

Rejstřík zástupců zájmových skupin Evropské komise: očekávání a skutečnost*

MARKÉTA PITROVÁ, JANA ZATLOUKALOVÁ**

Abstract: The European Commission Register of Interest Representatives: Expectation and Reality

This article seeks to identify functional and systemic shortcomings of the Register of Interest Representatives (the Register) and contrasts them with the Commission's own evaluation of the Register's functioning. Special attention is accorded to the analysis of financial data published by interest groups in the Register. The article builds on original empirical research in which quantifiable data from 1063 registered interest groups were evaluated. The analysis of the financial data is complemented by the results of a questionnaire given to the registered interest groups. The questionnaire was addressed to almost one third (324) of interests registered at the end of February 2009; the return rate achieved 22.84%. The research suggests that the methods for calculating financial amounts are inadequate. This situation is exacerbated by a passive control system of truthfulness and completeness of registered data, as well as by a weak voluntarily motivation to register and by the lack of a sanctions policy. These factors diminish the credibility of the data in the Register. Consequently, the level of transparency with regard to the financial aspects of lobbying is, to a great extent, limited.

Keywords: CONECCS, European Transparency Initiative (ETI), European Commission, interest groups, lobbying, Register of Interest Representatives, transparency in decision-making

1. Úvod

V oblasti regulace lobbingu zájmových skupin u institucí EU a zvyšování transparentnosti reprezentace jejich zájmů došlo v posledních letech k důležitému vývoji. Po zavedení databáze CONECCS (Consultation, the European Commission and Civil Society) v roce 2002 předložila Evropská komise (dále jen Komise) o čtyři roky později ke konzultaci zelenou knihu Evropská iniciativa pro transparentnost (dále jen EIT). Na základě této iniciativy vznikl v červnu 2008 Rejstřík zástupců zájmových skupin (dále jen Rejstřík). Rejstřík, který se liší od

* Text vznikl v rámci projektu specifického výzkumu FSS MU „Vybrané otázky víceúrovňového vládnutí v Evropě“.

** Markéta Pitrová působí jako docentka na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně, e-mail: pitrova@fss.muni.cz. Jana Zatloukalová působí jako postgraduální studentka na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně, e-mail: zatloukalova.jana@gmail.com.

databáze CONECCS především inkorporací finančních údajů a otevřením registrace pro poradenské a advokátní kanceláře, dnes hraje de facto roli dobrovolného registru lobbistů při EU.

Zveřejňování informací týkajících se finančních prostředků je zásadním přelomem v regulačním úsilí evropských institucí, a proto se stalo impulzem k dalšímu zkoumání. Tato práce vychází z předpokladu, že právě analýza zveřejněných finančních údajů je jedním z kroků, který může napomoci objasnit, zda Rejstřík svými parametry odpovídá prezentovanému cíli Komise, tedy zda došlo ke zvýšení transparentnosti procesu lobbingu a jeho regulace. Text se pokouší přispět k zodpovězení otázky, do jaké míry je současný Rejstřík vhodný k plnění úkolů EIT, respektive jakou vypovídací hodnotu mají údaje v něm obsažené. Cílem statě je poukázat na funkční a systémové nedostatky Rejstříku, které bohužel nebyly doposud dostatečně reflektovány ze strany Komise. Zvláštní pozornost je věnována dvěma klíčovými prvky v jeho nastavení: otázce motivace subjektů k registraci a analýze finančních údajů zveřejňovaných zájmovými skupinami v Rejstříku.

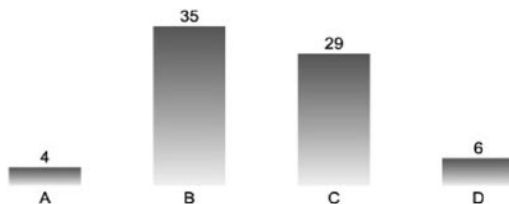
Práce vychází z původního empirického výzkumu, který probíhal na konci února 2009.¹ Analýza dat z Rejstříku je doplněna průzkumem mezi registrovanými zájmovými skupinami. Průzkum má podobu dotazníku, který byl v březnu 2009 rozeslán elektronickou formou. Oslovena byla necelá jedna třetina (324) subjektů z 1 063 registrovaných na konci února 2009.² Odpovědi poskytlo 74 subjektů.

