Karel B. Müller

Kmotři, dárky a moderní demokracie: dílčí shrnutí a dvě kritické poznámky k sociálním studiím lobbingu[1]

Abstract:
This article consists of three parts. In the first part, the issues of the legitimacy and complexity of lobbying on the silhouette of normative democratic theory and the concept of civil society will be summarised. In this part, the author utilises the complementary concept of civil society which was introduced and discussed earlier. In the second part, on the background of the concepts of modernity (Giddens, Habermas), the author introduces the understanding of clientelism and corruption as a residuum of traditional society. Here, the author tries to contribute to the discussion on why modern societies are prone to infiltration by clientelism. In the third part, the regulation of lobbying is interpreted as a tool for eliminating the risk of clientelism and corruption. The author interprets the regulation of lobbying as the institutional safeguard and socio-cultural treatment of the borderline between the political and economic realms. In the third part, the author also draws upon Niklas Luhmann´s theory of social systems.

Keywords: Lobbing, Clientelism, Corruption, Modernity, Civil Society, Liberal Democracy, Social Systems, Czech Republic, Mafia

1) Text je argumentačním prohloubením i rozšířením Úvodu a Závěru publikace Lobbing v moderních demokraciích, která vyšla na sklonku roku 2010 v nakladatelství Grada, jíž jsem byl editorem i spoluautorem (spolu s Šárkou Laboutkovou a Petrem Vymětalem).

1. Úvod

Teoretické i empirické zkoumání lobbingu a popularizace výsledků takového bádání představuje jak zásadní přínos k teorii demokracie, tak k procesu demokratizace moderní společnosti. Pro badatelskou i politickou situaci v postkomunistické Evropě to platí dvojnásob. 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 (Müller a Skovajsa 2009). Jejich politická i právní kultura je nejen negativně ovlivněna několika generační zkušeností nesvobody, ale také některými ekonomickými a sociálními důsledky náhlé 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. To je také důvod, proč by se postkomunistické země měly pokoušet kultivovat veřejnou správu a politické procesy pomocí patřičných institucionálních záruk a opatření.

Sama snaha etablovat terminologii i praktiky lobbingu je stěžejním příspěvkem k demokratizaci a formování občanské společnosti. Zkoumání lobbingu představuje významný příspěvek ke kultivaci lobbistického prostředí samého. Čím rozvinutější a rozšířenější výzkum lobbingu bude, tím spíše budou ve veřejné sféře dominovat etablovaná, aktivní a profesionální lobby. Čím kvalifikovanější a rozsáhlejší lobbing bude probíhat, tím pozitivnější bude jeho vliv na demokracii a občanskou společnost. Jak přesvědčivě ukazuje Schendelen (2004), paradoxně jedním z největších nebezpečí lobbingu je málo lobbingu. Podobně jako v tržním prostředí také v prostředí lobbingu je posilování *kvantity* a *kvality* lobbování nejlepší zárukou redukování jeho negativních důsledků.

Snaha nalézat a zavádět novou terminologii je odrazem snahy nalézat a zavádět nové způsoby veřejného rozhodování, které budou otevřenější, transparentnější, přístupnější veřejné kontrole, férovější i efektivnější zároveň. Kvalita veřejného rozhodování napříč západními zeměmi, pokud jde o zmiňovaná kritéria, se výrazně liší a ačkoli sociální a historické předpoklady každé společnosti jsou specifické, porovnávání a posuzování jednotlivých přístupů ke kultivaci veřejného rozhodování patří k základním teoretickým i praktickým zdrojům kultivace liberální demokracie.

Ve svém příspěvku sleduji tří cíle. Chci (1) shrnout otázku legitimity i problém komplexity lobbingu na pozadí teorie liberální demokracie a občanské společnosti; (2) přispět k diskusím o interpretaci klientelismu a korupce jako residua tradiční společnosti a k porozumění toho, proč je moderní společnost (nejen v ČR) náchylná ke klientelismu; (3) představit lobbing a jeho regulaci jako jeden z možných nástrojů, jak náchylnosti ke klientelismu (a korupci) čelit. Regulaci lobbingu zde interpretuji jako snahu o institucionální zajištění oddělení ekonomické a politické sféry, jejichž diferenciaci považuji za stěžejní výdobytek, podmínku i měřítko vyspělosti liberální společnosti. Ve svém příspěvku vycházím – pokud jde o první cíl - z komplementární teorie občanské společnosti, kterou jsem představil a diskutoval dříve (Müller 2003, 2005, 2006 a 2008). Pokud jde o druhý a třetí cíl textu opírám se především o teorie modernizace (Habermas 2000, Giddens 1985 a 1998) a o systémovou teorii Niklase Luhmanna (2006).

2. Lobbing, demokracie a občanská společnost

Proces obnovy a budování demokracie po roce 1989 vytvořil nový prostor pro vznik a svobodné působení zájmových skupin. Nově nabytá svoboda slova i sdružování vytváří přirozené prostředí pro růst zájmové a názorové plurality, a tím i konfliktnosti. V průběhu komunistického období byly sociální konflikty autoritářsky tlumeny a vytlačovány z veřejné sféry, avšak po sametové revoluci dochází k erupci dříve potlačovaných skupinových i individuálních zájmů, hodnot a životních orientací na straně jedné. Na straně druhé rychle se proměňující politické, ekonomické a sociální podmínky vedou ke vzniku konfliktů nových. Zatímco v průběhu komunistického období došlo ke kolonizaci veřejné sféry komunistou stranou, a tedy k faktické destrukci veřejné sféry a občanské společnosti, po roce 1989 se objevují možnosti svobodně artikulovat, reprezentovat a prosazovat své zájmy a názory v nově se konstituující veřejné sféře.

Jedním z hlavních motivů liberální demokracie je uznání konfliktu jako přirozené součásti svobodné společnosti. Svobodná a otevřená společnost nemůže bez konfliktů existovat a pluralita zájmových skupin je jejím nutným předpokladem i východiskem. Můžeme dokonce argumentovat spolu s mnohými sociálními vědci (Coser 1956, Bělohradský 1992, Marada 2003), že konflikt je nejen nevyhnutelným, ale také žádoucím jevem, neboť je příležitostí k veřejnému učení, reflexi a růstu lidského porozumění. Deficit komunistického systému spočíval, jak bylo řečeno, především v absentující veřejné sféře, která by umožnila artikulaci a reprezentaci politických konfliktů. Artikulace a zviditelňování konfliktů ve veřejné sféře může přispívat k rovnováze nebo alespoň ke zvládání napětí ve vztazích mezi jednotlivci i skupinami, stejně jako může pacifikovat nespokojenost občanů a posilovat vztahy důvěry a loajality vůči státu. Může však také vést k pravému opaku, tedy k vyhrocování konfliktů, k růstu nespokojenosti a nedůvěry jak vůči spoluobčanům, tak vůči veřejným institucím. Absence veřejné sféry však žádnou z těchto možností nedává, nýbrž nutně posiluje růst společenského napětí. Etablování lobbingu jakožto legitimní formy zájmového zprostředkovávání a prosazování je nedílnou součástí konstituování (či rehabilitace) veřejné sféry, bez níž nemůže žádná demokracie fungovat. Robustní veřejná sféra je nejspolehlivější zárukou demokracie.

