakceptování by mohlo způsobit velké škody.

Při prezentování lobbovaného problému by měl lobbista už dopředu odhadnout postoj zákonodárce a současně jaký význam dané lobbistické kampani poslanec přisoudí. Podle toho potom ví, jaké prostředky, v jaké intenzitě a formě při jednání s ním použít. Jestliže lobbista dokáže určit typ zájmu, který hájí, umí lépe odhadnout postoj zákonodárce. Je rozdíl, zda přijde za poslancem podnikatel, který začne lobbovat proti dotaci, kterou by měl údajně od státu dostat jeho místní konkurent, nebo zda přijde jiný podnikatel, který odhalil nedostatek v zákoně, který by mohl narušit podnikatelské prostředí v celém státě. Dá se očekávat, že postoj poslance bude k oběma problémům úplně jiný. První podnikatel a jeho soukromá stížnost ho pravděpodobně nechá chladným, druhá případ obecnějšího charakteru způsobí okamžitou reakci a mobilizaci všech dostupných prostředků na odstranění chyby. Zde vidíme, jak je důležité zvolit takový způsob přesvědčování, který efektivně zapůsobí na zákonodárce a politiky.

Je zřejmé, že rozdíl mezi obecným a kolektivním zájmem je často velice malý a může se stát, že se dokonce překrývají – záleží velmi často na úhlu pohledu. Platí však obecně jedno pravidlo: *Čím větší podpora různých entit společnosti, tím větší šance na úspěch.*

Podle primárního cíle lobbingové kampaně rozdělujeme lobbing na:

- ❑ obranný lobbing
- ❑ útočný lobbing

### ***Obranný lobbing***

Když se řekne slovo lobbing, většina si představí, jak se lobbista mermo mocí snaží přesvědčit poslance o škodlivosti přijímaného zákona nejen pro něj, ale i pro celé odvětví. To je klasický případ obranného lobbingu. Obranný lobbing tady představuje proces prosazování vlastních zájmů do norem se základním cílem ochránit sama sebe před nepříznivými následky přijímaného opatření. Opět si můžeme danou situaci ilustrovat na případě podnikatele, který

---

<sup>50</sup> Lobbingu vedenému přes veřejnost se budu věnovat dále ve své práci.

našel chybu v zákoně, který by znamenal krach mnoha podnikatelů, pravděpodobně i jeho. Rozpoznal nebezpečí, které bylo nutné zažehnat a lobbying používá jako způsob záchrany.

### ***Útočný lobbying***

Na opačné straně stojí útočný lobbying. Cílem není záchrana, ale poškození konkurence. Typickým příkladem je lobbování konkurentů firmy Microsoft na americké politické scéně s cílem oslabit pozici Microsoftu.<sup>51</sup> Společnost Microsoft musela čelit v devadesátých letech minulého století problémům z obvinění z monopolních praktik. Federální obchodní komise začala vyšetřovat praktiky společnosti při poskytování licencí na software. Po dvouletém vyšetřování nakonec komise nevniesla žádné obvinění z porušení hospodářské soutěže. Na scénu však vstoupili konkurenti a spustili útočný lobbistický boj zaměřený na nové prošetření Microsoftu. Zatlačili na senátory – jmenovitě na Howarda Metzenbauma (Demokratická strana) a Orrin Hatch (Republikánská strana), kteří dále přesvědčili zástupkyni generálního prokurátora Annu K. Bingamanovou, aby znovu přezkoumala případ Microsoft. Nám na tomto místě nejde ani tak o výsledek – obvinění společnosti Microsoft z nespravedlivého vyloučení softwarových konkurentů z trhu – ale o způsob lobbyingu, jaký konkurenti proti Microsoftu použili. Jednalo se o útočný lobbying, jehož cílem bylo primárně uškodit Microsoftu (nejúspěšnějšímu hráči na softwarovém trhu). Nikomu z hlavních konkurentů nehrozil zánik – tedy na zádní existenční nebezpečí, pouze jim šlo o oslabení největšího rivala a omezení jeho podílu na trhu.

Ani rozdíl mezi útočným a obranným lobbyingem však není tak jednoznačný. Vezměme si našeho podnikatele, jehož konkurent dostal dotaci. Na ochranu svých práv může podnikatel protestovat a lobbovat, aby nastala změna. Hrozí mu znevýhodnění, a tak se brání. To je však jen jeden pohled. Na druhé straně to, že pekař – konkurent dostal dotaci, určitě mělo nějaké opodstatnění a protestující podnikatel svou aktivitou proti němu vlastně útočí. Možná s trochou zjednodušení můžeme v tomto případě za obranný lobbying považovat, kdyby si podnikatel nárokoval od státu stejné dotace, jako dostal jeho konkurent a naopak za útočný lobbying by mohly být považovány aktivity, které by směřovaly k zrušení dotace udělené konkurentovi s případnými dalšími pokutami. Avšak ani takové zjednodušení není úplně jednoznačné.

Stejně tak i na případ Microsoftu bychom se nemuseli nutně dívat jako na útočný styl lobbování. Někdo by mohl namítnout, že když se konkurenční firmy cítily poškozené a viděly

---

<sup>51</sup> Dominick T. Armentano – Proč odstranit antimonopolní zákonodárství, strana 23 - 29

to jako důsledek narušení pravidel hospodářské soutěže, chránily jen svá přirozená práva. Posouzení, zda se jedná o ochranný, nebo útočný lobbying je tedy závislé na úhlu pohledu a častokrát jen lobbisté ví, jaký byl jejich prvotní záměr, jestli ochránit vlastní přirozená práva, nebo poškodit postavení svého konkurenta.

Lobbyování probíhá dvěma možnými způsoby:

- *přímé lobbyování* (lobbují zástupci zájmové skupiny)
- *celoplošné lobbyování* (lobuje celá skupina i její sympatizanti)<sup>52</sup>

Zástupcem zájmové skupiny je buď její vlastní člen, nebo profesionální lobbista, který reprezentuje tuto skupinu před vládou a zpravidla má určité kontakty mezi politickými autoritami. U lobbyování se předpokládá primárnost verbální komunikace a úkolem lobbujícího je zejména komunikovat s politiky, dále neustále hájit, prezentovat a upozorňovat na zájmy skupiny s cílem naklonit státní úředníky k podpoře těchto zájmů. Zástupce skupiny vyhledává osobní schůzky s politickými činiteli a během lobbyování může dojít i k použití nelegálních nástrojů, jako již uvedené nabízení úplatků nebo vydírání. Je-li lobbyování ošetřeno efektivní legislativou, je užití nelegálních nástrojů riskantnější a ne příliš používané. Lobbying je obvykle dlouhodobá záležitost, neboť spočívá ve vytváření pozitivních vztahů mezi zájmovou skupinou a politiky. Pokud se jedná o celoplošné lobbyování, dochází k vytváření rozsáhlé kampaně, která bývá zpravidla finančně, časově i organizačně náročná a chybí rychlá zpětná vazba. Členové skupiny využívají při lobbyování telefonní hovory, telegramy, e-maily, dopisy, letáky a mohou i použít i nátlakové metody, jako jsou demonstrace nebo protestní pochody. Tyto metody mají spíše krátkodobou účinnost a jsou využívány jako podpora přímého lobbyování.

Předmětem lobbyingu, jak již bylo uvedeno, je určitý zájem, jehož součástí je zpravidla prosazení, udržení či naopak zrušení nějaké relativní (ne)výhody oproti většině ve společnosti. Prosazením zájmu určité skupiny jedinců vzniká často újma ostatním subjektům v daném prostředí. V určitých případech není možné z pohledu zájmové skupiny trvat pouze na jediném možném řešení konkrétního problému a je nutné nalézt a spokojit se s vzájemně výhodným kompromisem.

---

<sup>52</sup> Labouková, Š. , Zájmové skupiny, Lobby, Acte Oeconomica Pragensia, 7, 1999, číslo 3, strana 36 – 44

V ekonomice existují vedle sebe značně protikladné zájmy, které mohou být příčinou lobbistických sporů.

Dle jejich nositelů lze uvést následující členění lobbingu:

- lobbying malých a středních podnikatelů a lobbying velkých firem a korporací
- lobbying exportérů a importérů
- lobbying podle sektorů – služby, zemědělství, průmysl a jejich jednotlivá odvětví
- lobbying producentů, obchodníků a spotřebitelů
- lobbying zaměstnanců, zaměstnavatelů a majitelů

Dále lze rozlišit jednotlivé úrovně aplikace lobbingu, neboť v dnešní společnosti existuje hierarchický systém rozhodování.

Způsob lobbování je na každé rozhodovací úrovni do jisté míry specifický:

- vnitrostátní lobbying
- lobbying překračující hranice státu

U vnitrostátního lobbingu lobují subjekty, které náleží k danému státu s cílem ovlivnit prostředí a prosadit své zájmy v hranicemi vymezené oblasti. Na této úrovni se při svých aktivitách řídí zákony a jinými pravidly platnými na daném území a prezentují své zájmy u lokálních nebo státních autorit.

Vzhledem k neustále se rozvíjícímu mezinárodnímu obchodu a pokračujícímu trendu globalizace roste důležitost mezistátních styků a tím i váha tzv. nadstátního lobbingu jako například lobbování jednotlivých států nebo jejich seskupení a lobbování mezinárodních organizací a velkých nadnárodních korporací. Uvedený lobbying je do jisté míry specifický, neboť dochází ke střetu odlišných legislativních norem a projevuje se také existence rozdílných kultur. Vzhledem k relativní důležitosti národních zájmů lze vymezit lobbying na úrovni státu, kdy lobuje přímo stát (respektive jeho zástupci) za nerozlišené subjekty národa nebo státní reprezentanti zastupují zájmy svých konkrétních subjektů. Uvedené státní aktivity v mezinárodním prostředí činí z lobbingu věc vysoké profesionality a statusu.

Stát prosazuje své zájmy a vynakládá na tuto činnost příslušné prostředky s ohledem na vývoj ekonomiky, konkrétní realizaci zvolené hospodářské politiky a dále vzhledem k prioritám zahraniční a zahraničně-obchodní politiky. Ekonomické lobbistické zájmy státu směřují k posilování prosperity státu a zpravidla obecně spočívají na jedné straně v ochraně domácí ekonomiky a na straně druhé v stimulaci exportu a podpoře zahraničních investic na

území státu. Prosazení uvedených zájmů stát dosahuje vytvářením různých protekcionistických nebo naopak protidiskriminačních opatření. Nelze opomenout také snahu státních zástupců o vytváření dobrého jména státu v zahraničí s cílem vytvořit pozitivní „image“ státu a získat lepší postavení mezi ostatními státy nebo činnost směřující k rozvoji kulturní spolupráce. Stát své zájmy vyjadřuje vůči jednotlivým státům (nebo jejich seskupení), vůči mezinárodním organizacím nebo lobuje u konkrétních subjektů v cizím státě. Zástupci státu, jednající i ve jménu jednotlivých obyvatel daného území mají při prosazování zájmů relativně „volnou ruku“, neboť chování státu je obtížně sankcionovatelné ze strany občanů a pojem národní nebo státní zájem je příliš široký, značně nejasný a může být i zneužitelný. Lobbings překračující hranice států je, jak již bylo uvedeno dosti specifický a to nejen z důvodu existence mezinárodního prostředí a subjektů, jako je například stát nebo mezinárodní organizace, ale také kvůli možné neexistenci centrálních pravidel.

Lobbistické spory mohou být řešeny i na půdě mezinárodních organizací jako je například Světová obchodní organizace (WTO).

V mezinárodním prostředí mohou být aktivní i významné zájmové skupiny nebo nadnárodní korporace bez státního zastoupení, přičemž se jedná zpravidla o společnosti s významnou pozicí na trhu a s dostatečným množstvím kapitálu, který je schopen pokrýt výdeje spojené s prosazováním zájmů v několika státech (eventuelně světadílech).

Ve své práci se budu dále zabývat zejména lobbings překračujícím hranice státu, tedy lobbings v EU. Ráda bych ovšem nejdříve popsala situaci v USA, které jsou kolébkou lobbingsu.

### 3. Zájmové skupiny v USA

Ve Washingtonu, hlavním městě USA, má vedle ústavních orgánů své zastoupení více než 7000 nejrůznějších organizací, které chtějí spoluurčovat politické směřování země.<sup>53</sup> Uvedený počet těchto terminologicky správně označovaných “zájmových skupin” či prostě “lobby” je jistě úctyhodný. Proč zrovna v USA najdeme tolik institucionalizovaných projevů zájmů? Tento fakt má jistě mnoho důvodů. V první řadě Spojené státy jsou velkou zemí se značným počtem obyvatel, kteří jsou potomky přistěhovalců množství ras a kultur. Funguje zde např. minimálně 85 církví, přičemž každá z nich má nejméně 50 000 členů. V důsledku nalézáme v USA obrovskou rozmanitost názorů a zájmů. Jako druhý důvod uvedeného rozmachu lobbistických skupin v USA můžeme jmenovat určitou slabost politických stran. Například v Chicagu, kde je silná Demokratická strana, působí zájmové frakce jen v omezené míře a do jisté míry jsou i pod demokratickým vlivem a naopak v některých jiných městech (Boston, Los Angeles), kde jsou strany slabé, funguje mnohem více zájmových skupin s výraznějším vlivem na veřejnou politiku.<sup>54</sup> V neposlední řadě je jistě důvodem samotná lidská přirozenost. Nejlépe to dokresluje citát Jamese Madisona: “Trvalé zdroje frakcí jsou tudíž přítomny v samé podstatě člověka, všude, jak zjišťujeme, se projevují v činnostech různé intenzity podle toho, jaké okolnosti v občanské společnosti existují.” Madison sám však pohlížel na zájmové skupiny či “frakce” spíše negativně, protože v nich viděl přílišný prostor pro reprezentaci a prosazování dílčích sobeckých zájmů. Na druhou stranu, ale pokládal za nepřijatelné potlačování svobody za účelem omezení oněch sobeckých postojů.

#### ***Zakotvení zájmových skupin v americkém právu***

Dle výkladu americké ústavy je činnost zájmových skupin formou politického projevu, chráněného prvním dodatkem k ústavě z roku 1791.<sup>55</sup> Další právní normou v uvedené oblasti

---

<sup>53</sup> Wilson, J.: Jak se vládne v USA. Praha, 1995.

<sup>54</sup> Wilson, J.: Jak se vládne v USA. Praha, 1995.

<sup>55</sup> “Kongres nesmí vydávat zákony zavádějící nějaké náboženství, nebo zákony, které by zakazovaly svobodné vyznávání některého náboženství, právě tak nesmí vydávat zákony omezující svobodu slova nebo tisku, právo lidu pokojně se shromažďovat a právo podávat státním orgánům žádosti o nápravu křivd.”

byl zákon z roku 1946 o federální regulaci lobbistické činnosti, podle kterého “se osoby nebo skupiny, snažící se ovlivňovat zákonodárnou činnost, musí registrovat u tajemníka senátu a u tajemníka Sněmovny reprezentantů a každé čtvrtletí předkládat účetní zprávu. Činnost zájmových skupin dle tohoto zákona je však regulována pouze ve federální oblasti. Další snahy o právní regulaci reprezentace zájmů se pohybovaly hlavně v oblasti snahy o zveřejňování jmen přispěvovatelů na účty lobbistů. Díky pochopitelnému odporu všech potencionálně dotčených organizací však takový zákon Kongresem neprošel. V současné době nejvyšší měrou omezují činnost zájmových skupin daňové zákony. Neziskové organizace v USA neplatí daně až na jednu výjimku. Pokud totiž organizace zaměřuje podstatnou část své činnosti na ovlivňování zákonodárného procesu, pak je daně povinna odvádět. Někteří lobbisté proto zakládají další organizace, které sami neprovádí lobbování, ale specializují se pouze na výběr finančních příspěvků – nemusí tudíž platit daně.

### **3. 1. Vznik a historie zájmových skupin v USA**

Už Alexis de Toqueville, když na počátku 19. století navštívil Spojené státy, konstatoval, že “Američané všech věků, všech stavů a všech povah neustále zakládají spolky”<sup>56</sup>. V dějinách USA můžeme z hlediska historie vývoje zájmových skupin nalézt několik zlomových období. Již v 70. letech 18. století vzniklo mnoho skupin, které agitovaly za vznik nezávislých Spojených států. Ve 30. a 40. letech předminulého století silně vzrostl počet náboženských organizací a objevilo se hnutí proti otroctví. V 60. letech se konstituovaly četné odborové svazy sdružující řemeslníky a farmáři založili jedno z prvních sdružení The Grange. V 80. a 90. letech vznikala sdružení podnikatelů.

V masovém měřítku začaly vznikat organizace v prvních desetiletích dvacátého století. Své kořeny zde mají sdružení celofederálního významu, jejichž vliv se silně odrazil v další americké politice. Jsou to: Chamber of Commerce, National Association of Manufacturers, American Medical Association, National Association for the Advancement of Colored People (NAACP), Urban League, American Farm Bureau, Farmers Union, National Catholic Welfare Conference, American Jewish Committee a Anti-Defamation League. V šedesátých letech dvacátého století pak došlo k velkému rozmachu organizací ochránců životního prostředí, ochrany spotřebitelů a organizace zaměřené na reformu politického systému.

---

<sup>56</sup>Janda, K., Berry, J., Goldman, J., Huff, E.: Výchova demokracie - systém vlády v USA. Praha, 1998.

Dobrym ilustrujícím příkladem vzniku zájmových skupin v USA jsou posledně jmenované různé skupiny ochrany veřejného zájmu založené Ralphem Naderem. Naderově osobě se dostalo široké publicity v polovině šedesátých let. V té době vystupoval jako svědek před Kongresem na podporu zákona o bezpečném provozu motorových vozidel. Firma General Motors se ho snažila učinit nevěrohodným, a tak nevybíravým způsobem pátrala v jeho minulosti. Nader svůj spor s GM vyhrál, začal vydělávat na svých knihách a konal mnohé přednášky po celých státech. Vydělané peníze vložil do řady zájmových organizací, které se věnovaly otázkám ochrany spotřebitele. Vytvořil také skupinu Public Citizen, která osobními dopisy získávala peníze od tisíců drobných přispěvatelů.

Zajímavou ilustrací je tabulka, která dokládá, kdy byly založeny organizace, které mají své úřadovny ve Washingtonu.

*Tabulka č. 1: Data organizací, které byly založeny ve Washingtonu*

ORGANIZACE	procento založených	
	po r. 1960	Po r. 1970
Akciové společnosti	14	6
Odbory	21	14
Profesní organizace	30	14
Obchod	38	23
Občanská práva	56	46
Ženy, penzisté, tělesně postižení	56	43
Veřejný zájem	76	57
Sociální péče	79	51

*Zdroj: Wilson, Jak se vládne v USA. Praha, 1995, strana 117*

### **3. 2. Motiv Američanů ke členství v zájmových skupinách**

V úvodu jsem citovala údiv Alexise de Toqueville nad množstvím existujících spolků v USA. Jedna z důležitých otázek je ta, která sleduje motivaci občanů k tak bohaté “spolkařské” činnosti.



### Wilson charakterizuje několik základních motivů:

*Prvním je motiv solidarity.* Vychází z pocitu radosti a uspokojení, který lidé vnímají při setkávání a práci v malých skupinách. Je důležité však zdůraznit důležitost osobního styku. Proto je existence i celofederálních organizací založena na činnosti množství relativně autonomních místních skupin. Jejich úkolem je získávat členy a vybírat od nich příspěvky, přičemž aparát na federální či státní úrovni pak používá získaných peněz k prosazování politických cílů. Typickým příkladem takto koncipovaných organizací jsou: League of Women Voters, Parent-Teachers Association, NAACP, Rotary Club aj.<sup>57</sup>

*Druhým, jistě neméně důležitým motivem, jsou materiální zisky plynoucí ze členství.* Wilson uvádí jako příklad organizace farmářů, které nabízí nejrůznější výhody pro své členy. Například Illinois Farm Bureau umožňuje exkluzivně svým členům nákup věcí potřebných pro zemědělskou výrobu za nižší ceny, než jsou obvyklé. Dále také produkci své členské základny uvádí prostřednictvím družstev na trh. Tato organizace tak do svých řad přilákala takřka všechny farmáře ze státu Illinois. Další ukázkou je americká organizace důchodců – American Association of Retired Person, která získala 30 miliónů členů. Svým členům nabízí široké spektrum výhod a služeb – levné životní pojištění, slevy na léky, zásilkový obchod, skupinové zájezdy, daňové poradenství a mnoho jiného. Mohlo by se zdát, že se tedy jedná spíše o sektor služeb než o zájmovou organizaci. Tato asociace však především lobbuje za své členy u státních orgánů a má k tomu úctyhodných 260 miliónů dolarů ročně.

*Třetím stejně důležitým motivem je motiv účelu existence zájmové skupiny.* Mnoho občanů USA vstupuje do různých spolků hlavně s ohledem na jejich proklamovaný cíl. Wilson hovoří v tomto případě o zvláštním typu zájmových skupin, které přináší užitek svou činností především množství nečlenů – o tzv. “skupinách veřejného zájmu”.<sup>58</sup>

### **3. 3. Výbory pro politickou činnost (PAC)**

V roce 1973 byl přijat nový zákon o reformě volebních kampaní, který výrazným způsobem omezil finanční částky, jež zájmové organizace mohou poskytovat kandidátovi na volenou funkci federace. Dále dle tohoto zákona začaly vznikat speciálně zaměřené zájmové organizace – výbory pro politickou činnost, jejichž hlavní náplní je naopak na politické

---

<sup>57</sup> Wilson, J.: Jak se vládne v USA. Praha, 1995.

<sup>58</sup> Wilson, J.: Jak se vládne v USA. Praha, 1995.

volební kampaně přispívat. V roce 1988 už těchto výborů bylo kolem 4000 a poskytly kandidátům do Kongresu více než 140 miliónů dolarů. Zakládat PAC může jakákoliv organizace (akciová společnost, odborový svaz, podnikatelské sdružení, lobby veřejného zájmu, nebo jiná občanská sdružení), přičemž více než polovinu PAC financují akciové společnosti, zhruba desetinu odborové svazy<sup>59</sup>. Na první nezasvěcený pohled by to mohlo vypadat tak, že kandidáti ve volbách jsou tak zcela koupeni jednotlivými PAC a celý Kongres či jiné instituce se logicky podvolují tlakům silných finančních skupin přispěvatelů.

Skutečnost je však poněkud složitější. V první řadě každý PAC může jednotlivému kandidátovi přispět maximálně 5000 dolarů. Většina výborů prakticky postupuje tím způsobem, že poskytuje mnoha kandidátům v průměru např. při volbách do Sněmovny reprezentantů několik set dolarů. Celkově kandidátům ve volebních výdajích pokryjí PAC kolem 1/3 výdajů.<sup>60</sup>

V druhé řadě jak jsme již uvedli výše – jednotlivých PAC je velké množství a tak si kandidáti fakticky mohou v případě nepřízně jednoho výboru kompenzovat ztráty příspěvkem u jiného.

Závěrem je však nutno konstatovat, že výbory pro politickou činnost jsou významnými finančními zdroji volebních kampaní, což dokládá i následující tabulka, která současně přináší přehled deseti nejvýznamnějších PAC.

---

<sup>59</sup> Wilson J. , strana 125, 126

<sup>60</sup> Janda, Berry, Goldman a Huff (1998:205) uvádí, že “téměř polovina členů Sněmovny reprezentantů dostává 50 či více procent příspěvků na kampaň od výborů pro politickou činnost.

Tabulka č. 2 Deset nejvýznamnějších Výborů pro politickou činnost

PAC	Celkový příspěvek v dolarech
Realtors	3 045 769
Independent Voter Education Committee	2 865 224
American Medical Association	2 315 646
National Education Association	2 104 689
Retired Federal Employees	1 974 850
United Auto Workers	1 953 099
Trial Lawyers Association	1 919 558
Letter Carrier Union	1 732 482
State and Local Employees	1 658 386
Machinists Union	1 492 780

Zdroj: Wilson, J.: *Jak se vládne v USA*. Praha, 1995, strana 126

### **Malé shrnutí - Zájmové skupiny v USA**

Zájmové organizace jsou nositeli v politickém systému Spojených států amerických důležité, ne-li jedné z nejdůležitějších rolí. V uspořádání, kde strany mají slabou místní strukturu, úspěšně stranickou funkci v místech nahrazují. Hrozí jistě nebezpečí, že zvláště bohaté vrstvy společnosti prostřednictvím těchto skupin mohou dominovat politickému rozhodování, ale jejich velký počet a velká názorová pluralita toto nebezpečí v současnosti dle mého názoru do určité míry eliminuje.

### **Korupční aféra ztíží život lobbistů**

Lobbistické vody v USA a koneckonců i v Evropě byly rozvířeny tzv. kauzou Abramoff<sup>61</sup>. Republikánský kongresman Bob Ney měl dostat deset tisíc dolarů na volební

<sup>61</sup> Otřesy, které za oceánem vyvolala aféra s lobbistou Jackem Abramoffem, jsou cítit i v Evropě. Jeden z největších korupčních skandálů v amerických dějinách se provalil v době, kdy Evropská unie zvažuje zavedení nových pravidel pro lobbisty v Bruselu. Případ Abramoff tak nejspíš přispěje k tomu, že si unie posvítí na vztahy mezi lobbisty a činiteli ve svých institucích. "Podnikáme kroky, abychom zabránili skandálu s nějakým evropským Abramoffem," řekl eurokomisař pro administrativní záležitosti a boj s podvodny Siim Kallas. Jeho návrh zákona o transparentnosti má Evropská komise dostat na stůl v polovině února.

kampaň své strany za jistou "protislužbu" pro lobbistu Jacka Abramoffa. Jeho přiznání rozpoutalo jednu z největších korupčních afér posledních let.

Bob Ney měl zajistit image důvěryhodného byznysmena Abramoffovu obchodnímu partnerovi Adamu Kidanovi, se kterým lobbista koupil floridskou společnost SunCruz provozující lodní kasina. Ney měl o Kidanovi "utrousit dobré slovo" ve Sněmovně a pomoci napravit jejich reputaci.

Výměnou dostala republikánská strana 10 tisíc dolarů jako příspěvek na volební kampaň, což mělo Neyovi zajistit u jeho stranických kolegů "kladné body". Pár dní po předání šeku skutečně Ney promluvil ve Sněmovně a vychválil Kidana jako člověka proslulého svou "poctivostí a bezúhonností". Věta se dostala do oficiálního zápisu z jednání, které sice podle New York Times veřejnost téměř nečte, ale byznysmeni je používají jako důkaz prestiže a oficiální podpory Washingtonu.

---

Počet lobbistů se v Bruselu odhaduje na 15 tisíc. Ve Washingtonu jich údajně má být přes 20 tisíc. Kallas navrhuje, aby poradenské a lobbistické firmy působící v Bruselu podléhaly podobné kontrole jako v USA. Lobbisté by se museli zaregistrovat v centrální databázi a zveřejňovat své příjmy i jejich zdroje. Lobbisté v Bruselu se tomu brání. Tvrdí, že není potřeba měnit fungující systém, který spoléhá na samoregulaci. V Bruselu funguje několik lobbistických sdružení, jako například SEAP (Společnost profesionálů v oboru evropských záležitostí) a EPACA (Asociace evropských konzultantů pro veřejné otázky). Jejich stanovy výslovně zakazují nabízení úplatků a obě organizace tvrdí, že samoregulace se dosud vždy ukázala být účinným nástrojem. S tím souhlasí i bývalý český eurokomisař Pavel Telička, který nyní v Bruselu řídí poradenskou a lobbistickou kancelář BXL Consulting. "Prostředí v Bruselu je z hlediska transparentnosti zcela nesrovnatelné například s Českem. K nestandardnímu chování dochází velice zřídka," řekl HN Telička, kterému by ale vyjasnění pravidel nevadilo. "Žádnou solidní firmu, která chce v Bruselu působit dlouhodobě, to nepoškodí," dodal.

Komisi ale vadí, že členství lobbistů v profesních sdruženích je nepovinné. "Seznamy poskytované lobbistickými organizacemi v EU neposkytují dost informací o tom, kdo hájí čí zájmy a odkud má peníze," míní Kallas. Podle něj je ale potřeba měřit stejným metrem i neziskovým organizacím, které někdy mají "lobbování Evropské komise" přímo v náplni práce, ačkoli tato instituce sama přispívá na jejich provoz. Jeho "Iniciativa evropské transparentnosti" to má napravit. Bojuje za ni právě řada neziskových organizací. Ty tlačí na komisi, aby nařízení pro práci lobbistů v Bruselu co nejvíce zpřísnila, ale zároveň souhlasí se zavedením stejného systému i pro neziskový sektor. Podle nich by na veškerý lobbying a etiku měla dohlížet nezávislá instituce typu nové kanceláře v úřadu evropského ombudsmana.

Profesionální sdružení ale poukazují na to, že k žádnému skandálu typu aféra Abramoff v Bruselu nikdy nedošlo. Podle nich se lobbisté v USA většinou snaží působit na politiky prostřednictvím peněz do jejich nebo stranických volebních fondů, zatímco v Evropě místo peněz používají argumenty a čísla. Svědčí o tom i množství peněz, se kterými lobbyisté operují: ve Washingtonu jen za rok použili v přepočtu 2,4 miliardy eur, zatímco příjmy bruselských lobbistů se odhadují na 60 až 90 miliónů eur ročně. Telička soudí, že pokud ke změnám pravidel dojde, měla by se kromě lobbyistů a neziskových organizací vztáhnout i na činitele v evropských institucích, které by měly fungovat podle společných etických pravidel. S tím Kallas předběžně počítá - vadí mu například, že řada europoslanců hájí při hlasování o legislativě zájmy určitých firem. Podle Teličky by navíc mělo být jasné, že opatření vskutku zvýší transparentnost bruselského rozhodování. Navíc doufá, že nepřinese jen zvýšení byrokracie a administrativních úkonů.

[http://www.csob.cz/data/cor/dotace/CSOB\\_Dotacni\\_zpravodaj\\_060206.pdf](http://www.csob.cz/data/cor/dotace/CSOB_Dotacni_zpravodaj_060206.pdf)

Kidanova pověst přitom nebyla nejlepší: proslul medializovaným sporem s předchozím vlastníkem firmy SunCruz. Později se společně s Abramoffem přiznal před floridským soudem k podvodnému financování akvizice společnosti.

Neyův právník Mark Tuhoey ovšem jakoukoliv vinu kongresmana popírá. "Republikánský výbor dostal šek na kampaň a Ney o tom nic nevěděl," řekl Tuhoey televizi CNN. Časopis Time mezitím zveřejnil znění korespondence Jacka Abramoffa. "Dáš republikánům 10kilo z peněz SunCruzu za Neyovu pomoc?" ptá se emailem lobbista svého obchodního partnera a majitele PR agentury Michaela Scanlona. Ten se podílel i na dalších Abramoffových lobbistických "praktikách". Lobbista Abramoff se přiznal k uplácení politiků a také že neoprávněně použil 25 milionů dolarů od svých klientů. Jeho přiznání otřáslo americkým Kongresem, kde měl Abramoff rozsáhlé vztahy s republikánskými i demokratickými poslanci. Zákonodárcům platil příspěvky na volební kampaně a "uplácel" je například lístky na fotbal nebo drahými dary. Abramoff navíc "ošidil" také indiánský kmen, který chtěl využít jeho služeb. Kmenu doporučil služby PR agentury svého přítele Michaela Scanlona, bývalého spolupracovníka Toma DeLaye. Jeho firma pak ale vrátila polovinu z ceny, kterou Indiáni zaplatili, tedy 25 milionů dolarů, zpátky Abramoffovi.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> <http://aktualne.centrum.cz/zahranici/amerika/clanek.phtml?id=53441>

## 4. Lobbying v Evropské unii

Evropská unie, jejíž vznik je považován za jeden z nejúžasnějších ekonomických i společenských experimentů 2. poloviny 20. století<sup>63</sup> představuje v otázce lobbyingu samostatnou kapitolu. Se Spojenými státy se klima pro lobbying a lobbistická kultura nedá porovnávat. Důvodem je nejen o mnoho kratší doba existence, která je velice krátká na stabilizaci uvnitř uskupení, ale hlavně velká různorodost jednotlivých členů Evropské unie. Zejména v těchto dnech, po vstupu tolika různorodých zemí do rozjetého integračního vlaku, se znovu transformuje Evropská unie do nové podoby. Není divu, že v takto dynamickém seskupení, které se neustále formuje, vzniká příležitost na prosazování vlastních názorů, představ, a to nejen na úrovni států, ale i na úrovni firemního sektoru. Vzniká totiž jednotný evropský trh, který poskytuje svým členům nové možnosti. V tomto prostředí je každý schopný podnikatel, toužící po nové konkurenční výhodě, nucen více či méně lobbovat za své zájmy a prosazovat své názory pomocí určité strategie. V evropské aréně se za pochodu bojuje o mocenský vliv států v rámci seskupení a bojuje se i za postavení různých podnikatelských subjektů. Evropská unie se tedy nachází v období velkých změn, v období, kdy je možné za pomoci lobbistů získat při formování nového systému co nejlepší pozici.

Lobbying, tedy podle místa jeho používání eurolobbying je tak na starém kontinentě momentálně v pozici jednoho z nástrojů, pomocí kterého se má postupně vytvořit fungující ustálený systém, který bude svým členům přinášet výhody. Evropskou unii si musíme představit jako stále se vyvíjející a učící se společenstvo. Protože je zkušeností s integračním procesem v europrostoru málo, logicky přicházejí chyby a rozhodnutí, které by mohly spíše škodit než pomáhat. V tomto momentu se otevírá přirozený prostor pro lobbisty, kteří svými znalostmi a zkušenostmi dokážou v první řadě na nedostatky upozornit a následně přesvědčit zodpovědné orgány, aby je odstranili. Lobbying napomáhá při formování zdravého trhu tak, jako všude jinde ve světě. Jediným rozdílem je, že v Bruselu je momentálně mnohem více potřebný. Karel Firla, spoluvlastník české pobočky společnosti Interel o postavení a užitečnosti lobbyingu v Evropské unii hovoří: 'Lobbování je nevyhnutelné pro kvalitní fungování jednotného unijního trhu. Každá právní norma jednoho bolí a druhému pomůže.

---

<sup>63</sup> Robert L. Health: Handbook of Public Relations, strana 627

Jde o to, aby výsledný efekt byl co nejlepší. Právě tomu pomáhají konzultanti napojení na soukromou sféru.<sup>64</sup>

V institucích Evropské unie se pracuje na zákonech a rozhodnutích, které řeší život 350 miliónů evropských obyvatel a působí na skoro každý hospodářský a sociální sektor unie. Jednoduše řečeno – tam, kde se střetávají různé vlivy a vytváří se nový systém (to v této chvíli přesně platí v EU), má lobbying živnou půdu.

Z Bruselu se jednoznačně stává 2. nejdůležitější centrum lobbyingu na světě (po Washingtonu). Svědčí o tom rostoucí počet lobbistických firem, které začaly v regionu podnikat. Odhaduje se, že v této belgické metropoli působí až 16. 000 profesionálních lobbistů, což zhruba odpovídá počtu funkcionářů a úředníků centrály Evropské unie. Na každého pracovníka vedení EU tak připadá přibližně jeden lobbista. Ani obrovské konkurenční prostředí neodrazuje lobbisty od příchodu do Bruselu. Tito nově příchozí lobbisté mají neustále dostatek možností uplatnění, a tak podle statistik vzniká každý týden v centru EU nová lobbistická firma.

V Evropské unii se však nenacházejí jen firmy působící na komerční bázi, zájmy různých zájmových firem jsou reprezentovány nejrozličnějšími organizacemi. Například zájmy spotřebitelů reprezentuje *'The European Consumer's Organisation'*, zájmy z oblasti životního prostředí *'Greenpeace'*, *'WWF'*, zájmy z oblasti lidských práv *'Amnesty international'*, *'European Council on Refugees and Exiles'*, či zájmy rozvojových zemí *'European network on Debt and Development'*, atd.<sup>65</sup> Mezi největší zájmové skupiny patří zemědělská lobbistická skupina *'COPA – COGECA'*, která vznikla fúzí dvou vlivných zájmových skupin již v roce 1962. Její vliv je významný zejména z toho důvodu, že více než polovina rozpočtu EU směřuje do zemědělství. Určitou protiváhu zemědělským zájmovým skupinám vytváří průmyslové svazy, z nichž největší vliv má *'UNICE'* (Union of Industrial and Employers Confederations of Europe). UNICE zastupuje průmysl 31 zemí, a proto je jednou z nejvlivnějších lobbistických organizací v EU. Jejím protivníkem je *'ETUC'* (European Trade Union Confederation), zastupující 48 miliónů členů z 21 zemí organizovaných v odborech. Jako další můžeme jmenovat *'Eurochambers'*, jež je zastřešující organizací 1500 průmyslových a obchodních komor z 36 zemí členských zemí OBSE (tato organizace má kontakty přibližně s 15 miliony podniky). Tato organizace sdružuje tak obrovské množství podniků, že se v této organizaci ztrácí identita jednotlivých, hlavně

<sup>64</sup> *Hospodářské noviny*, 16. 6. 2003: Lobbování je v Bruselu vážená činnost

<sup>65</sup> Ondřej Hradil: *Analýza lobbyingu českých firem v Evropské unii – disertační práce*

menších podniků. Pro ně to je však nejlepší cesta, jak se do Bruselu dostat.<sup>66</sup> Samozřejmě existuje možnost reprezentovat firmy na národním principu, to je však určitě složitější než v případě Eurochambers, kde je reprezentování zájmů postavené na odvětvové struktuře Eurochambers je vlastně sdružením komor různých zemí a různých oblastí podnikání reprezentujícím a zastupujícím všechny členské podniky bez rozdílu velikosti na půdě vrcholných orgánů Evropského společenství. Komory jsou vlastně jakýmsi prostředníkem mezi evropskou politikou, evropskou strategií a jednotlivými body. Zajímavostí je, že i v eurozóně platí, že málokterý lobbista má dostatek odvahy na to, aby sám sebe nazval lobbistou. Stále můžeme říci, že je klima stále ještě nasáknuté negativním vnímáním pojmu lobbying. Proto i firmy, které jsem ve své práci uvedla většinou neposkytují lobbistické služby, ale spíše podnikají v oblasti Public, či European Affairs, popřípadě Government Relations.

*Tabulka č. 3: Lobbistické agentury v EU podle typu zastoupení (stav k červenci 2004)*

<b>Typ zastoupení</b>	<b>Počet</b>
Sektorové, profesní a jiné podnikatelské skupiny	614
Zájmové skupiny a sdružení mimovládních neziskových organizací	257
Konzultační, právní a PR firmy	195
Zastoupení národních sdružení	155
Regionální zastoupení	153
Obchodní a průmyslové komory	40
Zemědělské asociace	34
Zaměstnavatelské asociace	31
Odbory	31
Církevní a jiné organizace	28
<b>Dohromady</b>	<b>1538</b>

*Zdroj: Parlamentní institut SR, Odbor analýz a vzdělávání*

<sup>66</sup> Informace jsou použité z vystoupení generálního tajemníka Eurochambers Arnalda Ambruzziniho na půdě Senátu Parlamentu, uveřejněného v časopise Lobby



#### 4. 1. Způsoby zastoupení v Bruselu

Pro podnikatele ze zemí EU existují čtyři základní možnosti, jak být přítomný v Bruselu.

- Firmy si mohou zřídit vlastní kancelář se dvěma nebo čtyřmi zaměstnanci a celou tomu odpovídající infrastrukturou, což může být skutečně nákladné;
- Je možné použít služeb lobbisty, který už v Bruselu působí, tj. poradce (působící pod svým vlastním jménem), který bude firmu zastupovat. V Bruselu takových možností existuje poměrně dost: menší i větší firmy, dobré i méně dobré, profilované i méně profilované, které se zabývají 'public affairs';
- Vykonávat lobbying z místa sídla své firmy či organizace mimo Brusel. Konkrétně to znamená jmenovat jednoho pracovníka 'pověřencem v Bruselu'. Tento pracovník potom 4krát až 6krát ročně, v klíčových momentech, když v Bruselu probíhají určitá zasedání, cestuje do Bruselu a zůstává tam po dobu projednávání důležitých rozhodnutí, přičemž zbývající čas využívá na doprovodné rozhovory. V případě zvolení této varianty lobbyingu z místa sídla firmy se vyplatí si najmout ještě poradce, který se vyzná v bruselském prostředí a může pomáhat pověřenci v Bruselu;
- Nechat se zastupovat nějakou v Bruselu sídlící právní kanceláří. Vysoko kvalifikovaní a výborně placení špičkoví specialisté potom vykonávají monitoring všeho, co se v Bruselu v určité oblasti děje. Tento postup však častokrát dopadá ne příliš dobře. Problémem jsou zejména vysoké náklady a neexkluzivita. To znamená, že hodně kanceláří často zastupuje víc zákazníků ze stejného oboru současně a potom těmto zákazníkům posílá tu samou zprávu o monitoringu. Každý zákazník přitom vychází z toho, že zpráva, kterou dostal je exkluzivní, vypracovaná jen pro něj, a neví, že ty samé informace dostává někdo jiný. Samozřejmě, že se může sjednat i exkluzivní zastoupení, ale to je o mnoho nákladnější.

Evropská unie představuje do jisté míry značně netypický nadnárodní celek a tudíž i reprezentace zájmů v rámci EU má svá specifika. Tato instituce má za sebou již relativně dlouhou historii, přesto je ale proces jejího rozvoje neustále velmi dynamický a není doposud ukončen. Uvedené tvrzení platí i pro zájmové skupiny a lobbying. V omezené míře se lobbistické aktivity zájmových skupin projevovaly již na počátku 50. let, kdy na základě tzv. Pařížské smlouvy vzniklo Evropské sdružení uhlí a oceli (ESUO), které tvořilo základ pro budoucí Evropské společenství a později Evropskou unii. Předchůdcem dnešní Evropské komise byla v rámci ESUO tzv. High Authority, která již od svého vzniku spolupracovala se

zájmovými skupinami. Zájmové skupiny lobovaly a prezentovaly své zájmy na jedné straně z vlastní iniciativy, ale na straně druhé jim smlouva o ESUO zaručovala již určitou formu spolupráce mezi tzv. High Authority a zájmovými skupinami při jednání o konkrétních otázkách. Zájmy skupin v rámci tzv. High Authority hájila poradní komise tvořena mimo jiné ze zástupců podnikatelů, zaměstnavatelů nebo spotřebitelů, kteří vystupovali jako konzultanti při provádění jejich rozhodnutí. Uvedený model byl vzorem pro vytváření Hospodářského a sociálního výboru, který vznikl již v roce 1957 na základě tzv. Římských smluv zakládajících Evropské společenství.

Počet zájmových skupin a lobbistických organizací spolu s jejich využívanými strategiemi lobbingu se v EU neustále mění, v důsledku existujícího velmi členitému systému institucí, tvorbě nových právních norem a také vzhledem ke změnám v rozhodovacích procedurách. V 60. a 70. letech převládala v EU zejména forma tzv. nepřímého lobbingu, která spočívá v působení na členy národních vlád a na národní administrativní úředníky, přičemž jejich prostřednictvím dochází k lobbování na evropské úrovni<sup>67</sup>. V uvedené době existovalo přibližně 300 zájmových skupin, které hájily své zájmy v Evropské unii<sup>68</sup>. Důležitým bodem zvratu z hlediska nepřímého lobbingu se stal tzv. Lucemburský kompromis v roce 1996. Dle tohoto usnesení Rada ministrů nemusí dále přijímat rozhodnutí pouze kvalifikovanou většinou, ale vzniká zde možnost uplatnit právo veta libovolným členským státem, které tudíž znemožňuje přijetí rozhodnutí pouze kvalifikovanou většinou, ale vzniká zde možnost uplatnit právo veta libovolným členským státem, které tudíž znemožňuje přijetí rozhodnutí v případech, kdy je nutná jednomyslná shoda všech členů tohoto orgánu. Zatímco Lucemburský kompromis na určitou dobu ještě více umocnil pravomoci Rady ministrů, evropský parlament získal větší vliv díky ustanovení přímé volby evropských poslanců v roce 1979. Parlament díky nové volební proceduře zvýšil svou reprezentativnost a stal se novým a častým cílem lobbistických aktivit zájmových skupin.

Přijetí Jednotného Evropského aktu v roce 1986 a Maastrichtské dohody, která vstoupila v platnost v roce 1993, způsobilo další nárůst zájmových skupin a lobbingu obecně. Od počátku 90. let působí na evropské úrovni přibližně 3000 různých zájmových skupin se zhruba kolem 10 000 zaměstnanci, kteří jsou přímo lokalizováni v Bruselu a pracují v „lobbingovém sektoru“. Dále lze v rámci lokality Bruselu vedle výše uvedených zájmových skupin zařadit i cca 50 kanceláří, které zastupují jednotlivé země a dále regionální a místní

---

<sup>67</sup> Richardson, J. , Pressure Groups, Oxford, Oxford University Press 1993

<sup>68</sup> Andersen, S. S. , Eliassen, K. A. , Making Policy in Europe, London, Sage Publication 2001

úřady jednotlivých zemí, u nichž není výjimkou, že se účastní i přímo činností (souvisejících s rozhodováním) evropských institucí a činnost na poli lobbingu pak znamená pouze jejich vedlejší roli. Samozřejmě nelze v daném výčtu nejmenovat i více než 200 soukromých společností s přímým zastoupením v Bruselu, které zde vyvíjí svoji činnost v předmětovém sektoru, jakož i více než 100 expertních specialistů pro jednotlivé oblasti, jako např. management, Public Relations, atd., kteří zde nabízejí svůj konzultační a související servis. Vedle těchto „přímých subjektů“ lobbingového sektoru působí v belgické metropoli i více než 100 renomovaných advokátních kanceláří, které se v rámci poskytování právních služeb specializují na právo společenství a v daném sektoru poskytují poradenské služby, jakož i služby související<sup>69</sup>. Lze souhlasit s tvrzením, že v rámci Evropské unie „*lobbying vytváří další lobbying*“<sup>70</sup> a vede k růstu počtu zájmových skupin, neboť některé lobbistické aktivity zájmových skupin lze chápat jako důsledek reakce na ohrožení aktivitami jiných skupin.

Zatímco období před přijetím Smlouvy o jednotném trhu (Jednotný Evropský akt – Single European Act, dále SEA) je charakterizováno relativním deficitem kompetencí evropských institucí, přijetí SEA výrazně rozšířilo rozsah společných a harmonizovaných politik, což oslabilo roli národních vlád z hlediska lobbingu. Výrazný přesun práv, kompetencí a rozhodovacích pravomocí z národní na nadnárodní, respektive evropskou úroveň přiměl zájmové skupiny přesunout svou pozornost na evropské instituce, což znamená relativní odklon od *nepřímého* lobbingu ve prospěch *přímého*. Již sám název jednotný, eventuelně vnitřní trh, naznačuje, že cílem bylo propojení trhů členských zemí spolu s volným pohybem osob, zboží, kapitálu a služeb. Rozvoj a plné fungování vnitřního trhu vyžadovalo výrazné změny v legislativě Evropské unie a vytvořilo poptávku po nových právních předpisech a opatřeních, které by ošetřily jednotlivé oblasti jednotného trhu. Smlouva o jednotném trhu byla podpořena Bílou knihou, kterou vydala komise a obsahovala kolem 300 opatření nutných k uskutečnění jednotného trhu, týkajících se mimo jiné technických, materiálových standardů a daňových bariér<sup>71</sup>. Vydání Bílé Knihy tudíž logicky vyústilo ve výrazný nárůst lobbistických aktivit v Bruselu ze strany různých zájmových skupin a

---

<sup>69</sup> Communication of the Commission

[http://www.europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/lobbies/communication/groupint/ent.htm](http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/lobbies/communication/groupint/ent.htm)

<sup>70</sup> Richardson, J. , European Union: Power and policy – making, London, Routledge 2001, strana 224

<sup>71</sup> Andersen, S. S. , Eliassen, K. A. , Making Policy in Europe, London, Sage Publication 2001

reprezentantů velkých nadnárodních korporací, kteří se snažili o regulaci a přijetí směrnic ve svůj prospěch.

Lobbing nelze charakterizovat pouze růstem počtu zájmových skupin, ale také následným přizpůsobením lobbistických strategií, neboť se dále Amsterodamskou smlouvou z roku 1997 opět změnila a rozšířila kompetence jednotlivých evropských institucí. Nejvíce svoji roli upevnil a posílil Evropský parlament. S ohledem na zrychlení a zefektivnění rozhodování v Radě ministrů se postupně začala prosazovat idea zužování okruhu otázek, v nichž Rada ministrů musela rozhodnout jednomyslně. Jednalo se zejména o otázky vnitřního trhu. V současné době lze pozorovat pokračující trend přesunu kompetencí z úrovně členských států směrem ve prospěch Unie.

V souvislosti s rozšířením EU se samozřejmě počítá s dalším nárůstem zájmových skupin snažících se získat vliv v Bruselu a působit na evropské instituce. Vzhledem k faktu, že se jednalo o jednorázové rozšíření o 10 zemí, a následně o další dva nové členy, což lze z hlediska minulosti evropských integračních struktur považovat za zcela revoluční změnu bez podobné historické zkušenosti, nelze v danou chvíli jednoznačně předpovědět dynamiku a trend, kterým se lobbing bude vyvíjet. Naproti tomu lze ovšem poznamenat, že z většiny „nových“ 12 členských států Evropské unie zřejmě nelze vzhledem ke geografickému aspektu či hospodářské vyspělosti „nových členů“ očekávat převratné změny v sektoru lobbingu – s největší pravděpodobností lze ovšem očekávat jisté změny s příchodem Polska, neboť tato země nejen díky své geografické rozlehlosti a strategické pozici patří při prosazování svých zájmů a zájmů polských subjektů k tradiční světové elitě.

#### Tento systém by se sestával z:

- dobrovolné registrace přes internet pro všechny lobbisty, kteří se chtějí účastnit konzultací ohledně legislativních iniciativ EU;
- společného kodexu chování pro všechny lobbisty, anebo alespoň společných minimálních požadavků, které by měla vypracovat sama stavovská organizace lobbistů;
- systému monitorování a sankcí pro případ nesprávné registrace či porušení kodexu chování; Bude nutné zřídit nový otevřený externí kontrolní subjekt ke sledování dodržování předpisů.

### ***Nabízet lepší informace o přínosech finančních prostředků EU pro širokou veřejnost***

Evropská komise chce lépe informovat o využívání peněz z rozpočtu EU a zejména lépe vysvětlovat, co Evropa dělá a proč jsou tyto činnosti důležité. Komise odpovídá za plnění rozpočtu EU a skládá účty daňovým poplatníkům. Očekávání občanů roste a bohužel mají pocit, že mají poměrně málo znalostí o Evropské unii.

Komise už poskytuje tyto informace o politikách financovaných z prostředků EU, s nimiž se hospodáří centrálně a přímo. V budoucnosti to bude činit ještě srozumitelnějším způsobem. Velká část rozpočtu EU (75,7 % neboli 86,6 miliard EUR ročně) se však vydává v součinnosti s členskými státy. Informace o příjemcích těchto finančních prostředků Společenství jsou dnes v rukou jednotlivých členských států a jejich případné zveřejnění je ponecháno na jejich uvážení. Stupeň zveřejňování těchto informací se výrazně liší.

Občané se na Evropskou komisi často obracejí s žádostí o informace, jak jsou prostředky z rozpočtu Evropské unie využívány, pokud nejsou zveřejněny na úrovni regionu či členského státu. Stávající právní rámec nicméně výslovně zakazuje Komisi zveřejňovat informace o příjemcích. Zelená kniha proto klade otázku, zda by nebylo žádoucí zavést na úrovni Společenství povinnost pro členské státy zpřístupňovat informace o příjemcích finančních prostředků EU pod sdílenou správou.