Od výzkumu v roce 2009 se jistě struktura registrovaných aktérů a jejich počet změnily. Tato skutečnost společně s nízkou návratností dotazníku (22,84 %) nicméně neznemožňuje sledovat určité trendy v jeho nastavení. Text totiž není zaměřen na hodnocení kvantitativních aspektů fungování Rejstříku, ale na jeho kvalitativní parametry. A ty od momentu založení zůstaly nezměněny, ačkoliv Komise prezentovala záměr učinit opak.

Metodika práce plně reflektovala klasifikaci skupin zvolenou Komisí, která rozeznává čtyři hlavní kategorie zájmových skupin: 1. odborné poradenské společnosti a advokátní kanceláře zapojené do zastupování zájmových skupin u orgánů EU (dále jen *kategorie advokacie a poradenství*), 2. interní podnikové lobbisty (in-house representatives) a profesní sdružení zabývající se zastupováním zájmových skupin (dále jen *kategorie in-house a profese*), 3. nevládní organizace a expertní skupiny (dále jen *kategorie NGOs a think-tanks*), 4. ostatní typy zájmových skupin z řad představitelů akademických společností, představitelů církví a náboženských společností a sdružení veřejných orgánů (dále jen *kategorie jiné organizace*).

Strukturu respondentů provedeného průzkumu zobrazují grafy č. 1 a 2. První graf ukazuje, z jakých kategorií zájmových skupin se respondenti průzkumu rekrutovali. V druhém případě je zobrazeno zařazení respondentů do jednotlivých podkategorií, které umožňuje podrobnější rozlišování subjektů.

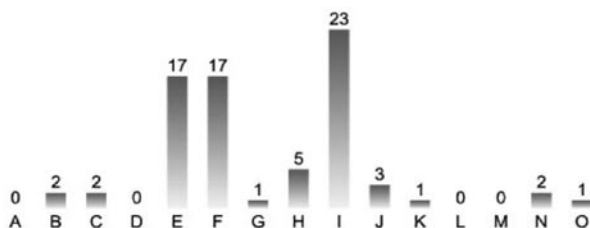
Předkládaný text sestává ze tří tematických částí. V první je naznačen formální vývoj vztahů mezi zájmovými skupinami a Komisí v posledních deseti letech. Hlavní pozornost je přitom věnována konzultaci EIT, neboť tento proces měl podstatný vliv na funkční a obsahové nastavení Rejstříku i na postoje řady zájmových skupin k následné registraci. Druhá část představuje konkrétní parametry Rejstříku, proces registrace a hodnocení Komise vydané na konci roku 2009. Ze srovnání dat z Rejstříku a z reflexe hodnocení Komise vychází třetí část textu, která se soustředí na zvolené oblasti motivace k registraci a finanční údaje. Každý ze zkoumaných okruhů je uveden konkrétní otázkou. Zjištěné výstupy slouží jako základ polemiky s výstupy hodnocení Komise.

Graf č. 1: Struktura respondentů z hlediska kategorií zájmových skupin

Otázka: Ke které z následujících skupin zájmových představitelů náležíte?

Legenda: A – kategorie advokacie a poradenství; B – kategorie in-house a profese; C – kategorie NGOs a think-tanks; D – kategorie jiné organizace.

Zdroj: Autorky s pomocí freeonlinesurveys.com

Graf č. 2: Struktura respondentů z hlediska podkategorií zájmových skupin

Otázka: Ke které z následujících podskupin zájmových představitelů náležíte?