Luigi Graziano (2001), který je jedním z nejvýznamnějších sociálních vědců zabývajících se lobbingem, označuje za hlavní teoretické zdroje lobbingu Montesquieua, Tocquevilla a Madisona, které označuje za předchůdce liberálně-demokratického pluralismu. Tedy dva francouzské aristokraty, kteří neskrývali své sympatie k Anglii (respek-

tive k USA), a kteří jsou pravděpodobně dvěma nejbystřejšími i nejproduktivnějšími kontinentálními pozorovateli anglosaské oblasti. Montesquieu (1689–1755) byl obdivovatelem jak anglického ústavního vývoje, tak obchodnického způsobu života, které ostře kontrastovaly s despotičností i pompézností francouzského absolutismu 18. století. Tocqueville (1805–1859), který s nevšedním zaujetím zkoumal rodící se americkou demokracii, zase oceňoval především její decentralizovaný a samosprávný charakter, který se tolik lišil od francouzského centralismu. Pokud jde o Madisona (1751–1836), je nejen spoluautorem ústavy Spojených států, ale zároveň autorem desátého a podle mnohých nejskvělejšího listu *Federalistů*, který je možno považovat za jednu z nejúdernějších obhajob zájmového a politického pluralismu. Stranictví, argumentoval poeticky Madison (1994), je rozdmycháváno svobodou se stejnou nevyhnutelností, s jakou vzduch rozdmychává oheň. Madison se v zásadě domníval, že čím větší bude rozmanitost stran a zájmů, tím lépe pro demokracii. Pestrý zájmový pluralismus je podle něj nejlepší zárukou jak proti dominantnímu prosazení jedné zájmové skupiny, tak proti nebezpečí dusivého konformismu většinového mínění a zájmu. Schendelen (2004, 320) dokonce nazývá Madisonovu koncepci představou jakési samoregulující se lobbistické demokracie.

Naším cílem zde není analýza či posouzení konkrétních regulatorních režimů lobbingu, kterých na Západě existuje celá řada. Touto otázkou jsme se zabývali již dříve (Müller ed. 2010). Ve své práci jsme argumentovali ve prospěch toho, že zákonná regulace lobbingu může významně napomáhat k institucionálnímu zajištění a posilování funkcí občanské společnosti. S využitím komplementární teorie občanské společnosti jsme lobbování vztáhli k *ochranné*, *legitimizační*, *participační* i *integrační* funkci, které ve své kombinaci a vzájemné reflexivitě vytváří záruky *transparentního a odpovědného demokratického vládnutí* i *vlády práva*; tedy záruky vitality základních principů a hodnot liberální demokracie (viz Schéma 1; Müller 2003, 2006).

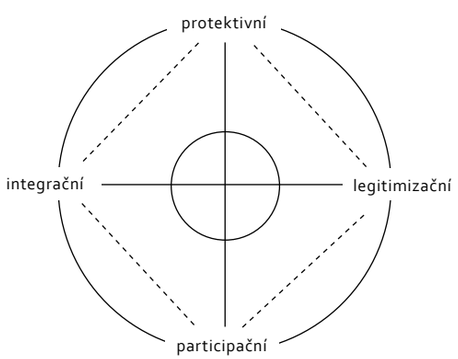


Schéma 1. Funkce občanské společnosti
Scheme 1. Functions of Civil Society

Lze předpokládat, shrnu-li závěry našich dřívějších zkoumání (Müller ed. 2010), že zákonná regulace lobbingu může (1) posilovat institucionální předpoklady pro veřejnou kontrolu působení zájmových skupin v rozhodovacích procesech. Nejen že regulace sama představuje důležitý nástroj veřejné kontroly, ale umocňuje také efektivitu nástrojů jiných. Zákonná regulace lobbingu představuje jeden z účinných nástrojů v boji s korupcí a všemi formami klientelismu. Zákonná regulace lobbingu (2) může přispívat k posilování politických kompetencí občanů ve veřejných funkcích a posilovat legitimitu veřejného rozhodování i důvěryhodnost a autoritu politických institucí; může přispívat k dobrému vládnutí. (3) Zákonná regulace napomáhá vytváření jasných a předvídatelných pravidel v komunikaci mezi zájmovými skupinami a představiteli veřejné zprávy. Tato pravidla vytvářejí příležitosti pro férovou participaci zájmových skupin v procesech veřejného rozhodování. (4) Regulace může přispívat k pěstování občanských kompetencí a Tocquevillem (1992) vychvalovaného „umění sdružování se kolem svých zájmů", které může být nezamýšleným, avšak o to cennějším důsledkem regulace lobbistických aktivit. Institucionálních záruk smysluplného „sdružování se kolem svých zájmů" není mnoho a zákonná regulace lobbingu je nejspíš jednou z nich.[2]

Otázka působení zájmových skupin v rozhodovacích procesech je nesmírně komplexní a představa, že dílčí opatření typu přijetí zákona či regulace ponese zlatá jablka a ponese je hned, je naivní a ve svých důsledcích představuje nebezpečné přesvědčení. Navržená schematizace problematiky občanské společnosti nám poskytuje jakousi hrubou 'cestovní mapu' komplexní krajinou dobrého vládnutí. Pokud zakomponujeme do schématu institucionálních záruk demokracie (viz Schéma 1) otázku lobbingu, v souvislosti s působením zájmových skupin v politických procesech se objevují následující *nebezpečí*: postupujeme-li po vertikální ose od shora dolů (od vnějšího kruhu, který představuje občanskou společnost) směrem ke středu, čelíme:

(1) nedostatečné kontrole lobbingu ze strany veřejnosti v nejširším slova smyslu (občanských sdružení, organizací, masmédií aj.). Postupujeme-li dále směrem ke středu (k malému vnitřnímu kruhu, který představuje sféru politické moci), hrozí (2) podkopávání principu *dělby moci* a principu *kontroly a rovnováhy* nezávislých státních institucí. Oslabení státní autority může vést k tomu, že veřejné instituce nedokážou čelit nepřiměřenému tlaku nejvlivnějších zájmových skupin, bude docházet k zneužívání veřejných funkcí, prorůstání politické a ekonomické moci, poskytování neoprávněných výhod a plundrování veřejných rozpočtů osobními či úzkými skupinovými zájmy. Ve spodní části vertikální osy (od středu dolů k vnějšímu okraji) čelíme (3) nebezpečí ne-

2) Existují-li možnosti institucionální podpory občanského sdružování, neměli bychom je přehlížet, neboť dynamické „umění" zájmového sdružování pravděpodobně představuje (hned po rodině) jeden z neefektivnějších generátorů mezilidské důvěry, je zdrojem reprodukce morálního řádu i formování zdravých pozitivních identit.

dostatečné otevřenosti procesů politického rozhodování vůči zájmovým skupinám. (4) Vážným rizikem jsou také (na dolním okraji vertikální osy) slabé občanské kompetence a neschopnost „sdružovat se kolem svých zájmů". Nízká participace a malá kapacita většiny zájmových skupin provádět účinný proti/lobbing pravděpodobně vede k dominanci nejsilnějších ekonomických lobby, které budou nejspíš napojeny na, pokud nebudou přímo ovládat, životně důležitou infrastrukturu země. Negativním důsledkem rozbujelé korupce a klientelismu, které můžeme sledovat na horizontální ose, jsou nasnadě: (5) krize legitimity vládnutí a pokles důvěry v představitele politických institucí či dokonce v tyto instituce samé; (6) nárůst anomie, oslabování mezilidské důvěry, pokles sociální soudržnosti.

Jakým způsobem těmto rizikům předcházet? Jak tlumit či redukovat jejich následky? 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 následně také v sociokulturních aspektech. Není vždy jednoduché rozhodnout, na kterém konci začít, které faktory představují příčiny, a které následky, zda jsou důležitější faktory institucionální nebo kulturní povahy. Nejsmysluplnější se zdá postupovat v obou rovinách nezávisle a vyhodnocovat takříkajíc „za pochodu" jejich vzájemnou reflexivní dynamiku. V otázce působení zájmových skupin v rozhodovacích procesech je především třeba zkvalitňovat právní a etické prostředí, a to jak pro působení veřejných činitelů, tak i lobbistů samých. V mnoha etablovaných demokraciích je působení zájmových skupin v politických procesech právně vymezeno a přísně regulováno, a to i přesto, že se vyznačují nesporně vyspělejší politickou i právní kulturu než Česko. Jejich zkušenost praví, že v otázce potírání korupce je potřeba se zaměřit jak na regulaci příjemců, tak dárců. Také v regulaci lobbingu je třeba hledat rovnováhu mezi zákonnou regulací a samoregulací. Je pravda, že pro prosazování patřičných politických, právních či etických opatření v Česku prozatím vždy chyběl dostatek politické vůle, odvahy, vůdcovství, zkrátka dostatečných politických kompetencí.