V prosinci 2002 schválila Komise sdělení o minimálních standardech pro konzultace, aby vytvořila transparentní a soudržný celkový rámec pro konzultace. Minimální standardy platí od počátku roku 2003. Komise se proto snaží získat názory zainteresovaných subjektů na to, zda uspokojivým způsobem uplatňovala obecné zásady a minimální standardy pro konzultace.

Evropská komise chce, aby vznikl centrální registr lobbistů, kteří působí v institucích EU. Z něj se snadno zjistí, jaké mají jednotliví lobbisté klienty, kdo za nimi stojí a kolik si účtují za své služby. Zápis do registru zatím nebude povinný. Lobbisté, kteří však dobrovolně údaje o své činnosti nezveřejní, by mohli mít ztížený přístup k informacím. "Neregistrovaný lobbista může přijít o důvěryhodnost," řekl Kallas. Podle komise tak bude v zájmu všech lobbistů, aby se registrovali dobrovolně, a neztratili tak dobré vztahy s úřady, které jsou pro jejich práci zásadní. Kvůli registraci bude nutné uvést některé základní údaje. Kromě informací o zdrojích financování musejí lobbisté sdělit, pro koho pracují a kolik si za své služby účtují.

Centrální seznam lobbujících jednotlivců a firem by měl začít fungovat zhruba za rok. V roce 2009 pak komise znovu zváží, zda je registr založený na dobrovolnosti dostatečný a

případně uplatní přísnější pravidla. Následovat bude kodex chování. O tom, že lobbying v evropských institucích by měl být transparentnější, se diskutuje už od roku 2005. Kvůli zvýšení věrohodnosti celého systému navrhuje komisař Kallas kromě registru i společný kodex chování, jímž by se lobbisté měli řídit. V případě, že lobbisté tento kodex vážně poruší nebo pro potřeby registru uvedou nepravdivé údaje, hrozí jim sankce.

V Bruselu působí kolem několik tisíc lobbistů, od nevládních organizací přes zástupce průmyslových odvětví a poradenské firmy až po individuální placené osoby. Tak velká koncentrace je dána především tím, že právě v Bruselu se navrhují a schvalují zákony, které ovlivňují 500 milionů obyvatel ve všech 27 zemích EU.

Už nyní platí pravidlo, že pro vstup do Evropského parlamentu a dalších úřadů musejí lobbisté získat akreditaci. Seznam akreditací je pak přístupný na webových stránkách. Pokud je registrovaný lobbista přistižen při předávání úplatku nebo bez povinného označení vizitkou, má okamžitý zákaz vstupu do veškerých institucí a přijde o registraci<sup>72</sup>.

#### **4. 2. Nárůst lobbistických aktivit v europrostoru**

Pánové Haug a Koppand v roce 1997 uskutečnili výzkum, který zkoumal prudký růst lobbistických praktik v EU<sup>73</sup>.

Zaznamenali, že díky rozsáhlým vládním výdajům, velkému propojení soukromého podnikání a vlád, enormní byrokracii a systému vládních podporných programů a dotací, či jiným formám transferů, existuje rostoucí potřeba podnikatelských subjektů používat 'lobbying jako cestu, nástroj dosáhnutí maximálního vlivu'. Ve studii, která se velmi podrobně zabírala situací v oblasti lobbyingu v Norsku, Haug s Koppangem zjistili, že všechny společnosti (v daném zkoumaném souboru) měly své lobbistické snahy zaměřené na komunální nebo národní politiky.

Haugova a Koppangova studie je cenná pro organizace, které chtějí lobbovat u zástupců v EU. Tato studie jim radí posílat na důležitá setkání, kde budují budoucí vzájemné vztahy, ty nejvyšší funkcionáře. Mimo to, jejich studie posiluje dlouho trvající víru, že profesionálové

---

<sup>72</sup> [http://www.tyden.cz/rubriky/byznys/svet/lobbiste-v-eu-se-budou-muset-zaregistrovat\\_6510.html](http://www.tyden.cz/rubriky/byznys/svet/lobbiste-v-eu-se-budou-muset-zaregistrovat_6510.html)

<sup>73</sup> Robert L. Health: Handbook of Public Relations. strana 632

v oblasti PR musí být začlenění do nejvyšších rozhodovacích sfér ve firmě, aby se využily jejich schopnosti a znalosti na usměrňování organizační politiky.

Lobbisté se stali neoddelitelnou součástí rozhodovacího aparátu EU, to je nevyvratitelný fakt. Je však nezbytné se podívat na skutečný přínos lobbingu, tedy čeho může dobrý lobbista v europrostoru dosáhnout.

#### Dobrý lobbista by měl dokázat:

- Včas varovat, pokud se chystá nějaké opatření Evropského společenství – např. nová norma, vyšetření nesoutěžního chování firmy na trhu, nové výběrové řízení, nová veřejná zakázka apod. Což pro firmu znamená cenný čas na přípravu;
- Zajišťovat dialog s orgány EU, s dalšími celoevropskými subjekty etablovanými v Bruselu – to je často nevyhnutelné, když chce firma poukázat např. na negativní dopady určitých opatření, bránit se obvinění z porušení pravidel hospodářské soutěže nebo se podílet na celoevropských projektech, apod.;
- Vytvářet výhodné zájmové koalice na celoevropské úrovni, které jsou poté svou silou a legitimitou skutečně schopné prosadit určité změny v navrhovaných opatřeních, případně účinně zdržovat jejich přijetí;
- Dodávat aktuálně evropské informace a argumenty pro kampaň či dialog, které může firma vést na regionální nebo národní úrovni (např. proti připravované místní vyhlášce, výkladu zákona, administrativnímu rozhodnutí, apod. ).

Firma podnikající na evropském trhu může díky objednaným lobbistickým službám získat konkurenční výhodu. Platí, i když lobbing je velmi drahá záležitost, o mnoho 'dražší' je nelobbovat vůbec. Podnikatelovi totiž může ujít obrovské množství příležitostí, které by dokázaly firmě přinést sumy zisku vysoko přesahující náklady na lobbistu.

#### Domnívám se, že přínosy pro společnosti, které lobují, se nacházejí hlavně v následujících oblastech:

- Čas potřebný k implementaci politických rozhodnutí na evropské nebo národní úrovni může firmě ušetřit značné finanční prostředky a umožňuje jí získat konkurenční výhodu;

- Znalost trendů usměrňuje činnost firem přímým směrem. V současné době je potřebné učinit rozhodnutí na základě mnohonárodnostního prostředí a ne na základě národní perspektivy;
- Politické rozhodnutí může změnit podmínky na trhu a ovlivnit konkurenci. Tato rozhodnutí jsou stále více závislé na veřejném mínění. Při dobré komunikaci s institucemi EU mohou firmy získat značnou konkurenční výhodu.
- Je možné využít financování z veřejných zdrojů. Financování z fondů EU je poskytované s cílem dosáhnout koherentního vnitřního trhu a zajištění silné pozice EU v celosvětovém měřítku.

#### 4. 3. Jak úspěšně lobbovat v Evropské unii?

Radami, jak uspět při lobbování a co udělat proto, aby konečný výsledek splňoval představy lobbisty, se budu zabývat dále v této kapitole. Každá země má své zvláštnosti. Jinak to není ani v případě rozšiřující se Evropské unie, na kterou se momentálně obracejí zraky českých, slovenských forem i společností z ostatních nově přistoupených zemí. Proto je podstatné uvést i pravidla, která by mohla pomoci českým firmám a zájmovým skupinám lobbujících v Evropské unii.

##### Následující seznam pravidel by mohl být při lobbování v EU užitečný:<sup>74</sup>

- *Lobbování začíná doma.*

I když je primárním cílem prosadit např. úpravu evropského zákona v Bruselu, musíme začít hledat správné kontakty, poradce i spojence už v České republice. Poté, připraveni a seznámeni s reakcí českých lidí se můžeme pomalu přeorientovávat na lobby Bruselu. I zde je však dobré předtím, než zaklepeme na dveře vybrané evropské instituce, hledat podporu mezi ostatními členskými státy. Spolupráce firem či jednotlivců u vícero zemí dostává lobbování nový, životaschopnější rozměr.

- *Mysleme evropsky – budme evropští.*

Toto pravidlo možná zní trochu kontroverzně, jeho podstata ale spočívá v uvědomění si, že vstupem do EU se jen čistě národní zájem nemůže prosadit. Proti němu totiž stojí potřeby dalších zemí. Třeba si uvědomit, že i národní zájem musí být podán v evropském kontextu, to znamená, že musí představovat pro členské země EU výhodou. Proto se pokaždé raději před

<sup>74</sup> Zpracováno podle Dr. Petra Koppla: Seminář ekologických organizací (Innsbruck, 13. 5, 1997) a podle Franka Schwalba-Hotha – Lobbování v Bruselu: Co je potřeba vědět před vstupem do EU? (konference, Praha, 14. 10. 2002)



každým pokusem ovlivnit Brusel pokusme zjistit, či naše žádost má evropskou dimenzi. Jestliže nemá, poté se do Bruselu zřejmě asi nevyplatí cestovat.

□ *Identifikujme naše klíčové osoby.*

Rozlehlost Evropské unie a složitost jejího aparátu způsobuje, že v Bruselu existuje přibližně 50 000 osob, které mohou být v nějaké souvislosti považované za klíčové osoby. Vyplatí se investovat 100 euro a zakoupit si publikaci „European Public Affairs Directory“, která všechna tato důležitá jména obsahuje a je každoročně aktualizována. Není však dobré orientovat se na příliš mnoho lidí z tohoto seznamu. Úspěšní lobbisté si dokážou mezi nimi najít Top 50, maximálně Top 70 a na ně poté zaměří své snažení. Až si najdeme svých nejvhodnějších padesát lidí, je potřebné si vytvořit s nimi kontakty a monitorovat, či vybrané osoby skutečně pokrývají celou oblast, které se naše lobbistické aktivity dotýkají. Proč tolik – proč jich máme 50? Pohyb ve funkcích v rámci EU je značný a mnozí vybraní lidé v průběhu lobbování ztratí svým přesunem na atraktivnosti.

□ *Dlouhodobost před rychlým úspěchem.*

V Bruselu platí zkušenosti a dlouhodobé známosti. Ti, kteří v Evropské unii rozhodují, chtějí vědět, s kým mají co do činění. Bodové žádosti mají tedy všeobecně menší šance než dlouhodobé kooperace. Od bruselských lobbujících se proto očekává, že čas od času podpoří i nepodstatný, stranou ležící zájem, hlavně z důvodu dlouhodobého zajištění vlastního úspěchu, Takový poznatek by měl ten typ lobbistů, kteří se po úspěšném vyřízení svých vlastních požadavků stáhnou, vylákat zpět na scénu. Jestliže se nebudou snažit pracovat na kontaktech a povědomí o jejich práci, s následujícím projektem se mohou jejich problémy se sháněním lidí na správných místech výrazně zvětšit.

□ *Využívejme strategii odspodu nahoru.*

Nejnižší rozhodovací oblast je nejdůležitějším opěrným bodem pro lobbující v Evropské unii, protože právě tam se navrhuje pracovní podklady a vyjednávají se předběžná rozhodnutí. Pokud by se tu podařilo náš zájem zakotvit, šel by postupně cestou směrem nahoru až ke konečnému schvalování. Je proto vhodné se obracet s vlastními představami na ty, kteří normy připravují, tedy specialisty, referenty, odborné pracovníky a experty členských států. Místem, kde v EU probíhá právě příprava zákonů, je Evropská komise. Proto bychom právě tam měli směřovat lobbistické snahy.

Avšak, jak to uvádí i heslo, strategie směřuje odspodu nahoru, nezůstává tedy jen u komise. Tak, jak připravená norma s našimi zájmy putuje k rozhodovacím orgánům, mohou se postupně vyžádat změny, anebo dokonce může být jejich přijetí zamítnuto. Proto, aby bylo

správně pochopeno znění normy a její dopad, je potřebné lobbovat na všech podstatných mezistupních na cestě k přijetí legislativního aktu. Neměly by tak ujít pozornosti ani Evropská rada, Evropský parlament a ani ostatní instituce, které mají na konečnou podobu daného zákona vliv.

□ *Začneme tak brzo, jak to je možné.*

I když tento bod platí všeobecně pro všechny lobbistické kampaně, jeho umístění mezi speciálními radami pro europrostor má přece jenom své opodstatnění. Složitost orgánů EU totiž způsobuje, že začátek je o mnoho důležitější a obtížnější než v poměrně jednoduchém národním prostředí. Zpravidla si lobbisté nepomáhají, nejprve si vypracují podrobné analýzy a až potom vyrážejí do boje. Na to však někdy není čas, a proto je třeba současně s procesem analyzování uskutečňovat i přímé lobbistické postupy. Mnozí lobbisté začínají až poté, když je návrh už schválen Evropskou komisí a byl projednáván i Evropským parlamentem a Radou ministrů. Správně lobbying začíná už ve fázi, kdy je návrh jen ve stádiu zárodku a není ještě hotový. Pro lobbying je potom ideální, aby byly klíčové osoby na úrovni Rady ministrů a Evropského parlamentu informovaní o příslušném návrhu právě od lobbistů.

□ *Zůstaňme bdělí.*

Toto pravidlo vychází z předešlého a zdůrazňuje už uvedený fakt a sice, že složitost orgánů Evropské unie a celého procesu schvalování právních norem způsobuje nutnost zvláštního lobbistického přístupu. Nejenže musíme působit na různých místech, přesvědčit lidi na rozličných pozicích, ale ani těsně před koncem normotvorného procesu si nemůžeme být jistí vítězstvím. Proto musíme být v každém okamžiku připraveni na všechny eventuality. Dynamika v Bruselu totiž ne zřídka způsobí vrácení nebo pozdržení určitého rozhodnutí a zapříčiní tak krach našich snah. Lobbování je i v EU proces a ne jednorázová záležitost.

#### **4. 4. Od starých technik lobbingu k novým: management veřejných záležitostí<sup>75</sup>**

Nátlaková skupina, která hodlá ovlivnit soutěživé prostředí evropské politiky, si může vybírat z nabídky nejméně čtyř tradičních technik.

Tou první je použití *donucení*. Nátlakové ministerstvo si může uvnitř státu vynutit poslušnost pomocí legislativních výstupů, nad jejichž dodržováním bdí policie, soudy a vězeňský systém. O stejný cíl se může pokusit také prostřednictvím Rady ministrů EU.

---

<sup>75</sup>Van Schendelen, E. , Jak lobbovat v EU aneb Machiavelli v Bruselu, Centrum strategických studií 2004, strana 32 – 34.

Soukromé nátlakové organizace se musejí vydat méně formálními cestami. Nevládní organizace (NGOs) mohou zorganizovat blokádu nebo zahájit agresivní kampaň, jako v roce 1995 Greenpeace proti společnosti Shell kvůli aféře s ropnou plošinou Brent Spar. Firma zase může pohrozit přesunutím výroby do jiné země. Sama EU je nakonec také založena na vynutitelných právních normách.

Druhou tradiční technikou je *vtažení do vlastní hry*. Významné aktéry si lze zavázat jmenováním jejich lídrů do vedoucích funkcí a/nebo přidělením finančních prostředků. Propracovanější variantou je ustavení takových rozhodovacích procedur, které ve svém důsledku udržují ostatní zájmové skupiny v podřízeném postavení. Obzvláště ministerstva si tímto způsobem drží bezpočet takzvaně „nezávislých“ agentur nebo soukromých organizací pod dostatečnou kontrolou. Řada občanských asociací je na vládě finančně závislá a každoročně musí žádat o peníze. Na rozdělování dotací významně závisí i schopnost EU prosadit svoje politické představy a zájmy. Část svého rozpočtu mohou k „připoutání“ ostatních použít i soukromé společnosti a nevládní organizace.

Třetí osvědčenou technikou vlivu je *veřejná obhajoba*. Ve své neformální variantě se stává propagandou, například v podobě rozsáhlé mediální kampaně. Na tuto techniku se často spoléhají NGOs a obchodní organizace, které tuší novou příležitost nebo hrozbu. Poloformální variantou je podání oficiální stížnosti – úřady pro ochranu hospodářské soutěže na národní i unijní úrovni přijímají nejvíce stížností na nekalou soutěž od soukromých společností, které se cítí poškozené. Formální variantu představuje soudní spor, kde organizace obhajují své zájmy s odvoláním na platné zákony. Soudní spory jsou častější v zemích s formálnějšími společenskými vztahy, jako jsou Francie a Německo, a tato národní charakteristika je patrná i v agendě Evropského soudního dvora.

Poslední technikou z tradičního arzenálu je *přesvědčování* či *argumentace*. Individuální zájem je zde skryt za závojem zdánlivě rozumných úvah, založených na logicky přijatelných závěrech a na empiricky věrohodných tvrzeních.

Novým mottem při hledání vyspělejších technik prosazování vlivu se stal *management veřejných záležitostí* (*Public Affairs Management, PAM*). Pojem „veřejné záležitosti“ (latinsky *res publica*) označuje externí (vnější) agendu každé zájmové skupiny, což je jednoduše označení pro soubor zájmů, které mají být chráněny a prosazovány prostřednictvím ovlivňování okolního prostředí. Rozhodnutí o aktivním přístupu k prosazení zájmů se považuje za neodmyslitelnou součást obecných manažerských schopností. Základní úkol spočívá v internalizaci okolních podmínek a externalizaci svého jednání, které má tyto

podmínky ovlivnit. V oblasti managementu veřejných záležitostí se termín „vliv“ či „ovlivnění“ často nahrazuje slovem „management“, odvozeným z latinského *manu agere*, což má přibližný význam „vést rukou“, „brát do ruky“ nebo „mít ruku ve hře“. Skoro stejný význam má i výraz „manipulace“, který také pochází z latiny (*manu pulare*). Přestože první výraz zní mnohem přijatelněji než druhý, oba se poněkud ironicky vztahují k té samé snaze dostat z okolí požadovaný výsledek, neboli ve snaze toto okolí ovlivnit.

### ***V čem je management veřejných záležitostí tak jiný? :***

Za prvé management veřejných záležitostí předpokládá specifický typ vnitřní teoretické přípravy na vnější procesy prosazování vlivu. Uvědomění si tohoto faktu, jmenovitě toho, že člověk se musí na budoucí hry nebo souboje dobře připravit není samo o sobě ve světě nátlakových skupin žádnou novinkou. Takové rady udílel už Nikolo Machiavelli vládci Florencie Lorenzu Medicejskému, stejně jako Ignác z Lyoly Římsko-katolické církvi. V současné době však byly tyto pronikavé náhledy rozšířeny o specifické pojmy analytické a organizační přípravy. Některými z nových hesel jsou výběrový (zúžený) seznam, arénová analýza, ad-hoc týmy a konzultant pro veřejné záležitosti. Odkazují k systematictější a metodicky propracovanější způsobům, jak z „obyčejné“ skupiny udělat potenciálně úspěšnější skupinu nátlakovou.

Za druhé, management veřejných záležitostí zahrnuje propracovanější postupy prosazování vlivu, než jaké nabízejí tradiční techniky. Nejsou jednostranně namířeny proti okolí, nýbrž jsou s ním dynamicky provázané. Nátlaková skupina tedy „otevřít dveře“. Jednak ven, aby mohla monitorovat prostředí, provádět základní průzkum terénu a/nebo usilovat o shromáždění cenných informací. Klíčové aktéry zve také k sobě dovnitř, za účelem vytvoření koalice, jednání o určitém obchodu a/nebo získání podpory pro vlastní plány. Tyto interakce pak nátlaková skupina využívá jako hlavní inspirační zdroje při definici svých zájmů, formulaci cílů a výběru odpovídajících způsobů jednání.<sup>76</sup>

## **4. 5. Formální politiky a pravomoci**

Změny v kostře společného rozhodování jsou přirozeně nikdy nekončícím procesem. Vždy je na programu další mezivládní konference, na níž se má jednat o nové Smlouvě. Každý, kdo se chystá fungování evropského soustrojí ovlivnit, by se měl v této struktuře

---

<sup>76</sup> Van Schendelen, E. , Jak lobbovat v EU aneb Machiavelli v Bruselu, Centrum strategických studií 2004, strana 32 – 34.

orientovat, a to jak v její současné podobě, tak s vědomím chystaných formálních rekonstrukcí. Znalost příčin a důsledků určitých procesů, bez ohledu na jejich (ne) přijatelnost, napomáhá účinněji předvídat konkrétní změny.

Naši pozornost si zaslouží především dva vývojové trendy:

- formální *modifikace politické linie či režimu*
- *změny v mocenské rovnováze uvnitř EU*

*Modifikace politické linie či režimu.* Tento prvek lze rozdělit na dvě složky: oblasti, do nichž zasahuje, a nástroje pro jejich správu a rozvoj. Od jediné oblasti uhlí a oceli se unijní politiky formálně rozrostly do téměř takové šíře, jaká dříve náležela výhradně vládám členských států. Za předěl mezi EU orientovanou převážně na tržní sektor a EU, která se angažuje i v typicky vládních oblastech jako obrana, zdravotnictví a migrace osob, lze považovat Maastrichtskou smlouvu z roku 1993.

*Změny v mocenské rovnováze uvnitř EU.* Po dlouhou dobu převládal jako vůdčí mocenský princip intergovernmentalismus<sup>77</sup>. Jednotný evropský akt v roce 1987 posílil supranacionální prvky především v oblasti JEA, neboť zavedl rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě a přidělil významnější pravomoci všem třem institucím.

S Maastrichtskou smlouvou v roce 1993 se objevily nejméně čtyři nové mocenské principy: Za prvé je to subsidiarita, která znamená, že rozhodnutí EU přichází na řadu až ve chvíli, kdy se společné řešení problému zdá být lepší cestou než společné jednání. Za druhé parlament musí mít v určených oblastech politiky EU formální pravomoc zamítnout legislativní návrhy (zaujímá tedy spolurozhodovací pozici). A třetí, regionální vlády mají nárok na přinejmenším poradní pozici prostřednictvím nově ustaveného Výboru regionů. A konečně za čtvrté, dle Úmluvy o sociální politice<sup>78</sup> získali zástupci podnikového managementu a odborů společné právo předkládat konkrétní politické návrhy a popřípadě implementovat výsledná rozhodnutí.

---

<sup>77</sup> Jeho důsledkem bylo jednomyslné hlasování v Radě a mizivý vliv Parlamentu, Komise a/nebo Soudního dvora.

<sup>78</sup> Social Policy agreement, protokol či příloha ke Smlouvě, k němuž se nepřipojila GB.

#### 4. 6. Reprezentace zájmů v hlavních „evropských“ institucích

Základní schéma společného rozhodování EU pramení ze tří politických přesvědčení, která na počátku padesátých let 20. století převládala mezi šesti původními členskými státy (Francie, Německo, Itálie, Nizozemí, Belgie a Lucembursko). Za prvé, jakékoliv společné rozhodnutí učiněné v rámci Smlouvy (takzvané *primární právo*) je v prvé řadě záležitostí zahraniční politiky, a spadá proto do působnosti ministrů zahraničních věcí. Za druhé, při sestavování společného rozhodnutí by měly být konzultovány hlavní politické strany a významné zájmové skupiny. Za třetí, nová rozhodnutí jsou zakotvena v zákonných normách, závazných buď přímo (nařízení, vyhlášky), nebo nepřímým prostřednictvím samostatné národní implementace (směrnice) – dohromady tvořících takzvané sekundární právo.<sup>79</sup>

První přesvědčení vyústilo v pravidlo, že každé společné rozhodnutí musí být schváleno ministry (původně jen) zahraničních věcí, kteří se jako zástupci svých vlád scházejí v tzv. Radě pro všeobecné záležitosti. Při schvalování těchto rozhodnutí asistují ministrům Stálí zástupci (Permanent Representatives, PRs), kteří sídlí přímo v Bruselu a jejichž společným pracovištěm je Výbor stálých zástupců (COREPER). Odpovědnost za návrhy společných rozhodnutí byla výlučně svěřena novému, teoreticky nadstranickému orgánu – Komisi a jejímu kolegiu komisařů (před posledním rozšířením zahrnovala po dvou členech z větších zemí a po jednom z těch menších), pod něž patří byrokratický aparát takzvaných statutárních úředníků. Na základě druhého přesvědčení byl ustaven Evropský parlament, reprezentující národní parlamenty a jejich hlavní politické strany, a také Evropský hospodářský a sociální výbor (European Economic and Social Committee, EESC či ECOSOC), poskytující prostor nejvýznamnějším socioekonomickým zájmovým skupinám z jednotlivých členských zemí (především pak z oblastí podnikového managementu a odborů). Klíčové návrhy společných rozhodnutí musejí být s těmito dvěma orgány konzultovány. Výsledkem třetího názoru bylo jednak pravidlo, že evropská legislativa, publikovaná v Úředním věstníku, má přednost před domácími zákony, a také vznik Evropského soudního dvora (European Court of Justice, ECJ).

Základy této stavby byly položeny zejména Římskými smlouvami z roku 1957, na jejichž podobě se shodly vlády členských zemí. Tato struktura doznala určitých změn pokaždé, když se vlády členských – jako její nejvyšší instance a zároveň hlavní „akcionáři“

---

<sup>79</sup> Van Schendelen, E. , Jak lobbovat v EU aneb Machiavelli v Bruselu, Centrum strategických studií 2004, strana 45

dohodly na nové Smlouvě, a to se doposud stalo už více než desetkrát. Změny se neděly zlomově, nýbrž postupně, v jednotlivých krocích.<sup>80</sup>

Evropskou unii jako celek charakterizuje relativně složitý a členitý systém institucí, které se vyznačují více či méně rozvětvenou organizační strukturou. Středem zájmu lobbistů se v poslední době stává zejména Evropská komise, Rada ministrů a Evropský parlament. Důležitou roli při prezentaci a hájení zájmů zastupuje i Hospodářský a sociální výbor spolu s Výborem regionů. V některých případech je cílem lobbistů i Evropský soudní dvůr. Každá instituce EU si sama určuje svůj vztah a eventuelně vypracovává stanovisko k zájmovým skupinám a ne všechny orgány jsou ve vztahu k vnějším zájmům zákonně upravovány. Podstatným aspektem je i regulace respektive ne-regulace přístupu různých skupin a lobbistů ke členům instituce.

#### **4. 6. 1. Evropská komise**

Z pohledu lobbistů, představuje Evropská komise nejdůležitější orgán, ke kterému směřují své aktivity. Důvodem je existence zásady, dle které má tato instituce exkluzivní právo předkládat návrhy právních norem pro další instituce. Zákonodárná iniciativa je sice výlučně soustředěna jen na Komisi, nutno ale doplnit, že jde pouze o iniciativu, protože rozhodování a následně konečný verdikt náleží i jiným institucím<sup>81</sup>. Komise může předkládat nové návrhy právních norem a měnit ty návrhy, se kterými dosud nevyslovila souhlas Rada ministrů. Podstatným aspektem ovlivňujícím atraktivitu Komise z pozice lobbistů je hierarchická struktura této instituce, kterou lze zjednodušeně přirovnat k pyramidě – viz. obrázek č. 3.

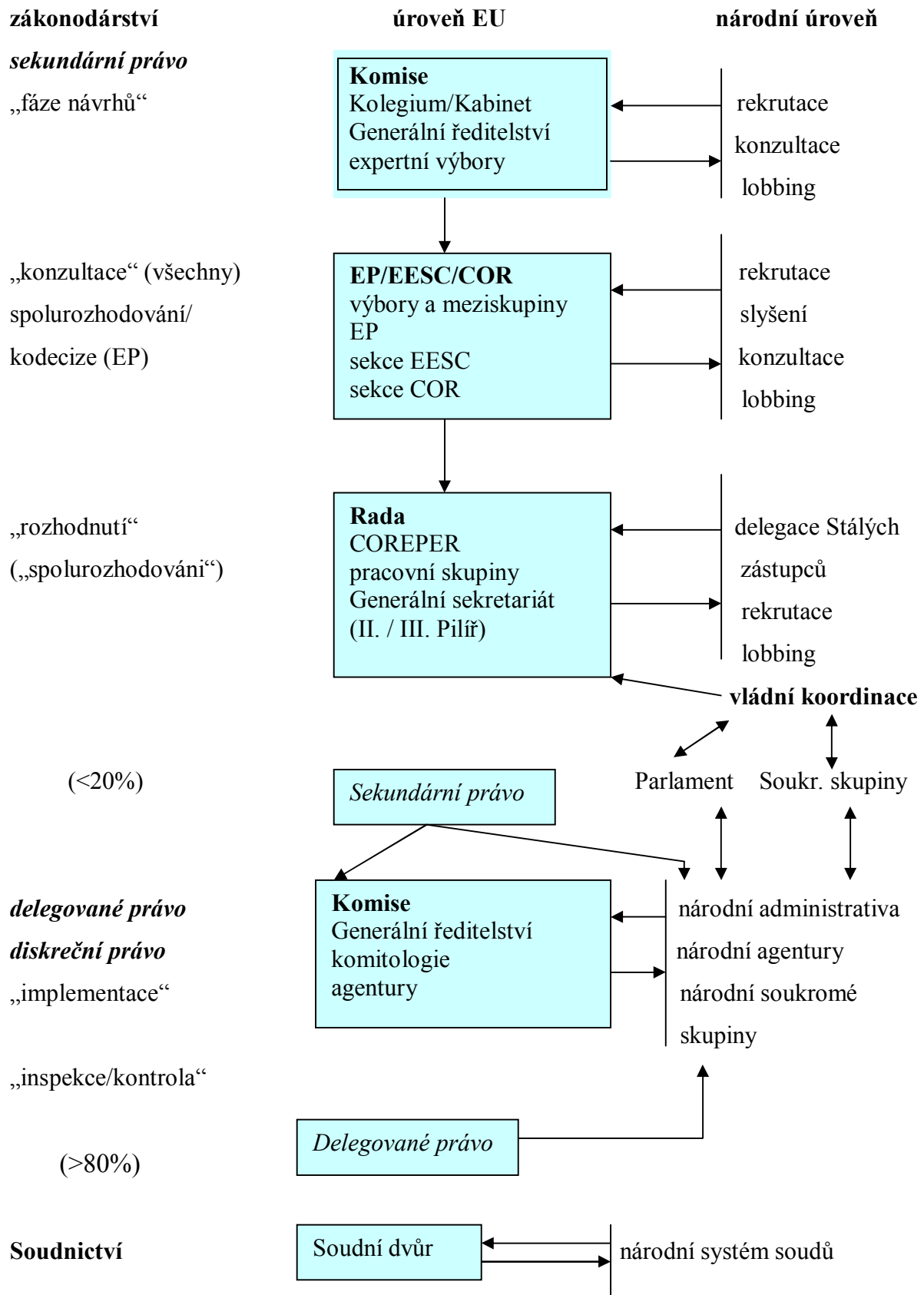
Komise sídlící v Bruselu je tvořena 27 komisaři pověřenými řízením určitých úseků a v jejím čele, respektive na vrcholu pomyslné pyramidy, stojí prezident Komise. Každý komisař má pro svou potřebu svůj kabinet. Členové kabinetu vystupují jako prostředníci mezi komisařem a vnějším okolím a představují důležité objekty pro lobbistické aktivity zájmových skupin, neboť jsou informováni o všech chystaných změnách legislativy a o podstatných návrzích právních norem, které do jisté míry i sami připravují. Hierarchickou

---

<sup>80</sup> Van Schendelen, E. , Jak lobbovat v EU aneb Machiavelli v Bruselu, Centrum strategických studií 2004, strana 45

<sup>81</sup> Šrein, Z.. , Mechanismy hospodářské politiky Evropské unie, Praha, VŠE 1999

Obrázek č. 2. : Hlavní rozhodovací toky v EU a postavení členských zemí

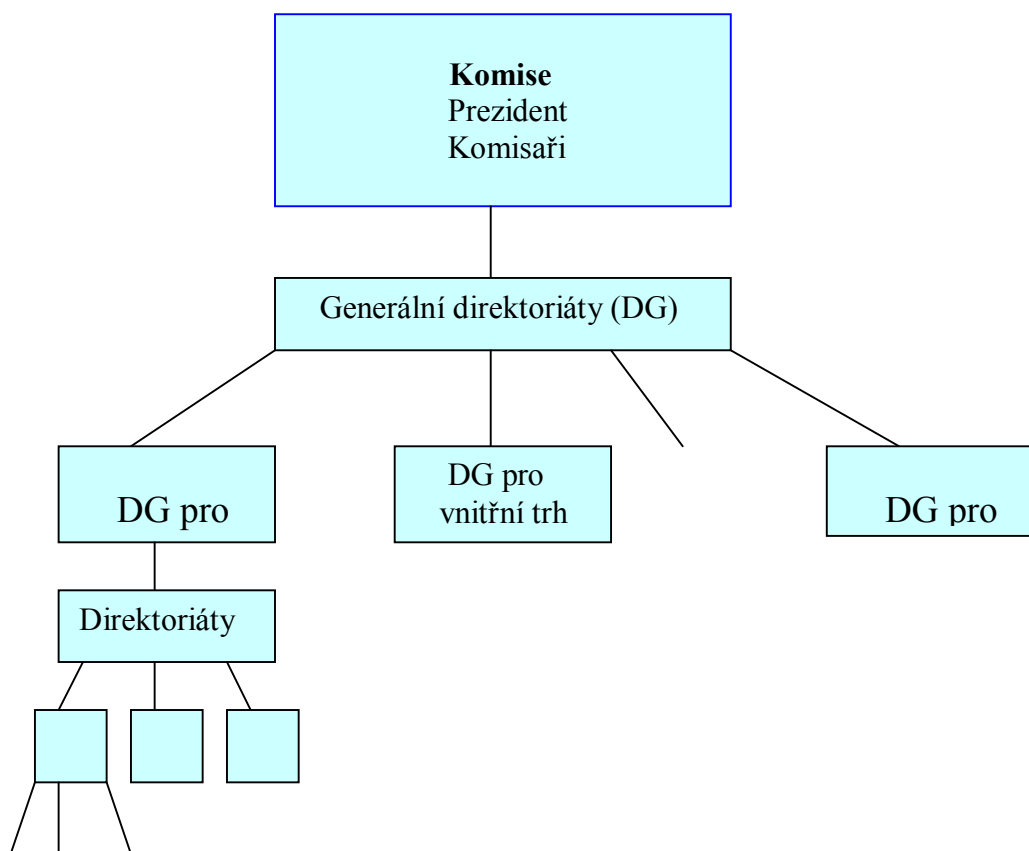


Zdroj: Van Schendelen, E. , Jak lobbovat v EU aneb Machiavelli v Bruselu, Centrum strategických studií 2004



strukturu komise dále tvoří 27 generálních direktoriátů, které lze přirovnat k ministerstvům na národní úrovni, zatímco Komise představuje „jakousi vládu“ Evropské unie<sup>82</sup>. Generální direktoráty se dále rozčleňují na direktoráty a další menší úřady, přičemž celý byrokratický aparát komise tvoří až 20 000 evropských úředníků, kteří jsou zodpovědní za veškeré administrativní práce<sup>83</sup>. Vzhledem k faktu, že velká většina problémů spolu s jejich možnými řešeními a navazujícími návrhy právních norem pochází z nižších úrovní uvedené struktury této instituce, nutno podotknout, že komise vytváří nesmírně velké množství přístupových objektů a míst pro lobbisty.

Obrázek č. 3 : Hierarchická struktura Komise



Zdroj: Maurer, L., *Euro – Lobbying*, Wien, Orac Verlag 1994, strana 76

<sup>82</sup> Andersen, S. S., Eliassen, K. A., *Making Policy in Europe*, London, Sage Publication, 2001

<sup>83</sup> Richardson, J., *European Union: Power and Policy – making*, London, Routledge 2001

Dle smlouvy o Evropském Společenství: „Členové komise vykonávají svou činnost zcela nezávisle a v zájmu Společenství jako celku a při výkonu svých povinností nesmí vyžadovat ani přijímat připomínky od vlád členských zemí a současně se členské státy zavazují dodržovat tuto zásadu a neovlivňovat členy Komise<sup>84</sup>“. Z uvedeného plyne, že větší naději na úspěch u Komise mají skupiny prosazující zájmy podstatné z evropského hlediska, před lobbyisty hájícími konkrétní národní zájmy. Nelze ale opomenout, že i přes smluvní ustanovení každý komisař pochází z konkrétního členského státu, a tudíž pravděpodobně musí odolávat tlaku skupin a subjektů pocházejících z „jeho“ státu.

Komise<sup>85</sup> zastává ve své každodenní rutině několik funkcí najednou, jinými slovy je *multifunkční institucí*. Především do ní se sbíhají problémová témata od veřejných a soukromých zájmových organizací z jednotlivých členských zemí, která pak rozšiřují politickou agendu EU. Komise také přednostně shromažďuje informace a expertizy, na jejichž základě zpracovává návrhy rozhodnutí. Funguje také jako hlavní zprostředkovatel při dosahování konsensu mezi zainteresovanými aktéry. Má dále určité pravomoci v ekonomické oblasti. V rámci svých zdrojů a na základě plánů jednotlivých politik přiděluje zájmovým skupinám finanční prostředky a veřejné zakázky, především v sektorech zemědělství, regionálního rozvoje a rozšiřování EU. Správní funkce Komise zahrnují dohled nad hladkým fungováním jejího aparátu a vyhodnocování (někdy prostřednictvím svých Agentur) požadavků ostatních orgánů EU a dalších zainteresovaných hráčů, například vlád členských zemí. V určitých oblastech politiky, zejména v otázkách hospodářské soutěže, Komise jedná také jako žalobce a soudce. Pokud se k tomu všemu přidá ještě níže popsaná legislativní funkce, sbíhá se Komise v rukou prakticky *trias politica*, všechny tři druhy politické moci, i když nikoliv výhradně s Radou se dělí o zákonodárnou činnost, s členskými zeměmi o implementaci (prostřednictvím směrnic) a se Soudním dvorem o rozhodování sporů.

Existují čtyři důvody, proč můžeme za hlavní funkci Komise považovat tvorbu právních aktů. Za prvé, v rámci *sekundární* legislativy (zmiňovaných 18% všech unijních zákonů v roce 2000), je výhradním autorem nových návrhů, o kterých později rozhoduje Rada. Bez nich rozhodovat nemůže – ve většině případů je navíc závěrečné rozhodnutí Rady v podstatě identické s původním textem návrhu. Jinými slovy, Komise, která formálně zastupuje

---

<sup>84</sup> Vertrag zur Grundung der Europäischen Gemeinschaft, část pátá, oddíl 1, odst. 3, článek 213 (in Vertrag von Amsterdam, Bonn, Europa Union Verlag 1998)

<sup>85</sup> Van Schendelen, E. , Jak lobbovat v EU aneb Machiavelli v Bruselu, Centrum strategických studií 2004, strana 55- 62.

přípravou fázi rozhodovacího procesu, ve skutečnosti zasahuje i do fáze samotného rozhodování. Právě v Komisi je onen čistý list papíru zaplněn textem. Za druhé, v rámci *delegované* legislativy (v roce 2000 82% právních aktů) prakticky drží kormidlo ve svých rukou. Nezávislými pravomocemi disponuje v oblasti hospodářské soutěže. Řídí také proceduru komitologie - pro každý výbor určuje *chef de dossier* (úředníka odpovědného za shromáždění materiálů pro Zprávu), rozhoduje o projednávané agendě, předkládá návrhy a přiděluje rozpočtové zdroje. Opět bývá pravidlem, že Komise získá podporu komitologického výboru a protlačí tak svůj návrh do Úředního věstníku. Za třetí, Komisi byla svěřena tzv. diskreční legislativa, tedy určité druhy závazných rozhodnutí, která se považují za ospravedlněná a nezapovězená právem EU, například přidělení dotace nebo veřejné zakázky. Existující zákony vždy ponechávají prostor pro diskreční interpretaci a manévrování, což se při tvorbě závazného rozhodnutí vždy hodí. Za čtvrté, Komise produkuje značnou část tzv. měkké neboli *doplňkové* legislativy, jež není právně závazná, ovšem v praxi se považuje za směrodatnou.

Samotná Komise přizpůsobila svou organizační strukturu zájmovým skupinám, neboť při svém rozhodování může nebo přímo musí využívat a konzultovat poradní komise, jejichž členy jsou zástupci zájmových skupin a experti na daný problém. Uvedené konzultace jsou využívány zejména při vypracovávání konceptů týkajících se technických regulací různých sektorů. Dále Komise vydává tzv. *Green papers* (Zelené knihy), které předchází konečnému návrhu právní normy a vyjadřují názory Komise a možná řešení konkrétního problému. Komise na základě jejich uveřejnění očekává diskusi, připomínky a dodatky ze strany zájmových skupin respektive různých expertů. Pokud dále zájmové skupiny projeví iniciativu, mohou své požadavky prezentovat v publikaci *Official Journal*, který vydává Komise<sup>86</sup>. Komise je tedy ve zkratce *hlavním legislativním orgánem EU*.

V oblastech, ve kterých není konzultace nutná ani povinná, zájmové skupiny využívají tzv. ad hoc přístup k byrokratickému aparátu Komise. V uvedeném případě Komise vychází z obecného přístupu k zájmovým skupinám vyjádřeném ve stanovisku „*An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups*“<sup>87</sup>, které reguluje vztah této instituce k uvedeným organizacím. Zmíněné stanovisko vychází z předpokladu, že

---

<sup>86</sup> General Overview, [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/lobbies/approche/apercu\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/lobbies/approche/apercu_en.htm)

<sup>87</sup> The Commission's approach towards special interest groups  
[http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/lobbies/approche/approche\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/lobbies/approche/approche_en.htm)

Komise představuje instituci, která je otevřená k zájmovým skupinám, přičemž vítá jejich názory a zaručuje rovný přístup ke všem skupinám. Lze diskutovat, zda-li uvedená tvrzení zcela odpovídají každodenní realitě. Tato instituce nezavádí na rozdíl od jiných orgánů žádný povinný systém akreditace ani podobný kodex chování a naopak vybízí zájmové skupiny a sektor lobbingu k samoregulaci jejich aktivit a vypracování vlastního kodexu chování. Přesto jsou v příloze II. Daného stanoviska definovány minimální požadavky, týkající se prezentování zájmů, šíření informací, chování a organizace zájmových skupin, které by měly být dodržovány ve vztahu: Komise a zájmové skupiny.

Níže uvádím dle mého názoru minimální kritéria pro ústní nebo písemnou komunikaci s touto institucí.

#### Shrnutí kritérií:

- Zájmové skupiny musí při kontaktování Komise jednat poctivě a profesionálně, přičemž nesmí zkreslovat informace o své skupině, respektive o svých zástupcích.
- Reprezentant nebo lobbista pracující pro určitou zájmovou skupinu je povinen oznámit jméno skupiny, pro kterou pracuje při každé konzultaci s Komisí a deklarovat všechny předešlé kontakty s jednotlivými členy Komise týkající se stejného nebo podobného problému.
- Zájmové skupiny nesmí zaměstnávat, ani se snažit získat do pracovního poměru žádného úředníka aparátu Komise.
- Zájmové skupiny nesmí získávat informace nečestnými způsoby a nesmí obchodovat s informacemi, respektive dokumenty získanými od Komise<sup>88</sup>.

Výše zmíněné stanovisko Komise se zabývá i právy a povinnostmi samotných úředníků této instituce vzhledem k zájmovým skupinám a lobbistům, přičemž se odvolává na tzv. *Staff Regulations* neboli nařízení zabývající se úředníky Evropské Komise. V kontextu lobbingu je podstatný oddíl II. uvedeného nařízení, který lze aplikovat na chování úředníků ve vztahu k lobbistům. Lze zmínit článek 11, dle kterého, *úředník nesmí bez souhlasu autority, kterou byl jmenován, přijmout jakýkoliv dar nebo pozornost, odměnu, platbu, ale také vyznamenání od jakékoliv vlády nebo jiného zdroje stojícího mimo instituci, ke které patří*. Dále se

<sup>88</sup> Minimum requirements for a code of conduct between the Commission and special interest group [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/lobbies/communication/annex2\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/lobbies/communication/annex2_en.htm)

samozřejmě úředník musí vyvarovat všech akcí, činností nebo závazků, které by mohli zmenšit a ohrozit jeho nezávislost. Předmětné nařízení reguluje do jisté míry i činnost úředníka po ukončení pracovního poměru v Komisi, neboť *po odchodu ze služby je úředník i nadále vázán povinností chovat se čestně a taktně, zejména pokud jde o převzetí různých funkcí nebo postů a odměn, respektive výhod*. Úředníci mimo jiné také musí velmi opatrně nakládat se všemi informacemi a dokumenty, které během své činnosti získávají a nesmí dávat k dispozici dosud nezveřejněné informace neoprávněným osobám. Uvedenou povinností jsou opět vázáni i po odchodu z Komise. Přesto, že uvedené nařízení představuje dosti rozsáhlý výčet zákazů a příkazů v historii EU, existují případy, ve kterých Komise a její úředníci nedokázali dostatečným způsobem čelit nekalým praktikám lobbistů, což má v prokázaném případě za následek jejich odstoupení.

Až na dva aspekty<sup>89</sup> představuje Komise standardní byrokratický aparát, s jakým se můžeme setkat na téměř všech administrativních úrovních v rámci členských zemí. První výjimkou je její *multikulturní* složení, jež odráží rozmanitost samotné Evropy. Ve všech složkách Komise, od komisaře k pomocným technikům, pracují lidé různých jazyků, zvyků, hodnot a norem. Svou pestrostí zdaleka převyšují složení národních byrokracií ve federálních zemích jako Německo nebo Španělsko. Aparát Komise je zároveň příkladem multikulturní integrace, podporované faktory jako společné umístění, pragmatické užívání několika hlavních pracovních jazyků (angličtina, francouzština) a společně sdílená očekávání. V Komisi se rozvíjí *esprit de corps*, *duch stavovské kolegiality*, protože početné kulturní rozdíly stále hrají určitou roli. Druhý nestandardní aspekt se týká *permanentního nedostatku zdrojů* v Komisi. Její celkový příděl z rozpočtu EU se sotva rovná objemu prostředků, kterými každoročně disponuje belgická vláda. Počet stálých zaměstnanců Komise je mnohem nižší než v administrativě nizozemského města Rotterdam a ve srovnání s federální vládou USA činí pouhá 2%. Zaměstnanecký personál tvoří ze 30% řadoví úředníci a sekretářky (takzvaná úroveň C), 10% překladatelé a tlumočníci (úroveň LA) a 5% pomocný (technický) personál (úroveň D). Pro politické aktivity (úrovně A a B) tedy zbývá 55% zaměstnanců (přibližně 10 500 osob.

---

<sup>89</sup> Van Schendelen, E. , Jak lobbovat v EU aneb Machiavelli v Bruselu, Centrum strategických studií 2004, strana 55- 62.

### *Kde se skutečně odehrávají rozhodnutí?*

Cesta od ideje k řešení, "drafting period", až po návrh komise je cesta institucemi rozhodovacího procesu. Každý komisař má přímo přidělenou jednu nebo dvě politické oblasti a je zodpovědný za příslušné hlavní řízení jako jeho odborné vedení. Usnesení však může přijímat pouze komise jako celek. Ve generálních ředitelstvích začíná formální příprava k rozhodnutí. Tato struktura komisí s generálními ředitelstvími, jejich vedením, odbornými odděleními a službami působí jako strnulá administrace, ale díky permanentnímu přeskupování je dynamickým orgánem. V celkovém procesu přejímá generální sekretariát komise koordinaci rozhodovacího procesu, je proto ústředím systému předávání informací.

Každá směrnice vychází z vícera impulsů, které nemusí vždy vycházet od samotné Komise, ačkoliv ta má iniciační právo. Tak může například rada vyzvat Komisi k vypracování návrhu – impuls, který vznikne v některém z členských států. Pokud tyto impulsy chybí, vychází iniciativa skutečně z Komise. Ta pak musí zjistit potřebu řešení buď v předpolitickém prostoru, nebo pro takovýto záměr hledat podporu. Příprava rozhodnutí a rozhodovací proces se tím neuskutečňuje izolovaně v institucích k tomu určených, ale v předpolitických konzultacích komisních úředníků se svazy, vládními úředníky a nejrůznějšími lobby.

V každém případě se při regulační iniciativě pověří vypracováním návrhu odpovídající oddělení generálního ředitelství. Zodpovědné je přitom to které generální ředitelství a v případě potřeby jsou přibírána další. Specialisté mohou být přibráni v rámci ad-hoc svolaných odborných schůzek. Tito specialisté pocházejí z členských států stejně jako svazy, organizace a zájmové skupiny. Vliv technokracie a specializace se manifestuje hlavně v odborné podstatě, ve které se jednotlivá bodová rozhodnutí upřednostňují před obecně politickými. I přes vnější kritiku tohoto počínání, jsou odborné znalosti nepostradatelné pro proces tvoření názorů v této "drafting period". Z toho se dají odvodit realizační a implementační šance.

První koncept z odborného oddělení, jde se stanoviskem právního oddělení do kabinetu odpovědného komisařství. Členové kabinetu připraví rozhodnutí svého komisaře, čímž fungují jako zprostředkovací instance mezi administrativní výkonnou rovinou a politickou rovinou rozhodovací. Při pondělních setkáních kabinetních vedoucích pod vedením generálního sekretariátu komise se nejdříve oddělí nesporné "body A" od rozhodnutí, nad kterými se nedosáhne konsensus, "body B". Jako takové se připraví do pořadu dne pro zasedání Komise.

Aby se stal koncept, "draft proposal" návrhem, musí jej Komise po poradě většinově schválit. Potom jde koncept, jako návrh Komise, "proposal", na generální sekretariát komise s příloženým odůvodněním, proč je nutné o konceptu rozhodnout, i s časovým a finančním plánem. Z generálního sekretariátu jde návrh na ministerskou radu, čímž se návrh dostane poprvé formálně na veřejnost. Návrh musí být následně posouzen Evropským parlamentem, podle obsahu může nebo musí být vyžádáno stanovisko hospodářského, sociálního případně regionálního výboru. Návrh a stanoviska se předloží ministerské radě.

Zde začíná druhá rozhodovací úroveň, která zahrnuje jak tématicky odpovědnou ministerskou radu, tak výbor stálých zástupců a jeho různé pracovní skupiny. Formálně se začne zabývat návrhem Komise s příloženými stanovisky pracovní skupina. Konečná zpráva radě může obsahovat fakultativní změny a předkládá návrh pro rozhodnutí rady.

Výbor stálých zástupců zároveň selektuje "body A a B", a tím vytváří protějšek postupu kabinetních vedoucích komise. Podstatný rozdíl spočívá v tom, že komisní kabinety zosobňují společenské zájmy a nejsou vázány na národní nařízení, přičemž členové výboru stálých zástupců jsou vázáni na nařízení svých národních vlád a tím vnášejí do procesu primárně národní zájmy. Přibližně tři čtvrtiny rozhodnutí rady se přijímá jako "body A", takže bez diskuse.

V právním užívání jazyka existují tři zakládající smlouvy (smlouva EGKS, Euratom a EWG, "Římská smlouva") jako prvořadé společenské právo – tvoří určitý druh ústavy Evropské unie a dalekosáhle rozhodují o cílech a institucích společenství. Z výkonu těchto oprávnění vzniklé právo, realizované na základě smluv orgány Společenství, se nazývá sekundární společenské právo. To má na jedné straně účinně řešit soužití obyvatel členských států ve smyslu integrace, na druhé straně co nejméně zasahovat do národního práva. V neposlední řadě z toho plyne apostrofovaná komplexita rozhodovacího procesu Evropské unie jako rovnováha mezi národním a supranárodním "evropským" elementem<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Následující právní listiny (spisy) vycházející z Komise, jsou k dispozici Evropské unii jako sekundární společenské právo:

#### **Nařízení (Regulations)**

Právními listinami, kterými se nejhloběji zasahuje do národního právního uspořádání, jsou Nařízení. Mají společenský charakter a ustanovují, nezávisle na státních hranicích, stejné právo pro všechny členské státy. Nařízení nemusí být začleňovány do národního práva, neboť občané, členské státy a jejich orgány tímto právem jsou přímo vázány. Toto společenské právo je ve svém celku zavazující a platí stejně jako právo národní.