Legenda: A – advokátní kanceláře; B – poradenské společnosti pro veřejné záležitosti; C – nezávislí poradci pro veřejné záležitosti; D – jiné podobné organizace (náležející ke skupině A–C); E – podniky; F – profesní sdružení; G – odborové organizace; H – jiné podobné organizace (náležející ke skupině E–G); I – nevládní organizace a jejich sdružení; J – expertní skupiny (think-tanky); K – jiné podobné organizace (náležející ke skupině I–J); L – akademické organizace; M – představitelé církví a náboženských společností; N – sdružení veřejných orgánů; O – jiné podobné organizace (náležející ke skupině L–N).

Zdroj: Autorky s pomocí freeonlinesurveys.com

2. Vývoj strukturování partnerství se zájmovými skupinami

Vývoj vztahů mezi Komisí a zájmovými skupinami prodělal od roku 1992, kdy byla nutnost úpravy vzájemných kontaktů poprvé zmíněna dokumentem Otevřený a strukturovaný dialog mezi Komisí a speciálními zájmovými skupinami (Evropská komise 1992: 7), obrovský vývoj (Pitrová a Gala 2008). Důraz na proces konzultací a další formalizaci vazeb Komise se zájmovými skupinami byl dále posílen Amsterodamskou smlouvou (čl. 137–139 a Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality Smlouvy o ES revidované Amsterodamskou smlouvou), která pověřila Komisi vedením konzultací při přípravě legislativy. Nepochybným impulzem bylo také vydání Bílé knihy o reformě Komise (dále jen Bílá kniha o reformě). Tato

Bílá kniha vznikla pod vedením komisaře Neila Kinnocka a byla zveřejněna na jaře 2000, tedy několik měsíců po rezignaci Komise pod předsednictvím Jacquesa Santera obviněné z praktik nepotismu a klientelismu (Evropský parlament 1999). Bílá kniha o reformě vyjadřovala závazek Komise k dodržování nových etických pravidel v oblasti vlastní zaměstnanecké politiky, a snahu předcházet tak podobné nepřijatelné praxi v budoucnosti. Představovala současně podnět k dalšímu rozvoji nejrůznějších kodexů (např. kodex řádné správní praxe z roku 2000 či kodexy chování komisařů za R. Prodiho a následně J. M. Barrosa). Komplexně se jedná o soubor vnitřních opatření Komise, např. proti „otáčivým dveřím“,³ přijímání darů nebo zneužití postavení rodinných příslušníků.

V Bílé knize o reformě byla zmíněna také potřeba „zlepšit dialog s občanskou společností“ prostřednictvím identifikace „best practise“ v oblasti konzultací a „zřízení seznamu výborů a pracovních skupin zapojených do formálních a strukturovaných konzultačních procedur“ (Evropská komise 2000a: 6). Seznam měl zahrnovat i veřejně dostupné údaje o organizacích občanské společnosti, které k těmto výborům a pracovním skupinám náležely. Přílohou Bílé knihy o reformě byl i harmonogram činností, v němž byla realizace těchto aktivit plánována v období let 2000–2001 (Evropská komise 2000a: 6). Nastíněné aktivity vycházely z diskusí Komise s nevládními organizacemi provedenými již v lednu 2000. Komise se tehdy zabývala tématy, jako je veřejná finanční podpora pro nevládní organizace, význam těchto organizací pro tvorbu politik EU a zvláště pro formování evropských politických struktur, postoj Komise k systému akreditace či hledání vhodného univerzálního systému formalizované konzultace (Evropská komise 2000b).

CONECCS

Projednání chystaných změn vyvolaných krizí uvnitř Komise v roce 1999 bylo dále rozpracováno v Bílé knize o evropském vládnutí z roku 2001⁴ (viz Almer a Rotkirch 2004). K navrhovaným změnám náležela i publikace tzv. minimálních standardů pro konzultaci politik EU a partnerství jdoucí ve vybraných oblastech za příslibené minimální standardy (Bouwen 2009: 27–29). Nové standardy konzultace měly umožnit „lepší angažovanost a větší otevřenost“ (Evropská komise 2001: 4). Přísliby lepšího konzultačního procesu byly směřovány především k organizacím občanské společnosti,⁵ výměnou za větší otevřenost a reprezentativnost organizací zapojených do konzultací (Evropská komise 2001: 4).

