

2000–2013 m. lobizmo ir lobistinės veiklos tendencijos Lietuvoje

Eglė Vaidelytė, Lina Slavickaitė

*Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT-44239 Kaunas*

crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppa.13.1.6462>

***Anotacija.** Mokslinėse diskusijose dažnai pastebima, kad lobizmas yra vienas iš viešosios politikos veiksmų, lemiančių valdymo kokybę. Tačiau praktikoje ši koncepcija dažnai įgyja neigiamų konotacijų. Straipsnyje aptariama lobizmo raida Lietuvoje, nagrinėjamos 2000–2013 m. lobistinės veiklos tendencijos, analizuojami interesų grupių ir lobistinės veiklos keliami iššūkiai viešajai politikai Lietuvoje. Analizė grindžiama 2013 m. atlikto kokybinio tyrimo rezultatais. Tyrimas parodė, kad nepaisant fakto, jog Lietuva yra viena iš nedaugelio Europos šalių, reguliuojančių lobizmą nacionaliniu lygmeniu, teisinis lobistinės veiklos reglamentavimas Lietuvoje nėra pakankamas, kad užtikrintų lobizmo, kaip vieno iš viešosios politikos veiksmų, nuoseklią plėtrą, o lobistinės veiklos priežiūros spragos sąlygoja registruotų lobistų skaičiaus neatitiktį tikriesiems lobistinės veiklos mastams Lietuvoje.*

Raktažodžiai: lobizmas, lobistinė veikla, lobistinės veiklos tendencijos, lobistinės veiklos teisinis reglamentavimas.

Keywords: lobbying, lobbying activities, lobbying tendencies, legal regulation of lobbying activities.

Įvadas

Lobistinės veiklos raidos istorinėse apžvalgose neišlikęs nei pirmojo lobisto vardas, nei pirmasis lobistinės veiklos precedentas, tačiau neabejojama, kad istorinės lobistinės veiklos užuomazgos radosi kartu su pirmosiomis vyriausybėmis ir jų politiniais sprendimais. Įvairūs autoriai [3, 6, 7, 8] pastebi, kad lobizmas ir lobistinė veikla yra svarbus veiksnys, lemiantis tiek viešosios politikos, tiek pilietinės visuomenės brandumą. Lietuvoje šis reiškinys pradėtas teisiškai reglamentuoti tik šiek tiek daugiau nei prieš dešimtmetį. Todėl nenuostabu, kad, lyginant Lietuvos ir Vakarų Europos, JAV lobizmo šiuolaikinius kontekstus, pastebima, kad lobistų darbo Lietuvoje praktika gerokai skiriasi nuo lobistų darbo galias lobistinės veiklos tradicijas turinčiose šalyse. Vis dėlto reikia pažymėti, kad tiek Lietuvoje, tiek Vakarų Europos šalyse „lobizmo“ sąvoka dažnai vertinama kontraversiškai. Remiantis pasaulinės visuomeninės organizacijos, kovojančios prieš korupciją, „Transparency

International“ [19] duomenimis, tiek Lietuvoje, tiek kitose pasaulio valstybėse lobistinė veikla dažnai tapatinama su korupcija. Tačiau įvairūs autoriai [2, 15, 16 ir kt.] pastebi, kad lobizmas turėtų būti identifikuojamas kaip labai svarbus valstybės valdymo procesas, ne tik padedantis įstatymų leidžiamajai valdžiai žinoti apie labiausiai suinteresuotų subjektų poreikius, bet ir gavus naudingą specializuotą informaciją priimti tinkamiausius sprendimus. Galima daryti prielaidą, jog minėta dichotomija sąlygoja ne lobizmo koncepcija ar lobistinės veiklos principai, bet reali praktika. Kern [6, p. 3] pastebi, kad lobizmo koncepcija pažymi konstitucinę individo teisę išreikšti savo nuomonę, tačiau būdai, kaip tai atliekama, dažnai lobizmo ir lobistinės veiklos sampratai suteikia neigiamų reikšmių.

Europos Sąjungai (toliau – ES) plečiant savo įtakos zoną, politiniai, ekonominiai, socialiniai ir kultūriniai pokyčiai sąlygoja profesionalaus ir efektyvaus lobizmo plėtrą. Teisinis lobistinės veiklos reglamentavimas tampa vis reikšmingesnis, nes vieni iš svarbiausių lobizmo tikslų yra teisėtai ir skaidriai atstovauti suinteresuotoms pusėms ir taip prisidėti prie teisinio valstybės valdymo ir demokratiškumo skatinimo. Nors Lietuva ir negali pasipuikuoti nuoseklia lobizmo raida, tačiau yra viena iš nedaugelio Europos valstybių, kuri teisiškai reglamentuoja lobistinę veiklą nacionaliniu lygmeniu. Pagal „Transparency International“ atliktą tyrimą³² tik 6 iš 25 Europos valstybių, dalyvavusių tyrime, reguliuoja lobizmą nacionaliniu lygmeniu [20, p. 27–28]. Lietuvoje nuo 2000 m. veikia Lobistinės veiklos įstatymas [8], kitos valstybės vadovaujasi ne tokia formalia praktika – elgesio kodeksais, interesų deklaravimu, papročiais ir pan. Lukošaitis [14, p. 31] teigia, kad lobistinės veiklos teisinis reglamentavimas gali paskatinti procesų arba asmenų, kurie daro įtaką valdžios institucijoms, jų priimamiems sprendimams ir įstatymams, skaidrumą. Kita vertus, net ir įstatymiškai reguliuodama lobistinę veiklą Lietuva yra viena iš tų ES šalių, kurios dažnai susiduria su lobistinės veiklos skaidrumo problemomis. Analizuojant minėtas lobistinės veiklos tendencijas Lietuvoje, reikšminga įvertinti lobistinės veiklos ekspertų nuomonę ir požiūrį į esamą situaciją ir ją sąlygojusius veiksnius.