#### **Směrnice (Directives)**

Přesto, nebo možná právě díky komplexitě, je bruselský rozhodovací proces označován za otevřený externím vlivům. Hlavně národní zájmy jednotlivých společenských skupin nebo státních sektorů mohou být zahrnuty přes centrální úlohu stálých zástupců, regionálního výboru nebo hospodářského a sociálního výboru, i nejrůznějších poraden, v kterých jsou činní národní experti. Zástupci v těchto reprezentativních sdruženích jsou nominováni a nasazováni platnou národní instancí a ručí, že budou zastupovat zájmy své organizace. Paralelně k tomu může dojít k přetížení činností například tak, že národní úředník patří do poradního výboru komise, i do pracovní skupiny AStV (Výbor stálých zástupců).

Vznik zákonů se ve všech variantách odehrává v komisích s odpovědným generálním ředitelstvím a v něm s odpovědným referentem v odborném oddělení, které k danému ředitelství patří. Tím je jasné, proč je primárním adresátem lobbingu "drafting period" a v ní pracující referenti. Stěžejní práce každého rozhodovacího procesu se probíhá na "nejnižší úrovni, na úrovni oddělení, kde se všechna rozhodnutí připravují".

Úředník, v literatuře označovaný jako "low-ranking Eurocrat" nebo "relatively isolated Commission official", který pracuje na vyhotovení směrnice, trpí následkem toho informačním deficitem, protože od začátku nedisponuje obsáhlými expertními znalostmi, a snaží se nasbírat co možná nejrozsáhlejší informace. Přesto je možné, že je tento referent jediný úředník pověřen zmíněnou úlohou, což zvyšuje jeho přístupnost pro specifické informace. Vnášení bodových, většinou technokratických informací a odborných znalostí je pro první návrh referenta obsahovou, ale i organizační podporou.

---

Směrnice "directives" platí jako druhý závazný nástroj společenského právního ustanovení. Tím se neustanovuje (jako u "regulations") nové společenské právo, ale formulují se nařízení pro adresáta, přijmout náležitá opatření k dosažení společenstvím požadovaných výsledků v určené lhůtě. Z pravidla se pro to musí přijmout v členských státech nové národní právo. Směrnice je ve svém konečném znění závazná, otevírá ale na národním poli volný prostor pro dosažení cíle a díky tomu platí jako podstatný nástroj evropské právní asimilace.

#### **Rozhodnutí (Decisions)**

Individuální rozhodnutí jsou ty právní spisy, s kterými se závazně řeší jednotlivé případy. Těmito rozhodnutími ("decisions"), může být požadován členským státem, v Evropské unii jednajícím podnikem nebo občanem společenství čin nebo opomenutí a mohou být přikázána práva nebo povinnosti. "Decisions" jsou pro toho, kterého adresáta zavazující.

#### **Doporučení a stanoviska (Recommendations and Opinion)**

Tyto právní spisy reprezentují nezávazné výroky orgánů Evropské unie adresátovi. Neplnou z nich tedy žádné právní závazky. V první řadě staví "recommendations and opinion" názorová stanoviska určitého orgánu na konkrétní případ s politickým a morálním charakterem.



Cíl úspěšného ovlivňování spočívá v nalezení toho kterého referenta, který je v rozhodovacím procesu prvním řetězovým článkem - "at the lowest possible level", takže začíná s návrhem návrhu. Z toho vyplývá, že lobby, která nejsou částí formálního procesu, se musí důsledně snažit ovlivňovat především tuto osobu. V "drafting period" je proces i množství aktérů z daleka nejpřehlednější než v následujících fázích a za druhé právě v této fázi přinášejí své zájmy národní úředníci a zástupci svazů, které samozřejmě také mohou být brány na zřetel, avšak ve skutečnosti představují pouze úpravy, nikoliv vnášení směrných formulací.

Proč toto zaměření na "drafting period"? Odpověď není těžká: je zde největší šance provádět úspěšný lobbying. Když už je jednou návrh "vypuzen ven" z odpovědného generálního ředitelství, snaží se na tom pracovat všichni. Pouze ten, který zde prosazuje svůj zájem jako "národní", má eventuelně lepší vyhlídky. Většinou se ovlivňování odehrává víceúrovňově, než je zde popsáno. Poslanci Evropského parlamentu tudíž musí být zpracováváni stejně, jako členové hospodářského a sociálního výboru, zástupci v regionálním výboru, osoby z AStV, odborníci nesčíslných poradních sborů atd. Ale tyto akce se většinou realizují na národní úrovni. "Drafting period" je však bruselským specifíkem.

. Ačkoli pracuje na jednom "draft proposalu" většinou víc odborných oddělení i rozdílná ředitelství včetně těch generálních, vůdčí je jedno oddělení a tím i jeden referent. Dohromady se zjištěním, že lobbování je nejučinnější, pokud se podaří ovlivnit první návrh dříve než se dostane ven z generálního ředitelství na politickou a tím i formální rozhodovací rovinu, je referent hlavním adresátem lobbyingu: "(...) that single low-level civil servant (...) is normally the single most important target of a major lobbying campaign".

#### **4. 6. 2. Evropský parlament**

Evropský parlament je dalším cílem lobbistů, a to zejména od konce 80. let, kdy se rozšířily jeho pravomoci na poli rozhodování. Přesto ale jeho atraktivita z pohledu zájmových skupin není tak výrazná v porovnání s Evropskou Komisí. V oblasti legislativního procesu, kterou se lobbisté svým jednáním snaží ovlivnit, se parlament podílí na tvorbě právních norem formou konzultace, spolupráce nebo spolurozhodování, kdy je jeho pozice a možnosti nejsilnější. Pozice Evropského parlamentu se upevnila, jak již bylo uvedeno, zejména přijetím SEA, který představil proceduru spolupráce, neboť před rokem 1986 existovala pouze

možnost konzultace Evropského parlamentu<sup>91</sup>. Maastrichtská a následně Amsterodamská smlouva značně rozšířila okruh problémů rozhodovaných formou spolupráce nebo spolurozhodování. Evropskému parlamentu ale nadále zůstává menší autorita a kompetence a jakékoliv podobné srovnání s parlamenty národních států vychází v neprospěch této evropské instituce<sup>92</sup>. Nelze ale opomenout, že i Evropský parlament jakož i ostatní evropské instituce může předkládat Komisi iniciativní návrhy zákonů, které Komise dále formálně navrhuje a projednává.

I přes výše uvedené nevýhody Evropského parlamentu není pochyb, že tato instituce přitahuje zájmové skupiny, neboť její vliv v legislativním procesu neustále roste. Pro srovnání lze uvést následující členění jednotlivých členských států z hlediska atraktivity jejich parlamentu z pohledu lobbistů.

#### Členění atraktivity členských států z pohledu lobbistů:

- Parlamentsy Rakouska, Finska, Německa, Itálie, Holandska a Evropské unie – nejvíce atraktivní pro lobbistické aktivity.
- Parlamentsy Francie, Irska, Portugalska, Španělska – zpravidla ignorovány ze strany lobbistů.
- Parlamentsy ostatních členských zemí, jejichž atraktivita se pohybuje uprostřed obou pólů<sup>93</sup>.

Zatímco na úrovni Komise lze podle mého názoru, vzhledem k její organizační struktuře, očekávat lobbistické aktivity soustředěné na níže postavené úředníky, v Evropském parlamentu je důležitý a efektivní osobní kontakt s jednotlivými poslanci. Vzhledem k faktu, že tato instituce by měla vystupovat jako reprezentant evropské veřejnosti, lze předpokládat, že se příliš neprosadí zájmy konkrétních málo početných, i když silných skupin.

Vztah Evropského parlamentu a zájmových skupin je regulován v rámci Jednacího řádu Evropského parlamentu v článku 9, odstavci 2. Tento orgán EU je během i mimo dobu svých zasedání přístupný veřejnosti, ale pouze na omezenou dobu nepřekračující zpravidla tři

---

<sup>91</sup> Andersen, S. S. , Eliassen, K. A. Making Policy in Europe, London, Sage Publications 2001

<sup>92</sup> Šrein, T. , Mechanismy hospodářské politiky EU, Praha, VŠE 1999

<sup>93</sup> Richardson, J. , European Union: Power and Policy making, London, Routledge 2001, strana 121

hodiny a ve vymezených prostorách<sup>94</sup>. Profesionální lobbisté a zástupci zájmových skupin si zpravidla přejí a častější přístup do parlamentních budov, což je dle článku 9 Jednacího řádu umožněno pouze na základě předložení speciálního průkazu vystaveného Evropským parlamentem. Vydáváním omezeného počtu průkazů s jednoroční platností (s možností prodloužení) a následnou registrací jejich držitelů tato instituce reguluje subjekty snažící se ovlivňovat a působit na poslance. Osoby prezentující v parlamentu různé zájmové skupiny, organizace nebo podnikatelé musí jednat a chovat se v souladu s kodexem chování dle Přílohy IX Jednacího řádu, který se ne příliš odlišuje od minimálních kritérií pro komunikaci se zájmovými skupinami stanovenými Komisí. Osoba kontaktující poslance se mimo jiné nesmí odvolávat na formální vztahy s poslanci během obchodování a jednání se třetími stranami a musí se vyvarovat jakéhokoliv podvodného způsobu získávání informací od poslanců.

Nejdůležitější pravomoci Evropského parlamentu spadají do tří kategorií:

- ❑ Legislativa;
- ❑ Schvalování rozpočtu;
- ❑ Dohled nad výkonnou mocí.

#### *Legislativní pravomoci*

Původně přidělila Římská smlouva (1957) parlamentu pouze poradní úlohu, která umožňovala Komisi navrhnout a Radě ministrů rozhodovat o legislativě. Následné smlouvy rozšířily vliv parlamentu na možnost doplňování, pozměňování a dokonce i přijímání právních předpisů tak, že Parlament a Rada dnes sdílejí pravomoc rozhodování ve velkém počtu oblastí.<sup>95</sup>

Poradní procedura vyžaduje stanovisko Parlamentu před tím, nežli může být legislativní návrh předkládaný Komisí přijat Radou. To se vztahuje například na úpravy zemědělských cen. Procedura spolupráce umožňuje Parlamentu vylepšovat navržené právní předpisy jejich pozměňováním a doplňováním. Její součástí jsou dvě čtení, která dávají členům dostatečnou příležitost k revidování a pozměnění návrhu Komise a předběžného stanoviska, které k němu zaujala Rada. Tato procedura je používána ve velkém počtu oblastí, včetně Evropského fondu pro regionální rozvoj, výzkumu, životního prostředí a spolupráce se zámořskými zeměmi a jejich rozvoje.

---

<sup>94</sup> Willkommen beim Besucherdienst, [http://www.europarl.eu.int/abc/visit/visit\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/abc/visit/visit_de.htm)

<sup>95</sup> www.mzv.cz, Zpráva LOGON 2002 – lobbování v Evropě

Procedura spolurozhodování rozděluje rozhodovací pravomoc rovným dílem mezi Parlament a Radu. Smírčí komise, složená ze stejného počtu členů Parlamentu a Rady, usiluje o nalezení kompromisu nad textem, který následně schválí Rada i Parlament. Pokud k dohodě nedojde, má Parlament právo na kategorické zamítnutí návrhu. Procedura společného rozhodování se vztahuje na širokou škálu záležitostí, jako jsou volný pohyb pracovníků, ochrana spotřebitele, školství, kultura, zdravotnictví a transevropské sítě.

Amsterodamská smlouva rozšiřuje použitelnost této procedury zejména na zaměstnanost, svobodu podnikání, rovnost platů za stejnou práci vykonanou muži a ženami, atd.

Smlouva z Nice povyšuje roli Parlamentu jako spolutvůrce legislativy. Souhlas Parlamentu je vyžadován pro důležité mezinárodní smlouvy, jako je přistoupení nových členských států, asociační dohody s třetími zeměmi, uspořádání a cíle strukturálních fondů a fondu soudržnosti a úkoly a pravomoci Evropské centrální banky (jednotlivé procedury dále rozebírám v subkapitole 4.7.).

### *Schvalování rozpočtu*

Parlament schvaluje každým rokem rozpočet Unie. Procedura schvalování rozpočtu umožňuje Parlamentu navrhnout úpravy a změny k původním návrhům Komise a ke stanoviskům zaujímaným v Radě členskými státy. Rada má poslední slovo k výdajům na zemědělství a nákladům vyplývajícím z mezinárodních dohod, ale v otázce ostatních výdajů, například na školství, sociální programy, regionální fondy, životní prostředí a kulturní projekty, rozhoduje Parlament v úzké spolupráci s Radou.

Ve výjimečných případech Parlament dokonce zamítl rozpočet, když nebyla jeho přání příslušně respektována. A je to ve skutečnosti právě předseda Parlamentu, kdo svým podpisem činí z rozpočtu zákon. Monitorování výdajů je průběžnou činností parlamentního výboru pro rozpočtovou kontrolu, který usiluje o zaručení toho, aby finanční prostředky byly použity na dohodnutý účel a o zlepšení prevence a zjišťování podvodů. Parlament provádí před schválením účetnictví a jeho prohlášením za schválené roční posouzení spravování rozpočtu Komisi na základě výroční zprávy Účetního dvora.

### *Dohled nad výkonnou mocí*

Parlament vykonává celkový politický dohled nad způsobem, jakým jsou prováděny politické záměry Unie. Výkonná moc v Unii je rozdělena mezi Komisi a Radu ministrů a jejich představitelé předstupují pravidelně před Parlament.

#### - Parlament a Komise

Každých pět let jmenuje Parlament předsedu a členy Komise. Vykonává podrobnou kontrolu prostřednictvím pečlivého prověřování mnoha měsíčních a výročních zpráv, které je Komise povinna předkládat Parlamentu. Členové mohou též vznášet na Komisi písemné a ústní dotazy, je jich přibližně 6000 ročně, a pravidelně interpelovat členy Komise v době vyhrazené v parlamentu pro interpelace během plenárních zasedání a schůzí parlamentních komisí. Když má dojít opravdu k nejhoršímu (což skutečně nastalo v roce 1999), může Parlament podat návrh na hlasování o vyřčení napomenutí Komisi a může ji i donutit k rezignaci.

#### - Parlament a Rada

Předseda ve funkci předsedy Rady předkládá svůj program na počátku svého funkčního období a rovněž z něj skládá účty Parlamentu na konci tohoto období. Předseda rovněž podává zprávy o výsledcích každé Evropské Rady a o pokroku ve vývoji zahraniční a bezpečnostní politiky.

Ministři navštěvují plenární zasedání a účastní se doby vyhrazené pro interpelace a důležitých rozprav. Musí rovněž odpovídat na písemné dotazy. Na začátku každé schůze Evropské Rady předloží předseda Parlamentu zásadní stanoviska Parlamentu k tématům, která mají být projednávána nejvyššími představiteli států nebo vlád. Tato řeč často určuje tón důležitých rozprav v daném dnu. Smlouva z Nice vytváří nový právní základ, který umožňuje Radě stanovit nařízení týkající se politických stran na evropské úrovni, zejména jejich financování.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Uspořádání Parlamentu

V Parlamentu jsou zastoupeny všechny hlavní politické proudy EU sahající od krajní levice až po krajní pravici, počet zastoupených politických stran se blíží 100. Jsou uspořádány do omezeného počtu politických skupin (v současnosti je jich devět).

Celkové řízení činností Parlamentu má na starosti byro, které se skládá z předsedy a 14 místopředsedů. Všichni jeho členové jsou voleni na dobu dvou a půl roku. Předsedové politických skupin se zúčastňují s předsedou Parlamentu Konference předsedů, která zodpovídá za organizaci práce Parlamentu a za sestavování jednacího programu pro plenární zasedání. Většina efektivní práce Parlamentu je vykonávána v jeho 17 výborech, které pokrývají všechny oblasti aktivit Unie, sahající od zemědělství až po společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, od právních záležitostí a občanských práv až po spolupráci se zámořskými zeměmi a jejich rozvoj. Smlouva z Nice omezila počet členů Parlamentu (Members of Parliament – MEPs) na maximální počet 732 (v současnosti jich je 626) a rozdělila křesla mezi členské

### *Význam pro místní úroveň*

Lobbování v Parlamentu je spíše neformální a přímé, v závislosti na významu člena parlamentu. V této souvislosti je relevantní příslušnost k různým politickým skupinám a zemím a tudíž k různým politickým tradicím.

#### **4. 6. 3. Rada ministrů**

Rada ministrů se liší od Komise a Evropského parlamentu, neboť je mnohem méně „evropská“ než předchozí dvě výše uvedené instituce, což je dáno i faktem, že každý členský stát je v Radě zastoupen pouze jedním zástupcem. Tento orgán představuje do jisté míry mezivládní instituci, kde každý její člen je reprezentantem vlády svého členského státu a je pod tlakem národních zájmů. Lze podotknout, že národní požadavky bývají velmi různorodé a velmi často se mezi sebou i radikálně liší. Rada ministrů představuje vrcholný orgán EU, neboť bez jejího souhlasu nelze přijmout právní normu EU. Uvedená instituce není tak častým cílem lobbistů jako například Komise, a to zejména z důvodu jejího proměnlivého složení, což značně ztěžuje jednání lobbistů a jejich aktivity bývají méně efektivní<sup>97</sup>. Důvodem je i způsob rozhodování v Radě ministrů, neboť převládá trend méně využívat požadavek jednomyslného usnesení a nahrazovat jej hlasováním kvalifikovanou většinou. Na základě uvedeného je ovlivňování Rady ministrů pouze prostřednictvím lobbingu národních vlád nedostačující a je nutné získat na svou stranu alespoň tzv. blokuující menšinu členských států.

#### **4. 6. 4. Hospodářský a sociální výbor**

Hospodářský a sociální výbor (dále Výbor) představuje instituci, která přímo zastupuje zájmové skupiny, prezentuje jejich názory a předkládá je dále dalším institucím, zejména Komisi, radě ministrů a dle Amsterodamské smlouvy i Evropskému parlamentu. Tento orgán plní poradní funkci v legislativním procesu Evropské unie a v určitých případech je konzultace a vypracování stanoviska Výboru přímo vyžadováno. Okruh otázek, ke kterým se

---

státy a kandidátské země. Kandidátské země nebudou samozřejmě reprezentovány v Evropském parlamentu dříve, než se stanou členy Unie.

<sup>97</sup> Richardson, J. , Pressure Groups, Oxford, Oxford University Press 1993  
Lobbistické aktivity jsou častěji směřovány k stálému zastoupení Rady ministrů v Bruselu, k Radě stálých zástupců (COPERER), kteří připravují konkrétní návrhy pro konečné projednání Radou ministrů.

uvedená instituce povinně vyjadřuje, se zvýšil zejména po přijetí SEA, Maastrichtské smlouvy a Amsterodamské smlouvy. Samozřejmě není vyloučena jakákoliv vlastní iniciativa Výboru vedoucí k vypracování stanoviska, které je následně publikováno již ve zmíněném *Official Journal Evropské unie*.

Členové tohoto orgánu pocházejí z různých evropských zájmových organizací a zastupují ekonomické, sociální a jiné zájmy.

Dělí se do tří základních skupin:

- skupina zaměstnavatelů
- skupina zaměstnanců
- skupina různorodých zájmů<sup>98</sup>

#### *Skupina zaměstnavatelů*

Členové *skupiny zaměstnavatelů* reprezentují zejména soukromý a veřejný průmyslový sektor, dále obchodní komory, bankovníctví, pojišťovnictví, dopravu a zemědělství. Pravidelná výměna informací probíhá zejména mezi skupinou a UNICE (Evropské průmyslové sdružení), CEEP (Všeobecná hospodářská organizace), EUROCHAMBERS (Sdružení evropských obchodních komor), EUROCOMMERCE (Evropské sdružení obchodu), ale kontakty se také uskutečňují na základě ad hoc principu s velkým počtem ostatních průmyslových organizací působícími na evropské úrovni. Silnou vyjednávací pozici má i ERT (European Round Table of Industrialists) skládající se ze 45 „vůdců“ průmyslu, přičemž mezi důležité členy patří například zástupci společnosti Fiat, Ericsson, Bayer, British Petroleum, Airbus Industry nebo Siemens<sup>99</sup>. Politika skupiny zaměstnavatelů ve svých zveřejněných ustanoveních, jak oficiálně uvádí, zpravidla vychází z principů svobodného obchodu a posazuje a podporuje rozvoj jednotného vnitřního trhu. Lze diskutovat, zda-li všechny organizace zastupující průmyslové producenty a zejména zemědělce při prosazování svých zájmů skutečně z uvedených proklamovaných zásad vychází. Historické příklady jsou důkazem, že lobbistické aktivity zejména zemědělských zájmových skupin vedou k opačným a spíše protekcionistickým opatřením.

---

<sup>98</sup> European economic and social Committee, Groups  
<http://www.esc.eu.int/pages/en/org/groups.htm>

<sup>99</sup> Greenwood, J. , Representing Interests in the European Union, London, Macmillan 1997

### *Skupina zaměstnanců*

Velká většina zájmových organizací prosazující své zájmy prostřednictvím *skupiny zaměstnanců* patří do ETUC (European Trade Union Confederation). Skupina, jak již z názvu vyplývá, prezentuje zájmy zaměstnanců s důrazem na boj proti nezaměstnanosti a zlepšení pracovních podmínek.

### *Skupina různorodých zájmů*

Prezentace a stanoviska *skupiny různorodých zájmů* hájí všechny ostatní doposud nezastoupené ve dvou výše zmíněných skupinách. Politika zájmových skupin EU vychází na jedné straně z předpokladu komplexního a rovnoměrného zastoupení zájmů v legislativním procesu, jako například skupin, které zastupují kulturní organizace, neziskové organizace, sdružení spotřebitelů, organizace postižených, vědecké spolky a atd., přičemž ovšem na druhé straně, podle mého názoru, nelze předpokládat například prosazení početného spotřebitelského sdružení na úkor silné průmyslové nebo zemědělské organizace.

#### **4. 6. 5. Výbor regionů**

Výbor regionů je nejmladší institucí v Evropské unii, neboť byl založen až na základě Maastrichtské smlouvy. Práva a povinnosti tohoto orgánu se ve své podstatě výrazně neliší od role Hospodářského a sociálního výboru. Dle Maastrichtské smlouvy *by mělo být jakékoliv rozhodnutí v Evropské unii učiněno co možná nejotevřeněji a nejbliže k občanům* a dle uvedeného principu byly definovány i úkoly Výboru regionů. Tato instituce zastupuje regionální zájmy, vypracovává dobrovolná nebo povinná stanoviska k lokálním problémům. Její členové jsou zástupci měst, obcí a regionů.

#### **4. 7. Rozhodovací procedury v EU a lobbistické strategie**

Zákonodárna činnost orgánů ES má svou procesní stránku, která je kodifikována do celé řady postupů, jimiž je právo ES přijímáno. Teprve poznání zákonodárných procedur umožňuje porozumět dění uvnitř těchto orgánů. V rámci ES není jedno, zda se rozhoduje o společném rozpočtu nebo o přijetí nového člena či zda se právě schvaluje nový harmonizovaný předpis. Smlouva o založení ES zavazuje společné orgány rozhodovat o každé otázce pouze tím postupem, který k ní přísluší. Porušení procesních předpisů ze strany orgánů ES má za následek neplatnost přijatého rozhodnutí. Těchto kodifikovaných

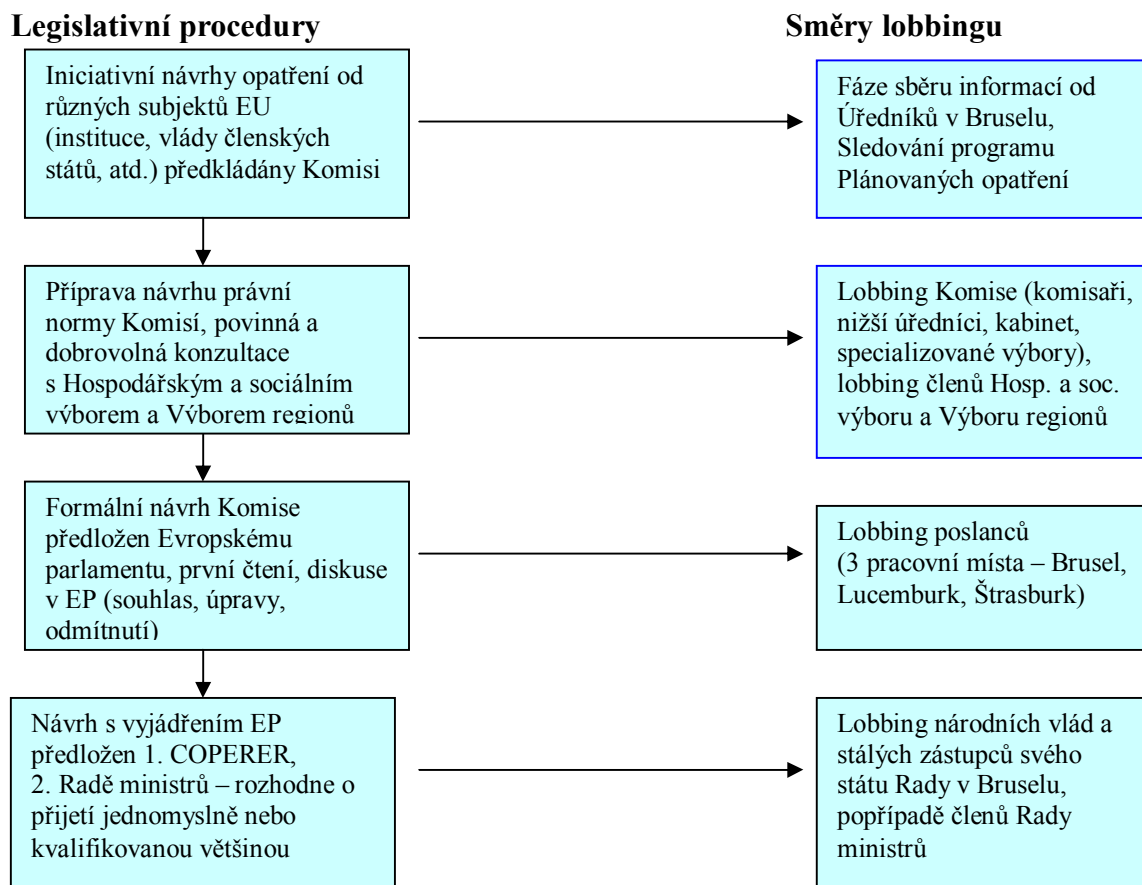


rozhodovacích postupů jsou dnes téměř dvě desítky. Pozornost soustředím zejména na schvalování právně závazných aktů – které jsou z hlediska dopadů na podnikatelské prostředí nejdůležitější – a vzhledem k zájmu České republiky a k přijetí nových členů EU. Přesný popis všech procedur kodifikuje právo ES, nyní v Amsterodamské variantě Smlouvy o založení ES. Rozhodovací procedury v EU jsou značně složité a nejednotné, neboť se liší dle problémů, které mají být regulovány. Legislativního procesu se nemusí vždy účastnit všechny výše uvedené instituce a také role předmětných orgánů při rozhodování není neměnná. Pro úspěšné reprezentování zájmů zájmových skupin v EU a pro následné prosazení jejich požadavků je znalost postupu při tvorbě právních norem týkajících se různých oblastí nezbytným předpokladem. Ve své práci uvádím dle mého názoru nejdůležitější rozhodovacích procedur – tedy procedury spolurozhodování, spolupráce, konzultace, souhlasu a přijetí nového člena.

#### *Konzultační procedura*

Historicky nejstarší je tzv. konzultační (consultation) rozhodovací procedura. Role EP je v jejím rámci omezena na vydání stanoviska, kterým se Rada nemusí řídit. Dnes se tato procedura užívá u citlivých otázek, v nichž členské státy nechtějí postoupit orgánům ES podstatnou část své suverenity a hlasují v Radě jednomyslně, jako např. u zdanění, průmyslové politiky, regionálního plánování a také v případech zemědělské a soutěžní politiky, kde Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou. Jedinou povinností Rady je skutečně si názor EP, v některých případech i Hospodářského a sociálního výboru a Výboru regionů, vyžádat. Zjednodušenou strukturu legislativní procedury, která vychází pouze u konzultace Evropského parlamentu a představuje nejjednodušší možnou formu přijetí právní normy, lze popsat následujícím schématem č. 4:

Obrázek č. 4: Legislativní procedura a lobbying



Zdroj: Šrein, Z. , *Mechanismy hospodářské politiky Evropské unii*, Praha, VŠE 1999, Richardson, J. , *European Union: Power and Policy – making*, London, Routledge 2001

Dle výše uvedené zjednodušené struktury procedury je patrné:

- efektivní lobbying předpokládá působení v různých fázích legislativního procesu
- výhodou je působení reprezentantů zájmových skupin v několika institucích současně
- zpravidla je důležité spojit tzv. nepřímý lobbying prostřednictvím národních vlád s tzv. lobbyingem působícím přímo na evropské instituce

### Spolurozhodovací procedura

Nejčastěji používanou legislativní procedurou je dnes tzv. spolurozhodování (co-decision) uplatňované ve více než dvaceti oblastech integrace. Tato procedura staví do rovnoprávné pozice Radu a Evropský parlament (EP).

\_Její postup je následující:

1. Komise předkládá návrh právního aktu;
2. EP schvaluje prostou většinou své stanovisko, v případě potřeby konzultuje Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů;
3. Rada přijímá "společné stanovisko" kvalifikovanou většinou hlasů, s výjimkou oblastí kultury, svobody pohybu osob, sociálního zabezpečení, uznávání kvalifikace, v nichž hlasuje jednomyslně;
4. EP je předloženo "společné stanovisko" Rady a jeho poslanci mají tři měsíce na přijetí rozhodnutí;
  - pokud toto stanovisko schválí nebo se v určeném čase nevyjádří, je právní akt schválen;
  - pokud absolutní většinou hlasů všech členů EP společné stanovisko odmítne, procedura končí a právní akt není schválen;
  - pokud poslanci schválí většinou hlasů změny společného stanoviska, návrh se vrací do Rady a do Komise, která se k němu vyjádří;
5. Rada může kvalifikovanou většinou schválit změny navržené EP, pokud proti nim není ani Komise. Je-li Komise proti, může Rada navržené změny přijmout pouze jednohlasně;
6. Pokud k jednomu či druhému schválení nedojde do tří měsíců, je svolán Smírčí výbor;
7. Smírčí výbor složený ze stejného počtu členů Rady i EP musí do šesti týdnů schválit kompromisní text návrhu. Pokud tak neučiní, procedura končí a návrh není přijat;
8. Kompromisní návrh vypracovaný Smírčím výborem je předložen Radě i EP, které se musí do šesti týdnů rozhodnout;
  - přijme-li Rada návrh kvalifikovanou většinou a EP absolutní většinou účastníků hlasování, je návrh přijat.;
  - pokud jedna z obou institucí návrh do šesti týdnů neschválí, procedura končí a návrh není přijat.

### *Procedura spolupráce*

Tzv. procedura spolupráce (co-operation) dříve poměrně rozšířená, je po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost (květen 1999) užívána jen pro některá rozhodnutí v

oblasti hospodářské a měnové unie. EP má i v této proceduře výraznou roli, na rozdíl od spolurozhodování však může být jednotným prostojem Rady přehlasován. Postup je následující:

1. Komise předkládá návrh;
2. EP schvaluje v prvním čtení své stanovisko;
3. Rada kvalifikovanou většinou schvaluje "společné stanovisko" a vrací ho do EP;
4. EP má tři měsíce na to, aby "společné stanovisko Rady" schválil, pozměnil nebo odmítl. Pokud ho chce změnit nebo odmítnout, musí tak učinit absolutní většinou svých členů ;
5. Stanovisko odmítnuté EP může Rada přijmout pouze jednomyslně;
6. Změny navržené EP nejprve projednává Komise a může i nemusí je vtělit do svého návrhu;
7. Rada musí následně do tří (maximálně čtyř) měsíců:
  - Schválit kvalifikovanou většinou změny zapracované do návrhu Komisí;
  - Schválit jednomyslně vlastní nové změny návrhu nebo ty změny, které do něj nezpracovala Komise;
8. Nedojde-li k jedné či druhé variantě schválení Radou, návrh není přijat.

#### *Procedura souhlasu*

Procedura souhlasu (assent) vyžaduje, aby EP přijal návrh vypracovaný Komisí a již schválený Radou, má-li akt vstoupit v platnost. Poslanci nemohou návrh měnit, mohou ho jen absolutní většinou hlasujících schválit nebo odmítnout. Tento postup se užívá při rozhodování o prostředcích kohezního a regionálních podpůrných fondů. Souhlas EP (absolutní většiny poslanců) je třeba k přijetí nového člena EU. Dvě-třetiny hlasujících poslanců musí schválit návrh sankcí proti členskému státu porušujícímu principy EU. Souhlas EP je nakonec nutný i pro definitivní přijetí rozpočtu a závěrečného účtu ES (viz. Tabulka).

#### *Přijetí nového člena*

Procedura přijetí nového člena EU je variantou popsané procedury souhlasu. Sled kroků a rozhodnutí je při ní následující:

- Každý evropský stát respektující principy EU může podat přihlášku za člena. Procedura je zahájena podáním této přihlášky;

- Komise hraje přípravnou, technickou a konzultační roli: připravuje pro Radu posudek připravenosti kandidáta na členství, připravuje a vede s ním jednání o podmínkách vstupu do EU;
- Rada rozhoduje o přijetí nového člena jednomyslně.;
- EP vyslovuje souhlas absolutní většinou svých poslanců. Mezi stávajícími členy EU a přijímaným státem je uzavřena smlouva o podmínkách přistoupení (povolených dočasných výjimkách ze společných pravidel) a všichni její signatáři ji v souladu s ústavními požadavky své země ratifikují.<sup>100</sup>

#### 4. 8. Regulace lobbingu v zemích Evropské unie

Evropské společenství představuje v dnešním světě specifickou oblast, kde jsou služby lobbistů přímo žádané od vrcholných orgánů. Evropská unie má ještě další specialitu – deregulační, tzv. evropský přístup k lobbistickým aktivitám.<sup>101</sup> Tento pohled na lobbing vychází z přesvědčení, že společnost a všeobecné zákony jsou dostatečným regulačním činitelem za předpokladu, že je k dispozici dostatek informací o tom, jak lobbing probíhá. V rámci tohoto přístupu je kladený důraz na samoregulaci. Lobbisté nejsou většinou definováni jako specifická skupina, ne vždy podléhají registraci. Lobbování tedy podle tohoto přístupu může dělat kdokoliv a při výkonu jeho povolání záleží dost na morálce lobbovaných. Ani tento systém není úplně volný, i neregulovaný model lobbingu totiž poskytuje dostatek informací na špatnou kontrolu.

#### <sup>100</sup> *Oblasti aplikace nejčastěji užívaných legislativních postupů*

PROCEDURA	OBLASTI APLIKACE PODLE AMSTERODAMSKÉ SMLOUVY
Spolurozhodování <b>(co-decision)</b>	Opatření pro zaměstnanost, základní sociální síť, rovné příležitosti a zacházení s muži a ženami, veřejné zdraví (požadavky na kvalitu a bezpečnost orgánů, veterinární a rostlinolékařská opatření), obecné principy transparentnosti orgánů EU, boj proti defraudacím prostředků EU, celní spolupráce, statistika, vytvoření nezávislého úřadu pro ochranu dat, opatření proti diskriminaci na základě země původu, opatření usnadňující volný pohyb osob, jednotný trh (harmonizace usnadňující volný pohyb), práva usazení se cizinců, sociální standardy migrujících pracovníků, migrace svobodných povolání a uznávání kvalifikací, profesní příprava, ochrana spotřebitele, dopravní politika (společná pravidla pro dopravu v EU, volný pohyb dopravních služeb, bezpečnost dopravy, mořská a letecká doprava), transevropské sítě, pracovní podmínky, implementace rozhodnutí o Evropském sociálním fondu, implementace rozhodnutí Evropského fondu regionálního rozvoje, výzkum a vývoj, životní prostředí, rozvojová spolupráce, kultura
Souhlas ( <b>assent</b> )	Sankce proti členskému státu porušujícímu principy EU, přijetí nového člena do EU, strukturální a kohezní fondy, návrhy EP na jednotnou volební proceduru, uzavírání některých mezinárodních dohod, konečné schválení rozpočtu ES

<sup>101</sup> Zdeněk Somr: Do EU se silnými podnikateli a silnou komorou, výtah z časopisu Lobby

Samotná EU zatím postupuje směrem k lobbistům velmi opatrně. Evropská komise zatím nezavedla sice stálý systém registrace lobbistů, ale motivuje je k dodržování etického kodexu a základního chování v europrostoru.

Druhého prosince 1992 vydala Evropská unie komuniké pod názvem: „Otevřený a strukturovaný dialog mezi komisí a speciálními zájmovými skupinami (An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups“), ve kterém deklaruje svůj otevřený přístup k zájmovým skupinám. Považuje takovou spolupráci za prospěšnou pro obě strany a zavazuje se rozvíjet širokou participaci při přípravách rozhodnutí. Samozřejmě toto stanovisko nezapomíná ani na regulaci vztahů. Komise to vyřešila výzvou zájmovým skupinám, aby si samy přijaly pravidla chování tak, aby odrážela alespoň minimum stanovené Komisí.

### ***Větší transparentnost v záležitostech EU posílí legitimitu***

„Veřejnost má právo vědět“ – tak zní klíčové poselství zelené knihy o Evropské iniciativě pro transparentnost, kterou nedávno schválila Evropská komise. Dne 3. května 2006 začaly otevřené veřejné konzultace, které zahájily diskusi o lobbování, zavedení právních povinností členských států zveřejňovat informace o příjemcích prostředků pod sdílenou správou a o obvyklých postupech Komise v oblasti konzultací.

Vrcholný představitel Komise Barroso uvedl, že Evropa potřebuje větší transparentnost a silnější zodpovědnost vůči veřejnosti, pokud se má udržet legitimita rozhodování na evropské úrovni. Kallas dodává: „Za vynakládání finančních prostředků EU na programy a projekty uskutečňované uvnitř Unie i mimo její hranice skládají instituce EU účty daňovým poplatníkům. Při spolupráci členských států se nám podaří lépe prokázat, jak se využívají prostředky EU. Podobně je naprosto legitimní lobbying. Tento jev se však rozšiřuje a my musíme zajistit, aby bylo jasné, koho lobbisté zastupují, jaké je jejich poslání a jak jsou financováni. Doufám, že všichni, komu na EU záleží, se zamyslí nad otázkami položenými v této zelené knize a podělí se s námi o své názory do konce srpna.“

Byly vyjádřeny obavy, že některé lobbistické praktiky by mohly překračovat hranice oprávněného zastupování zájmů. Mezi příklady takových praktik šetří zkreslování poskytovaných informací o možných ekonomických, sociálních a environmentálních dopadech legislativních návrhů; kampaně v hromadných sdělovacích prostředcích za tu či onu věc nebo proti ní; a možné střety zájmů, kdykoli formulují alternativy ti, kteří spoléhají na

finanční podporu z rozpočtu EU. Někteří lidé současně pozorují nadměrný vliv lobbistických skupin na rozhodování v Evropské unii.

Komise se domnívá, že lobbování je legitimní součástí demokratického systému. Současně je nutné uplatnit jisté normy na případy, kdy lobbistické skupiny usilují o přispění k rozvoji politik EU. Široké veřejnosti musí zvláště jasné, co přinášejí evropským institucím, koho zastupují, jaké je jejich poslání a jak jsou financovány. Komise proto navrhuje systém dobrovolné registrace, který bude spravovat sama Komise, a který bude obsahovat jasné stimuly k registraci pro lobbisty<sup>102</sup>.

Je tak ponechaná relativně velká volnost, povinné jsou jen tyto minimální požadavky:

- ❑ Veřejná prezentace – deklarování své příslušnosti k zájmové skupině
- ❑ Vyhýbání se i potenciálnímu konfliktu zájmů
- ❑ Férová distribuce informací

Zajímavé je, jak se k otázce regulace lobbingu na vlastním území staví jednotlivé členské země EU. I když v eurozóně panuje synchronizace, na vlastním území každý vůči lobbistům přitlačí podle potřeby více či méně.

*Ve Spolkové republice Německo* všechny organizované zájmy (komerční skupiny, občanské iniciativy apod.), které mají zájem prosazovat představy před Spolkovým sněmem nebo německou vládou se musí každoročně zaregistrovat ve veřejném registru. V něm se uvádějí identifikační údaje lobbistů, jejich firmě, složení, vedoucích představitelích, oblast, ve které se prosazují zájmy atd. Registrace jim umožňuje vstup do určitých částí budov parlamentu a vlády, kde se mohou setkat se zákonodárci, u kterých se lobuje. Zaregistrování však slouží primárně na prosazení transparentnosti v procesu přijímání rozhodnutí a není prostředkem pro zvýhodnění některých zájmových skupin. Vzhledem k potřebě lepší kontrolovatelnosti a přehlednosti je seznam registrovaných lobbistů veřejný.

Na první pohled se lobbing v Německu nezdá příliš přísně regulovaný. Uvnitř eurozóny se však i navzdory jeho skromnosti jedná o nejobsáhlejší systém regulace mezi všemi státy kontinentální Evropy.<sup>103</sup> V mnohých státech neexistuje pro parlamentní ani jiný lobbing

---

<sup>102</sup> [http://www.tyden.cz/rubriky/byznys/svet/lobbiste-v-eu-se-budou-muset-zaregistrovat\\_6510.html](http://www.tyden.cz/rubriky/byznys/svet/lobbiste-v-eu-se-budou-muset-zaregistrovat_6510.html)

<sup>103</sup> Spojené království Velké Británie a Severního Irsku se dle našeho přístupu do států kontinentální Evropy nepočítá.

právní úprava (*Švédsko, Holandsko, Rakousko, Irsko, Řecko a Španělsko*) a nezvýhodňují lobbyisty privilegovaným vstupem do parlamentu. Vedení *francouzského* národního shromáždění a *holandských* Generálních stavů mohou vydat vybraným zájmovým skupinám propustky podle vlastního uvážení. V Parlamentu *Finska* a poslanecké sněmovny v *Lucembursku* jsou zájmové skupiny po zvážení jejich žádosti pozvané na rokování výboru.

Ve *Francii* neexistuje povinnost registrovat a neexistují ani pravidla, která by regulovala chování lobbyistů. Existují avšak předpisy, které nepřímou upravují vliv zájmových skupin. Děje se tak především pomocí regulace přístupu k lobbyovaným. V dolní komoře Parlamentu se určitým způsobem reguluje přístup do částí budovy, ve které se poslanci zdržují. Existují speciální povolení pro malý počet zástupců vlivných skupin, jako jsou např. elektrárny, telekomunikace apod. Ostatní skupiny mohou prezentovat své názory obyčejně na základě žádosti o prezentování svého postoje k určitému diskutovanému tématu. Na základě schválení úřadu Parlamentu po vyjádření příslušných výborů mohou získat zájmové skupiny přístup do Parlamentu. Získávají současně právo využívat služby, např. prostory lobby, možnost kopírování dokumentů apod. Tím dostávají francouzští lobbyisté příležitost vyjádřit své názory. Ačkoli neexistuje etický kodex pro francouzské lobbyisty, jejich chování je pod drobnohledem, a pokud se nezdá vhodné senátorům, může zapříčinit vyhoštění z daných prostorů a může zapříčinit i zákaz vstupu do budovy Senátu. Zároveň se zakazuje setkávání stálých skupin prezentujících soukromý, místní nebo profesionální zájem v budově parlamentu. Lobbyistická atmosféra v Paříži už tedy není až tak uvolněná, jak se na první pohled zdá. Oficiální kodexy sice neexistují a zákonná úprava také ne, ale přístupy k zákonodárcům jsou ostře sledovány a není vůbec jednoduché dostat se k poslancům či senátorům prezentovat soukromý zájem přímo v budově zákonodárního sboru. Setkání je sice možné mimo prostor Parlamentu či senátu, avšak samotné odsunutí některých lobbyistů z centra legislativního dění je dosti přísné a mnoho naznačuje o opatrnosti týkající se ovlivňování a lobbingu. Vládne tu velká opatrnost a snaha zachovat co největší transparentnost, přičemž té se chce docílit právě omezením vstupu.

*Itálie* zaznamenala ve své historii pokusy o právní úpravu lobbingu, hlavně v letech 1983 – 1987 a 1992, avšak navzdory snahám o zákonnou regulaci, oblast lobbování zůstává neregulovaná. Tedy neregulovaná ve smyslu neexistence právních norem, jinak je systém kontrolování lobbyistů založený na podobných principech jako ve *Francii*.

*Velká Británie* představuje v lobbingu USA Evropy. Lobbing tu má podobně jako v *Kanadě* a *USA* svou tradici a nezastupitelné, v průběhu let získané postavení. I proto se mu



oprati ostatním evropským státům věnuje zvýšená pozornost. Navzdory pověsti příznivého lobbistického prostředí, které má hodně společného s americkým, regulace lobbingu se s Amerikou nedá porovnat. Dlouhé roky se tu spolupráce a vztahy lobbistů a lobbovaných řídily jen neformálními pravidly, v současnosti však nastává posun. Namísto ukládání povinností a restrikcí na lobbisty, je pozornost upřena na členy Dolní sněmovny (etický kodex definuje zásady chování zákonodárců a definuje nepřijatelné aktivity). Kromě členů parlamentu se regulace též zaměřuje na akreditované novináře a lidi, kteří pro poslance pracují. Ti, ačkoliv mají automatický přístup do budovy parlamentu, jsou zařazeni do veřejného registru a musí informovat o svých dalších aktivitách, ze kterých by mohli mít prospěch právě díky svému přístupu k poslancům a členům vlády. Snahy o regulaci lobbistů se objevily i ve Velké Británii. V roce 1990 výbor pro zájmy členů Parlamentu vydal doporučení, aby se vytvořil registr lobbistů. House of Commons však toto doporučení nepřijal. Podobná situace nastala v roce 1994, ani tehdy se však úmysly výbory pro standardy ve veřejném životě nepodařilo uskutečnit. Jedinými registry lobbistů za kanálem La Manche jsou 'soukromé' seznamy dvou profesionálních asociací, The Association of Professional Political Consultants a The Political Institute of Public Relations, které jsou však ryze dobrovolného charakteru.

Různé země se k lobbingu stavějí různě a to i navzdory faktu, že sdílejí společnou ideu o jednotné Evropě. Rozhodující úlohu v dosavadní nesladěnosti lobbistických regulačních pokusů hraje určitě různé historické zázemí lobbingu a zkušenosti s ním a samozřejmě charakteristické rysy a politická kultura jednotlivých národů. Postupně by však s rostoucí pevností vazeb v rámci unie mohlo nakonec dojít k úplnému sladění i v otázce regulace lobbingu u členských zemí – samozřejmě, pokud se zjistí, že je tato regulace pro další fungování unie potřebná a že bude politická vůle k tomuto kroku. Zatím individualita regulačních systémů jednotlivých zemí nezpůsobuje výraznější problémy.

*V Kanadě, Spojených státech, ale dnes již také v Litvě nebo Polsku je působení lobbistů upraveno zvláštním zákonem. Jakkoli se tyto zákony dosti liší, mají společné to, že definují jisté druhy chování jako lobbing a předepisují lobbistům různé povinnosti, například zaregistrovat se nebo zveřejňovat jména klientů. Naopak veřejnost získává informace o tom, s kým a proč se její zástupci v legislativě či exekutivě setkali. Háček je v tom, že lobbing lze praktikovat i bez podobného zákona a politikům i lobbistům taková praxe dobře vyhovuje. Udržuje se šedá zóna, v níž se leccos ztratí. Dlouhodobě tím dochází k narušování důvěry v*

politiku a celý systém veřejného rozhodování, tedy k tomu, čeho jsme svědky v České republice.

Dosud jediný pokus vymežit aktivity lobbistů v *České republice* se v české politice objevil v návrhu etického kodexu poslance od Lubomíra Zaorálka. Tři řádky, které byly styku s lobbisty věnovány, však neřešily a ani nemohly řešit, kdo je lobbista, proč a jak by se měl registrovat, či co by případná registrace obnášela. Kodexy také jen zřídka obsahují sankční mechanismy, ale při obecně nízkém etickém povědomí by u nás i takový kodex byl krokem kupředu. Česká republika je jedinou zemí ve střední Evropě, kde dosud nebyl předložen byť jen návrh zákona o lobbingu. Politici i pozorovatelé, s nimiž jsem hovořil, se shodují, že šance, že se tak stane a nějaký návrh bude předložen nebo přijat, jsou mizivé. Aby měl zákon smysl, bude muset definovat lobbing, vymáhat registraci lobbistů, údaje o jejich schůzkách s vymezenými představiteli státu a samosprávy, jména klientů i částky, které klienti lobbistům platí. Některé kroky, jež by zvýšily průhlednost veřejného rozhodování a důvěru občanů v něj, lze ovšem provést i bez zákona. Sněmovna i Senát by měly spolu se zápisy ze zasedání výborů zveřejňovat také jména návštěvníků. Poslanci, senátoři, ministři a vysocí státní úředníci by mohli zveřejňovat své diáře schůzek. Pro politiky, kteří si čím dále častěji stěžují na tlaky lobbistů, se otevírá hned několik možností, jak vymežit pravidla lobbingu. Ta sama o sobě nezaručí, že nebude docházet k nepravostem, ale umožní snáze je poznat. To je v zájmu nejen veřejnosti, ale také politiků a lobbistů.

#### **4. 9. Demokracie jako kritérium**

Lobbistické aktivity <sup>104</sup>probíhající na ploše EU jsou často a veřejně kritizovány kvůli svým údajným škodlivým účinkům na demokratické fungování Evropské unie. Dění v kancelářích lobbistických skupin, včetně přípravy terénních aktivit, se odehrává mimo zraky veřejnosti. V roce 1992 během zmiňovaného slyšení Evropského parlamentu k tématu lobbingu vystoupil tábor kritiků se třemi zásadními obviněními: Za prvé, že nejvíce zájmů stejně prosadí ty nejdominantnější zájmové skupiny, například nadnárodní průmyslové koncerny. Měly tudíž vytvářet nerovnováhu v rozhodovacím procesu, v neprospěch slabších zájmových skupin dělníků, spotřebitelů, malých podniků a podobně. Za druhé, že přemíra lobbistických aktivit se děje za zavřenými dveřmi. Z toho měl plynout nedostatek transparentnosti, k nelibosti konkurenčních skupin, médií a ostatních zainteresovaných aktérů.

---

<sup>104</sup> Van Schendelen, E. , Jak lobbovat v EU aneb Machiavelli v Bruselu, Centrum strategických studií 2004, strana 289 – 290.

Za třetí, že lobbying často využívá nepřijatelných a nemorálních praktik, jako jsou krádeže dokumentů, vydírání a korupce. Závěr zněl, že toto vše by se mělo zakázat.