Jakkoliv by se nemělo vydání Bílé knihy o evropském vládnutí v praktické rovině příliš přeceňovat – jedná se totiž především o dokument „v zásadě politický, nikoliv akademický“, který je tak „pln kompromisů a zájmů všeho druhu“ (Grote a Gbikpi 2002: 268), přesto její vydání předznamenalo budoucí posun v systému reprezentace zájmů. Důvodem tohoto tvrzení je především příslib brzkého vzniku „komplexní on-line databáze s podrobnými údaji o organizacích občanské společnosti vyskytujících se na evropské úrovni“ (Evropská komise 2001: 13), tj. příslib databáze známé později jako CONECCS.

Databáze CONECCS vznikla necelý rok po vydání Bílé knihy o evropském vládnutí jako součást reformního balíčku Komise Romana Prodiho. Jejím plánovaným cílem bylo poskytovat „informace o výborech a dalších rámcích (spolupráce), skrze něž jsou organizace občanské společnosti konzultovány formálním či strukturovaným způsobem“ (Evropská komise 2002: 9). Dobrovolnost a absence pobídky k registraci do CONECCS vytvářela z této

platformy spíše alternativní nabídku sítí mezi zájmovými skupinami než prostředek regulace nebo registrace pro Komisi. Nastavení databáze CONECCS, omezené pouze na představitele organizací občanské společnosti a fungující na dobrovolném zápisu, dosažení vyššího stupně transparentnosti jednoduše neumožňovalo.⁶ Přestože databáze CONECCS může být ve smyslu zpřehlednění aktérů v aréně hodnocena pozitivně, nepřispěla nijak významně ke zprůhlednění vlivů na rozhodovací procesy v EU. Proto byla Komise nucena zvažovat zřízení nového, efektivnějšího a širěji pojatého nástroje (Obradovic 2009: 303–304, Chari a Murphy 2006: 49–51).

Iniciativa Komise

Otázka podoby vztahu mezi Komisí a zájmovými skupinami byla opětovně otevřena při příležitosti ustanovení nové Komise v roce 2005. Když José Manuel Barroso představoval pětiletý program nového sboru komisařů, označil „komunikaci, transparentnost a konzultace“ jako „nezbytné pro zapojení občanů“ do evropských záležitostí (Barroso 2005). Několik měsíců po představení priorit první Barrosovy komise podnítl komisař pro oblast administrativních záležitostí, audit a boj proti korupci Siim Kallas diskusi o uplatňování principů transparentnosti při rozhodování Komise. Následovalo vydání zelené knihy EIT v květnu 2006 a zahájení široké veřejné diskuse trvající až do konce srpna téhož roku. V rámci ní byly diskutovány tři okruhy témat: 1. lobbování a pravidla zajišťující transparentnost, 2. uplatňování minimálních standardů Komise pro konzultaci a 3. zveřejňování údajů o příjemcích finančních prostředků z fondů EU. Vztah k problematice zkoumané v tomto textu má prvně zmíněné téma, tj. otázka lobbování a jeho regulace v politickém prostoru EU.

Postoje zájmových skupin k EIT

Regulace lobbingu a praktická pravidla zajišťující transparentnost vzbudily ve veřejné diskusi největší pozornost a nejvyšší počet příspěvků (v souhrnu 142) (Konzultace EIT – [www](#) stránka). Aktéři se sídlem či zastoupením přímo v Bruselu představovali dominantní skupinu účastníků konzultace, výjimkou nebyly ani příspěvky národních a regionálních politických reprezentací a individuálních přispěvatelů (obvykle z řad akademiků). Procento vyjadřující počet aktérů podílejících se na konzultaci se sice může s ohledem na celkové odhady množství lobbistů v Bruselu⁷ zdát zanedbatelné, ale na druhé straně je tvořeno významnými hráči bruselské lobbistické arény, kteří zastupují eurofederace a asociace.⁸