Šio straipsnio tikslas – atskleisti lobizmo ir lobistinės veiklos, kaip vieno iš viešosios politikos veiksnių, raidos tendencijas Lietuvoje po nepriklausomybės atkūrimo. Teorinei ir empirinei analizei keliami tokie uždaviniai:

- 1) apžvelgti lobizmo ir lobistinės veiklos koncepcijas ir jų taikymą teorijoje ir praktikoje.
- 2) atskleisti lobizmo ekspertų požiūrį į lobistinės veiklos situaciją Lietuvoje.
- 3) apibendrinti su lobistinės veiklos Lietuvoje susijusius procesus ir svarbiausias 2000–2013 m. teisinio reglamentavimo kaitos tendencijas.

Šiame straipsnyje Lietuvos lobistinės veiklos empirinė analizė grindžiama pusiau struktūruotu interviu su lobizmo ekspertais ir dokumentų analize. Lobizmo ekspertais

³² Tyrimas buvo atliktas 25 valstybėse: Belgijoje, Bulgarijoje, Čekijoje, Danijoje, Estijoje, Suomijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje, Graikijoje, Vengrijoje, Airijoje, Italijoje, Latvijoje, Lietuvoje, Nyderlanduose, Norvegijoje, Lenkijoje, Portugalijoje, Rumunijoje, Slovakijoje, Slovėnijoje, Ispanijoje, Švedijoje, Šveicarijoje ir Jungtinėje Karalystėje. Jis yra kovos su korupcija Europoje iniciatyvos dalis, remiamas Europos Komisijos.

buvo pasirinkti specialistai, dirbantys Lietuvoje lobistinės veiklos priežiūrą vykdančioje institucijoje – Vyriausiojoje tarnybinės etikos komisijoje (VTEK). Ekspertai buvo atrinkti pagal užimamas pareigas ir darbo stažą, lobistinės veiklos priežiūrą vykdančys daugiau nei keletą metų: VTEK narys, VTEK sekretoriato vadovas ir VTEK patarėja. Straipsnyje lobizmas ir lobistinė veikla analizuojami viešosios politikos aspektu, todėl kokybinio tyrimo informantais tikslingai buvo pasirinkti tik Lietuvos lobistinės veiklos priežiūros ekspertai, galintys pateikti tikslią ir objektyvią informaciją apie lobistinės veiklos teisinio reglamentavimo raidą ir veiklos priežiūrą. Ekspertiniai interviu buvo vykdomi 2013 m. vasario mėn.

Lobizmo ir lobistinės veiklos samprata Lietuvoje

Lobizmo samprata pasižymi daugialypiškumu. Teisiniu požiūriu lobizmas – tai pastangos daryti įtaką įstatymų leidybai. Socialiniu požiūriu – tai piliečių teisė išreikšti savo požiūrį ir dalyvauti politikos formavimo procese [18]. Diskutuojant apie lobizmą Lietuvoje dažnai vartojamos dvi sąvokos: *lobizmas* ir *lobistinė veikla*. Bendrąja prasme sąvoka „lobizmas“ vartojama lobizmui kaip reiškiniumi ar procesui apibrėžti, o koncepcija *lobistinė veikla* vartojama lobizmui siaurąja prasme apibūdinti, t. y. lobizmo praktiniams veiksams įvardyti. Andriekienė [1, p. 18] *lobizmu* apibrėžia procesą, kurio metu apsieikiama informacija ir grupės, organizacijos ar jos dalies nuomonė perduodama valdžios pareigūnams turint vienintelį ir pagrindinį tikslą – daryti įtaką, kad būtų priimtas palankus sprendimas.

Siaurąja prasme *lobizmas* arba *lobistinė veikla* Lietuvoje apibrėžta ir teisiškai įtvirtinta Lietuvos Respublikos (toliau – LR) Lobistinės veiklos įstatyme, kuriame lobistinė veikla įvardijama kaip fizinio ar juridinio asmens atlygintini ar neatlygintini veiksmai, kuriais siekiama daryti įtaką, kad lobistinės veiklos užsakovo interesais būtų keičiami, papildomi ar pripažįstami netekusiais galios teisės aktai, priimami ar nepriimami nauji teisės aktai.

LR specialiųjų tyrimų tarnybos vykdyto projekto „Kovos su korupcija stiprinimas“ ataskaitoje apie lobistinės veiklos reglamentavimą [11] pateikiamas lobizmo apibrėžimas, kuriuo teigiama, kad *lobizmas* – tai bandymas paveikti vyriausybės veiksmus. Tokiu plačiu lobizmo apibrėžimu siekiama apimti įvairias lobizmo formas; taip pat akcentuojama, kad lobizmas nėra susijęs vien tik su politiniais procesais, kad lobizmas nėra vienkartinis veiksmas, tai iš atitinkamų veiksmy ir veiklų susidedantis procesas [7]. Konstruktyvus lobizmas yra neatsiejama demokratinių procesų dalis, leidžianti suinteresuotųjų asmenų grupėms kreiptis tiesiai į asmenis, priimančius sprendimus, ir išdėstyti jiems savo požiūrį, o ne pareigūnams, teisės aktų leidėjams ir politikams pasikliauti vien tik savo asmenine nuojauta, gandais ar visuomenės informavimo priemonių skelbiama informacija, formuojančia jų požiūrį.

Remiantis Leontjeva [5, p. 34], Lietuvoje vyrauja du požiūriai į lobizmą. Pirmuoju požiūriu lobizmas suprantamas kaip interesų grupių dalyvavimas politikoje, tai besiplėtojantis reiškinys, kurį reikia pristatyti visuomenei, kad jis nebūtų priimamas negatyviai. Antruoju požiūriu lobizmas – neigiama interesų grupių įtaka politiniam

procesui, turint omenyje korupciją. Lukošaitis [13, p. 86] pastebi, kad „Interesų grupės Lietuvoje neretai turi neigiamas konotacijas, yra vadinamos grupuotėmis, šešėliais, lubizmu“. Taip pat jis teigia, jog interesų grupės šalyje, negalėdamos veikti civilizuotu, demokratinėje visuomenėje įprastu būdu, priverstos veikti nelegaliais metodais, dažniausiai korupcija, kyšininkavimu, politinių partijų finansavimo neskaidrumu ir biurokratizmu. Visa tai tarsi rezultatas, padiktuotas verslo praktikos, kuris patvirtina Kern [4, p. 3–4] teiginį, kad lobizmo koncepcija savaime yra reikšminga viešosios politikos kokybės prielaida, tačiau lobizmo praktika lobistinės veiklos sampratai suteikia neigiamų reikšmių.

