



Koncept občanské společnosti, lobbování a veřejný zájem

Příčiny, podoby a důsledky demokratického deficitu v České republice

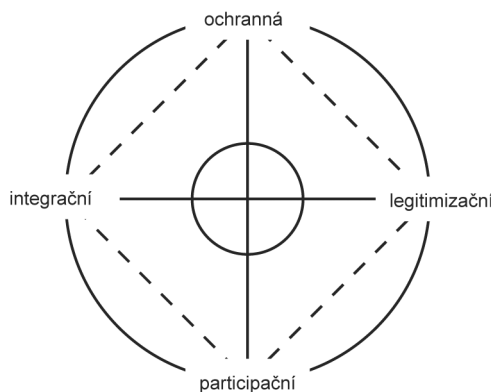
Karel B. Müller

Ve své studii bych chtěl představit fenomén lobbingu v kontextu koherentní obecné teorie občanské společnosti a analyzovat příčiny a důsledky problematického přijímání lobbingu společností v České republice. Úvodem představím jádro teorie občanské společnosti. Jde o pokus o komplementární přístup k normativní teorii občanské společnosti. Ve druhé kapitole uvedu fenomén lobbingu a jeho hlavní formy a funkce v liberální politice. Třetí kapitola je historickou analýzou příčin problematického přijímání lobbingu v ČR. To je podmíněno, jak tvrdím, specifickým charakterem politické kultury, jenž spočívá především v přetrvávajícím centralisticko-byrokratickém pojetí veřejného zájmu a politiky, jež se liší od liberálního pojetí. V této souvislosti hovořím o tzv. deficitním pojetí politiky či o demokratickém deficitu. Ve čtvrté kapitole se snažím porozumět některým důsledkům a rezonancím deficitního pojetí politiky a konečně v páté kapitole se pokouším na pozadí navržené teorie občanské společnosti poukázat na dílčí opatření podporující rozvoj občanské společnosti v ČR, jež se snaží redukovat negativní důsledky deficitního pojetí politiky a předcházet z něj vyplývajícím nebezpečím skrytého lobbingu, klientelismu a korupce. V závěrečném shrnutí provádím stručné srovnání se zahraniční praxí. Ve studii vycházím ze svých dřívějších prací. Čtenářům se proto omlouvám za více vlastních odkazů (v první a třetí kapitole) a za místy zhuštěnou argumentaci, čehož jsem se z důvodu omezenosti prostoru a ve snaze představit komplexitu problematiky bohužel nedokázal vyvarovat.¹

1. Koncept občanské společnosti v komplementární perspektivě

Předně se domnívám, tak jako i mnozí sociální vědci (Bryant 1993: 399, Cohen a Arato 1999: XII, Smith 1998: 133), že koncept občanské společnosti potřebujeme, a to především pro jeho syntetické možnosti. Je to koncept, který nám umožňuje analyzovat jiné koncepty a fenomény ve vzájemných vztazích a komplexitě. Důležitost takové normativní teorie není zdaleka pocíťována pouze v postkomunistických společnostech, které se potýkají se slabostí občanské společnosti, ale stejně naléhavě také ve stabilních demokraciích. Zde se v souvislosti s růstem státu blahobytu po 2. Světové válce od 80. let často hovoří o kolonizaci a oslabování občanské společnosti (Keane 1988). Mnozí soudí, že růst státních pravomocí jde na úkor schopností občanské společnosti starat se o různé záleži-

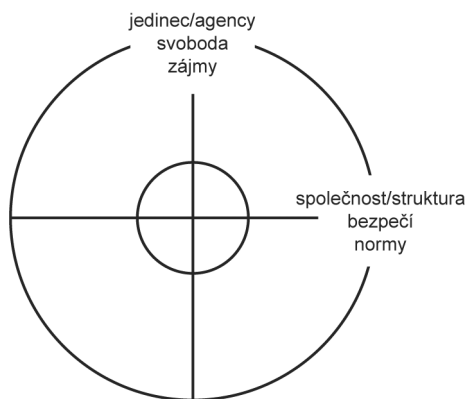
Schéma 1: Funkcionální dimenze ve vztahu občanské společnosti a státu



Normativní koncept občanské společnosti vymezují pomocí čtyř základních funkcionálních dimenzí: legitimizační, participační, ochranné a integrační – viz schéma 1.

Vnější kruh představuje celek občanské společnosti, malý středový kruh vymezuje stát a sféru politické moci, tedy sféru kontroly informací a sociálního dohledu. Zmiňované funkce, jež jsou s konceptem občanské společnosti spojovány, můžeme umístit do schématu následovně: na jedné straně vertikály leží funkce ochranná, jež odpovídá konceptu tzv. negativní svobody. Na opačném konci se nachází participační funkce, jež naopak odpovídá konceptu tzv. pozitivní svobody. Obě hodnoty jsou obsahem téžavé dynamiky vztahů mezi občanskou společností a státem (Müller 2003: 613).

Schéma 2: Hodnoty moderní demokracie



nosti a řešit mnohé konflikty a problémy (Putnam 2000: 78). Dnes se však stejně tak nově, jako i staré demokracie potýkají s novým růstem sociální diverzity a s dramatickými sociálními změnami, které jsou důsledkem globalizačních procesů a které vystavují občanské společnosti novým turbulencím (Cohen 1999). Jak říká lapidárně Keith Tester (1992: 8), existenci společnosti není dnes možné brát jako samozřejmost. Není náhoda, že někteří s nadějí očekávají, že postkomunistický kontext by mohl prokázat vysokou míru citlivosti k principům občanské společnosti, kterou by se mohly nechat následně inspirovat i zavedené demokracie (Cohen a Arato 1999: 17).

Zprava jde o legitimizační funkci občanské společnosti a pravá polovina horizontální osy poukazuje na vzájemnou závislost a provázanost občanské společnosti a demokratického státu. Občanská společnost vytváří společenské zdroje politické moci a zakládá důvěryhodnost demokratického státu, který je zde naopak od toho, aby občanskou společnost ochraňoval a opatroval důvěru občanů k politickým institucím. Na levém konci horizontály nalézáme hodnotu společenské integrace, jež je výrazem skutečnosti, že občanská společnost je schopna sebe sama reprodukovat a integrovat jakožto společnost. Ale také toho, že občanská společnost je integrována do rámce jedno-

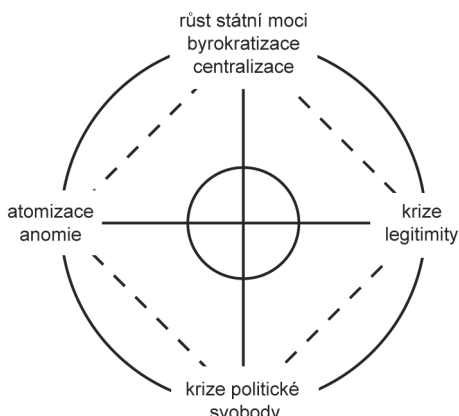
ho politického systému. Na pozadí schématu lze definovat klíčové hodnotové dimenze liberální demokracie: hodnotu lidské svobody a bezpečí – viz schéma 2 (Müller 2003: 614).

Vertikála představuje hodnotu lidské individuality, svobody a dílčích zájmů. Tyto otázky bývají ve společenských vědách převážně předmětem teoretického zkoumání zaměřeného na jednání aktérů. Giddens (1998) hovoří o tzv. činnostním (agency) přístupu. Horizontální osa pak představuje hodnotovou dimenzi společenské soudržnosti a sdílených norem: tzn. hodnotu bezpečí, jistot a sdílených orientací při jednání. Tato rovina zkoumání bývá v sociálních vědách většinou předmětem teoretických analýz zaměřených na celek (řád či systém) společnosti a její strukturní povahu. V této souvislosti se v sociálních vědách obvykle hovoří o tzv. Strukturním či strukturně-funkčním přístupu. Zredukujeme-li poněkud utopickou perspektivu schématu 1, můžeme jej přepsat do podoby schématu 3, jež představuje rizika ohrožující proces demokratického politického rozhodování – viz schéma 3 (Müller 2003: 615–617).

