

Transparentní lobbying přesahuje účinnost jediného zákona

Weston Stacey

- výkonný ředitel Americké obchodní komory v ČR

Lobbying je základní a nezbytnou součástí demokracie a dobrého vládnutí. Provádí-li se správně, umožňuje tvůrcům politik a těm, kdo o nich rozhodují, získávat informace a chápat názory, které jim dávají možnost lépe se rozhodovat. Problém lobbyingu je zároveň problémem vládnutí samotného: je třeba zajistit, aby individuální zájmy, hnány nekalými finančními praktikami a zvláštními kontakty, nezískaly kontrolu nad rozhodovacím procesem a neztvrdily nad zájmy většiny.

Otázka lobbyingu přesahuje záběr/rádus jediného zákona. Abychom byli schopni efektivně zabránit zneužívání lobbyingu je potřeba nastavit přísná pravidla pro financování politických stran, zveřejňování majetku a příjmů jednotlivých úředníků a veřejných činitelů, zajistit větší transparentnost a osobní odpovědnost při zadávání veřejných zakázek a v rámci legislativního procesu, větší odpovědnost a transparentnost na straně podniků a sdružení, a dále také otevřít přístup k informacím protikorupčním organizacím, médiím a široké veřejnosti. K tomu je nezbytná vyšší míra občanské zodpovědnosti všech výše zmíněných účastníků procesu. Nejsilnější hráči musí v demokratickém procesu respektovat svou roli a chovat se otevřeně a eticky. Slovem eticky není myšleno dodržování litery zákonů: dodržovat zákon není věcí etiky, znamená to nejednat protizákonně, zločinně. Slovem eticky zde mám na mysli, jednat v těsném souladu s duchem, zákona. Samotný fakt, že naši "nejlepší" lobbisté nikdy neodhalují, s kým se setkávají a o čem diskutují, znamená, že oni sami považují své chování za něco, co jde potenciálně nad rámec lobbyingu, směrem ke zločinu.

Na druhou stranu, široká veřejnost, či už jednotlivci, podniky nebo sdružení, by měla mít právo setkávat se a diskutovat s politiky o nejrůznějších problémech, i když nesouhlasí s jejich poselstvím. Také není možné vytvářet předpisy, jejichž implementace a používání v praxi jsou tak drahé a časově tak náročné, že by automaticky byla odepřena jednotlivým občanům nebo malým občanským sdružením možnost lobbovat. Nejlepší cestou tak může být požadavek otevřenějšího přístupu veřejnosti a větší transparentnosti jak při zadávání veřejných zakázek, tak v legislativním procesu, kdy bude vliv peněz okamžitě vidět a otevře se možnost o něm diskutovat.

Česká republika není jediná země, která musí čelit tomuto problému. Některé systémy vládnutí jsou postaveny na výsostném postavení lobbyistů/subjektů se zvláštními zájmy, a jsou-li tyto sníženy na úroveň zájmů všech ostatních subjektů, zhroutí se. Systém USA, který není založen na principu přiznání větší síly zvláštním zájmům, se snaží lobbying regulovat prostřednictvím řady stále složitějších pravidel. I se všemi svými pravidly ale například předchozí administrativa odmítla zveřejnit informace o společnostech, se kterými konzultovala svou energetickou politiku. Toto je skvělý příklad toho, jak může vést lobbying k selhání demokracie. A také příklad, ze kterého by se Česká republika mohla poučit a vyhnout se mu.

Financování nebo uplácení politických stran?

Tomáš Zdechovský

- ředitel agentury Commservis.com
- komunikační specialista a poradce českých a zahraničních politiků

Již v historických společnostech se poddaní a podřízení snažili ovlivnit rozhodování mocnějších ve svůj prospěch, případně ve prospěch své skupiny. V současnosti nese efektivní nástroj propagace určitých postojů označení lobbying. Sedm písmen skrývajících za sebou soustavné prosazování skupinových zájmů zejména v médiích, na veřejnosti, u orgánů státu a jeho představitelů. V dnešní době je ale ve většině případů pro takové jednání charakteristická naprostá netransparentnost. Jako omílané klíšé tak zní volání po tom, že by se cílem politických stran mělo stát „zprůhledňování“ vlastních aktivit v největší možné míře. I my se ale musíme umět přihlásit k podpoře politické strany.

Pozadí financování politických stran zakryto mlhou

Jsme součástí civilizované Evropy, ve které je transparentnost standardem. Avšak budeme-li blíže pátrat po veřejně přístupných informacích týkajících se pozadí financování politických stran v České republice, zjistíme, že jich existuje jen velmi omezené množství. Na veřejnost prosakují velmi sporadicky a často jsou skutečnosti na hony vzdálené (jak se dozvídáme později se zvětšujícím se objemem zveřejněných komentářů k té či oné kauze). Před několika měsíci se čeští novináři věnovali průzkumu financování kampaní politických stran, projekty zhruba propočítali a zjistili, že oficiálně udávané částky realizované kampani neodpovídají. V dokumentaci chyběly květiny, billboardy a další „nenápadné“ položky. Reakcí politiků bylo vleklé mlčení a mediálně tak celá kauza postupem času prostě vyšuměla. Málokdo totiž prokáže, že pro tu či onu kampaň byla využita přesně stovka billboardů a ne o polovinu více.

Za všechny takové případy, které rozhýbaly stojaté vody českého politického rybníčku, nelze nepřipomenout kauzu Miroslava Topolánka a jeho dovolené v Itálii před dvěma lety. Mlha, která zakrývala financování pobytu bývalého předsedy vlády v Toskánsku, byla tak hustá, že by se dala krájet. Další spekulace byly navíc vyvolány faktem, že na snímcích z luxusního pobytu byl Topolánek zachycen ve společnosti lobbistů a předních českých podnikatelů. Náhoda a křivé nařčení nebo jen špička ledovce?

Sponzorské dary jsou vrcholem pyramidy

Zdroje, ze kterých jsou politické strany financovány lze jednoduše rozdělit do několika kategorií. První z nich jsou členské příspěvky, dále mimořádné příspěvky členů a příznivců za to, že

byli za politickou stranu zvoleni. Taková částka se obvykle pohybuje v rozmezí 1 – 10 procent z platu nebo ve výši jedné výplaty. Zásadním je pro politické strany příspěvek od státu, který odvisí od procentuálního zisku ve volbách. Nejproblematictější kategorií finančních zdrojů politických stran jsou příspěvky sponzorů a podporovatelů. Ne náhodou slýcháme v této souvislosti velmi často termín korupce, podplácení či úplatkářství.

„Představíme-li si tyto zdroje rozložené do pater pyramidy, budou sponzorské dary v její úplné špičce. Naopak základnu tvoří členské příspěvky. Střední příčky drží příspěvky státu a mimořádné členské příspěvky za funkci. Ačkoliv jsou dary podporovatelů pomyslným vrcholem pyramidy financování politických stran, jsou oblastí nejméně průhlednou. Rovnice je tady ale velmi jednoduchá: pokud se tyto aktivity stanou transparentními, nebude existovat korupce.“



Obr. Zdroje financování politických stran – pyramidální model

Lobbing není nic špatného (dělá-li se tak, jak má)

Lobbing můžeme také chápat jako záměrné ovlivňování politických rozhodnutí. V případě, že k tomu dochází zákonnými způsoby, je vše v pořádku. Lobbing jako činnost ve své podstatě s sebou nemá nést a nenese negativní konotace. S politiky je navíc potřeba se setkávat, což v současné době kromě vlivných podnikatelů pocítují i zástupci neziskových organizací a občanských sdružení, kteří bez toho, aby dali o svých aktivitách vědět, nejsou schopni činnost svých zájmových skupin financovat.

Mezi nejaktuálnější kauzy řešící situaci opačnou, tedy nezákonné praktiky a formy lobbingu spojené s financováním politických stran směřující k prosazení vlastních zájmů, patří případ odchodu Martina Romana z vedení ČEZ, který je na českém politickém poli zejména stranou TOP 09 komentován jako záležitost, která bude mít na českou domácí politiku zásadní dopad, jelikož je veřejným tajemstvím, že politické strany, vyjma TOP09, byly, jak tvrdí Karel Schwarzenberg, ČEZ sponzorovány. Ve zprávách o hospodaření politických stran ale zmínky o energetickém gigantu úplně chybí.

Lobbování. Ne korupce!

Záměrné ovlivňování prováděné jakýmikoli způsoby může snadno přejít v korupci, tedy zneužívání svěřené pravomoci k soukromému či skupinovému prospěchu. O nezákonné jednání se jedná v případě, že by prosazovaná věc neoprávněně zvýhodnila nebo naopak poškodila určitou osobu nebo skupinu. Dále pokud by došlo k narušení veřejného zájmu a propagovaná věc by byla pro funkcionáře osobně výhodná.

„Nepřípustné dále je, aby lobbovaný vyžadoval za prosazení určitého záměru protislužbu nebo platbu.“

Ve Spojených státech či v sousedním Německu je transparentnost politických stran naprostou samozřejmostí, proto si v současnosti nelze vytyčit jiný cíl než systematický nátlak na politické subjekty ve smyslu zveřejňování a zprůhledňování informací týkajících se jejich aktivit. Jen tak se onen hustý mlhový opar nad otázkou financování politických stran může rozplynout.

Zákon proti špinavému financování politiky

Ondřej Liška

- Strana zelených

Zelení dokončili zákon proti špinavému financování politiky

(Tisková zpráva SZ, 27.5.2011)

Strana zelených splnila svůj slib a dokončila návrh radikální novelizace několika zákonů, které řeší financování politických stran. Zákon zohledňuje také doporučení skupiny GRECO a neziskových organizací. Na rozdíl od návrhů jiných politických stran řeší většinu nešvarů při financování stran a volebních kampaní.

„Dnes předám sekretariátům parlamentních politických stran i Úřadu vlády náš návrh zákona s výzvou, aby si jej osvojili. Pracovali jsme na něm několik měsíců. Pokud naši politici opravdu chtějí rozetnout klientelistický kartel dusící českou společnost, nemohou tento zákon odmítnout. Kauzy posledních měsíců ukazují, že praní špinavých peněz přes politické strany je v Česku realitou. Veřejnost tak uvidí, která členka a člen parlamentu chce s korupcí opravdu zatočit,“ říká předseda Strany zelených Ondřej Liška.

“Neprůhledné financování české politiky je jedním ze zásadních zdrojů politické krize, úpadku politické kultury a paralýzy českého vládnutí. Financování politických stran v Česku je úzce spjato s přebujelou korupcí a klientelismem. Jedním z kroků, jak vybědnout z táhlé krize politiky, je přijetí novely zákona o politických stranách, která radikálně zprůhlední jejich financování,“ říká místopředsedkyně zelených Petra Kolínská.