Lobizmas Lietuvoje labiau siejamas su verslu nei su viešąja politika. Šią tendenciją patvirtina VTEK registruotas lobistas: „Lobizmas yra verslas, sunkus, bet prestižinis verslas, dalyvaujant privačiam kapitalui koreguojantis įstatymus ir spartinantis jų rengimą, taupantis valstybės lėšas, mažinantis visuomenės konfliktus. Daugelyje šalių tai valstybės moraliai palaikoma profesija, tačiau šia veikla užsiimantiems asmenims keliami aukšti moralės reikalavimai. Valstybės institucijos, įrašydamos asmenis į lobistų sąrašus, viešai pristato jų sąrašus visuomenei, o šie pasirašo gerokai įpareigojantį „Garbės kodeksą“. Politikai, Seimo nariai, visuomenės veikėjai, pasisakantys už pilietinės visuomenės ir gerovės kūrimą, turi prisidėti prie šio svarbaus proceso viešinimo ir lobizmo institucinio įtvirtinimo“ [17, p. 77].

Nepaisant fakto, kad Lietuva jau dešimtmetį turi lobistinę veiklą reguliuojantį įstatymą, lobisto samprata yra miglota. Lietuvoje veikiančius lobistus skirstyti pagal jų veiklos strategijas ir metodus, kaip tai daroma gilią lobistinę kultūrą turinčiose valstybėse (JAV, Jungtinėje Karalystėje ir kt.), nėra tikslinga dėl kiekybinės apimties trūkumo. Remiantis VTEK kriterijais, gali būti skiriami du lobistų tipai: registruoti lobistai ir neregistruoti lobistai.

Registruoti lobistai veikia tiksliai pagal LR Lobistinės veiklos įstatymo pakeitimo redakcijos [9] nustatytą tvarką, o neregistruoti lobistai užsiima lobistine veikla *de facto*, tačiau VTEK neteikia ataskaitų ir nedeklaruoja gaunamų pajamų.

Taigi, galima pastebėti, kad lobizmui Lietuvoje trūksta ne tik tikslesnio koncepcijos apibrėžtumo, bet ir konkretesnės interesų atstovavimo patirties, kuria būtų galima remtis kuriant nuoseklų lobistinės veiklos reglamentavimą ir praktiką. Galima daryti prielaidą, kad tokioms tendencijoms didelę įtaką darė istorinė valstybingumo raida, socialinė patirtis ir dėl to susiformavęs nacionalinis mentalitetas.

Lobistinės veiklos teisinis reguliavimas Lietuvoje: ekspertų požiūris

Mokslinėje literatūroje pastebima, kad „svarbi viešo ir skaidraus politikos proceso sąlyga ir korupcijos prevencijos priemonė yra teisėta lobistinė veikla“ [14, p. 31]. Kaip jau minėta, Lietuva yra viena iš nedaugelio Europos šalių, kuri teisiškai reguliuoja lobistinę veiklą. Lietuvoje lobistinės veiklos įstatymas buvo priimtas 2000 m. [8], tačiau lieka atviras klausimas, ar viešosios politikos kontekste šis įstatymas yra suvokiamas kaip priemonė, galinti įstatymų leidybos procesui suteikti skaidrumo ir užkirsti kelią korupcijai, reguliuoti asmenų įtaką teisės aktų leidybai ir aktyvinti patį teisėkūros procesą? Kaip Lietuvoje vykdomą lobistinę veiklą, jos teisinį reguliavimą ir

jo keliamus iššūkius viešajai politikai vertina lobizmo ekspertai? Ekspertų požiūris analizuojamas remiantis klausimyno potemėmis: Lobistų registracija ir skirstymas Lietuvoje; Lobistinės veiklos teisinio reglamentavimo iššūkiai; Lobistų vykdoma veikla ir jos vertinimas. Tačiau reikia pastebėti, kad ekspertų atsakymai dažnai tematiškai susipina ir jų skirstymas į potemes yra sąlyginis.

Lobistų registracija ir lobistų skirstymas Lietuvoje. Lobizmo ekspertai pastebėjo, kad šiuo metu Lietuvoje registruotų lobistų yra gana nedaug. Pagal VTEK duomenis, 2013 m. Lietuvoje 34 asmenys buvo registruoti lobistais, tačiau praktika rodo, kad lobistine veikla užsiimančių asmenų yra daugiau.

Mano galva, registruotų lobistų Lietuvoje yra iš tikrųjų labai nedaug, palyginti su asmenimis, kurie vienokia ar kitokia forma vykdo tą lobistinę veiklą. O atsakant į klausimą, kodėl jie registruojasi <...>, mano galva, yra dalis įmonių, kurios save pozicionuoja kaip vykdančios skaidrią veiklą ir socialinę tam tikrą atsakingumo politiką <...>, vykdo socialiai atsakingą verslą, tai, manau, kad yra atsakomybės visuomenei ir prestižo reikalas [VTEK sekretoriato vadovas].