Zrekapitulujme všeobecně navrhovaná a diskutovaná konkrétní opatření regulující působení zájmových skupin v rozhodovacích procesech. Postupujeme-li po vertikále Schématu 1 od vnějšího kruhu shora (ochranná funkce) směrem dolů ke středu, můžeme identifikovat následná opatření: (1) posilování kontrolních mechanismů veřejných činitelů ze strany veřejnosti, například pomocí garance plurality a nezávislosti masmédia, podporou nezávislých advokačních skupin, posilování občanských kompetencí pomocí vzdělávacích programů atd. Postupujeme-li dále směrem ke středu, je (2) možné hovořit o potřebě kvalitního zákona o střetu zájmů, o veřejných zakázkách, o státní službě a dalších, ale také o posilování transparentnosti v dotační politice státu a ve financování politických stran. Postupujeme-li dále po vertikále od středu směrem k dolnímu okraji (participační funkce) jedná se (3) především o vytváření institucionálních záruk reflexivity a otevřenosti veřejných institucí (včetně politických stran) vůči hlasům z nepolitické veřejné sféry. Na spodním okraji vertikální osy by bylo možné hovořit o potřebě (4) posilování etických samoregulačních mechanismů na straně veřejnosti, tzn. posilování samosprávného etického a odborného dohledu zájmových skupin nad svými členy, tedy přijetí etických kodexů ze strany zájmových skupin, včetně lobbistů samých.

Přeneseme-li se doprava na horizontální osu (k legitimizační funkci), by bylo možné požadovat (5) posilování integrity i profesionality v *přístupových bodech* států, prostřednictvím kterých občan se státem komunikuje, a které jsou klíčovým zdrojem posilování i oslabování důvěry občanů v politické instituce (Giddens 1998). K tomu může sloužit zavádění samoregulačních etických mechanismů ze strany politických představitelů a představitelů státní správy. Zavádění etických kodexů občanů ve veřejných funkcích a pracovních kodexů na jednotlivých úsecích státní správy představuje v mnohých etablovaných demokracií osvědčené nástroje na ochranu či posilování legitimity politického systému a jeho institucí. Postupujeme-li po horizontále směrem k levému okraji (integrační funkce), bylo by možné požadovat (6) aktivní roli státu při podpoře spolkového života, rozhodně pak v případě diskriminovaných, marginalizovaných či exkludovaných zájmů či skupin obyvatelstva.

Klíč k úspěchu leží nejen v implementaci a vyhodnocování konkrétních opatření, ale také v nalézání jejich vhodných kombinací, které budou pomocí vzájemných podpůrných vazeb pracovat ve prospěch institucionální efektivity a důvěry na straně jedné, a ve prospěch redukce neférových praktik ve veřejné správě a k eliminaci jejích negativních důsledků na straně druhé.

Pokud jde o lobbing samý, osobně vidím zákonnou regulaci lobbingu jako pravděpodobně nutnou podmínku úspěšné institucionalizace lobbingu, nicméně ji rozhodně vnímám jako podmínku nedostačující. Zákonná regulace by měla být doprovázena také tlakem na regulaci „zdola" (samoregulaci), která by pracovala ve prospěch nezbytných sociálních předpokladů zvyšující pravděpodobnost efektivní zákonné regulace. Není vždy zřejmé, zda pro pozitivní sociální změny jsou důležitější institucionální změny „shora" či socio-kulturní tlak „zdola". Je však zřejmé, že výhodná či snad i nezbytná je podpůrná a komplementární dynamika změn „shora" i tlaku „zdola". Rozhodně bychom se měli snažit vyvarovat se situací, kdy jsou institucionální změny v přímém konfliktu se socio-kulturními předpoklady a kdy se iniciativy „zdola" a reformy „shora" vzájemně iritují a podlamují. Zavedení nějaké „měkčí" verze zákonné regulace se mi však (vzhledem k situaci v ČR) jeví jako nutný počátek etablování terminologie i praxe lobbingu v širším sociálním a politickém kontextu.

3. Kmotři, dárky a modernita

Lobbing je zcela nový fenomén, který vstoupil do naší politické reality až v průběhu 90. let, a který se s menšími či většími problémy zabydluje ve všech postkomunistických

zemích, ale nejen v nich. Samotný pojem byl od počátku 90. let používán ve značně pejorativním smyslu. Lobbování, píše se v české *Všeobecné encyklopedii Diderot* (vydání z roku 1999), představuje *„způsob ovlivňování, získávání a korumpování poslanců, aby v parlamentu obhajovali určité zájmy.*" I dnes převládá v laické veřejnosti názor, že lobbování je něco nekalého a nelegitimního, pokud přímo nesplývá s korupcí.

Když byl 7. 10. tohoto roku zatčen policií ČR *přítel* mnoha vlivných politiků Marek Dalík a byl obviněn z pokusu o získání úplatku ve výši 18 miliónů Eur, všechna média (včetně těch seriozních), která jsem toho dne sledoval (Radiožurnál, Rádio Česko, ČT 24, deník Metro), o Dalíkovi referovala jako o lobbistovi nebo dokonce jako o poradci bývalého premiéra Mirka Topolánka. Dalík sám tato označení, pokud vím, většinou odmítal. Marek Dalík byl v minulosti médii spojován s množstvím korupčních i neetických praktik. On sám se ke kauze Pandury v médiích vyjádřil v tom smyslu, že se u jednání na Ministerstvu obrany vyskytl čirou náhodou. Jenom prý zaskočil za známými na ministerstvu na kafe. Ať už Dalík ne/spáchal cokoli, celá kauza dokládá smutný fakt, že za lobbisty jsou (i seriózními novináři) stále rutině označováni lidé dopouštějící se neetických a korupčních praktik. Začarovaný kruh negativního vnímání lobbingu se nedaří nabourat a média na tom mají nemalý, možná největší, díl viny.

I když se situace pomalu mění, jak například dokládá množství iniciativ z poslední doby prosazující regulaci lobbingu, skutečnost v ČR je taková, že se mnozí profesionální lobbisté stále skrývají za jiná povolání. Převládá snaha zájmových skupin své vztahy s politiky či úředníky spíše skrýt, a prosazování zájmů je často prováděno neeticky, místo toho, aby se zájmové skupiny snažily svůj (v demokraciích zcela přirozený a nutný) vliv na stát či politický systém učinit transparentní a srozumitelný. Negativní přijímání lobbingu ze strany veřejnosti tak paradoxně přispívá k bujení neprůhledného klientelismu a korupce.