Schéma poukazuje na čtyři následující skupiny rizik: 1) krizi legitimacy politických institucí a ztrátu veřejné důvěry či naopak na nebezpečí nekritičnosti veřejnosti (přílišné důvěry) a oslabení racionálního diskurzu ve veřejné sféře, 2) úbytek občanské participace či naopak přetížení rozhodovacích procesů nadměrnou participací, 3) nekontrolovaný růst politické moci, centralizace a byrokratizace nebo naopak oslabení státní autority a rozhodovacích center a jejich kolonizaci zájmovými skupinami a konečně 4) nebezpečí společenské atomizace či dokonce anomie nebo naproti tomu nebezpečí vysoce integrovaného sociálního systému potlačujícího vnitřní pluralitu občanské společnosti (nebezpečí nacionalismu). Mezi těmito riziky existují, jak naznačuje dané schéma, vazby a rezonance.

Jak poznamenává Giovanni Sartori (1993: 60–87), ideál lze uskutečnit, pokud máme na mysli jeho částečné uskutečnění. Ideály jsou však neuskutečnitelné, pokud máme na mysli jejich úplnou realizaci. S jistou mírou nadsázky tak můžeme konstatovat, že ideály jsou neuskutečnitelné, mohou však být uskutečňovány. Podle Sartoriho (tamtéž) lze ideály uskutečňovat pomocí tzv. Zprostředkujících struktur, jež se pokouší navodit stav, který je sociálně únosný a který vychází ideálu vstříc tím, že s ním není v rozporu. Jde tedy o jakýsi kognitivní negativismus, který spočívá v určování a napravování toho, co je s daným ideálem v rozporu. Také tento přístup lze aplikovat v otázce občanské společnosti jakožto normativního konceptu, jak naznačuje schéma 3 (Rizika moderní demokracie). Giddens (1998: 137–140) naopak hovoří o potřebě tzv. Utopického realismu s poukazem na to, že přílišný utopismus bez vztahu k sociální realitě může být potenciálně značně nebezpečný, naopak přílišný důraz na realismus může být na druhé straně málo produktivní a inovativní, není-li vyvažován jistou dávkou utopismu a morálního přesvědčení.

Schéma 3: Rizika moderní demokracie



2. Lobbování, veřejný zájem a liberální demokracie

Podívejme se nejdříve na fenomén lobbování. Jakkoli se autoři rozcházejí v přesnější interpretaci historického kontextu vzniku tohoto fenoménu, shodují se v tom, že jde o fenomén anglosaské provenience, jehož kořeny sahají do první poloviny 19. století. Pravděpodobně nejdříve v souvislosti s kuloáry v britské *House of Commons*, ale hned na to, avšak s větší intenzitou, také v politickém životě Spojených států, se začal používat pojem lobby a lobbování. Lobbováním se dnes rozumí specifická forma prosazování zájmů ať už působením na poslance, vládu či členy státní administrativy. To se ve vyspělých tržních demokraciích děje prostřednictvím reprezentantů jednotlivých zájmových skupin, kteří jsou vybaveni přesnými a věrohodnými informacemi o problematice, která je pro danou skupinu důležitá, a většinou prostřednictvím svých osobních kontaktů či veřejných kampaní vytvářejí klima ovlivňující rozhodování ve prospěch dané skupiny (Wilson 1995). Tento prostor je dán tím, že vláda (respektive parlament, administrativa) potřebuje při svém rozhodování obsáhnout velké množství informací, a přitom nedisponuje dostatkem zdrojů pro jejich generování a interpretaci. Zvláště poslanci a senátoři jsou nuceni zaujímat stanoviska k obrovskému množství problémů, v nichž se při nejlepší vůli nemohou zcela vyznat. Působení lobbistů, jak se shodují mnozí sociální vědci, tak přispívá ke kompetentnějšímu politickému rozhodování (Graziano 2001, Schlesinger a Kevin 2000).

Samozřejmě je zde vždy riziko zneužití či zkreslení podávaných informací. Sama hranice mezi lobbováním a korupcí může být v praxi velmi nejasná. Pokud však chce být zájmová skupina dlouhodobě úspěšná, musí se ucházet i o širší podporu veřejnosti, seznamovat ji se svými postoji a vysvětlovat svoji motivaci, čímž se její cíle stávají transparentnějšími. Navíc jednou odhalený podvod by ji mohl na dlouhou dobu vyřadit z tohoto otevřeného prostoru soutěže mezi partikulárními zájmy. I když každý lobbista může mít nepochybně sklon zveličovat předkládané informace, málokterý si dovolí překrucovat fakta nebo uvádět zákonodárce či úředníka v omyl, a to z velice prostého důvodu: každý lobbista si musí vypracovat vztah k určitému členu zákonodárského sboru (či členovi administrativy), který je dlouhodobě založen na důvěře, a musí tento vztah udržovat. Záměrně překroucená informace nebo špatná rada se může zákonodárce dotknout, může vyvolat nedůvěru a vést k přerušení kontaktu. Udržování styku a možnost komunikace je přitom pro lobbistu klíčovou hodnotou, jež může být zaručena pouze dlouhodobým budováním a udržováním vztahů důvěry.

Luigi Graziano (2001) trvá na tom, že jakkoli může mít pojem lobbyingu, a to především v evropských kontinentálních demokraciích, nejednoznačný obsah, je potřeba jeho koncepci jednoznačně odlišovat od jakkoliv drobných korupčních praktik. Poukazuje na to, že lobbying představuje přirozenou součást každodenního demokratického života, jehož hlavní inspiraci a teoretické kořeny nalézá v Montesquieuově, Madisonově a Tocquevillově myšlení, které označuje za předchůdce „liberálně-demokratického pluralismu“. Není pochyb o tom, že působení zájmových skupin v procesu politického rozhodování významně rezonuje ve vztahu občanské společnosti a státu a podpírá vitální dynamiku jeho funkcionálních dimenzí (srv. Graziano 2001).

Faktem je, že česká společnost přijímá fenomén lobbování stále s nemalými rozpaky. Lobbování, píše se v české *Všeobecné encyklopedii Diderot*, představuje „způsob ovlivňování, získávání a korumpování poslanců, aby v parlamentu obhajovali určité zájmy“. Samotný

pojmem byl na počátku 90. let dokonce používán pouze v pejorativním smyslu. Jak ukazují průzkumy veřejného mínění, stále ještě převládá názor, že lobbování je něco nelegálního, nečistého, něco, co „nesnese denní světlo“. Absurdnost běžného používání pojmu „poctivý lobbista“ mezi českými politiky i lobbyisty, jak dokládá bývalý ministr české vlády, nyní lobbista Pavel Bratinka (2004: 77), je toho příkladem. I když se situace snad v mnohém pomalu mění, skutečnost je taková, že profesionální lobbyisté se většinou snaží skrývat za jiná povolání, což vyplývá z faktu, že jakýkoli náznak provázanosti nějaké zájmové skupiny se státem budí podezření z nepatřičného působení na politiky. Zájmové skupiny se snaží skrýt svůj vztah ke státu, a prosazování zájmů je proto často prováděno netransparentně a neeticky, místo toho, aby se zájmové skupiny snažily svůj – v demokraciích zcela přirozený politický vliv – učinit transparentním. Negativní přijímání lobbingu ze strany české veřejnosti tak paradoxně přispívá v lepším případě k praktikování skrytého lobbingu a v horším případě k bujení neprůhledného klientelismu a korupce.²

Kulturně-civilizační bariéry, na které přijímání lobbingu v českém prostředí naráží, jsou podmíněny politickou kulturou a nedostatečnou zkušeností s demokratickou politikou. Jeden z hlavních deficitů politické kultury v ČR spočívá především v přetrvávajícím centralisticko-byrokratickém pojetí politiky jako hledání „správného“ řešení, politiky jako cesty za poznáním. Tato představa politiky předpokládá rousseauovské pojetí veřejného zájmu jako apriorně zjištělné a objektivní kategorie. Tradice liberálně-demokratického myšlení ovšem vychází z konceptu politiky jakožto hledání společenské dohody mezi partikulárními zájmy, které jsou vždy rozpoznány jako prvotní (Bělohradský 1992). Veřejný zájem je chápán jako výsledek dohody mezi jednotlivci, má procedurální a proměnlivý charakter a jeho cílem je především ochrana partikulárních zájmů a odstranění případných třecích ploch mezi nimi. Veřejný zájem je zde rozpoznán jako odvozený ze zájmů individuálních, ne naopak, a nabývá povahy abstraktních pravidel (Hayek 1991), která představují jakýsi společenský konsensus o pravidlech řešení konfliktů. Nedílnou součástí veřejného zájmu jako procedurálního rámce zajišťujícího řešení a zmírňování společenských konfliktů je také ústavní stanovení mezi vládou a zajištění prostoru osobní autonomie. Liberální demokracie v toquevillovském či milloveském duchu nezdůrazňuje pouze princip vlády většiny, tj. hledání dohody mezi individuálními zájmy (tzn. nalézání veřejného zájmu), ale nemenší důraz klade také na obranu před zneužíváním politické moci (a to i ze strany většiny) a zakládá se na principu dělby moci a ochrany individuálních a menšinových zájmů.