Kalbėdami apie tai, kad registruoti lobistai pranašesni už neregistruotus lobistus, respondentai aiškiai atskleidė Lietuvoje egzistuojantį *de facto* ir *de jure* lobistų skirstymą. *De facto* lobistais įvardijami visi subjektai, vykdančys lobistinę veiklą. Bene pagrindiniai jų – ne pelno siekiančios organizacijos, kurios savo veiklą deklaruoja viešojo intereso atstovavimu, dėl to lobistinės veiklos įstatymas jų neįpareigoja registruotis lobistais. *De jure* statusas priskiriamas tik registruotiems lobistams. Apie registruotus lobistus VTEK narys teigia: *Pranašesni visom prasmėm <...>. Kai lobistas yra registruotas, jį privalo priimti ir jam teikti informaciją. Todėl registruoti lobistai yra pranašesni tuo, kad jie viešai deklaruodami savo veiklą prieina prie valdžios atstovų, nes tai numato lobistinės veiklos įstatymas.*

<...> galima teigti, kad jiems yra lengviau patekti į valstybės institucijas, su jais, kaip registruotais lobistais, turėtų valstybės politikai ar pareigūnai kalbėtis, išklausyti jų argumentų [VTEK patarėja].

Ekspertai akcentavo, kad palaipsniui keičiasi lobistais besiregistruojančių asmenų statusas ir jų veiklos pobūdis. Ankstesniais metais lobistinė veikla buvo vykdoma ginant savo interesus arba atstovaujant trečiosioms šalims. Šiuo metu lobistinė veikla įsigali kaip veikimas užsakovų interesais. Taip pat ryškėja socialinis besiregistruojančių asmenų atsakingumas ir siekis vykdyti skaidrią veiklą.

Pradžioje praktiškai registravosi fiziniai asmenys, vėliau atsirado kelios įmonės. Bet buvo tokia tendencija, kad ne įmonės vykdytų kitų užsakovų lobistinę veiklą, bet pačios veiktų savo interesais. Tai dar nebuvo laikoma verslu. Šiuo metu jau pastebima tendencija, kad juridiniai asmenys registruojasi ir jie aktyviai vykdo tą tarpininkavimą su trečiosiomis šalimis, atstovauja užsakovų interesams [VTEK patarėja].

Lobistinės veiklos teisinio reglamentavimo iššūkiai. Kaip viena iš lobistinės veiklos teisinio reguliavimo problemų įvardyta ne pelno siekiančių organizacijų lobistinė veikla. Nors jų veikla atitinka lobistinės veiklos kriterijus, tačiau jos nelaikomos lobistinėmis, todėl ne pelno siekiančioms organizacijoms registruotis nereikia. Manoma, kad tai užkerta kelią jų vykdomos veiklos priežiūrai, nes teisinis reglamentas neįgalina jokio subjekto tai atlikti. Be to, ne pelno siekiančios

organizacijos neprivalo teikti ataskaitų apie savo vykdytą veiklą ar bet kokius veiksmus, susijusius su lobizmu. Taip susidaro nelygiavertė padėtis registruotų lobistų ir ne pelno siekiančių organizacijų požiūriu, taip pat tiek lobistinės veiklos vykdymo, tiek teisinio reglamentavimo ir priežiūros atžvilgiu.

Vertindami lobistinės veiklos teisinės priežiūros sistemą, su lobistais, o VTEK narys teigia, jog lobistinės veiklos priežiūra Lietuvoje turėtų būti tikslingesnė ir už laiku nepateiktas ataskaitas lobistai sulauktų griežtesnių respondentai atkreipė dėmesį į lobistinės veiklos ataskaitų teikimo sistemą ir taikomas laiku ataskaitas ar visai nepateiktas registruotiems lobistams. Ekspertų nuomonė šiuo požiūriu pasirodė nevienareikšmiška – VTEK patarėja mano, kad komisija turi bendradarbiauti sankcijų.

<...> pagal įstatymą, jeigu lobistas vėluoja pateikti ataskaitą, <...> komisija sustabdo vieną mėnesį jo lobistinę veiklą. Jeigu jau sustabdžius veiklą lobistas pateikia tų metų ataskaitą, per 5 dienas komisija privalo atnaujinti veiklą. Komisija, remiantis praktika, vėluojantiems siunčia pranešimą ir jiems primena. Komisija tikrai nesiekia būti griežtu kontrolės subjektu, kuris tik stabdytų veiklą, mes stengiamės bendradarbiauti. Kitiems priminimai neveikia, tai tenka sustabdyti jų veiklą [VTEK patarėja].

Mano nuomone, sankcijas reikia griežtinti, nes platesne prasme jie nesilaiko Lobistinės veiklos įstatymo ir laiku nepateikdami veiklos ataskaitų pažeidžia įstatymą [VTEK narys].

Svarbu paminėti, kad griežtesnėms sankcijoms VTEK pirmuoju svarstymu nepritarė, tačiau, respondento teigimu, tai ateityje turėtų būti svarstoma dar kartą. Visi ekspertai teigė, kad lobistinės veiklos ataskaitos nėra teikiamos laiku, todėl tai neturi jokios apčiuopiamos naudos. Teikiamos praėjusiais kalendoriniais metais vykdytos ar nevykdytos lobistinės veiklos ataskaitos ir tai nesuteikia galimybės stebėti realiu laiku vykdomos lobistinės veiklos.

Iš tikrųjų ataskaitos yra problema <...>. Lobistinės veiklos vienas iš principų yra viešumas. Asmuo turėtų viešai deklaruoti, kam atstovauja ir kokius teisės aktus bando pakeisti. Šiuo atveju po kelių mėnesių ar po metų pateikta ataskaita yra viešinama jau praradusi ataskaitoje numatytos informacijos aktualumą. Manau, kad problemą išspręstų kažkoks elektroninis registravimas, <...> kad šiuo metu toks ir toks lobistas dirba prie tokio teisės projekto ir panašiai. Tokie atvejai būtų savalaikiai, informuoti, kad būtent tas žmogus nieko neslėpdamas atskleidžia, jog atstovauja tam tikrai įmonei ar juridiniam asmeniui ir stengiasi pakeisti tam tikrą teisės aktą ar priimti naują [VTEK patarėja].