Když hovoříme o lobbingu jako o *zcela novém fenoménu*, je to proto, že lobbing představuje takové pojetí zájmového prosazování, které je třeba jasně odlišit nejen od korupčních praktik, v ideálním případě také od klientelistických vazeb, ačkoliv, jak poznamenává McFarland (1984, 116), někdy je obtížné zřetelně odlišit lobbing a *přátelství*. Takové rozlišení je však pro nás zcela zásadní. Ačkoli pojem lobbing může mít, a to především v evropských kontinentálních demokraciích, nejednoznačný obsah (Graziano 2001), bez jasného odlišení lobbingu a *přátelství* (či dokonce korupce) se neobejdeme. Je proto třeba odmítnout tvrzení, že lobbing není ničím novým, že jakýsi lobbing vždy existoval a existovat bude, či že se jedná o pouhý módní jev anglické jazykové dominance. Podobná tvrzení implicitně předpokládají vymezení lobbingu jakožto zákulisního, netransparentního či nekalého ovlivňování politických procesů, pokud jej přímo neztotožňuje s korupcí. Samozřejmě, v takovém případě by opravdu nešlo o nic nového.[3]

Jak bylo již řečeno v předchozí kapitole, snaha o regulaci lobbingu patří na Západě k běžným protikorupčním opatřením, ačkoli boj s korupcí není možné zužovat na regulaci lobbingu, který by měl být doprovázen řadou dalších opatření a změn, má-li být regulace lobbingu účinná. Mezi rizikové faktory posilující korupční tendence i jejich negativní důsledky v podobě plýtvání veřejnými prostředky i poklesu legitimity veřejných institucí patří bezpochyby klientelismus a jeho četné variace. Marek Dalík (na rozdíl od Romana Janouška, který se hrdě hlásí k označení lobbista) o sobě většinou mluví jako o soukromé osobě, která se zkrátka *přátelí* s mnoha mocnými osobami.

Moderní klientelismus bývá považován za obdobu vztahu mezi patronem (feudálním pánem) a jeho klienty (lenními poddanými) v mnoha před/moderních společnostech. Tento vztah zde představoval ústřední organizační princip politických, ekonomických, sociálních i morálních vztahů. Tento tradiční klientelismus byl založen na nerovných hierarchických (stavovských) vztazích, *přátelství* a privilegiích. Šlo o vztah podřízenosti a nadřízenosti mezi patronem a klientem, který byl založen na vzájemné potřebnosti (reciprocitě). Jednalo se o reciprocitu, kterou Robert Putnam (2000) nazývá *specifická reciprocita.* Moderní společnost je naopak založena na principech občanství, rovnosti před (a svobody pod) zákonem a na institucích, které jsou permanentní a všem otevřené. V moderní (občanské) společnosti se naproti tomu prosazuje princip *obecné reciprocity*, která je založena na víře ve formální pravidla. S*pecifická reciprocita* (něco za něco) produkuje podle Putnama (2000) silnou skupinovou solidaritu, ale může také vytvářet silné skupinové antagonismy, naopak *obecná reciprocita* (víra ve formální pravidla) umožňuje v prostředí masové a anonymní společnosti efektivnější spolupráci.

Tradiční společnost byla ekonomicky závislá na samo/zásobitelství. Obstarávání bezpečí a půdy však bylo nad možnosti běžných lidí, a proto se v jejich zajišťování museli lidé spoléhat na svého patrona (mocnějšího přítele), který jim bezpečí a půdu poskytoval na základě prokázaných služeb a závazků loajality. Nešlo však o vztah, který byl upraven kodexovým právem. Tradiční společnost neznala status *soukromého* vlastnictví. Status soukromého vlastnictví se vytváří až mnohem později (ve střední Evropě až v 18. století) z tzv. *pozemkového* vlastnictví (držby); je to proto, že tradiční společnost

3) Jak podotýká Bourdieu (2002), při zkoumání sociální reality bychom se měli vyvarovat dvou unáhlených závěrů: za prvé považovat sociální vzorce jednání/chování za neměnné a trvalé jevy (nic nového pod sluncem), či za druhé přisuzovat jim zcela revoluční a originální povahu (něco nevídaného). S lobbingem je to zrovna tak. Ovlivňování procesů politického rozhodování zástupci zájmových skupin je pochopitelně věc prastará. Lobbing v liberální demokracii však reflektuje a vychází vstříc zcela novým politickým, právním i morálním podmínkám i požadavkům moderních společností.

nezná, pro moderní společnost charakteristické, oddělení soukromé a veřejné sféry. V tradiční společnosti existují privilegia a vrchnosti, ale žádný status definovaný soukromým právem. Soukromé a veřejné vrchnostenské pravomoci splývají v neoddělitelnou jednotu a vážou se k pozemkové držbě (Habermas 2000).[4]

Za nejznámější residuum tradičního klientelismu bývají považovány stále přežívající mafiánské sítě v jižní Itálii (Putnam 1993). O konkrétním původu a příčinách mafiánství v jižní Itálii diskutují sociální vědci již desítky let. V devatenáctém století sloužili *mafiosi* jako prostředníci mezi absentujícími feudálními pány a jejich klienty a po rozvolnění feudálních vztahů si často udržovali své pozice a zůstávali privilegovanými nositeli sociálního dozoru, exploatace i násilí (Putnam 1993, 147). Mezi hlavní příčiny rozkvětu (či rezistence) mafiánských sítí v jižní Itálii bývají řazeny dva vzájemně provázané faktory (Putnam 1993, 146). Jednak je to slabost a neefektivita institucí moderního státu, který v otázkách zajištění bezpečí a ekonomických potřeb nechal otevřený prostor pro působení soukromých aktérů. Za druhou příčinu bývá považováno prostředí chronické interpersonální nedůvěry. V prostředí, kde byla důvěra nedostatkovou „komoditou", dokázal být *mafioso* jejím nejspolehlivějším „producentem" a „distributorem" (Gambetta 1988, 128). Mafiánské sítě, které posilovaly (či vznikaly) jako náhrada za nefungující instituce moderního státu, zpětně podkopávaly jejich institucionální efektivitu i veřejnou autoritu (Putnam 1993, 146). Šíření nejistoty a strachu – které jsou v jistém smyslu antitezí důvěry (Giddens 1998) – se také stalo logickou ekonomickou strategií etablovaných mafiánských struktur.

Za kinematograficky nejzdařilejší vyobrazení prostředí sicilské mafie bývá považována třídílná sága od režiséra Francise Coppoly *Kmotr* (Godfather 1972, 1974, 1990). Úvodní scénu prvního dílu z roku 1972 je možné považovat za brilantní ztvárnění střetu sil modernity a tradiční společnosti. Scéna mimo jiné ukazuje rozdíl mezi institucionálně zajištěnou rovností občanské společnosti a neformálně dohadovanou (*specifickou*) reciprocitou založenou na *přátelství* a nerovnosti. Mafiánská síť je vnitřně organizována na základě patriarchálního a paternalistického přátelství (ctihodných mužů) a časově neurčitého vztahu ochrany a podpory na straně jedné a protislužeb a loajality na straně druhé. Navenek vystupuje mafiánská síť výhrůžně a násilnicky.

Obdarovávání představovalo v tradiční společnosti, jak bylo již řečeno výše, důležitý způsob zajišťování bezpečí a uspokojování ekonomických potřeb. Dary často vytvářely předpoklady a jakési první kroky bezpečného směňování. Obdarovávání také zakládalo vztahy podřízenosti a závazku a bylo výrazem nerovnosti, a zpětně pomáhalo tuto nerovnost reprodukovat a posilovat. Kdo mohl dát více „dárků", ten byl schopen získat více klientů a tím i větší moc. Dobrým příkladem tohoto rysu klientelismu v podmínkách moderní demokracie, je nedávný případ šedé eminence a bývalého lídra politické strany *Věcí veřejné* Víta Bárty. Počátkem tohoto roku byl Bárta podmínečně odsouzen k 18 měsícům za korupci (odvolání je nyní v řízení). Bárta poskytoval svým spolustraníkům (bezúročné) půjčky a soudce Jan Šot označil jednání za protiprávní a také za neetické. Jeho interpretace je implicitně postavena na tom, že se jednalo o *obdarování* (čímž bezúročné půjčky spolustraníkům opravdu byly). Politická strana totiž není sdružením rodiny či klanu, ale veřejnou institucí upravenou zákonem a slouží k férové soutěži o obsazování veřejných postů. Platí v ní veřejným právem formalizované a standardizované vztahy a soudce Šot podle mne správně interpretoval Bártovo jednání jako trestný čin korupce.