Ať už byla tato obvinění a z nich plynoucí závěry platná či nikoliv, v každém případě přenesla veřejnou debatu o lobbyngu pod obecný rámec demokratické teorie. Kritici se domnívali, že z větší části údajně neprůhledné a nemorální aktivity znamenají pro demokracii v EU hrozbu. Fenomén lobbyngu mohl být (a do budoucna může být) diskutován také pod jinými zornými úhly. Můžeme zde uvést tři příklady. Jeden z alternativních hodnotových rámců je spojen s *kritériem integrace*: To znamená, že přispívají nejrůznější aktéři, prosazující svá vlastní témata a pocházejí z mnoha zemí, sektorů, regionů a dalších oblastí, ke stabilitě rozhodovacího systému v EU, nebo ne? Druhý alternativní rámec nám může poskytnout kritérium účinnosti rozhodovacích procesů v EU. Usnadňuje lobbying představitelům EU rozhodování, či nikoliv? Třetí rámec zohledňuje životní úroveň: Má lobbying pozitivní či negativní vliv na socio-ekonomické postavení obyvatel EU, nebo se s ním míjí?<sup>105</sup>

My pro naše účely se budeme přiklánět k definici – z hlediska fungování Evropské unie k jedné a nejlepší definici demokracie. K vytvoření naší nezávislé proměnné bude postačovat, když shrneme nejrozšířenější pojmy demokracie, které se objevují ve veřejných debatách o EU. Tento koncept rozdělíme do čtyř kategorií, vztahujících se postupně ke vstupní straně EU, charakteru rozhodovacího procesu, výstupní straně a zpětné vazbě v občanské společnosti.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> V Evropě (i jinde) se všeobecně pracuje ne jen s jedním, ale několika pojmy demokracie. Řada z nich vzbuzuje kontroverze v prostředí členských zemí i na společné úrovni EU, kde se jejich různorodý, po desítky let formovaný charakter otevřeně projevuje. Jsou země, jejichž politický systém má blízko k prezidentskému stylu vládnutí (Francie, GB), poté spíše země s parlamentním systémem vlády (Itálie, Švédsko), státy, kde operují silné politické strany (Španělsko a Řecko). Naopak v zemích s rozvinutými a silnými zájmovými skupinami (Rakousko, Nizozemí), jsou rozšířenější koncepty korporativismu a vnímavosti k nejrůznějším zájmům. Etablované společenské skupiny, například vysokoškolsky vzdělaní či majetní lidé, většinou ve srovnání s hůře orientovanými skupinami (malí obchodníci, dělníci a podobně) přisuzují větší důležitost přímým kanálům a omezené vládě a upozadují hodnoty soutěživých voleb a společné identity.

„Demokracie“ je ve skutečnosti otevřenou nádobou, naplněnou rozmanitými koncepty, jež drží pohromadě společná opozice vůči (stejně širokým pojmům) tyranie, despotismu podobně (Dahl, 1989). Tyto koncepty se však liší v tom, co chápou jako pozitivní náplň pojmu demokracie a co je v různých obměnách označováno za její klíčové ideje, předpoklady, prvky, ukazatele, faktory či výstupy.

Někdy se však formy demokracie liší pouze vnějškově. Různými vlivy může být vyjádřena stejná ústřední myšlenka, Tak například „svoboda“, „volnost“ a „autonomie“ se nezdídko užívají jako synonyma pro individuální kapacitu jednat podle vlastní vůle (Dahl, 1989)

<sup>106</sup> Van Schendelen, E. , Jak lobbyvat v EU aneb Machiavelli v Bruselu, Centrum strategických studií 2004, strana 291 – 300.

#### **4. 9. 1. Vstupní strana**

Obecná idea „vstupního“ konceptu demokracie říká, že rozhodovací systém musí být otevřený všem typům subjektů, usilujících o vytoužený výsledek. Otevřenost nemá diskriminující ani selektivní charakter, naopak každému poskytuje rovnou a férovou příležitost uplatnit své představy a zájmy. Mohou se týkat čehokoliv. Prosazení či zablokování rozhodnutí o závazných normách, obsahu politiky, distribuci statků, implementaci, rekrutaci zaměstnanců, sankcích a jakémkoliv dalším výsledku. Otevřenost, rovnost a prostupnost nemusejí být dosažitelné vždy a všude. Určitým prahům nebo časovým omezením se vyhnout nelze, ovšem po určitém čase si najdou cestu do systému všechny druhy požadavků, informací a podpory, určené představitelům EU a přicházejí v podstatě odkudkoliv. Pluralita občanské společnosti, zejména volná soutěž mnoha zájmů, by se tedy měla odrážet i uvnitř systému rozhodování.

V ostré konkurenci mezi tématy, hodnotami a experty se zrcadlí pluralitní charakter zemí, z nichž pocházejí. Lobbistické skupiny významně přispívají k otevřenosti a soutěživosti systému. Pozitivním důkazem tohoto tvrzení je role, kterou zaujímají v rozhodovacím procesu. Pro negativní důkaz si představme hypotetickou situaci, v níž by žádné lobby neexistovala. V takovém případě by se Unie skládala výhradně z úředníků Komise, poslanců EP, členů EESC a COR, ministrů Rady a zaměstnanců Soudního dvora. S členskými zeměmi by navíc byla propojena pouhými dvěma druhy vazeb: Přímou volbou poslanců EP a nepřímým propojením mezi Radou, EESC a COR na jedné straně a vládou členské země a její společností a straně druhé. Tento hypotetický model by byl bezpochyby mnohem uzavřenější některým tématům, hodnotám a osobám, jež pocházejí ze soukromých a dokonce i veřejných skupin. Celkově by pak byl mnohem méně otevřený a soutěživý, než jak ho známe dnes.

Přímé kanály jsou vytvářeny především lobbistickými skupinami, z nichž mnohé pravidelně vysílají do Bruselu svého zástupce, aby zde monitoroval situaci, popřípadě loboval přímo v terénu. Řada z nich má v Bruselu vlastní kancelář a/nebo konzultanta a/nebo některé ze svých řadových odborníků ve výkonných centrech EU. Přicházející témata, hodnoty a aktéry vzájemně propojují zejména Komise a Parlament, čímž se stavějí do role jakési reprezentativní byrokracie a zprostředkujícího zastupitelského sboru. Politické strany jsou propojeny pouze s EP (přímo prostřednictvím voleb) a nepřímo s Radou s COR: Masová média na vstupní straně EU prakticky neoperují.

Z hlediska rovnosti vstupů mívají některé lobby výhodnější pozici. Zavedenější skupiny jako národní ministerstva nebo nadnárodní společnosti a asociace většinou mívají v kapse

permanentku opravňující ke vstupu do jejich sektoru politiky, ovšem jen zřídka také univerzální klíč ode všech evropských místností.

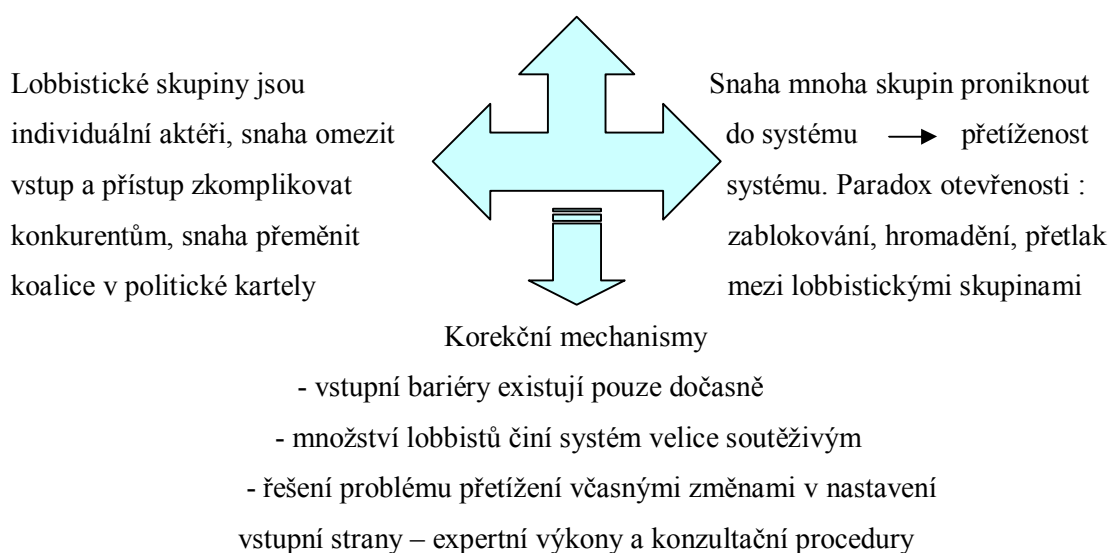
Lobbistické aktivity mohou mít nejméně dva negativní dopady na vstupní demokracii EU.

#### 4. 9. 2. *Rozhodovací proces*

Obecná představa je v případě tohoto konceptu taková, že vládnutí musí věrně reprezentovat přání a požadavky občanů. Idea reprezentace je další „otevřenou nádobou“ a rozvíjena byla především v 60. letech 20. století. Skupina funkcionářů může být považována za reprezentativní, pokud věrně odráží demografické rozvrstvení obyvatel (například dle věku, pohlaví a etnického původu), jejich názory a/nebo zájmy. Platí to nejen pro volené sbory, ale také pro jmenované (nevolené) orgány, jako jsou výbory, korporativistická uskupení nebo úřednické aparáty. Předpokládá se, že tito představitelé jednají jménem a ve prospěch obyvatelstva, místo něhož fakticky vládnou. V rámci této „vlády pro lid“ se mohou

Obrázek č. 5: *Negativní dopady na vstupní demokracii*

#### *Negativní dopady na vstupní demokracii*



Zdroj: Van Schendelen, E., *Jak lobbovat v EU aneb Machiavelli v Bruselu*, Centrum strategických studií 2004, strana 304

Obrázek č. 6: Rozšířené demokratické koncepty

<p><b>Vstupní strana</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- otevřenost</li> <li>- pluralitní konkurence</li> <li>- soutěživé volby</li> <li>- přímé kanály</li> <li>- <b>reprezentativní kanály</b></li> </ul>	<p><b>Výstupní strana</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- legitimita</li> <li>- omezená vláda</li> <li>- vláda práva</li> <li>- zodpovědnost</li> <li>- <b>vnímavost</b></li> </ul>
<p><b>Rozhodovací proces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- reprezentace</li> <li>- většinové rozhodování</li> <li>- konsensuální rozhodování</li> <li>- polyarchie, opozice</li> <li>- legitimní autorita</li> <li>- veřejná deliberace</li> <li>- <b>transparentnost</b></li> </ul>	<p><b>Zpětná vazba</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- občanství</li> <li>- tolerance</li> <li>- identita</li> <li>- svobody a práva</li> <li>- <b>propojení se vstupní stranou</b></li> </ul>

Zdroj: Van Schendelen, E., *Jak lobbovat v EU aneb Machiavelli v Bruselu*, Centrum strategických studií 2004, strana 292.

chovat buď jako závazně instruovaní delegáti, nebo jako pověřenci s volným mandátem, ačkoliv druhý typ nemusí nutně vylučovat ten první. Ve vztahu k voleným politikům existují dva formalistické koncepty, jež tvrdí, že jejich funkce se automaticky stávají reprezentativní díky aktu volby, stejně jako jejich instituce díky ústavnímu zakotvení. Některé koncepty reprezentace dokonce přesahují až k výstupní straně a zpětnovazební smyčce systému vládnutí, když zdůrazňují odpovědnou alokaci požadovaných výsledků a podporu občanské společnosti.

Demografické složení evropských institucí odpovídá přinejmenším zastoupení jednotlivých národností. Politické strany jsou formálně zastoupeny v Parlamentu, zájmové skupiny v EESC, regiony v COR a členské země v Radě. Do systému tak vnášejí širokou škálu názorů a zájmů. Ve formě expertních skupin, komitologie a agentur se prosazuje i funkcionální typ reprezentace zájmů. To se především týká Komise, jež tak funguje jako byrokratický aparát zastupující zejména sektorové a regionální zájmy. Vůli voličů přímo

zastupuje Parlament a nepřímo CoR (složený téměř bez výjimky ze zástupců regionálních a místních správních orgánů) a Rada (neboť vlády získávají důvěru od volených národních parlamentů). Nakonec můžeme zmínit i zvláštní vazby mezi EP a domácími parlamenty.

Rozhodovací systém EU v mnoha ohledech poměrně slušně splňuje představy členských zemí o dostatečném zastoupení, to však není nutně přímým výsledkem aktivit lobbistických skupin. Úředníci Komise a poslanci mohou pochopitelně jednat jako nezávislí reprezentanti zájmů, například rozšiřováním či dožadováním se informací a názorů nebo předvídáním ostatních zájmů.

Navzdory existenci různých forem reprezentace v EU je přítomnost a aktivita lobbistických skupin často jednou z jejich operativních příčin. S těmito skupinami za zády jednají úředníci racionálně. V ještě větší míře předjímají jejich požadavky a zavádějí taková pravidla rekreace a distribuce, která reflektují lobbistická přání. Nesmíme zapomínat ani na roli nově přichozích regionů a členských zemí přispívajících k demograficky reprezentativnější podobě výkonných center systému. Poskytováním informací, byť selektivních, stimulují reprezentativní a diskursivní charakter politických názorů, zastávaných představiteli EU. Projevením své podpory přispívají k tomu, že rozhodovací proces lépe vyjadřuje nejrůznější zájmy.

Nabídka odborníků, informací a zájmů však k vytvoření reprezentativnějšího rozhodovacího procesu také sama nedostačuje. Může být nevyvážená, pokud například zastupuje jen jednu kategorii zájmů. Úředníci mohou být z různých důvodů lhostejní nebo nevšimaví k okolí. Nabídka téměř vždy ponechává určitý prostor k manévrování. Úřední osoby mohou dokonce těžit z paradoxu, že čím ostřejší je soupeření mezi lobbistickými skupinami, tím pravděpodobněji se ocitnou v pozici pověřence s volným mandátem k utváření kompromisu, který bude přijatelný pro větší část arény. Řada představitelů také skutečně podporuje lobbistickou konkurenci, která na jedné straně přináší bezplatné exportní síly, informace a podporu a na druhé straně jim poskytuje větší svobodu v rozhodování. Takto svobodní se ovšem podobají kuchaři, který musí uvařit večeři ze surovin a přísad, které si přinesli sami hosté. Čím rozmanitější jsou však dodané přísady a suroviny, tím ve větší míře pokrm reprezentuje přirozenou pestrost společnosti. V tomto smyslu jsou lobbistické skupiny přinejmenším velmi užitečné.

Lobbistické skupiny nicméně mohou mít na demokratický charakter rozhodovacího procesu i negativní vliv. Vzhledem ke své primární motivaci vyhrát či alespoň neprohrát mohou jednotlivé skupiny považovat demokracii nikoliv za cíl o sobě, nýbrž za nástroj a/nebo

soubor postupů, jehož lze pružně využít. Profesionální skupina dobře ví, že formy, metody a hodnoty demokratického rozhodování mohou předurčit konečný výsledek. Proto se snaží tyto proměnné zahrnout do své meta-hry Tří P<sup>107</sup>.

#### 4. 9. 3. Výstupní strana

Obecná idea výsledkových konceptů je taková, že výsledek vládnutí by měl být *legitimní*, což v podstatě znamená jeho všeobecnou přijatelnost. Potenciálních zdrojů legitimacy je vícero druhů. Ideologické a obsahové cíle vládnutí lze přijmout, pokud naplňují rozšířené sociální potřeby jako zdraví, zaměstnanost, vzdělání a bydlení. Zdrojem legitimacy může být i rozhodovací proces, pokud je všeobecně přijímán jako férový a spravedlivý. I neuspokojivý výsledek je pak akceptován jako „součást hry“ a soupeřící skupiny prostřednictvím transparentního diskursu dospějí ke kompromisu coby „druhému nejlepšímu“ výsledku. Výsledek opatrné agregace mnoha odlišných zájmů se často považuje za přiblížení se takzvanému obecnému zájmu<sup>108</sup>. Zvláštním zdrojem legitimacy je osobní autorita odpovědných představitelů. Margaret Thatcherová, Felipe Gonzáles a Helmut Kohl (bývalé „hlavy států“ Velké Británie, Španělska a Německa) mohli v některých chvílích hovořit ex cathedra a přitom dosáhnout přijetí svých představ. Speciální formu legitimacy dodávají i nástroje prestiže, v mnoha zemích například tradice a věda. Pokud výstup politiky vyvolává vzpomínky na slavné historické období nebo rezonuje s vědeckými důkazy, může se mu dostat snadnějšího přijetí

---

<sup>107</sup> Van Schendelen, E. , *Jak lobbovat v EU aneb Machiavelli v Bruselu, Centrum strategických studií 2004, strana 104*

#### Meta hra Tří P

##### *První P: Procedury, například*

- EP: konzultace, spolurozhodování
- Rada EU: jednomyslnost nebo (Q)MV/subsidiarita
- Implementace: EU (komitologie) nebo členské země
- Zapojení Soudního dvora

##### *Druhé P: Pozice, například*

- výbory, pracovní skupiny
- specializované DG, komise EP, Rady
- uvnitř PR, SG Rady/Předsednictva Rady
- inspekční agentura/ politické poradenství

##### *Třetí P: Osoby (Persons), například*

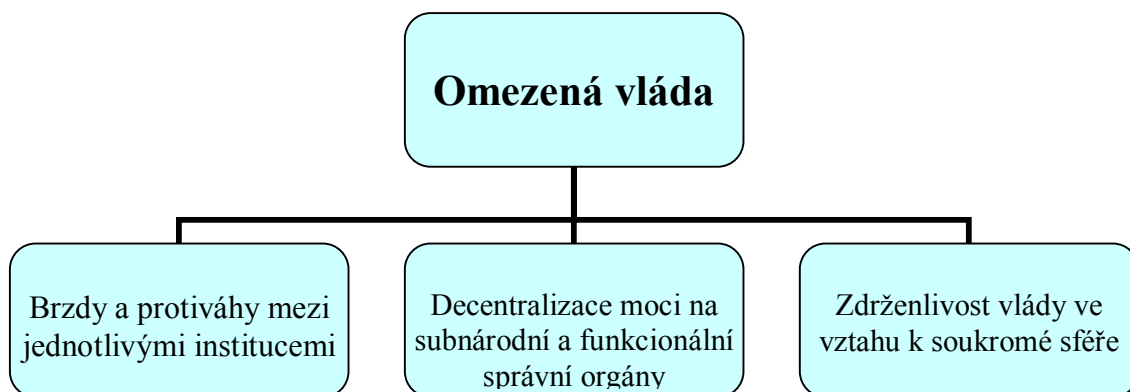
- Komise: „Chef de Dossier“, kabinety
- EP, EESC, COREG: přátelé a známí ve funkci zpravodajů
- Přátelé dosazení do Komise, SG Rady
- Členové a zaměstnanci Soudního dvora

<sup>108</sup> Viz. druhá kapitola.



Ze specifitějších výstupních konceptů demokracie se dva podobají metodám. Jedním z nich je omezená vláda, jež by z pohledu vládního managementu veřejných záležitostí mohla být považována za negativum, ovšem v demokratické perspektivě má pevné postavení ctnosti.

*Obrázek č. 8: Pojem omezené vlády má především tři dimenze*



*Zdroj: Van Schendelen, E. , Jak lobbovat v EU aneb Machiavelli v Bruselu, Centrum strategických studií 2004, strana 297*

Druhým „metodologickým konceptem“ je vláda práva: Výstupy vládnutí by měly být v posledku založeny na formálně závazných rozhodnutích, vzniklých prostřednictvím předepsaných procedur, schválených zastupitelským sborem a otevřených soudnímu přezkoumání. Dále existují i konkrétní výstupní hodnoty. Jedna z nich říká, že autoři výstupních rozhodnutí by měli být za své počínání odpovědní. Minimální požadavek zní, že jmenovaní funkcionáři by měli být odpovědní těm voleným, kteří se pro změnu zodpovídají svým voličům. Přesvědčení, že výstupy politiky by měly reflektovat přání a požadavky, které pronikly do systému v dřívějším období, je další rozšířenou hodnotou. Tato vnímavost může být obecná v tom smyslu, že vláda činí to, co slíbila lidem (během voleb nebo v parlamentu), může ale také zahrnovat konkrétní programy pro určité regiony, sektory nebo skupiny.

Všechny tyto výstupní koncepty demokracie se v různých částech Evropy těší různé popularitě. Výstupy vládnutí jsou zde široce pokládány za legitimní a implicitně přijímány, což ve většině zemí dokládá poměrně vysoká úroveň občanské poslušnosti a nízký počet občanských protestů. Pokud silné protesty existují, omezují se většinou na speciální témata regionálního separatismu (Baskicko, Korsika či Severní Irsko) nebo sektorového úpadku (farmářství, nákladní doprava, hornictví a podobně). Jednu nebo více dimenzí omezené vlády

(brzdy a protiváhy, decentralizace, svoboda v soukromé sféře) naplňují tím či oním způsobem vlády všech členských zemí. Nejpozoruhodnější je v tomto ohledu Německo, které si vede nadmíru dobře ve všech třech dimenzích. Na druhém konci spektra se pak nachází Francie, ovšem za formálním pláštíkem byrokratického centralismu a dominance států se skrývá odlišná realita, mimo jiné v podobě narůstajících konfliktů mezi Matignonem a Elysejským palácem, decentralizace administrativy a privatizace vybraných sektorů. Koncept vlády práva má nejsilnější postavení ve Velké Británii. V kontinentálních zemích zahrnuje také „měkké“ právo (poloformální dohody) coby výsledek konsensuálního rozhodování, neboli takzvaného pravidla souhlasu. Hodnota veřejné odpovědnosti je ve všech zemích určitým způsobem obsažena ve formálních vztazích mezi zastupitelskými orgány a voličstvem, a také neformálněji v praxi masových médií. Prostřednictvím volebních úřadů a veřejného mínění dostává každá vláda vysvědčení za svou vnímavost k požadavkům zvnějšku.

Různé koncepty a zvyklosti výstupní demokracie jsou jedním z prvků europeanizace a na úrovni EU se mezi sebou střetávají. Do určité míry a v nějaké formě se zde vyskytují všechny. Legitimita je zakotvena v široce přijímaných politických hodnotách od otevřeného trhu ke zdravým potravinám, v rozhodovacích procedurách všeobecně akceptovaných jako férové a spravedlivé a ve speciálních prostředcích či nástrojích jako charismatické vedení, tradice (od původní evropské myšlenky k současným zvyklostem reprezentace a zprostředkování) a věda (například role expertních skupin). Jihoevropské státy dokonce přisuzují unijním institucím větší legitimitu než svým domácím.

Hlavním prostředkem kontroly je v EU stále právo. Právní základ musejí mít i diskreční rozhodnutí o dotacích a veřejných zakázkách. Závazné právní normy vznikají v souladu s formálními procedurami, založenými na Smlouvách, schvalují je zastupitelské orgány a – na rozdíl od ústavních pořádků v mnoha členských zemích – lze se proti nim odvolat k Soudnímu dvoru.

Výstupy rozhodovacího procesu EU jsou široce považovány za přiblížení se k nejrůznějším ideálním konceptům demokracie. Zejména se zdůrazňuje jejich legitimita a akceptovatelnost, jež reflektují hodnoty omezené vlády a vlády práva, a také zodpovědnost a vnímavost přáním a požadavkům okolí. Ve všech členských zemích podporuje členství v Unii absolutní nebo poměrná většina občanů, což značí, že EU je jako politický systém všeobecně přijímaná a uznávaná. Samozřejmě že demokratické skóre na straně výstupu není nezbytně dílem lobbujících skupin. K utváření formálních demokratických předpisů a základních zvyklostí přispívá celá řada národních politiků, poslanců EP, představitelů Komise a soudců

Soudního dvora. Zejména hodnoty omezené vlády a vlády práva jsou pevně zakotvené v textech Smluv, připravovaných vládami členských států a schvalovaných v každé zemi oprávněným voličstvem (parlamentem nebo občany v parlamentu). Také představitelé EU potvrdili platnost většiny forem zodpovědnosti a vnímavosti, které ovšem mohly být na vnitrostátní i evropské úrovni původně prosazovány lobbistickými skupinami coby „inženýry“ demokracie. Za každou novou Smlouvou nebo oficiálním memorandem stojí ohromné lobbistické úsilí mnoha zájmových skupin.

#### **4. 9. 4. Zpětná vazba**

V tomto případě je obecnou ideou občanství. Lidé nejsou pouhými subjekty vládnutí. Jako občané disponují individuální kapacitou k výběrové internalizaci jeho hodnot (tzv. občanský duch) a k chování v souladu s těmito hodnotami (občanské chování). Stejně jako by měl být systém vládnutí na své vstupní straně otevřený a prostupný pro přání a požadavky svých občanů, měli by i občané být otevření nárokům, vyplývajícím z vládní správy věcí veřejných. Jejich internalizace nemusí být automatická. Pokud občané hodnoty vládnutí odmítají, musí se za to v konečném zúčtování zodpovídat před soudem. Stejná představa platí i pro organizované skupiny občanů, tzv. právnické osoby, včetně nevládních organizací (NGOs) a firem. Pod zorným úhlem svého občanského ducha posuzují ideální i skutečné fungování systému vládnutí. Prostřednictvím svého občanského chování vyjadřují své vlastní názory, jež mohou sahat od plné podpory k ostrému nesouhlasu. Bez občanské společnosti nemůže demokracie existovat.

Dva konkrétnější koncepty zpětné vazby souvisejí s hodnotami. Za prvé, vzhledem k pluralitnímu charakteru společnosti k sobě musejí být občané vzájemně tolerantní. Nepříjemné rozdíly lze pak řešit pokojným způsobem. K podpoře společenské tolerance a plurality souží standardní procedury a regulace. Za druhé, občané by se měli moci opřít o určité stabilní vědomí skupinové identity, aby se tak předešlo společenskému kolapsu či úpadku. Pocit skupinové přináležitosti může souviset s nějakým společenským ukazatelem (jako je pohlaví, příjem, věk či etnická příslušnost), systémem víry či přesvědčení (náboženství, ideologie), regionem („Vlámové“), sektorem (zemědělství, bankovníctví, vzdělání...) a/ nebo národem („hrdá Francie“). Překrývají-li se jednotlivé identity, společenská soudržnost narůstá. Další dva specifické koncepty se vztahují k metodám. Za prvé, občané by měli disponovat rozsáhlými svobodami a právy, právě proto, aby mohli fungovat jako občané. Z tohoto přesvědčení v negativním smyslu plyne, že občané mají právo

na své soukromí, do něhož vládní systém nesmí zasahovat („svoboda od“). V pozitivním smyslu implikuje oprávnění občanů k účasti na správě systému („svoboda k“), pokud o to mají zájem. Kupříkladu utváření veřejného mínění nebo kolektivní jednání jsou zcela záležitostmi svobodné volby. Za druhé, struktury a kulturní vrstvy občanské společnosti by měly být propojeny se vstupní stranou systému vládnutí. Kanály zpětné vazby jsou součástí samotné občanské společnosti a měly by být propojeny se vstupní stranou systému vládnutí. Kanály zpětné vazby jsou součástí samotné občanské společnosti a tvoří je především politické strany, zájmové skupiny a média. Nejsou-li přítomny, systém vládnutí nemůže realizovat obecné principy otevřenosti, reprezentace legitimacy a označení „demokratický“ mu v takovém případě nenáleží.

Všechny tyto zpětnovazební koncepty demokracie jsou v evropských zemích různě populární, ovšem vysokou úroveň občanského ducha a chování potvrzuje v každé zemi jen několik jednotlivců nebo právnických osob – většina spadá do průměru nebo podprůměru. Skutečnost, že veřejným míněním je ona malá skupinka považována za vzor pro ostatní, poukazuje na silné normativní postavení konceptu občanství. Vysoce ceněnou společenskou hodnotou je i tolerance, poměřovaná veřejným nesouhlasem s diskriminací imigrantů, žen starších lidí a podobně. V evropských zemích vedle sebe existují všechny druhy skupinových identit. Zdá se však, že identity založené na systému víry a také národnosti jsou ve většině z nich (s výjimkou Skandinávie) na ústupu, zatímco ve státech jako je Španělsko, Německo a Belgie se stále významnějším konceptem skupinové identity stává regionalismus. Základní svobody a práva byly již bez výjimky institucionalizovány. Více než dříve občané volají po svobodě od vládních zásahů, což dokládají diskuse o soukromé sféře a privatizaci, šířící se ze severu k jihu Evropy. Všude jsou podporována zpětnovazební propojení se systémem vládnutí, v severovýchodních zemích však nalézáme důkazy svědčící o posunu od politických stran k zájmovým skupinám a masovým médiím.

Nejrůznější koncepty a zvyklosti zpětné vazby si konkurují na úrovni EU. Na první pohled nejslabší postavení zde má koncept individuálního občanství. Vysoce rozvinuté je naproti tomu „firemní občanství“ (corporate citizenship) v podobě pozorných a občansky aktivních organizací, jež do určité míry zastupují i občany-jednotlivce, jak jsme se na mnoha místech této knihy mohli přesvědčit. Individuální tolerance vůči občanům ostatních členských zemí EU je středně vysoká – výzkumy naznačují, že největší sympatie bývají vyhrazeny vlastním krajanům (vyjma Itálie a Belgie), za nimiž následují občané severovýchodních zemí a až nakonec jižních. Podnikatelskou tolerancí potvrzuje připravenost firem urovnávat své spory a

vzájemná podráždění prostřednictvím pokojného kompromisu. Pokud zastávají (polo)formální pozice uvnitř mašinérie EU, obvykle projevují svoji tolerantnost i tím, že přispívají k vysoce konsensuální formě rozhodování. Většina osob pociťuje určitou evropskou identitu, ovšem tento pocit většinou nedosahuje síly jejich lokálních, regionálních a národních identit.

K účinkům zpětné vazby přispívají velkou měrou i lobbistické skupiny. Pro jejich vytváření pochopitelně není aktivita těchto skupin nezbytně nutná. Teoreticky mohou tyto účinky zařídít sami evropští úředníci a politici. Z formálního hlediska bývají alespoň jejich spoluautory, neboť mnohdy schvalují nebo odmítají konečnou podobu výsledků rozhodovacího procesu. To, co nakonec učiní (nebo neučiní), je však v praxi obvykle výsledkem vyjednávání s bezpočtem veřejných a soukromých lobby i mezi nimi samotnými. Návrhy podané těmito skupinami jsou oprávněni podepsat a orazítkovat, pokud se tak sami rozhodnou. Občanské reakce na právní rámec například geneticky upravených organismů (GMOs), výroby čokolády nebo azylové politiky jsou ve své podstatě reakcemi na výsledky těchto vyjednávání s lobbistickými skupinami. To samé platí i pro vliv EU na hodnoty a metody demokratické zpětné vazby, jak je z dříve zmiňovaných příkladů zřejmé. Rozšíření trhu, které posílilo hodnotu tolerance, je považováno za výsledek lobbistických aktivit nadnárodních společností (MNCs). Regionální skupiny působily jako silný faktor při rozšiřování rozhodovacích mechanismů v EU, které se tak více otevřely regionálním entitám. Subnárodní a soukromé lobby silně tlačily na unijní politiky decentralizace a privatizace coby formy omezené vlády, rozšiřující občanské svobody a práva. Formální pozvánka zájmovým skupinám, aby v rámci Komise působily jako zpětná vazba, v praxi často pramení z aktivity právě těchto skupin, které leckdy svírají evropské úředníky v kleštích.

V této kapitole jsem se zabývala tím, zda lobbying přispívá k redukci demokratického deficitu či nikoliv. Domnívám se, že i když lobbying různých zájmových subjektů u volených zákonodárců v EU není samospasitelný, je jedním z důležitých přispěvovatelů k demokracii v Bruselu.

#### **4. 10. Kdo se může stát lobbistou?**

V minulých kapitolách jsou popsány a rozebrány jednotlivé aspekty lobbyingu v EU a USA. Zabývala jsem se tím, kde se lobuje, jakými prostředky, demokratickým deficitem a

demokratizací EU. Jak je patrné, lobbying není jednoduchá aktivita a ne každý má potřebné znalosti a předpoklady být lobbistou. Kdo se může stát lobbistou?

Lobbistou se člověk nenarodí, ale postupně se jím stane. Pro úspěšné vykonávání této práce je nutné nejen životní, ale i pracovní zkušenost, dále množství kontaktů na správných místech. To vše může člověk získat jedině roky praxe. Samozřejmě je nutné, aby daná osoba měla jisté vrozené předpoklady, vlastnosti, které pomáhají při vykonávání složité pozice lobbisty, jen ony samotné ale nestačí. U člověka se jednoduše musí objevit ta správná směs průbojnosti, strategického myšlení, společenskosti, otevřenosti, odolnosti, čestnosti, ke kterým se časem přidávají již dříve zmiňované zkušenosti a známosti. Až se u někoho tato konstelace objeví, může se rozhodnout vydat se na lobbistickou dráhu. Konzultant společnosti Amrop Jenewein Group pro záležitosti týkající se EU a současně akreditovaný lobbista při Evropském parlamentu, Patrik Zoltány, si myslí, že „nejdůležitější je mít velmi dobré komunikační schopnosti, schopnost navazovat kontakty a působit na lidi tak, aby si vás zapamatovali a věděli, že dokážete poskytnout potřebné a spolehlivé informace, a že se s vašimi názory politici a představitelé institucí mohou ztotožnit.“<sup>109</sup> Dodává, že dobrý lobbista musí být i šikovný psycholog, který ví, jak odhadnout lidi a na základě toho s nimi komunikovat: „Setkáváte se s lidmi, které jste předtím neviděli a nepoznali. Je třeba umět navázat první kontakt a udržet si ho, protože jestliže nezapůsobíte nebo uděláte špatný dojem, ten člověk se s vámi už nikdy neseťká. Během prvních 30 sekund se musíte umět prodat,“ říká Zoltány.

Vedle již dříve uvedených komunikačních a samozřejmě i analytických schopností stojí ze zmínku ještě alespoň dva předpoklady úspěšného lobbisty. Prvním z nich je schopnost strategicky myslet a konat. Znamená to, že lobbista by vždy měl mít na paměti fakt, že ačkoli může rozhodnutí ovlivnit, on sám o nich nehlasuje. Rozhodování je vyhrazené pro zákonodárce či státní úředníky. Proto, jak tvrdí lobbisté z americké společnosti Tom Bolt and Associates: „Jestliže jste rozumní, nebudete otevřeně kritizovat ty, kteří vám v jistých specifických záležitostech odporují – dnešní oponent se může stát vaším kolegou.“ K tomu se radí schopnost vnímat protichůdné zájmy realisticky. Je nemožné dosáhnout za každou cenu svého cíle, zato je však možné a velice žádoucí dosáhnout kompromisního řešení s oponentem.

Jedna „vlastnost“ je u nejúspěšnějších lobbistů nevyhnutelná. Je to štěstí těch správných lidí, prezentovat ty správné argumenty ve správný čas a správným způsobem. Z toho vyplývá,

---

<sup>109</sup> www.transparency. sk

že jde především o výsledek všech osobních a profesionálních kvalit lobbisty, a nejen to. Schopnost být právě tam, kde to je efektivní a jednat vhodným způsobem je jednoduše vyjádřením celkové integrity osobnosti lobbisty. „Stát se lobbistou není jednoduché“, tvrdí Libor Boháč, mluvčí české mise v Evropské unii a pokračuje: „Získat si důvěru úředníků a poslanců trvá dlouho. Lidé, kteří navrhuji zákony jsou ale rádi, že mají odborné stanovisko. Konzultanti jim tak pomáhají a dělají práci za ně. Proto je ale důležitá důvěra. Kdyby někdo předkládal falešné údaje, už si potom neškrtně,“ završuje Boháč<sup>110</sup>.

Skutečně, lobbista musí počítat s tím, že do něj vložená důvěra a to nejen za strany klienta, ale i zákonodárce, který mu naslouchá. Nečestní manipulátoři se stanou lobbisty na jedno použití. Nikdo se přece nebude spoléhat na služby někoho, kdo se předtím vědomě zavázal.

Dá se uvažovat nad tím, jaké povolání je ideální jako příprava na lobbistickou kariéru. V podstatě všechny pozice, které se dotýkají právnických služeb, obchodních či diplomatických kontaktů, jsou velmi vhodné. Podle slov Vladimíra Feldmana, ředitele společnosti GJW Government Relations se kvalitní lobbista se může stát například i z bývalého novináře, který si uchová politickou nezávislost. „Nemyslím si, že je nejlepší, aby se lobbistou stal bývalý novinář, který ve své práci výrazně sympatizoval s určitou politickou stranou a naopak. Lobbista by si měl nechat politický nadhled.“ Jeho slova o politické nezávislosti však vyvrací zkušenost z českého prostředí. V řadách lobbistů se totiž vyskytuje množství bývalých politiků, dokonce i funkcionářů z předlistopadového období. Politické pozadí však Feldman nepovažuje za překážku ve vykonávání této profese. „Nemyslím, že by bývalá politická příslušnost mohla nějak vážně ovlivnit práci daného lobbisty. Mezi politiky nepanují takové osobní spory, které by mohly být v budoucnosti na škodu potenciálnímu lobbyistovi např. z řad poslanců. Funkcionáři bývalého režimu mají též mnoho kontaktů a záleželo jen na nich, že si je dokázali udržet.“ I když si vyjádření Vladimíra Feldmana na první pohled protičeří, ve skutečnosti přesně vystihují podstatu lobbistického povolání. Nakonec je úplně jedno, z jakého povolání se dotyčný přetransformuje na lobbistu, záleží na jeho schopnosti vytěžit ze svých kontaktů a zkušeností.

John Fitzgerald Kennedy o lobbistech mluvil ještě v době, kdy byl senátorem v Massachusetts: „Lobbisté jsou většinou technicky zdatnými experty schopnými vysvětlit složitou a obtížnou věc velmi jasným a pochopitelným způsobem. Vstupují do osobních diskusí s kongresmany a snaží se jim detailně objasnit důvody stanoviska, které obhajují.

---

<sup>110</sup> Hospodářské noviny, 16. 6. 2003

Připravují zprávy, memoranda a právní rozklady, které nabízí výborům nebo jednotlivým členům Kongresu. Co se týká znalostí daného problému jsou nepřekonatelní a často mohou dodat informace či statistiku, které by nikdo jiný neobstaral. „Samozřejmě každý z nich je zaujatý. Jejich práce však není nepodobná advokátům, jejichž účast v soudním jednání se ukázala nepostradatelnou pro samotný výkon spravedlnosti.“<sup>111</sup>

#### **4. 10. 1. Profil Bruselského lobbisty**

Jak vypadá profil bruselského lobbisty?<sup>112</sup> Je to určitá směs vlastností. Do této směsi určitě patří sociální způsobilost, 'germánská' rozhodnost v přístupu k lidem z rozhodovací sféry, určitá emotivnost, mnoho senzitivity, mnoho schopnosti vcítění se do rozpoložení jiného člověka a naproti tomu málo arogance. Potom přicházejí různé odborné a věcné znalosti, následované jazykovými znalostmi. Znalost angličtiny je bezpodmínečně nutná, francouzština s malým odstupem právě tak (což znevýhodňuje lobbisty ze zemí, kde francouzský jazyk není až tak rozšířený – platí to i o českých lobbistech, je proto u nich potřebné se ve francouzském jazyce zdokonalit). Němčina může být užitečná právě tak jako španělština či italština. Jako 'doplňující přísada' patří k ideálnímu profilu bruselského lobbisty spolehlivost a důvěryhodnost.

#### **4. 10. 2. Jak úspěšně lobbovat?**

Lobbisté přiznávají, že za úspěšnými lobbistickými kampaněmi stojí mnoho úsilí, času a hlavně umění. Je potřeba přesně vědět na koho se obrátit, jaké analýzy si vypracovat, na jakou oblast se zaměřit. Samozřejmě, úspěch by nebyl možný, pokud by daný lobbista nevěděl, jak lobbovat.

Za prvé se začneme zaobírat radami, které by měly pomoci při přesvědčování zákonodárců o správnosti lobbovaného zájmu, musíme si uvědomit, co je podstatou lobbyingu. Jestliže chceme správně zvládnout lobbying, musíme ho chápat jako způsob komunikace. Znamená to tedy, že pro něj platí všechna pravidla úspěšného komunikování. V každém okamžiku lobbyingu jde o lidi, vše se točí okolo informací, jednání, argumentování, oponování, přičemž vše směřuje ke konečnému akceptování názoru lobbující strany. Proto se lidská stránka lobbyingu nesmí zanedbat, nestačí si vypracovat kvalitní analýzu politického prostoru,

---

<sup>111</sup> Strategie 6/1997

<sup>112</sup> Frank Schwalba-Hoth – Lobbování v Bruselu: Co je potřeba vědět před vstupem do EU? (konference, Praha 14. 10. 2002)



samotná čísla těžko někoho dokáží přesvědčit. Spolu s těmito čísly musí člověk před zákonodárcem stát se svými znalostmi, zkušenostmi a talentem. Jen tak je možné úspěšně splnit cíl lobbisty.

#### **4. 11. Taktiky lobbingu**

Jaké způsoby lobbingu známe? V zásadě se rozeznávají 3 taktiky. Liší se od sebe v rozsahu, ve kterém chce skupina působit a podstatě i v cílové skupině, s pomocí které chce lobbista zákonodárce o správnosti jeho myšlenky přesvědčit. Pocházejí z americké praxe, takže je v nich odkazováno na americký kongres apod. V podstatě je jejich aplikace možná i v ostatních zemích, takže jsou používány a užívané univerzálně. Jedná se o direct lobbying, grass-roots lobbying a tzv. going public lobbying<sup>113</sup>.

Následující pasáž - viz předchozí text, je z publikace *Výzva demokracie*<sup>114</sup>, kde autoři lobovacím taktikám věnovali zvláštní kapitolu v pasáži o zájmových skupinách.

V zásadě rozeznávají tři základní taktiky:

- lobbování od kořenů.
- informační kampaně
- přímé lobbování

##### **4. 11. 1. Direct lobbying (přímé lobbování)**

Tato forma lobbingu je založena na dlouhodobosti vztahů mezi politikem a lobbujícím subjektem. Hlavním cílem je získat zákonodárce na svou stranu tím, že ho přesvědčíme o nutnosti opatření, které navrhujeme. V podstatě jde o přímý kontakt zainteresované zájmové skupiny prostřednictvím svého zástupce s vybraným zákonodárcem. V zásadě s politiky jednají členové center zájmových skupin na nejrůznějších mocenských úrovních. Lobbista dodá informace a snaží se získat druhou stranu pro svou myšlenku. Svůj projekt prezentuje dostatečně srozumitelně a hlavně všechny informace musí být pravdivé, musí se vyvarovat

---

<sup>113</sup> Svoboda, J. : Zájmové skupiny v USA – [www.spolwed.web2001.cz/stud\\_mat](http://www.spolwed.web2001.cz/stud_mat) (převzato z Janda, K., Berry, J., Goldman, J., Huff, E.: *Výzva demokracie - systém vlády v USA*. Praha, 1998) a Vašíček, B. : *Zájmy, zájmové skupiny a lobbying*

<sup>114</sup> Janda, K., Berry, J., Goldman, J., Huff, E.: *Výzva demokracie - systém vlády v USA*. Praha, 1998.

zavazujících faktů, které by mohli poškodit dobré jméno dané zájmové skupiny, například firmy a při dalších setkáních by už politik nebyl přístupný pro cizí názory. Informace musí být kontinuálně doplněny, nesmí dojít k informačnímu vakuu, které by politikům umožnilo se odklonit od prezentovaných zájmů a názorů.

#### **4. 11. 2. Grass – lobbying (lobbování od kořenů)**

Úplně jiná lobbistická taktika se používá většinou v kombinaci s přímým lobbyingem. Jde tu o získání pozornosti od vlastních členů zájmové skupiny či jejich sympatizantů. Děje se tak především prostřednictvím mohutných dopisových kampaní. Lobbojící skupina rozesílá občanům, hlavně svým sympatizantům, dopisy, které je přímo nabádají k tomu, aby napsali svému zvolenému zástupci a touto formou prezentovali svůj názor. Jde vlastně o obměkčení senátora, či jiného politika, dostat ho svým způsobem ke zdi a zapůsobit na jeho odpovědnost vůči občanům. Aby občan neztrácel tímto svůj čas a aby tak dříve přistoupil na žádost lobbistické skupiny, dostává všechny dostupné informace, a většinou i ofrankovanou známku a formulář<sup>115</sup>.

Ne úplně neobvyklé jsou i extrémní podoby této taktiky. Jedná se o politické protesty či demonstrace, protestní pochody apod.

Taktika „lobbování od kořenů“ je vlastně buditelskou činností, psychologicky velmi dobře plánovanou. Hlavním cílem je vzbudit u lidí sympatizujících se společností pocit jednoty a síly prezentovat společné názory. Ti, kteří byli s připravovaným názorem nespokojeni, a normálně by ho kritizovali jen doma u televize, tak dostali do rukou moc a chuť prezentovat svůj názor a být součástí něčeho většího. Vytváří se tím v podstatě dav, jehož členové ztrácí prvotní ostych či pocit bezmocnosti. Firmě se tímto krokem vytváří větší manévrovací prostor, získává větší šanci získat zákonodárce na svou stranu. Nemusíme snad ani připomínat, že takovou formou lobbyingu se zlepší a upevní povědomí firmy u svých zákazníků, neboť ti získají pocit, že firma tu je proto, aby své zákazníky uchránila, a je ochotná jít do boje i s o mnoho silnějším zákonodárným sborem.

---

<sup>115</sup> Jako příklad této taktiky slouží společnost VISA, která v té době, kdy se v USA uvažovalo o zvýšení poplatku za platbu kreditní kartou v porovnání s platbou v hotovosti. Společnost svým zákazníkům společně s výpisem z jejich účtů zasílá i pohlednici, kterou mohou použít jako prezentaci svého názoru (i názoru společnosti) a poslat ji svému zástupci v kongresu. Zde je třeba poznamenat, že co platí v USA, nemusí platit celosvětově. Právě grass-roots lobbying se v EU pro neexistenci celounijního veřejného mínění těžko prosadí.

Tato forma lobbingu není, i když se to tak může zdát nekalá a není v rozporu s etikou. Stále ponechává lidem možnost se rozhodnout a nikoho k ničemu nenutit. Koho výzva obtěžuje, může ji ignorovat. Účel zmobilizovat lidi se stejnými výhradami (nebo návrhy) je ale splněn.

#### **4. 11. 3. Going public (informační kampaně)**

Etická je i poslední, třetí taktika. Je opět zaměřena na jinou „pomocnou“ skupinu společnosti. Tentokrát se jedná o veřejnost. Firma, nebo jiná zájmová skupina si klade za úlohu přesvědčit lidi o závažnosti problému, o správnosti svých postupů a užitečnosti svých opatření. V podstatě se v tomto případě dostáváme do sféry Public Relations, když potřebujeme dav získat na svou stranu a prezentovat naše názorové proudy tak, abychom získali co nejvíce sympatizantů. Dá se to učinit například prostřednictvím různých médií, placenou inzercí, či vystupováním na veřejných prostranstvích prostřednictvím mluvčího skupiny. Jinou možností je výzkum, který se využívá tehdy, když není dostatek důkazů o podpoře zájmu skupiny a pokud se dá očekávat, že výzkum přinese pozitivní výsledek. Třetí poslední možností této taktiky je zveřejnění statistiky o hlasování poslance o určitých choulostivých otázkách. Tato hlasování by v jeho prospěch nemusela vyznívat kladně.

Jak jsme již dříve zdůraznili, všechny tři taktiky jsou legální a etické. Je však třeba dívat si pozor, protože v otázce „manipulace s právem“ se častokrát může dostat lobbující subjekt za hranice zákona, či etiky. Tím způsobí značné škody nejen sobě, ale i celé lobbistické společnosti, protože poškodí jinak dobré jméno lobbujících firem a zvýší podezřívavost a nedůvěru v řadách společnosti. Historie zaznamenala více případů, kdy lobbistické skupiny sáhly po dovoleném podplácení. Svádět k nekalé činnosti by mohla například právě posledně jmenovaná taktika, kdy by poslanec byl teoreticky vydírán společností. Jestliže by nechtěl, aby bylo jeho hlasování zveřejněno (důvody by mohly být různé), musel by splnit požadavky společnosti.

Platí přímá úměra: čím je společnost vyspělejší, tím méně takových nelegálních případů a tím méně korupce. S tím souvisí poté i lepší jméno lobbingu jako takové v té které společnosti. Jak to ale všeobecně vypadá s etikou lobbingu, o tom pojednává následující kapitola.

#### 4. 12. Etika v lobbingu

Otázka etiky lobbingu je jedním ze základních problémů, které lobbing provázejí už od jeho vzniku. Je to určitě příčina velké společenské citlivosti na aktivity, které lobbing zastřešují. Otázka prosazování zájmů vždy dokázala dostatečně veřejnost nabudit a právě o tom lobbing je. Potom není vůbec překvapující, jakou opatrnost můžeme vidět u poslanců při vyslovení pojmu lobbing a jaké negativní názory na lobbistické aktivity má veřejnost. Jedno je však jisté. Lobbing ve své původní, čisté formě je etický.

Když hovoříme o původní formě lobbingu, je vhodné se zastavit u jeho počátků v USA. Tenkrát se lobbování používalo výhradně na přesvědčování tvůrců legislativy o svých pravdách. To však bylo někdy v první polovině 19. století. Potom nastal zlom, který má zřejmě za příčinu celé negativní vnímání, které je se lobbingem spjato celá desetiletí. V dobách divokého kapitalismu, kdy významnou úlohu v USA hrálo podsvětí, se do čistého lobbingu přimíchaly tvrdé, surové, ošklivé praktiky. Lobbingu se nevyhnulo vydírání, tak typické pro podsvětí. Vlastně v tomto momentě to přestal být lobbing, stala se z něho korupce, insider trading a podobné nekalé taktiky. To vše se však skrylo pod jeden legální název – lobbing.

Takové neblahé zkušenosti nemohly zůstat bez odezvy. Byla nastolena cesta výraznější regulace, která však nikdy úplně nepokryla lobbing tak, jak si veřejnost žádala. Vždy se totiž spoléhalo na etiku, na jakési svědomí společnosti, které by nemělo pustit lobbyistu za určité hranice.

Navzdory etickým kodexům, které jsou předepsány lobbistům v některých zemích (někde dokonce zákonem), omezujícím jejich pole působnosti, se občas podaří odhalit příklad používání nekalých praktik při přesvědčování tvůrce legislativy. Přesvědčování pomocí nekalých a nedovolených prostředků může zahrnovat podvádění a lhaní, podplácení či vydírání, vyhrožování a podobné nedovolené formy nátlaku. Tak jako ve většině oblastí života i u lobbingu stačilo málo přešlapů, aby se začaly všechny lobbistické snahy podezřívat z nekalé hry. Ono však těch přešlapů v historii nebylo málo. Nemůžeme se proto divit negativnímu mínění veřejnosti.

Za všechny korupční aféry, které posílily nedůvěru lidí v lobbing, je možné uvést jeden případ z českého prostředí. Jedna z vedoucích pracovníků PR agentury Blaf! Penci se pokusila prosadit propagační článek do Prague Business Journalu nabídkou finanční odměny (zjevná forma korupce, v tomto případě úplatku) a zvýšeného objemu inzerce pro tento časopis (skrytá forma korupce). Zkušený britský novinář však tuto nabídku nepřijal, vše

zdokumentoval a předal případ Asociaci PR agentur. APRA eticky nezaváhala, veřejně podobné chování odsoudila a pozastavila nečestné a neetické agentuře členství<sup>116</sup>.

#### **4. 12. 1. Etické mantinely lobbingu**

Jakými způsoby se tedy ve světě bojuje proti porušování etiky? Mezinárodní organizace „International Public Relations Association“ vydala v 60. letech svůj první etický kodex, který v době svého schválení (rok 1965 v Aténách) byl jedním z vůbec prvních nejen v tomto odvětví. Mezinárodní výbor asociací PR agentur (ICO) vydal také svůj kodex, tzv. Římskou chartu. Jednotlivé body jsou závazné pro všechny PR agentury, které jsou členy této organizace.