Apibendrinami lobistinės veiklos teisinį reglamentavimą Lietuvoje, ekspertai kaip vieną pagrindinių jo bruožų akcentavo nelankstumą. Visi ekspertai vienareikšmiškai patebėjo, kad lobistinės veiklos reglamentavimą Lietuvoje buvo bandoma gana tikslingai koreguoti 2006 m., siūlant Lobistinės veiklos įstatymo pakeitimo įstatymą, VTEK 2005 m. buvo parengusi Lobistinės veiklos reglamentavimo tobulinimo koncepciją. Visų respondentų išsakytuose pastebėjimuose buvo akcentuojama, jog tai buvo puiki iniciatyva, galėjusi bent iš dalies panaikinti teisinio lobistinės veiklos reglamentavimo spragas. Tačiau dėl suinteresuotų asmenų pasipriešinimo minėti pakeitimai nebuvo priimti.

<...> mano galva, tos problemos išlieka tos pačios, ką komisija yra teikusi ataskaitoje, kad iš tikrųjų teisinio reglamentavimo modelis yra gana nelankstus ir nepatrauklus [VTEK sekretoriato vadovas].

Manau, kad problema yra didelė, nes registruoti fiziniai asmenys gali atstovauti tiek savo įmonės, tiek trečiųjų šalių interesams. Tai yra viena iš problemų, kuri buvo ir akcentuojama 2006 m. įstatymo pakeitimuose, kurie nebuvo priimti <...>, įvairios ne pelno siekiančios organizacijos, kurių įstatymas neįvardija lobistais, tačiau jos vykdo tokią pat veiklą, atitinkančią lobistinės veiklos požymius. Tai iš tikrųjų yra reglamentavimo trūkumas, nes neapima visų lobistinių profesijų [VTEK patarėja].

Lobistų vykdoma veikla ir jos vertinimas. Ekspertai teigė, kad lobistai, veikiantys užsakovų interesu, yra akivaizdžiai priklausomi nuo trečiųjų šalių poreikių, o lobistinė veikla dažniausiai yra orientuota į inovatyvias sritis. Tačiau tokia prielaida nėra tiksli, nes lobistinės veiklos pobūdis dažnai tiesiog neminimas veiklos ataskaitose, nenorint viešinti konkrečių sričių ir įstatymų, į kuriuos buvo apeliuojama.

<...> įdomesnė sritis, kuri nauja, neužpildyta tam tikru reglamentavimu. Asmenys, valstybės politikai klauso konkrečių argumentų, lobistai tą junta ir patys eina koja kojon su įvairiom tendencijom. <...> veikia daugeliui asmenų aktualius, pavyzdžiui, Pelno mokesčio, Gyventojų pajamų mokesčio, Visuomenės informavimo priemonių įstatymus, taip pat baudžiamąjį kodeksą [VTEK patarėja].

Be to, galima kelti tokią prielaidą, kad lobistai tiesiog nepateikia informacijos metinėse ataskaitose. Pavyzdžiui, lobistas pateikė, kad veiklos nevykdė, nors patikrinti negalima... [VTEK narys].

Respondentai patvirtino teorinėje straipsnio dalyje iškeltą prielaidą, kad lobizmas Lietuvoje vis dar dažnai vertinamas kaip negarbinga veikla, tapatinamas su korupcija. Ekspertai išsakė nuomonę, kad gana didelę įtaką pasyviai lobistų registracijai daro visuomenės neigiamas požiūris į lobistinę veiklą ir lobistus.

<...> neslėpkim, Lietuvoje ta profesija laikoma iš dalies turinčia korupcijos prieskonį... [VTEK patarėja].

<...> dar iš senų laikų atėjęs stereotipas, kad lobistinė veikla yra kažkas tokio negarbingo, (...). Kitaip sakant, lobistas Lietuvoje, jeigu ir nepristatomas kaip kažkos neigiamas, tai bent jau tai nesuvokiamas kaip profesija... [VTEK sekretoriato vadovas].

Apibendrinant galima pastebėti, kad nors Lietuva daugiau nei dešimtmetį teisiškai reguliuoja lobistinę veiklą, tačiau tai neužtikrina veiklos skairumo. Interviu metu visi ekspertai išsakė gana kritišką nuomonę apie lobistinės veiklos reglamentavimą Lietuvoje. Viena didžiausių esamo reglamentavimo problemų yra ta, kad ne visi subjektai, vykdančys lobistinę veiklą, privalo registruotis lobistais VTEK, o to pasekmės yra neviešinami lobistų interesai, galimai neskaidrūs ir lobistinės veiklos teisinio reglamentavimo tobulinimą Lietuvoje slopinantys procesai.

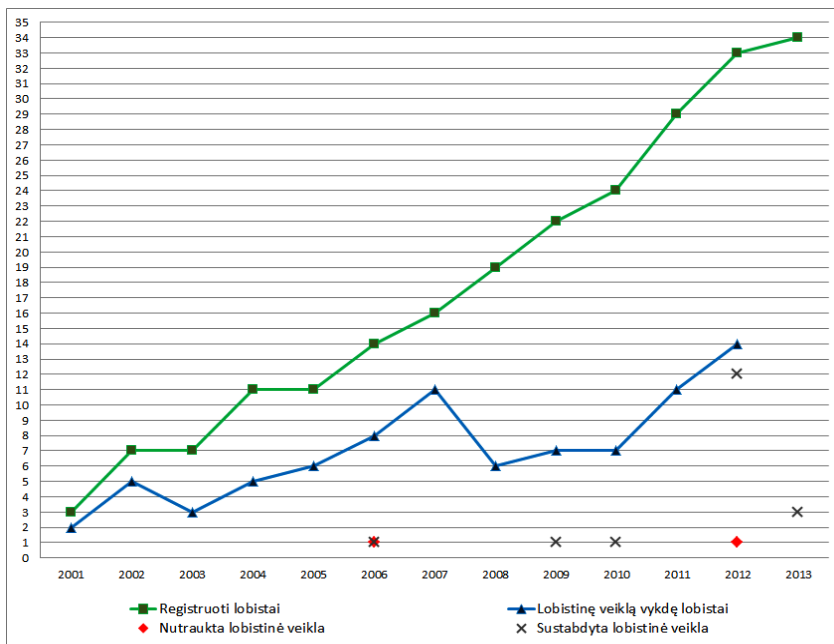
Ekspertai akcentavo, kad lobistinės veiklos teisiniam reguliavimui Lietuvoje yra būtina reforma, akcentuojanti lobistinės veiklos viešumą, kad reikėtų grįžti prie 2006 m. nepriimto Lobistinės veiklos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto „Lobistinės veiklos ir poveikio teisės aktų leidybai įstatymas“.