Vít Bárta se proti rozhodnutí soudu odvolal s tím, že své jednání považuje za legitimní. Z hlediska normativní teorie liberální demokracie se však jistě mýlí, neboť obdarovávání není možné považovat za legitimní nástroj politického soupeření, včetně utužování stranické disciplíny či oslabování politických protivníků. Vít Bárta trestuhodně vypadl ze své politické role a přisoudil si roli, kterou se vyznačují právě mafiánští kmotři. Obdarovávání jako formu vytváření závazků, loajalit a nerovností by bylo možné považovat za legitimní pouze v klientelistickém a neformálními vztahy ovládaném politickém prostředí, kterým ČR možná je, ale jistě být nemá.[5]

Liberální demokracie je založena na kultuře formálních pravidel a své potřeby zde uspokojujeme výhradně monetární směnou, ze které žádné závazky a loajality nevyplývají. Peníze jsou tak zárukou naši (byť omezené) svobody a uspokojování našich ekonomických potřeb pomocí monetární směny; jsou jak nositelem, tak zárukou rovnosti morálního i právního statusu. Při koupi mléka, kola či auta nemusíme být prodejci vděční za to, že nám konkrétní věc prodal. Monetární směna je úmluva dvou stran, které si svobodně a dobrovolně směňují různé potřeby stejné hodnoty. Symbolika peněz, která kvantifikuje hodnotu konkrétní věci pomocí ceny, zde funguje jako *vyvazující mechanismus*.[6] Giddens (1998) v návaznosti na Simmela (2011) v této sou-

4) Václav (později svatý) řešil v 9. století při zajišťování své vladařské autonomie otázku, zda se má více přátelit se saským králem Jindřichem Ptáčníkem, nebo s bavorským knížetem Arnulfem. Zvolil nakonec Jindřicha, neboť mu dal dárek z nejcennějších, paži svěrce. Relikvie svatého Víta přivázala Václava k civilizačnímu okruhu západního křesťanstva a umožnila mu osvojit si – pro potřeby politického a sociálního dozoru – ideologii i nástroje západní křesťanské církve.

5) Kmotr (v Coppolově filmu Marlon Brando) obdaruje italského obchodníka tím, že nechá zbít dva hochy, kteří napadli jeho dceru. Za to však od něj požaduje, že jednoho dne, „a ten den", jak významně kmotr dodává, „možná nikdy nepřijde", ho k sobě povolá, aby mu poskytl proti/službu. Obchodník je chycen do mafiánské chobotnice takřkajíc na neurčito.

6) Giddens (1998) rozlišuje v souvislosti s modernizačními procesy dva typy tzv. vyvazujících mechanismů (disembedding mechanisms): symbolické znaky a expertní systémy. Tyto dva typy vyvazující mechanismy jsou nositeli tzv. časo-prostorového rozpojení, které Giddens považuje za hlavní sociální i organizační princip modernity.

vislosti hovoří o tzv. *symbolických znacích* (symbolic tokens), které nás zbavují závislosti na prostorových i časových podmínkách konkrétního kontextu směny a vyvazují směnu také ze vztahů závazků a loajalit. Monetární směna tak nabízí množství nových příležitostí k uspokojování řady potřeb a samotné získávání obživy je odděleno od vlastnictví půdy. Člověk si své věci kupuje a zbavuje se závislosti na rodině, půdě či vrchnosti (Sokol 2007).

Funkce daru pochopitelně stále plní v moderní společnosti svoji funkci, avšak výhradně v soukromé sféře rodiny a intimity. Ve veřejném a politickém životě představuje obdarovávání rizikový faktor, který ohrožuje svobodu a vládu práva, což je také důvod, proč jednání Víta Bárty, které jsme popsali výše, není možné považovat z hlediska normativní teorie demokracie za legitimní. Pokud si Vít Bárta tohoto rizika není vědom, stává se (možná mimoděk) agentem klientelismu a neformálních pravidel v politice. Je možné, že také jiní představitelé veřejného života obdarovávají své klienty, ale nedělají to okatě obálkovou metodou, nýbrž zákulisně metodou poskytování funkcí, výhod a služeb, což jsou na Západě ne neobvyklé praktiky označované jako tzv. stranická patronáž (Kopecký a Scherlis 2008). Politické stranictví by v liberální demokracii mělo být vyživováno ideologickými spory, kolegialitou a právním rovnostářstvím. Také v etablovaných demokraciích se v rámci konkrétních politických stran objevují klientelismus, patronáž a oligarchizace. Pokud však jde o dominantní jev, znamená to pak, že většina představitelů konkrétní politické stany vidí v technologii moci jediný důvod existence této politické strany. Strany tak visí ve vzduchoprázdnu a jsou považlivě odcizeny občanské veřejnosti a je otázka pro další výzkum, do jaké míry se ČR nachází v takové situaci. Rozdíl mezi moderním liberalismem a tradičním klientelismem z pohledu sociální organizace, právního rámce a statusu, mentality a uspokojování potřeb shrnuje následující Tabulka 1.

Klientelismus	**Liberalismus**
Tradiční společnost	Moderní společnost
Přátelství/neformálnost	Občanství/ formálnost
Sociální hierarchie/specifická reciprocita	Právní rovnost/obecná reciprocita
Pozemková držba	Soukromé/veřejné právo
Strach	Důvěra
Dar, samozásobitelství, loupení	Monetární směna
Patronáž	Soutěž

Tabulka 1. Klientelismus versus liberalismus
Table 1. Clientelism vs. Liberalism

4. Lobbing jako institucionalizované rozhraní mezi ekonomikou a politikou

Dalším z produktivních hledisek při interpretace a porozumění klientelismu a korupci v podmínkách moderní společnosti je systémová teorie. Modernizační procesy se vyznačují diferenciací funkčně nezávislých sociálních oblastí. Jednak dochází k oddělení soukromé a veřejné sféry, které v tradičních společnostech, jak byl již řečeno výše, nenajdeme. Na pomezí veřejné a soukromé sféry pak vzniká sféra politicky činné veřejnosti, jak to nazývá Habermas (2000) – Taylor (1994) hovoří o moderní veřejnosti, která je mimopolitická, sekularizovaná a metatopická – a samozřejmě trh. Tato dvě prostředí se zprvu (před rozvojem všeobecného volebního práva) vyznačují značnou synergií a provázaností. Jak ukazuje Habermas (2000), vznikající buržoazie si postupně osvojovala dovednosti a zvyk veřejné kritiky také ve vztahu k politickým záležitostem. Absolutističtí panovníci museli vycházet, jak argumentuje Giddens (1985), vzhledem k neustálým finančním problémům absolutistických států souvisejících především s financováním ohromných stálých armád, vstříc stále smělejším požadavkům buržoazie, která držela státní rozpočet nad vodou. Historický vývoj samozřejmě probíhal specificky v různých částech Evropy a není naším cílem se touto otázkou zabývat. Obecně však lze říci, že buržoazie se v západní Evropě pozvolna prosazovala jako trvalý partner či oponent administrativního aparátu osvícenského absolutismu a postupně si vybojovala trvalé parlamentní zastoupení.