Politika je v liberální tradici chápána jako v jistém smyslu „amorální“ a „nevědecká“. Neměla by se primárně týkat hledání dobra či pravdy, obojí totiž může snadno vést k omezení svobody jednotlivce, k podlamování racionálního diskurzu ve veřejné sféře i plurality občanské společnosti. V tom také, jak poukazuje František Šamalík (1995: 138–140), spočívá princip spravedlnosti v demokraciích – neutralita k pravdě a dobru; stát zkrátka nesmí být arbitrem ve věcech myšlení a svědomí. Věda a morálka, mají-li být legitimním zdrojem hodnot a autority, se musejí vytvářet a ověřovat mimo politickou moc. Hledání politické dohody je v prvé řadě motivováno snahou konfrontovat a nalézat společné zájmy a názory. Jejím předmětem mají být především lidé se svými zájmy spíše než neosobní morální principy; i když, jak poukazuje Václav Bělohradský (1992), demokracie závisí na tom, zda dovedeme v pravý čas jednat morálně a principiálně.

Víra ve schopnost nalézat veřejný zájem v tomto „slabším“ slova smyslu je v liberální tradici postavena na určitých předpokladech, které bychom mohli obecně označit jako politickou kulturu. Její nedílnou součástí je představa, že k veřejnému zájmu se dospívá na základě veřejné diskuse, jež má povahu racionální argumentace. To mimo jiné předpokládá existenci aktivní a vzdělané občanské veřejnosti. Liberální pojetí veřejného zájmu předpokládá otevřené a transparentní prostředí pro působení zájmových skupin (lobbování). Bez této otevřenosti a transparentnosti, které jsou zárukou „nestrannosti“ vlády a rovnocenného přístupu k veřejnému rozhodování, není možné formulovat (*legitimní*) veřejný zájem.

3. Deficitní pojetí politiky a jeho příčiny

Politická kultura české občanské společnosti je dědictvím jejího emancipačního vývoje, který od poloviny 19. století nabývá podobu masového sociálního hnutí. Vnější faktorem, který hrál prvořadou roli, bylo pojetí národa jako kulturní nepolitické entity, jež spolu s výsadním postavením německojazyčného obyvatelstva v Rakousku a s jeho historicko-kulturním, hospodářským i politickým napojením na německý prostor vytvářelo podmínky pro národnostní diverzifikaci habsburské monarchie. Společně s emancipací české společnosti na jazykovém základě přispíval tento fakt k vytvoření podmínek nedostatečné identifikace české společnosti se státem a jeho politickými institucemi. To vedlo spolu se slabým postavením liberálního měšťanstva k tomu, že opožděná modernizace a liberalizace společnosti byly prováděny „shora“ a rakouská byrokracie se stala hybatelem většiny politických a ekonomických změn (Müller 2002, Urban 1978, 1995).

Zatímco v Předlitavsku představoval spolkový život pro českou společnost jakousi náhradu za „přirozenější“ aktivitu v rámci národního státu a spolky zde žily svým vlastním životem a o centrální vládu se příliš nestaraly, za První republiky byla naopak téměř všechna sdružení navázána na nějakou politickou stranu, jejímž prostřednictvím uplatňovala svůj vliv v Praze. Všechny politické strany s úspěchem usilovaly o vytváření uzavřených státních a společenských článků, které samy ovládaly. Podle mého názoru tato skutečnost poukazuje na charakteristický rys ve vývoji české společnosti, kdy neprostupnost občanské společnosti a státu za Rakousko-Uherska je vystřídána její až přehnaně těsnou symbiózou se státem v období První republiky (Müller 2002). Jak upozorňuje Bedřich Loewenstein (1995: 99) v souvislosti s emancipací občanské společnosti v Německu, může se nedostatek občanské sebevěru snadno zvrátit v emfatické přitakání státu. Samozřejmě nelze dost dobře posuzovat tehdejší situaci prizmatem dnešních představ o občanské společnosti. Nelze si však nevšimnout toho, že nedostatečná identifikace s rakouským státem je v komplikovaných podmínkách První republiky vystřídána jeho „kolonizací“ ze strany české společnosti prostřednictvím politických stran, což se pak v případě potřeby ukázalo jako dobrý předpoklad pro „kolonizaci“ společnosti ze strany státu.

S jistou mírou zobecnění tak můžeme říci, že tradice politického odporu a pasivity vůči státu, či jak to nazývá Masaryk (1925: 533) tradice „negativního demokratismu“, jež vzešla z období emancipace české společnosti v rámci rakousko-uherského státu, který nepřijala za svůj, byla za První republiky doplněna či vystřídána etatistickou tradicí politické poddanosti a závislosti na státu, který byl permanentně ohrožován menšinami a mezinárodní politickou

situací. Struktury, které se zde vyvíjely takřka po staletí, pak neměly dostatek předpokladů a zkušeností vzdorovat rozrůstající se státní moci, jež se po únoru 1948 stala monopolem jediné strany (Müller 2002). Situace dlouhých padesáti let totalitních režimů vytvářela a vlastně potvrzovala již z dob Rakouska důvěrně známý stereotyp, kdy stát byl chápán jako něco zcela cizího, vnuceného a nepřátelského. Tento silně zažitý archetyp pak vyvolával ve společnosti dvojí efekt. Za prvé vedl k potvrzování hodnoty a „blahořečení“ soukromí. Většina lidí se obracela k rodině a soukromí jako ke sféře prožívání, ochrany a kultivace národních, náboženských či jiných symbolů a tradic. Druhým důsledkem, který bezprostředně souvisí s prvním, bylo „znehodnocení“ veřejné sféry či politiky jako takové. Jakákoliv hlubší spolupráce se státními institucemi, politiky či Stranou byla považována za nemorální (Sztompka 1998).

Česká společnost procházela demokratizací na národním principu a (většinou) politizací mimo oficiální struktury státu, jež obojí zásadně ovlivnilo proces její emancipace. Češi se emancipovali jako společnost bez „vlastního“ státu, kteréžto postavení v sobě obsahovalo rozporný moment: na jedné straně odmítání státu a jeho zásahů a na druhé straně snahu pěstovat potenciální státotvorné citění (Kořalka 1996). Zatímco jiné občanské společnosti západní Evropy se v průběhu 19. století emancipovaly od státu jako víceméně konsolidované národní celky, česká společnost se emancipovala takřkajíc proti státu. Nesamozřejmost existence národů habsburské monarchie, jejich pocit ohrožení, jejich touha po uznání a zároveň neschopnost ovlivňovat politické procesy způsobovaly, že v pozadí všech ekonomických i politických snah byla touha po „národní“ jednotě a nacionalismus se stal jmenovatelem všech politických i ekonomických změn (Havelka 1998, Müller 2002). Skutečná občanská společnost nevzniká a není udržována sledováním nějakého ideálního konceptu, v tomto případě národního státu, ale především respektováním formálních pravidel v prosazování a střetávání každodenních zájmů (Alexander 1998: 2), a to jak v politické, tak v ekonomické sféře. Jazykový boj však nepředstavoval politiku v liberálním slova smyslu jako střet různých společenských zájmů, ale vyjadřoval pouze touhu po jednotě a harmonii, vytvářel a předpokládal, jak to nazýval Emanuel Rádl (1993: 114–128), organické pojetí národa.

Demokracie založená na takto chápaném pojmu národa jako organismu, jako předzjednané harmonie, jehož ideovými otci jsou především Rousseau a Herder, zdůrazňuje vždy státní, potažmo národní zájem před zájmem individua. Jeho výsledkem se pak stává také organické chápání demokracie, jež znamená „vládu lidu“ jako vládu nadindividuální „individuality“ nad osobními vůlemi. Centralisticko-byrokratické pojetí veřejného zájmu je logickou součástí tohoto pojetí. Česká společnost je společností s výrazným národně-organickým charakterem a součástí její politické kultury je deficitní představa politiky, jež se vyznačuje nedostatkem smyslu pro názorový a zájmový pluralismus, který se projevuje jak navenek, tak uvnitř společnosti samé.