Na vypracování návrhu zákona se podílel právní expert Strany zelených František Korběl, který říká: „Do návrhu novelizace jsme zařadili všechny body, o nichž se doposud jen mluvilo. Návrh novelizuje sedm zákonů, počínaje důkladnou novelou zákona o sdružování v politických stranách, přes změny zákona o omezení plateb v hotovosti a zákona o NKÚ až po jednotlivé volební zákony pro volby do obou komor Parlamentu ČR, Evropského parlamentu a zastupitelstev krajů a obcí.

„Přístup současné politické elity především ke kauze Drobil prokazuje, že nelze očekávat z jejich strany účinné kroky k zprůhlednění financování politických stran a to především proto, že politici přes zjevné důkazy ostentativně popírají, že by s financováním jejich politických stran bylo cokoli v nepořádku. Navrhovaná opatření mohou být předmětem diskuze, ale je každopádně nutné aktivními kroky prolomit nechuť politiků nechat veřejnost nahlédnout pod pokličku jejich stranických financí,“ dodává Václav Láška, expert na boj s korupcí.

Podpořte zákon proti černému financování politických stran

Strana zelených předala v pátek 27. května 2011 parlamentním politickým stranám a Úřadu vlády ČR návrh zákona, který výrazně zprůhlední financování politických stran.

Návrh předpokládá novelizaci sedmi zákonů a jeho principy jsou:

1. Zvláštní bankovní účet pro financování volebních kampaní. Příjmy a výdaje zvlášť pro každé volby.
2. Stanovení mezní hranice nákladů (stropu) na volební kampaně v závislosti na druhu voleb.
3. Vyhotovení předběžné a závěrečné zprávy o volebních nákladech a předložení těchto zpráv NKÚ. Zprávy budou veřejně přístupné na internetu.
4. Všechny finanční operace nad určitý limit (5000 eur) provádět pouze bezhotovostní cestou s identifikací plátce a příjemce.
5. Účetnictví stran přezkontrolovat jednou ročně nezávislým auditorem vylosovaným MF ČR ze seznamu Komory auditorů ČR.
6. Zveřejňování výročních zpráv stran na internetu a transparentní projednání výročních zpráv formou správního řízení např. před NKÚ.
7. Výroční zprávy by měly obsahovat jasnější a podrobnější informace.
8. Zavedení povinnosti poskytovat informace v oblasti hospodaření včetně smluv hospodářské povahy.
9. Zpřísnění požadavků na transparentnost i pro obchodní společnosti zřizované politickými stranami.
10. Zveřejňovat všechny dary ve výročních zprávách a na internetu.
11. Omezit zákonem výši členského příspěvku maximálně na 5 000 Kč.
12. Ve výroční finanční zprávě uvádět i nepeněžité dary a přehled o poskytnutých službách, půjčkách, úvěrech a jiných i bezúplatných plněních.
13. Stanovit přesná pravidla pro oceňování a vykazování věcných darů – podrobnosti stanoví prováděcím předpisem MF ČR.
14. Získá-li strana či hnutí věcný dar v rozporu se zákonem, automaticky je jí ukládána pokuta ve výši rovnající se dvojnásobku hodnoty daru.
15. Na politiky, kteří kandidují samostatně, se v otázkách hospodaření vztahují stejná pravidla jako pro strany a hnutí.
16. Strany a hnutí musí zaplatit za služby poskytnuté v souvislosti s volební kampaní tržní ceny.
17. Sankce za překročení limitu na volby ve výši dvojnásobku tohoto překročení a za překročení výše členského příspěvku.

Lobbing bez pravidel?

Karel B. Müller

- VŠE
- editor a spoluautor knihy *Lobbing v moderních demokraciích*, nakladatelství Grada, 2010
- http://www.grada.cz/lobbing-v-modernich-demokraciich_5985/kniha/katalog/

Otázka institucionalizace (a regulace) lobbingu se v českém politickém prostředí už stala evergreenem. Nedostatek politické vůle i politických kompetencí prozatím bránily tomu, aby se přistoupilo alespoň k základním krokům v otázce institucionalizace postavení reprezentantů zájmových skupin (lobbistů) v rozhodovacích procesech. Český veřejný diskurs je uvězněn v začarovaném kruhu negativního vnímání lobbingu. Za lobbisty jsou často označováni lidé, kteří domlouvají zákulisní čachry a ví jak vysávat peníze daňových pokladníků do soukromých kapes. Seriózní lobbisté se pak pochopitelně brání tomu, aby byli za lobbisty označováni a stigmatizace lobbingu tak paradoxně reprodukuje kulturní deficit, který brání upevňování i rozvoji demokracie v Česku.

Institucionalizace lobbing je měřítkem vyspělosti demokracie

Snaha etablovat terminologii i praktiky lobbingu je výrazem snahy nalézat nové způsoby veřejného rozhodování, které budou otevřenější, transparentnější, přístupnější veřejné kontrole, férovější i efektivnější zároveň.

Není náhodné, že právě Polsko, Litva a Maďarsko patří k několika málo evropským zemím, které v nedávné době přijaly právní regulaci lobbingu. Postkomunistické země se vyznačují menší institucionální efektivitou a většina z nich se potýká s problémem slabého (a velkého) státu, nedostatečně rozvinutou občanskou společností a slabými liberálními tradicemi. Jejich politická i právní kultura je nejen negativně ovlivněna několika generační zkušeností nesvobody, ale také negativními ekonomickými a sociálními důsledky ekonomické liberalizace, jež negativní dědictví komunismu v jisté míře posilují. Nebezpečí kolonizace jak státu, tak veřejné sféry nejsilnějšími ekonomickými zájmy je zde větší než v etablovanějších demokraciích.

Největším výdobytkem liberální demokracie je diferenciací politického a ekonomického systému, mezi kterými existuje v jistém smyslu přirozená a neodstranitelná přitažlivost. Snaha tuto přitažlivost prakticky i institucionálně narušovat tak, aby nedošlo k jejich vzájemné symbióze, by měla být permanentním úkolem a zájmem všech demokraticky smýšlejících lidí. Tuto přitažlivost je možné nabourávat pomocí institucionalizace (a tedy i ztransparentňování) vzájemného *rozhraní* mezi oběma systémy. Pokud dokážeme lépe identifikovat a koordinovat vzájemné střetávání ekonomického a politického prostředí, dokážeme jasněji identifikovat a konstruovat tato prostředí jako dvě vzájemně oddělené a férově provázané sociální sféry. Regulace lobbingu je důležitým nástrojem utváření *rozhraní* mezi politickým a ekonomickým systémem a stěžejní podmínkou rozvoje a udržitelnosti liberální demokracie.

Regulace lobbingu je reakcí na výzvy globalizace

Potřeba institucionalizace lobbingu však není výsadou postkomunistických zemí. Jednou z hlavních charakteristik současných ekonomických procesů a vztahů je jejich vyvazování z lokálních kontextů národních států. Oceňovaným výdobytkem globálního kapitálu je možnost utéci od důsledků svého jednání a tedy také od odpovědnosti. Ačkoli lobbing je fenomén vzešlý z anglosaské tradice demokratického vládnutí, a to jak pokud jde o jeho praktikování, tak pokud jde o jeho institucionální regulaci, potřeba jeho institucionalizace se dnes projevuje také mimo anglosaskou oblast.

V důsledku narůstajícího počtu a významu nadnárodních ekonomických aktérů dochází ke stále hlubšímu narušování zavedených formálních i neformálních mechanismů zájmového zprostředkování. To se týká především politických systémů s tradicí korporativistického zprostředkování zájmů, jakými jsou například Francie, Německo či Švédsko, kde dochází díky narůstajícímu vlivu a fluktuaci globálních ekonomických aktérů k narušování zavedených praktik, sítí a komunit místních ekonomických elit. Není náhodné, že právě EU se snaží hrát roli evropského lídra v institucionalizaci lobbingu, neboť je to především ona, která je nositelem jak uvolňování, tak krocení tržních sil, které jdou nad rámec národních států.

Lobbing jako zdroj expertízy

Potřeba institucionální regulace lobbingu je důsledkem nárůstu komplexity a složitosti vládnutí vedoucí k posilování významu odborného vědění v rozhodovacích procesech. Lobbing může být cenným zdrojem expertízy přispívající ke kvalitě politického rozhodování a regulace lobbingu může vést k posilování tohoto pro demokracii blahodárného trendu. Posilování významu expertízy v rozhodovacích procesech prospívá každé společnosti.

Součástí rozvoje manipulativních a demonstrativních marketingových metod v politice, který byl umocněn rozvojem masových médií, je také oslabování racionality veřejného diskurzu populismem, nadměrnou ideologizací a demagogickými simplifikacemi. Institucionalizace lobbingu jakožto zdroje expertízy může přispívat k neutralizaci těchto tendencí, a to jak díky působení na veřejné činitele, kteří jsou příjemci lobbingu, tak díky působení dovnitř zájmových skupin, kde se formují zájmy a požadavky, jež mají být veřejně obhajovány a prosazovány.

Otevřený proces, nikoli definitivní řešení

Regulace lobbingu nemůže představovat dokonalé či konečné řešení v nalézání *rozhraní* mezi ekonomickým a politickým prostředím, v potírání korupce, klientelismu a neférových praktik ve veřejné správě. Při veřejných a politických diskusích často zaznívají názory, které odmítají konkrétní návrhy na regulaci lobbingu s poukazem na jejich nedokonalost. Takový přístup je lichý. Stejně jako neexistuje ideální způsob demokratického vládnutí, neexistuje ani dokonalý způsob regulace lobbingu. V závislosti na kontextuálních podmínkách je potřeba každou regulaci průběžně monitorovat a přehodnocovat. Jak ukazuje zkušenost ze Spojených států či Kanady, ani tu nejpropracovanější regulaci lobbingu není možné považovat za jednu provzdu definitivní řešení.

Česko bývá politology označováno za příklad kartelového stranického modelu, v němž mají politické strany tendenci spolupracovat při exploataci veřejných zdrojů, jež využívají k zajištění vlastní existence a kudržením moci. Strany se tak stávají uzavřenou politicko-ekonomickou

TRANSPARENTNÍ LOBBING: JAK JEJ DOCÍLIT?

TRANSPARENT LOBBYING: HOW TO ACHIEVE IT?

25.10.2011 | SENÁT PČR



strukturou, jež se pokouší kolonizovat úseky státní moci a parazitovat na veřejných zdrojích. Výsledky našeho výzkumu nás vedou k přesvědčení, které je pravděpodobně v rozporu s názorem většiny historicky zvolených zákonodárců v Česku, že by bylo potřeba konečně zahájit proces institucionální regulace lobbingu a jeho postupného vyhodnocování a kalibrování.

