



V Praze dne 8. 11. 2017
Čj. OVA: 1099/17

Stanovisko

k návrhu věcného záměru zákona o lobbingu

I. Úvod

Cílem navrhované regulace lobbingu v České republice je podle předkladatele stanovení pravidel pro transparentní lobbing a zakotvení lobbingu coby standardní aktivity v rámci legislativního procesu na centrální úrovni. Základním kritériem pro podobu návrhu věcného řešení regulace lobbingu je podle předkladatel zvýšení transparentnosti legislativního procesu ve vazbě na přiměřenost zvoleného řešení.

Základní rysy navrhovaného řešení:

I. Veřejný registr lobbistů:

- povinná registrace lobbistů,
- lobbovanými osobami budou primárně veřejní funkcionáři na centrální úrovni (vláda, Parlament), dále náměstci členů vlády, asistenti a poradci poslanců, senátorů a členů vlády a zaměstnanci kabinetů členů vlády,
- lobbisté budou čtvrtletně podávat zprávy o lobbistické činnosti,
- za neplnění zákonem stanovených povinností bude možné ukládat sankce.

II. Legislativní stopa

- povinnost veřejných funkcionářů, uvádět k návrhům právních předpisů subjekty (nikoliv pouze registrované v registru lobbistů), které spolupracovaly na vytvoření či změně legislativního návrhu, pozměňovacích návrzích apod.

III. Registr darů

- v rámci centrálního registru oznámení podle zákona o střetu zájmů vytvoření registru darů, které v daném období přijali veřejní funkcionáři,
- snížení finanční hodnoty registrovaného daru z 10 000,- na 5 000,- Kč a zrušení jeho započítávání do souhrnné výše příjmů.



II. Připomínky a návrhy změn:

Problém podle předkladatele je možné shrnout následovně: neexistence podmínek zaručujících transparentnost lobbingu v České republice a z toho vyplývající nemožnost kontroly veřejnosti, což na jedné straně údajně snižuje legitimitu role lobbistů a na straně druhé umožňuje ohrožení veřejného zájmu a upřednostnění zájmů osobních, skrytých či parciálních. Sekundárně předkladatel uvádí negativní jevy spojené s netransparentním lobbingem jako je nepřipustné ovlivňování (včetně nepřímého úplatkářství), nekalá soutěž, střet zájmů, politická korupce ve formě tzv. regulatory capture (tzv. zajetí regulátora), které nepříznivě dopadají na veřejný zájem, veřejné politiky, jakož

i na ekonomiku. Výše uvedené je podpořeno zprávou BIS za rok 2015, která přímo poukazuje na nelegitimní ovlivňování legislativního procesu i výkonu státní zprávy zejména ve dvou oblastech: zdravotnictví a energetika.

Definice problému není podpořena žádnými daty např. z oblasti újmy způsobené regulatory capture, a to i přes dostupnost mezinárodních akademických studií v této oblasti. Předkladatel neuvádí žádné vymezení rozsahu problémů, četnost jejich výskytu a kromě výše uvedené zprávy BIS zpráva RIA neobsahuje žádná empirická data. Zásadním nedostatkem je pak chybějící analýza vztahu zvýšení transparentnosti a snížení uváděných negativních dopadů lobbingu. Tato analýza by totiž mohla poskytnout základní vodítko pro vyhodnocení dostupných způsobů regulace lobbingu. V analýze problému se předkladatel nezabývá skutečností, že samotné formální zvýšení transparentnosti lobbingu pro vybrané subjekty nemusí vést ke snížení negativních dopadů nelegitimního prosazování parciálních zájmů a zejména politické korupci, a dokonce nemusí vést ani ke skutečnému zvýšení transparentnosti lobbingu. Neřeší také řadu praktických situací, kdy např. lobbisté oficiálně působí jako poradci poslaneckých klubů apod.