Členové ICO se tedy zavazují k<sup>117</sup>:

- ❑ vykonávání svých profesních aktivit s patřičným zřetelem k zájmům společnosti
- ❑ nenavrhování a nevykonávání žádných kroků, které by zakládaly nepatřičný vliv na vládní orgány, legislativu nebo média
- ❑ neprosazování zájmů klienta, jestliže to je neslučitelné se zájmy veřejnosti
- ❑ odmítnutí nebo vypovězení zakázky, jestli by mohlo dojít k narušení nezávislosti, objektivity nebo integrity členské agentury

Samozřejmě s postupem doby se nezůstalo při všeobecných formulacích. Potřeba jasně a striktně uvedených pravidel, která mají neomezenou platnost u všech členů se dostavila nejen do celosvětových organizací a sdružení, ale pocítili ji i v jednotlivých zemích. Podobné to bylo i u seskupení zemí starého kontinentu, nyní EU.

Etický kodex lobbisty přijalo sdružení lobbistů v Bruselu. Lobbisté sami chtěli ze svého okruhu vyloučit ty, kteří jednájí nečestně. Každý signatář, který schválený kodex poruší, musí dobrovolně rezignovat.

Etický kodex obsahuje podmínky, které je třeba dodržovat při jednáních se zástupci EU dodržovat (jsou povinné).

Podmínky etického kodexu:

- ❑ představit se vlastním jménem a názvem společnosti

---

<sup>116</sup> Bednář, M. PhDr. : Etika lobbingu, Marketing media, č. 8/1999

<sup>117</sup> Bednář, M. PhDr. : Etika lobbingu, Marketing media, č. 9/1999

- ❑ deklarovat zájem, který zastupují
- ❑ úmyslně nezkreslovat svoje postavení ani charakter svých otázek úředníkům institucí přímo EU ani nevytvářet žádný falešný dojem
- ❑ ani nepřímo nezkreslovat vztahy s institucemi EU
- ❑ respektovat důvěrnost informací, které jsou jim poskytovány
- ❑ chovat se tak, aby se nerozšiřovaly nepravdivé nebo nesprávné informace
- ❑ neprodávat se ziskem kopie dokumentů třetím stranám získaných z institucí EU
- ❑ nezískávat informace z institucí EU nečestnými prostředky
- ❑ vyhýbat se jakýmkoli profesním konfliktům zájmů
- ❑ ani přímo ani nepřímo nenabízet ani neposkytovat žádné podněty: úředníkovi EU, členovi EU, ani jejich personálu
- ❑ nenabízet ani se nezúčastňovat žádné činnosti, která by na ně měla nezákonný vliv
- ❑ využívat jen personál EU podle pravidel a důvěrných požadavků institucí EU.

#### **4. 12. 2. Proč se vyplatí dodržovat etické zásady?**

Častokrát se lidé pozastavují nad tím, zda je etika sama o sobě schopna zastavit korupční snahy a očistit lobbing od nekalých způsobů boje. Ptají se, proč by měl někdo dodržovat normy, které mají jen doplňující charakter k zákonu a těžko se vynucují.

Zkušenost z vlastních či cizích chyb je dostatečným motivem k podřízenosti etiky. Seriózní lobbing není žádnou jednotlivou, jednorázovou záležitostí, která končí opuštěním kanceláře zákonodárce. I když to zní obehnaně, lobbing je během na dlouhou trať, dlouhodobým procesem, který vyžaduje profesionální přístup. Jestliže tu více než u jiných povolání záleží na dobrých vztazích s významnými představiteli státu a samosprávných celků, těžko si seriózní lobbista, který chce i v budoucnu v této branži působit, může dovolit korupční praktiky. Pověst lháře a nečestného hráče se nedá jen tak lehce vymazat. V komunitě lobbistů se totiž ví o všech vše (v profesionální sféře) a platí, že kdo jednou vezme úplatek, je navždy poznamenaný. „Lobbista nenabízí protislužby a úředník a politik, se kterým jedná, nic podobného nevyžaduje,“ tvrdí o prostředí Evropské unie Václav Baloun. Ten byl na začátku devadesátých let tři roky prvním českým lobbistou v Bruselu, a proto dokáže i k tak citlivé otázce zaujmout jasné stanovisko<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> Časopis Euro, 19. 6. 2000 – článek Tykadla v Bruselu

Na druhé straně je lákadlo pojištění si úspěchu korupcí opravdu dosti značné. Proto se častokrát vynořují snahy o co nejuvýraznější regulování lobbingu zákony. Podobné snahy jsou i v Evropské unii. Jak říká Christian de Fouloy, jeden z nejznámějších odborníků na lobbing: „Nastal čas na zavedení závazných pravidel týkajících se zveřejňování informací o politických aktivitách zájmových skupin... nebo přinejmenším na implementaci solidního systému registrace lobbistů.“<sup>119</sup> Lobbing v eurozóně je podle něj výrazně podregulovaný.

Jestliže by se přece jen podařilo zvýraznit zákonnou ochranu lobbistických aktivit, určitě by se zmenšil prostor pro korupci, ale i v míře regulace bude nutné najít rozumnou hranici. Zbytek bude i nadále ponechán na svědomí lobbistů, na jejich zodpovědnosti vůči společnosti a jejím pravidlům a na jejich přístupu k etice.

#### **4. 13. Postup při lobbistické kampani**

Neexistuje jednotný algoritmus<sup>120</sup>, podle kterého by lobbista dokázal úspěšně naplnit své představy. Žádná „kuchařská kniha lobbingu“ neexistuje, zaručené návody neexistují, všechny následující rady jsou jen doporučené a nezaručují pozitivní výsledek. Jejich dodržování však může výrazně dopomoci k zkvalitnění práce lobbisty. Následující doporučení a kroky je třeba brát s rezervou, všechny kroky jsou jen jakýmsi nastíněním, kudy se má správné lobbistická kampaň ubírat. Jednotlivé kroky by měly posloužit pro orientaci v nelehkém a komplikovaném světě lobbingu.

##### *Vypracování analýzy prostředí.*

Základem úspěchu je perfektní znalost prostředí a aktuální situace, na základě které je možné předpokládat další vývoj. Je nevyhnutelné, aby lobbista do podrobností ovládal strukturu jednotlivých státních institucí a o jak jejich vnitřní organizaci, tak i vzájemné vztahy a propojení mezi nimi. Parlament, vláda, ministerstvo – lobbista potřebuje přesně vědět, kam se obrátit s daným problémem. Mimo nejvyšších orgánů jsou užitečné znalosti o organizaci územně-správních celků, o jednotlivých regulátorech trhu jako je například Energetický regulační úřad, Česká konsolidační agentura, Antimonopolní úřad apod. Lobbista by určitě měl mít slušnou orientaci i v politických stranách a celkově by měl být seznámen se současným stavem politického systému a jednotlivých politických stran. Nezanedbatelný vliv

---

<sup>119</sup> Štefan Štofánik – Lobbing na Slovensku, časopis Business Slovakia, říjen 2003

<sup>120</sup> Podle doporučení společnost Protocol Service, zdroj [www.protocolservice.cz](http://www.protocolservice.cz)

mají i jednotliví „decision makers“ a „opinion leaders“ a proto i jejich výskyt je potřebné mít zmapovaný.

#### *Vypracování politického auditu.*

Politický audit se na rozdíl od analýzy prostředí, v tomto případě analýzy politického prostředí odlišuje ve své podstatě. Úlohou analýzy je sondovat terén, ve kterém se nacházíme. Cílem politického auditu je spíše výstižně popsat vlastní postavení v daném prostředí a realisticky z toho odvodit cíle a zdroje, které by měly pomoci při jejich naplnění. Určení si vlastní politické síly, která se dá vyjádřit součtem zkušeností, množství kontaktů na správných místech a akceptovatelnost lobbovaného problému, dokáže ukázat skutečné možnosti a včas varuje před pouštěním se do projektu, který nemá šanci na úspěch. Platí, že čím víc zdrojů pro řešení problému jsme sami schopni vygenerovat, tím jednodušší bude realizace změn.

#### *Sestavení plánu.*

Lobbování je složitý proces a proto se vyplatí si ho rozfázovat a vytvořit si plán projektu. Bez pořádné přípravy se snahy mohou rychle změnit v neúspěch. Lobbying „ad hoc“, tedy snaha o ovlivňování jiných bez řádně naplánovaného postupu, téměř vždy končí neúspěchem právě kvůli své chaotičnosti, nekoordinovanosti, nedůvěryhodnosti a z toho plynoucí nedostatečné podpory.

#### Plán lobbistické kampaně by měl obsahovat následující kroky a události:

- ❑ analýza – definování aktuální situace a cíle, kterého chceme dosáhnout
- ❑ rozpočet – určení nákladů a výnosů
- ❑ načasování
- ❑ určení zdrojů – lidský potenciál, financování
- ❑ aktivity – jejich určení a cíl
- ❑ vnější komunikace – kdo bude komunikovat s médii, kdy a jakým způsobem
- ❑ krizový scénář

#### *Určení spojenců a nepřátel.*

Vrhnout se do lobbistického projektu bezhlavě a na vlastní pěst nemusí být nejšťastnějším řešením. Tato oblast vyžaduje spolupráci více lidí z různých profesí, i když navenek to může vypadat jako činnost jednoho člověka, lobbisty. Čím víc spojenců se podaří



získat, tím je to pochopitelně lepší. Každopádně je ale nutné si předtím než se do lobbování pustíme určit, koho můžeme považovat za spojence, kdo nás v průběhu lobbování nemusí zajímat a kdo nám může způsobit problémy. Poslední skupina, tzv., nepřátelé mají obvykle úplně protikladné požadavky a názory a i s nimi je třeba počítat. Být dobře připravený totiž znamená být připravený i na to nejhorší.

Zajímavé je, že častokrát se spojenci objeví tam, kde by to málokdo čekal. Například při sporu o duševní vlastnictví se kromě softwarových firem můžou na jedné lodi ocitnout farmaceutické firmy, které se zabývají vývojem nových léků, případně i výrobci značkového zboží, který je zfalšovaný a následně prodáván pod originální značkou. Zkušenosti a názory spřátelených firem a zájmových skupin mohou znamenat lepší vyjednávací pozici a tím i větší šanci na úspěch. Naopak, jestliže takové spojenecké firmy existují a my o nich nevíme, a každá přitom lobuje sama za sebe, může to působit proti společnému záměru.

#### *Sestavení politické mapy.*

Politická mapa je jakýmsi logickým vyústěním analýzy prostředí, politického auditu i určování spojenců a nepřátel. Její podstatou je nadefinování lidí, kteří se zásadně podílejí na ovlivňování lobbistické kampaně, přičemž jejich vliv při naplňování našeho záměru bude zřejmý. Není v tom žádná věda, častokrát stačí obyčejná tabulka, kde v prvním sloupci je seznam lidí, kteří mají zásadní vliv na řešený případ. Jejich působení přitom může být různé. Mohou to být poslanci, lidé v čele státních a polostátních institucí, lidí v čele nevládních a dobrovolných organizací, ředitelé podniků, úředníci, tedy všichni to, kteří v průběhu lobbistické kampaně o sobě dají vědět. V následujícím sloupci by poté měly být uvedeny funkce, které výše uvedené osoby zastávají ve své instituci. Každý z následujících sloupců poté v záhlaví obsahuje název problematiky a ke každému jménu je přiřazena známka ze stupnice 1 až 5, která určuje postoj dotyčného k problematice. Znamka 1 znamená bezvýhradně pozitivní přístup, známka 5 naopak úplně zamítavý postoj. Taková jednoduchá tabulka poskytne základní přehled o výchozí situaci a je přitom efektivnější než hodiny diskuzí. Na základě této tabulky je následně možné sestavit strategii a taktiku směrem k uvedeným osobám, které by měly vést ke změně jejich postojů.

#### *Sestavení seznamu argumentů.*

Tak jak je podstatné sestavit si listinu osob, hrajících významnou úlohu v naší lobbistické kampani, důležité je mít připravený i dostatek argumentů, kterými bychom lidi

s negativním postojem mohli přesvědčit ke změně vlastních názorů. Je to nesmírně složité, proto argumentů není nikdy dostatek. Musíme si uvědomit, že lidí, se kterými jednáme, nejsou žádní hlupáci a mají všeobecný přehled. A ještě jedna významná věc. Musíme si uvědomit a počítat s tím, že na daného zákonodárce nepůsobíme argumenty jen my. Určitě stojí proti nám nějaký super vyjednávač s opačným postojem. Proto je třeba být připravený na tvrdou válku, kterou vyhrává právě dostatek správných argumentů.

### *Naplánování strategie a taktiky.*

Konečná část přípravné fáze je neméně důležitá. Samotné určení našeho směru při lobbování znamená vytvoření cesty, po které půjdeme směrem k vytýčenému cíli. Musíme si ale uvědomit, že je rozdíl mezi taktikou a strategií. Strategií je určení způsobu dosažení cíle a taktikou se rozumí postupnost a načasování jednotlivých kroků a použitých prostředků. Mezi strategické věci patří například určení spojenců, definování nepřátelské strany, určení klíčových osob a sestavení politické mapy<sup>121</sup>. Taktika představuje následné určení, kdy například uspořádáme konferenci v parlamentu pod záštitou poslance, kterého jsme si předtím určili v politické mapě. Dále to může být například tisková konference pod vedením někoho z aliančních spojenců, případná návštěva, tzv. přijetí u významných „decision makers“, „policy makers“ a „opinion leaders“. Je tedy jasné, že taktické věci vycházejí ze strategie a jsou jakýmsi doladěním hrubých strategických náčrtů a před jejich uvedením do praxe.

### *Přímé lobbování.*

Po záměrně dlouhé přípravné fázi, která nesmí být podceněna (nesmí zároveň způsobit posunutí realizace a propánutí vhodného okamžiku na lobbying), konečně přichází provedení poznatků, taktik a strategií do praxe. V tomto kroku už dochází ke kontaktu se zákonodárci, ke střetu různých názorových proudů a jejich vzájemné konfrontaci. Přímé lobbování bývá nejefektivnějším, ale zároveň nejobtížnějším způsobem, jak prosazovat změny. Nejjednodušším krokem je zdvihnutí telefonu a dohodnutí schůzky, poté již přichází prostor pro plné rozvinutí komunikačního talentu, taktické myšlení a sílu argumentů. Nejjednodušší je dohodnout se na schůzce u poslanců, kde by se dal očekávat odstup vzhledem k jejich postavení. Skutečnost je ale jiná, zákonodárci si velmi dobře uvědomují, že jsou závislí na hlasech svých voličů a tak i k žádostem o setkání přistupují. Horší je to s ministry a nejtěžší je

---

<sup>121</sup> O sestavování politické mapy pojednává krok 5.

samozřejmě se dostat přímo k premiérovi či hlavě státu. Důvodem není jejich namyšlenost či neochota se setkat, ale jejich časová zaneprázdněnost.

#### *Zabezpečení systému včasného varování a předpovídání vývoje.*

Mnohým nepříjemným věcem by šlo zabránit, kdyby se podniky snažily aspoň trochu dívat do budoucnosti. Mnohé podniky podcenily vstup do EU a neměly zpracované žádné rešerše a předpokládaný vývoj po začlenění do eurozóny. Je to nepochopitelné, touto událostí se totiž dříve nebo později ovlivní vývoj ekonomiky. Proto by management měl sledovat vývoj a trendy legislativy, ve které podnik působí. Mnoho impulsů přicházelo už i ve dnech před vstupem do EU, když přístupový proces postihl i legislativu. Množství zákonů se už začalo harmonizovat s normami platnými v EU již před vstupem. Příkladem vzorného sledování a rozpracování byly tabákové, farmaceutické a ocelářské firmy. Na jednu stranu mají společnou dlouhodobost existence jejich oboru a na druhé straně je silná regulace ze strany státu. Proto jsou nuceni s velkou precizností pozorovat vývoj v legislativě a na chystané změny okamžitě reagovat. Zde vidíme zřetelnou podstatu a důležitost systému včasného varování. Kdo nesleduje vývoj směru legislativy, nemůže reagovat a tak se obírá o přirozenou výsadu vyjádřit se ke změně a případně prosadit vlastní požadavky.

#### *Závěrečná analýza*

Závěrečná analýza je velmi důležitá, i když mnohými velmi podceňovaná. Každý by si však měl uvědomit, že lobbování může, ale nemusí být jednorázová akce. I když se podařilo úspěšně ukončit lobbistickou kampaň, už za měsíc se může vynořit nový problém, na který bude nutné co nejprofesionálněji reagovat. A k tomu, aby zkušenosti z minulých lobbistických projektů posloužily k zlepšení lobbování v budoucnosti, slouží právě závěrečná analýza. Měla by být plná poznámek, poznatků, chyb i vydařených tahů, které v konečném důsledku ovlivní výsledek lobbistické kampaně.

#### **4. 14. Rady pro lobbování**

Manažeři firem by rádi poznali zázračnou formulku<sup>122</sup>, která by jim zaručovala úspěch u zákonodárců. Bohužel, žádná neexistuje. Jsou však všeobecné rady, které pokud se dodrží,

---

<sup>122</sup> Toto nastínění je převzato z kodexu Americké ligy lobbistů. Samozřejmě je míněno jen jako návod a všechna tato tvrzení jsou jen orientační a je třeba je brát s určitým nadhledem.

tak přispívají k větší úspěšnosti lobbistických aktivit. Tyto aktivity vznikly jako výsledek pozorování v americké praxi. Dá se souhlasit, že velmi podobně je potřebné se chovat i v podmínkách kontinentální Evropy, i když ta má své zvláštnosti<sup>123</sup>. Následující body se dají chápat jako zásady, které je dobré dodržovat, když chce firma s prosazováním svých zájmů uspět.

Musíme být přesvědčeni o důležitosti našich zájmů, ale současně nesmíme zapomínat na srozumitelnost. Posluchače musíme upoutat, ale ne otrávit. Proto se doporučuje naše cíle jasně a v logické posloupnosti formulovat ne více než na dvou stranách. Jejich prezentace by neměla trvat více než 3 minuty. Vždy si musíme uvědomit, že nejsme jediní, kdo žádá „našeho“ politika o jeho čas. Jestliže ho na úvod zaujmeme, jsme na půl cesty k úspěchu. „Napěchováním komplexu idejí do podoby, někde mezi výsledky baseballu a předpovědi počasí je rozhodující. Ve Washingtonu platí<sup>124</sup>, že čím kratší „úvodní prezentace“, tím lepší. Úplné vysvětlení našich zájmů, podložené grafy, vědeckým pozadím, názory veřejnosti, tedy tím vším, co může dopomoci v přesvědčování, bude použito později – samozřejmě pouze v případě, že se nám podařilo zákonodárce zaujmout.“<sup>125</sup>

Možná úplně nejdůležitější součástí úspěšné lobbistické kampaně je jasné definování cíle, který chceme dosáhnout. I když to je na první pohled banalita, těžko můžeme bez zřejmé představy o žádaném výsledku uspět. Každý krok samotné realizace lobbingu je přizpůsobený stanovenému cíli a směřuje k jeho dosažení. Nepřesné nebo nerealistické stanovení cíle znamená automaticky neúspěch. Pro stanovení cíle platí stará anglická zásada „make it easy, make it simple“<sup>126</sup> Jen s realistickým cílem, který je jasně a srozumitelně stanoven a je možné pomýšlet na úspěch..

Pro kvalitnější rozhodování a uskutečňování lobbistické kampaně je potřebné získat co nejvíce informací. Nic nás nesmí zaskočit, každý vývoj musí být očekávaný a obrana musí být připravená. Právě informace nám pomůžou dostat se k záchytným bodům, na kterých je možné celou kampaň postavit. Dovedou nás k správným lidem, vloží nám do našeho projevu správné argumenty. Proto musíme neustále hledat. Aby bylo jasné, jaké informace jsou nejvíc důležité, pomůže, jak si nadefinujeme otázky, jejichž odpovědi nás dovedou k žádanému cíli.

---

<sup>123</sup>Moje pozn.: O specifikách lobbingu v Evropské unii se hovoří ve třetí kapitole mé práce.

<sup>124</sup> Moje pozn.: Podobně to platí i na celém světě. Washington je v podstatě Mekkou lobbingu.

<sup>125</sup> Wittenberg E. , Wittenberg A. , : How to win in Washington, strana 12

<sup>126</sup> Schwalba-Hoth F. , - Lobbování v Bruselu: Co je třeba vědět před vstupem do EU? (konference, Praha, 14. 10. 2002), v překladu – dělej to jednoduše.

Jako příklad mohou sloužit následující otázky: „V jakém stádiu je problém, který chceme řešit? Kdo v dané věci rozhoduje? Kdo při rozhodování radí? Kdo může uvést informace, které by byly přijatelné? Kde jsou slabá místa? Kdo se o tuto otázku zajímá? A proč?

Důležitost informace při lobbování dokumentuje i výrok R. Linninga: „...měnou lobbyingu jsou informace. Čím více poznáváme a chápeme situaci, tím větší naději máme na to, že uplatníme svůj vliv. A jestliže existuje nějaký základní princip, pak je to tento: Použij uši předtím, než použiješ ústa, a hlavně poslouchej, o čem se hovoří a to i méně hlasitě“.<sup>127</sup>

Jestliže začneme naši lobbistickou kampaň tím, že si po usazení se v kanceláři poslance začneme stěžovat na nevýhody a problémy, které nám vyplývají z připravovaného zákona, najisto se odsuzujeme k neúspěchu. Možná si tím vysloužíme lítost zákonodárce, ale nic tím nevyřešíme. On za nás přemýšlet nebude, my musíme přijít s přesnou a komplexní analýzou problému, kde pojmenujeme sporné body, a v zápětí musíme navrhnout i jejich řešení. To, co poslanci, úředníci či zástupci samospráv očekávají od lobbisty jsou konstruktivní návrhy. Politické lamentování a filozofické výlevy jsou nezajímavé a mohou v jejich protějšcích vyvolat dojem, že je jen obíráme o drahocenný čas. Expertízy, posudky a projekty jsou to hlavní, co je obohatí a nad čím budou uvažovat.

V každém okamžiku lobbování musíme zachovat politickou korektnost, zakazuje se vyvíjení tlaku, či dokonce pokusy o vydírání. To už není lobbying, ale trestná činnost. Klasické pravidlo ekonomie hovoří o tom, že směna proběhne jen tehdy, jestliže je pro obě strany výhodná. Něco podobného je možné povědět i o lobbyingu. Lobbování bude úspěšné jen tehdy, jestliže bude prospěšné pro všechny zainteresované. My přicházíme se žádostí o prosazení našich představ na půdě parlamentu. Ale co z toho bude mít konkrétní poslanec? Musíme mu také přinést nějakou výhodu. Samozřejmě ne finanční, tímto krokem bychom se uchýlili ke korupci. Pomoci se dá i jiným způsobem. Poslanec určitě přivítá přístup k našim analýzám podnikatelského prostředí, politické sféry a dalším materiálům, které mu mohou pomoci zkvalitnit jeho další rozhodování. Možnost další spolupráce na báze výměny informací a postřehů ho zajisté zaujme a zainteresuje do našich problémů. Každý podnikatel má co nabídnout bez hmotných stimulací.

Jestliže se nám podaří zajistit si pozici seriózního a kompetentního partnera, můžeme mít jistotu, že přístup druhé strany bude srdečnější a spolupráce vyústí v lepší výsledky.

---

<sup>127</sup> Žáry I. , : Public relations – živá internetová publikace

Nejlepší je prezentovat ideje, o které se ostatní absolutně nezajímají. Jestliže máme oponenty a opozici, měli bychom je co nejlépe poznat, abychom jim mohli naši strategii přizpůsobit. Předpokládejme, že naši „nepřátelé“ jsou dostatečně moudří na to, aby se dokázali chytit nejmenšího nedostatku v naší argumentaci, aby dokázali z té nejdrobnější dírky udělat trhlinu, skrz kterou se propadneme.

Samozřejmě, naším prvotním cílem je získat co největší podporu u zákonodárců, se kterými se potkáme na naší cestě k prosazení našich zájmů v parlamentu. Podporu však musíme hledat i jinde. Abychom dokázali získat na svou stranu co nejvíce poslanců a lehčeji je přesvědčili o správnosti našeho smýšlení, musíme přesvědčit odborníky z naší branže a vědecké pracovníky. Je pozitivní, když získáme sympatie novinářů, či dokonce, pokud se našimi spojenci a propagátory stanou známé osobnosti ze „showbusinessu“ nebo sportu.<sup>128</sup> „Jednoduše řečeno, s podporou to je jako s penězi. Nikdy jich není dost.“<sup>129</sup>

Jestliže to je jen trochu možné, měli bychom se spojit s entitami, které trápí stejné problémy jako nás, vytvořit početnější a zejména silnější skupinu. Tak budou mít argumenty o mnoho větší váhu a zákonodárci či úředníci s rozhodovací pravomocí o nich určitě budou uvažovat ještě intenzivněji.

Jako příklad může sloužit kampaň na území EU proti geneticky modifikovaným organizmům (GMO)<sup>130</sup>. Ta byla úspěšná jen díky vytvoření aliance mezi Greenpeace a skupinami, které byly z etických nebo náboženských důvodů zásadně proti GMO. Dalším příkladem z prostředí EU a ekologických problémů je směrnice o starých autech. Tato směrnice přijala předpisy, podle kterých se stará auta, které dosloužila, opět budou vracet do surovinového řetězce. Toto rozhodnutí bylo přijato na základě tlaku výrobců automobilů ve spojení s elektronickým průmyslem. Tato zdánlivě nesmyslná koalice nakonec společně pomohla i k uzákonění směrnice o recyklaci elektronického odpadu.

Při lobbistických kampaních přicházíme do styku s různými lidmi v různých pozicích a s různými postoji. To jsou naše cílové skupiny. Bylo by však chybou, kdybychom chtěli každou z cílových skupin oslovit stejným způsobem, kdybychom na všechny skupiny aplikovali stejnou strategii. Platí tu úplně stejný princip jako u reklamy. Ne vždy můžeme

---

<sup>128</sup> Autorská pozn. : Využití celebrit v kampani za prosazení vlastních zájmů je téměř vyloženě americká specialita. V podmínkách kontinentální Evropy není tento aspekt ani zdaleka tak rozvinut jako na americké úrovni.

<sup>129</sup> Wittenberg E. , Wittenberg A. , : How to win in Washington, strana 13

<sup>130</sup> Tuto případovou studii uvádím v subkapitole Případové studie lobbingu.

stejným způsobem oslovit mladé i staré lidi. V první řadě si musíme uvědomit, koho chceme oslovit, a potom je nutné ušít této cílové skupině kampaň na míru. A přesně tak to je i u lobbyingu, strategie zaměřená na přesvědčení poslanců může kontraproduktivně zapůsobit na řadové úředníky ministerstev, na které se obracíme. Proto bychom si měli připravit více taktik a strategií, jak různé skupiny lidí přesvědčit. Avšak všechny tyto postupy se nesmí rozcházet a naopak musí směřovat k vytyčenému cíli..

Nikdy neuškodí, když si senátoři přečtou nebo vypočítají informaci o nás a našich zájmech ještě předtím, než je oslovíme. Zviditelnění se nám může výrazně pomoci. Média bez jakýchkoli finančních výdajů udělají práci, která by nás stála neuvěřitelné množství času. Televizní společnosti, tisk, rozhlas a další média dokážou rozšířit informace k miliónům lidí, přičemž mezi nimi určitě budou i naše vybrané cílové skupiny. Dostanou jakýsi předkrm, dostanou se do obrazu a při setkání s námi už budou vědět, o čem je řeč. Stačí se zmínit o tom, že problematika už byla rozebírána v médiích, donést poslanci či senátorovi záznam vysílání, či výtisk novin a debata nabere nový rozměr. Média jsou čtvrtou mocí ve státě (po výkonné, zákonodárné a soudní moci) a každý poslanec má před nimi respekt. To je jedno z pozitiv. Tím druhým také vychází z velice vážené pozice médií ve společnosti. Jestliže ukážeme, že problematika byla rozebírána v médiích, naše záležitost okamžitě začne stoupat na důležitosti a to znamená intenzivnější zainteresování významných osob. Ale pozor! Média mohou na druhé straně pod tlakem objektivitě lehce podlehnout dezinformacím soupeřících stran a naše snahy naopak hatit. Na to musíme být připraveni.

Nikdo není dokonalý a ani těm nejlepším lobbistům se chyby nevyhýbají. Proto se málokdy stane, aby byl plán lobbistické kampaně dokonale sestaven ještě před jejich spuštěním. V průběhu kampaně často dochází k úpravám, doladování, či úplnému opuštění původních taktik a postupů a přeorientováváme se na nové způsoby dosažení cíle. Právě proto je vhodné vykonávat monitoring našeho počínání nejen na konci, když už je pozdě něco měnit, ale právě v průběhu, aby z průběžného hodnocení vyplývaly na povrch nejdůležitější nedostatky vyžadující zásah.

Po zjištění vady je třeba mít na paměti, že platí: jestliže se vyskytne nevyhovující záležitost v plánu, je třeba mít odvahu k radikálním změnám.

Musíme být iniciativní, neustále dodávat zákonodárci, u kterého lobujeme, nové a nové informace. Nesmíme ho nechat jako jediného vojáka v poli. Musí cítit, že je součástí velkého projektu. Jestliže slíbíme „našemu“ poslanci velkou podporu ostatních a on se jí nedočká, příště se už ani nemusíme unavovat za ním chodit.

#### Stručné shrnutí rad, které bychom při lobbování měli dodržovat:

- ❑ Srozumitelně definujeme věc, kterou jdeme obhajovat.
- ❑ Jasně definujeme cíl lobbistické kampaně.
- ❑ Získejme maximum informací.
- ❑ Buďme pozitivní, profesionální a politicky korektní.
- ❑ Přinášejme víc, než sami žádáme.
- ❑ Nezapomínejme, že nejsme jediní, kdo chce prosadit určité názory.
- ❑ Musíme najít tolik podporovatelů, kolik můžeme a potom zkusit najít ještě další.
- ❑ Nespokojte se s univerzální strategií, každá cílová skupina vyžaduje vlastní.
- ❑ Zainteresujme do problematiky média.
- ❑ Monitorujeme své vlastní aktivity.
- ❑ My jsme ti, kteří jsou na projektu nejvíce zainteresovaní.

#### **4. 15. Desatero lobbisty**

Aby se tyto rady lépe vryly do paměti všem těm, kteří chtějí lobbovat, bylo vytvořeno jakési shrnutí, které ve stručných bodech vystihuje ty nejpodstatnější zásady, takzvané Desatero lobbisty.<sup>131</sup> Samozřejmě je třeba vzít do úvahy, že toto je jen jakýmsi teoretickým návodem či doporučením, kudy a jak lobbistické snahy ubírat. Skutečně zaručený recept na úspěšnou lobbistickou kampaň neexistuje.

#### Je potřeba:

1. Mít jasnou strategii.
2. Rozvíjet dlouhodobé vztahy s úřady. V momentě, kdy je budete potřebovat, je již pozdě někoho shánět.
3. Včas rozpoznat, kdo se zaobírá vaším případem a včas ho navštívit. Jestliže nedokážete ovlivnit návrh komise<sup>132</sup> v počátečním stádiu, tento případ jste prohráli.
4. Dobře se připravit na schůzky a rozšířit znalosti úředníků v oblastech, o kterých mnoho nevěděl.
5. Představovat a překládat jasně a stručně.
6. Ocenit limity, kterých je možné dosáhnout, prostě „nepřelomovat“.
7. Zachovávat všechny důvěryhodné komunikační kanály otevřené.

---

<sup>131</sup> Časopis Euro, 19. 6. 2000 – článek Tykadla v Bruselu, informace využité z Greenwood J. : Representing Interest in the European Union

<sup>132</sup> V případě Evropské unie se jedná o Komisi, jinde to závisí na složení státních orgánů.



8. Poznat systém a vstupní body rozhodovacího procesu.
9. Stále být ve střehu.
10. Uvědomovat si rozdíly ve vnímání lobbingu v Bruselu a Washingtonu.

## 5. Praktické případy lobbingu

### 5. 1. Případ Viagra

Lobbing se dotýká všech sfér našeho života. Příkladem toho je i lobbistický boj, který se odehrál na půdě Evropské unie. Co bylo předmětem sporu? Malá modrá tabletky na zvýšení mužské potence, Viagra. Když tento lék po dlouhém výzkumu společnost Pfizer konečně na trh, vypuklo doslova viagrové šílenství. Náhle se však objevily nečekané problémy. Když v Americe US Food and Drug Administration vydala v březnu 1998 povolení k prodeji Viagry, v Evropě se čekalo na podobné výzkumy kontraindikací a konečné rozhodnutí o umožnění prodeje modré tabletky přišlo až v září toho samého roku. Už při schválení prodeje EU určila, že Viagru bude možné dostat jen na lékařský předpis. Schválením prodeje však ani zdaleka těžkosti s novým druhem léčiva neskončily.

Protože léky a jejich schvalování jsou velice drahou záležitostí, jsou jistým způsobem dotovány. Co však s Viagrou? Kdo má platit za mužskou erekci? Problém s financováním Viagry se stal náročnou lobbistickou bitvou. Většina lékařů stála na straně mužů. Podle nich by bylo spravedlivé a etické, kdyby byla Viagra hrazena pojišťovny. Hlavní argument v rukách lékařů byl, že problémy s erekcí trpí nejméně deset procent mužské populace. V mocné opozici stáli vůči těmto požadavkům čelní státní ekonomové. Viagru nepovažovali za lék, ale za tabletku „životního stylu“. A takový prostředek podle nich neměl na financování z fondu zdravotních pojišťoven nárok. Jejich obavy měly zřejmou příčinu. Obrovské náklady a strach u kolapsu zdravotních systémů. Britská vláda dokonce vypočítala, že finanční zátěž by mohla představovat až 1 miliardu liber ročně.

Jednotné řešení se kvůli obrovským tlakům nakonec nepodařilo najít, a tak si tento problém jednotlivé země řešily po svém. Ze všech zemí Evropské unie je Viagra plně hrazena zdravotními pojišťovny jen ve Švédsku, naopak v Německu, Dánsku, Francii a v Belgii si muži toto modré potěšení musí hradit v plné výši ze svého. Španělsko, Rakousko a Itálie zvolily dotovanou cenu.

Největší boj se ale odehrál ve Velké Británii. Strach britské vlády z velké zátěže na zdravotnický systém byl tak silný, že hned v září 1998, tedy v době, kdy se schválilo předávání léku na lékařský předpis, poslal ministr zdravotnictví Frank Dobson oběžník všem zdravotnickým zařízením. V něm bylo uvedeno, že kabinet chce omezit výdaje na Viagru a doporučuje předepisovat Viagru jen soukromým pacientům, tedy těm, kteří si ho plně uhradí. Pojišťovna by podle tohoto návrhu hradila Viagru jen po úrazu páteře, diabetikům, lidem

s roztroušenou sklerózou, pacientům s těžkými psychickými poruchami, mužům po operaci prostaty a konečně lidem s neurologickou vadou způsobující impotenci.

Reakce na tento diskriminační návrh byla zuřivá. Britskou zdravotnickou organizaci pobouřilo, že takovým způsobem financování Viagry by mohlo být léčených jen 15% mužů trpících na impotenci. Lékaři prohlašovali, že je to snad poprvé, co jsou ze strachu o rozpočet nabádáni k tomu, aby vědomě neléčili své pacienty na základě nejlepšího vědomí a pomocí všech dostupných léčebných přípravků a metod.

A tak přišli ke slovu lobbisté. K mnoha zdravotnickým organizacím, které vyvíjeli tlak na vládu, přidal se i výrobce modrého zázraku, firma Pfizer. Vládě zůstal v boji jediný partner, vedení britské zdravotnické pojišťovny. Nakonec byl však tlak lobbistických skupin podporovaný veřejným míněním příliš silný a v květnu roku 1995 vznikl nový, podstatně rozšířený seznam chorob, který umožňuje pacientům využívat Viagru v rámci pojištění. Vláda na základě nového prohlášení byla ochotna za Viagru zaplatit ne deset, ale patnáct miliónů liber ročně. Takové rozhodnutí nakonec schválil i parlament.

Zdánlivé vítězství lobbistických skupin však bylo jen částečným úspěchem. Nový, schválený seznam pokryl totiž jen dvacet až dvacet pět procent pacientů trpících impotencí. Další akce na podporu rozšíření schváleného seznamu však už byly neúspěšné. Vláda nebyla ochotna ustoupit ani o krok dále. Viagra se tak zařadila mezi 7 léků ve Velké Británii, jejichž předepisování je omezeno zákonem. A jaký byl hlavní argument na utišení hlasů podporujících uvolnění prodeje Viagry? Vláda si musí vybrat mezi dvěma alternativami využití finančních prostředků. Mezi financováním mužské erekce nebo mezi léčbou rakoviny a podobných závažných nemocí. Tento fakt nakonec mnohé dokázal přesvědčit.

Jak je tedy možné hodnotit celkově z pohledu lobbingu tuto viagrovou bitku? Obě strany, vláda a pojišťovna na jedné i lékaři, různé zdravotnické organizace a ostatně i veřejnost museli udělat ústupky, aby se nakonec dospělo k řešení. Kompromisní výsledek asi neodpovídá ideálním představám ani jedné ze stran, v dané situaci ho ale není možné označit za prohru. Víceru pacientů dostalo možnost užívat si sexuální život i navzdory postižení a současně nebyl ohrožen ani vývoj léčby rakoviny a dalších onemocnění, což určitě za prohru není možno považovat.

Tento lobbistický boj je, co se týká stylu jeho vedení, příkladem kampaně šířené veřejností i příkladem přímého lobbování na nejvyšších místech. Až tlak široké veřejnosti nakonec zlomil přesvědčení vládního kabinetu a ten přijal ústupky od původního záměru a

naopak tlak strachu rakoviny způsobil, že veřejnost a zdravotnická obec byla ochotna slevit z původních požadavků.

## 5. 2. Volvo versus normy Evropské unie

Rozšiřující se Evropská unie je na jedné straně pro mnohé podnikatelské subjekty obrovskou příležitostí ke zvýšení svých zisků, na druhé straně ale její přísné normy mohou nejednomu subjektu přivodit problémy. Hlavně v oblasti, která se týká ochrany životního prostředí, se těžko nechají úředníci EU ovlivnit a jsou ochotni akceptovat skutečně jen ten návrh, který zaručeně pomůže.

Zkusit probít se skrz tvrdou a neústupnou evropskou administrativu se pokusila i automobilka Volvo<sup>133</sup>, která vyrábí nejen osobní, ale i nákladní auta. Právě tahačů a nákladní dopravy se ve všeobecnosti dotýká následující lobbistický případ.

Nákladní doprava zaznamenala v posledních letech úpadek, který souvisel s celkovým vývojem západní ekonomiky. Momentálně však nastává oživení a očekává se i prudký nárůst objemu přepravovaného zboží po evropských cestách. Je tu ale jeden výrazný problém. Kapacita komunikací nestačí a další stovky tahačů by je úplně zahltily. Současně by se ještě zvýraznil problém se znečišťováním životního prostředí.

Jak tomu zabránit? Normy EU jsou neúprosné. Maximální délka nákladních aut je 16,5m u návěsových souprav a 18,75m u přívěsových souprav. Hmotnost automobilu s nákladem je také omezená, a to na 40tun. S takovou legislativou jsou velice nespokojeni výrobce tahačů. Tato omezení jim odlákávají klientelu k jiným způsobům přepravy a tím snižují jejich zisky.

Jedním z těch, kteří se rozhodli lobbovat proti tomuto nařízení přímo v Bruselu, je společnost Volvo. Takovou argumentací by ale pochopitelně u Evropské unie neuspěli, a proto byli nuceni najít jinou citlivou oblast, jejíž ohrožení by jim zahrálo do karet. Našli ji šikovně. Chytili se právě zatěžování existujících komunikací a životního prostředí. Využili přitom čísla Komise EU, která očekává, že přeprava zboží vzroste mezi roky 1998 a 2010 až o 38 procent. Takový nárůst by při existenci současných omezení znamenal také výrazný nápor na cesty, že by nebylo možné ho snést.

Samozřejmě se společnost Volvo nespokojila s lamentováním nad vzniklou situací a její lobbying nespočívat jen v poukazování na problém. Přišla s originálním řešením. Kdyby se

---

<sup>133</sup> Zpracováno podle článku Miroslava Prchala – Výrobci tahačů: Hubená léta máme za sebou, Hospodářské noviny, 5. 4. 2004

celková hmotnost kamionů zvýšila až na 60 tun a povolená délka se zvýšila až na 25,25 metrů, zmenšilo by se riziko zahlcení cest kamiony. Že tato čísla nejsou jen výmyslem a mají reálné pozadí, svědčí fakt, že ve Švédsku, Finsku a Holandsku jsou takové tahače povoleny a jezdí po komunikacích těchto zemí. Hlavní výhodou zvětšení kamionů je snížení spotřeby paliva na tunu přepravovaného nákladu, což určitě zaujme ekology. Mírné zatížení náprav je u šedesátitunových souprav díky použití většího počtu náprav stejné nebo dokonce nižší než u standardně používaných souprav, to je zase zajímavá zpráva pro správce cest. Silné trucky, vyšší celkové hmotnosti vozidel a delší soupravy by vedly k inteligentnějším a efektivnějším transportním operacím.

Proč tedy takový na první pohled výhodný návrh není přijat bez jakýchkoli námitek? Je to díky lobbistickým tlakům z opačné strany. V opozici proti výrobcům stojí určitě představitelé železniční a vodní dopravy. Zvýšení hmotnosti převáženého nákladu na jeden kamion sníží náklady silniční přepravy a tím ji i zatraktivní v porovnání s alternativními způsoby přepravy. Kdyby Komise ponechala původní limit 40tun, zvýšil by se sice počet tahačů, ale náklady na jeden přepravený kilogram nákladu by se nezměnil. Hlavní námitka proti návrhu Volvo je, že nové tahače jsou zatím vyzkoušené jen na rovných cestách ve Švédsku. Pravda ale je, že švédské cesty se od cest v jiných státech EU neliší.

Společnost Scania, ve které má Volvo 25% hlasovacích práv se snaží problém vyřešit bez toho, aby musela lobbovat u komise. Přišla na trh a tahačem, který je o 270 kg lehčí než předešlý model a tím pádem se o ušetřené kilogramy může zvýšit převážený náklad bez toho, že by byla porušena norma.

Protože se jedná o čerstvý, doposud nevyřešený problém, budou s ním mít špičkoví evropští lobbisté, euroúředníci i představitelé společností zabývajících se nákladní dopravou ještě plné ruce práce. Až později se ukáže, která lobby bude úspěšnější a uvidí se, zda jsou argumenty společnosti Volvo na přesvědčení evropských zákonodárců dostatečně silné.

### 5. 3. Případová studie GMO – Geneticky modifikované organismy<sup>134</sup>

23. února 1998 vydala Komise dokument 598PC0085, který připravilo Generální ředitelství (DG) pro životní prostředí, jadernou bezpečnost a civilní ochranu. Kód označuje návrh sekundárního právního aktu Parlamentu a Radě o změně původní Směrnice

---

<sup>134</sup> V počátečních fázích mohly potravinářské společnosti prosazovat témata, která by mezi jejich protivníky vzbuzovala rozpory, kupříkladu rozvojovou pomoc, nemocenské pojištění, spotřebitelské téma poměru ceny a kvality, dotace pro malé zemědělce a tržní příležitosti pro alternativní maloobchodní řetězce.

1. Tímto způsobem by své soupeře připravily o politický prostor k utvoření široké koalice okolo jediného tématu (životního prostředí a bezpečnosti), přičemž široká podpora masmédií by omezila manévrovací prostor politiků.

2. Včasnou manipulací témat je mohly přeformulovat v pojmech vyšších společenských hodnot, například globální výživy, rozvoje zemědělství, veřejného zdravotnictví, práv spotřebitelů, hospodářského růstu, kvality zaměstnání a environmentálních úspor.

3. Mohly také dosáhnout lepších kompenzací za brzké ztráty, než bylo zrušení moratoria, které ostatně nemělo žádnou právní oporu. Příkladem by mohlo být přidělení unijních dotací na výzkum a vývoj produktů nesouvisejících s GMOs, přesun Souborných zpráv týkajících se GMOs z DG pro životní prostředí do DG pro ochranu spotřebitele nebo prosazení účinnějších povolovacích procedur. O poslední téma se Unilever skutečně také zasadil, výsledkem byl v roce 2001 vznik Evropského úřadu pro potraviny (European Food Authority, EFA). Unileveru však nešlo o zájmy spojené s GMOs, ale o nový margarín snižující cholesterol, který nemá s GMOs nic společného.

- Například u diskutovaného tématu výhod GMOs pro země Třetího světa mohly iniciovat konzultace s těmito rozvojovými zeměmi. Prostřednictvím spřátelených farmaceutických firem v rámci federace Europabio mohly být zmobilizovány zájmové skupiny pacientů, jež by lobbovaly za výjimky komplikující celý proces. Pro každé konkrétní téma se nabízí celý seznam zdržovacích technik. Některé se vztahují k aktérům a sahají od zvláštních slyšení v Parlamentu přes sérii expertních setkání k mediální kampani zaměřené na domácí politiky. K dispozici je také řada faktorů, s jejichž pomocí lze rozhodovací proces přibrzdit. Potravinářské firmy mohly kupříkladu zveřejnit výsledky nového výzkumu, s jejichž pomocí by zmátly některé soupeře, zpochybnit oporu, kterou měla Revidovaná směrnice ve Smlouvách, nebo zapracovat na včasné stížnosti ze strany WTO. Další alternativou byla konstrukce brzdících vektorů, například v podobě lobbování za větší subsidiaritu, za moratorium pouze na dovozy GMO produktů z ciziny (čímž by se vyvolala stížnost WTO) a za nové projednání Souborné zprávy s ohledem na připravované rozšiřování EU. Cílem všech těchto aktivit by bylo jednoduše získat čas.

- S pomocí analýzy hranic si mohly zmíněné firmy zajistit svoje poslední bezpečné útočiště. V takto nepříznivé situaci se měly ze všech sil snažit o rozšíření arény. Přilákáním nových témat a hráčů mohly získat přinejhorším trochu času a přinejlepším mnoho příznivě nakloněných témat a aktérů. Kupříkladu mohly znovu oživit stará témata stagnující zaměstnanosti a globální hospodářské soutěže, které jsou závislé na technologické inovaci. To by motivovalo odbory a socialistické strany, které se obávají ztráty pracovních míst ve prospěch amerických firem. Do arény mohly aktivně vstoupit i DG pro sociální záležitosti a DG pro průmysl. Firmy mohly také požadovat, že pokud bude přijat princip předběžné opatrnosti (riziko znamená neudělení povolení), měl by z důvodu právní nestrannosti platit i v naprosto odlišných oblastech politiky, jako je třeba doprava, chemický průmysl, regionální rozvoj a v neposlední řadě zemědělství. To by bývalo podpořilo vstup dalších aktérů, kteří by bojovali proti stejnému principu. Společnosti mohly své zájmy propojit dokonce i s Agendou 2000, platnou už od března 1999. V ní měla témata zaměstnanosti a hospodářského růstu, coby prostředky k prohloubení Otevřeného trhu, ústřední význam pro financování Unie a její další rozšiřování.

90/220/EEC o úmyslném šíření geneticky upravených organismů (genetically modified organisms, GMOs) v životním prostředí. Cílem návrhu byla přísnější regulace výzkumu, produkce a (vnitřního i vnějšího) obchodu týkajícího se geneticky upravených organismů vypěstovaných pomocí biotechnologií, nikoliv však jejich úplný zákaz.

24. června 1999 dospěli ministři v Radě ministrů životního prostředí k neformální dohodě převážně procedurálního charakteru: Jakýkoliv souhlas s využitím GMOs pro experimentální nebo tržní účely měl vycházet z odhadu rizika i rozhodnutí kompetentní autority (zejména procedurou stanovenou Správním výborem) a musel splňovat zvláštní standardy řízení rizika, monitoringu a informování veřejnosti (údaje na obalech a podobně).

Francie, v zájmu ochrany svého tradičního zemědělství, prosazovala také moratorium na další povolení pro výrobky obsahující GMOs (do té doby jich bylo povoleno 18). Velká Británie, Irsko a Portugalsko se zdržely hlasování a návrh byl přijat pod heslem "žádné další povolení, pokud nebude riziko nula." Z formálního hlediska představovaly tyto dohody pouze nezávazné deklarace; ve skutečnosti však vyjadřovaly kontroverze ohledně GMOs mezi členskými zeměmi i jejich rámci. Komisi a Parlamentu tak naznačovaly, co by mohlo být nakonec přijatelné.

Dne 18. října 1999 projednal Parlament v proceduře spolurozhodování (která ho zmocňuje ke změnám v návrzích a k jejich vetování) první zprávu svého Výboru pro životní prostředí, zdravotnictví a ochranu spotřebitele. K textu Komise EU přijal 39 pozměňovacích návrhů. Všechny směřovaly k přísnější regulaci a téměř všechny Komise přijala.

13. prosince 1999 potvrdila svoji společnou pozici Rada (v prvním čtení), téměř ve shodě s Parlamentem, pouze Francie, Irsko a Itálie se zdržely hlasování. Podpory se dostalo také některým novým principům: předběžné opatrnosti (riziko znamená nepovolení), dohledatelnosti (týkající se původu GMO produktů na trhu), autorizačnímu období (maximálně deset let) a potřebě globálních dohod o vývozu ("Protokol o Bio-bezpečnosti"). Zůstalo na Komisi, aby na základě těchto principů připravila návrhy zákonů. Generální ředitelství pro životní prostředí (pod vedením komisařky Margot Wallström) brzy vydalo své bílé knihy zabývající se jak těmito principy, tak novou politickou myšlenkou environmentální odpovědnosti (neomezované pouze na oblast GMOs). Aktivní začalo být DG pro ochranu spotřebitele (vedené Davidem Byrnem), obzvláště v otázce značení obalů, což by dalo spotřebitelům svobodu rozhodování. Na oplátku Komise nabídla ukončení moratoria, které bylo pouze předmětem diskrečního rozhodnutí a nebylo tedy právně závazné.

Mezitím pokračovala v Parlamentu a Radě revize Směrnice 90/220. Ke shodě obou těles při druhém čtení nedošlo a následovala tedy smířcí procedura (dohodovací řízení). Nakonec bylo dosaženo kompromisu, který povoloval principy dohledatelnosti, značení obalů a také zrušení moratoria. Evropský parlament ho na svém plenárním zasedání 14. února 2001 schválil a Soubornou zprávu uzavřel.

Revidovaná Směrnice jako obvykle obsahovala řadu ustanovení odkazujících k pozdější delegované legislativní činnosti Komise, týkající se, inter alia, vydávání dalších povolení, dohledatelnosti a značení. A jako vždy byl zakopaný pes spíše v detailech než v obecném textu právní normy, přestože i ten může přinést dramatické spory.

Další konflikt se začal rýsovat už v květnu 2001. V souvislosti se standardem dohledatelnosti chtěla Margot Wallström stanovit minimální úroveň pro povolené GMOs okamžitě, zatímco David Byrne navrhoval, aby zvláštní výbor v řádném termínu určil její maximální úroveň.

Během tohoto období fungovala všechna tři tělesa v první řadě jako fóra pro střetávání různých zainteresovaných hráčů zevnitř i zvenčí těchto orgánů; jen těžko se dala považovat za instituce prosazující jednotnou politickou linii. Komisi rozdělovaly zejména spory mezi jednotlivými Generálními ředitelstvími. Volant v ruce a nohu na plynu drželo DG pro životní prostředí, ovšem k brzdovému pedálu se tlačila DG pro vnější obchod (kvůli urovnání GMO témat se Spojenými státy), průmysl (z důvodu ekonomického růstu) a výzkum a vývoj (kvůli novým technologiím). DG pro zemědělství bylo vnitřně rozštěpeno mezi zastánce tradičního a moderního zemědělství, DG pro ochranu spotřebitele zase mezi hodnoty spotřebitelských výhod (cena, kvalita) a bezpečnosti (zdraví). V Evropském parlamentu se pevně chytla otěží skupina environmentalistů, scházejících se ve Výboru pro životní prostředí, jimž se dostalo nejsilnější podpory od Strany zelených; všechny ostatní stranické frakce byly do určité míry nejednotné. Rozepře se objevily i v Radě ministrů životního prostředí. Namísto rozhodování se handrkovali o principy a procedury, a nedokázali proto informovat Komisi a EP o tom, co by mohlo být průchodné. Nejedna z ministrů se musel potýkat také se štěpeními uvnitř své země, zejména mezi ministerstvy, průmyslovými skupinami a nevládními organizacemi.