Ojediněle se ozývají také hlasy, že by bylo potřeba lobbing prostě zakázat. Takový požadavek je možné odmítnout s tím, že prosazování zájmů by mohla zakázat pouze vláda tyranie, která by však nebyla ničím jiným, než „konečným“ vítězstvím jedné dominantní lobby.

Regulace lobbingu v ČR

Lukáš Kraus

- Ekologický právní servis
- www.eps.cz

Lobbing

Lobbing je přirozenou a žádoucí součástí fungování demokratických států. V ČR má však lobbing velmi špatnou pověst a je spojován s korupcí. Jednou z cest, jak změnit vnímání lobbingu jako něčeho nekalého a zároveň zprůhlednit politiku je přijetí **zákona o transparentním lobbingu**.

- Zákonem regulovaná úprava lobbingu se stala **podstatným prvkem** transparentnosti demokracií v 21. století, jelikož umožňuje občanům vykonávat jejich **právo na veřejnou kontrolu** zákonodárného procesu a tvorby důležitých rozhodnutí.
- Kvalitní zákonná úprava pravidel lobbingu vychází z předpokladu, že veřejnost má právo vědět, **na základě čeho** držitelé veřejné moci svá rozhodnutí činí, a to včetně toho, **kdo je** v příslušných otázkách **lobboval**.
- Transparentnost v rozhodovacích procesech vede k **větší důvěře veřejnosti** v politiku.
- Zároveň zákonná regulace napomáhá **kultivovat lobbistickou činnost** a přispívá k formování **kvalitnějšího rozhodování**.

Základní instituty, které by podle EPS neměly v budoucím zákonu chybět

a) Jasná definice lobbingu a lobbisty

Měla by být založena na pozitivním a negativním vymezení toho, co je a není **lobbistickým kontaktem**. Zkušenost ze zahraničí ukazuje, že jeden z největších problémů regulace lobbingu představuje příliš úzká definice lobbisty, která má v praxi za následek nízkou efektivitu zákona. Empirické, měřitelné pojetí lobbisty jako osoby, která vykoná **určitý počet lobbistických kontaktů**, splňuje podmínku jasnosti a určitosti. Zároveň umožňuje zahrnutí širokého pole subjektů mezi lobbisty (především tři skupiny – profesionální lobbisty/konzultanty, podnikové lobbisty a nevládní organizace) za rovných podmínek, odpovídajícím stejným právům a povinnostem. Lze předpokládat, že takovéto pojetí se v českých podmínkách bude hůře obcházet.

b) Jasná definice lobbovaného

V zákoně o lobbingu je nutné taxativně stanovit, jaké subjekty jsou adresáty lobbingu. Podporujeme výčet následujících veřejných funkcionářů: poslanec a senátor Parlamentu ČR, člen

vlády nebo vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele není člen vlády, náměstek člena vlády, náměstek vedoucího Úřadu vlády, asistenti a poradci poslanců, senátorů a členů vlády. Tyto subjekty patří mezi nejčastější cíle lobbistů, a proto je nutné zvýšit transparentnost interakcí, které se jich týkají.

c) Povinnosti lobbistů a lobbovaných

Povinnosti lobbistů by měly být spojeny především s existencí seznamu lobbistů. Lobbista zapsaný v seznamu lobbistů by měl být povinen nezávislému orgánu oznamovat pravidelně seznam lobbistických kontaktů s uvedením a) doby a způsobu jejich uskutečnění, b) orgánu, v němž působí veřejný funkcionář nebo jehož zaměstnancem je osoba, u které uskutečnil lobbistický kontakt, c) jména a příjmení veřejného funkcionáře, d) návrhu předpisu nebo dokumentu, kterého se lobbistický kontakt týkal, e) seznamu klientů, v jejichž prospěch nebo na jejichž žádost byl lobbistický kontakt uskutečněn. Každý lobbista by také měl ke konci roku předkládat finanční zprávu, případně (v případě neziskových organizací) výroční zprávu.

Lobbovaní-veřejní funkcionáři by si měli vést veřejný diář, v kterém by uváděli své denní schůzky, a ten by zveřejňovali na svém webu. Možnost porovnat informace v seznamu lobbistů s těmi ve veřejném diáři poskytne veřejnosti a médiím příležitost kontrolovat soulad zveřejňovaných informací o lobbingu. Přístup k těmto informacím je podmínkou „levné“ a efektivní kontroly dodržování zákona.

d) Parlamentní zmocněnec pro kontrolu lobbingu

Zahraniční zkušenosti a odborné studie zabývající se lobbingem jasně ukazují, že je zásadní, aby seznam lobbistů a vynucování povinností lobbistů měl na starosti nezávislý orgán. EPS podporuje zřízení administrativně a rozpočtově nenáročné funkce, parlamentního zmocněnce pro kontrolu lobbingu. Vedle správy seznamu lobbistů a kontroly dodržování povinností by zmocněnec projednával přestupky (porušení povinností dle zákona o lobbingu). V řízení by se postupovalo podle zákona o přestupcích. Zmocněnec by měl mít pravomoc ukládání sankcí (peněžitá pokuta, zákaz činnosti). Možnost iniciovat řízení by měl mít každý občan.

e) Otáčivé dveře, legislativní stopa

Ustanovení o dočasném zákazu výkonu lobbingu, související s problematickým jevem tzv. „otáčivých dveří“, kdy se politici ihned po skončení funkce stávají lobbisty (a tak mohou využívat kontakty nabyté při výkonu veřejné funkce pro soukromé zájmy). Je potřeba předejít rizikům spjatých s tímto jevem a zajistit opatření, která by pomohla zachovat důvěryhodnost veřejné správy. Proto EPS prosazuje tzv. vychladnutí, časovou lhůtu, po kterou veřejný funkcionář nesmí vykonávat lobbing. Tato lhůta by měla trvat dva roky. Vhodné by též bylo přijetí změn, které umožňují sledovat tzv. legislativní stopu, kdy je možné zjistit, zda se na návrzích zákonů či na jejich pozměňovacích návrzích podíleli lobbisté.

Pozn.: návrh zákona připravovaný EPS vychází z poslancekého návrhu předloženého v roce 2010 a dalších změn, které vycházejí ze zkušeností jiných zemí, doporučení OECD a Závěrů kulatých stolů o lobbingu.

Více k doporučením pro nový zákon v připravované analýze „**Zásady reformy regulace lobbingu – klíčové návrhy**“.

EPS v tuto chvíli facilituje debatu českých nevládních organizací nad společným stanoviskem a nad společným návrhem budoucí legislativy. Cílem je dosáhnout jednotné pozice nevládních organizací vůči připravovanému zákonu a vyvinout tlak ze strany občanské společnosti na podporu takového zákona.

Výsledky kulatých stolů k lobbingu a aktuální stav příprav regulace lobbingu

Lenka Andryšová

- Věci veřejné
- Poslanecká sněmovna PČR

Úvod

Na půdě Poslanecké sněmovny během jara 2011 probíhala setkání k tématu lobbingu, kterých se účastnili jak zahraniční experti, tak čeští zákonodárci (mezi aktivní senátory patřila paní senátorka Miluše Horská), lobbisté, zástupci neziskového sektoru i státní správy, akademici a advokáti. Setkání organizoval Respekt institut, o.p.s. ve spolupráci s nadací Open Society Fund a Velvyslanectvím USA a Norska. Celý projekt byl doplněn závěry z výzkumů o lobbingu, jež v roce 2011 realizoval Sociologický ústav AV ČR.

Výsledky kulatých stolů k lobbingu a aktuální stav příprav regulace lobbingu

Lobbings je slovo, které se často skloňuje v souvislosti s politikou. Mnohdy je lobbings zaměňován s nekalými praktikami, které vedou ke korupci. Často slyším od občanů, že za netransparentním rozdělováním prostředků ze státní kasy mohou lobbisté. Podle průzkumu Sociologického ústavu AV ČR si 73 % Čechů myslí, že lobbings vede ke korupci. Lobbings ale ve své podstatě demokracii obohacuje. Pokud funguje v rámci určitých mantinelů, může naopak naši legislativu zkvalitnit. Po určení pravidel pro lobbings volá i společnost. Veřejnost, představitelé podnikatelského prostředí i experti by regulaci lobbingsu přivítali. Většina z nich je podle výzkumu Sociologického ústavu přesvědčena, že regulace by pomohla zvýšit transparentnost politického systému a zároveň by umožnila transparentní ovlivňování lobbovaných coby legitimní činnost v očích veřejnosti. Během našich kulatých stolů jsme se snažili vymezit mantinely pro výkon lobbistických aktivit.

Ve svém příspěvku se chci věnovat především závěrům expertů, k nimž v rámci kulatých stolů dospěli. A také vyjádřit svůj názor na to, jak by vize expertní skupiny mohly být dotazeny do konce. V závěru zmíním, jak se téma posunuje na Ministerstvu vnitra a vládě.

Na kulatých stolech jsme se zabývali především obecnými kategoriemi. Například jsme vytvořili definici lobbisty, pokusili jsme se sepsat jeho povinnosti a označit zákony, které s lobbingsem souvisí. Obecně formulované principy doporučujeme promítnout do legislativy v míře, která navýší transparentnost politického rozhodování, ale zároveň nepovede k omezení komunikace občanů s politiky, či k přílišnému nárůstu administrativní zátěže nebo nastavení v praxi nevymahatelné normy.

Experti účastníci se kulatých stolů volali po registraci lobbistů. Definice, na které panovala největší shoda, zněla, že lobbistou je: „osoba, která komunikuje s držitelem veřejné moci ve věci ovlivnění vypracování, předložení, projednání, schválení, změny nebo doplnění zákona, návrhu zákona, politiky, programu, veřejných zakázek, či grantu“. **Lobbisté by měli mít tyto povinnosti:** registrovat se, zveřejnit svého zaměstnavatele, dobu a způsob uskutečnění lobbingu, téma (předmět) lobbingu, jméno a instituci lobbovaného, odevzdávat finanční zprávu, přijmout audit kontrolního orgánu a podepsat etický kodex. **Mezi povinnostmi lobbovaných by podle expertů mělo patřit:** vést veřejný diář, zveřejnit jméno lobbisty, zveřejnit s kým lobbovaný jednal o daném tématu, zveřejňovat finanční zájmy, nepřijímat jakékoli výhody. Účastníci za lobbिंग považují: „komunikaci mezi lobbistou a držitelem veřejné moci, jejímž cílem je ovlivnit rozhodování držitele veřejné moci“.