4. Deficitní pojetí politiky a jeho důsledky

Toto deficitní pojetí politiky podryvá funkcionální dimenze ve vztahu občanské společnosti a státu a významně determinuje kvalitu české demokracie. Prvním nebezpečným důsledkem deficitního pojetí politiky, jež s obtížným přijímáním lobbingu úzce souvisí, jsou přehnaná a naivní očekávání na politiku kladená. Jak ukazuje Sartori (1993: 80–84),

perfekcionismus je vážným nebezpečím pro každou demokracii. Jeho důsledkem je většinou zklamání a deziluze, jejichž nejhorším vyústěním může být i odpoutání se od politického systému samého. Nedostatek střízlivého posuzování demokracie je nepochybně vážným deficitem české společnosti. K povaze demokratických institucí nutně patří i to, že někdy fungují špatně. Nejsou založeny na souhlasu, nýbrž jsou nástroji vyrovnávání nesouhlasu a různosti. Demokracie je nutně nedokonalá a jak poznamenává Ivo Možný (1999: 22), pokud začneme chápat existenci chyb (konfliktů) jako její zásadní nedostatek, zbývá pak už jen krůček k oceňování výhod diktatury.

Američtí teoretici masmédií zavádějí pojem tzv. mediální gramotnosti, jímž označují schopnost střízlivého posuzování vlivu médií na lidský život, kdy tento vliv není zbytečně přeceňován, ale na druhé straně ani podceňován. Paralelně k tomuto pojmu můžeme hovořit o tzv. politické gramotnosti, jež označuje schopnost střízlivého posuzování možností demokratické politiky. V případě české společnosti máme co do činění s nedostatečnou politickou gramotností. Politická gramotnost označuje schopnost tolerantního a přitom ostrážitého postoje, který nepodceňuje, ale ani nepřeceňuje možnosti demokratické politiky a jež chrání každou demokracii před politickým i společenským cynismem. Postoje české společnosti k demokratické politice mají tendenci kolísat mezi dvěma extrémů: perfekcionismem a cynismem. Přirozenou vlastností demokracie však je dělat chyby, a jak přesvědčivě ukazuje Karl Popper (1998), ve schopnosti se z těchto chyb poučit také spočívá zdroj její dynamiky. Tuto povahu demokratického režimu si však většina občanů ČR ještě nedokázala osvojit.

Naivní přeceňování politiky jako hledání dobra, pravdy či správného řešení může dále zakládat spolu s nedostatkem demokratických společenských forem a mechanismů tvorby legitimních politických cílů dvojí tendenci: za první tendenci odvozovat sebevědomí od vůdců, tedy sklony k legitimizaci politické moci prostřednictvím charismatu, což představuje potenciálně rizikové sklony k vůdcovským či autoritářským tendencím, za druhé silný sklon k expertokracii, k panství odborníků, odbornosti a vědy jako způsobu legitimizační strategie těchto cílů. U nás tradičně vysoká popularita politiků nestraníků/odborníků je toho důkazem.³ Jak politický perfekcionismus či cynismus, tak náchyllost k charismatickým vůdcům či víra ve vládu „skutečných“ odborníků mohou ve svých důsledcích vážně snižovat obranný potenciál občanské společnosti před rozpínavostí státní moci, vést k úbytku občanské participace i k sociální dezintegraci.

Deficitní pojetí politiky (a s tím související obtížné přijímání lobbingu) je důsledkem, ale také příčinou selhávání legitimizační funkce ve vztahu občanské společnosti a státu. Jak naznačuje schéma 3, legitimizační funkci občanské společnosti odpovídá nebezpečí ztráty legitimacy politických institucí a jejich legitimita, jak ukazují všechny domácí i zahraniční výzkumy veřejného mínění, je v ČR oproti většině západních demokracií výrazně nižší. Například legitimita *Parlamentu ČR* se dlouhodobě pohybuje kolem 20 %. Nízká míra důvěry v důsledku chyb a nedostatků politiků a úředníků není krátkodobě nic výjimečného ani v zavedených demokraciích. Důležité však je, že v ČR nedochází ke znovunavázání – volebním aktem, personální změnou, změnou politiky apod. – vztahů důvěry k těmto institucím.

Nízká legitimita politických institucí snižuje jejich reflexivitu, flexibilitu a účinnost, tedy jejich míru otevřenosti vůči občanské společnosti. Jednak tím, že předem znevažuje morálitu veřejných činitelů, čímž snižuje i míru morality politického klimatu obecně. Kdo z veřejných

činitelů by *pozorně* naslouchal hlasům z nepolitické občanské sféry, když ta se okázale honosí tím, že jim *a priori* nedůvěřuje? Kdo z nich by dbal v obavě před ztrátou důvěry občanů na transparentnost svého působení, když tato důvěra je již *předem* stejně značně oslabena? Jednání našich veřejných činitelů a stejně tak i mnohé zprávy a hodnocení dokládají relevantnost těchto obav.⁴ Nedostatek legitimacy politických institucí a následný růst státní moci má navíc tendenci nabývat podoby posilování role politických stran, tzv. partitokracie. Nebezpečí nadměrného vlivu politických stran na chod státu, ekonomiky i nepolitické (občanské) sféry dobře známe z období První československé republiky či z poválečného vývoje v Rakousku. V obou případech vedlo k posilování politického extremismu (Henlein, Haider). Toto nebezpečí jsme důvěrně poznali také v českém prostředí v období „opoziční smlouvy“ mezi ODS a ČSSD (1998–2002). Nebezpečné důsledky partitokracie jsou sociální vědě dobře známy – vedou k politizaci veřejných služeb. Politické strany, které mají hrát podle většiny sociálních vědců roli převodového mechanismu ve zprostředkovávání zájmů mezi nepolitickou občanskou společností a sférou politické moci, si namísto toho „rozdělí“ stát a následně se pokouší opanovat také občanskou společnost.

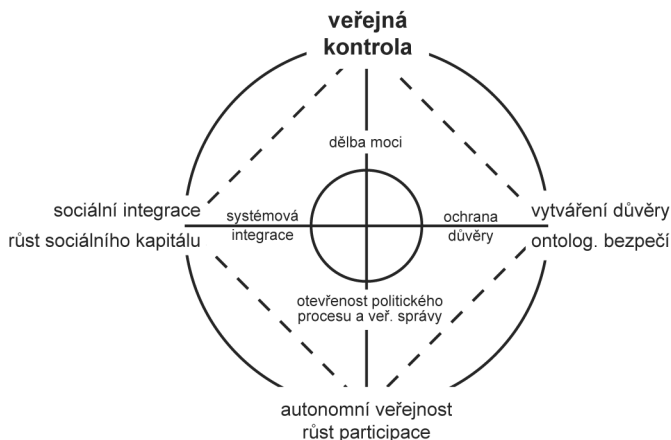
Nízká legitimita politických institucí však také snižuje motivaci občanů vstupovat do politické, potažmo veřejné sféry a může vést k poklesu politické i občanské participace. Kdo by se chtěl stát nositelem občanům „odcizené“ politické moci? Nedostatek důvěry vůči demokratickým institucím konečně může negativně ovlivňovat jejich integrační potenciál a znesnadňovat vytváření podhoubí pro formování politické (občanské) kolektivní identity. Kdo by se identifikoval s institucí, které 80 % spoluobčanů nedůvěřuje? Nabízí se tedy buď identifikace se spoluobčany, anebo s institucemi, obojí najednou není možné. Zbývá potom pochopitelně pouze ona důvěrně známá organicko-národní identita; aneb s „ostatními proti institucím“. V důsledku ztráty legitimacy politických institucí, jak ukazuje schéma 3, tedy může docházet jak k úbytku politické i občanské participace, tak k nežádoucímu růstu státní moci a konečně i k poklesu společenské soudržnosti.

Součástí demokratického deficitu je v prvé řadě nedostatek smyslu pro zájmovou a názorovou pluralitu. To mimo jiné vytváří kulturní bariéru bránící české společnosti využívat pozitivního potenciálu společenských konfliktů obecně a dosahovat politického konsensu, který má v liberální demokracii vždy dočasný charakter. Tento deficit má svoji podobu nejen na úrovni lidské každodennosti, a sice v podobě přílišné závislosti na úřední autoritě v otázce řešení konfliktů, ale také na politicko-institucionální rovině. Česká společnost má trvale problémy s politickou opozicí (dlouhodobá „pasivní rezistence“ za Rakouska, prvorepubliková Pětka, komunistická Národní fronta, polistopadová „opoziční smlouva“). Liberální demokracie – jež konflikt přijímá jako přirozený – se však pokouší odvozovat legitimitu svých rozhodnutí ze společenských konfliktů, v nichž se snaží hledat jak inovační potenciál, tak prostředky společenské soudržnosti (Bělohradský 1992: 96–98). Nedostatek smyslu pro zájmovou pluralitu může být doprovázen stejně tak občanskou pasivitou, perfekcionismem či nadměrným etatismem.⁵ Závažnost problému demokratického deficitu tak spočívá v jeho cyklické povaze mající sklon k sebenaplňujícímu se proroctví: demokratický deficit – etatismus a nedostatek autonomie – nerealistická očekávání a deziluze – nedůvěra a strach – demokratický deficit. Strach, uvádí Giddens (1998), je antitezí důvěry, a jak upozorňuje István Bibó (1997), být demokratem znamená *nemít* strach.