Turėtų grįžti prie 2006 metų įstatymo projekto <...>. Be to, labai svarbu viešinti lobistinius veiksmus: kas teikė, kodėl teikė, kam teikė ir pan. Nes tik tai bus galima žinoti, kokia ir kam daroma įtaka, išvengiama šešėlinių susitarimų. Veiksmingiausia būtų duomenų bazė, kurioje būtų teikiama informacija paties proceso metu... [VTEK patarėja].

Ekspertų nuomone, nors teisinis lobistinės veiklos reglamentavimas prasidėjo dar 2000 m., tačiau šiuo metu egzistuojanti lobistinės veiklos priežiūros sistema nėra veiksminga ir neteikia apčiuopiamos naudos, o tinkamas modelis teisiniam reglamentavimui ir lobistų veiklai vykdyti vis dar nėra sukurtas.

Lobistinės veiklos raidos tendencijų Lietuvoje apibendrinimas

Remiantis ekspertinių interviu rezultatais, galima pastebėti, kad viešajame diskurse lobistinė veikla Lietuvoje dažnai siejama su korupcija. Galima daryti prielaidą, kad taip yra dėl to, jog praktikoje dažnai bandoma apeiti lobizmo teisinį reguliavimą, o vienas iš dažniausiai pasitaikančių atvejų – kai siekiant išvengti viešumo nenorima oficialiai samdyti lobisto ir mokėti mokesčių, įkuriamas ne pelno organizacija ir taip įstatymiškai nelieka įsipareigojimų registruotis ir teikti lobistinės veiklos ataskaitų VTEK bei laikytis lobistinei veiklai taikomo reglamento. Kartais tokios organizacijos pasirodo esančios tariamos asociacijos, įkuriamos dėl momentinio poveikio vienam ar kitam teisėkūros procesui.



1 pav. Lobistų registracija ir veiklos vykdymas Lietuvoje 2001–2013 m.

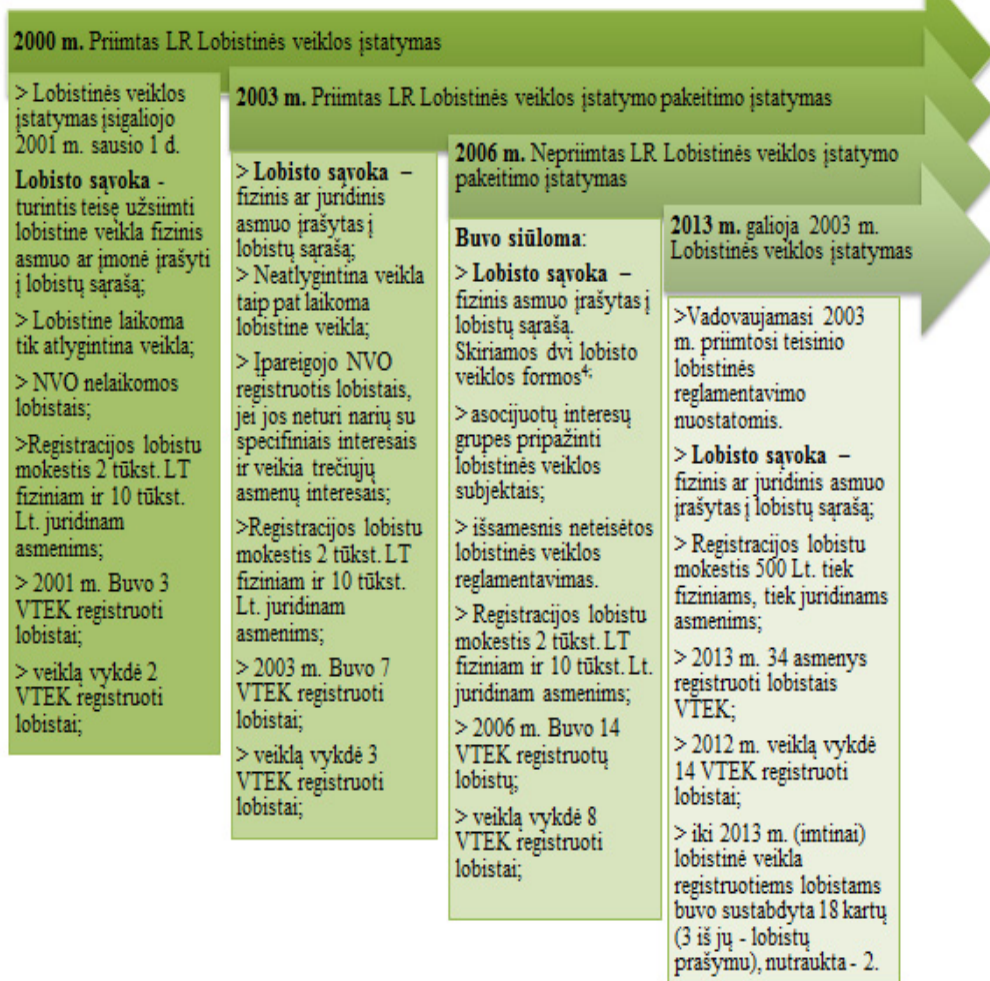
Šaltinis: sudaryta autorių pagal VTEK, 2013)

Remiantis dokumentų analizės rezultatais (1 pav.), galima teigti, kad, įsigaliojus Lobistinės veiklos įstatymui (įstatymas priimtas 2000 m.), registruotų fizinių ir juridinių asmenų tendencingai kiekvienais metais daugėjo [12]. Tačiau to paties negalima pasakyti apie registruotų lobistų vykdytą metinę veiklą, todėl teigti, kad lobistinės veiklos mastai priklauso nuo registruotų lobistų skaičiaus, yra neteisinga. Remiantis registruotų lobistų VTEK pateiktomis praėjusių kalendorinių metų lobistinės veiklos ataskaitomis, išryškėja, kad lobistų vykdomos veiklos tendencijos prieštarauja kasmet vis didesniai registruotų lobistų skaičiui ir yra nepriklausomos nuo veikiančiųjų skaičiaus didėjimo (žr. 1 pav.). Tačiau gana pasyvų registruotų lobistų skaičiaus didėjimą galima paaiškinti tuo, kad Lietuvoje yra gerokai daugiau *de facto* lobistų nei *de jure* lobistų, kurie registruojasi VTEK ir teikia jai ataskaitas apie savo veiklą ir pajamas, gautas iš lobistinės veiklos.