Jelikož byla celková Souborná zpráva výrazně zpolitizována, přivábila zástupy lobbistických skupin zvenčí, které byly ovšem úzce propojené s různými zainteresovanými hráči uvnitř všech tří institucí. Abychom celý příběh zkrátali, rozdělíme tyto zájmové skupiny do dvou hlavních koalic: anti-GMO a pro-GMO:



Vedení anti-GMO hnutí se ujala organizace Greenpeace. Hnutí spojovalo zájmové skupiny z oblasti zdraví, náboženství, etiky, ochrany zvířat a rozvojové pomoci. Obdrželo také určitou podporu od zastánců tradičního zemědělství (nechuť k novým technologiím) a maloobchodníků (obávajících se protestů spotřebitelů). Anti-GMO hnutí mělo na své straně Generální ředitelství pro životní prostředí a sesterský parlamentní výbor a uvědomilo si, že příznivý vítr vanul už před revizí staré směrnice v roce 1998.

Přijetí této směrnice v roce 1990 se pro zástupce průmyslu ukázalo být velmi hořkou pilulkou. Výsledkem bylo drama téměř antických rozměrů, plné ideologických střetů a mocenských her mezi různými Generálními ředitelstvími Komise, výbory EP a ministerskými Radami; tempo však postupně začali udávat představitelé environmentálních skupin. Povolení pro transgenní kukuřici z roku 1996 se pro obchodníky ukázalo být Pyrrhovým vítězstvím, když Itálie, Rakousko a Lucembursko odmítly rozhodnutí realizovat. V roce 1997 jen velmi těsně prošla Směrnice o biotechnologických patentech, proti níž intenzivně vystupovaly skupiny uvnitř Komise (DG pro životní prostředí), Evropského parlamentu (napříč stranami) a Rady (Dánsko, Rakousko a Nizozemí). V rámci boje proti této směrnici rozjela organizace Greenpeace Evropskou kampaň proti biotechnologickým patentům (European Campaign on Biotechnology Patents, ECOBP) a brzy mohla tuto platformu využít jako odrazový můstek kampaně proti povolení GMOs.

Kvůli posílení příznivého větru zmobilizovalo Greenpeace veřejné mínění a tím pádem politiky na národní i evropské úrovni, kteří jsou na veřejné mínění citliví. Masová média vycítila téma a přiložila pod kotel veřejného znepokojení z "Frankensteinovských potravin".

Anti-GMO hnutí obdrželo nejvýznamnější impuls v okamžiku, kdy se Souborná zpráva dostala do rukou jeho spojenců z DG pro životní prostředí a následně z parlamentního výboru a Rady. Mohlo si vychutnávat si meta-hru Tří P. S vědomím, že vítr v aréně se začal obracet příznivým směrem, se pokusilo celý proces urychlit a udržet arénu přístupnou pouze pro vlastní témata a spřátelené skupiny. Profesionálním způsobem tedy využilo nejlepších praktik arénového managementu.

V čele pro-GMO hnutí stála především Europabio, evropská federace společností zabývajících se výzkumem, produkcí a/nebo obchodem s léky (Glaxo-Smith-Kline) a potravinami (Unilever). Nestavěly se zcela proti regulaci GMOs, pouze požadovaly taková pravidla, která by byla postavená na přesvědčivém odhadu rizika, umožňovala by výzkum, spotřebitelům by dávala právo volby a zachovala by hospodářskou soutěž. Uvnitř federace

Europabio se Souborná zpráva o GMOs stala problémem hlavně pro potravinářské, spíše než pro farmaceutické společnosti; pacienti mají v souvislosti s léčebnými postupy sklon považovat jakékoliv riziko za příležitost, spíše než za hrozbu.

Potravinářské společnosti se brzy dostaly téměř do izolace. Určité podpory se jim dostalo od hrstky Generálních ředitelství (průmysl, výzkum a vývoj a v rostoucí míře ochrana spotřebitele) a několika poslanců EP (socialistů a křesťanských demokratů), ale tato podpora byla zpočátku neefektivní. Většina národních vlád zůstala v pozici mrtvého brouka. Hlasitá a agresivní podpora ze strany amerických výrobců jako Monsanto a Cargill se brzy ukázala být spíše přítěží než pomocí. Oheň neustále rozdmýchávala masová média.

Pouze v roce 2000 se pro výrobce potravin stala aréna o něco přívětivější. V tomto roce odmítlo plénum EP nejnepříznivější pozměňovací návrhy, Komise přišla s balíkem výměnných obchodů včetně pozvednutí moratoria a Rada to vše přijala společně s delegováním rozhodovacích pravomocí na Komisi.

Pro Unilever už bylo příliš pozdě: V květnu 2000 se společnost rozhodla výrobu a obchod s produkty obsahujícími GMOs prozatím v Evropě ukončit. O tři měsíce později následoval jejího příkladu švýcarský gigant Novartis. Potravinářské firmy byly zřejmě vyčerpané ze zjištění, že se ocitly na horší polovině nerovné hrací plochy a navíc se musely potýkat s ostrým a studeným protivětrm. Jejich překvapení však nebylo namístě. Předchozí rozhodnutí o staré Směrnici z roku 1990, případ s transgenní kukuřicí a Patentová směrnice z roku 1997 svědčily o zdvíhajícím se protivětru. Komise, připravující revizi Směrnice z počátku 90. let, se už v roce 1997 stala otevřeným bojištěm. To vše bylo všeobecně známo a potravinářské společnosti to mělo donutit, aby se na přicházející protivítr připravily. Místo odchodu měla společnost jako Unilever využít ty nejlepší metody přežití v nepřátelském prostředí.

## 6. Český lobbying

Na evropském kontinentě je lobbying v současné době nejvýrazněji spojen s bruselským centrem Evropské unie (EU), ve kterém se lobbying vyvinul v činnost, která je považována za široce respektovanou a dokonce nepostradatelnou součást politického procesu Evropských společenství. Jeho současná podoba výstižně vystihuje mnoho úrovnovou strukturu a komplexnost systému EU, ve kterém úspěšná reprezentace zájmů vyžaduje aktivity směřované na různé aktéry na národní i evropské úrovni.

Dominantní z hlediska evropské úrovně zůstává Brusel, ve kterém se o prosazení zájmů snaží mnoho různorodých subjektů z členských i nečlenských zemí EU. Mezi nečlenské státy, jejichž subjekty začaly směřovat svou pozornost bruselským směrem, se v průběhu 90. let 20. století zařadila i Česká republika (dále ČR). V souladu s utužováním vzájemných vztahů a především zahájením přístupových vyjednávání stoupalo u subjektů v ČR povědomí o otázkách souvisejících s EU. Zatímco případným aktivitám jednoznačně dominoval národní prvek resp. působení na české rozhodovací orgány, začal se postupně objevovat i evropský element. S blížícím se členstvím v EU si české subjekty zvýšenou měrou začaly uvědomovat nutnost přípravy na tento významný krok. Některé se rozhodly přispět k úspěšnému působení v EU vytvořením svého zastoupení přímo v centru evropského dění, jiné si na konzultace evropských záležitostí najaly třetí subjekt působící v Bruselu. Ať už přímo nebo nepřímo, i české subjekty vkročily do bruselské arény, ve které je hájení zájmů charakteristické lobbistickými aktivitami.

### 6.1. Specifika českého prostředí jeho vliv<sup>135</sup>

Česká republika je státem bez tradice lobbyingu<sup>136</sup>. Zahájení praxe zastupování zájmů a snahy o aktivní ovlivňování rozhodovacího procesu představují jeden z mnoha důsledků vývoje, kterým ČR prošla – a do určité míry stále prochází – v období po svržení komunistického režimu. Transformace byla spuštěna v systému, který téměř neznal slovo lobbying. Chyběly vazby mezi politickými stranami a asociacemi, stranami a odbory. Mechanismus prosazování zájmů coby součást standardních politických mechanismů neexistoval. Taková situace vytvořila na počátku 90. let prostor pro nestandardní ovlivňování rozhodovacího procesu ze strany privilegovaných hráčů hospodářského sektoru, kteří se

---

<sup>135</sup> <http://www.nros.cz/01dload/soutez/machotkova.pdf>

<sup>136</sup> <http://www.nros.cz/01dload/soutez/machotkova.pdf>

snažili bránit tržním reformám, které by měly pozitivní přínos pro společnost, ale negativní pro ně samotné. Devatenáct let po svržení totalitního režimu zůstávají demokratické poměry z hlediska lobbistického prosazování zájmů na české politické scéně mírně řečeno nevyzrálé. Vedle tradice chybí především vyspělá a etablovaná politická kultura a stanovení jasných pravidel, která by dala vztahu mezi účastníky rozhodovacího procesu a zájmovými skupinami potřebný řád. Neexistence pravidel pouze přispívá ke zvýhodňování silných hráčů a otevírá cestu ke zneužívání a korupci. Větší zapojení zájmových skupin do procesu rozhodování rovněž brání stále přetrvávající centralizace kompetencí do rukou státních úřadů na úkor zájmových svazů, i když je v poslední době v určitých oblastech patrná postupující změna.

Přetrvávající deficit na cestě ke standardnímu zapojování zájmových skupin do politického rozhodování se odráží v postoji české společnosti k lobbingu<sup>137</sup>. O lobbingu se v ČR začalo mluvit v souvislosti s často eticky více než problematickou transformací českého hospodářství. Negativní povědomí spolu s nádechem cizosti a neznámosti přetrvávalo i na začátku 21. století. O profesionálním lobbismu coby standardní a legitimní součásti rozhodovacího procesu většina společnosti nikdy neslyšela. Zato o lobbistech, podezření některých z nich z jejich zapletení do úplatkářské aféry se dozvídá takřka vždy celý národ. Postoj široké veřejnosti k lobbingu je proto výrazně negativně zbarven.

K tomuto obrazu přispívá také obraz lobbingu v médiích, ve kterých je často popisován jako nátlakový způsob uplatnění partikulárních zájmů, i když ne nezbytně ve spojení s uplácením. Termín lobbying se proto pro označení snah o ovlivnění rozhodovacího procesu na české scéně používá velmi opatrně.<sup>138</sup> O lobbingu se nejčastěji mluví při popisu jednání jiných osob, jen málokdy se k lobbování veřejně hlásí přímo jednotlivé osoby samy. Změna je patrná opět až v poslední době, kdy je možné alespoň v určitých kruzích pozorovat měnící se tendence. Zvyšuje se informovanost o profesionálním lobbingu a jeho pravidlech, zvyšují se rovněž snahy o oddělení společného vnímání lobbismu a korupce.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> PriceWaterhouseCoopers z roku 2001

<sup>138</sup> Prof. Mlčoch poznamenává: „Shrneme-li výsledky české privatizace z etického hlediska, různé etické principy se prosadily na základě poměru sil jednotlivých zájmových skupin. Výsledné působení společenských a politických sil v postkomunistické transformaci tak nejen ukazuje neochotu přijmout západoevropskou podobu etiky podnikání, ale i silnou závislost na minulosti ve zvycích, tradicích a vzorcích chování známých z reálného socialismu.“ „Hnacím motorem rychlé privatizace se staly nezvykle silné skupiny ovládající podniky a členové vládních struktur, kteří vyznávali pouze rent-and-wealthseeking behaviour. Chamtivost a nenasytnost tak byly možná nejsilnější příčinou co nejrychlejších a bez pevných pravidel provedené privatizace.“ (Mlčoch 2000:48 resp. 66)

<sup>139</sup> Negativní vnímání lobbingu českou veřejností potvrzují samotní lobbisté. Dle Pavla Bratinky, lobbisty v evropských záležitostech působícího primárně v ČR, je na lobbying dodnes „nahlíženo specifickým pohledem

Započaté tendence se samozřejmě nemohou ze dne na den změnit a celospolečenské negativní vnímání lobbingu ve spojení s nekalými praktikami jemně zavánějícími ilegalitou a podplácením stále přetrvává. Tato skutečnost se ostatně odráží i v definicích pojmu lobbing, jenž řada českých encyklopedií spojuje s korupcí. Spojitost lobbingu s korupcí je do značné míry i důsledkem širších<sup>140</sup> historických souvislostí.

Podle Michala Donatha z agentury Donath-Burson-Marsteller, jež provedla v dubnu 2005 zatím nejrozsáhlejší průzkum lobbingu u českých politiků, „O lobbingu si značná část české veřejnosti myslí, že je to něco nepatřičného, co takřikajíc tak trochu smrdí“<sup>141</sup>.

Jednu z posledních snah o oddělení lobbingu od korupce představovala např. konference „Lobbismus versus korupce“ pořádaná v listopadu 2004 Institutem pro středoevropskou kulturu a politiku. Encyklopedie politiky mezi nástroje lobbování zařazuje řadu postupů, „od předávání informací, které slouží jako podklady pro rozhodování, přes přesvědčování až po krajní případy podplácení a vydírání“ (Žaludek 1999:238). Tento popis používaných způsobů lobbování přejal rovněž Politologický slovník. I české vydání Diderotovy Všeobecné encyklopedie z roku 1997 definovalo lobbismus coby „způsob ovlivňování, získávání a korumpování poslanců, aby obhajovali v parlamentu určité zájmy“.<sup>142</sup>

---

vytvořeným za socialismu – jako na prosazování dílčích zájmů, které jsou nutně v rozporu se zájmy celospolečenskými... Díky dlouholeté aroganci vládnoucích vrstev je stále české lobby ekvivalentem pro nějaké žebřání o výhodu, či přímo pro korupci. Čestný a přímý lobbing se v ČR samozřejmě vyskytuje, ale je házen do jednoho pytle s nečestnými manipulacemi.“ (Lobby 2003)

<sup>140</sup> Na tom, že média o lobbování referují nepravdivě a zaujatě, se shodla i většina českých politiků, kteří se účastnili průzkumu o způsobech a vnímání lobbingu v ČR. (Průvodce účinným lobbováním v ČR 2005)

<sup>141</sup> (Factum Invenio 11.4.2005), Kučera poznamenává, že ten, kdo se zabývá lobbingem, se k tomu u nás zpravidla nechce veřejně hlásit a zakrývá svou činnost pod pláštěm jiné činnosti. Mezi důvody vidí mj. skutečnost, že většina lobbistů jsou bývalí političtí aktéři, bývalí ministři, poslanci a další, kteří se bojí, aby na ně nebylo pohlíženo jako na ty, kdo vlastně jen zhodnocují své bývalé politické kontakty. I adresát lobbingu podle Kučery nechce, aby vyšlo najevo, že je otevřen pro lobbování, protože se obává, že se tím automaticky poji podezření, že je korumpován. (Kučera 2004, ČRo6).

Časopis Euro, který se zaměřil v jednom svém článku na největší lobbisty české politické scény, rovněž zjistil obavy z publicity. Zároveň však upozornil na rozdíl mezi tím, kdo je za lobbistu považován, a kdo se k této práci v Česku otevřeně hlásí. Druzí jmenování jsou profesionálními lobbisty, kteří se korumpování zdaleka vyhýbají. Profesionální lobbing je dle mínění autorů článku v Česku stále v plenkách. (Štětka a Pšenička 2002).

<sup>142</sup> (Diderot 1993:668) Zatímco anglosaskému uspořádání byly české země vždy značně vzdálené, mnohem více byly ovlivněny německým systémem. Blízkost se projevuje i v podobném vnímání lobbingu. Lobbing je v Německu také vnímán negativně. Encyklopedie Brockhaus při popisu lobbismu popisuje způsoby ovlivňování, které mohou probíhat prostřednictvím finanční podpory, informací či desinformací, politickým tlakem nebo vysláním zástupců lobby do orgánů, ve kterých jsou přijímána rozhodnutí (Brockhaus 1990:472)

Velký vliv na pověst lobbingu v Česku má jeho neznalost a stále relativní novost. Neetablovanost lobbingu v českém politickém prostředí dokazuje nejen zařazení termínů lobbismus a lobby do slovníku cizích slov<sup>143</sup>, ale i přetrvávající odlišné způsoby psaní slova lobbing. Nadále se používají dvě verze: „lobbing“ i „lobbying“. Druhý způsob jasně naznačuje souvislost s původem tradice ovlivňování rozhodování v anglosaském světě, protože anglický termín ponechává v češtině v nezměněné formě. Česká verze – prosazovaná mj. i Ústavem pro jazyk český při Akademii věd<sup>144</sup> - se objevila až v poslední době. Její stále častější využívání je možné interpretovat mj. jako důkaz pronikání lobbingu do českého prostředí, které se bude nadále rozšiřovat. První náznaky dokazuje velký průzkum o vnímání lobbingu v ČR českými politiky, který mj. ukázal, že etický lobbismus v Česku existuje, že lobbisté z pohledu politiků mohou poskytovat kvalifikované, detailní, odborné a podložené informace, že politici očekávají transparentní chování lobbistů respektující kromě vlastních zájmů také potřeby politiků, ale že informace poskytované lobbisty jsou mnohdy jednostranné a zkreslující a že veřejnost nemá dostatek informací o způsobu práce a užitečnosti lobbingu.<sup>145</sup>

Stav lobbování a jeho vnímání v české společnosti do jisté míry ovlivňuje nejenom lobbingovou kulturu v ČR, ale i evropský lobbing českých subjektů v EU<sup>146</sup>, který je v očích<sup>147</sup> veřejnosti obestřen ještě mnohem větší rouškou neznáma. Zvuk, který si lobbing

---

<sup>143</sup> Lobbismus popisuje jako „cílené ovlivňování poslanců, zákonodárné i výkonné moci.“ (Slovník cizích slov 1996)

<sup>144</sup> Webové stránky její Jazykové poradny uvádějí k lobby následující text: „Lobby je nátlaková skupina, která se snaží prosadit své zájmy. Slovo je ženského rodu a je v češtině nesklonné. Odvozená slova zachovávají v základě dvě *b*: *lobbování*, *lobbovat*. Přípony *-ista*, *-ismus* se nepřipojují mechanicky k celému základovému slovu, ale ze dvou stejně vyslovených samohlásek *y-i* zůstává pouze jedna, a to *i*. Píšeme tedy *lobbista* (stejně jako např. *ragbista*), *lobbistický*, *lobbismus*, *lobbing*.“ ([www.ucj.cas.cz/poradna/odpo.html](http://www.ucj.cas.cz/poradna/odpo.html))

<sup>145</sup> Průzkum, který provedla agentura Donath-Burson-Marsteller ve spolupráci s Factum Invenio, představuje svého druhu v ČR unikát. Doposud nebyl proveden žádný podobný průzkum. V případě DBM se jedná o navázání na činnost mateřské firmy Burson-Marsteller, která podobné průzkumy provedla u Komise i EP. Cílem českého výzkumu bylo „snaha přispět k tomu, aby pravidla lobbingu byla ujasněna tak, aby mohl být veřejností vnímán jako legitimní nástroj rozvoje společnosti.“ (Hermann, Tisková zpráva Factum Invenio 11.4.2005).

<sup>146</sup> Ve studii „Rizika a přínosy vstupu ČR do EU z pohledu právního řádu“ její autoři upozorňovali na to, že „lobbing na úrovni EU je výrazně jiný než lobbing, který existuje v ČR“...“při prosazování zájmů naši lobbisté (ať už na úrovni státu, či na úrovni jednotlivých zájmových skupin) nemusí být úspěšní, protože budou používat postupy, které jim sice přinesly úspěch doma, ale nepřinesou jim ho ale ve světě.

<sup>147</sup> Ve studii „Rizika a přínosy vstupu ČR do EU z pohledu právního řádu“ její autoři upozorňovali na to, že „lobbying na úrovni EU je výrazně jiný než lobbying, který existuje v ČR“...“při prosazování zájmů naši lobbisté (ať už na úrovni státu, či na úrovni jednotlivých zájmových skupin) nemusí být úspěšní, protože budou používat postupy, které jim sice přinesly úspěch doma, ale nepřinesou jim ho ale ve světě.

vytváří na domácí scéně, je automaticky přenášen na evropskou úroveň. Specifika českého prostředí a jeho vztahu k lobbingu neovlivňují samotné aktivity českých subjektů v Bruselu, jako spíše konkrétně aktivity lobbistické. Ačkoliv je lobbing praktikován, bývá zmiňován stále poněkud opatrně, což souvisí s obavami z jeho pokrouceného vnímání.

## **6.2. Jednotlivé etapy vytváření evropské dimenze lobbingu českých subjektů**

Etapy vytváření současného evropského lobbingu ze strany českých subjektů trvale zastoupených v Bruselu je možné rozčlenit do několika časových bloků. Rozdělení je spíše ilustrativní, protože ne vždy platí jednoznačně pro všechny české subjekty. Orientační je i časové rozložení, neboť jednotlivé etapy se v závislosti na různých subjektech odlišují a/nebo vzájemně prolínají a překrývají. Obecně dosavadní vývoj ukazuje posun od národního lobbingu<sup>148</sup> přes lobbing bruselské mise až po vstup do bruselské arény a zahájení evropské cesty zastupování zájmů.

### ***Vzájemné budování vztahů mezi ČR a EU a počátek evropského lobbingu***

První etapu zastupování českých zájmů na evropské úrovni lze vymezit poměrně dlouhým časovým úsekem mezi lety 1989 a 1998. Klíčovými událostmi na české straně bylo svržení komunistického režimu, nastolení demokracie a rozdělení Československa následované vznikem samostatné České republiky (1993). Ve vztahu k EU bylo toto období charakteristické výrazným posun úrovně vztahů, sahajících od sektorových dohod až po zahájení přístupových rozhovorů. České zájmy byly zastupovány na celostátní úrovni, hlavními hráči při jednáních s institucemi EU byla oficiální zastoupení ČSFR/ČR a orgány státní správy, jejichž úkolem bylo hájení zájmů celého státu. Lobbing jednotlivých českých subjektů se teprve začal vytvářet, proto primárně adresoval aktéry na české národní úrovni. Přesto již v tomto období vzlétly první vlaštovky českého bruselského lobbingu. Navíc některé postupy, které jsou legálně nebo morálně akceptovatelné v ČR, nemusí být akceptovatelné na úrovni EU<sup>149</sup>.“ (Wawroszc a Slováčková 2001:21)

---

<sup>148</sup> Analýza lobbingu směřovaného na orgány české státní správy netvoří součást této práce, proto uvedení určitého vývoje v této oblasti odráží především obecné trendy než-li konkrétně potvrzený výzkum.

<sup>149</sup> (Wawroszc a Slováčková 2001:21) Analýza lobbingu směřovaného na orgány české státní správy netvoří součást této práce, proto uvedení určitého vývoje v této oblasti odráží především obecné trendy než-li konkrétně potvrzený výzkum.

Ačkoli sahají první dohody mezi Československem a Evropskými společenstvími do předrevolučního období<sup>150</sup>, je možné za skutečný počátek vzájemných vztahů považovat rok 1990, ve kterém byla podepsána tzv. kooperační dohoda. Odstartovala postupné utužování<sup>151</sup> vztahů, které se i v následujících letech primárně soustředilo na oblast obchodní spolupráce.

Zintenzivnění vztahů se očekávalo již na počátku roku 1989. Měsíc před tím, než začala platit Dohoda o obchodu průmyslovými výrobky, byly uzavřeny tzv. autolimitační sektorové ujednání pro obchod s hutnickými výrobky. Vznikla instituce, která měla za úkol zastupovat a hájit zájmy Československa při jednání s ES<sup>152</sup>. Role Mise byla posléze využita při vyjednáváních o podmínkách tzv. asociační dohody, která předpokládala postupné zavádění zóny volného obchodu a až do podepsání přístupové smlouvy tvořila hlavní páteř vztahů ČR a EU<sup>153</sup>. Evropská dohoda a především její obchodní část, jež stanovovala harmonogram postupného uvolňování vzájemného obchodního režimu, poprvé upoutala pozornost českých subjektů k dění, které souviselo s evropskou problematikou. Hlavní zájem vyvolala jednání o snižování celního zatížení, která měla pro české exportéry zcela pochopitelně zásadní význam. Jejich pozornost se soustředila primárně na federální Ministerstvo zahraničního obchodu<sup>154</sup>. O skutečném lobbingu v jeho případě nicméně nelze mluvit, řada iniciativ předcházejících konzultacím s relevantními subjekty vzešla z podnětu ministerských úředníků. Mezi důvody vysvětlujícími absenci zájmu o aktivní ovlivnění

---

<sup>150</sup> Již roku 1978 bylo uzavřeno tzv. autolimitační sektorové ujednání pro obchod s hutnickými výrobky mezi ČSSR a ESUO; 1982 následovala bilaterální textilní dohoda mezi ČSSR a EHS. V září 1988 byly navázány diplomatické vztahy a v prosinci podepsána Dohoda o obchodu průmyslovými výrobky mezi ČSSR a EHS. Z důvodu polistopadových změn pozbyla platnosti již po 1 roce ([www.evropska-unie.cz](http://www.evropska-unie.cz)).

<sup>151</sup> Dohoda mezi ČSFR a EHS a Evropským společenstvím pro atomovou energii o obchodu, obchodní a průmyslové spolupráci. mezi ČSSR a ESUO; 1982 následovala bilaterální textilní dohoda mezi ČSSR a EHS. V září 1988 byly navázány diplomatické vztahy a v prosinci podepsána Dohoda o obchodu průmyslovými výrobky mezi ČSSR a EHS. Z důvodu polistopadových změn pozbyla platnosti již po 1 roce ([www.evropska-unie.cz](http://www.evropska-unie.cz)).

<sup>152</sup> 1. ledna 1993 vznikla Mise ČR při ES. Ve své činnosti navazovala na činnost bývalé československé mise.

<sup>153</sup> Jednání o asociační dohodě probíhala v deseti kolech po celý rok 1991. Zastřešovalo ji tehdejší Federální ministerstvo zahraničních věcí, věcně se na něm ale podílela celá řada československých federálních ministerstev, lvím dílem pak Ministerstvo zahraničního obchodu (FMZO). (Kreuter 2004:66)

<sup>154</sup> Pozdější vedoucí Stálé mise ČR při EU vzpomíná na jednání roku 1991 následovně: „Mezi měsíčními intervaly bruselských plenárních jednání se konala jednání expertů a probíhaly nezbytné přípravné a podpůrné práce, dohadování a propočty doma, jejichž osou byla příprava mandátů k jednání. Ačkoli hlavním vyjednávačem byl tehdejší náměstek ministra zahraničních věcí, hlavními nenápadnými hrdiny byli experti z tehdejšího FMZO a další, kteří na sobě nesli tíhu pracných a složitých obchodně politických negociací.“ Tito experti propočítávali jednotlivé nové celní sazby, posuzovali návrhy ochranných opatření a bojovali o délku a strmost časových harmonogramů liberalizací citlivých položek. (Kreuter 2004:66-67)



rozhodování na straně EU resp. ES lze spatřovat vedle nedostatku informací o rozhodovacím procesu EU a možnostech jeho ovlivnění také v převládajícím pocitu nepotřebnosti lobbingu<sup>155</sup>.

Svoji roli ve vztahu k EU bezesporu sehrála rovněž probíhající transformace a privatizace, která soustředila pozornost především na domácí dění. Případná, spíše výjimečná, aktivita se soustředila na ovlivnění československé/české pozice při stanovování konkrétních aspektů obchodního režimu.

I přes přetrvávající dominanci „národní cesty“ a dominující hledání způsobů prosazování zájmů ve vztahu k orgánům české státní správy, je možné postupně pozorovat náznaky změny tendencí. Stoupající zájem o události související s EU je možné pozorovat poprvé hlavně u velkých koncernů a společností se zahraniční účastí. U nich se projevuje stoupající znalost EU a s ní související zvyšující se snaha o ovlivnění, ale také zkušenost z působení na mezinárodní scéně. Možnosti lobbování v Bruselu jim zajišťovali především zahraniční profesionální lobbisté, mezi kterými se objevili rovněž první čeští lobbisté působící v Bruselu. Jejich síla spočívala ve zkušenostech s americkým lobbingem a dlouholetým působením v sektoru mezinárodního obchodu resp. ve zkušenostech z působení ve státní správě, účasti na vyjednávání obchodních dohod a působení v Misi.

Za zakladatele českého lobbingu je považován Václav Baloun, který se po působení v exilu hned po revoluci na několik let usadil v Bruselu. Coby první český lobbista strávil v belgické metropoli tři roky. Po jeho odchodu měla ČR v Bruselu několik let pouze oficiální zastoupení<sup>156</sup>. Zhruba v polovině 90. let se lobbingu na evropské úrovni začal věnovat další český občan, který představuje v současné době (nejen) služebně nejstaršího matadora českého bruselského lobbingu. Milan Černohubý<sup>157</sup> zároveň český lobbing institucionalizoval, protože založil první českou poradenskou firmu specializující se na evropské záležitosti a přímo vyslal svého zástupce do UNICE.

---

<sup>155</sup> Průzkum, který roku 2001 provedla EUROCHAMBRES v kandidátských zemích k připravenosti firemního sektoru na jednotný trh EU a kterým zjišťovala mj. lobbingové aktivity českých podniků, v případě firem v ČR ukázal malou důležitost přisuzovanou lobbingu. 28% respondentů ho označilo za nedůležitý, 21% málo důležitý, 20% středně důležitý, 25% velmi důležitý a 6% zásadně důležitý. (Hradil 2002:55-56) Lze usuzovat, že v polovině 90. let byla tato nízká čísla ještě mnohem nižší.

<sup>156</sup>K Velvyslanectví, Misi při EU a Misi při NATO přibylo roku 1996 České centrum.

<sup>157</sup> Společnost byla založena již v roce 1993, lobbingu v oblasti evropských záležitostí pro české klienty se pan Černohubý začal věnovat až na přelomu let 1996/1997. (Rozhovor s českým lobbistou, 27.1.2005)

### *Vstup českých subjektů do bruselské arény*

Druhou etapu vytváření evropské dimenze zastupování českých zájmů je můžeme vymezit zahájením přístupových vyjednávání v roce 1998 a samotným vstupem do EU v květnu 2004. Z pohledu angažovanosti českých subjektů je přitom nejdůležitější samotné období vedení přístupových jednání. Toto období mělo zcela zásadní význam nejen na národní, ale především evropskou dimenzi českého lobbingu. V dosud nevídané míře se v tomto období zvýšil lobbing zaměřený na orgány státní správy a poprvé také na samotnou Misi ČR při EU. Největší změnu nicméně představuje postupný odklon od lobbingu zprostředkovaného k lobbingu přímému. Do Bruselu přicházejí s úmyslem vytvořit si zde stálé zastoupení první české subjekty, které do současné doby tvoří většinu českých subjektů usazených v centru EU.

Přístupová jednání byla oficiálně zahájena na konci března 1998 a trvala až do poloviny prosince 2002. Prostor pro snahy o ovlivnění pozice českého vyjednávacího týmu existoval po celé období jednání, během kterého se vytvářela závazná pravidla pro působení ČR v rozšířené EU. Většina z těch subjektů, které se rozhodly do přístupových jednání aktivně vstoupit, nadále upřednostňovala kontakty na domácí scéně, ať už s úředníky státní správy nebo vysokými vládními činiteli, kteří ovlivňovali podobu pozičních dokumentů a stanovisek celé ČR<sup>158</sup>. S větší či menší intenzitou byla konzultacemi se zájmovými seskupeními vytvářena vyjednávací pozice ve prospěch celé ČR a jejích subjektů. Z lobbistických snah jednoho subjektu se nezdálo vyvinula obhajoba zájmu celé republiky<sup>159</sup>.

Aktivita směřovaná do Bruselu se týkala především politicky citlivějších témat, ve kterých bylo obtížné najít shodu obou stran účastnících se vyjednávání a ve kterých bylo nutné ovlivnit vyjednávací pozici EU. Mezi takové oblasti patřily obzvláště kapitoly hospodářská soutěž, zemědělství nebo energie. Největší pozornost byla věnována

---

<sup>158</sup> Na české straně byl za účelem konzultací se zájmovými skupinami přímo nastaven speciální systém. Fungoval pravidelně především ve fázi screeningu, poté mj. z důvodu personálního vyčerpání ve své intenzitě výrazně polevil. Kromě vyjednávacího týmu a Pracovního výboru pro integraci ČR do EU umožňoval konzultace se sociálními partnery Pracovní tým pro integraci ČR do EU Rady hospodářské a sociální dohody ČR. Dále byla ke každé vyjednávací kapitole vytvořena pracovní skupina, v rámci které došlo k propojení státní správy – gestora příslušné kapitoly – a sociálních partnerů, zvláště z podnikové sféry. Po roce 2000 frekvence těchto konzultativních orgánů značně ochabla a probíhala spíše na bázi konzultací k ad hoc problémům vzniklým během vyjednávání. (Hradil 2002:43-44)

<sup>159</sup> Typickým příkladem jsou např. jednání usilující o přesvědčení Komise o oprávněnosti poskytnutí státní pomoci ocelářskému či bankovnímu sektoru. V případě záporného stanoviska Komise by vysoké finanční částky musel zaplatit český stát. V jeho zájmu tedy byla spolupráce s příslušnými subjekty usilující o odvrácení hrozícího černého scénáře.

vyjednávání, která se týkala otázek státní pomoci, přímých podpor zemědělcům a jaderné elektrárny Temelín, což byly zároveň nejcitlivější a nejkontroverznější body celého přístupového procesu<sup>160</sup>. Zástupci subjektů se zájmy v těchto oblastech byly aktivní po otevření příslušné kapitoly a především při jednání o zmíněných citlivých bodech.

Významným prostředníkem pro prosazení zájmu u EU se stala Mise. Její diplomaté zasedali v pracovních skupinách pro rozšíření při Radě, ve kterých se (kromě závěrečného fázi jednání) rozhodovalo o uzavření či neuzavření kapitol a o konkrétních podmínkách<sup>161</sup>. Mise se postupně profilovala v nositele a šířitele informací a soustředila kolem sebe různé zájmy. Do středu pozornosti českých subjektů se Mise dostala hlavně po roce 2000, kdy v jejím rámci začala fungovat tripartita a kdy se jednotlivá uskupení profilovala v zájmové skupiny. Její oblíbenost u českých subjektů nadále stoupala. Zájmová uskupení se jejím prostřednictvím snažila uplatnit své zájmy, samostatným aktivitám se ovšem nebránila ani Mise. Ona sama resp. vyjednávací tým začal vyhledávat konzultace se zájmovými skupinami, se kterými byly probírány vyjednávací pozice i předpokládanou taktiku. Obzvláště nutné to bylo v případě zemědělských otázek, jejichž vyjednávání i na vnitropolitické scéně výrazně čeřilo emoce<sup>162</sup>.

Již při zahájení přístupových rozhovorů bylo jasné, že nastávající změny českého právního systému neskončí uzavřením poslední vyjednávací kapitoly, ale budou po vstupu do EU pravidelně podléhat změnám v závislosti na rozhodovacím procesu v EU. Uvědomění si skutečnosti, jak výhodné je být informován přímo u zdroje a mít možnost přímých kontaktů s představiteli EU – tyto jsou jen některé důvody, proč začaly české subjekty v Bruselu otevírat svá zastoupení.

Během jednoho roku po zahájení přístupových vyjednávání vstoupilo do bruselské arény hned několik českých subjektů. V roce 1999 otevřeli bruselské kanceláře ČEZ, České dráhy (ČD) a České aerolinie (ČSA). Služeb bruselského konzultanta a později přímého

---

<sup>160</sup> Dalším takovým bodem byly např. Benešovy dekrety. V jejich případě se nevytvořil prostor pro lobbying českých subjektů, jako spíše lobbying Mise u Komise a poslanců EP. Česká pozice byla v Česku všeobecně akceptovaná.

<sup>161</sup> Telička a Barták 2003:219

<sup>162</sup> Hlavní vyjednávač za ČR Pavel Telička vzpomíná, jak jeho tým často navštěvoval zemědělské podniky a zájmové organizace a zjišťoval reálnou situaci, o jejíž znalost se poté opíral během vyjednávání. Představitelé čtyř zemědělských organizací se účastnili i závěrečných jednání na summitu v Kodani. (Telička a Barták 2003). Jediným dalším představitelem zájmové skupiny z ČR byl prezident Potravinářské komory (Výroční zpráva 2002:2)

zástupce v COPA/COGECA začal využívat Svaz zemědělských družstev a společností<sup>163</sup>. Řada dalších firem se rozhodla využívat služeb poradenských a lobbistických společností. Zároveň s pražskou kanceláří otevřela roku 1999 společnost Josef Zieleniec & Partners (JZ&P)<sup>164</sup> bruselské zastoupení. Českého zástupce zodpovědného za celou oblast střední a východní Evropy do svých řad ve stejném roce přijala rovněž belgická poradenská společnost Interel European Public Affairs.

Druhá vlna otevírání bruselských zastoupení je spojena s rokem 2001. Nejprve byl v rámci holdingu Interel vytvořen český Interel. O rok později byl v belgické metropoli slavnostně otevřen Pražský dům. Zároveň bylo vytvořeno první společné zastoupení více národních asociací. Hospodářská komora se spojila se Svazem průmyslu a dopravy a Konfederací zaměstnavatelských a podnikatelských svazů, aby společně vdechli život CEBRE, České podnikatelské reprezentaci při EU. V roce 2003 bruselskou českou komunitu rozšířila advokátní kancelář Kocián-Šolc-Balaščík (KŠB) a své aktivity zahájila lobbisticko-poradenská společnost SN Consultancies<sup>165</sup>. Krátce před květnovým vstupem ČR do EU otevřeli své bruselské zastoupení i Středočeský a Jihočeský kraj.

### ***Rok 2004 - vstup České republiky do EU***

Prvního května 2004 se Česká republika připojila k evropskému společenství a stala se jedním z nynějších 27 členských států EU. České subjekty se staly jedněmi z mnoha, kteří se snaží o prosazení svých zájmů ve vztahu k rozhodujícím orgánům EU. Šance na prosazení určitého zájmu se výrazně ztížily. Pouhé zahrnutí určitého zájmu do oficiální pozice ČR již v žádném případě nezaručuje úspěch.

Stejně tak je nedostačující působení na Stálé zastoupení<sup>166</sup>. Důležitější je navázání dobrých vztahů s Komisí, které nejenom zvyšují šance na úspěch lobbingového snažení, ale otevírají možnosti i v mnoha dalších oblastech týkajících se informací. Novým partnerem pro české subjekty jsou rovněž Evropský parlament a stálá zastoupení ostatních členských států.

---

<sup>163</sup> Svazu se v průběhu roku 2000 přidala Agrární komora. V současné době má stálého zástupce v Bruselu pouze Agrární komora, zástupce Zemědělského svazu do Bruselu nepravdělně dojíždí na zasedání COPA/COGECA.

<sup>164</sup> Od ledna 2004 je společnost přejmenována na Prague-Brussels Advisory Group (PBA Group).

<sup>165</sup> Na rozdíl od všech ostatních subjektů se nejedná o ryze český subjekt. Byl vytvořen pouze v Bruselu, výhradní zastoupení pro ČR, SR a Maďarsko poskytuje slovenská firma. SN Consultancies jsou součástí této práce z důvodu silného českého elementu. Jednou ze tří partnerů je Češka, služby jsou rovněž nabízeny v českém jazyce.

<sup>166</sup> Dnem vstupu se změnil název Mise na Stálé zastoupení České republiky při Evropské unii.

Mezi české subjekty, kteří vstoupily do bruselské arény po začlenění ČR do EU, patří Zlínský kraj, který si otevřel zastoupení v říjnu 2004<sup>167</sup>. Zatím posledním nováčkem ve struktuře českých poradenských subjektů působících v Bruselu je od února 2005 činná bruselská větev nově založené poradenské společnosti BXL Consulting. Plné členství zároveň českým subjektům, zájmovým organizacím, asociacím, neziskovému sektoru apod. umožnilo plné členství v evropských federacích. V řadě euroskupin sice mohly subjekty kandidátských zemí působit již delší dobu, plnoprávného členství a možností hlasovat se nicméně často dočkaly až coby subjekty členského státu.

### ***Současné zastoupení českých subjektů v Bruselu***

Českou přítomnost v Bruselu rozdělit na dvě základní skupiny. První skupinu tvoří zastoupení celé ČR, druhou zastoupení soukromých zájmů subjektů z ČR. Do první skupiny řadíme Velvyslanectví České republiky při Belgickém království, Stálé zastoupení ČR při EU, Stálé delegace ČR při NATO a ZEU a České centrum spolu s vládními agenturami CzechTrade (Česká agentura na podporu obchodu), CzechInvest (Agentura pro podporu podnikání a investic) a Českou centrálou cestovního ruchu (ČCCR).

Touto skupinou se v předložené disertační práci nechci nadále podrobněji zabývat, protože reprezentují primárně český stát. Velvyslanectví, České centrum i všechny tři agentury představují subjekty, které tvoří přímou či přidruženou součást české státní správy a které jsou úplně nebo částečně financované z rozpočtu ČR<sup>168</sup>. Kromě Stálého zastoupení nebyly tyto subjekty vytvořeny v souvislosti s EU, ale především z důvodu zastoupení na belgické půdě. Velvyslanectví, Česká centra, agentury CzechTrade, CzechInvest i ČCCR mají své kanceláře v mnoha dalších zemích celého světa.

Svůj zájem ve své práci soustředím na druhou skupinu individuálních českých subjektů, které si vytvořily bruselské kanceláře z důvodu přiblížení se rozhodovacímu centru EU a zvýšení šancí participovat na prosazování zájmů<sup>169</sup>. Následující stránky budou proto

---

<sup>167</sup> Vlastní kancelář má v Bruselu zřízenou i Liberecký kraj. Z důvodu jejího trvalého neobývání mu nebude v této práci věnováno více pozornosti.

<sup>168</sup> Velvyslanectví je přímo součástí Ministerstva zahraničních věcí (MZV); České centrum je příspěvkovou organizací MZV; CzechInvest je příspěvkovou organizací Ministerstva průmyslu a obchodu (MPO); ČCCR je státní příspěvkovou organizací, jejím zřizovatelem je Ministerstvo pro místní rozvoj; CzechTrade představuje národní proexportní agenturu MPO.

<sup>169</sup> Má disertační práce se nebude zabývat těmi subjekty, které do Bruselu dojíždějí nebo které v Bruselu sice mají své zastoupení, ale permanentně ho nevyužívají.

věnovány pouze českým subjektům trvale zastoupeným v Bruselu. Jejich struktura je 2 roky po vstupu ČR do EU následující:

- 3 individuální podniky – ČEZ, České dráhy, ČSA;
- 3 zastoupení národních asociací – Agrární komora, Svaz průmyslu a dopravy, CEBRE<sup>170</sup>;
- 4 regionální zastoupení – Praha, Středočeský, Jihočeský, Zlínský kraj a
- 6 poradenských společností – M.M.C. Euroconsult, Ltd., PBA, Interel, KSB, SN Consultancies, BXL Consulting.

Z výše uvedeného mohu konstatovat, že jednoznačně převládají poradenské společnosti, které své služby staví na znalostech bruselského prostředí a souvisejících veřejných, evropských a právnických záležitostech. Na struktuře českých subjektů se podílí 38%. Druhými nejčastěji zastoupenými subjekty jsou s 25% zastoupení českých krajů, která se zaměřují na regionální dimenzi EU. S 19-ti procentním podílem doplňují strukturu českých subjektů prosazujících individuální zájmy zastoupení jednotlivých podniků a národní asociace.6.3. Analýza bruselského působení jednotlivých skupin českých subjektů

Výše zmíněné české subjekty spojuje bruselská kancelář a většinou i existence ústředí v ČR<sup>171</sup>. Bruselské kanceláře jsou jakýmsi „detašovanými“ pracovišti subjektů, které působí primárně v ČR a bruselskou kancelář se snaží přispět k úspěšnému působení v EU ve svém vlastním zájmu či v zájmu svých klientů. V konkrétních aspektech se mezi sebou výrazně liší. Odlišnosti se netýkají jen různých oblastí působnosti a forem zastoupení, ale také konkrétních důvodů otevření bruselské kanceláře a stanovených cílů.

### ***Jednotlivé podniky***

Bruselské zastoupení jednotlivých podniků obvykle odráží finanční možnosti daného subjektu, neboť pouze velké a finančně prosperující firmy si mohou dovolit v Bruselu otevřít a udržovat vlastní kancelář. V případě českých podniků toto pravidlo platí pouze částečně. ČEZ je jednoznačně společnost, která dlouhodobě patří k nejúspěšnějším podnikům české ekonomiky. Síla dalších dvou subjektů ale ve finanční stránce nespočívá<sup>172</sup>. Při rozhodování o

---

<sup>170</sup> CEBRE je započítáno jako jedno zastoupení, ačkoli zastupuje 3 asociace.

<sup>171</sup> SN Consultancies sídlí pouze v Bruselu. M.M.C. Euroconsult má v ČR partnerskou firmu, která je s bruselskou firmou spojena rodinnými vazbami a úzkou pracovní spoluprací. Po formální stránce jsou ale obě pobočky nezávislé. Více viz sekce Poradenské společnosti.

<sup>172</sup> ČD, a.s. vykázaly za rok 2003 ztrátu ve výši 926 mil. Kč, při srovnání s předešlým hospodařením státní organizace ČD se nicméně jedná o nejlepší hospodářský výsledek samostatných ČD od roku 1993. V roce 1999 ztráta 3 964 mil.Kč. ČSA se dostaly podle českých účetních standardů po dvou letech ztráty v roce 2003 do zisku 70,6 mil.Kč. V roce 1999 dosaženo zisku 36,7 mil.Kč. Zmíněným prosperujícím podnikem je společnost ČEZ,

budování zastoupení těchto dvou subjektů v Bruselu převládly obavy ze ztrát pramenících z bruselské nepřítomnosti nad finančními náklady takového kroku<sup>173</sup>. Všechny tři podniky se vyznačují několika shodnými rysy: představují *elitní zájmy*<sup>174</sup>, jsou ve *státním vlastnictví* a zosobňují tzv. *národní šampióny*; firmy se silnou pozicí a s úzkými vazbami na vládní garnituru. Tato charakteristika z nich činí subjekty, které disponují z hlediska šancí na účinné prosazování svých zájmů v EU těmi nejlepšími předpoklady. Působí také v navzájem si blízkých oblastech.

Energie a doprava si jsou blízké nejenom z důvodu vzájemného propojení, ale také z důvodu jiných podobných vnějších parametrů. Energetický a dopravní trh jsou oblastmi tradičních monopolů, ve kterých je hospodářská soutěž výrazně omezena ve prospěch nejsilnějšího hráče.

A právě tyto oblasti čekala v průběhu 90. let na evropské scéně velká změna. Spuštěná liberalizace usilovala o odstranění tradičních monopolů a zavedení principů otevřené soutěže. Za této situace se na české půdě začalo živě diskutovat o bruselské přítomnosti. Ve hře bylo hned několik velkých podniků, které si pohrávaly s myšlenkou společného zastoupení<sup>175</sup>. Z projektu nakonec sešlo a v Bruselu se usadily pouze České energetické závody (ČEZ). Vedle nich svou kancelář následně otevřely rovněž České dráhy (ČD) a České Aerolinie (ČSA). Stalo se tak v průběhu roku 1999, během jehož druhé poloviny ČR otevřela vyjednávání v kapitolách týkajících se dopravy a energie.

Hlavní důvod pro otevření zastoupení spočíval v prosazení zájmů během prováděných celoevropských změn. ČEZ coby jeden z největších exportérů elektřiny v celé Evropě<sup>176</sup> měl jasný zájem na prosazení svých zájmů resp. na zajištění rovných podmínek. Bruselskou přítomnost chápal jako nezbytný předpoklad vyslyšení svých názorů a jako možnost dohlížet

---

jejíž zisk po zdanění za rok 2003 dosahoval výše 13 931 mil.Kč, v roce 1999 vykazoval hodnotu 2 259 mil.Kč. V roce 2003 patřil ČEZ z hlediska výnosů mezi tři nejúspěšnější firmy ČR.

<sup>173</sup> „Evropská unie chystá řadu institucionálních a legislativních změn. Pro ČD je nemyslitelné u toho nebyť; poškodilo by to jejich komerční zájmy“. Podle tehdejší zástupkyně ČD v Bruselu jsou finanční náklady na zastoupení směšné ve srovnání se ztrátami, které by ČD hrozily, kdyby neměly povědomost o tom, co se děje a chystá. (Euro 19.6.2000)

<sup>174</sup> Společnost České dráhy je největším českým železničním dopravcem a smluvním provozovatelem převážně většiny železničních tratí v ČR; České aerolinie jsou největším leteckým dopravcem ČR; ČEZ je nejsilnějším subjektem na domácím trhu s elektřinou.

<sup>175</sup> Patřily mezi ně Vítkovice, Unipetrol, ČEZ, Telecom a další. (Euro 6/2004:43)

<sup>176</sup> V roce 2003 druhý největší.

nad uskutečněním probíhající liberalizace<sup>177</sup> v jeho celoevropské dimenzi<sup>178</sup>. V podobné situaci se ocitly ČD, pro které vycházelo zřízení zastoupení rovněž z potřeby být co nejbližší dění a rozhodovacím procesům v Bruselu. Hlavním důvodem v jejich případě byla probíhající liberalizace nákladní železniční dopravy<sup>179</sup>. Navíc ČD procházely transformací, jejíž úspěšný průběh si vyžadoval také soulad s legislativou a standardy EU<sup>180</sup>.

Zcela jiného charakteru je zastoupení ČSA. Na rozdíl od ČEZ a ČD se nejedná o zastoupení při EU, ale o obchodní zastoupení pro Belgie a Lucembursko. Tento faktor výrazně odlišuje bruselskou činnost ČSA od ČEZ a ČD. České dráhy svoji bruselskou přítomnost spojily se Sdružením evropských železnic (CER)<sup>181</sup>. Zastoupení Českých drah, a.s. při EU sídlí v jeho prostorách a podílí se na jeho činnosti. Hlavní část aktivit bruselského zástupce ČDR je nicméně samostatného charakteru, který vychází z individuálních zájmů ČD a vzájemné interakce s českým ústředím. Mezi zájmy ČD v Bruselu patří vedle přímého vlivu na tvorbu legislativních aktů také snaha o podporu konkrétních dopravních projektů souvisejících s celkovou modernizací. Za tímto účelem je vyvíjen lobbying, který je vykonáván i ve vztahu k poslancům EP – členům dopravního výboru.

ČEZ se rozhodl pro samostatné bruselské zastoupení i přes neúspěch dříve zamýšleného projektu společného zastoupení s dalšími českými giganty. Opravňovalo ho k tomu postavení, kterého nedosahuje žádný jiný státní podnik ČR<sup>182</sup>. Toto postavení se odráží i

---

<sup>177</sup> Rozhodující směrnice o liberalizaci trhu s elektřinou byla přijata roku 1996. V roce 2003 byl novelizací schválen rychlejší harmonogram liberalizace. Liberalizace energetického trhu má být plně dokončena v roce 2007.

<sup>178</sup> V ČR byl přijat energetický zákon liberalizující trh na úroveň EU již během roku 2000. Proto česká strana mohla na počátku roku 2001 odvolat dříve požadované přechodné období na liberalizaci trhu s elektřinou. (Telička a Barták 2003:151). Přechodné období na liberalizaci trhu s plynem od roku 2005 zůstalo zachováno.