Podle mého názoru, a i podle názoru expertů z kulatých stolů je nutné v souvislosti s regulací lobbingu věnovat pozornost i jiným zákonům. Především se jedná o změnu jednacího řádu PSP (legislativní proces – riziko při schvalování zákonů, pozměňovací návrhy) a Legislativních pravidel vlády.

Dalším ze skupiny zákonů, které experti doporučili upravit, jsou zákony, jež se týkají rozdělování veřejných prostředků. Například rizika jednostranného lobbingu při zadávání veřejných zakázek nebo úprava financování politických stran, skrz které dochází k ovlivnění držitelů moci financováním jejich politických stran. Za sebe bych dodala zákon o úřednících, který nastaví systém odpovědnosti jednotlivých úředníků a zákon o střetu zájmů, kde by se řešil problém otáčivých dveří, kdy se do vysoké politiky mohou dostat představitelé zájmových skupin nebo se naopak někteří bývalí veřejní činitelé stávají významnými lobbisty.

Tyto nápady, které vyplynuly z expertních stolů, potřebují ukotvit v reálném prostředí. Možnosti by měly podle mého vyplynout z analýzy Ministerstva vnitra.

Jako ideální vnímám například propojení registrace lobbistů v návaznosti na aktivitu při politickém rozhodování. Možností je omezit poslaneckou iniciativu při podávání pozměňovací návrhů v 2. čtení či zároveň požadovat vypracovaný dopad návrhu na rozpočet a vypracovanou RIU (dopad regulace). Dalším příkladem konkrétního opatření může být rozšíření připomínkových míst v rámci vypracovávání vládního návrhu a zveřejnění eklepu, který by pomohl vnést transparentnost do předparlamentního procesu tvorby zákonů. V praxi by se tak například museli registrovat ti lobbisté, kteří by chtěli připomínkovat zákony. Jedním z dílčích řešení může být také zveřejnění knihy návštěv ve veřejných institucích, či jasně daná odpovědnost advokátních, či konzultačních kanceláří za vypracované smlouvy, či dokumentace. Velmi by pomohlo také schválení zákona o úřednících.

Naše doporučení jsme předali Ministerstvu vnitra, které zpracovává analýzu. Tento úkol vyplývá z protikorupční strategie vlády. Termín zpracování je 31. prosinec 2012. Ministerstvo vnitra už dnes zdůrazňuje, že *výsledkem nesmí být přetížení systému nevyužitelnými informacemi a vytvoření mnoha nových úřednických míst, která budou produkovat či skladovat množství dat, která nebudou dále využitelná. Bude třeba najít balanc mezi náklady a přínosy, respektive výtežnostmi získaných informací.* S ministerstvem se shodnu také v bodu, že je stále otázkou, zda řešit problematiku lobbingu v nové legislativě, či prostřednictvím balíčku novel existujících zákonů.

V návaznosti na kulaté stoly ministerstvo iniciovalo jednání se zástupci nestátního neziskového sektoru (Transparency International, Oživení, Ekologický právní servis, Růžový panter, Otevřená

společnost Inventura demokracie), kde předložilo teze vycházející ze závěrů expertní skupiny k připomínkám. Neziskový sektor se domnívá, že aby byla regulace lobbingu skutečně účinná a funkční, je třeba, aby připravovaná právní úprava byla součástí širšího právního rámce, který by kvalitně a v souladu s doporučeními mezinárodních organizací upravil oblasti jako jsou zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (nezbytnost zavést funkční systém sankcí), zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (problematika tzv. přílepků, zákonodárné iniciativy jednoho poslance, nulových požadavků na odůvodnění poslaneckých novel zákonů včetně RIA a CIA a další problémy), etický kodex zákonodárce, služební zákon (novela zákona z. č. 218/2002 Sb., případně nový zákon o úřednících) a zákon regulující financování politických stran. Bez kvalitní úpravy s provázaností do výše zmíněných oblastí nemůže být sebelepší zákon o lobbingu plnit svoji funkci. Práce na novelizaci těchto zákonů musí být koordinována s připravovanou regulací lobbingu jak věcně, tak i časově.

Některé ze zmiňovaných zákonů se zpracovávají už dnes na příslušných ministerstvech. Zákon o úřednících na Ministerstvu vnitra, zákon o financování politických stran také. K úplnému a vyčerpávajícímu popisu aktuálního stavu ve věci řešení lobbingu musím dodat, že v souvislosti se vznikem Sekce pro koordinaci boje s korupcí na Úřadu vlády dochází v současné chvíli k převodu tohoto úkolu z Ministerstva vnitra na Úřad vlády.

CIA, transparentní lobbying a další nástroje prevence korupce nejen v legislativě

Jana Chvalková, Petr Janský

- Institut ekonomických studií, Fakulty sociálních věd, Univerzity Karlovy
- EEIP, a.s.
- Centrum aplikované ekonomie, zIndex.cz

1 Kvalitní zákony pro všechny

Tvorba zákonů a právních předpisů obecně je jedním z nejdůležitějších procesů uvnitř státu, což z něj činí přirozený cíl pro korupci. O pronikání zájmových skupin do legislativního procesu s cílem ovlivnit ve svůj prospěch finální podobu připravovaných zákonů toho již bylo v diskuzích o korupci řečeno mnoho, v tomto dokumentu se proto budeme soustředit především na některé efektivní nástroje boje proti korupci v této oblasti. Konkrétně se budeme zabývat hodnocením dopadů regulace (RIA), hodnocením korupčních rizik (CIA) a jejich aplikací na nově připravované i stávající právní předpisy.

1.1 Hodnocení dopadů regulace (RIA) a transparentní lobbying

Hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment - RIA) je jedním z důležitých nástrojů pro zvyšování kvality právních předpisů i legislativního procesu jako takového. Hodnocení dopadů regulace zahrnuje soustavu analytických metod směřujících k systematickému hodnocení negativních a pozitivních dopadů navrhovaných či existujících právních předpisů v oblasti hospodářské, sociální a environmentální. Hodnoceny jsou rovněž dopady na různé ekonomické a sociální skupiny.

Právě hodnocení dopadů z hlediska zájmových skupin je nejvýznamnějším aspektem RIA v oblasti boje proti korupci. RIA se totiž zabývá hodnocením variant, jak konkrétní zákonné ustanovení v praxi aplikovat. Zvolena by měla být taková varianta, jejíž celospolečenské přínosy nejvýrazněji převyšují jeho náklady. Při vyhodnocování návrhů zákonů a jiných právních předpisů tak lze již před přijetím konkrétní varianty právní úpravy identifikovat typy opatření, jejichž přínosy budou intenzivně svědčit pouze jedné konkrétní zájmové skupině a pro všechny ostatní budou znamenat pouze náklady, a tyto návrhy již v této fázi vypustit. Díky RIA by se tak do zákonů již ve fázi jejich přípravy nemělo dostat přílišné množství jasně vylobbovaných ustanovení. Zkušenosti zemí, kde RIA zavedena správně vytvořený a implementovaný systém hodnocení dopadů napomáhá ke zlepšení efektivnosti a účinnosti vládnutí a rovněž v širším kontextu přispívá k posílení výkonnosti tržního hospodářství a zlepšení fungování hospodářské soutěže.

Hlavním přínosem RIA tedy je, že přináší zdůvodnění výběru určité alternativy regulace (proč je nejlepší...), které je podložené důkladnou analýzou a logickou argumentací, což zmenšuje prostor pro účelová a neopodstatněná ustanovení. Povinnou součástí RIA jsou navíc veřejné konzultace, v jejichž rámci se k provedení hodnocení mohou vyjádřit všechny dotčené skupiny – de facto se jedná o transparentní lobbying. Příkladem strukturovaných konzultací je například mechanismus, kterým komunikaci s veřejností při přípravě evropských hodnocení dopadů realizuje Evropská komise¹.

Tento přístup má následující výhody:

- dotčené subjekty (asociace, jednotlivé podniky, sdružení apod.) budou mít jasně danou příležitost se vyjádřit – jakékoliv následné mediální či politické tlaky (např. v podobě přílepků) bude možné odmítnout s tím, že daný subjekt již měl možnost se vyjádřit a své stanovisko obhájit
- náprava reputace transparentního lobbingu – lobbying je součástí demokracie a nemusí být nutně spojován s korupcí; zavedení systému transparentního lobbingu umožní slušným subjektům hájit v legislativním procesu oficiálně své zájmy
- vytvoření registru lobbyistů, což je jeden ze zásadních kroků k pozvolnému boji s korupcí a ke kultivaci české politické scény, na níž se lobbying i v současnosti běžně odehrává
- sběr užitečných podnětů z praxe (konkrétně vyjádření subjektů z řad dotčených skupin k možným ekonomickým, společenským a environmentálním dopadům navrhované právní úpravy a k jejímu možnému vlivu na korupci)
- vytvoření kanálu pro systematické komunikace s veřejností a vzdělávání veřejnosti v právní oblasti.

K tomu, aby v České republice RIA skutečně vedla k výše popsaným přínosům pro boj s korupcí, však vede ještě poměrně dlouhá cesta, která s sebou nese několik základních nutných kroků:

- RIA musí být povinná pro všechny subjekty se zákonodárnou iniciativou. Musí vymizet praxe, kdy zájmová skupina instruuje „své poslance“, aby do zákona projednávaného v Poslanecké sněmovně na poslední chvíli „vsunuli“ bez komentáře a odůvodnění účelové paragrafy, které členům takové zájmové skupiny následně zaručí mnohdy nemalý prospěch posvěcený zákonnou úpravou. RIA musí být povinná i na předpisy a pozměňovací návrhy poslanců a senátorů².
- Příprava a zpracování RIA musí předcházet tvorbě právního předpisu, který je hodnocen, zpracovávání RIA k již připravenému paragrafovanému znění zákona výrazně snižuje účinnost hodnocení a RIA se tak stává jen formálním dokumentem bez valného významu.
- Konzultace prováděné v rámci RIA by neměly být ryze formální - musí být zřejmé, že s připomínkami dotčených skupin se bude dále pracovat a budou buď zohledněny, nebo

¹ Systém transparentního lobbyingu předpokládá povinnou registraci subjektů, které se chtějí ke konkrétnímu předpisu (nebo skupině předpisů) vyjádřit. V rámci registrace musí každý subjekt deklarovat, jakou zájmovou skupinu zastupuje (případně, zda zastupuje pouze sám sebe) – tedy v podstatě odkrýt intenzitu svého především hospodářského zájmu v dané oblasti. Každému konzultačnímu příspěvku může pak být na základě deklarování zájmu na dané problematice přiřazována určitá váha, s jakou je zohledňován při následném dopracování předpisu.