Vrátíme-li se však k otázce lobbingu, za předpokladu, že moderní občanské společnosti se vyznačují především existencí oddělených sociálních systémů či sfér, je třeba si klást otázku, jak je tato diferenciace institucionálně zajištěna a kulturně opatrována (viz Schéma). Jednak tak, že každý z těchto sociálních subsystémů či sfér se vyznačuje odlišným médiem moci (können). Niklas Luhmann (2006) hovoří v této souvislosti o generalizujících komunikačních médiích, která v rámci daného subsystému vytvářejí mocenské pozice a nerovnováhy. Generalizujícím médiem moci na trhu jsou peníze, v politice jde především o moc (Macht), reputaci či důvěryhodnost, ve sféře rodiny je to láska („láska hory přenáší"), a ve sféře politicky činné veřejnosti můžeme za generalizující médium moci považovat informace a kriticky utvářené vědění (knowledge). Především médium peněz se vyznačuje snahou o expanzi do ostatních sociálních subsystémů či sfér („money speaks"), kde je však jejich účinnost omezená či přímo selhává. Dobře to lze ukázat na tom, že určité věci zkrátka nejsou na prodej; lásku, moudrost ani důvěryhodnost si za peníze nekoupíme. Expanzivní sílu logiky trhu můžeme pozorovat především v nejrůznějších formách korupce. Snaha „koupit" si vysokoškolský diplom, prestižní společenské postavení či vydržovat si „svého" poslance jsou příkladem expanzivní logiky trhu na úkor netržních sociálních prostředí.

Zatímco v tradiční společnosti tvoří držitelé politické moci, vědění a kapitálu jednu společenskou skupinu, v moderních občanských společnostech jsou tato různá média moci v držení různých (byť často překrývajících se) skupin občanů. Tuto diferen-

ciaci držitelů důvěryhodnosti (moci), peněz (bohatství) a vědění (pravdy) lze považovat za jeden z hlavních výdobytků moderních občanských společností a za měřítko liberalizace a demokratizace konkrétní moderní společnosti.

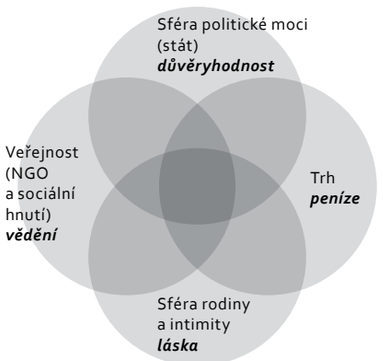


Schéma 2. Sféry moderní občanské společnosti
Scheme 2. Spheres of Modern Civil Society

Pokud bylo řečeno, že diferenciaci politického a ekonomického systému je možné považovat za jeden z největších výdobytků liberální demokracie, je třeba jedním dechem dodat, že mezi těmito systémy existuje v jistém smyslu přirozená a neodstranitelná přitažlivost, která má své historické i strukturní opodstatnění. Ekonomicky aktivní a úspěšní občané zpravidla platí více daní, než ti pasivní a neúspěšní, a tudíž je zajímá, za co a jak se utrácejí. Ekonomický úspěch bývá zpravidla důsledkem kvalitního vzdělání, které je oním úspěchem zpětně generačně reprodukováno. Vzdělání bývá na Západě většinou korelováno s občanskou participací (Putnam 2000), neboť vzdělaní lidé dokážou důsledněji domýšlet i si obrazněji představovat možná rizika sociálního vývoje, stejně tak dokážou přesněji a obrazněji extrapolovat trajektorie možné budoucnosti.

Existence „přirozené" afinity mezi světem ekonomiky a politiky by nás však neměla vést k tomu, abychom rezignovali na tuto diferenciaci a smířili se s ní, či dokonce považovali úzkou provázanost či překryv politické a ekonomické elity za snesitelný a možný. Čas od času zaznívají v naší mediální sféře – především v souvislosti s dluhovou krizí mnohých evropských států – požadavky na omezení volebního práva a na jeho navázání na daňový census. Tento požadavek, jakkoli zní racionálně, by představoval návrat o mnoho generací zpět a téměř jistě by vedl ke statické hierarchizaci a oligarchizaci společnosti. Ostatně kritika aspektů postupné re/feudalizace veřejnosti související se značnou ekonomickou polarizací, rozvinutou kapitalistickou ekonomikou a hegemonií demonstrativních a manipulativních metod zaznívá již u Habermase (2000) na počátku 60. let.

Snaha tuto přitažlivost prakticky i institucionálně narušovat tak, aby nedošlo ke vzájemné symbióze obou subsystémů, a tím i ke statické oligarchizaci, 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 dvě prostředí jako dvě vzájemně oddělené sociální sféry. Regulaci lobbingu – ať už profesní (zdola) či pomocí zákona (shora) – proto považuji za důležitý nástroj formování *rozhraní* mezi politickým a ekonomickým systémem a za stěžejní podmínku rozvoje a udržitelnosti liberální demokracie. Pro institucionální zajišťování rozhraní mezi ekonomikou a politikou je potřeba jasně definovat jak aktéry lobbingu, tak jeho příjemce, stejně tak i kanály a metody lobbingu. Samozřejmě regulace lobbingu nemůže být účinná, pokud se na obou stranách této hranice – tedy v ekonomice i politice – nepodaří etablovat samotnou terminologii lobbingu, jeho praktik i aktérů.

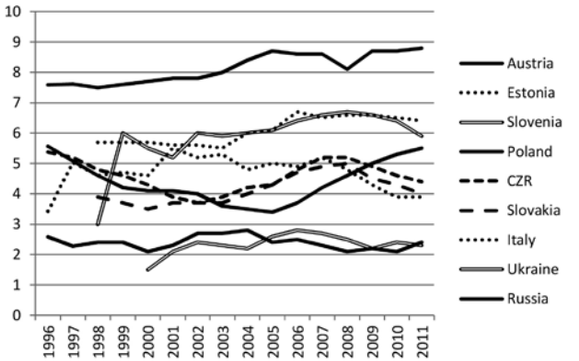
Další rovinou, kterou je třeba při zvažování potřebnosti regulace lobbingu jakožto institucionálního zajišťování rozhraní mezi ekonomikou a politikou, je rovina *globalizace* či *evropeizace*. Jednou z hlavních charakteristik současných ekonomických procesů a vztahů je jejich vyvazování z lokálních kontextů národních států. Jak přesvědčivě ukazuje například Zygmunt Bauman (1999, 2002), 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. Toto narušování se netýká pouze politických systémů s tradicí korporativistického zprostředkování zájmů. Působí také v nekorporativistických systémech, kde rovněž dochází díky narůstajícímu vlivu a fluktuaci globálních ekonomických aktérů k narušování zavedených praktik, sítí a komunit místních ekonomických elit (Heemskerk a Fennema 2009). Není náhodné, že 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.

Procesy *demokratizace* a *evropeizace* jsou v mnohých aspektech konvergentní. Jedním z aspektů této konvergence, který potvrzuje mé přesvědčení o nutnosti institucionální regulace lobbingu, je růst komplexity a složitosti vládnutí vedoucí k posilování významu odborného vědění v rozhodovacích procesech. Přikláním se k názoru, že lobbing je možné interpretovat také jako cenný zdroj expertízy přispívající ke kvalitě politického rozhodování. Regulace lobbingu může vést ke zprostředkování a posilování tohoto pro demokracii blahodárného trendu. Posilování významu expertízy v rozhodo-

vacích procesech prospívá každé společnosti. Roli expertízy je ovšem třeba chápat (v intencích Weberova rozlišení mezi účelovou a hodnotovou racionalitou) jakožto nezbytnou součást kvalitních demokratických rozhodnutí, nikoli jako nejvyšší politickou autoritu a zdroj její legitimity. Tím může být v demokracii pouze kritické veřejné mínění. Součástí rozvoje manipulativních a demonstrativních marketingových metod v politice, který byl umocněn rozvojem masových médií, je však také oslabování racionality veřejného diskurzu populismem, nadměrnou ideologizací a demagogickými simplifikacemi. Kultivace lobbingu jakožto zdroje expertízy může podle mého přesvědčení 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.