<sup>179</sup> Již v roce 1991 byla přijata směrnice č. 91/440, jež měla odstartovat liberalizaci železniční dopravy; do dnešní doby nebyla plně dokončena. Až směrnice 2001/12 definuje transevropskou železniční síť nákladní dopravy zahrnující přibližně 50 000 km tratí otevřených pro evropskou nákladní dopravu do roku 2003. Každá evropská společnost, která bude držitelem licence, bude moci používat tyto tratě a konkurovat ostatním společnostem nabídkou nových dopravních služeb. K roku 2008 bude evropský trh nákladní dopravy otevřen na celkem 150 000 km dopravních sítí. (Bílá kniha Evropská dopravní politika)

<sup>180</sup> Dle první zástupkyně ČD při EU: „Všechny změny stojí peníze; je tedy lépe je dělat tak, aby již byly v souladu s legislativou a standardy Evropské unie. Vždy je levnější provádět transformaci jednou než třikrát.“ (Euro 19.6.2000)

<sup>181</sup> Členem za ČR je kromě ČD rovněž Správa železniční dopravní cesty.

<sup>182</sup> ČEZ v současné době představuje největší energetický koncern ve střední a východní Evropě, který patří k deseti největším společnostem svého druhu v Evropě a svoji pozice akvizicemi v poslední době nadále posiluje.



na bruselském zastoupení, které navíc profituje ze souběžného zastupování Svazu průmyslu a dopravy, které mu v určitých případech poskytuje větší zdání reprezentativnosti. Velikost a ekonomická síla společnosti se projevuje členstvím v mnoha sektorových organizacích. Zaměstnanci ČEZ se pravidelně účastní práce dvou základních evropských asociací sídlících v Bruselu:

*EURELECTRIC<sup>183</sup> a FORATOM<sup>184</sup>, které doplňují desítky dalších sektorových organizací.*

Oproti ostatním bruselským českým subjektům je zástupce ČEZ členem řady elitářských klubů, které jsou vyhrazeny největším firmám. Patří mezi ně např. quasi-formální průmyslové fórum Ravenstein group sdružující největší firmy se zastoupením v Bruselu či další neformální skupiny jako např. Electricity Club či NULUC<sup>185</sup>. Vedle členství v nadnárodních uskupeních vyplňují zhruba polovinu času bruselského zástupce samostatné aktivity namířené na orgány EU. Aktivity spočívají rovněž v organizování prezentací jaderné energie či domlouvání schůzek pro příjíždějící hlavní představitele ČEZ.

ČSA také působí v oblasti, která prošla na evropské úrovni liberalizací. Na rozdíl od předešlých sektorů byla nicméně liberalizace letecké dopravy v EU dokončena již v polovině roku 1997. To byl možná jeden z důvodů, proč bruselské zastoupení nemělo splňovat stejné funkce jako zastoupení ČD a ČEZ, ale mělo být primárně obchodního zaměření<sup>186</sup>. Ve vztahu k EU se jeho aktivity omezují na činnost Asociace evropských leteckých dopravců (Association of European Airlines - AEA) a její pracovní skupiny<sup>187</sup>. Konkrétní odborné analýzy týkající se evropských záležitostí jsou zadávány jiným subjektům<sup>188</sup>.

---

<sup>183</sup> *Union of the Electricity Industry*. Českou organizací je Český svaz zaměstnavatelů v energetice, který je kontaktním členem Svazu průmyslu a obchodu.

<sup>184</sup> *European Atomic Forum*, asociace evropského jaderného průmyslu. ČR reprezentují obě jaderné elektrárny Temelín a Dukovany, zároveň také České jaderné fórum.

<sup>185</sup> Již v tomto roce by se představitel ČEZ mohl stát členem Evropského svazu průmyslníků (ERT), svého druhu pravděpodobně nejprestižnějšího a velmi vlivného seskupení kapitánů evropského průmyslu, jehož členství je osobní a jen na základě pozvání.

<sup>186</sup> Díky vyjednávání a následnému vstupu ČR do EU patří provoz na lince Praha-Brusel k 10 nejsilnějším tratím. V roce 2003 na ní bylo přepraveno 75 514 osob (Výroční zpráva 2003)

<sup>187</sup> Telefonický rozhovor se zástupkyní ČSA, 24.1.2005

<sup>188</sup> ČSA patří mezi první klienty nově založené poradenské společnosti BXL Consulting. (Handl a Martinovičová 2005:8). Manažeři ČSA se rovněž účastnili školicího programu, který pro ně v Bruselu zorganizovalo CEBRE (Duda 2004:4)

### ***Zastouprní jednotlivých regionů v Bruselu***

Vytváření regionálních zastoupení ČR v Bruselu by bylo těžko představitelné bez provedení územně-správní reformy, která vytvořením vyšších územně správních celků přesunula část těžiště rozhodování z pražského centra na úroveň jednotlivých regionů resp krajů<sup>189</sup>. Bez této reformy by bylo Česko na subnárodní úrovni v Bruselu pravděpodobně zastoupeno pouze Prahou. Ostatní regiony ČR získaly až díky reformám rozhodovací pravomocemi a vlastní rozpočet. Bez reformy by regiony neměly na zastoupení v Bruselu prostředky ani zájem. Pokud by změny územní veřejné správy nebyly provedeny, nevznikly by kraje ani regiony soudržnosti na úrovni NUTS II, čímž by ČR nemohla čerpat prostředky z fondů EU<sup>190</sup>. A tím by kraje přišly o jeden z hlavních argumentů, kterým odůvodňují otevírání bruselských zastoupení. Dalším výrazným impulsem byl pochopitelně samotný akt přistoupení ČR k EU. Na rozdíl od ostatních českých subjektů byla přístupová jednání z pohledu krajů nerelevantní. Kapitola regionální politika, na které mohly mít kraje největší zájem, se provizorně uzavřela v dubnu 2002. V té době krajské úřady teprve rozjížděly svou činnost, o snahách ovlivnit českou pozici působením na příslušné rozhodující orgány státní správy proto nelze hovořit. Důkaz důležitosti začlenění ČR do EU coby hlavního faktoru pro rozhodnutí o bruselské přítomnosti podává také časová blízkost data vstupu od data otevření většiny bruselských regionálních zastoupení z ČR.

Jako první se iniciativy chopilo Hlavní město Praha (HMP), jehož radní již na jaře 2000 schválili záměr otevřít v Bruselu zahraniční misi a krátce nato jmenovali zástupce Prahy při EU. V prosinci 2000 byla během jednoho týdne podepsána smlouva na nákup reprezentativního sídla Prahy v Bruselu i odsouhlasen rámcový popis činnosti MHP v Bruselu spolu se základními pravidly a zásadami. Pražský dům byl slavnostně otevřen v červnu 2002.

Jako druhý český region se v Bruselu usadil Středočeský kraj. Úvahy o vytvoření bruselského zastoupení se datují zhruba do poloviny roku 2002, konečné rozhodnutí přijalo krajské zastupitelstvo v prosinci 2003. Jen dva týdny po Středočesích začali v Bruselu působit i Jihočeši. Na rozdíl od předešlých dvou krajů dali přednost stále kanceláři, jejímž otevřením

---

<sup>189</sup> Politická autonomie regionů bývá uváděna jako jeden z nejvýznamnějších faktorů ovlivňujících jejich bruselskou přítomnost. Pokud regiony disponují značnou autonomií, mívají větší tendence posilovat i evropskou dimenzi. (Greenwood 1997:219,229)

<sup>190</sup> V Posudku Komise k žádosti ČR o přijetí do EU z 16.7.1997 se výslovně uvádí: „české orgány musí rozhodnout o budoucím právním základu české regionální politiky tak, aby vznikla odpovídající právní struktura nezbytná pro budoucí činnosti zaměřené na odstraňování rozdílů mezi regiony a pro financování výdajů spojených se strukturální politikou.“ (Posudek Komise 1997:91)

reagovali na nabídku Dolního Rakouska na dočasné umístění kanceláře v jejich prostorách bruselského zastoupení. Nabídky začali využívat od dubna 2004, o zřízení Stálé kanceláře Jihočeského kraje v Bruselu rozhodlo zastupitelstvo podobně jako Středočeši v prosinci 2003. Rovněž na konci roku 2003 otevřel kancelář v Bruselu Liberecký kraj, aby se v polovině dubna následujícího roku poprvé v Bruselu představil. Provoz liberecké kanceláře probíhá na rozdíl od ostatních krajů prozatímním způsobem, neboť je kancelář zatím využívána zhruba čtyři dny v měsíci<sup>191</sup>.

Posledním českým regionem přítomným v Bruselu je Zlínský kraj. I on se ve své bruselské prezentaci od všech ostatních zastoupení výrazně liší. Jako jediný se rozhodl pověřit zastupováním zájmů kraje externí subjekt, který vybral ve výběrovém řízení. Uspělo italsko-anglické partnerské konsorcium firem, se kterými byla na konci srpna 2004 podepsána smlouva. Poslední zářijový den se uskutečnil akt slavnostního zahájení činnosti Kanceláře Zlínského kraje v Bruselu, která byla zahájena k 1. říjnu 2004.

Současná čtyři krajská zastoupení trvale působící v Bruselu mají společný cíl: *co nejlépe zastupovat kraj a jeho zájmy v EU*. Všechna čtyři zastoupení shodně usilují o co největší přísun finančních prostředků EU, kterému chtějí dopomoci svou přítomností v Bruselu. Jejím prostřednictvím si slibovala snadnější přístup k informacím o finančních zdrojích, možnost konzultací a přímé lobbingové podpory konkrétních projektů u představitelů institucí EU.

Všechna zastoupení zdůrazňují důležitost lobbingu a budování osobních kontaktů pro dosažení svých cílů. Všechna zastoupení shodně rozšiřují kontakty účastí na mnoha bruselských akcích společenského i odborného charakteru. Kontakty jsou využívány pro lobbing, kterému se čeští regionální zástupci věnují ve dvou rovinách. Jejich lobbing probíhá ve větší míře především na bázi získávání informací, konzultací určitého tématu a celkového budování sítí. Druhou rovinu tvoří prezentace kraje a jeho subjektů, což spíše než lobbing představuje PR aktivity. Snahy o ovlivnění rozhodnutí téměř výhradně souvisí s projekty, doposud se žádný kraj nepokusil o ovlivnění podoby legislativního návrhu. Lobbingové úspěchy zatím veřejně deklaroval Středočeský kraj v případě podpory finálního schválení dvou projektů spolufinancovaných z Fondu soudržnosti<sup>192</sup> - Zastoupení Prahy, které pro Prahu

---

<sup>191</sup> Veřejná správa 19/2004

<sup>192</sup> Projekty kanalizačního systému v Berouně a čistírny odpadních vod v Příbrami.

vylobovalo pořádání konference o udržitelném rozvoji<sup>193</sup>, a Jihočeský kraj v případě dálnice D3 spojující České Budějovice s Linzem<sup>194</sup>.

Ačkoliv mají regionální zastoupení stanovené jasné cíle své činnosti, přesto 2 roky členství ČR v EU nechávají tušit, že svou cestu stále ještě hledají.

Pro účinné prosazování zájmů regionu je nezbytná dobrá komunikace mezi českým ústředím a bruselským pracovištěm. V případě českých regionů právě v této oblasti zbývá mnohé vylepšit. Bruselská zastoupení se ve své činnosti řídí obecně stanoveným rámcem své práce, který byl schválen představiteli kraje před otevřením zastoupení. Zde ovšem angažovanost české strany většinou končí. Po dobu dosavadní činnosti bruselských zastoupení se nepodařilo v žádném z krajů vytvořit funkční systém vzájemné spolupráce a pravidelné interakce.

Komunikace probíhá, v drtivé většině případů však směrem z Bruselu. Krajské úřady ani magistrát se ještě nenaučil naplno využívat bruselského týmu tak, aby využil výhod, které umístění v Bruselu naskýtá. Praxe ukazuje, a rozhovory s představiteli krajů to dokazují, že způsoby nejúčinnější komunikace a spolupráce mezi domovem a Bruselem se stále ještě hledají.

Jeden z největších problémů spočívá v nepochopení reálných možností bruselského zastoupení a v absenci aktivního přístupu na domácí scéně. Komunikace mezi úřady je sice formálně nastavena, v praxi ovšem leckdy pokulhává. Bruselské kanceláře proto obvykle fungují jako nezávislé subjekty, které zasílají informace do domácího ústředí a pravidelně podávají zprávy o své činnosti, na druhou stranu ale nejsou plně využívány, protože nemají na české straně partnery pro skutečnou spolupráci a plné využití možností, které bruselská přítomnost nabízí.

### ***Národní asociace***

Bruselská zastoupení českých národních asociací představují pestrou směsicí různě pojatých způsobů i forem prosazování zájmů. Mezi jejich společné rysy patří vytvoření bruselského zastoupení před vstupem ČR do EU a zastupování členských organizací v

---

<sup>193</sup> BBC Czech 2004

<sup>194</sup> „Po čtyřleté systematické práci na tomto projektu a hledání široké mezinárodní podpory pro jeho cíle, ji najdete na straně 13 v Příloze I 'Rozhodnutí Evropského parlamentu a Komise o rozvoji transevropské dopravní sítě do roku 2020', schváleného 29.dubna 2004.“ (Zahradník 2004)

euroskupinách. Zde však podobnost končí. Odlišnosti se týkají způsobu zastupování, množství aktivit vykonávaných mimo euroskupiny i personálního složení.

Roli první vlašťovky v zastupování českých organizovaných sektorových zájmů na evropské úrovni sehrál Svaz průmyslu a dopravy České republiky, který již od ledna 1997 začal být skrze svého zástupce činný v rámci UNICE<sup>195</sup>. O dva roky později se pro bruselské zastoupení rozhodly organizace sdružující zemědělce. Později se k Zemědělskému svazu připojila i Agrární komora, po roztržce zůstal zmíněný zástupce pouze ve službách Agrární komory. Bruselskou kancelář otevřela rovněž Asociace soukromých zemědělců. Kancelář, která byla v provozu pár dní v týdnu, byla uzavřena na konci roku 2004. V současné době jsou čeští zemědělci zastoupeni na trvalé bázi pouze prostřednictvím zástupce Agrární komory<sup>196</sup>.

Během roku 2002 se výrazně změnila struktura bruselského zastupování českého podnikatelského sektoru. Poté, co skončilo financování členství Svazu průmyslu a dopravy v UNICE z programu PHARE, se Svaz dohodl se společností ČEZ na společném zastupování prostřednictvím jednoho zástupce, který byl do té doby pouze ve službách ČEZ. Zároveň Svaz spolu s dalšími dvěma českými podnikatelskými organizacemi, Hospodářskou komorou České republiky a Konfederací zaměstnavatelských a podnikatelských svazů České republiky, společně vytvořil Českou podnikatelskou reprezentaci při EU – CEBRE (Czech Business Representation).

Hlavním cílem všech tří zastoupení je prosazování zájmů českých asociací a jejich členů v rozhodovacím procesu EU. Za tímto účelem se podílí na práci euroskupin, jejichž prostřednictvím mohou nejenom získávat informace o nejnovějším vývoji v daném sektoru, ale hlavně s ostatními národními asociacemi společně prosazovat své zájmy u institucí EU a zvláště Komise, pro kterou euroskupiny představují uznávané partnery pro jednání a konzultace. S větší či menší intenzitou se práce v euroskupinách účastní všechna zastoupení českých asociací<sup>197</sup>.

---

<sup>195</sup> Euro 19.6.2000

<sup>196</sup> Zemědělský svaz vysílá do Bruselu svého vedoucího zahraničního oddělení pouze na vybraná jednání.

<sup>197</sup> Nejvíce času stráví na jednání zástupce Agrární komory, jehož zastupování českých zemědělských zájmů se téměř výhradně soustředí na aktivity v rámci COPA/COGECA.

Významný prostor v aktivitách je věnován lobbingu<sup>198</sup>, který je provozován přes euroskupiny i individuální cestou. Zatímco zástupce Agrární komory se hlavně snaží hájit zemědělské zájmy včasným dodáním informací, pravidelným monitoringem dění v zemědělské oblasti na úrovni EU<sup>199</sup> příp. individuálními konzultacemi se zástupci Komise, jsou aktivity obou dalších subjektů o poznání širší a více lobbisticky zaměřené<sup>200</sup>. Hlavním adresátem lobbingu jsou Komise a Evropský parlament, u kterého jsou zástupci Svazu i CEBRE akreditovanými lobbisty.

Míra aktivit mimo euroskupiny odráží kromě počtu personálu rovněž způsob komunikace s českým ústředím. Pouze takové seskupení, které ví, čeho a jak chce dosáhnout, má jasnou strategii a umí reagovat na aktuální vývoj, může slavit s lobbistickým snažením úspěch (nedostatek těchto znaků se zdá být typický pro české zemědělce, kteří informace obdržené od bruselského zástupce většinou pouze pasivně přijímají, ale již nevytvářejí zpětnou vazbu<sup>201</sup>). Dalším znakem komplikujícím účinné prosazení zájmů je *roztříštěnost zastupujících organizací, obtížnost dosažení společného stanoviska, nedostatek prostředků i odborného personálu*.

Určité otázky může vyvolávat způsob zastoupení. Svaz průmyslu a dopravy je svým způsobem v Bruselu přítomen dvakrát. Oficiálně ho reprezentuje zástupce, kterého si dělí s ČEZ. Zároveň si zachovává vliv v CEBRE, protože coby zakládající organizace jmenuje jednoho člena jeho tříčlenného týmu. Toto rozdělení se zdá být pochopitelné z hlediska maximalizace užitku, neboť umožňuje propojení několika rovin zastoupení, ze kterých profituje samotný svaz i jeho členové. Více otázek je spojeno se samotným působením CEBRE, které představuje v bruselské struktuře českých subjektů ojedinělý útvar. CEBRE v sobě soustředí charakteristické prvky různých druhů zastoupení. Zastupuje národní asociace,

---

<sup>198</sup>U zbylých dvou zastoupení jsou euroskupiny doplňovány dalšími aktivitami. V případě Svazu průmyslu a dopravy tvoří zastupování v UNICE zhruba 2/3 celkových aktivit. CEBRE zastupuje české podnikatelské zájmy hned v několika euroskupinách<sup>198</sup>, účast na jejich činnosti nicméně tvoří pouze jednu ze 4 hlavních aktivit.

<sup>199</sup> Monitoring aktuálního dění, analýzy připravovaných návrhů z pohledu zemědělských asociací apod. rovněž poskytuje zázemí euroskupiny a její sekretariát.

<sup>200</sup> CEBRE uvádí lobbing ve smyslu „zdůvodněné prezentace stanovisek českých organizací adresované Evropské komisi či poslancům Evropského parlamentu“ jako nástroj k dosažení svého 1. cíle: obhajoby zájmů českých podnikatelů před orgány Evropské unie. (Výroční zpráva 2004:3)

<sup>201</sup> Rozhovor s lobbistou, 20.1.2005. Agrární komora ČR si po svém XII. Sněmu na počátku dubna 2005 stanovila jako jeden z úkolů v zahraniční oblasti „racionalizovat a formalizovat systém týdenních zpráv a jejich předávání členstvu od našeho stálého zástupce v Bruselu.“ (Zemědělec 2005:6)

zároveň je do určité míry přidruženou složkou státní správy a stále více se profiluje v klasickou lobbisticko-poradenskou společnost<sup>202</sup>. Tyto formy činnosti se odráží i na finančním zabezpečení každodenního fungování. CEBRE je podporováno Ministerstvem průmyslu a obchodu ČR, a to prostřednictvím agentury CzechTrade. Zároveň je součástí obchodně-ekonomického úseku Velvyslanectví ČR v Belgii. Na druhé straně poskytuje služby na čistě komerční bázi<sup>203</sup>. CEBRE tedy na jedné straně zastupuje celou českou podnikatelskou komunitu a na druhé straně přispívá k prosazování individuálních zájmů, které nemusí vždy vycházet z podnikatelského prostředí<sup>204</sup>.

Všechna tři zastoupení národních asociací představují v bruselské české struktuře etablované hráče, kteří znají bruselské prostředí, disponují kontaktní databází a jsou schopni svých znalostí využít ve prospěch zastupovaného subjektu. Možnosti skutečného prosazení určitých zájmů přesto neodráží pouze jejich individuální schopnosti, ale stejně tak nastavený systém a možnosti, které nabízí. Praxe ukazuje výhody práce v týmu, který je schopen se zaměřit na více oblastí, a tím přispět ke konečnému úspěchu. Do budoucna se zdá neudržitelné pokračování stávajícího systému dvoustranného zastupování.

Jednotlivé národní asociace by měly zvážit otevření individuálního zastoupení s několika lidmi, kteří by pokračovali v zastupování asociace v euroskupinách a zároveň by poskytovali členům oborově specifické informace. Takoví experti specializující se na určitý sektor a zároveň znalí evropských struktur by byly členským subjektům k velkému užitku. Zvyšovali by jejich šance na prosazení zájmů, protože by z důvodu reprezentativnosti a expertních znalostí byly vítanými partnery Komise pro konzultace připravovaných nových opatření. Ke zvážení by byla komercializace takového zastoupení. Z důvodu úzké specializace by byl vytvořen prostor pro klasické komerční poradenství. Taková možnost by zvýšila dostupnost bruselského zastoupení i pro další sektory hospodářství a nejenom pro oblast průmyslu.

---

<sup>202</sup> Zatímco dominantní aktivitou roku 2003 byla obecná příprava na členství spočívající v informování o EU a změnách souvisejících s přistoupením ČR, začalo se těžiště práce CEBRE od poloviny roku 2004 posouvat směrem k strategičtějším záležitostem spočívajícím ve vypracovávání analytických zpráv či organizování odborných programů a stáží. Začlenění do EU zároveň zvýšilo poptávku klientů po vlastním zviditelnění v Bruselu, zprostředkování zahraničních partnerů s cílem budovat projektová partnerství apod.

<sup>203</sup> Bezplatná je pouze informační linka o novinkách z EU zasílaná elektronickou poštou a prvotní konzultace, členství v jedné ze 3 zakládajících organizací zaručuje klientovi 7-procentní slevu.

<sup>204</sup> Během roku 2004 tvořili klientelu CEBRE ze 63% firmy, 22% profesní asociace, 12% orgány veřejné správy a 3% jiné subjekty. (Výroční zpráva 2004)

### ***Poradenské společnosti***

Prosazování individuálních zájmů svých klientů mají přímo v popisu práce společnosti, které se věnují profesionálnímu poradenství. Svoji činnost opírají o expertní znalosti prostředí EU a zvláště o výjimečnou znalost jejího rozhodovacího procesu. Činnost většiny z nich začínala u poskytování informací souvisejících se změnami po vstupu ČR do EU, část z nich se dodnes soustředí rovněž na poradenství týkající se pouze ČR popř. nových členských států. Kromě jediné advokátní kanceláře Kocián-Šolc-Balaščík (KŠB) představují poradenské a poradensko – lobbistické společnosti s širokým i úžeji definovaným polem působnosti.

Hlavním hnacím motorem za založením společností zaměřených na poradenství v záležitostech EU bylo bezpochyby blížící se členství ČR v EU, které generovalo poptávku po nových informacích i nedostatkovému druhu poradenství. Zahájení přístupových jednání ovlivnilo zakládání společností s bruselskou adresou z časového hlediska, mělo ale dopad rovněž na již existující subjekt. Zatímco v počátcích své činnosti patřily mezi klienty M.M.C. Euroconsult výhradně zahraniční subjekty, které měly zájem na informacích týkajících se českého prostředí, posunulo se postupně těžiště aktivit směrem k českým subjektům a k poradenství o záležitostech týkajících se EU<sup>205</sup>.

Všechny ostatní poradenské společnosti, které vznikly během nebo až po skončení přístupových jednání, již svou existenci primárně založily na evropském poradenství směřovaném primárně do ČR. Vznikly buď přímo jen v Bruselu (SN Consultancies)<sup>206</sup>, v ČR s paralelním vytvořením zastoupení v Bruselu (PBA Group<sup>207</sup>, BXL Consulting), v ČR s následným otevřením zastoupení v Bruselu (KŠB) nebo ve formě české větve belgického holdingu s hlavním sídlem v ČR a se zastoupením v Bruselu (Interel).

Během přístupových jednání se hlavní devizou bruselské kanceláře stalo geografické umístění v centru rozhodovacího procesu a znalost prostředí EU. Poskytovalo klientům možnost získání hlubších informací přímo u zdroje doplněné informacemi ze zákulisí, jejichž

---

<sup>205</sup> Důkazem nového trendu je mj. vytvoření české verze společnosti Interel sídlící v ČR, která následovala několik let po založení firmy dle belgického práva.

<sup>206</sup> Společnost byla původně založena jako pobočka slovenské poradenské firmy, od které se postupně zcela osamostatnila. Do dnešní doby je slovenská společnost jejím výhradním partnerem pro ČR, Slovensko a Maďarsko. SN Consultancies jsou v porovnání s ostatními subjekty odlišní i v jiném ohledu: zaražení do českých subjektů vyplývá z české zástupkyně, která tvoří součást tříčlenného vedení a představuje nejvýraznější představitelku celé společnosti.

<sup>207</sup> Společnost je jako jediná z českých subjektů v Bruselu zastoupena občanem jiné než české - švédské státní příslušnosti.



znalost měla ulehčit samotný vstup a přípravu s ním spojenou. Hlavní činnost poradenských společností se soustředila na informování a obeznámení klientů s prostředím a pravidly EU.

Zájem o prosazení svých zájmů na evropské úrovni měly především velké firmy a zvláště takové, na které by vstup do EU v případě pasivního přihlížení měl obzvlášť negativní dopady. Poskytované poradenství se týkalo nejčastěji oblasti hospodářských politik<sup>208</sup>.

Kvalitativní posun přinesl 1. květen 2004. Hlavním cílem poskytovaného poradenství se stalo úspěšné působení v EU. Jelikož pravidla již byla nastavena, nešlo o to je změnit, ale připravit se na případné další změny: revize stávajících pravidel i tvorbu zcela nových pravidel. V centru pozornosti klientů poradenských agentur se ocitlo informování o připravovaných předpisech, které doprovází aktivnější snaha o jejich ovlivnění spojená s jasnějšími představami samotných klientů<sup>209</sup>. Zatímco před vstupem byly žádané obecné informace o evropském prostředí v určité oblasti, nyní začala poptávka směřovat k detailnějším aspektům jednotlivých sektorových politik. Se stoupajícími znalostmi EU se začaly konkretizovat rovněž představy klientů o fungování v EU v dlouhodobějším horizontu<sup>210</sup>.

Vstup ČR do EU tedy výrazně navýšil množství lobbistických aktivit. Tento trend je obecný, pochopitelně se ale v konkrétních případech firem může výrazně lišit. Obecně je možné zástupcům poradenských společností přisuzovat roli profesionálních lobbistů, kteří se věnují lobbingu také v jeho užším slova smyslu. Praktikování lobbingu nicméně většinou příliš nezdůrazňují. Většina z nich slovo lobbing při prezentaci svých nabízených služeb vůbec nepoužívá. Dle informací na svých webových stránkách se k lobbingu nejotevřeněji hlásí SN Consultancies. Interel jako jediná z ostatních společností rovněž hlásí k lobbingu<sup>211</sup>, i když o poznání skromnějším způsobem. Lobbing resp. zastupování klientů zmiňuje pouze

---

<sup>208</sup> Např. M.M.C. Euroconsult poskytoval poradenství týkající se ochrany zeměpisného značení a obchodního značení výrobků. Aktivity dalších subjektů nejsou známy resp. nejsou veřejně přístupné.

<sup>209</sup> Dle zástupce Interelu: „Změna oproti dřívějšímu je v tom, že zákazníci už mají jasnou představu, co by chtěli vědět a mají i vize na pět let dopředu.“ (Hospodářské noviny 8.4.2005:8)

<sup>210</sup> Jak poznamenal zástupce společnosti Interel, „klienti nás honí k tomu zjišťovat, co se připravuje zalegislativu v odvětví, kde podnikají. Mají mnohem konkrétnější představy a připravují pro nás své pozice, které se pak snažíme dostat k lidem, kteří o problému jednají v Radě EU, Parlamentu nebo Komisi.“(Hospodářské noviny 18.6.2004:10)

<sup>211</sup> Přímé zmínění lobbingu lze s největší pravděpodobností očekávat i u BXL Consulting. V době psaní této práce nebyla zprovozněna webová stránka, proto nebylo možné tuto společnost srovnávat s ostatními.

jako jeden bod nabízeného portfolia aktivit<sup>212</sup>. Stejně jako SN Consultancies Interel chápe lobbying v kontextu zastupování klientů, přímo ho však již nespojuje jen s legislativním procesem.

Co se týče dalších poradenských a právnických kanceláří, lobbying je často popsán jiným způsobem a pokud je zdůrazněn explicitně, je zahrnut mezi větší množství jiných aktivit. Rozhodně není nutné přeceňovat způsob popisu aktivit poradenských firem na webových stránkách, avšak se jedná o významný faktor, jehož prostřednictvím je možné porovnávat veřejný postoj lobbujících subjektů k lobbyingu. Fakt, že lobbying většinou nebývá explicitně zmiňován mezi nabízenými službami, ve svém důsledku dokazuje přetrvávající obavu z jeho negativního vnímání a z případného odrazení klienta z ČR. Toto konstatování dokazují i vyjádření samotných představitelů poradenských subjektů, kteří v rozhovorech pro média své lobbyingové aktivity příliš nezdůrazňují a zároveň obvykle neopomenou zdůraznit odlišnost evropského lobbyingu od jeho zažité představy v ČR<sup>213</sup>.

Nebude proto náhodou, že se k lobbyingu nejvíce hlásí společnost, jejímž jediným sídlem je Brusel a jejíž klientelu tvoří pouze česká klientela, ale která se zaměřuje také na subjekty z jiných převážně nových členských států. Podobně explicitně zdůraznění lobbyingu můžeme najít i na stránkách BXL Consulting, jehož bruselský zástupce a hlavní mediální představitel, Ing. Pavel Telička, se při prezentaci společnosti BXL Consulting, k praktikování lobbyingu několikrát v českém tisku přihlásil<sup>214</sup>.

Různé tématické zaměření společností odráží ambice jednotlivých firem a ve svém důsledku výrazně ovlivňuje strukturu klientely. Zatímco část společností si ponechává široké pole expertízy v oboru evropských záležitostí, jiná část nabízí znalosti ve specializovanějších oblastech. Při specializacích jednoznačně převládá orientace na podnikatelský sektor, který ostatně tvoří celkově převážnou část klientely všech poradenských společností. Především v poslední době je patrná snaha firem expandovat resp. se neomezovat pouze na český trh.

---

<sup>212</sup> Přitom zástupce Interelu jednoznačně představuje nejznámějšího českého lobbistu v Bruselu, který je obvykle citován v každém článku zabývajícím se bruselským lobbyingem.

<sup>213</sup> „Lobbying v evropském měřítku, tedy transparentní, otevřený a korektní, není nic špinavého ani zavrženíhodného“ (KŠB, Integrate); „Lobbying je přirozenou součástí života EU,..(..) Nicméně pojem lobbista ve vztahu k České republice příliš nezdůrazňuji. Pojem lobbying je tu stále vnímán dost negativně...“ (Interel, Euro 6/2004); „V zásadě se věnujeme lobbyingu. Jenže slovo lobbying nemá v Bruselu tak pejorativní význam jako v Česku“ (šéf Pražského domu, [www.EnvWeb.cz](http://www.EnvWeb.cz) 13.7.2004)

<sup>214</sup> Např. v rozhovoru pro časopis Ekonom, ve kterém poprvé veřejně oznámil své nové aktivity (Ekonom z 9.12.2004)

Typické je zaměření na celý region střední a východní Evropy, se kterým také souvisí nabízené služby zejména na zahraniční klientelu. V tomto ohledu se české bruselské poradenství přibližuje evropskému trendu, dle kterého se na jedné straně jen malý segment komerčních konzultantů zaměřuje na klienty z jiné země a na druhé straně převládá orientace na klienty z nízkého počtu zemí a zvláště podobného teritoriálního, politického a kulturního prostředí.

Z hlediska dalšího vývoje lze při pokračování současného trendu očekávat posílení personálního zastoupení bruselských kanceláří. Kromě SN Consultancies, které jsou zastoupeny pouze v Bruselu, a BXL Consulting, u kterého tento vývoj již probíhá, jsou všechny zbývající společnosti v Bruselu zastoupeny jednou osobou. Tyto „one-man-show“ jsou za současné situace, kdy je většina monitorovací a analytické práce vykonána týmem v ČR, sice dostačující, z dlouhodobého hlediska ovšem neudržitelné. Firmy jsou na bruselském člověku přímo závislé.

Jelikož se pravděpodobnost úspěchu dá odpočítávat od počtu navázaných kontaktů a dlouhodobě budované důvěryhodné pověsti, představovalo by náhlé vyměnění bruselského osazenstva velmi zásadní krok zpět. Společnosti by proto měly začít realizovat případné posílení bruselského zastoupení tak, aby nebyly nemile překvapeny případnými neočekávanými událostmi.

Pokud se tedy podíváme na působení českých subjektů v centru evropského rozhodování, ukazuje se několik rovin, které výrazně ovlivnily angažovanost českých subjektů na úrovni EU a které zastupování českých zájmů na evropské úrovni do určité míry ovlivňují do dnešní doby.

### *Shrnutí subkapitoly Český lobbying*

Vývoj ČR 90. let ovlivnil současné zastoupení českých subjektů v Bruselu především s ohledem na časový vstup do bruselské arény, strukturu subjektů a náplň jejich činnosti. Ačkoli již na počátku poslední dekády 20. století působili v Bruselu lobbisté z ČR, je evropská dimenze hájení českých zájmů spojena hlavně se zahájením přístupových jednání. Hlavním impulsem pro rozhodnutí o působení v centru rozhodování EU se stalo blížící se členství v EU, které zvyšovalo potřebu informací o pravidlech platných v EU a zároveň generovalo zájem o účast na procesu vytváření budoucích pravidel. Svoji roli sehrála rovněž přeměna samotného uspořádání ČR. Územně-správní reforma způsobila přesun části kompetencí z ústřední správy na krajské úřady, které bylo doprovázeno postupným

navyšováním vlastních finančních prostředků. Tato odstartovaná decentralizace ve svém důsledku výrazně ovlivnila strukturu českého zastoupení v Bruselu, neboť je téměř z jedné třetiny tvořena právě českými regiony.

Zvyšování zájmu o problematiku EU především až v souvislosti s jednáním o podmínkách přistoupení se projevilo v relativně dlouhodobém nedostatku informací. Proto počínajícímu zájmu o evropské záležitosti vlastně až do dne samotného přistoupení jednoznačně dominovalo hledání informací, které výrazným způsobem ovlivnilo český lobbying v Bruselu.

Poskytování informačních služeb o stávající a připravované legislativě tvořilo hlavní náplň činnosti většiny subjektů s bruselskou adresou ( s výjimkou regionálních zastoupení, která si za primární cíl stanovila podporu projektů v rámci snah o získání co nejvíce dotací ze strany EU.) Smyslem bylo poskytnutí včasného varování a dostatečného času na přípravu. Přímá komunikace s orgány EU proto byla převážně v duchu konzultací a získávání informací o stávajících a připravovaných předpisech EU. Lobbying v užším slova smyslu směřovaný na instituce EU se začal objevovat spíše až po vstupu ČR a EU, přičemž mu alespoň zpočátku dominovaly snahy o prosazení projektů na spolufinancování ze strany EU spíše než o změnu návrhu předpisu legislativního charakteru.

Jako další výrazný faktor ovlivňující aktivity českých subjektů na evropské úrovni byla identifikována vnitropolitická specifika České republiky. Svržení komunistického režimu a následná transformace českého hospodářství, politického systému a celé společnosti výrazně ovlivnilo zastupování zájmů na národní úrovni. Chyběla tradice, praxe i znalost zastupování zájmů a lobbyingu. V postupně se demokratizující společnosti vznikaly od počátku 90. let zájmové skupiny, které nebyly zvyklé se aktivně zapojovat do rozhodovacího procesu nebo být přímo konzultovány. Teprve postupně se začaly učit prosazovat své zájmy, které byly po řadu let dominantní výsadou úzkého okruhu mocenské a hospodářské elity, jež lobbying v českém prostředí zdiskreditovala a vtělila mu výrazně negativní nádech přetrvávající do dnešní doby.

Negativní postoj k lobbyingu se spolu s chybějící praxí aktivního ovlivňování politického procesu přenesl rovněž na evropskou úroveň zastupování českých zájmů, která byla po dlouhou dobu ve znamení nezájmu o aktivní ovlivňování procesu EU. Tyto znaky výrazně ovlivnily české působení v Bruselu vzhledem k tomu, že bruselské kanceláře jsou ve své činnosti do značné míry odkázané na podněty vzešlé z české strany. Proto se například negativní vnímání lobbyingu neprojevuje u zástupců českých subjektů působících v Bruselu,

jako především pro rozhodnutí působit na evropské úrovni se ukázala být oblast činnosti daného subjektu, míra regulace ze strany EU a množství aktivit na mezinárodní scéně.

Kromě převládajícího „business“ charakteru české bruselské přítomnosti je dalším typickým znakem nepřímé zastupování a preference využívání třetích subjektů, již dokládá přetrvávající dominance poradenských společností a národních asociací v bruselské struktuře českých subjektů. Jejich početní převaha dokládá přetrvávající potřebu zprostředkujícího subjektu, který zná prostředí EU, je schopen klienta v předstihu připravit na připravované změny a případně se přičinit o prosazení jeho zájmů vis-a-vis aktérům rozhodování na úrovni EU. Jejich komparativní výhodu vůči jiným subjektům a zvláště regionálním zastoupením představuje především personální složení, ve kterém převládají bývalí zaměstnanci české státní správy, kteří se navíc přímo účastnili přístupových jednání a ve své současné profesi profitují z předešlých zkušeností i kontaktů. Podobný profil zkušeností z působení ve státní sféře je také znakem zástupců jednotlivých firem. Na znalosti bruselského know-how svoji úspěšnou činnost postavilo i CEBRE, z hlediska zastoupení asociací nejaktivnější subjekt výrazně se profilující lobbisticko-poradenským směrem. Není náhodou, že jedinými přímo zastoupenými subjekty jsou velké firmy, které již dříve měly zkušenost s působením na mezinárodní scéně a jejichž přímé zájmy se dotýkaly aktivit EU.

Stanovení obecných závěrů z hlediska lobbingu a nejúčinnějšího způsobu hájení a prosazování vlastních zájmů závisí na konkrétním subjektu nebo přinejmenším skupině subjektů. Jeden z nejvýznamnějších faktorů, který stupeň profesionality lobbingu českých subjektů může potvrdit či vyvrátit, je čas. Platí to o to více, že v Bruselu se úspěšnost leckdy měří více z hlediska lidí, které znáte, než tím, co víte. Brusel a zvláště jeho evropská čtvrť představuje do určité míry svět sám pro sebe, ve kterém je působení postaveno na kontaktech a neustálém rozšiřování sítí. V tomto ohledu jsou všechny české subjekty v porovnání s etablovanými hráči bruselské arény v komparativní nevýhodě. Často již více než pětileté působení v Bruselu řadu zástupců českých subjektů této nevýhody zbavuje.

Dosavadní zkušenost nicméně ukazuje, že úspěšnost bruselských aktivit neodráží pouze schopnosti bruselského zástupce, ale někdy mnohem více závisí na zázemí samotného subjektu, který chce aktivitami v Bruselu něčeho dosáhnout. Teprve nyní si začínají české subjekty uvědomovat způsob fungování EU, skutečný průběh rozhodovacího procesu a reálné možnosti prosazování zájmů. V tomto ohledu se dosavadní průběh vytváření a etablování zastoupení českých zájmů jeví do značné míry jako etapa poznávání a zkoušení, která se bude

v následujících letech více profesionalizovat a pravděpodobně také více diverzifikovat na slabší a silnější hráče českého zastoupení v Bruselu.

Český lobbying v Bruselu čeká jistě zajímavá budoucnost, která do bruselské arény přinese nové subjekty i nové formy zastupování. Lze očekávat nejen postupný příchod většiny zbývajících regionálních zastoupení, ale i početně silnější zastoupení národních asociací. Stejně tak se nezdá být nereálný vstup dalších velkých českých firem, které doposud preferovaly využívání služeb poradenských společností, ale které budou mít zájem na vlastním prosazení svých zájmů.

### **6. 3. Jaké má Česko ekonomické zájmy v EU a jak je prosazuje<sup>215</sup>**

Téměř tři roky členství v Evropské unii prokázaly podle MPO pozitivní vliv na tuzemské vývozce. Zda budou exportéři konkurenceschopní a úspěšní, závisí v určité míře i na tom, jak se státním institucím, tedy i ministerstvu průmyslu a obchodu, daří prosazovat zájmy českých podnikatelů v Bruselu, kde se řeší otázky společné obchodní politiky. Důležité je přitom vymezit, jaké obchodně-ekonomické zájmy Česko vlastně má a jak je může v pracovních orgánech EU prosazovat. Tímto výchozím bodem by měla být Strategie prosazování obchodně-ekonomických zájmů České republiky v Evropské unii, kterou zpracovalo MPO a odsouhlasila ji česká vláda. Strategie slouží nejen pro informaci vlády, měla by přispět k orientaci podnikatelské veřejnosti v prioritách české obchodní politiky prosazovaných v unii a k tomu, aby se čeští výrobci, obchodníci a poskytovatelé služeb seznámili s možnostmi, jak mohou tuto obchodní politiku sami aktivně ovlivňovat.<sup>216</sup>

České pozice jsou prezentovány na zasedáních pracovních orgánů EU, a to představiteli MPO nebo obchodního úseku Stálého zastoupení ČR při Evropské unii. V případě, že se jedná o specifický zájem na prosazení české pozice, ke kterému je třeba

---

<sup>215</sup> Hospodářské noviny, Exportér č. 3/2006, článek „Jaké má Česko ekonomické zájmy v EU a jak je prosazuje“, text MPO, Milan Mostýn

<sup>216</sup> Hlavní body Strategie prosazování obchodně-ekonomických zájmů:

- Levný dovoz – konkurenční výhoda při vývozu.
- Na třetí trhy musí snadněji proniknout více průmyslového zboží.
- Z liberalizace a nových pravidel světového obchodu budou žít i české firmy.
- Obchodní překážky lze bořit i dvoustranně.
- Agrární reforma ve WTO, možná i v samotné EU.
- Budoucnost patří trhu služeb.
- Zájem ČR je zajistit ochranu duševního vlastnictví.
- ČR je proti zneužívání ochranných nástrojů obchodu.
- Akcent na rychle se rozvíjející ekonomiky.
- ČR chce rovnou soutěž na vnitřním trhu.

většiny hlasů dalších členských států, podnikají pracovníci MPO nominovaní v daných pracovních orgánech lobbying u svých partnerů v ostatních členských zemích. Napomáhají jim v tom pracovníci obchodního úseku Stálého zastoupení ČR při EU v Bruselu, případně při WTO v Ženevě.

V některých případech spolupracují i obchodně-ekonomické úseky (obchodní radové) zastupitelských úřadů. Přirozenými spojenci ČR jsou členské státy, které spojují růst konkurenceschopnosti s liberalizací obchodu. Ze starých členů to jsou Švédsko, Británie, Dánsko, Finsko, Nizozemsko a v řadě témat i Německo, z nových členů pak Lotyšsko a Estonsko. S těmito zeměmi, přáteli liberalizace a volného obchodu Česko posiluje neformální spojení, zejména prostřednictvím vazeb z Výboru pro otázky čl. 133. V některých případech se využívá partnerství se zeměmi, které se vyznačují podobným exportním profilem (z hlediska teritorií i oborů), jako jsou Slovensko, Maďarsko, Slovinsko, někdy i Polsko.

#### **6. 4. V Česku stále temno<sup>217</sup>**

Dosud jediný pokus vymezit aktivity lobbistů se v české politice objevil v návrhu etického kodexu poslance od Lubomíra Zaorálka. Tři řádky, které byly styku s lobbisty věnovány, však neřešily a ani nemohly řešit, kdo je lobbista, proč a jak by se měl registrovat, či co by případná registrace obnášela. Kodexy také jen zřídka obsahují sankční mechanismy, ale při obecně nízkém etickém povědomí by u nás i takový kodex byl krokem kupředu. Česká republika je jedinou zemí ve střední Evropě, kde dosud nebyl předložen byť jen návrh zákona o lobbyingu. Politici i pozorovatelé, se shodují, že šance, že se tak stane a nějaký návrh bude předložen nebo přijat, jsou mizivé. Aby měl zákon smysl, bude muset definovat lobbying, vymáhat registraci lobbistů, údaje o jejich schůzkách s vymezenými představiteli státu a samosprávy, jména klientů i částky, které klienti lobbistům platí. Některé kroky, jež by zvýšily průhlednost veřejného rozhodování a důvěru občanů v něj, lze ovšem provést i bez zákona. Sněmovna i Senát by měly spolu se zápisy ze zasedání výborů zveřejňovat také jména návštěvníků. Poslanci, senátoři, ministři a vysocí státní úředníci by mohli zveřejňovat své diáře schůzek. Pro politiky, kteří si čím dále častěji stěžují na tlaky lobbistů, se otevírá hned několik možností, jak vymezit pravidla lobbyingu. Ta sama o sobě nezaručí, že nebude

---

<sup>217</sup> Jan Růžička: Regulujme a hlídejme lobbying kvalitním zákonem

docházet k nepravostem, ale umožní snáze je poznat. To je v zájmu nejen veřejnosti, ale také politiků a lobbistů.

Lobbing je v českém veřejném životě tak novým pojmem, že se ještě neustálilo, zda psát "lobbying", "lobbing", nebo dokonce "lobbyismus". Objevují se totiž všechny tyto možnosti. Mnohem závažnější však je, že nikdo pořádně neví, co lobbing znamená. Z významové nejasnosti vyplývá problém, jak se k lidem zabývajícím se lobbingem a jejich aktivitám postavit. Měli bychom si však tuto otázku klást a hledat na ni odpověď. Jde totiž o důvěru v liberálně-demokratický režim. Až do kauzy Zdeňka Kořistky v roce 2004 se slovo lobbing v českém prostředí téměř nevyskytovalo. Jeden z těch, kteří údajně Kořistkovi nabídli úplatek za nevyslovení důvěry Grossově vládě, byl označen za lobbistu. Pojem byl užit, aniž by se příliš dbalo na jeho vysvětlení a zřejmě (možná dokonce hlavně) proto se uchýtil. Poněvadž se v celé kauze jednalo o uplácení, je lobbing od té doby dáván do spojitosti s korupcí. K tomu přispěly i další kauzy jako Unipetrol nebo biolíh, v nichž jsou Jacek Spyra, respektive František Vybíral označováni za lobbisty.

#### *Předvolební sliby regulace lobbingu*

Topolánkova vláda měla v předvolebním programu také regulaci lobbingu. Nicméně tento slib zřejmě zmizí v propadlišti dějin. Z balíku reformních zákonů totiž vypadl jeden z nejdůležitějších protikorupčních zákonů, který by upravoval působení lobbistů.

Vláda má přitom závazek, podle kterého chce lobbing regulovat, zakotven přímo v programovém prohlášení v části věnující boji proti korupci. „Vláda připraví právní opatření Regulující lobbing včetně transparentnějšího systému registrace lobbyistů“, napsala sama v prohlášení. Lobbyisté pracují v Česku absolutně bez pravidel. Nejsou registrováni a nemusí sdělovat, pro koho pracují.

Přestože jsou v České republice známy kauzy (některé nejznámější kauzy jsem uvedla výše), kdy se lobbyisté dopustili nekalého jednání, minulí ani současní vládní politici se do sepsání zákona nehrnuli a nehrnou.

Ministr, šéf současné Legislativní rady vlády Cyril Svoboda (KDU-ČSL) potvrdil, že v plánu zákonů, které chce koaliční vláda prosadit, zákon o lobbingu není. Podle Cyrila Svobody je otázka, zda lze lobbing uchopit zákonem. Podle jeho názoru se lobbista může zaregistrovat a dělat činnost transparentně. Zároveň se domnívá, že pokud bude chtít některý lobbista dávat úplatky, zákon ho nezastaví. Ovšem v názoru na potřebu zákonné úpravy



lobbingu se názory koalice různí. Např. poslanec Marek Benda se domnívá, že vy daný zákon vzniknout měl, nicméně neskrývá jisté pochyby o jeho účinnosti.

Politici z vládní koalice se v této souvislosti odvolávají na špatné zkušenosti ze Slovenska, kde zákon regulující fungování lobbyistů vláda navrhla, nicméně ho v parlamentu neprosadila. V Česku se o přijetí zákona regulujícího lobbying představitelé sněmovny pokusili poprvé v roce 2005. Poslanci ovšem tento návrh odmítli.

## **6. 5. Výběr z nejzajímavějších lobbistických případů ČR<sup>218</sup>**

### *Pojišťovací monopol*

Jistá významná pojišťovna si najala firmu CEC Government Relations, aby urychlila rozbití monopolu České pojišťovny v povinném ručení. Firma lobovala ve vládě i na ministerstvech a vláda v průběhu několika týdnů schválila návrh zákona. Bylo nutné ho schválit nejpozději v červnu 1999, aby mohl monopol padnout už na začátku roku 2000. Lobbyisté přesvědčili poslance k projednání zákona ve zkrácené lhůtě a nakonec kompromisní variantu podepsal prezident 20. června 1999.

### *Léky a pervitin*

Ministr vnitra chtěl zasadit ránu výrobcům drogy pervitin – tím, že prosadí, aby se volně prodejné léky s obsahem efedrinu dostali na seznam léků na předpis. Jeden ze zahraničních dodavatelů se zhrozil. Takové léky totiž není možné propagovat v reklamě a zisky firmy by díky tomuto opatření šly rapidně dolů. Proto si najal lobbistické firmy. Tím se podařilo přesvědčit příslušné úředníky, že hlavní surovinou výrobců drog nejsou prodávané léky, ale efedrin přímo od výrobce. Léky s efedrinem se tak nakonec na seznam nedostaly a nadále jsou volně prodejné.

### *Ochrana malých pivovarů*

Už legendární je následující příklad. Když byl ministrem financí Ivan Kočárník, malým pivovarům, které zastupoval Stanislav Bernard, podařilo prosadit daňové úlevy. Ty mají umožnit malým pivovarům přežít v tvrdé konkurenci gigantů, jako jsou například Plzeňský Prazdroj, Krušovice či Pražské Pivovary. Jednou z fint, které najatá společnost Burson

---

<sup>218</sup> Převzato z Mladé Fronty dnes, 4. 4. 2001, článek „Evropská unie považuje lobbování za velmi cenné“ autora Michala Kocka.

Marsteller použila, byla počítačová hra distribuovaná mezi poslance. Její princip spočíval v tom, že malí byli požíráni velkými.

### *Cigarety nejen od Phillipa Morris*

Při privatizaci společnosti Tabák do rukou koncernu Phillip Morris se vedl boj o to, zda bude mít tento koncern ochranu před konkurencí. Právě konkurenční firma J. Reynolds však najala lobbisty a ti přesvědčili státní úředníky, aby i jiné firmy mohly vyrábět v tuzemsku cigarety.

### *Firma zaplatila lobbistům, aby zůstaly stravenky<sup>219</sup>*

Posledním případem, který momentálně hábe českou lobbistickou scénou je kauza kolem stravenek navázaná na nedávný reformní balík. Jednou ze součástí reformy vlády Mirka Topolánka byla i snaha zrušit daňové zvýhodnění stravenek. Státní kase to mělo ušetřit dvě miliardy. Největší stravenková firma Sodexo Pass se ale rozhodla si byznys pojistit. Slíbila sto tisíc eur lobbistické firmě no comment!, informovali Reportéři ČT.

Firma měla zařídit, aby daňové zvýhodnění zůstalo zachováno po celý letošní rok. Firmy o tom sepsaly smlouvu, kterou zveřejnili novináři z pořadu Reportéři ČT. Půlku odměny, tedy 50 tisíc eur, měla firma no comment! dostat po podpisu reformy prezidentem Václavem Klausem. Druhá splátka má být letos na konci ledna.