5. Záruky funkcionálních dimenzí ve vztahu občanské společnosti a státu – případ lobbyingu

Domnívám se, že výše předložená teorie občanské společnosti a její schematizace nám otevírá možnosti nejen pro teoretickou a empirickou (makro a mikrosociologickou) analýzu, ale umožňuje také formulovat dílčí praktické návrhy – viz schéma 4 (viz Müller 2003).

Schéma 4: Záruky funkcionálních dimenzí ve vztahu občanské společnosti a státu



Pokud se pokusíme do schématu 4 zakomponovat otázku zájmových skupin a lobbyingu, je zřejmé, že z výše zmíněných nebezpečí čelíme v této souvislosti nebezpečí (postupujeme-li po vertikální ose dolů ke středu) 1) nedostatečné kontroly lobbyingu ze strany veřejnosti, ať už monitoringem či proti-lobbyingem a 2) oslabení státní autority a rozhodovacích center vůči nátlakovým skupinám a institucím. Ve spodní části vertikální osy (od středu dolů k vnějšímu okraji) jde o nebezpečí 3) nedostatečné otevřenosti procesů politického rozhodování vůči zájmovým skupinám a na dolním okraji 4) o přetíženost procesu politického rozhodování nadměrnou občanskou participací, která může zvláště při oslabení rozhodovacích mechanismů vyvolávat vážné problémy. Především zkorumpovatelná veřejná správa a korumpující veřejnost jsou dva extrémy, které dohromady uzavírají začarovaný kruh.

Jakým způsobem této situaci čelit? Vzhledem ke komplexnosti dané problematiky je jasné, že neexistuje jednoduché řešení. Chceme-li zvyšovat kvalitu naší demokracie, je třeba dosahovat zlepšení v mnoha institucionálních ohledech a souběžně hledat jejich oporu v sociokulturních aspektech. Aktivní vztah zájmových skupin k rozhodovacím procesům předpokládá zkvalitňování právního a etického prostředí, a to jak pro působení veřejných činitelů, tak i lobbyistů. Právní úpravy v mnoha západních demokratických státech jsou přes nesporně vyspělejší politickou kulturu přísnější než v ČR. Jejich zkušenost praví, že v otázce korupce je potřeba se zaměřit jak na regulaci příjemců, tak dárců. Není překvapující, že pro prosazování podobných politických i organizačních změn a opatření u nás většinou chybí dostatek politické vůle.

Pokusme se formulovat některá konkrétní opatření v otázce působení zájmových skupin v rozhodovacích procesech. Postupujeme-li po vertikále schématu 4 směrem od vnějšího

kruhu (občanské společnosti) ke středu (státu) jde o: 1) posilování kontrolních mechanismů veřejných činitelů ze strany veřejnosti, 2) kvalitní zákon o střetu zájmů a navazující zákony (především otázka financování politických stran, zadávání veřejných zakázek, zákon o státní službě), 3) posilování etických samoregulačních mechanismů ze strany politických představitelů a představitelů státní správy (etické kodexy představitelů politických a správních institucí). Postupujeme-li dále po vertikále od středu (státu) směrem k dolnímu okraji (občanské společnosti) jedná se především o: 1) reflexivitu a otevřenost politických institucí včetně politických stran vůči hlasům z občanské nepolitické sféry, 2) zákonnou úpravu lobbingu a činnosti zájmových skupin ve vztahu k procesům politického rozhodování, 3) posilování etických samoregulačních mechanismů na straně veřejnosti (samosprávný etický a odborný dohled zájmových skupin nad svými členy, například přijetím etických kodexů ze strany zájmových skupin, včetně lobbistů samotných).

Jelikož v otázce lobbingu čelíme velmi komplexnímu a dlouhodobému problému, je zřejmé, že navrhovaná opatření nebudou sama o sobě mnoho platná, pokud nebudou doprovázena opatřeními na horizontální ose. Podívejme se stručně, o co jde. Předně chci zmínit růst politické gramotnosti a aktivní výchovu k občanství. Jak trefně poznamenává Sartori (1993: 16), demokracie je složitější systém než ostatní politické formy a je bezprostředně ohrožována tím, že její mechanismy budou mimo intelektuální dosah průměrného občana. Je odpovědností jak státu, tak občanské společnosti nejen posilovat politickou socializaci, ale také rozvíjet komunikační dovednosti a smysl pro názorovou a zájmovou pluralitu na školách všech úrovní. Součástí toho musí být také aktivní výchova k multikulturalismu; tedy pěstování vzájemného etnického, náboženského a genderového uznání.⁶

Kromě výchovy k občanství lze uplatňovat množinu takových záruk, které označují jako vytváření a navazování vztahů důvěry v rámci občanské společnosti. Není však vůbec snadné vytvářet vztahy důvěry v prostředí, v němž panuje nedůvěra.⁷ Je otázka, zda je to vůbec možné, vždyť chovat se nedůvěřivě v takovém prostředí je logické a často snad i nutné (Sztompka 1998). Mnozí psychologové poukazují v této souvislosti na to, že předpoklady pro navazování vztahů důvěry, jež jsou spíše emocionálním než kognitivním jevem, se utvářejí v rámci primární socializace u dětí v průběhu nejrannějšího dětství a jejich existenciální zakotvenost považují pro další vývoj člověka za rozhodující. Jak ostatně dokumentuje Robert Putnam (2000), kvalita sociálních interakcí je podmíněna mnoha faktory, mezi ty nejdůležitější ale bezpochyby patří role rodiny. Dobře fungující demokratická rodina je sice obtížně dosažitelná, zato však o to spolehlivější lék na posilování sociálního kapitálu a jak Putnam ukazuje ve své analýze, úbytek sociálního kapitálu má přímý dopad na kvalitu demokracie.

K formám státní ochrany a péče o důvěru veřejnosti ze strany státu by bylo možné připojit zajištění profesionality, transparentnosti a morální integrity v tzv. přístupových bodech politických institucí (Giddens 1998: 78–82), ve kterých je občan se státem konfrontován, dále institucionální zajištění transparentního a nezávislého vztahu státu a jeho představitelů ke sdělovacím prostředkům a agenturám výzkumu veřejného mínění, eventuálně, je-li to vhodné, uplatňování prvků konsociační demokracie či prvků pozitivní diskriminace (afirmativní akce).

Porovnáme-li některé z konkrétních návrhů na zvládání důsledků demokratického deficitu s realitou ČR, ukazuje se, kde se nabízí možnost pro pozitivní změnu. Pokud jde o kontrolu činnosti politiků a úředníků ze strany veřejnosti (a důležitou otázku médií nechávám stranou

– viz článek Michala Klímy [2005] v *Právu*), musím konstatovat, že především *Transparency International ČR (TIC ČR)* a *o.s. Oživení* provádějí na naše poměry průkopnickou práci. Porušování zákona ze strany politiků a úředníků, především na centrální, ale stále více také na regionální úrovni, jsou jimi pilně monitorována a výsledky jsou pravidelně zveřejňovány na internetu.⁸ Škoda je, že masmédiá nenacházejí dostatek chuti či odvahy těchto informací více a účinněji využívat. Pokud jde o regionální a komunální úroveň, je situace ohledně monitorování činnosti veřejných činitelů podstatně slabší. S decentralizací veřejné správy došlo také k „decentralizaci“ korupce, čemuž však neodpovídá dostatečná „decentralizace“ veřejné kontroly. Slabost občanské společnosti, jež se učí kontrolovat a formovat podobu centrálních politických institucí, tak může mít paradoxně na regionální či lokální úrovni méně viditelný, o to však nebezpečnější dopad.