Je třeba také trvat na tom, že regulace lobbingu nemůže představovat dokonalé či konečné řešení v nalézání *rozhraní* mezi ekonomickým a politickým systémem, 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 považuji za lichý. Vycházím z popperovského přesvědčení o principiální otevřenosti moderní společnosti, díky které jsou politické a sociální změny nevyhnutelné. Stejně jako neexistuje ideální způsob demokratického vládnutí, neexistuje ani dokonalý způsob regulace lobbingu. V závislosti na kontextuálních podmínkách je potřeba každou regulaci lobbingu průběžně monitorovat a reflexivně přehodnocovat.

Jak ukazuje zkušenost ze Spojených států, ani tu nejoptimálnější regulaci lobbingu není možné považovat za jednou provždy definitivní řešení (Müller ed. 2010). Viděno z této perspektivy, zdá se být důležité, v rozporu s názorem pravděpodobně většiny historicky zvolených zákonodárců v Česku, konečně zahájit proces institucionální regulace lobbingu a jeho postupného vyhodnocování. Není přesvědčivé se donekonečna vymlouvat na nedokonalosti a slabá místa předkládaných návrhů a snít o geniálním řešení, které dokáže naprosto a jednou provždy s problémy korupce a klientelismu skoncovat. Takové přesvědčení považuji za naivní a ve svém důsledku neodpovědné. Nedomnívám se totiž, že by kdokoli z veřejných činitelů v Česku dokázal věrohodně zdůvodnit, že míra korupce je na přijatelné úrovni, a že propojení ekonomických a politických elit odpovídá standardu etablovaných demokracií severozápadní Evropy. Domnívám se spíše pravý opak, totiž že korupce v Česku je na vysoké úrovni, a že míra propojení politických a ekonomických zájmů je hluboce zakořeněná. Tento názor je možné opřít o šetření *Transparency International* a další výzkumy (viz Graf 1). Například Pavol Frič (2008) hovoří o korupčním *klimatu*, když poukazuje na to, že v Česku existuje vysoká míru společenské tolerance vůči korupci.



Graf 1. Korupce ve vybraných zemích (zdroj Transparency International
Figure 1. Corruption in Selected Countries

Důsledky tohoto neblahého stavu jsou nevyčíslitelné a dotýkají se doslova každého. Tento trend je zřetelný minimálně od existence tzv. opoziční smlouvy mezi ČSSD a ODS v letech 1998–2002. 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 k udržení moci. Strany se tak stávají uzavřenou politicko-ekonomickou kartelovou strukturou, jež se pokouší kolonizovat úseky státní moci a parazitovat na jejích veřejných zdrojích (např. Candole 2009, Dvořáková 2012, Katz a Mair 2009, Klíma 2001). Nejzhoubnějším důsledkem takové stavu je kromě zkorumpovaného a neefektivního vládnutí také systematické podkopávání blahodárného vlivu opozice, jež je doslova živou vodou liberalismu a bez níž nemůže žádná demokracie fungovat. Bludný kruh nedůvěry, korupce a klientelismu, jak bylo argumentováno výše, má většinou tendenci dále podkopávat efektivitu i veřejnou autoritu politických institucí.

5. Shrnutí a východiska

Ve svém příspěvku jsem sledoval tři roviny argumentace vztažené ke třem cílům. Snažil jsem se (1) shrnout otázku legitimity i problém komplexity lobbingu na pozadí teorie liberální demokracie a občanské společnosti; (2) přispět k diskusím o interpretaci klientelismu a korupce jako residua tradiční společnosti a k porozumění toho, proč je moderní společnost (nejen v ČR) náchylná ke klientelismu; (3) představit lobbing a jeho regulaci jako jeden z možných nástrojů, jak náchylnosti ke klientelismu (a korupci) čelit. Ve svém příspěvku vycházím z komplementární teorie občanské společnosti, kterou jsem představil dříve (Müller 2003, 2006, 2010), z teorie modernizace (Habermas 2000, Giddens 1985, 1998) a ze systémové teorie Niklase Luhmanna (2006).

Jednou z nejcennějších hodnot liberální demokracie je oddělování politické a ekonomické moci, které k sobě táhne vzájemná přitažlivost. Tato přitažlivost může být tlumena pomocí pestré mozaiky institucionálních nástrojů. Regulace lobbingu je podle mého přesvědčení jedním ze stěžejních kamínků, který umožňuje rozvinutí této mozaiky do větší pestrosti i šíře. Regulaci lobbingu interpretuji jako snahu o institucionální zajištění oddělení ekonomické a politické sféry, jejichž diferenciaci považuji za stěžejní výdobytek, podmínku i měřítko vyspělosti liberální společnosti.

Zápas o diferenciaci politiky a ekonomiky je možné interpretovat, jak jsem se pokusil v tomto příspěvku, jako napětí mezi klientelismem, jakožto organizačním a sociálním principem tradiční společnosti a liberalismem, jakožto organizačním a sociálním principem moderní občanské společnosti. Vysokou míru infiltrace klientelismem v případě české společnosti by bylo možné interpretovat také jako důsledek opožděné a neukončené modernizace. Toto hodnocení odpovídá například interpretaci Iva Možného (1999), který v případě Československa hovoří o komunismu jako o období de-modernizace, nebo přístupu Miloše Havelky a Karla Müllera st. (1996), kteří poukazují na dominantní modernizační rys demokratizačních procesů v postkomunistické Evropě.

Kulturně-civilizační bariéry, na které přijímání lobbingu v českém prostředí naráží, jsou podmíněny specifickou politickou kulturou a nedostatečnou zkušeností s demokratickou politikou. Jeden z hlavních deficitů politické kultury v Česku spočívá v převládajícím centralisticko-byrokratickém pojetí politiky. Toto pojetí tenduje k chápání politických procesů jakožto hledání správného řešení. Pojetí politiky jako cesty za poznáním, které má v evropském myšlení dlouhou tradici, jež sahá minimálně k Platónovi, předpokládá rousseauovské pojetí veřejného zájmu (obecného blaha) jako apriorně zjistitelné a objektivní kategorie. Toto pojetí, které navazuje na jednu z tradic evropského osvícenství, se vyznačuje mělkostí liberálních tradic a dřímajícím sklonem k autoritářství (Müller 2005). Dokladem této argumentace mohou být neutuchající hlasy, které se ozývají nejen v Česku (viz Vargovčíková 2011), že by bylo potřeba lobbing prostě zakázat. Takový požadavek, který je výrazem nízké politické gramotnosti, 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 (Schendelen 2004, 317).

Ačkoli občanské předpoklady v České republice nepatří k nejpříznivějším, ze zkušenosti víme, že kulturně adaptační změny mohou probíhat různými tempy, a že politická vůle institucionálně reflektovat a řešit nové výzvy svobodného sociálního vývoje může umocňovat rychlost, kvalitu i mohutnost změn. Dvacet tři let po pádu komunismu ve střední Evropě snad nikdo nepochybuje o tom, že pěstování občanské společnosti, jež by byla srovnatelně dynamická a odolná jako občanské společnostmi v etablovanějších demokraciích severozápadní Evropy a USA, je úkolem nejméně na tři generace. Stejně tak dnes nepochybujeme o tom, že mají-li postkomunistické společnosti dosáhnout kvality demokracie srovnatelné se severozápadním průměrem (alespoň) za oněch 60 let, nestačí sedět s rukama v klíně, nýbrž je třeba iniciovat, implementovat a průběžně přehodnocovat řadu institucionálních změn a opatření.

Seznam zdrojů

BAUMAN, Zygmunt (1999): *Globalizace. Důsledky pro člověka*. Praha: Mladá fronta.