Pikantní přitom je, že smlouva obsahuje ustanovení, že když se někdy v roce 2008 se stravenkami něco změní a daňové zvýhodnění padne, bude muset firma no comment! vrátit část odměny. Vláda nyní přitom chystá druhou fázi reformy a ministr financí Miroslav Kalousek se znovu pokusí stravenky zrušit.

Kalousek navíc v pořadu Reportéři v České televizi uvedl, že smlouva mezi Sodexo Pass a firmou no comment! neujde kontrole. "Samozřejmě tato smlouva bude pod drobnohledem finančního úřadu," řekl ministr financí. Nad smlouvou, která pomohla stravenkovému byznysu, se pozastavil i David Ondračka ze společnosti Transparency International.

---

<sup>219</sup> [http://ekonomika.idnes.cz/firma-zaplatila-lobbistum-aby-zustaly-stravenky-fbt-/ekonomika.asp?c=A080114\\_220408\\_ekonomika\\_miz](http://ekonomika.idnes.cz/firma-zaplatila-lobbistum-aby-zustaly-stravenky-fbt-/ekonomika.asp?c=A080114_220408_ekonomika_miz)

## Závěr

Ve své disertační práci nacházím množství závěrů, které mohou pomoci každému z nás při aplikaci lobbingu a odvaze se k lobbingu odhodlat. Je patrné, že lobbing se na starém kontinentě stále ještě nedostává takový prostor, jak by to bylo potřeba a jaký by si zasloužil. Základní princip lobbování – zkvalitnění legislativy prostřednictvím argumentů podložených názory odborníků a lidí z praxe – je neustále překrývaný pověstí spojenou s korupcí, podplácením a prospěchářstvím. Musím bohužel konstatovat, že tento pohled lobbingu velice škodí.

Vzhledem k současné podobě institucionálního uspořádání Evropské unie, rozhodovacích mechanismů, včetně procesů interního přerozdělování finančních prostředků Evropské unie, usilují členské státy o maximální prosazení národních zájmů ve všech oblastech, kde je to jen trochu možné. Důsledkem je velmi obtížné dosahování politických kompromisů k zásadním otázkám života a dalšího směřování Evropské unie, včetně procesu odstraňování posledních překážek v rámci Jednotného vnitřního trhu. Dvanáct nových hráčů v lobbistické aréně Evropské unie se musí přizpůsobit pravidlům již nastoleným bývalou patnáctkou.

Slovo "Brusel" je synonymem rozhodovacího centra spojené Evropy. V hlavním městě Belgie se nachází mocenské centrum Evropy, zde vznikají zákony, rozhoduje se o žádostech, přijímají se rozhodnutí s účinkem na všechny členské státy Evropské unie. Proto je potřeba koordinovat zájmy členských států jakožto i zájmových skupin. Je zde ještě více než na národní úrovni poptávka po odbornosti a politickém managementu profesionálních lobbujících.

Ti, kdo rozhodují na poli Evropské unie, pracují na zákonech a rozhodnutích, které řeší život stovek milionů evropských obyvatel a ovlivňují bezmála každý hospodářský a sociální sektor unie. Mnozí úředníci unie spatřují pro jednotný evropský vnitřní trh nutnost doplnění a to ve sjednocování se zájmy hospodářství a jejich svazů. Jeden důvod tohoto úmyslu leží v zájmu těch, kteří politicky rozhodují, uzpůsobit dalekosáhlá rozhodnutí tak, aby byla únosná a realizovatelná.

Ti, kdo se aktivně podílejí na politickém procesu Evropské unie, jsou díky svému spolupůsobení v pozici, kdy mohou obhajovat své zájmy. Jsou s těmi, kdo rozhodují, v přímém kontaktu. Skupiny, které mají určité zájmy a nerealizují je aktivní účastí, jsou

nuceny žít s pravidly, které s jejich vlastními zájmy příliš nekorespondují. Zůstávají nejen vyjmuti z politického procesu, ale i pozadu ve vztahu k integrovaným zájmům konkurence.

Lobbující skupiny přijaly v Bruselu hned na začátku dominantní úlohu. Dlouhé roky byly exkluzivně v popředí zemědělské lobbovací skupiny. To není nic divného, protože tomuto sektoru přináší přibližně dvě třetiny celkového rozpočtu Evropské unie.

Dnes je Brusel skutečně evropský. "Access", přístup do bruselské arény, nachází více a více skupin, zájmových sdružení, států i jednotlivců. Lobbování představuje pro zájmy členů (zájmové skupiny) záštitu, ochranu či zachování určitých privilegovaných práv nebo výhod (například kolektivní odměny, příspěvky a podobně). Lobbování kromě toho spolupůsobí v politickém systému. Dalo by se dokonce říct, že je v něm domestikováno. Svázanost se spoluutvářením politického procesu je spojeno stále větší měrou s rozhodnutími těch, kteří mají v rukách výkonnou moc.

Je lobbování politika? Rozhodně ano. Seriózní moderní lobbování je součástí politického procesu. Ti, kdo rozhodují, jsou cíleně informováni a existuje snaha je nasměrovat určitým směrem. Lobbování ovlivňuje informační vybavení politického procesu, jeho obsahové aspekty, formulace a realizace. Politika je odkázána na podporu z vnějšku. Dříve přebíraly 100% informační úlohy politické strany a svazy. Ale jejich vlastní problémy, dynamizace politiky a její narůstající technokratizace vedou v rozhodovacím procesu ke vzniku informačního vakua, které může být v mnoha oblastech vyplněno lobbováním. Pro rozhodovací proces je žádoucí externí věcná kompetence lobbujících subjektů.

Vnášení věcné kompetence do politického rozhodovacího procesu se samozřejmě neuskutečňuje nezištně a bez postranních myšlenek. Když se ve specializovaných oblastech přináší do rozhodovacího procesu expertíza z vnějšku, je všem zúčastněným jasné, že za tím vším stojí nějaký zájem. Nejde však o nic zavrženíhodného, ale jen o naplnění politických a sociálních realit. Každá informace však je jako mince a má tudíž dvě strany. Jedna strana je čistá informace a ta druhá je právě ono ovlivňování.

Jak se něco oznamuje? Kdy? Komu? Kým? Ve všech těchto faktorech je vliv obsažen. Proč by tedy expertíza externích subjektů neměla mít vliv na rozhodování v politické oblasti? Jak řekl John F. Kennedy: "Pro politika je nejlepší možnost, jak si utvořit vlastní názor na určité téma, poslouchat všechny zainteresované a zúčastněné lobbisty."

Samozřejmě záleží na zkušenosti i na politickém postřehu: mělké žádosti, snaha o moc, nebo zavádějící, popletené a špatné informace k tomu určené nejsou. A záleží i na načasování. Nejlepší šance, že jeho prosby najdou slyšení a vliv, má první v tomto procesu.

Prvořadým pracovním úkolem lobbování je, aby adresát začlenil dodanou informaci daného subjektu do svého názoru na ten, který problém.

Lobbing je v českém veřejném životě tak novým pojmem, že se ještě neustálilo, zda psát "lobbying", "lobbing", nebo dokonce "lobbyismus". Objevují se totiž všechny tyto možnosti. Mnohem závažnější však je, že nikdo pořádně neví, co lobbing znamená. Z významové nejasnosti vyplývá problém, jak se k lidem zabývajícím se lobbingem a jejich aktivitám postavit.

Česká strana se ohledně prosazování zájmů v bruselské aréně probudila pět minut po dvanácté. Pomineme-li zastoupení ČR na vládní úrovni (Stálá mise), v některých zájmových sdruženích (například Svaz průmyslu a dopravy ČR zastupuje vyslanec při Svazu evropských zaměstnavatelských organizací – UNICE, Svaz zemědělských družstev a společností ČR se podílí na aktivitách Konfederace evropských zemědělců a družstev – COPA/COGECA), bylo zastoupení českých podniků a společností na evropské úrovni před naším vstupem do EU poměrně nevýrazné.

Za polehčující okolnost lze bezpochyby označit finanční náklady kvalitního zastupování skupinových zájmů. Přímé zastoupení v Bruselu si mohou dovolit skutečně jen významné podniky, o čemž vypovídá příklad ČEZu a Českých drah. Většina ostatních firem, pro jejichž zdravý vývoj je lobbing v Bruselu neméně důležitý, musí volit cestu nepřímého zastoupení, prostřednictvím národních zájmových svazů, evropských nebo dokonce světových. A právě zde se nachází Achillova pata České republiky. Předpokladem úspěšného eurolobbingu je totiž kvalitní národní lobbing. Nejsou-li čeští hráči schopni obhajovat své pozice na domácím hřišti, stěží mohou očekávat uspokojujivý výsledek na evropských kolbištích. Průvodními znaky zastupování skupinových zájmů v ČR se tak stává značná roztříštěnost a nedostatečná koordinace mezi jednotlivými oborovými sdruženími, asociacemi, komorami atd. Ti se ve většině případů nedokáží shodnout na společném postupu ani si zvolit společného reprezentanta pro vztahy se zahraničními.

Lobbing už dnes není výsadou americké průmyslové špičky v předsálí Kongresu, ale účinným nástrojem jak obstát v prostředí založeném na dynamické výměně informací. Čím dříve se naučíme tento nástroj využívat, tím snáze budeme schopni prosadit své zájmy v nesčetných jednáních, které nyní po vstupu do EU v bruselské aréně zažíváme.

Vzhledem k velikosti České republiky, síle a možnostem naší ekonomiky a také „váze našeho hlasu“ v rámci rozšířené Evropské unie by bylo velmi neprozíravé, kdyby i Česká republika a její subjekty, které s ní do Evropské unie vstoupily, neusilovaly po vzoru

původních členských zemí o využití všech nástrojů k prosazení svého národního zájmu. Velice závisí na schopnosti efektivního využití všech výše uvedených nástrojů a dále na tom, jak jsou jednotliví lobbisté schopni prezentovat vlastní návrhy, vyjednávat, přijímat a jednat o kompromisech, prosazovat určité zájmy a především vytvářet koalice. Právě schopnost, kvalita a efektivita lobbistického působení, ať již na oficiální diplomatické, či nediplomatické úrovni je významnou součástí aktivního působení jednotlivých lobbistických seskupení.

Lobbisté se musí vypořádat nejen s nelehkou úlohou přisvědčovatele, ale i s převážně odmítavým postojem veřejnosti k jejich aktivitám. Navzdory tomu se však neváhají do lobbingu pouštět. Aby jejich snahy byly úspěšné, nestačí jim jen znát správné lidi, potřebují mít dostatečnou zásobu argumentů, vypracovaných legislativních analýz a musí disponovat lobbistickým know-how. Vědět, jak lobbovat je velice důležité, proto byl této oblasti v mé práci věnován dost značný prostor.

Při porovnání lobbingu v Evropě a na americkém kontinentě rozdíly nejsou tak výrazné, ale díky bohatší tradici je v USA lobbování více etablováno než v zemích Evropy. Významným rozdílem je způsob regulace lobbingu. Zatímco Washington určuje poměrně podrobně pravomoci a povinnosti lobbistů v zákonech, Evropa stále věří různým etickým kodexům a doporučením a ponechává čistotu lobbingu bez pojištění speciálními zákony. I tento fakt možná pomáhá posilovat nedůvěru vůči eurolobbistům. Samotný lobbying alespoň ve svém původním anglosaském pojetí je velmi prestižní a úctyhodná profese. V USA se mu veřejně věnují známí politici, být lobbistou je pro mnohé vrcholem kariéry. Lobbováním se tu rozumí přesvědčování vlivných lidí o správnosti klientova názoru na ten či onen zákon. Přesvědčování nesmí překročit přijatelný etický rámec. Vyloučena je korupce a vydírání, přestože ani to někdy nechybí, jak jsme se mohli přesvědčit např. při aféře Abramoff

Je zjevné, že se struktura lobbingu v Evropské unii pomalu posouvá k více demokratickému modelu. Dochází k posunu, protože už není nejvlivnější institucí Rada EU – tedy hlavy států, které zastupují jednotlivé státy na základě intergovernmentalismu, ale nejvhodnějšími institucemi k lobbingu se stávají EP a Komise. Nejen tento posun přispívá k demokratizaci celého procesu, velkým přispěvatelem je lobbying samotný. Žádný zákonodárce na světě není schopen vědět vše o všem, není schopen vnímat všechny aspekty daného problému. Prapůvod vzniku lobbingu tkví v zájmových skupinách. Různé lobbingské skupiny jsou různě silné a mají různé zájmy. Téměř nikdy žádná skupina nedostane všechno, za co lobuje. Zákon je většinou kompromisem různých názorů a zájmů různých lobbistických

skupin. I když lobbying různých zájmových subjektů u volených zákonodárců v EU není samospasitelný, je jedním z důležitých přispěvovatelů k demokracii v Bruselu.

Vždy se budou setkávat různé, protichůdné názory, vlivy, představy a někde při zákonodárcích se budou setkávat. Konkurenční boj, tak jak ho známe z každodenního života, se tedy nevyhýbá ani lobbyingu. A stejně jako konkurence zkvalitňuje produkci výrobků, tak i konkurenční boj jednotlivých lobbistů zkvalitňuje výsledek, který vznikne střetáváním různých zájmů. To, která z prosazovaných idejí nakonec bude zakomponována do legislativy, závisí kromě jiného i na síle podpory. Náзор jednotlivce je méně než názor skupiny lidí a méně než názor obecný. Toto pravidlo musí mít každý lobbista na paměti, a musí proto při prosazení vlastních názorů získat co nejširší podporu.

Na začátku disertační práce jsem si vytýčila hypotézu, že tzv. etický lobbying je zákonnou a potřebnou činností, která při zachování základních pravidel a principů nemá nic společného s korupčními praktikami. Ukázalo se, že se tato hypotéza potvrdila, a že když se lobbuje podle pravidel, která jsou obsažena ve všech etických kodexech zabývajících se lobbyingem, jedná se o regulérní činnost. Motivace k dodržování těchto pravidel je nemalá. V lobbistickém kruhu totiž ten, kdo zásady lobbyingu poruší a namísto lobbování se rozhodne pro korupční praktiky, navždy ztratí důvěru a z celého „cechu“ lobbistů bude vyloučen. Lobbisté sami mají velký zájem na očištění jména lobbyingu, a proto v případech porušení zásad postupují nekompromisně.

Domnívám se, že existují předpoklady, že se o budoucnost lobbyingu nemusíme obávat. Nejen v českém, ale v evropském prostředí se objevilo množství případů, kdy se prostřednictvím lobbyingu zájem určité skupiny změnil v zájem obecný a byl prosazen do zákonů či jiných závazných předpisů. Je nesporné, že lobbying je jedním z fenoménů 21. století a dovolím si vyslovit názor, že zájmové oblasti, ve kterých se bude lobbovat, se budou více rozšiřovat a význam lobbyingu jako aktivity směřující k prosazení konkrétního zájmu nadále poroste.

## Literatura

- 1) Andersen, S. S. , Eliassen, K. A. , Making Policy in Europe, London, sage Publication 2001
- 2) Bednář M. : Etika lobbingu, Marketing Media, č. 8/1999 a č. 9/1999
- 3) Časopis Euro, 19. 6. 2000 – článek Tykadla v Bruselu
- 4) David, R. , Politologie, Olomouc, Fin 1996
- 5) Greenwood J. : Representing Interest in the European Union
- 6) Holman, R. , Dějiny ekonomického myšlení, Praha, Beck 1999
- 7) Hradil O.: Analýza lobbingu českých firem v EU
- 8) Hospodářské noviny, 16. 6. 2003
- 9) Janda, K., Berry, J., Goldman, J., Huff, E.: Výzva demokracie - systém vlády v USA. Praha, 1998
- 10) Koppl P. : Seminář ekologických organizací (Innsbruck, 13. 5, 1997)
- 11) Labouková, Š. , Zájmové skupiny, Lobby, Acte Oeconomica Pragensia, 7, 1999, číslo 3
- 12) Maurer, L. , Euro – Lobbying, Wien, Orac Verlag 1994
- 13) Mitchell, W. C. , Munger, M. C. , Economic Model of Interest Groups: An Introductory Survey, American Journal of Political Science, Vol. 35, No 2, May 1991
- 14) Mladé Fronty dnes, 4. 4. 2001, článek „Evropská unie považuje lobbování za velmi cenné“ autora Michala Kocka
- 15) Olson, M. , The Logic of Collective Action, : public Goods and the Theory of Groups, 18th ed. , Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts 2000
- 16) Olson, M. , The Rise and Decline of Nations, London, Yale University: New Haven 1982
- 17) Prchal M. – Výrobci tahačů: Hubená léta máme za sebou, Hospodářské noviny, 5. 4. 2004.
- 18) Richardson, J. , Pressure Groups, Oxford, Oxford University Press 1993
- 19) Richardson, J. , European Union: Power and Policy – making, London, Routledge 2001
- 20) Říchová, B., Přehled moderních politologických teorií, Portál, Praha 2000
- 21) Říchová, B. , Úvod do současné politologie, Praha, Portál 2002
- 22) Schwalba-Hoth F. : Lobbování v Bruselu: Co je potřeba vědět před vstupem do EU?
- 23) Somr Z.: Do EU se silnými podnikateli a silnou komorou, výtah z časopisu Lobby (konference, Praha 14. 10. 2002)



- 24) Stiguer, G. , The Theory of economic Regulation, Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 1, No 1, Spring, 1971
- 25) Svoboda, J. : Zájmové skupiny v USA – [www.spolwed.web2001.cz/stud\\_mat](http://www.spolwed.web2001.cz/stud_mat)
- 26) Šrein, Z.. , Mechanismy hospodářské politiky Evropské unie, Praha, VŠE 1999
- 27) Štofánik Š.: Lobbing na Slovensku, časopis Business Slovakia, říjen 2003
- 28) Van Schendelen, E. , Jak lobbovat v EU aneb Machiavelli v Bruselu, Centrum strategických studií 2004
- 29) Vašíček M. : Zájmy, zájmové skupiny a lobbying
- 30) Vertrag zur Grundung der Europäischen Gemeinschaft, část pátá, oddíl 1, odst. 3, článek 213 (in Vertrag von Amsterdam, Bonn, Europa Union Verlag 1998)
- 31) Wilson, J.: Jak se vládne v USA. Praha, 1995
- 32) Žák, M. , Velká ekonomická encyklopedie, Praha, Linde 1999

### **Webové zdroje**

Česká centrála cestovního ruchu-CzechTourism: [www.czechtourism.cz](http://www.czechtourism.cz)

České dráhy,a.s.: [www.cd.cz](http://www.cd.cz)

ČEZ, a.s.: [www.cez.cz](http://www.cez.cz)

CEBRE: [www.cebrecz](http://www.cebrecz)

CER: [www.cer.be](http://www.cer.be)

COPA/COGECA: [www.cogeca.be](http://www.cogeca.be)

CzechInvest: [www.czechinvest.cz](http://www.czechinvest.cz)

CzechTrade: [www.czechtrade.cz](http://www.czechtrade.cz)

[www.eu.lobby.net](http://www.eu.lobby.net)

Hlavní město Praha: [www.praha-mesto.cz](http://www.praha-mesto.cz)

Hospodářské noviny: [www.ihned.cz](http://www.ihned.cz)

Interel: [www.interel.cz](http://www.interel.cz)

Jihočeský kraj: [www.kraj-jihocesky.cz](http://www.kraj-jihocesky.cz)

Kocián-Šolc-Balaščík: [www.ksb.cz](http://www.ksb.cz)

Ministerstvo zahraničních věcí: [www.mzv.cz](http://www.mzv.cz)

Ministerstvo zahraničních věcí, portál o EU: [www.euroskop.cz](http://www.euroskop.cz)

M.M.C. Euroconsult,Ltd.: [www.euroconsult.cz](http://www.euroconsult.cz)

PBA Group: [www.jzp.cz](http://www.jzp.cz)

SN Consultancies: [www.sn-consultancies.com](http://www.sn-consultancies.com)

Stálé zastoupení ČR při Evropské unii: [www.mzv.cz](http://www.mzv.cz)

Svaz průmyslu a dopravy: [www.spcr.cz](http://www.spcr.cz)

UNICE: [www.unice.be](http://www.unice.be)

Zastoupení Evropské komise v České republice: [www.evropska-unie.cz](http://www.evropska-unie.cz)

Zastoupení Středočeského kraje při ES v Bruselu: [www.stredocech-eu.cz](http://www.stredocech-eu.cz)

Zlínský kraj v Bruselu: [www.kr-zlinsky.cz/eu](http://www.kr-zlinsky.cz/eu)

<http://www.esc.eu.int/pages/en/org/groups.htm>

[http://www.europarl.eu.int/abc/visit/visit\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/abc/visit/visit_de.htm)

[http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/lobbies/communication/annex2\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/lobbies/communication/annex2_en.htm)

[http://www.europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/lobbies/communication/groupint/ent.htm](http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/lobbies/communication/groupint/ent.htm)

[www.protocolservice.cz](http://www.protocolservice.cz)

[www.transparency.sk](http://www.transparency.sk)

<http://www.nros.cz/01dload/soutez/machotkova.pdf>

### **Články**

1) BALOUN,V.(2000): Naučíme se čestnému lobbingu? Aneb Jak donutit starostu New Yorku splnit slib voličům. *Veřejná správa* 47/2000.[elektronická verze]

2) BBC Czech(2004): Zastoupení regionů v Bruselu – důležité nástroje lobbování, 9.12.2004

3) BRYNDA,H.(2003): Bém i Kasl se shodují: Pražské zastoupení v Bruselu nefunguje zcela efektivně. *Radio Praha*, 23.7.2003.

4) CIZELJ,B.: *Zastupování zájmů v Bruselu*. In:

<http://www.hkcr.cz/soubor.aspx?id=291>(14.12.2004)

5) ČTK(2004): Středočeši budou v Bruselu prosazovat především hospodářské zájmy. 12.3.2004.

6) ČTK(2004): Jihočeši otevřou bruselskou kancelář v dubnu, obsadí ji na podzim. 17.3.2004.

7) ČTK(2004): Březina: Nejprve připravíme lidi, pak otevřeme kancelář v Bruselu. 4.10.2004.

In: [http://www.janbrezina.cz/aktuality/aktuality\\_37.htm](http://www.janbrezina.cz/aktuality/aktuality_37.htm) (14.12.2004)

8) Do Bruselu! Kontakty hledá stále více regionů. In: [www.EnviWeb.cz](http://www.EnviWeb.cz) 13.7.2004

9) DUDA,M.(2004): CEBRE in the Year 2004: Accession to the EU as an Opportunity. *Czech Business Today* 12/2004 [elektronická verze].

10) Euractiv.cz(2005): V institucích EU je zaměstnáno 130 Čechů. In:

<http://www.euractiv.cz/print.cgi?cid=1223&sid=2&pid=2> (11.3.2005)

- 11) Evropská komise rozhodla o vítězných projektech Fondu soudržnosti 2004, 4.1.2005. In: [http://www.strukturalni-fondy.cz/index.php?show=000002013015\(25.4.2005\)](http://www.strukturalni-fondy.cz/index.php?show=000002013015(25.4.2005))
- 12) FIALA,P.(2001): Česká republika: transformující se nebo konsolidovaný politický systém?
- 13) *Středoevropské politické studie*. Vol.3(1). [elektronická verze]
- 14) GAJDOŠ,M.(2004): Lobbying v Evropské unii. In: *Lobbyismus versus korupce*. Praha: Institut pro středoevropskou kulturu a politiku, s. 41-60.
- 15) HUTAR,Z.(2000): Etika ve veřejné správě. Kdo nekrade, okrádá rodinu? *Veřejná správa* 16/2000 [elektronická verze]
- Jazyková poradna Ústavu pro jazyk český při Akademii věd. In: [www.ucj.cas.cz/poradna/odpo.html](http://www.ucj.cas.cz/poradna/odpo.html)
- 16) KUČERA,R.(2004): Lobbying v Evropské unii. In: *Lobbyismus versus korupce*. Praha: Institut pro středoevropskou kulturu a politiku, s.36-40.
- 17) KUČERA,R.(2004): Lobbing v Evropské unii. *ČRo6*. Názory a argumenty. 2.10.2004.
- 18) MRKLAS,L.(2001): Reprezentace zájmů jako politický a zároveň politologický fenomén. *CEVRO* 3/2001, s. 3-5. [elektronická verze]
- 19) Otevření kanceláře v Bruselu je náročný krok, který by nás měl udržet v první lize. Rozhovor s Andreou Löfflerovou – KŠB. *Integrace*, 8.10.2003. In: <http://www.integrace.cz/integrace/tisk.asp?id=711> (14.4.2005)
- 20) PODDANÝ,L.(2001): Obejde se Česká republika bez lobbingu? *Integrace*, 11.5.2001. In: <http://www.integrace.cz/integrace/tisk.asp?id=309> (10.9.2004)
- 21) ZAHRADNÍK,J.(2004): Jihočeský kraj má návod, jak mezi Prahou a Budějovicemi rychle postavit železnici i dálnici. *CEVRO* 9/2004. [elektronická verze]

### **Studie**

- 1) Donath-Burson-Marsteller a Factum Invenio(2005): *Průvodce účinným lobbováním v ČR*. [elektronická verze]
- 2) WAWROSCZ,P. a Slováčková,P.(2001): *Rizika a přínosy vstupu ČR do EU z pohledu právního řádu*. In: <http://www.vlada.cz/1250/vrk/rady/ses/dokumenty/studie/slovackova.pdf> (14.3.2005)

### **Periodický tisk**

- 1) BUCHERT,W. a ČECHOVÁ,Z.(2004): Střední Čechy mají zastoupení v Bruselu. Nyní

očekávají peníze z fondů Evropské unie. *MF Dnes* 17.3.2004, s.C1.

2) FRIDRICH,M.(2001): Lobbying v Evropské unii: běh na dlouhou trať. *Směr Evropské unie*. Příloha Mezinárodní politiky 10/2001, s. 19-20.

3) FRIDRICH,M.(2004): V Bruselu je víc lobbistů než kdekoli jinde. *Hospodářské noviny*. 14.6.2004, s.5.

4) FRIDRICH,M.(2004): Lobbisté v Bruselu. Dveře k informacím a odrazový můstek k zakázkám. *Hospodářské noviny*. 18.6.2004, s.10.

5) FRIDRICH,M.(2005): Bruselské lobbování po česku? Zaběhnutá věc. *Hospodářské noviny*. 8.4.2005, s.8.

6) GINTEROVÁ,M.(2004): Účinný lobbying hory přenáší. *Ekonom* č.26, 17.-23.6.2004,

7) GINTEROVÁ,M.(2004): Malý rádce. Jak na to, abyste v Bruselu uspěli. *Ekonom* č.26, 17.-23.6.2004, s.52-53.

8) HANDL,E. a MARTINOVIČOVÁ,M.(2005): Rozjíždí byznys v Bruselu. *Profit*, 21.3.2005, s.8.

9) Havel,P.(2004): Potravináři po vstupu do EU vystoupili razantněji. *Lobby* 9/2004. In: <http://www.lobby.cz/2004/09-04/01.htm> (24.4.2005)

10) HOLÝ,J.(2004): Výsledky místních podniků se v rozpočtech krajů neodrazí. *Právo*.3.12.2004.

11) KOUBOVÁ,K.(2000): Tykadla v Bruselu. *Euro* 19.6.2000. In: <http://www.interel.cz/web2004/article.php?id=13&lang=cz> (10.9.2004)

Kraj chce mít zástupce v Bruselu. *MF DNES* 15.4.2005, s.2. [elektronická verze]

12) KUBERNÁT,P.(2000): Jak se lobbuje v Bruselu? *Ekonom*, Integrace České republiky do Evropské unie, 12/2000, str.V.

13) Na Česko jsem nezanevřel. Rozhovor s Pavlem Teličkou. *Ekonom* 9.12.2004. In: [www.novinky.cz/04/55/83.html](http://www.novinky.cz/04/55/83.html) (15.12.2004)

14) Právní kultura EU se od české diametrálně liší. Rozhovor s Pavlem Bratinkou. *Lobby* 2003. In: <http://www.lobby.cz/2003/11-03/08-11-03.htm> (15.9.2004)

15) PŠENIČKA,J. a ŠTĚTKA,J.(2002): Stínoví vládcí. *Euro* č.16, 22.4.2004, s.3.

16) PŠENIČKA,J. a ŠTĚTKA,J.(2002): Vlčí smečka. *Euro* č.16, 22.4.2004, s.22-27.

17) Středočeši v Bruselu. *Ekonom* č.13, 25-31.3.2004, s.13.

18) Upevnit postavení naše organizace. *Zemědělec* 4.4.2005, s.6.

19) Už nás v Bruselu slyšíte? *Euro* 16.8.2004, s.32.

20) Významná setkání v Bruselu. *Železničář*.

<http://www.cd.cz/static/old/Zeleznicar/TCD/Tcd2000/6brusel.htm>

## Přílohy

*Zastupování zájmů v Bruselu v číslech*

*Příloha č. 1 Struktura existujících lobbistických zastoupení v Bruselu*

Typ zastupujícího úřadu	Počet
Obchodní a profesní organizace v EU	290
Obch. a profes. Organ. zabývající se lobbováním v EU	205
Poradci specializující se na záležitosti EU	200
Zájmové skupiny a nevládní sdružení	191
Regionální zastoupení	158
Národní sdružení	155
Obchodní a odvětvové komory (CCI)	42
Zaměstnanecské organizace	35
Odborové organizace	31
Náboženská sdružení a ostatní	11
<b>Celkem</b>	<b>1.318</b>

*Zdroj: Dr. Boris Cizelj, ředitel Slovinské obchodní a výzkumné asociace*

*Funkce lobbistických zastoupení:*

- Poskytování informací o nařízeních EU, programech společenství a možnostech financování z EU a vývoji v EU a ve členských státech EU
- Zastupování svých členů v příslušných evropských sdruženích
- Lobbování u orgánů EU ve specifických otázkách jménem svých členů
- Usnadnění navazování kontaktů pro své členy
- Poskytování dalších služeb na základě individuálních požadavků
- Propagační činnost členů a posilování subjektů evropského image

*Příloha č. 2: Typologie lobbistických zastoupení v Bruselu*

<b>Koho zastupují</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obchodní sdružení a komory</li> <li>• Profesionální sdružení</li> <li>• Zaměstnanecké organizace a odborová sdružení</li> <li>• Nevládní sdružení</li> <li>• Poradenské, právní, lobbistické a PR společnosti</li> <li>• Vlády regionálních a federálních celků, místní úřady a města</li> <li>• Korporace, banky, společnosti</li> </ul>
<b>Jak zastupují své členy</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Přímě - jejich členové jsou zájmovými organizacemi</li> <li>• Nepřímě - jejich členové jsou sdruženími zájmových organizací</li> <li>• Smíšený způsob - členové jsou sdruženími, zájmové organizace jsou členy těchto organizací</li> </ul>
<b>Motivace členů</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Očekávané přínosy (informace, vliv na rozhodování EU, image, atd.)</li> <li>• Přinejmenším vyhnout se ztrátám plynoucím z nepřítomnosti v Bruselu</li> </ul>
<b>Právní postavení úřadů</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neziskové organizace registrované jako ashl (zkratka ve francouzském jazyce) v Belgii, plně funkční, příznivý daňový režim</li> <li>• Zastupující úřady zahraničních organizací, neregistrované jako právnické osoby, jen zastupující</li> <li>• Registrované jako obchodní jednotky, plně funkční, platící veškeré daně</li> </ul>
<b>Základní funkce</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktivní lobbování u evropských institucí</li> <li>• Všeobecná reprezentace a podpora zájmu svých členů</li> <li>• Informace o EU</li> <li>• Pomoc členům při komunikaci s institucemi EU</li> </ul>
<b>Velikost úřadů</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menší úřady - do 3 zaměstnanců</li> <li>• Úřady střední velikosti - 3 až 5 zaměstnanců</li> <li>• Velké úřady - více než 5 zaměstnanců</li> </ul>

*Zdroj: Dr. Boris Cizelj, ředitel Slovinské obchodní a výzkumné asociace*

Příloha č. 3: Navržené lobbistické zastoupení kandidátských zemí

Země	Typ úřadu				Celkový počet
	CCI*	R&D spojení	Zastoupení u Evr. sdr.	Jiné	
ČR	X-	X	-X		2
Estonsko		X			1
Maďarsko	X				1
Polsko		X	X		2
Slovinsko					0
Lotyšsko					0
Kypr					0
Litva					0
Malta		X-			1
Slovensko		X			1

Vysvětlivky:

\* Obchodní a odvětvové komory

Příloha č. 4: Lobbistické zastoupení nově přistoupěných zemí

Země	Typ úřadu				Celkový počet
	CCI*	R&D spojení	Zastoupení u Evr. sdr.	Jiné	
ČR			XX	XX	4
Estonsko				X	1
Maďarsko		X	X	XXX	5
Polsko	X	X		X	3
Slovinsko	X-	-X			1
Kypr					0
Lotyšsko					0
Litva					0
Malta	X-		-X		1
Slovensko			X		1

Obě přílohy zdroj: Dr. Boris Cizelj, ředitel Slovinské obchodní a výzkumné asociace

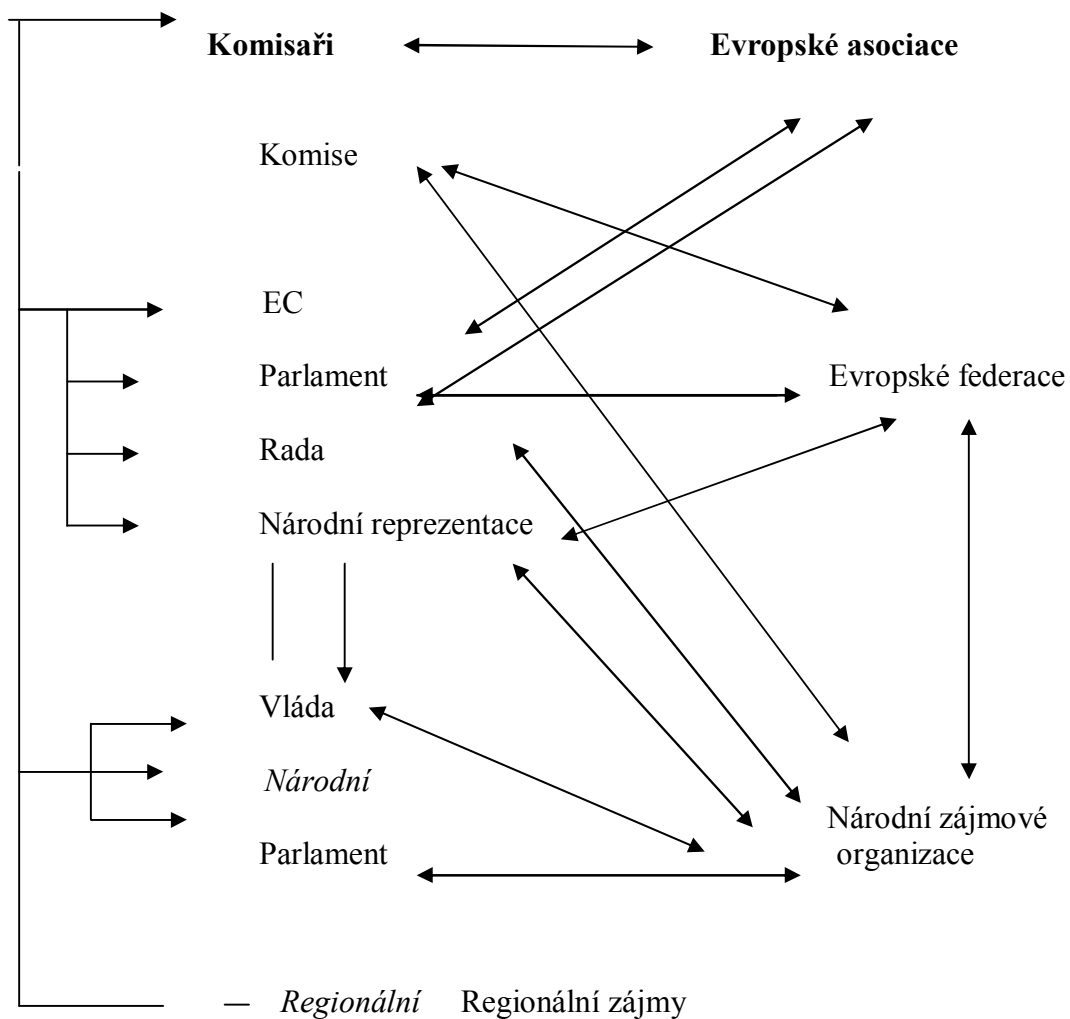
*Příloha č. 5: Hlavní aspekty lobbingu pro financování projektu z prostředků EU:*

- Stanovit nejvhodnější program/podmínky účasti ve výběrovém řízení pro daný projekt
- Zajistit potřebný expertní tým k přípravě předložení nabídky na projekt s jasně určenými cíli
- Zjistit, na jaké priority a kritéria bude při výběru předložených nabídek kladen důraz
- Přesné informace o postupech a účastnících (institucích i osobách), zapojených do výběrového řízení
- Pomoc koordinátorovi projektu v získání přístupu k vhodným partnerům pro projektové konsorcium (v souladu s prvním bodem), zejména k místním partnerům
- Zajistit podporu projektu všemi příslušnými úřady a jinými organizačními jednotkami včetně delegace EU v dané zemi
- Zajistit prezentaci projektu na vysoké profesionální úrovni za použití informačních počítačových technologií
- Pomoc instituci koordinující projekt, aby dosáhla patřičné viditelnosti a image u evropských orgánů, zejména u příslušných složek Evropské komise

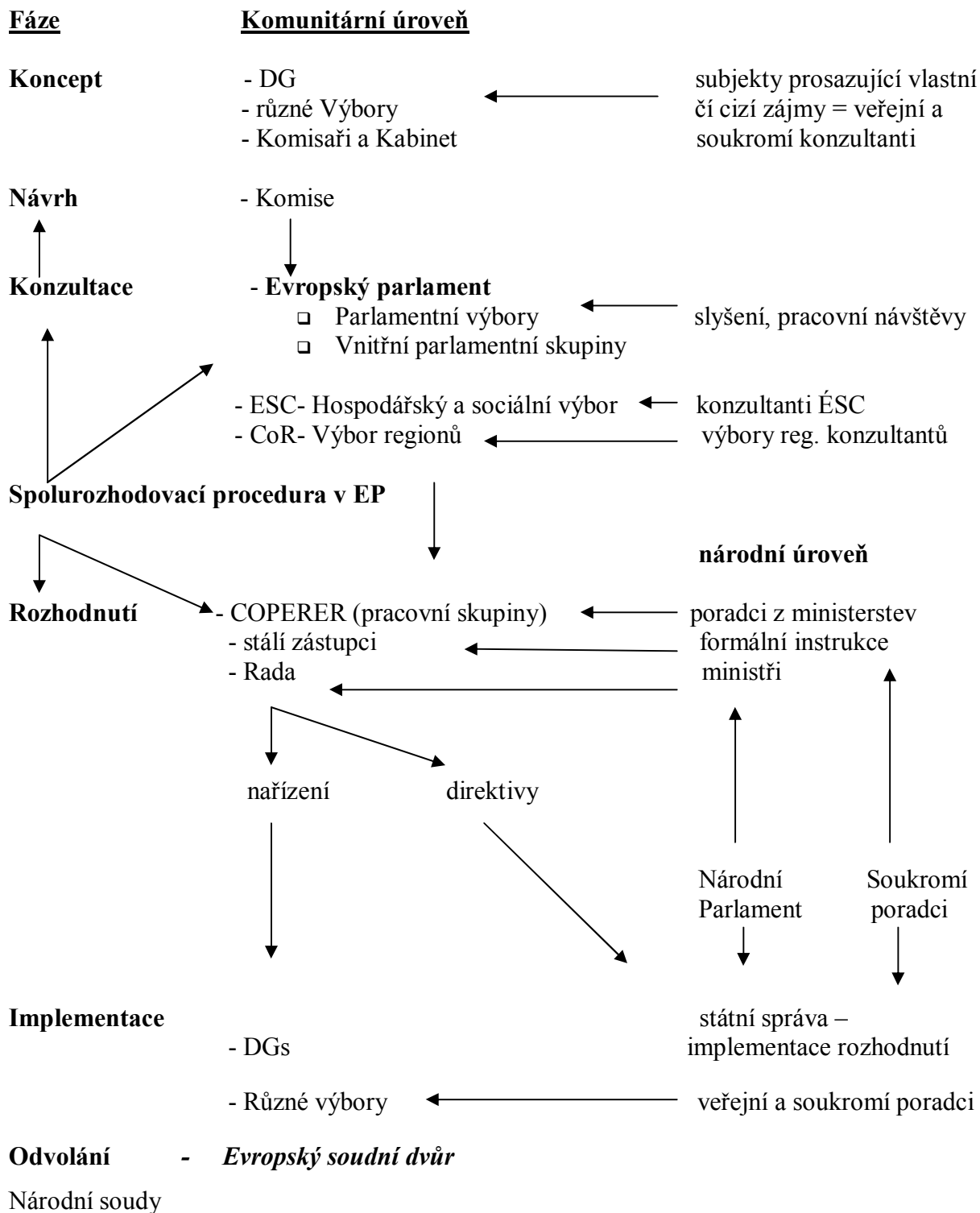


Příloha č. 6: Proces tvoření evropských politik

**Stupeň**                      **Instituce**                      **Zájmová skupina**



**Příloha č. 7: Rozhodovací proces v EU**



**Příloha č. 8: Příklad písemného pozměňovacího návrhu**

K návrhu zprávy o nařízení předloženém Evropskému parlamentu a Radě o založení Evropské železniční agentury (European Railway Agency)

(COM(2002)23 – C5-0046/2002–2002/0024(COD))

Výbor pro regionální politiku, dopravní a cestovní ruch

## EUROPÄISCHES-PARLAMENT

1999



2004

*Ausschuß: Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr*

Datum: 25. September 2002

**ÄNDERUNGSANTRAG von:** Hannes SWOBODA

zum ENTWURF EINES BERICHTS/ **Gilles SAVARY** PE 314.700  
EINER STELLUNGNAHME von

**über/zu den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur**

Vorschlag für einen Beschluss KOM/SEC/SYN: KOM Dok  
(2002) 23 C5:0046/2002

Unterschrift:

(Änderungsantrag 7)  
Artikel 29 Abs 1

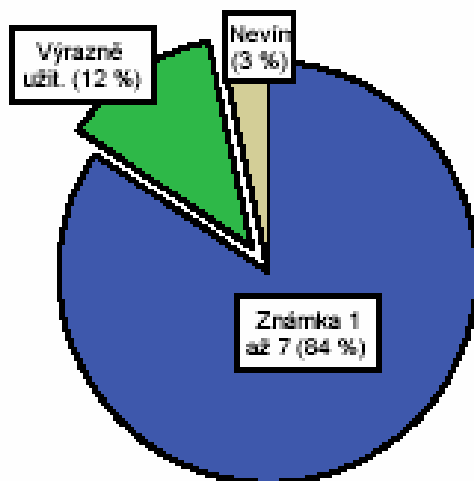
1. Dem Verwaltungsrat gehören an:  
- sechs Vertreter des Rates,  
- sechs Vertreter der Kommission,  
- drei unabhängige Persönlichkeiten ohne Stimmrecht, die aufgrund ihres anerkannten branchenspezifischen Sachverständns von der Kommission ernannt wird.

1. Dem Verwaltungsrat gehören an:  
- sechs Vertreter des Rates,  
- sechs Vertreter der Kommission,  
- **sechs Vertreter des sektoralen Sozialen Dialogs,**  
- drei unabhängige Persönlichkeiten ohne Stimmrecht, die aufgrund ihres anerkannten branchenspezifischen Sachverständns von der Kommission ernannt werden.

### *Justification*

*Der Verwaltungsrat hat weitreichende Kompetenzen hinsichtlich der Arbeitsweise und des Arbeitsprogramms der Agentur. Um eine kongruente und konsistente Arbeit der Agentur zu ermöglichen, die sich mit sämtlichen Aspekten des Schienenverkehrs auseinandersetzt, ist eine Berücksichtigung der Sozialpartner unerlässlich.*

Příloha č. 9: Hodnocení politiků z hlediska oblíbenosti v ČR



Pramen: DBM & al., 2005

Graf 7: Pouze jeden respondent z osmi (12 %) přiznává, že lobbisté jsou velmi užiteční (známka 8 až 10). Čtyři respondenti z pěti (84 %) hodnotí lobbying hůře. Nejpozitivněji hodnotí lobbování politici z ČSSD (18 %, známka 8 až 10) a politici bez politické příslušnosti (16 %, známka 8 až 10).

*Příloha č. 10*

*Rozhovor s guru evropského lobbingu Rinusem van Schendelenem při jeho návštěvě v Brně*

Převzato z <http://www.e-polis.cz/view.php?id=201&catid=5>

*V České republice má výraz „lobbing“ stále negativní konotaci. Jde opravdu o nekalé praktiky?*

Snahu prosadit vlastní zájem není třeba nijak kriminalizovat, je to odvěká a přirozená součást politiky i obchodu. Slova přišlo z USA, kde se v předsálí Kongresu – *lobby* – snažili zástupci skupin setkat se zákonodárci a podat jim svůj názor na projednávanou problematiku. Dnes to funguje stejně, jen na mnohem profesionálnější a institucionalizované úrovni. To je také důvod, proč EU oficiálně zahrнула lobbing do legislativního procesu, přísun informací zvenčí je pro ni nesmírně hodnotný.

*Znamená tedy lobbing pro EU přínos nebo nebezpečí?*

Členové Evropského parlamentu, stejně jako členové Komise, milují informace od lobbistů, získávají tak větší nezávislost na oficiálních, většinou národních zdrojích. Navíc je pro zpravodaje Komise, odpovědné za přípravu návrhu legislativy, mnohem jednodušší a levnější sbírat údaje od zájmových skupin, než kdyby tyto analýzy museli zadávat nebo vypracovávat sami. V tomto tkví obrovský přínos pro evropské instituce. Podmínkou ale je, aby dveře Unie byly otevřené všem. Velkým paradoxem je, že čím větší je konkurence zájmových skupin, tím získává zpravodaj větší monopol na informace a tím také moc.

*Lze považovat podklady a informace od zájmových skupin za věrohodné? Mají pro evropské zákonodárce nějakou objektivní hodnotu?*

Samozřejmě, že jako celek nikoliv. Každá ze zájmových skupin předloží pouze svou část příběhu a věci, které se pro daný cíl nehodí, jednoduše vypustí. Zato však ona zpracovaná část je důvěryhodná a často podpořená odbornou analýzou nebo výzkumem. Komise si pak nabyté informace spojí v jednolité příběh. Pokud by informace nebyly seriózní, lobbista by ztratil v očích institucí váhu a důvěru, kterou už nikdy nezíská zpět. Systém má tak trochu samočisticí charakter a velmi dobrou historickou paměť.

*V jednom starším rozhovoru jste řekl, že v labyrintu EU je mnoho lvů, ale málo lišek. Stále tento příměr platí?*

Zatím ano. Je pochopitelné, že potřebujete mít sílu jako lev. Ale mnohem důležitější je být jako liška, používat mozek a umět manévrovat. V obou případech však nesmíte, jako zájmová skupina, zůstat izolováni, ale vytvářet široké koalice, jen v těch máte šanci svůj záměr prosadit. To co potřebujete, je mít moc a vliv, musíte být vtahováni do záležitostí, mít schopnost se přizpůsobit, a pak nemáte skutečné protivníky. Ať už se vydáte kteroukoliv cestou, vždy musíte mít podporu dalších zemí nebo skupin Evropy.

*Není podle vás velký počet lobbistů kontraproduktivní?*

Položme si otázku, jaké máme alternativy? Nelobovat? Když to nebudete vy, někdo jiný toho prostoru využije. Vy musíte bojovat za své specifické zájmy, o tom je svoboda v Evropě. Souhlasím, že dnes má tendenci lobovat téměř každý, a systém tak ztrácí efektivitu. Unie se snaží redukovat velký počet zájmových skupin tím, že se budou nyní u EU registrovat a tím dostanou jakousi přednost ve slyšení. Součástí registrace je i zveřejnění klientů, pro které lobbista nebo skupina pracují. To vidím jako možný problém, není žádoucí, aby se jména zadavatelů zveřejňovala.

*Jak tedy lobbistická skupina dosáhne toho, že si jí evropská instituce všimne?*

Zájmové skupiny musejí stále přicházet s nějakou invencí. Metod je mnoho, ale hlavní zásada zní, čím méně se o vašich záměrech veřejně ví, tím lépe. Chcete-li ovlivnit názor zákonodárců a veřejnosti prostřednictvím mediální show, není to problém, ale patrně pak jen stěží najdete partnera do vyjednávací koalice a úředníka, ochotného naslouchat. Proto se zájmové skupiny snaží vyvíjet chytřejší techniky lobbingu jako je výzkum, analýzy, odborné studie atd. Stále více také využívají internetu a moderních technologií. Anebo se velké korporace rozhodnou spojit s paradoxně opoziční iniciativou, jako to udělal např. Philip Morris. Jeden z největších výrobců tabáku se spojil s hnutím proti kouření a zdravotnickými organizacemi a vynakládá obrovské finanční prostředky na výzkum a léčbu srdečních onemocnění.

*Jak byste ohodnotil práci českých lobbistů a zájmových skupin v Bruselu?*

V rámci své práce a seminářů v Bruselu jsem se setkal s českými zástupci ze soukromé i veřejné sféry. Češi mají obrovskou chuť se neustále vzdělávat a zdokonalovat. Musím však říct, že jim chybí elementární znalosti, jak to ve skutečnosti v Bruselu chodí, jak opravdu

evropské instituce fungují. Vaši lidé například stále věří v moc Rady, v rámci této instituce ale už k velkým změnám v legislativě nedochází, záležitosti jsou dávno předjednány na nižších úrovních. Tím Češi ztrácí na ostatní země. Český ministr nikdy sám neochrání české zájmy v Radě. Je nutné zaútočit na Komisi, kde se všechna legislativa teprve vytváří. Zvláštní je, že tyto znalosti mají studenti, se kterými jsem se setkal v Brně na semináři, což je pro ně nesmírnou výhodou. Pokud budou v této oblasti pracovat, mají slušné vstupní znalosti. Vláda by mohla jejich zkušeností využít např. v průběhu českého předsednictví, budou se rychleji a snáze orientovat.

*Zmínil jste české předsednictví, čím může Česká republika přispět Evropskému společenství?*  
Česká republika převezme předsednictví ve velmi významném období pro celé Společenství. V roce 2009 budou nové volby do Evropského parlamentu a návrhy nové Komise, do konce roku 2008 proběhne revize Společné zemědělské politiky, jejíž dopady se projeví také v průběhu českého předsednictví a bude se rýsovat také konečná podoba ústavy EU. Takže na český stůl se dostane mnoho významných otázek. ČR může využít balíkových jednání a prosadit spoustu protichůdných záležitostí. Pro každou z 27 zemí existuje něco, co mohou získat nebo ztratit. Češi jsou jako národ šachistů, rádi o věcech přemýšlejí, zkoumají je, vynalézají, je to součást vaší mentality. Je jen potřeba této schopnosti využít.

*Má vůbec malá země příležitost ovlivnit velké věci? Budou nás velké země brát vážně?*  
Není to o tom, že jste malá země. V takový moment může malá země prosadit více než např. Německo, protože neohrožuje ostatní. Například Německo chce mít vyřešenu evropskou ústavu, neméně důležitá je otázka zemědělství pro Francii, pokud bude ČR schopna zorganizovat odpovídající jednání a připravit atraktivní balíček pro evropské partnery, bude to velká výhoda a pak může tuto hru hrát. Země ale potřebuje stabilní vládu, odpovědné ministry a odborníky. A hlavně začít s přípravami už teď.