Pokud jde o legislativní úpravu střetu zájmů, v současnosti platný zákon z roku 1992, který byl z mnoha důvodů nevyhovující (mimo jiné se nevztahoval na regionální a komunální politiky ani na blízké příbuzné veřejných činitelů, nedefinoval dostatečně povinnosti a omezení veřejných činitelů aj.), byl díky poslanecké iniciativě novelizován v listopadu 2004. Ačkoli novela představuje zlepšení v porovnání s předchozím stavem, *TIC ČR* i *Oživení* se shodují v tom, že jde o nesystémové řešení, jež má řadu zásadních nedostatků. Novela především neobsahuje dostatečné sankce, tudíž je její dodržování špatně vynutitelné, což – jak víme z předchozí zkušenosti – *snižuje* disciplínu veřejných činitelů. Novela navíc vyvolala krizi v komunální politice (nevhodnou definicí neslučitelnosti funkcí, neboť radní-ředitelé škol byli zákonem donuceni na jednu z funkcí rezignovat), což si vyžádalo novelu volebního zákona, jež vyvolala spor mezi komorami parlamentu a vedla k podání stížnosti k *Ústavnímu soudu ČR*. Řešení problému se tím oddálilo v důsledku „řešení“, které způsobilo více problémů, než kolik již vyřešilo. Je také možné, že soud platnost novely zruší. Tato skutečnost je zářející především proto, že *TIC ČR* připravilo zcela nový, kvalitnější návrh zákona o střetu zájmů, který však tehdejší ministr spravedlnosti Pavel Němec stáhl v srpnu 2004 bez dostatečného vysvětlení z jednání vlády. Tento návrh je dnes „zapracováván“ ministerstvem spravedlnosti a jeho předložení se bez uspokojivého zdůvodnění stále oddaluje. Situace je tedy zjevně nejistá. Mimo jiné také *Svaz měst a obcí* podal oficiální protest proti přijetí zákona v předkládané podobě, například také proto, že znamená „zasahování do *soukromí* mnoha tisíc občanů – členů zastupitelstva“, jaký to nedostatek citlivosti rozlišovat mezi „soukromým“ a „veřejným“. Dobrá zpráva je, že *TIC ČR* je odhodláno v lobbování za nový zákon o střetu zájmů pokračovat.

Co se etických kodexů veřejných činitelů týče, podle vládního usnesení má mít každý ústřední orgán státní správy od března 2001 svůj etický kodex. Podle informací *Oživení* nevypracovalo kodex v daném termínu ani jedno ministerstvo (nejlépe si vedlo ministerstvo zemědělství, které kodex přijalo k 1. 4. 2001), ministerstvo kultury kodex nepřijalo doposud, zrovna tak žádné z ministerstev jej podle *Oživení* nezveřejňuje na internetu (skutečně jsem žádný nenašel). V roce 2004 přišel s návrhem vytvořit soubor zásad chování poslanec předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR Lubomír Zaorálek. Iniciativa však nezískala mezi poslanci dostatečnou podporu. Také pražský primátor Pavel Bém se odhodlal s ohledem na katastrofální reputaci pražských radních přijmout etický kodex, který byl vypracován právě ve spolupráci s *TIC ČR* a schválen pražským zastupitelstvem v březnu tohoto roku.⁹ Etické

kodexy přijali podle informací *Oživení* ještě zastupitelé Přerova (srpen 2004), Prahy-Dolních Chabřů (srpen 2003) a Prahy-Újezdu (září 2003). Pokus schválit etické kodexy proběhl neúspěšně v několika dalších městech. Většina představitelů měst a obcí však etické kodexy, většinou s odůvodněním jejich *naprosté zbytečnosti*, odmítá.

O jakékoli legislativní úpravě lobbingu se žádná z politických stran nezmiňuje, a to ani ve svém programovém prohlášení, ani v médiích prostřednictvím svých představitelů. Bez robustní iniciativy ze strany občanské společnosti bude však velmi obtížné dosáhnout v regulaci lobbingu jakýchkoliv změn. Zde je nezbytná součinnost *TIC ČR*, *IPECu*, *Oživení* i dalších iniciativ a veřejná debata, jež vytvoří dostatečný politický tlak. Bez masivní podpory masmédií, které se těmto iniciativám prozatím nedostává, je to však jen obtížné představitelné. Obecně lze říci, že legislativní prostředí pro transparentní působení zájmových skupin v rozhodovacích procesech (lobbování) se v ČR zlepšuje velmi pomalu. Zřejmě také v důsledku toho se nedaří výrazněji snižovat korupci a klientelismus a dosahovat větší míry transparentnosti, otevřenosti a důvěryhodnosti politických institucí.

6. Závěr

Kulturně civilizační bariéry nám znesnadňují porozumět povaze zájmového střetu a lobbingu v procesu demokratického politického rozhodování a přijmout představu, že konflikty jsou přirozenou součástí demokratické společnosti. Pokud přijmeme zájmovou a názorovou pluralitu jako samozřejmou, je zde šance, že se naučíme konflikty lépe zvládat. Zopakujme tedy, že deficitní pojetí politiky, jež spočívá především v centralisticko-byrokratickém pojetí veřejného zájmu a v akcentování organických rysů (národní) společnosti, je výsledkem emancipačního vývoje české občanské společnosti. Jeho součástí jsou nerealistická očekávání kladená na proces politického rozhodování, jež jsou doprovázena etatismem i občanskou pasivitou. Nejzávažnějším rysem politické kultury v ČR, jež je z velké části důsledkem (ale i příčinou) tohoto demokratického deficitu, se zdá být robustní krize důvěry, a to jak vůči politickým institucím, tak vůči druhým lidem, jež je „kompenzována“ růstem klientelismu a korupce a vede k netransparentnosti a zneužívání politické moci. Je známo, že důvěra v jiné či druhé je rozvíjena ve vazbě k utváření pocitu vlastní důvěryhodnosti, která následně vytváří základnu pro trvalou identitu vlastního já (Giddens 1998: 87). Není tedy překvapující, že nedostatek (občanské) sebedůvěry, který je součástí krize důvěry, vede k pasivitě a následně k apatii, stejně tak jako k formování společenského prostředí, jež znesnadňuje formování kolektivních i individuálních pozitivních identit.

Pokud jde o stručné srovnání se zeměmi, které mají s lobbingem nejdelší zkušenosti (USA, Velká Británie), v USA se o regulaci lobbingu postaral jednak zákon o federální regulaci lobbingu z roku 1946 a nověji zákon o lobbingu z roku 1995, jednak zákon o etice ve vládních úřadech z roku 1978. Mimoto se o samoregulaci lobbingu starají sama profesní sdružení lobbistů. Ve Velké Británii byl v roce 1994 po sérii korupčních skandálů ustaven politicky nezávislý *Výbor pro etické standardy ve veřejném životě*, který vytyčil (na naše poměry velmi přísný) model chování veřejného činitele.¹⁰ V roce 1997 byly kompetence *Výboru* rozšířeny o otázky financování politických stran. V roce 1995 byl na popud *Výboru* ustaven nový *Výbor pro etické standardy a imunitu* a nová funkce parlamentního zmocněnce pro etické standardy.

Jeho úkolem je spravovat nový (podrobnější) registr finančních zájmů poslanců, který je hlavním nástrojem regulace lobbování, shromažďovat a vyšetřovat stížnosti na poslance a předávat případy k řešení *Výboru pro etické standardy a imunitu*. V roce 1996 pak parlament schválil poslanecký kodex, který byl ještě upraven v roce 2002. Kromě toho existuje ve Velké Británii také *Asociace profesionálních politických konzultantů* s vlastním etickým kodexem, která dbá na to, aby lobbiisté pracovali jasným a otevřeným způsobem (Rychetník 2004).

Otázku regulace lobbingu řeší také evropské instituce. *Evropská komise*, která se vyznačuje otevřeným vztahem k zájmovým skupinám, uplatňuje princip jasné, rovné a procedurálně nenáročné spolupráce se zájmovými skupinami. Vede si svoji vlastní databázi zájmových skupin a zavedla pro své členy kodex pravidel chování. Také *Evropský parlament* zakládá svůj vlastní registr lobbiistů, čímž zavazuje každého lobbistu k dodržování parlamentem schváleného etického kodexu. Na oplátku mu vystaví identifikační kartu, která lobbistu opravňuje ke vstupu do parlamentu.