V rámci **Popisu existujícího právního stavu v dané oblasti** se předkladatel soustředí na dosavadní neúspěšné pokusy regulace lobbingu v ČR. Dále poskytuje přehled regulace lobbingu v zahraničí, což Komise RIA velmi vítá. I když tento přehled obsahuje zajímavé informace vzhledem k tomu „co je možné“ včetně nákladovosti, neobsahuje žádné vyhodnocení ohledně dopadů a efektivity jednotlivých národních (a EU) úprav. Vzhledem k využití pro hodnocení potenciálních dopadů v ČR má tento přehled pouze omezenou hodnotu.

Popis cílového stavu vůbec neobsahuje snížení negativních dopadů lobbingu zejména vzhledem k regulatory capture. Chybí jakékoli stanovení kvantifikovaných indikátorů, kterými by byl cílový stav charakterizován. Není zřejmé, jakým způsobem by byl cílový stav hodnocen.

Vyhodnocení rizik obsahuje výčet základních dopadů zejména vzhledem k tvorbě politik, erozi demokracie a korupci. Předkladatel ale tato rizika nijak nehodnotí ani neanalyzuje. Z provedených konzultací také vyplývá, že sami někteří lobbisté lobbing za společenský problém vůbec nepovažují.

Návrh variant řešení stanovuje pro potřeby hodnocení RIA čtyři varianty: Varianta I (nulová), Varianta II (nelegislativní) zahrnuje vytvoření a přijetí etických kodexů pro poslance, senátory a členy vlády, které by obsahovaly dobrovolný závazek těchto veřejných funkcionářů jednat transparentně a informovat průběžně o svých schůzkách s lobbisty. Schůzky by byly evidovány prostřednictvím veřejných diářů. Dále by byla zavedena povinnost zaznamenávat legislativní stopu při přípravě vládních materiálů (vládních návrhů zákonů). Varianta III (legislativní a nelegislativní opatření) je preferovanou variantou popsanou výše a konečně Varianta IV (maximalistická varianta), která rozšiřuje okruh lobbujičích i lobbovaných (funkcionáři ÚSC) a ukládá i povinnost lobbovaných reportovat.

Vyhodnocení variant a stanovení nákladů a přínosů

Varianty jsou tedy rozdílné legislativně-formálně i věcně (jedná se o různé zdánlivě náhodné mixy dostupných opatření). Takový způsob stanovení variant u dané problematiky značně omezuje kvalifikované vyhodnocení a porovnání dopadů jednotlivých variant. Jako vhodnější se jeví v prvním kroku vyhodnocení jednotlivých dostupných opatření a následně vytvoření „balíků“, tj. variant které obsahují různá opatření, tak aby se maximálně posílil jejich synergický efekty, a až následné vyhodnocení takto vytvořených variant.

Mezi hlavní opatření a variantní řešení, které by měly být vyhodnoceny na základě dostupných dat vzhledem k cílům, jež má být dosaženo, patří:

- Vymezení lobbistů
- Vymezení lobbovaných
- Vymezení povinností lobbistů
- Vymezení povinností lobbovaných
- Podvarianty vzhledem k dobrovolnosti (vč. etických kodexů) vs. právní vymahatelnosti
- Zajištění legislativní stopy
- Způsob postihu nedodržování povinností
- Regulace darů

Předkladatel se podrobně zabývá náklady pro veřejné rozpočty (zejména zřízení a provoz registru lobbistů). Náklady, které vzniknou lobbistům, tj. soukromým subjektům, zejména ve smyslu administrativní zátěže nejsou propočítány (i když překladatel pojem administrativní zátěž používá a odkazuje se na něj při hodnocení variant). Hlavním nedostatkem je však, že přínosy jsou popsány pouze velmi obecně bez jakékoliv škály a bez jakékoliv analýzy očekávaných dopadů na snížení identifikovaných negativních jevů. Předkladatel neprovedl dostatečnou kvantitativní ani kvalitativní analýzu, kterou by mohl pro vyhodnocení nákladů a přínosů použít. Porovnání nákladů vzhledem k přínosům a stanovení nejhodnější varianty tak vlastně není možné.