Taip pat svarbūs ir kiti 1 pav. pavaizduoti procesai: „Nutraukta lobistinė veikla“ ir „Sustabdyta lobistinė veikla“, kurie atspindi netobulą registruotų lobistų metinių ataskaitų pildymo ir teikimo mechanizmą. Paveiksle vaizduojami VTEK pateikiami duomenys nuo lobistinės veiklos teisinio reglamentavimo pradžios. Galima teigti, kad sankcijų imtis prieš lobistus VTEK neteko labai dažnai, jei būtų nagrinėjami tik veiklos nutraukimo atvejai, nes registruotų lobistų veikla buvo nutraukta 2 kartus. Tačiau pažvelgus į veiklos sustabdymo dažnumą, itin gerokai išsiskiria 2012 m., nes tuo metu veikla buvo sustabdyta 12 registruotų lobistų, o iš viso registruotų asmenų buvo 33.

Galima daryti išvadą, kad tai yra netinkamos ataskaitų teikimo sistemos pasekmė. Reikia pastebėti, kad iki šiol nesukurta ir nėra kuriama elektroninė duomenų pateikimo forma, kuri palengvintų ir pagreitintų ataskaitinį procesą. Apibendrinant su lobistinės veiklos Lietuvoje 2000–2013 m. susijusius procesus ir svarbiausias teisinio reglamentavimo kaitos tendencijas, sąlyginai galima išskirti keturis etapus – nuo 2000 m., kai buvo priimtas LR Lobistinės veiklos įstatymas, iki šių dienų (žr. 2 pav.). Laiko intervalai pasirinkti atsižvelgiant į svarbiausius lobistinės veiklos teisinio reglamentavimo kaitos etapus.

Vykdamas lobistinės veiklos Lietuvoje analizę, pastebimos menkai augančios registruotų lobistų tendencijos. Tačiau, kaip jau buvo minėta, tai nėra rodiklis, pagal kurį būtų galima spręsti apie tikruosius lobistinės veiklos vykdymo mastus ir tendencijas Lietuvoje, nes šiuo metu lobistinės veiklos pobūdį atitinkančią veiklą taip pat vykdo subjektai – įvairios ne pelno organizacijos, kurios įstatymiškai yra nepareigos registruotis lobistais. Šis ekspertų probleminiu įvardytas aspektas liko nepakitęs nuo pat LR Lobistinės veiklos įstatymo įsigaliojimo 2001 m., todėl nagrinėjant Lobistinės veiklos Lietuvoje 2000–2013 m. tendencijas svarbu identifikuoti tiek teisinio reglamento, tiek lobistinės veiklos pasikeitimus (žr. 2 pav.).



2 pav. Lobistinės veiklos Lietuvoje 2000–2013 m. tendencijos

Kaip jau minėta, lobisto koncepcija Lietuvoje vis dar yra menkai apibrėžta. Paveiksle apžvelgiama *lobisto* koncepcijos raida ir kaita įvairiais laikotarpiais. 2000 m. *lobisto* sąvoka Lietuvoje buvo pirmą kartą apibrėžta ir patvirtinta įstatymiškai. Sąvoką buvo bandoma tobulinti mėginant priimti pakeitimus Lobistinės veiklos įstatyme, tačiau tai buvo padaryta tik 2003 m., kai buvo priimtas įstatymo pakeitimo įstatymas. 2003 m. įstatyme apibrėžta sąvoka galioja iki šiol [9].

Svarbu pastebėti, kad 2006–2013 m. buvo gerokai sumažintas lobistų registracijos mokestis. Ekspertinio interviu metu respondentai tai įvardijo kaip vieną iš priemonių skatinant lobistų registraciją. Pirminis nustatytas mokestis buvo 2 tūkst. Lt fiziniam ir 10 tūkst. Lt juridinam asmenims. Šiuo metu nustatyto mokesčio suma yra 500 Lt. Nors tai yra labiau procedūrinis aspektas apsisprendžiant, ar registruotis lobistu ar ne,

tačiau galima teigti, kad gerokai sumažinus rinkliavos sumą atsirado realių registracijos galimybių asmenims, turintiems ribotus finansinius išteklius. Galima pastebėti, kad nepriimtas Lobistinės veiklos įstatymo pakeitimo įstatymas [9, 10] išliko aktualus iki šių dienų, nes probleminėmis įvardytos lobistinės veiklos teisinio reglamentavimo ir įgyvendinimo sritys nebuvo reformuotos.

Išvados

1. Lobizmas ir lobistinė veikla mokslinėje literatūroje dažnai vertinami kaip svarbūs viešosios politikos elementai ir antikorupcinės politikos veiksniai, skirtingi autoriai akcentuoja skirtingus lobizmo aspektus – teisinius, socialinius, ekonominius. Vis dėlto praktikoje tiek Lietuvoje, tiek kitose šalyse lobizmas ir lobistinė veikla dažnai siejami su neskaidrumu ir korupcija. Tokių tendencijų priežastimi galima įvardyti pačią lobistinės veiklos praktiką, kuri savo pasirinktais veiklos būdais prieštarauja teorinei lobizmo koncepcijai.