Vidíme tedy, že i vyspělé demokracie, které mají za sebou dlouhodobou zkušenost s demokratickým vládnutím, přistupují k regulaci lobbingu a kodifikují pravidla řádného chování veřejných činitelů „shora“. Ze zkušenosti s demokratickými transformacemi však víme, že pouhé kopírování jinde účinné institucionální praxe bývá málokdy úspěšné a že je potřeba zvažovat specifickou historického a sociálního kontextu. Neopodstatněně jsou však výmluvy našich politiků, že regulace pravidel chování veřejných činitelů musí vyrůstat „zdola“, tedy od nich samých, z jejich vnitřní potřeby. Pravdou je, že politici budou jen výjimečně lepší než společnost, která je volí. Na druhou stranu není pochyb o tom, že politik, který reprezentuje zájmy veřejnosti a který je volen, by měl jít příkladem. Je nepochybně pravda, že česká občanská společnost je po třígenerační decimaci totalitním režimem morálně oslabena. Svoji roli dnes navíc budou stále více hrát, jak bylo zmíněno úvodem, globalizační změny. Především vysoká míra migrace a sociální mobility rychle proměňují sociální a kulturní mapu naší planety. Západní společnosti jsou mnohým tlakům modernity vystaveny déle a s větší intenzitou a ani ony nenašly lepší recept na morální obrodu než „začít sám u sebe“. Není důvod, aby tak neučinili také samotní držitelé politické moci formou přijetí etických kodexů. A pokud si nejsou jisti, jaká pravidla správného chování by měla být kodifikována, mohou se zeptat těch, které reprezentují tak jako to učinili zákonodárci ve Velké Británii. Také Možný (1999), který navrhuje diktum „důvěřuj ostatním“, se v souvislosti s obnovou důvěry v české společnosti domnívá, že neexistuje žádné lepší řešení než začít u sebe. Není cílem a není ani v možnostech vědy vytvářet morálnější společnost. Svoji snahou porozumět důsledkům a příčinám sociálních jevů a reflexivně formulovat pojmy a teorie k tomu však věda může nepochybně přispívat. Může však také, jak víme z vlastní historie, přispívat k pravému opaku.

Zopakujme na závěr, že lobbing je přirozeným důsledkem otevřené pluralitní společnosti, v níž je dosahováno politického konsensu vyvažováním různorodých zájmů. Musí však být regulován srozumitelnými a vynutitelnými pravidly. Jak shrnuje Raymond Aron (1992), demokracie vyžaduje tři podmínky: 1) občané si musí vážit zákonů, především ústavy, 2) občané musí být autonomní a aktivní, 3) občané musí být schopni dobrovolného sebeomezení. Pěstování rovnováhy těchto předpokladů je možné pouze v rámci občanské společnosti, která je primárně společností slušných (civil) a vzájemně se respektujících občanů a jež umožňuje

férovou diskusi o pravidlech soužití. Cílem této studie bylo mimo jiné pokusit se zasadit fenomén lobbingu, který by měl být přirozenou součástí takovéto diskuse, do komplexity vztahů mezi občanskou společností a demokratickým státem, jejichž vitalita je podmínkou přežití a rozvoje demokracie.

Poznámky

- ¹ Zdůrazňuji, že cílem studie není ani teoretická analýza forem a funkcí lobbingu, ani empirická analýza lobbingu v ČR. Ke zmiňované teorii občanské společnosti viz Müller 2003, kde najdete hlubší argumentační a metodologické zdůvodnění. Ve zde předvedené sumarizaci jsem nad rámec původní studie zapracoval relevantní recenzi připomínku, která upozorňovala na nebezpečí, jež hrozí „slabému“ státu ze strany „silné“ občanské společnosti. K historickému exkurzu emancipace české občanské společnosti viz Müller 2002.
- ² V této souvislosti je potřeba zmínit fakt, že stejně tak jako lobbing samotný, tak i jeho zkoumání, jsou v ČR stále ve stadiu zrodu. Zřejmě průkopnickou je iniciativa think-tanku *Institutu pro ekonomickou a politickou kulturu* (IPEC), který byl založen minulý rok v Praze a jenž si vzal za cíl iniciovat legislativní úpravu lobbingu. V souvislosti s tím připravil odbornou analýzu porovnávací legislativní i samoregulační úpravu lobbingu v řadě evropských zemí (IPEC 2004) a pokouší se iniciovat veřejnou debatu na toto téma. Výsledkem projektu (jenž finančně podpořil *Open Society Fund*) je mimo jiné zjištění, že legislativní úprava lobbingu se zdá být v danou chvíli „neprolobbovatelná“, ale také to, že prostředí lobbingu je obtížně empiricky zkoumatelné. K problému lze snáze přistoupit spíše formou případových studií, které však mají velmi malou (avšak významnou) vypovídací hodnotu (Sedlák, Šmejkal). Tyto závěry vyplývají z veřejné seminární diskuse IPECu „Lobbyismus versus korupce“, který proběhl 9. 12. 2004 v Divadelním sále v pražských Emauzích. Diskuse se zúčastnila řada významných politiků, státních úředníků, lobbistů i akademiků.
- ³ Dokladem toho jsou žebříčky popularity politiků. Případ za všechny: Tošovského úřednická vláda byla bezkonkurenčně nejpobulárnější polistopadovou vládou. K podobnému závěru, avšak na komunální a regionální úrovni, dochází ve svém výzkumu Swianiewicz (2002), když poukazuje na fakt, že v ČR – v porovnání se Slovenskem, Polskem a Maďarskem – přetrvává důležitost nezávislých kandidátů.
- ⁴ Podle indexu vnímání korupce (*Transparency International*) je ČR spolu s El Salvadorem na 51. místě ze 145 států. Na škále 0 (vysoká míra korupce) až 10 (žádná korupce) dosáhla v roce 2004 4,2 bodu, což znamená mírné zlepšení oproti roku 2003 (54. místo, 3,9 bodu); srv. například Řecko (49, 4,3), Itálie (42, 4,8), Estonsko (31, 6,0), Malta (25, 6,8), Chile (20, 7,4), Německo (15, 8,2), Finsko (1, 9,7). Špatné je to, že od dob „opoziční smlouvy“ (1998–2002), kdy ČR zaznamenala značný propad (26. místo v roce 1996), se její postavení výrazněji nezlepšuje (viz <http://www.transparency.de>). Borecký a Prudký (2002) ve své výzkumné zprávě konstatují, že v průběhu let 1992–1998 považovalo 80 % občanů korupci a hospodářskou kriminalitu za velmi rozšířené jevy. Dle studie *Centra pro sociální a ekonomické strategie* z roku 2002 se 77 % občanů ČR domnívalo, že ve státní správě panuje vysoká korupce (Frič 2003). Do třetice Kalous (2003: 169) ve své studii uvádí, že 40 % občanů ČR se přiznává k uplácení (rok 2003). Zpráva konstatuje, že součet korumpujících „příjmů“ a „výdajů“ v ČR se odhaduje na 40 miliard ročně a že korupce dnes představuje stále běžnější součást každodennosti (tamtéž).
- ⁵ Za příklad nadměrného etatismu může posloužit výsledek rozsáhlého průzkumu „O stavu občanské společnosti v době našeho vstupu do EU“, který prováděla agentura *STEM* ve spolupráci s *Nadací rozvoje občanské společnosti*. Zpráva uvádí, že většina obyvatel spoléhá na stát a jeho službu, jak bylo obvyklé za minulého režimu. Například dvě třetiny obyvatel (67 %) se opětovně domnívají, že pokud by stát plnil všechny své povinnosti, nebylo by zapotřebí dobrovolnické práce. Dobrá

zpráva je, že vztah k dobrovolnictví se výrazně zlepšil, špatná, že dobrovolnictví je v nezmenšené míře stále považováno za náhradu za selhávání státu, ne za integrální součást občanské společnosti v podílu na správě věcí veřejných (viz <http://www.nros.cz>).