Hodnotící kritéria odráží cíle, které jsou značně nesourodé od vymezení pojmu lobbying po boj proti korupci. Mezi tyto cíle jsou dokonce zahrnuta vlastně samotná opatření, např. „úprava regulace darů a bezúplatných plnění poskytovaných veřejným činitelům“.

Zvýšení transparentnosti a umožnění veřejné kontroly je zásadní pro snížení negativních jevů spojených s lobbyingem. To ale předpokládá maximální úplnost zveřejňovaných informací, což by mohlo být základem pro zásadní hodnotící kritérium.

Implementace a vynucování

Vzhledem k charakteru řešené problematiky se jedná o zásadní oblast. Předkladatel navrhuje pokuty ve výši 100 000 až 200 000 Kč při uvedení zjevně nepřesných, neúplných či nepravdivých údajů v registru lobbistů, nedodržení lhůty k podání požadovaných údajů, provádění lobbistické činnosti bez registrace či neuvádění legislativní stopy. Předkladatel neuvádí, jak k danému intervalu dospěl. Je pravděpodobné, že vzhledem k potenciální hodnotě dopadů úprav regulace v prospěch vybraných subjektů, která může být v řádu miliard korun, by taková výše pokud neměla zásadní vliv. Není také zřejmé jak bude pověřený veřejný úřad tyto povinnosti kontrolovat.

Hlavním problémem ale je skutečně postihnoutí všech kontaktů, tj. zajištění jejich transparentnosti. Předkladatel se ale tímto problémem nezabývá.

Přezkum účinnosti regulace obsahuje výčet indikátorů na úrovni základních výstupů z registru lobbistů. Žádné indikátory vzhledem k naplňování cílů na úrovni dopadů, o kterých zpráva RIA hovoří (např. zvýšení vnímané legitimacy lobbyingu) nejsou stanoveny.

Další připomínky

Shrnutí závěrečné zprávy RIA uvádí, že se nepředpokládá dopad na mezinárodní konkurenceschopnost ČR. Vzhledem k dlouhodobým mezinárodním doporučením je ale právě snížení nelegitimního ovlivňování veřejného rozhodování zásadním faktorem pro zvýšení konkurenceschopnosti České republiky. Je škoda, že předkladatel tuto optiku nevyužívá vzhledem k analýze problému ani očekávaným pozitivním dopadům.

Překladatel se primárně soustředí na osobní setkání lobbistů a lobbovaných (viz např. zvažování zavedení veřejných diářů), není zcela zřejmé, jak jsou podchyceny další způsoby komunikace včetně elektronické komunikace a využívání sociálních sítí.

Komise RIA velmi oceňuje provedené konzultace, kdy byla ke zpracování návrhu vytvořena pracovní komise se zástupci dotřených subjektů a uskutečnilo se také veřejné projednávání a dotazníkové šetření

III. Shrnutí připomínek

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace k návrhu uplatňuje tyto zásadní připomínky:

Hodnocení

- 1. neobsahuje relevantní zhodnocení současného stavu ve vztahu k identifikovaným problémům,**
- 2. neobsahuje vyhodnocení rizik, která by byla spojena s neřešením problému, hodnotí pouze některá dílčí rizika,**
- 3. vyhodnocení nákladů a přínosů není podloženo dostatečnou kvalitativní ani kvantitativní analýzou.**
- 4. jako nejvhodnější doporučuje některá konkrétní řešení bez toho, že by jejich výběr byl podložen relevantními důkazy,**
- 5. nestanoví relevantní kritéria přezkumu účinnosti, ani data, která by pro toto hodnocení měla být sledována.**

PK RIA doporučuje analyticky vyhodnotit přehled zahraniční zkušeností a řešení.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace doporučuje Legislativní radě vlády, aby projednávání návrhu věcného záměru zákona o lobbingu přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.

Vypracovali:

Mgr. et Mgr. Marek Havrda, MA, MPA, Ph.D.

Ing. Daniel Trnka

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.

v.r.

předsedkyně komise