² Současný trend směřující k tomu, že se „obchází“ legislativní proces a důležité změny se prosazují poslaneckými iniciativami, je velmi negativní a podryvá významným způsobem důvěru veřejnosti v právo.

popřeny na základě věcné argumentace. Pokud tomu tak nebude, dotčené skupiny se nebudou konzultací účastnit.

- Transparence procesu přípravy RIA je základním stavebním kamenem nutným proto, aby RIA měla skutečně protikorupční efekty. Zpracované RIA, připomínky k nim a data pro ně využitá musí být veřejně dostupné, nejlépe v otevřeném formátu, na webu a musí v nich být možné vyhledávání.
- Kvalita zpracování RIA musí být kontrolována nejen po formální, ale i odborně po věcné stránce, jinak nedosáhne kýžených efektů³.

Je zřejmé, že provedení výše popsaných kroků bude bezpochyby vyžadovat zásadní změny legislativního procesu (např. v Jednacích řádech Poslanecké sněmovny a Senátu, v Legislativních pravidlech vlády aj.), bude klást zvýšené nároky na kvalitu lidských zdrojů a jejich koordinací⁴ a v počáteční fázi bude nepochybně vyžadovat i dodatečné prostředky ze státního rozpočtu. Vzhledem k tomu, že by však poctivá aplikace RIA měla přispět k omezení korupce, a to korupce zabudované do zákonů a právních předpisů, lze se domnívat, že přínosy z ní plynoucí výrazně všechny popsané náklady převýší.

1.2 Hodnocení korupčních rizik (Corruption Impact Assessment)

Provádění hodnocení korupčních rizik CIA pro všechny nové a vybrané stávající zákony je jedním z nástrojů, který by měl pomoci rozkrýt a eliminovat nekvalitní a korupci umožňující legislativní prostředí. CIA by se měla stát nejen nedílnou součástí hodnocení dopadů regulace (RIA), ale i celého legislativního procesu.

Podobně jako RIA je i CIA soustava metod, jejímž prostřednictvím jsou analyzovány faktory způsobující korupci. Prostřednictvím zavedení CIA bude možné identifikovat, zhodnotit a porovnat korupční rizika a navrhnout opatření k jejich snížení či eliminaci v nových i stávajících právních předpisech. Ještě před přijetím regulace, CIA pomáhá identifikovat determinanty korupčního rizika.

Příkladem otázek, na něž by se měla CIA soustředit, jsou následující:

- Je v rámci dané agendy za rozhodování zodpovědná konkrétní osoba?
- Je veřejně známo, která osoba rozhoduje? Ex ante, ex post?
- Lze jednoznačně identifikovat, jak rozhoduje, na základě jakých podkladů?
- Jak lze danou osobu postihnout za vadná rozhodnutí?

³ Zpráva NERV „Rámec strategie konkurenceschopnosti a výchozí náměty“ navrhovala, aby nad hodnoceními dopadů regulace (zejména z hlediska očekávaných dopadů na podnikatelský sektor a na veřejné rozpočty apod.) měla dohled nezávislá odborná instituce – kterou NERV označoval Rozpočtová rada (RR). Tato rada (která by mohla fungovat jako dvojice Legislativní rady vlády složené z expertů na rozpočty a regulaci) by měla fungovat jako záchranná brzda proti právním předpisům, které mohou mít zásadní negativní dopady na ekonomiku, veřejné rozpočty, zaměstnanost, hospodářskou soutěž, popř. environmentální či společenské dopady, a u nichž předkladatel intenzitu těchto dopadů nevyhodnotil nebo vyhodnotil nesprávně či nedostatečně. Posoudí-li RR, že právní předpis je nesprávně vyhodnocen (RIA či CIA) a že by mohl mít výše popsané negativní dopady, bude moci legislativní proces přerušit a předpis s RIA a CIA vrátit předkladateli k přepracování (týká se i poslaneckých iniciativ, pozměňovacích návrhů atp.). Jedině tak bude RIA efektivní cestou, jak předcházet excesům typu špatně nastavené podpory pro fotovoltaiku apod.

⁴ Dobře zpracovaná RIA k zákonu vyžaduje efektivní spolupráci mezi věcnými a legislativními odbory, systematické budování analytických dovedností u osob, které RIA zpracovávají, a vzdělávání uživatelů RIA v tom, jak s ní pracovat a jak ji číst.

- Existuje srovnání s činností jiných osob v dané agendě?
- Počet osob, které na dané problematice pracují a rozhodují?
- Jak funguje kontrola činnosti dané osoby (frekvence, detailnost, kontrolní orgán)?
- Kolik je kontrolních orgánů v poměru k počtu úředníků rozhodujících o dané agendě?
- Kde je umístěn úředník provádějící danou agendu a kde se nachází kontrolní orgán?
- Zveřejňují se údaje o dané problematice? Zveřejňují se způsobem umožňujícím dálkový přístup? Zveřejňují se ve formátu, s nímž je možné dále pracovat (např. xml, xls...)?
- Zveřejňují se údaje o celém procesu/agendě nebo jen jejich část? Zveřejňují se údaje ex ante, průběžně, ex post?
- Kdo a jak často kontroluje zveřejněná data?
- Vypovídají zveřejněná data opravdu o struktuře rozhodovacího procesu (tzn. lidově řečeno – jedná se o data, z nichž lze něco vyčíst)?
- Odpovídá systém zveřejňování nějakému již funkčnímu zahraničnímu vzoru (např. OECD, jiné členské státy aj.)?
- Shromažďují se a zveřejňují se příklady dobré nebo špatné praxe? Jsou dostupné dálkově? Mohou je úředníci/regulátoři využívat při svém rozhodování a případně dále doplňovat?
- Je jasně uvedeno, které údaje se nezveřejňují a proč? Je určeno, kdo a s jakou frekvencí kontroluje údaje, jež se nezveřejňují?
- Jak početné skupiny se rozhodnutí týká (pozitivně i negativně)?
- Ekonomická síla zájmových skupin?
- Profesionalita kompaktnost dané zájmové skupiny?
- Účastnily se všechny zájmové skupiny transparentně konzultací?
- aj.

Několikaleté zkušenosti z Jižní Koreje ukazují, že je možné pomocí systematického hodnocení korupce dosáhnout významných pozitivních změn v kvalitě právního řádu v relativně krátkém čase. Ideálně by měl být celý proces CIA společně s RIA zastřešen nezávislou expertní institucí, kterou by mohla být například zamýšlená Rozpočtová rada ČR.

1.3 Závěrem o RIA a CIA

RIA i CIA by měly sloužit mimo jiné i jako nástroje pro identifikaci a sběr dat vhodných k hodnocení určité regulované oblasti nebo k hodnocení činnosti regulátora. V rámci CIA by zároveň měla být identifikována vhodná forma, jak tato data zveřejnit a posílit tak transparentci činnosti regulátora a regulace v dané oblasti. Zveřejnění dat dále umožní nejen watchdog činnost veřejnosti, ale dále i verifikaci dat apod.

Zveřejňování dat, jakož i CIA, odborných posudků k CIA a výsledků konzultací formou transparentního lobbingu přispěje rovněž k verifikaci a kritické analýze dat, která do procesu CIA, ale i RIA vstupují. Výsledkem pak bude pozvolné zkvalitňování dat a související zpřesňování CIA i RIA. Na základě sběru dat bude možné realizovat benchmarking korupce, sestavovat různé indexy a následně analyzovat jejich vývoj v čase.

Možnost ekonomických subjektů ovlivňovat zákonodárny proces je žádoucí

Zdeněk Vilímeček

- Coca-Cola Northern Central Europe

Možnost ekonomických subjektů ať už jednotlivých společností, anebo průmyslových sdružení, zastupujících celé sektory, ovlivňovat zákonodárny proces ve všech jeho stupních je nejen naprosto legitimní ale dokonce i žádoucí.

Ekonomické subjekty nemohou mít stejná, ústavou zaručená práva jako jednotliví občané ve vztahu k zákonodárným sborům, či orgánům výkonné moci, ale přesto mají mít možnost ovlivňovat legislativu a to nejen v zájmu svých vlastníků, či akcionářů ale také v zájmu svých obchodních a průmyslových partnerů na nich závislých, v zájmu svých zaměstnanců a v neposlední radě v zájmu spotřebitelů.

Vyváženost zákonů, týkajících se přímo či nepřímo ekonomických subjektů, přispívá nejen k celkové výkonnosti ekonomiky, ale také pomáhá vytvářet sociálně kohezivní společnost a tím i podporovat samotné demokratické základy společnosti. Vyváženost je v tomto smyslu klíčové slovo, protože ať už nedostatečná, či přehnaná regulace jednoznačně škodí. Přehnaná regulace zpomaluje inovaci a celkový hospodářský rozvoj a naopak regulace nedostatečná spoluvytváří rozsáhlé ekonomické recese i krize, jak jsme tomu bohužel v současné době opět svědky.

V široké veřejnosti někdy může převládat zjednodušený pohled na věc. Společnostem ať už domácím, či nadnárodním korporacím jde jednoduše o co nejnižší zdanění a o co nejliberálnější legislativní prostředí. Jenže život je i v tomto případě složitější. To co firmy potřebují ze všeho nejvíce je kvalitní legislativní rámec, spolehlivé soudy a předvídatelnou ekonomickou politiku vlády, umožňující normální hospodářské plánování. Naopak škodí prudké politické a daňové výkyvy, působené často výraznými výkyvy politického kyvadla zprava doleva a naopak.

Základem úspěšné ekonomiky je silná koupěschopnost obyvatelstva. Přehnané daňové zatížení občanů, tedy potenciálních spotřebitelů, kupříkladu vysokou daní z přidané hodnoty, výrobním společnostem určitě nepomáhá. Ba právě naopak. Je typické pro současnou situaci, že se mnohé ekonomické subjekty v současné době více obávají neúměrného zdaňování obyvatelstva, dokonce možná víc, než případného růstu zdanění společnosti.

Znovuobnovení demokratického státu a tržní ekonomiky v této zemi a následné postupné sladování legislativního prostředí s ostatními členskými státy Evropské Unie, přineslo a v mnoha směrech stále přináší velmi rychlou tvorbu zákonů i dalších norem nižší právní síly. A mnohé z nich se týkají ekonomických subjektů podstatnou měrou. Mohou a měli by pomáhat, v extrémních negativních případech mohou mít bohužel až likvidační charakter. Proto je zcela oprávněné, že se

jednotlivé společnosti ať už přímo, prostřednictvím svých zákonných reprezentantů anebo nepřímo prostřednictvím různých průmyslových sdružení, obchodních, průmyslových a hospodářských komor podílejí na tvorbě zákonů.

Jde samozřejmě o to, a to je také cílem dnešní debaty zde v Senátu České Republiky, aby toto ovlivňování dodržovalo striktně zákonný charakter ale také v širším slova smyslu etická pravidla. Aby tedy bylo nejen legální, ale také legitimní.