Přirozeně se nabízí členění příspěvků předložených v rámci veřejné konzultace na ty, které opatření regulující lobbing zamítají či podporují. V praxi se však většina příspěvků pohybuje mezi těmito dvěma body pomyslného kontinua. Obecně lze do skupiny oponentů regulačních opatření Komise zařadit profesní komory, obzvláště to platí pro komory reprezentující advokáty a notáře, dále zaměstnavatelské svazy, podniky a poradenské společnosti a jejich sdružení. Mezi subjekty podporujícími regulaci lobbingu lze nalézt zejména nevládní organizace s altruistickým zaměřením, tj. organizace pro podporu lidských práv, ochranu životního prostředí a s humanitárním zaměřením, sdružené v rámci koalice ALTER-EU (Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation), dále odborové organizace a ta profesní sdružení, která nezastupují poradenské společnosti.

Výstupy veřejné konzultace zahrnovaly množství příspěvků, které byly vůči konzultační praxi Komise, jejímu přístupu k zájmovým skupinám a slabé regulaci lobbingu v Bruselu poměrně kritické. Pozoruhodná je skutečnost, že řada příspěvů považovala za problematické označení „lobbista“, neboť tento termín má v některých politických kulturách negativní konotace. Zájmové skupiny se podle vlastních vyjádření vnímají spíše jako reprezentanti veřejných či partikulárních soukromých zájmů než jako lobbisté. Zvláště je to patrné u členů tripartity, u nichž toto členství představuje primární identitu.⁹ Některé nevládní organizace zase nahlížejí na jimi reprezentované zájmy jako všeobecné, zatímco zájmy jiných uskupení vnímají jako soukromé, a označují proto taková uskupení za lobbistická.¹⁰

Skupiny v opozici vůči regulaci podporovaly především dobrovolný systém registrace. Odvolávaly se také na fungující systém seberegulace¹¹ zájmových skupin, který podle nich dostatečně zajišťoval integritu reprezentace zájmů. Zveřejňování odhadu finančních nákladů spojených s lobbováním považovali tito aktéři za velmi problematické a v rozporu s ochranou osobních údajů soukromých subjektů.

Zastánci regulace podali v průběhu konzultace EIT řadu návrhů, ať už ve prospěch povinné registrace, rozsáhlého zveřejňování (především finančních) údajů, společného etického kodexu, nezávislé dohlížející instituce trestající porušení kodexu a rozšíření této praxe na další instituce EU, zejména na Evropský parlament a Radu. V konzultačním procesu racionálními argumenty odmítali dobrovolný princip registrace, považovali příslib automatického upozorňování na konzultace za zcela nedostatečný motiv k registraci a poukazovali i na možnou bezzubost regulace bez sankcí. Výsledek konzultace tak byl pro ně spíše zklamáním.

Založení Rejstříku a jeho struktura

Komise příspěvky z konzultace zohlednila pouze v omezené míře. Výsledkem realizace EIT nakonec bylo vytvoření on-line přístupného Rejstříku, který nahradil dříve existující CONECCS. Cílem Rejstříku byla evidence řady údajů, např. oblasti působení, priorit aktéra, výčet partnerů a zapojení do sítí, velikosti uskupení včetně výše prostředků vynakládaných na lobbing.¹² Rejstřík byl postaven na bázi dobrovolnosti. Motivací zájmových skupin pro to, aby se registrovaly, mělo být rozesílání elektronické informace o chystaných konzultacích Komise. Sankcí za uvádění nepravdivých údajů mělo být vyškrtnutí z databáze (Evropská komise 2008a, Rejstřík zástupců zájmových skupin Evropské komise).

Nově vzniklá databáze zájmových skupin otevřená k registraci od 23. června 2008 se zaměřila na všechny entity zapojené do „činnosti vykonávané s cílem ovlivnit formulování politiky a rozhodovací procesy evropských orgánů“ (Evropská komise 2007: 3). Komise vyjádřila očekávání, že se do databáze dobrovolně zapíší vedle dříve zaregistrovaných organizací občanské společnosti také poradenské společnosti pro veřejné záležitosti, advokátní kanceláře a interní podnikoví lobbisté (Evropská komise 2008a: 1). Zájmové skupiny dávají podle Komise svou registrací najevo, že jim „velmi záleží na transparentnosti a úplné legitimitě jejich činnosti“ (Rejstřík zástupců zájmových skupin Evropské komise).