BAUMAN, Zygmunt (2002): *Tekutá modernita*. Praha: Mladá Fronta.

BĚLOHRADSKÝ, Václav (1992): *Kapitalismus a občanské ctnosti*. Praha: Československý spisovatel.

BOURDIEU, Pierre (2002): *O televizi*. Brno: Doplněk.

CANDOLE, James de (2009): V Česku vládne silný politický kartel. *Lidové noviny*, 24. 10. 2009.

COSER, Lewis (1956): *The Functions of Social Conflict*. New York: The Free Press.

DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra (2012): *Rozkl(r)ádání státu*. Praha: Universum.

FRIČ, Pavol (2008): Světlé a stinné stránky neformálních sítí v postkomunistické společnosti. *Sociologický časopis*, roč. 44, č. 2, s. 295–319.

GAMBETTA, Diego (1988): Fragments of an Economic Theory of the Mafia. *European Journal of Sociology*, č. 29, s. 127–145.

GIDDENS, Anthony (1985): *The Nation-State and Violence*. Cambridge: Polity Press.

GIDDENS, Anthony (1998): *Důsledky modernity*. Praha: SLON.

GRAZIANO, Luigi (2001): *Lobbying, Pluralism and Democracy*. New York: Palgrave.

HABERMAS, Jürgen (2000): *Strukturální přeměna veřejnosti*. Praha: Filosofia, AV ČR.

HAVELKA, Miloš a MÜLLER, Karel (1996): Procesy transformace a teorie modernizace. *Sociologický časopis*, roč. 32, č. 2, s. 143–157.

HEEMSKERK, Eelke a FENNEMA, Meindert (2009): Network Dynamics of the Dutch Business Elite. *International Sociology*, roč. 24, č. 6, s. 807–832.

KATZ, Richard a MAIR, Peter (2009): The Cartel Party Thesis: A Restatement. *Perspectives on Politics*, roč. 7, č. 4, s. 753–766.

KLÍMA, Michal (2001): *Kvalita demokracie v České republice a volební inženýrství*. Praha: Radix.

KOPECKÝ, Petr a SCHERLIS, Gerado (2008): Party Patronage in Contemporary Europe. *European Review*, roč. 16, č. 3, s. 355–371.

LUHMANN, Niklas (2006): *Sociální systémy*. Brno: CDK.

MADISON, James (1994): The Federalist No. 10 (1787). In: Urofsky, Melvin (ed.): *Basic Readings in U. S. Democracy*. Washington: United States Information Agency.

MARADA, Radim (2003): *Kultura protestu a politizace každodennosti*. Brno: CDK.

MCFARLAND, Andrew (1984): *Common Cause. Lobbying in the Public Interest*. Chatham, N. J.: Chatham House.

MOŽNÝ, Ivo (1999): *Proč tak snadno...* Praha: SLON.

MÜLLER, Karel (2003): Koncept občanské společnosti: pokus o komplementární přístup. Tocquevillovské dědictví a giddensovská perspektiva. *Sociologický časopis*, roč. 39, č. 5, s. 607–624.

MÜLLER, Karel B. (2005): Koncept občanské společnosti, lobbování a veřejný zájem. Příčiny, podoby a důsledky demokratického deficitu v České republice. *Sociální studia* 1/2005, s. 111–128.

MÜLLER, Karel B. (2006): The Civil Society–State Relationship in Contemporary Discourse: A Complementary Account from Giddens' Perspektive. *The British Journal of Politics and International Relations*, roč. 8, č. 2, s. 311–330.

MÜLLER, Karel B. (2008): *Evropa a občanská společnost. Projekt evropské identity.* Praha: SLON.

MÜLLER, Karel B. a SKOVAJSA, Marek (2009): From Reflections on Post-Communism to Perspectives on Europeanization: Democracy and Civil Society in Central Europe. *International Political Science Review*, roč. 30, č. 5, s. 501–517.

MÜLLER, Karel B. (ed.) (2010): *Lobbing v moderních demokraciích.* Praha: Grada Publishing.

PUTNAM, Robert (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton: Princeton University Press.

PUTNAM, Robert (2000): *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community.* New York: Simon & Schuster.

SCHENDELEN, Rinus van (2004): *Jak lobbovat v Evropské unii aneb Machiavelli v Bruselu.* Brno: Barrister & Principal.

SIMMEL, Georg (2011): *Filosofie peněz.* Praha: Academia.

SOKOL, Jan (2007): *Moc, peníze a právo.* Plzeň: Aleš Čeněk.

TAYLOR, Charles (1994): Liberální politika a veřejnost. In: Znoj, Milan (ed.): *Liberální společnost.* Praha: Filosofia, s. 17–53.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1992): *Demokracie v Americe I., II.* Praha: Lidové noviny.

VARGOVČÍKOVÁ, Jana (2011): Variace diskursivního pojetí lobbingu v ČR a implikace pro jeho regulaci. *Politologická revue* 2/2011, s. 75–98.

Summary

This article summarises the current state of the social-scientific research regarding lobbying, it contributes to the interpretation of clientelism in the conditions of modernity and it also interprets the institutionalisation of lobbying as the key measure which reduces the dangerous consequences of clientelism. One of the main motives of liberal democracy is the recognition of conflicts as a natural part of liberal society. The establishment of lobbying as a legitimate form of interest advocacy and intermediation is an integral part of the institutionalisation of conflicts within the public sphere, which is essential for any democracy. The activities of interest groups in decision-making processes are an inevitable part of liberal democracy. Those activities, however, pose certain risks, which have to be evaluated and dealt with on the level of both the political system and the public decision–making as well as within the scope of the civil society itself.

While in traditional societies, those who possessed political, economic and also "epistemological" power formed a group of identical persons, in modern civil societies, those separate "powers" are held by various groups of citizens. Liberal democracies are characterised mostly by the division of political and economical power; those powers are, however, drawn together by a mutual affinity. This affinity can be attenuated by a diverse set of institutional measures. The regulation of lobbying is, according to the beliefs of the author, one of the essential building stones, which allow the broadening and diversifying of this set. The article interprets the regulation of lobbying as an effort to institutionally ensure the existence of a borderline between the economic and political sphere, the differentiation of which can be considered one of the fundamental achievements, conditions and also criteria of the development of liberal society. Especially market economy and the medium of money, however, feature an effort to expand into the other social sub-systems, where, nonetheless, their effectiveness is limited or even fails entirely. The expansionary force of the logic of the market can be observed especially in various forms of clientelism and corruption.

Civil societies are based on the ideology of liberalism, which can be characterised especially by its confidence in formal rules. While dealing with conflicts, citizens adhere to formal rules, which are the guarantee of legal equality and a high predictability, which is otherwise hard to ensure in the conditions of an anonymous, mass society. Nonetheless, liberal principles are always, to some extent, disrupted and threatened by clientelism. Clientelism is an organisational principle of the political, economical and social relations of traditional societies and in the conditions of modernity, it tends to colonise the institutions of liberal democracy, it often leads to corruption and to the disruption of the legitimacy of public institutions themselves.

As far as the Czech Republic is concerned, the high rate of infiltration by clientelism of public institutions can be interpreted as the result of delayed and incomplete modernisation. The main deficiency of the Communist system was the absence of the public sphere, which would enable the articulation and representation of political interests and conflicts. Many experts point toward the de-modernising consequences of Communist regimes and to the dominant modernising feature of democratisation processes in those countries after the fall of Communism. The legacy of communism embeds a democratic deficiency, which is, among other things, with regards to the characteristics and the efficiency of political institutions, reflected in the unrealistic expectations and weak civil and political competencies. A part of the deficiency of political literacy is also the a priori negative perception of lobbying as an improper feature of the democratic political process, the stigmatisation of lobbying and even the calls for its prohibition.