Řada předních světových společností má už delší dobu své přísné etické kodexy. Vedoucí i ostatní pracovníci se zavazují, a to i písemně, je dodržovat a respektovat. K zákonu a etickým normám se stále častěji hlásí řídicí orgány ale i plenární zasedání předních hospodářských sdružení a obchodních komor.

Klíčem je zde samozřejmě transparentnost. A to od samého počátku. Jde o to, aby ať už společnost, či průmyslové sdružení hned na začátku přesně deklarovaly legitimní cíl a vysvětlili jej veřejnosti srozumitelným způsobem což je samozřejmě pravý opak bohužel tak častého zatemňování a umělého komplikování věci. S takto veřejně deklarovaným legislativním cílem je pak samozřejmě možné a žádoucí, obracet se na zainteresované zákonodárce ale před tím i na pracovníky státní exekutivy, pokud by nešlo o návrh poslanecký ale o návrh vlády.

Na podporu stanoviska průmyslu je žádoucí shromáždit veškeré příslušné argumenty odborného rázu. Je dobré používat nezávislých odborníků a expertiz připravených respektovanými jedinci, či institucemi. Ještě lepší, je, když se za pozměňovací legislativní návrhy postaví ať už formální, či neformální průmyslové koalice a to pokud možno co nejširší. Reprezentující výrobce různého významu, domácí i zahraniční. Už sám fakt, že konkurenti, bojující na trhu v rámci konkurenčního boje o trh a přízeň zákazníků, jsou připraveni předložit společně realistický návrh, bývá obvykle velmi účinný. Ještě účinnější bývá, pokud jsou ekonomické subjekty připraveny nabídnout dobrý příklad změny svého chování, například prostřednictvím samoregulace. Někdy mohou tyto širší průmyslové koalice dokonce jít společně příkladem a dohodnout se na změnách chování tak, že legislativcům dokáží v praxi ukázat účinné řešení problémů. Ti pak příslušný zákon, či direktivu vlastně jen kodifikují či rozšíří o novou danou skutečnost.

Také forma jednání je velmi důležitá. Čím otevřenější tato forma jednání je od samého počátku až do konce, tím lépe pro všechny zúčastněné. Znovu, transparentnost předchází jakýmkoliv podezřením a případné kritice. Ještě účinnější může být, když výrobci získají na svou stranu například organizace na ochranu práv spotřebitelů, či neziskové organizace obecně, v širším slova smyslu. V nejlepší případě pak může být vytvoření společné, široké platformy s výkonným orgánem, kupříkladu s odbornou agenturou Evropské Komise, průmyslovou aliancí a vybranými neziskovými organizacemi. V takovém případě se nejen vylučují jakákoliv podezření, ale hlavně výsledná legislativa bývá velmi solidním kompromisem, obvykle vydrží dlouho bez snah o pozměňování, nebývá napadána ani v médiích a vytváří to nejdůležitější, tedy solidní právní rámec pro podnikání.

Asi bude dobré uvést několik příkladů a vyberu je z oblasti potravinářského průmyslu, v němž sám pracuji.

Před několika lety trápila výrobce potravin bez rozdílu poměrně volná direktiva EU o označování potravin. Potravináři bývali osočováni zprava i zleva. Jedněmi že poskytují málo informací, jinými, že zaplňují obaly takovým množstvím informací, že se v nich nelze vyznat a že jde o pokrytectví v důsledku opět znemožňující spotřebitelům snadno rozpoznat co vlastně obal potraviny skrývá. V důsledku toho jednotlivé členské země EU na národní úrovni neustále měnily požadavky na označování, což stálo potravináře obrovské prostředky a nikam to nevedlo.

Zrození nedávno schválené direktivy o označování potravin může být učebnicovým příkladem toho, co jsem se snažil výše vysvětlit teoreticky. Zprvu skupina mezinárodních výrobců, k nimž se později připojila většina místních, ve většině evropských zemí vytvořila vlastní kompromisní vzor označování vysvětlující srozumitelným způsobem obsah hlavních komponentů ovlivňujících lidské zdraví. Spolu s nezávislými odborníky vytvořila s Evropskou Komisí platformu pro zdravý životní styl. A hlavně a především výrobci ještě dost dlouhou dobu před zahájením legislativního procesu investovali nemalé prostředky a jednoduše společně potraviny s navrhovaným označením uvedli v Evropě na trh. Dodejme že samotné požadavky na označování byly podstatně přísnější, než požadovala legislativa stará, původní. Ještě než začala příslušná a přízně dlouhá a komplikovaná debata v Evropském Parlamentu, byl už na světě systém, který projevil svou životaschopnost a který hlavně a především uvítali sami spotřebitelé, což pak prokázaly nezávislé průzkumy. Výsledkem pak bylo, že přijatá Direktiva možná ne úplně ale z převážné části společný návrh průmyslu převzala a co je ještě důležitější, zavrhl extrémní požadavky typu barevných označení typu semaforu rozlišující údajně zdravé či nezdravé potraviny. Tedy koncepty které by stejně skončily u soudu, s ohledem na to že nebyl arbitr zaručující objektivní rozhodování o tom co je zdravé či naopak a koncept jde cestou důsledného informování spotřebitelů.

Dalším příkladem by mohly být legislativní postupy ať už v EU či na národních úrovních v oblasti vztahu reklamy a zdravého životního stylu. I v tomto případě se široké kolice výrobců rozhodly samy dát pozitivní příklad a přesvědčily jak jednotlivé vlády tak i legislativní a výkonné orgány EU, že jsou připraveny se stát součástí řešení, místo toho aby byly jednou stranou v konfliktu. Výsledkem jsou komplexní samoregulační opatření, omezující reklamu, dokonce i samotnou přítomnost kalorických výrobků na základních školách, samoregulační omezení reklamy zakazující její zaměřování na děti mladší dvanácti let a podobně. Je třeba dodat, že dohody mezi výrobci a legislativci jsou monitorovány nejen nezávislými orgány, jako například Radami pro reklamu, složenými z nezávislých odborníků, tak také přímo Evropskou Komisí, která kupříkladu koncem minulého roku vybrala Českou Republiku jako jednu ze tří evropských zemí, kde byl učiněn velmi přísný audit situace ve školním stravování.

A možná jako poslední příklad na závěr, společnost kde pracuji právě dokončuje na evropské úrovni celoevropskou studii o sociálním a ekonomickém vlivu našeho businessu na život v celé EU i jednotlivých vybraných evropských zemí. A to za přímé účasti nej přednějších evropských a amerických akademických pracovišť, institucí a ekonomů světového jména. S analýzou tohoto typu v ruce budeme připraveni jednat s představiteli jednotlivých vlád i o tak citlivých otázkách jako může být struktura daní. Elasticita matematických modelů, obsažených ve studii, jednoduše ukáže jednotlivým členům exekutivy, či zákonodárcům, jaký vliv bude mít ta či ona struktura daní, či jejich výše na život společnosti, či jejich jednotlivých vrstev, co podobný krok ve skutečnosti příslušné vládě respektive zemi přinese a naopak. I v tomto případě jde o naprosto transparentní postup kdy v průběhu týdnů budeme připraveni podobnou studii představit i komukoliv z vás.

Transparentnost v legislativním procesu je nesnadný úkol ale určitě nikoliv neřešitelný a pozitivní možnosti a úspěšné příklady určitě existují.

Problémem České republiky je ne hodně, ale málo lobbingu

Ondřej Šrámek

- Knauf Insulation

Regulující a regulovaní

Při přijímání jakékoli legislativy máme dvě skupiny aktérů: regulující (subjekty regulace) a regulované (objekty regulace). Regulující přijímají legislativu, na regulované legislativa dopadá. Regulující jsou typicky poslanci a senátoři v případě zákonů, ale mohou to být i ministerstva, vláda či jiné orgány v případě podzákonných norem či jiných aktů. Regulovaný může být prakticky kdokoli, podle typu zákona: každý občan (občanský zákoník), určitá skupina občanů (např. pracující – zákoník práce, sociálně slabí – zákon o hmotné nouzi), byznys jako celek (obchodní zákoník), či jednotlivá odvětví (kinematografie, telekomunikace, farmaceutický průmysl, loterie...).

Zřídka nastane situace, kdy regulovanými jsou regulující sami (např. zákony o imunitě a poslaneckých výhodách či jednacím řádem Sněmovny), ale v naprosté většině jsou regulovanými jiné subjekty, než sami zákonodárci.

Limity znalostí

V ČR máme 200 poslanců (senátorů ještě méně). V rámci stranické disciplíny a konzistentního hájení stranické pozice musí všechny zákony ze všech oblastí pokrýt každý klub, takže realisticky pro největší klub hovoříme o 53 poslancích (ČSSD donedávna měla 56 poslanců, nyní ovšem stejně jako ODS má 53).

Srovnajme si to s počtem návrhů v nichž se poslanci musí zorientovat. Jen za první zhruba rok a půl tohoto volebního období je ve Sněmovně už přes 1100 sněmovních tisků. Pro další ilustraci se můžeme podívat na seznam kategorií, do nichž jenom třídí ČSÚ ekonomickou činnost (tzv. OKEČ). Je jich plná 1200 řádková excelová tabulka. Může být každý poslanec odborník na 24 oborů?

Je zcela zjevné, že není objektivně možné, aby ani největší poslanecké kluby zajistily dostatečnou odbornost na všechna témata. O to více to platí pro menší politické strany a pro senátory. Zákonodárci proto logicky potřebují informace od regulovaných. Musí s nimi diskutovat o tom, zda cíle, které nové zákony sledují dávají smysl, zda cesty které k těmto cílům mají vést k nim skutečně povedou, zda zákony obsahují účinné nástroje, musí analyzovat možné nezamýšlené dopady regulace.

Z výše uvedeného plyne, že výměna informací mezi regulujícími a regulovanými je naprosto přirozeným postupem a pro kvalitu rozhodování je naprosto nezbytná. Jinak přijatá rozhodnutí budou pochopitelně nekvalitní, zákony nebude nikdo dodržovat, budou se obcházet a nebude dosaženo deklarovaných cílů.

Lobbying ve smyslu prosazování zájmů určité zájmové skupiny transparentním způsobem (tedy nikoliv korupce, ale např. přinášení podložených informací, analýz dopadů, komparací se zkušenostmi s podobným problémem v zahraničí) je proto nikoli nežádoucí, ale naopak zcela nutnou a zásadní podmínkou kvalitního legislativního procesu.

Lobbista jako tlumočnick?