Proces registrace popsany ve schématu č. 1 probíhá plně on-line, není zatížen žádnými administrativními povinnostmi v podobě doložení určitých dokumentů, a jeho průběh je proto velmi rychlý. Probíhá v libovolném jazykovém režimu.¹³

Schéma č. 1: Postup při registraci do Rejstříku Evropské komise

Úvodním krokem je výběr vhodné kategorie: *kategorie advokacie a poradenství*; *kategorie in-house a profese*; *kategorie NGOs a think-tanks*; *kategorie jiné organizace**

1. Registrace zájmové skupiny
2. Uvedení údajů o činnosti zájmové skupiny včetně finančních výdajů
3. Přehled informací a kontrola
4. Vyjádření souhlasu s etickým kodexem Komise**

* Jednotlivé kategorie se odchyľují konkrétními návody, jak postupovat (třetí a čtvrtá návod sdílí).

** Skupina kliknutím buď vyjádří souhlas s kodexem Komise, nebo ochotu prokázat se vlastním kodexem.

Zdroj: Autorky

V první fázi je nutné vyplnit základní identifikační údaje jako název společnosti, zkratku, právní formu, příslušnost k jedné z kategorií a podkategorií zájmových skupin, kontakt na vedoucí osobu společnosti a sídlo organizace, případně kontakt na kancelář v Bruselu a uvedení kontaktní osoby. Posledně zmíněný údaj je jedinou nezveřejňovanou informací z informací poskytnutých registrujícím se subjektem.

Ve druhé fázi registrující se subjekt udává cíle své činnosti, dále úrovně (místní, regionální, celostátní, evropská apod.), z nichž pochází zastupované zájmové skupiny, a v neposlední řadě i oblasti zájmu, v rámci nichž mu budou zaslána upozornění na konzultace. Může uvést i zapojení do sítě, tedy zmínit členství, napojení či partnerství s jinými uskupeními. *Kategorie NGOs a think-tanks a kategorie jiné organizace* doplňují navíc údaje o počtu členů (fyzických osob), počtu členských organizací a zemí, kde mají svá zastoupení. Tyto dvě kategorie mají také odlišný postup pro zápis finančních údajů. Na rozdíl od *kategorie advokacie a poradenství* musí předložit celkový rozpočet a zveřejnit strukturu příjmů, tedy podíl veřejných a jiných druhů zdrojů (darů, členských příspěvků, dotací od soukromých donorů etc.) na rozpočtu organizace.¹⁴

Kategorie advokacie a poradenství a kategorie in-house a profese uvádí pouze odhady nákladů na činnosti přímo související se zastupováním zájmových skupin (zájmů klientů) u orgánů EU, a to buď v absolutních částkách, kdy se uvede přesný číselný údaj, nebo v 50tisícových rozmezech.¹⁵ Subjekty z *kategorie advokacie a poradenství* musí navíc uvést seznam všech klientů, které před orgány EU zastupují. Seznam je sepsán sestupně, od klienta s nejvyšším podílem na obratu po klienta s nejnižším podílem. Podíl je opět možné zapsat dvojím způsobem, buď v procentech, nebo v nastavených rozmezech. *Kategorie in-house a profese* odhaduje částky investované do lobbvání institucí EU pomocí nákladů na chod kanceláře v Bruselu. Pokud subjekty této kategorie v Bruselu stálou kancelář nemají, vychází jejich odhady z poměru času stráveného jejich zaměstnanci výkonem lobbistické činnosti.

Všem kategoriím je dána možnost uvést jednotlivé činnosti vykonané v rámci zastupování zájmových skupin. Navíc mohou uvést jakékoliv doplňující či vysvětlující informace ke způsobu výpočtu finančních údajů. Všechny kategorie jsou navíc povinny uvést rok nebo období odpovídající poslednímu účetnímu období, k nimž se finanční údaje vztahují.