- 6 Je znepokojující, jak ukazuje mezinárodní srovnávací výzkum z roku 2001, že pouze 65 % čtrnáctiletých studentů/studentek v ČR se domnívá, že se bude v budoucnu určitě účastnit celostátních voleb. Méně než ČR dosáhlo pouze Švýcarsko (55 %), jež ovšem představuje se svojí „referendovou demokracií“ a silnou lokální a kantonální identitou specifický případ, a Bulharsko (58 %), nejvyššího skóre dosáhl Kypr (95 %) (Kalous 2003).
- 7 V průběhu let 1994–2002 se zhruba 20 % občanů ČR domnívalo, že lidem lze důvěřovat (srv. například Mexiko 28 %, Německo 42 %, Holandsko 58 %, Norsko 65 % – Norsko si, dle *World Value Study 1990–1997*, vedlo ze všech zemí nejlépe; Kalous 2003).
- 8 Organizace *Oživení* (<http://www.bezkorupce.cz>) například monitoruje, zda poslanci a senátoři řádně odevzdávají „Oznámení o činnostech, příjmech a darech a o nemovitém majetku“, které jim ukládá Zákon o střetu zájmů. Je potěšující, že za dobu monitoringu výrazně stoupl počet poslanců, kteří oznámení odevzdávají, i když většinou ne v zákonné lhůtě. Od roku 1997 do roku 2003 vzrostl jejich počet z 52 % na 99 %.
- 9 Korupční a klientelistické poměry na pražské radnici jsou nechvalně známé. Šetření *TIS ČR* (6/2004), které srovnávalo různé aspekty institucionálního prostředí v hlavních městech zemí Visegrádské čtyřky (Praha, Bratislava, Varšava, Budapešť) tuto skutečnost dosvědčuje. V celkovém hodnocení Praha skončila na třetím místě (Bratislava – 0.553, Praha – 0.598, Varšava – 0.642, Budapešť – 0.865), v otázce úpravy střetu zájmů však dopadla bezkonkurenčně poslední (Praha – 0.357, Bratislava – 0.643, Budapešť – 0.786, Varšava – 0.857). Index se pohybuje na stupnici 0 – nejhorší až 1 – nejlepší (viz <http://www.transparency.cz>). Klasickým příkladem střetu zájmů, který je na pražské radnici považován za legitimní, je účast zastupitelů v orgánech obchodních společností, které se u města ucházejí o veřejné zakázky. Někteří radní měli v době šetření účast ve čtyřech, pěti, jeden až v devíti obchodních společnostech.
- 10 Model vytyčuje sedm principů veřejného života: 1) selflessness – nezištnost, tzn. rozhodovat čistě podle veřejného zájmu; 2) integrity – vyhýbat se jakýmkoliv závazkům, které by mohly ovlivnit výkon veřejné funkce; 3) objectivity – rozhodovat podle zásluh, bez klientelismu; 4) accountability – být přístupný jakékoliv vnější kontrole; 5) openness – otevřenost, transparentnost, tzn. omezovat přístup k informacím pouze ve zdůvodněném případě veřejného zájmu; 6) honesty – poctivost, tzn. Zveřejnit jakékoliv soukromé zájmy, které mají vztah k veřejným povinnostem a vyřešit konflikt veřejného a soukromého zájmu tak, aby byl veřejný zájem ochráněn; a konečně 7) leadership – jít příkladem (převzato z Rychetník 2004).

Literatura

- Alexander, J. (ed.). 1998. *Real Civil Societies*. London: Sage.
- Aron, R. 1993. *Demokracie a totalitarismus*. Brno: Atlantis.
- Bělohradský, V. 1992. *Kapitalismus a občanské ctnosti*. Praha: Československý spisovatel.
- Bibó, I. 1997. *Bída malých národů východní Evropy*. Brno: Doplněk.
- Borecký, J., Prudký, L. 2002. „Místní samospráva v názorech českých občanů“. In P. Swianiewicz, L. Prudký, J. Borecký *Demokracie na místní úrovni ve střední a východní Evropě: jak občané vnímají reformy místní samosprávy*. Praha: Point, s. 27–80.
- Bratinka, P. 2004. „Stav lobbování v České republice“. In *IPEC Lobbyismus a korupce*, s. 77–80.
- Cohen, J., Arato, A. 1999. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.

- Bryant, C. 1993. „Social Self-determinations, Civility and Sociology: a Comment on Kumar’s ‘Civil’ Society“. In *British Journal of Sociology*, 44 (3): 397–401.
- Cohen, J. 1999. „American Civil Society Talk“. In R. Fullinwider (ed.) *Civil Society, Democracy and Civil Renewal*. Lanham/New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., s. 31–54.
- Frič, P. 2003. „Modernizační strategie obyvatelstva“. In P. Frič a kol. *Češi na cestě za svojí budoucností*. Praha: G plus G, s. 26–87.
- Giddens, A. 1998. *Důsledky modernity*. Praha: Slon.
- Graziano, L. 2001. *Lobbying, Pluralism and Democracy*. New York: Palgrave.
- Havelka, M. 1998. „Nepolitická politika‘: kontexty a tradice“. *Sociologický časopis* 1998, 34 (4): 455–466.
- Hayek, F. A. Von 1991. *Právo, zákonodárství a svoboda. Fata morgána sociální spravedlnosti (2. díl)*. Praha: Academia.
- Kalous, J. 2003. „Důvěra ve společnosti“. In Frič, P. a kol. *Češi na cestě za svojí budoucností*. Praha: G plus G, s. 152–175.
- Keane, J. 1988. *Civil Society and the State*. New York: Verso.
- Klíma, M. 2005. „Média a politika. Jak to média s námi zkomunikovala aneb o fandovství, manipulaci a pokrytectví“. *Právo* 28. 4. 2005.
- Kořalka, J. 1996. *Češi v habsburské říši a v Evropě 1815–1914*. Praha: Argo.
- Loewenstein, B. 1995. *Projekt moderny. O duchu občanské společnosti a civilizace*. Praha: Oikoymenth.
- Masaryk, T. G. 1925. *Světová revoluce*. Praha.
- Možný, I. 1999. *Proč tak snadno*. Praha: Slon.
- Müller, K. 2002. *Češi a občanská společnost. Pojem, problémy, východiska*. Praha: Triton.
- Müller, K. 2003. „Koncept občanské společnosti: pokus o komplementární přístup. Tocquevillovské dědictví a giddensovská perspektiva“. *Sociologický časopis*, 39 (5): 607–624.
- IPEC 2004. *Lobbyismus versus korupce*. Praha: Institut pro středoevropskou kulturu a politiku.
- Popper, K. 1998. *Život je řešení problémů. O poznání, dějinách a politice*. Praha: Mladá fronta.
- Putnam, R. 2000. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rádl, E. 1993. *Válka Čechů s Němci*. Praha: Melantrich.
- Rychetník, L. 2004. „Regulace lobbování ve Velké Británii“. In IPEC, *Lobbyismus a korupce*, s. 13–23.
- Sartori, G. 1993. *Teória demokracie*. Bratislava: Archa.
- Sedlák, J., Šmejkal, J. *Lobbying v České republice. Analýza teorie lobbyingu a případová studie při rozhodování o územním plánu hl. m. Prahy*. ISS FSV UK. Dostupné z: <http://pes.fsv.cuni.cz/projekt/lobby.html>
- Schlesinger, P., Kevin, D. 2000. „Can the European Union Become a Sphere of Publics?“ In E. O. Eriksen, J. E. Fossum (eds.) *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?* London, New York: Routledge, s. 206–229.
- Smith, P. 1998. „Barbarism and Civility in the Discourse of Fascism, Communism, and Democracy: Variations on a Sets of Themes“. In J. Alexander (ed.) *Real Civil Societies*. London: Sage, s. 115–137.

- Swianiewicz, P. 2002. „Mezi aktivním uznáním, pasivním souhlasem a podezřívavým odstupem“. In P. Swianiewicz, L. Prudký, J. Borecký *Demokracie na místní úrovni ve střední a východní Evropě: jak občané vnímají reformy místní samosprávy*. Praha: Point, s. 7–25.
- Sztompka, P. 1998. „Mistrusting Civility: Predicament of a Post-Communist Society“. In J. Alexander (ed.) *Real Civil Societies*. London: Sage, s. 191–210.
- Šamalík, F. 1995. *Občanská společnost v moderním státě*. Brno: Doplněk.
- Tester, K. 1992. *Civil Society*. London: Routledge.
- Urban, O. 1978. *Kapitalismus a česká společnost*. Praha: Svoboda.
- Urban, O. 1995. „Český liberalismus v 19. století“. In M. Znoj (ed.) *Český liberalismus*. Praha: Torst, s. 15–27.
- Wilson, J. 1995. *Jak se vládne v USA?* Praha: Victoria Publishing.

Internetové zdroje:

- http://pes.fsv.cuni.cz/projekt_lobby.html
<http://www.bezkorupce.cz>
<http://www.nros.cz>
<http://www.transparency.cz>
<http://www.transparency.de>

Autor

Karel B. Müller pracuje na Katedře politologie Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze, v současné době působí na School of Politics, The University of Nottingham. Publikoval články k tématu moderní občanské společnosti v českých i zahraničních odborných časopisech. Je autorem monografie *Češi a občanská společnost – pojem, problémy, východiska* (2002). Kontakt: Mullerk@vse.cz