Zde vstupuje do hry lobbista. To je vlastně zástupce určitého specializovaného parciálního zájmu a pro zákonodárce je to de facto konzultant zdarma – někdo, kdo přináší odbornost a informace, které politik sám nemá (nemůže mít), ale přitom nutně potřebuje pro kvalitní rozhodnutí. Regulovaná strana naopak žije ve své odborné oblasti každý den a zná ji skrz naskrz. Avšak obvykle trpí určitou „profesní slepotou“. To znamená, že může mít problém se umět na věci dívat v širších souvislostech – to se týká jak podniků, tak třeba i neziskových organizací. Úkolem lobbisty je pak být jakýmsi spojovacím můstkem. Musí poměrně podrobně rozumět dané oblasti a mít odborné krytí specialistů z oboru, ale na druhou stranu musí být schopen vyfiltrovat nepodstatné technické detaily, vybrat to zásadní, přeložit to do srozumitelné řeči pro daného politika, který typicky není (nemůže být) na dané téma odborníkem. Politici na jedné straně a úzce zaměření specialisté na druhé totiž mluví jiným jazykem a lobbista je tak svým způsobem tlumočnickem, aby dialog vůbec mohl probíhat.

Dostáváme se zde ale ke klíčovému problému spojenému s lobbyingem. Lobbista má obvykle tendenci podávat informace více či méně jednostranné, jen z jednoho úhlu pohledu. To může být v některých případech i zlý úmysl, ale ve většině případů to je prostě přirozeně dané tím, že se pohybuje v jedné konkrétní oblasti a může trpět zmíněnou „profesní slepotou“.

Řešením tohoto problému v žádném případě není lobbying omezovat – problém jednostranných informací nelze řešit tím, že politici nebudou mít informace žádné. Naopak, řešením je více lobbyingu, tedy více různých úhlů pohledu na tentýž problém pro politika. Konfrontací většího množství těchto dobře podložených, ale úzce zaměřených pozic, může politik ve velmi krátkém čase získat kvalitní, odborně položený názor na danou problematiku. Politik by tak ve vlastním zájmu neměl lobbying odmítat, ale naopak jej podporovat a sám jej aktivně vyhledávat – nejlépe pak bez předsudků a v co nejširším spektru názorů. Takto ostatně lobbying funguje v řadě vyspělých demokracií a kvalita rozhodnutí se tím může jen zvýšit. Podívejme se pro inspiraci třeba na otevřené konzultační procesy Evropské komise.

Veřejný zájem

Poslední otázkou pak je, podle jakých kritérií by se politik měl rozhodovat o tom, ke kterému pohledu se sám přikloní. Tato kritéria se mohou mírně lišit, ale asi by mezi nimi nemělo chybět několik základních: kritické zhodnocení předkládaných argumentů, rozlišení dojmů a pojmů, rozeznání podložených argumentů od pseudoargumentů. Politik by měl ve vlastním zájmu prosazovat transparentnost, tzn. dávat větší váhu veřejným podkladům, oponovaným studiím, méně už různým důvěrným zprávám a brífingům. A samozřejmě by politik především měl hájit

veřejný zájem – což pro každého může být něco jiného, třeba podle toho jaký ideologický proud zastává. Pro levicového politika to může být sociální spravedlnost, pro pravicového ekonomická efektivita, pro zeleného zase environmentální dopady. Ale to je v pořádku, podle toho si politiky volíme. Politici by však vždy měli být schopni vysvětlit, proč se v tom kterém případě rozhodli tak či onak a jak to souvisí s programem a tezemi, se kterými kandidovali.

Pokud jsou tyto mé teze správné, plyne z toho i několik závěrů pro to, jaké politiky potřebujeme a tedy jaké bychom si měli ve volbách vybírat. Pro politika není podstatná úzká specializace v nějakém konkrétním oboru, ale spíše schopnost uvažovat multidisciplinárně, v širších souvislostech. Musí být schopen logického uvažování a kritické analýzy. Musí být schopen rozeznat slabou argumentaci od silné, manipulaci od podložených faktů. Musí být schopen empatie a musí umět naslouchat a změnit názor, pokud někdo předloží lepší argumenty.

Ideální politik by měl být inteligentní, vzdělaná a obecně vyspělá lidská bytost. Takových lidí není mnoho ve všech oblastech lidského počínání, takže se nedivme, že ani politika jimi zrovna neoplývá. Politická elita je zrcadlem společnosti a proto veškerá kritika politiků je vlastně kritikou nás samých. Ale aspoň nám snad podobná zamyšlení nastavují aspirační cíle, ke kterým se můžeme pomalu a postupně snažit blížit.

Lobbing v České republice_Analýza prosazování zájmů ve veřejné sféře

Roman Pavlík

- Associate Director Public Affairs, Fleishman-Hillard Prague

Lobbing v České republice

V průběhu roku 2010 provedla agentura Fleishman-Hillard ve spolupráci s portálem EurActiv analýzu prosazování soukromých zájmů ve veřejné sféře s názvem „Lobbing v České republice“. Analýza byla sestavena na základě vyjádření vrcholových manažerů předních firem působících v České republice s cílem identifikovat, jakým způsobem jejich firmy komunikují s úřady a prosazují své zájmy mezi českými i evropskými politiky. Do analýzy se zapojilo 105 respondentů ze soukromého sektoru, kteří reprezentovali široké spektrum oborů. Analýza je tak první svého druhu, která byla v České republice provedena.

„Prosazování zájmů v české veřejné sféře je mnohem více orientováno na krátkodobý výsledek, nežli je tomu běžně v zahraničí. Získání veřejné zakázky či čerpání evropské dotace se mnohdy stává jediným měřítkem úspěchu vytyčené public affairs strategie. Výsledky analýzy nám tak potvrzují, že české podnikatelské prostředí teprve objevuje dlouhodobé efekty spolupráce s public affairs agenturami. Jasným příkladem je budování koalic a řízení asociací, které – ač je v zahraničí považováno za běžnou praxi – se v naší analýze objevuje až na chvostu uvedených public affairs aktivit.“ Radek Maršík, Managing Director, Fleishman-Hillard Prague

Public Affairs Management

Studie Fleishman-Hillard ukázala, že společnosti působící v České republice velmi aktivně komunikují na národní úrovni s českými politiky a úředníky. Zodpovědnost za vztahy s veřejnými institucemi přebírá ve většině případů vrcholné vedení firmy nebo přímo generální ředitel. České firmy nepodceňují ani členství v oborových organizacích, které jsou často partnerem při politických jednáních. Velmi patrný je převládající názor, že média mají opravdu velký vliv na politické dění.

34% firem označilo získávání aktuálních informací jako hlavní důvod komunikace s politiky a úředníky.

Pouze 8% firem uvedlo, že s politiky a úředníky vůbec nekomunikuje.

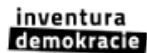
64% firem v ČR je členem alespoň jedné oborové profesní asociace.

Přístupy k lobbingu

TRANSPARENTNÍ LOBBING: JAK JEJ DOCÍLIT?

TRANSPARENT LOBBYING: HOW TO ACHIEVE IT?

25.10.2011 | SENÁT PČR



V České republice nepanuje shoda nad definicí a konkrétní podobou lobbingu. Čtvrtina respondentů má s pojmem lobbing dokonce negativní asociace a mnozí jej spojují přímo s korupcí. Pozitivním signálem je, že naprostá většina českých firem podporuje alespoň nějakou formu regulace lobbingu v České republice.

Přes 80% firem podporuje alespoň nějakou formu regulace lobbingu v ČR.

Lobbing v oblasti veřejných zakázek

Radomír Špok

- Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Praha

Lobbing je slovo vyvolávající silné negativní konotace a je často zaměňováno s korupcí či jinými nelegálními a neetickými činnostmi. Na druhou stranu je zřejmé, že lobbing a lobbování je zcela zásadní aktivita existující ve všech zemích a kulturách od pradávna. Jedná se o prosazování zájmů (většinou skupinových) na nejrůznějších úrovních, nejčastěji při normotvorbě a při přípravě koncepčních a strategických materiálů. Rovněž je zřejmé, že osoba, úředník či zákonodárce rozhodující o konkrétní otázce nemohou mít k dispozici všechny argumenty a stanoviska ke konkrétní věci. Z tohoto pohledu je **lobbing coby komunikace a předávání informací možno vnímat jako proces pozitivní**, ba přímo nutný.

Podstatou takového lobbingu je ovšem přenos specifických informací od zainteresovaných osob směrem k těm, kteří rozhodují a veškeré detaily včetně důsledků nemohou předem znát. To se týká normotvorby, přijímání strategií a formulování politik. U veřejných zakázek je tomu jinak. Obecně platí, že vykonavatel veřejné moci má určité potřeby a potřebuje od třetích subjektů dodávky určitého zboží a služeb. Pokud tyto své potřeby zná, je nutno, aby získával další informace od třetích stran? Situace se v tomto případě výrazně liší od předchozích příkladů.

Lobbing při přípravě veřejné zakázky včetně nastavení parametrů a hodnotících kritérií je nutno považovat za nežádoucí a minimálně neetický proces, lobbing při rozhodování o veřejné zakázce pak přímo za trestné jednání s cílem získat neoprávněný prospěch.

Lobbing v oblasti veřejných zakázek v České republice nepochybně existuje. Svědčí o tom často nepřímé důkazy o předražených tendrech, zmanipulovaných výběrových řízeních a na míru ušitých zadávacích dokumentacích. V posledním roce jsme se z médií dovídali četné příběhy o předražených zakázkách na místní úrovni v obcích, kde po volbách na podzim 2010 zasedli do vedení radnic nové tváře.

Je pochopitelné, že v případě lobbingu u veřejných zakázek, který je vnímán minimálně jako neetický, používají zainteresované subjekty jen zřídkakdy prostředníky, tj. lobbisty, profesionální poradce, konzultanty a experty pro komunikaci s veřejnou správou. Takovýto pochybný a často nezákonný lobbing probíhá často prostřednictvím dobře vybudovaných osobních kontaktů mezi zástupcem společnosti a pověřenou osobou veřejné správy, která o dané zakázce rozhoduje nebo má významnou spolurozhodovací pravomoc. Prostředník je zřejmě využíván v případě opravdu velkých zakázek na úrovni ministerstev či přímo vlády. V takovém případě se často jedná o osobu pohybující se v tzv. šedé zóně, tj. mezi veřejnou správou a businesssem, často ve funkcích označených jako poradce či externí/interní konzultant. Jména takových osob jsou veřejnosti všeobecně známa, jen zřídkakdy však na ně dopadne ruka zákona.