2. Lietuva yra viena iš nedaugelio Europos šalių, teisiškai reglamentuojančių lobistinę veiklą. Tačiau remiantis kokybinio tyrimo rezultatais, pastebima, kad teisiškai reglamentuojant lobistinę veiklą Lietuvoje yra daug teisinių spragų, o permainingas reglamentuojant šią veiklą vyksta gana pasyviai. Galima daryti prielaidą, kad lobistinės veiklos tradicijų trūkumas ir neefektyvus teisinis reguliavimas sudaro prielaidas lobistinę veiklą tapatinti su korupcine ar kitaip neigiamai vertinama veikla.

3. Lietuvoje nuolatos daugėja registruotų lobistų, tačiau tai nėra vienareikšmiškas rodiklis nustatant lobistinės veiklos mastus Lietuvoje. Palyginti su kasmet lobistinę veiklą vykdžiusių lobistų skaičiumi, galima daryti išvadą, kad lobistų vykdomos veiklos mastas nekinta atsižvelgiant į registruotų lobistų tendencingą prieaugį, todėl registruotų lobistų skaičius neatspindi tikrųjų lobistinės veiklos mastų Lietuvoje. Kita vertus, nustatyti tikslias lobistinės veiklos tendencijas Lietuvoje yra sudėtinga dėl lobistine veikla užsiimančių neregistruotų asmenų.

Literatūra

1. Andriekienė L. Šiuolaikinės lobistinės veiklos tendencijos. L. Andriekienė (red.). *Lobistinės veiklos plėtra Lietuvoje (p. 13–26)*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.
2. Beyers, J. *Interest group politics in Europe: lessons from EU studies and comparative politics*, London: Routledge, 2007.
3. Halpin, D. R. The participatory and democratic potential and practice of interest groups: Between solidarity and representation. *Public Administration*, 2006, 84 (4), p. 919–940.
4. Huff, A. S., Jenkins, M. *Mapping strategic knowledge*. SAGE Publications Limited, 2002.
5. Kallas, S., Galbraith, J. *Effective lobbying in Europe. A guide to 2009*. Burson-Marsteller: The Holmes Report, 2009.
6. Kerns, P. *Guidelines to Ethical Lobbying. State Legislatures*. 2013, Vol. 39 Issue 5, p. 32–34.
7. Leontjeva, E. Interesų grupės, valdžia ir politika: metinės konferencijos tekstai. *Interesų grupės ir valdžia: pasiūlos ištakos*. Vilnius: Pradai, 1998.

8. Lietuvos Respublikos Lobistinės veiklos įstatymas. Nr. VIII-1749. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 56-1644.
9. Lietuvos Respublikos Lobistinės veiklos įstatymo pakeitimo įstatymas. Nr. IX-1385. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 38-1728.
10. Lietuvos Respublikos Lobistinės veiklos įstatymo pakeitimo įstatymo projektas, 2006, Nr. XP-1390.
11. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba. Kovos su korupcija stiprinimas. *Ataskaita apie lobistinės veiklos reglamentavimą*, 2008, p. 1–93 [žiūrėta 2013 05 13].
Prieiga internete:
<http://www.stt.lt/documents/es_projekto_dokumentai/Reataskaita_apie_lobistikos_veikla.pdf>.
12. Lobistų deklaracijos. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, 2013. [žiūrėta 2013 05 15].
Prieiga internete:
<http://vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=372&Itemid=42>.
13. Lukošaitis A. Interesų grupės Lietuvoje: raidos dinamika ir institucionalizacijos bruožai. *Politologija*, 2000, 2 (18), p. 85–114.
14. Lukošaitis A. Lobizmas užsienio šalyse ir Lietuvoje: teisinio reguliavimo ir institucionalizacijos problemos. *Politologija*, 2011, (2), p. 3–42.
15. MacGillivray A. *Towards responsible lobbying: Leadership and public policy*. AccountAbility, 2005.
16. McGrath, C. *Comparative Lobbying Practices: Washington, London, Brussels*. University of Ulster, 2002.
17. Rasimavičius, B. Šiuolaikinės lobistinės veiklos tendencijos. L. Andrikiienė (red.). *Lobistinės veiklos praktiniai pavyzdžiai ir praktiniai patarimai* (p. 69–77). Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.
18. Smucker. *Nonprofit Lobbying*. Kn: Herman R. *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*. Jossey-Bass, 2005.
19. Transparency International. *Best practices in regulation of lobbying activities*, 2013.
20. Transparency International. *Money, politics, power: corruption risks in Europe*. Berlin, 2012.

Eglė Vaidelytė, Lina Slavickaitė

Lobbying and Lobbying Activity Tendencies in Lithuania 2000–2013

Abstract

In academic discussions it is widely noticed that lobbying is one of the public policy elements indicating quality of governance. However, in practise the concept often acquires negative connotations. The article discusses the lobbying phenomenon in Lithuania, examines the tendencies of lobbying activity and its development in 2000–2013 and analyses challenges for the public policy embedded by various interest groups in Lithuania. The analysis is based on the results of semi-structured in depth interviews with lobbying experts carried out in 2013. The study revealed the challenging issues about the gaps in lobbying legal regulation system in Lithuania. Despite the fact that Lithuania is one of a few countries in Europe which has legal regulation of lobbying activity, as a result of above mentioned issues it could be noticed that

the official numbers of registered lobbyists do not represent the amount of lobbying activity in reality.

Eglė Vaidelytė – Kauno technologijos universiteto Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto, Viešosios politikos ir administravimo instituto docentė, socialinių mokslų daktarė.

E. paštas: egle.vaidelyte@ktu.lt

Eglė Vaidelytė, Doctor of Social Sciences, is a Associate Professor at the Institute of Public Policy and Administration, Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.

E-mail: egle.vaidelyte@ktu.lt

Lina Slavickaitė - Kauno technologijos universiteto Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto Viešosios politikos ir administravimo instituto magistrė.

E. paštas: lina.slavickaite@ktu.lt

Lina Slavickaitė - Master of Public Administration, at the Institute of Public Policy and Administration of Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.

E-mail: lina.slavickaite@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2013 m. gruodžio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2014 m. kovo mėn.