Jaké formy lobbingu v případě veřejných zakázek můžeme rozlišovat? Nabízejí se tři základní typy:

1. Komunikace po vyhlášení veřejné zakázky s cílem přesvědčit o „správnosti“ konkrétní nabídky (jednání neetické až trestné – v případě úplaty).
2. Komunikace s držitelem veřejné moci za účelem nastavení podmínek výběrového řízení „na míru“ tak, aby vyhovovaly právě konkrétnímu subjektu (jednání neetické až trestné – v případě úplaty).
3. Komunikace s držitelem veřejné moci za účelem stimulování potřeby. Jedná se o fázi před přípravou projektové dokumentace. Příklad: město přemýšlí o zavedení čipových karet na městskou dopravu a jiné městské služby. Lobbisté lobbují za to, aby karta byla multifunkční a sloužila např. jako platební karta, elektronická peněženka (jednání marketingové až neetické).

Je samozřejmé, že především u zakázek velkého rozsahu či technicky náročných zakázek nezná držitel veřejné moci přesně všechny informace o možnostech řešení. Často tak zadává nezávislou expertízu, která zmapuje situaci a nabídne (obecně) možnosti řešení. Je důležité, aby tyto externě zadávané analýzy nebyly předstupněm pro získání zakázky stejným subjektem. Zde se ovšem dostáváme na velmi tenký led. Celý proces od definování potřeb (včetně marketingu třetích subjektů) po zadání samotné veřejné zakázky je zónou, která lze jen stěží regulovat. **Kde však lze transparentnost výrazně zvýšit, jsou samotné veřejné zakázky.** Prostředky k tomu jsou všeobecně známy – veřejné zakázky k dispozici veřejně na webu, využívání elektronických aukcí, důsledné zveřejňování smluv s dodavateli. Zdá se, že pozitivní vývoj začíná spíše na úrovni místní, kde jsou již tyto nástroje využívány na mnoha radnicích. Inspiruje se i státní správa na centrální úrovni?

Závěrem zopakujme, že **oblast veřejných zakázek je odlišná od přijímání jiných rozhodnutí držitelů veřejné moci. Lobbying v oblasti veřejných zakázek není přínosný a mělo by se na něj pohlížet jako na činnost neetickou, případně trestnou.**

Aktuální stav novelizace zákona o veřejných zakázkách

Jan Sixta

- náměstek pro veřejné investování a legislativu, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

MMR předložilo Parlamentu k projednání zásadní novelu zákona o veřejných zakázkách. Je tím naplňováno nejen programové prohlášení vlády, ale dochází k praktické realizaci závěrů strategie vlády v boji proti korupci.

V novele jde obecně o velmi podstatnou změnu v zadávání veřejných zakázek s cílem zvýšení transparentnosti zadávání veřejných zakázek, boj proti korupci a v neposlední řadě úspory veřejných finančních prostředků, které nová úprava může přinést.

Návrh byl zpracován na základě názoru MMR, ÚOHS a s ohledem na požadavky a doporučení NERV a Platformy pro transparentní veřejné zakázky.

Snahou MMR je, aby, nová pravidla platila již od nového rozpočtového roku 2012 a nikoliv až v jeho průběhu. Z toho důvodu bylo projednávání novely velmi rychlé. Na druhou stranu byl návrh podroben široké diskusi, neboť ještě před odesláním do vlády byl návrh uveřejněn na stránkách MMR a každý měl možnost se k novele vyjádřit.

Příprava vlastního návrhu probíhala již od druhé poloviny roku 2010. Na jaře letošního roku se scházely pracovní skupiny, které uplatnily celou řadu námětů, a ze závěrů této debaty vzniknul návrh, který byl předložen k obecné diskusi. Na základě připomínek nevládních organizací, profesních organizací a veřejnosti byl zpracován celkový návrh novely, který v květnu 2010 schválila vláda a následně byla novela předložena k projednání Parlamentu.

Novela obsahuje následující zásadní body:

snížení limitů VZMR

hranice pro postup podle ZVZ se snižuje na 1 mil. Kč, u dodávek a služeb a na 3 mil. Kč u staveb, zároveň očekáváme, že počet zakázek vzroste až 4x, od roku 2014 by hranice měla být sjednocena na 1 mil. Kč pro všechny zakázky

rozšíření povinného uveřejňování

- povinně se nově uveřejňují na profilu zadavatele
- zadávací dokumentace – textová část
- smlouvy od 0,5 mil Kč
- skutečně uhrazená cena za celou zakázku
- odůvodnění přiměřenosti požadavků na technické kvalifikační předpoklady

- odůvodnění stanovení předmětu veřejné zakázky
- odůvodnění způsobu hodnocení vzhledem k potřebám zadavatele

odůvodnění budou u významných státních zakázek předkládána vládě (součástí bude i odborné vyjádření) či zastupitelstvům (v případě významných zakázek samospráv) ke schválení

přísnější postup u významných veřejných zakázek

zavádí se významné veřejné zakázky:

ČR nad 300 mil. Kč

kraje a Praha nad 200 mil. Kč

obec nad 100 000 obyvatel 100 mil. Kč

obec nad 25 000 do 100 000 obyvatel 50 mil. Kč

obec do 25 000 obyvatel 20 mil. Kč

tyto zakázky bude vždy schvalovat u státu vláda, u samospráv zastupitelstvo

povinné předběžné oznámení

u všech zakázek, vyjma těch, které budou zadávány ve zjednodušeném podlimitním řízení, bude zadavatel povinně 30 dní předem odesílat k uveřejnění předběžné oznámení, které bude obsahovat i zdůvodnění nutnosti realizace zakázky, bez předběžného oznámení nemůže zadavatel zahájit zadávací řízení

odstranění losování

odstraňuje se možnost omezovat počet účastníků na základě lepší kvalifikace nebo losování v užším řízení nebo jednacím řízení bez uveřejnění

výrazné omezení ekonomické a finanční kvalifikace

ekonomická kvalifikace bude nahrazena prohlášením dodavatele o ekonomické a finanční způsobilosti plnit veřejnou zakázku

omezení technické kvalifikace

jako technickou kvalifikaci bude moci zadavatel požadovat pouze reference (nikoli již systém certifikátů ISO)

losování hodnotitelů

MMR povede seznam hodnotitelů VZ, kteří budou losováni do hodnotících komisí u významných státních zakázek, hodnotitelé budou moci podávat podnět k prošetření na ÚOHS

povinné zrušení při jedné nabídce

pokud by zadavatel obdržel pouze jednu nabídku, musel by zadávací řízení zrušit a zopakovat

zprůsňení sankcí

všechny sankce ukládané ze strany ÚOHS jsou dvojnásobné

zprůsňení podmínek pro stavební práce

prováděcí právní předpis MMR stanoví podrobnosti zadávací dokumentace pro stavební práce

osoby se zvláštní způsobilostí

k zadávací dokumentaci bude dávat vyjádření osoba se zvláštní způsobilostí, což je zaměstnanec veřejného zadavatele, a tato osoba bude povinně absolvovat vzdělávací program MMR k VZ, dále tato osoba bude povinným členem hodnotících komisí, u VZ na stavební práce bude vyjádření poskytovat u nadlimitních veřejných zakázek osoba s odbornou způsobilostí, což je osoba mající autorizaci podle zákona o autorizovaných inženýrech

povinné elektronické aukce

u dodávek vymezených prováděcím předpisem bude zadavatel povinen provést hodnocení prostřednictvím elektronické aukce

zprůsňení souběhu činností u veřejného zadavatele

veřejní zadavatelé, kteří zadávají veřejné zakázky v souvislosti s relevantní činností v oblasti vodárenství nebo vodního hospodářství, budou povinni postupovat podle ustanovení zákona o veřejných zakázkách, která se týkají veřejného zadavatele a nikoli v mírnějším režimu sektorového zadavatele

rozšíření definice dotovaného zadavatele

každý, kdo obdrží většinu finančních prostředků na realizaci určitého projektu z veřejných zdrojů nebo pokud bude příspěvek na zakázku od veřejného zadavatele vyšší než 200 mil. Kč, bude ze zákona považován za zadavatele

přístup k informacím

v návrhu novely zákona je výslovně stanoveno, že zadavatel je povinen poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím

Začátkem června 2011 proběhlo první čtení v Poslanecké sněmovně a návrh zákona byl přikázán k projednání výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj a hospodářskému výboru. Při projednávání ve výborech byla předložena řada pozměňovacích návrhů. Dále je uveden příklad těch, se kterými MMR vyjádřilo **nesouhlas**:

zachování současných limitů pro VZMR

MMR nesouhlasilo, jedním ze základních principů novely je posílení transparentnosti, k čemuž významně přispívá i snížení limitů pro veřejné zakázky malého rozsahu, sjednocení hranice pro veřejné

zakázky malého rozsahu počítá z důvodu postupné realizace opatření s účinností až od roku 2014, do té doby se současné limity podle návrhu MMR snižují na polovinu

opětovné vrácení ekonomické kvalifikace

MMR nesouhlasilo, vrácení ekonomické kvalifikace, kterou zadavatelé velmi často zneužívají, jde proti smyslu celého návrhu

povinné požadování technické kvalifikaci ze strany zadavatele

MMR nesouhlasilo, protože zadavatel může požadovat jen takové prokázání kvalifikace, které je odůvodněno předmětem veřejné zakázky, stanovení povinnosti požadovat prokázání všeho, co zákon dává na výběr, by vedlo k neodůvodněnému prodražení a prodloužení zadávacích řízení

zrušení osoby se zvláštní způsobilostí

MMR nesouhlasilo, institut osoby se zvláštní způsobilostí má sloužit k posílení odbornosti při zadávání veřejných zakázek

požadavek na rozšíření počtu výjimek v souvislosti s povodněmi

MMR nesouhlasilo, protože na řešení naléhavých povodňových škod zná ZVZ zrychlené jednacích řízení bez uveřejnění, návrh směřoval proti snaze snížit počet výjimek

zrušení nových povinností pro tzv. sektorové zadavatele

MMR se k návrhu staví neutrálně, neboť se jedná o povinnosti nad rámec zadávacích směrnic EU a je otázkou členského státu, zda úpravu pro sektorové zadavatel zpřísní či nikoliv

prokazování vlastnické struktury a problematika tzv. účinnosti smluv

MMR nesouhlasilo z důvodu toho, že návrhy spadají do hmotněprávní úpravy obchodně závazkových vztahů a nikoli do ZVZ, jedná se o velmi složitý a komplexní návrh, který by měl být podroben obecné rozpravě ve světle úprav občanského obchodního zákoníku; některé body návrhu dále spadají do úpravy zákona proti praní špinavých peněz

Další jednání hospodářského výboru, na kterém bude návrh zákona projednáván, se uskuteční 25. 10. 2011.

2. čtení na plénu Poslanecké sněmovny se očekává na schůzi od 25.10.2011 a 3. čtení by mělo následovat v prvním listopadovém týdnu.