Registrace končí kontrolou zapsaných údajů (fáze tři) a souhlasem s etickým kodexem, případně příslibem zaslání vlastního kodexu (fáze čtyři) (Kubová a Pitrová 2010, Bouwen 2009: 31–32, Bertók 2008: 67–69).

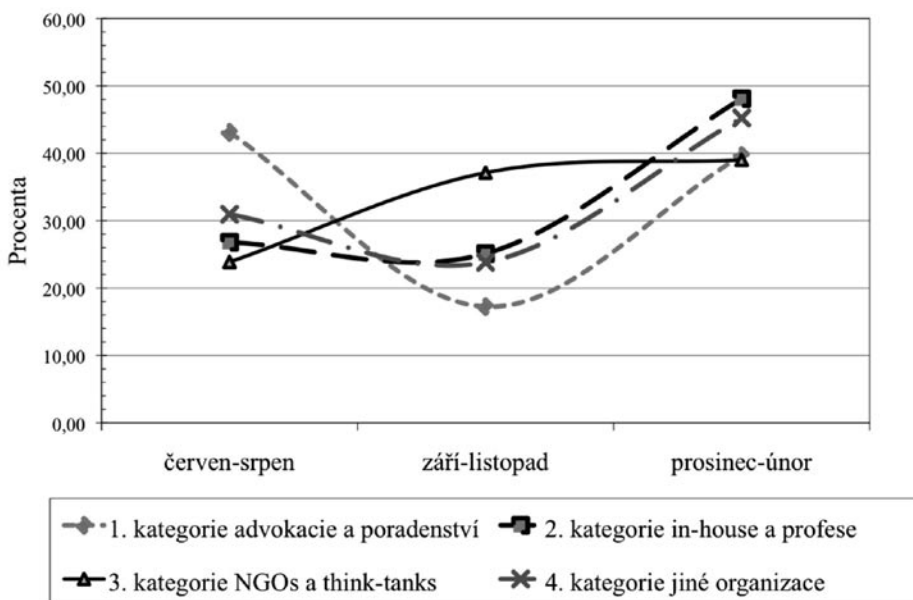
3. Zahájení činnosti Rejstříku a postoj Komise

Spuštění registrace v Rejstříku

Zahájení činnosti Rejstříku bylo dlouho očekávaným krokem pro všechny zájmové skupiny. Z analýzy dat¹⁶ uvedených v Rejstříku vyplývá několik skutečností, které ilustrují rozdílný postoj zájmových skupin k registraci. Níže uvedené grafy dokumentují, že jednotlivé kategorie zájmových skupin reagovaly na otevření Rejstříku a možnost registrace do něj různě, v závislosti na jejich preferencích, které se projevily již v průběhu konzultace EIT. Postoje jednotlivých kategorií k registračnímu portálu Komise nejsou údajem zanedbatelným. Signalizují nám nejenom podporu či rezervovanost vůči návrhu Komise, ale také k seberegulačnímu modelu.

Zatímco z *kategorie advokacie a poradenství* se největší podíl subjektů (43,10%) registroval ještě v průběhu léta 2008, a to zvláště v prvních dnech fungování Rejstříku, *kategorie NGOs a think-tanks* se výraznějšího nárůstu registrace dočkala až několik měsíců po otevření Rejstříku na podzim 2008. U nevládních organizací se výrazně projevoval rozpor nad tím, zda registrace do Rejstříku, který neodpovídá jejich představě transparentního registru lobbistů, nesníží jejich naděje na vznik povinného registru v blízké budoucnosti. Neregistrovat se by však mohlo být veřejností vykládáno tak, že nevládní organizace se nechovají konstruktivně, nebo že dokonce samy nechtějí dobrovolně odhalovat údaje o své lobbistické činnosti.

Graf č. 3: Registrace všech kategorií v období červen 2008 – únor 2009 (kvartály)



Vysvětlivky: Vertikální osa zobrazuje procento registrovaných subjektů v jednotlivých kvartálech z celkového množství subjektů registrovaných v rámci dané kategorie k 27. únoru 2009.

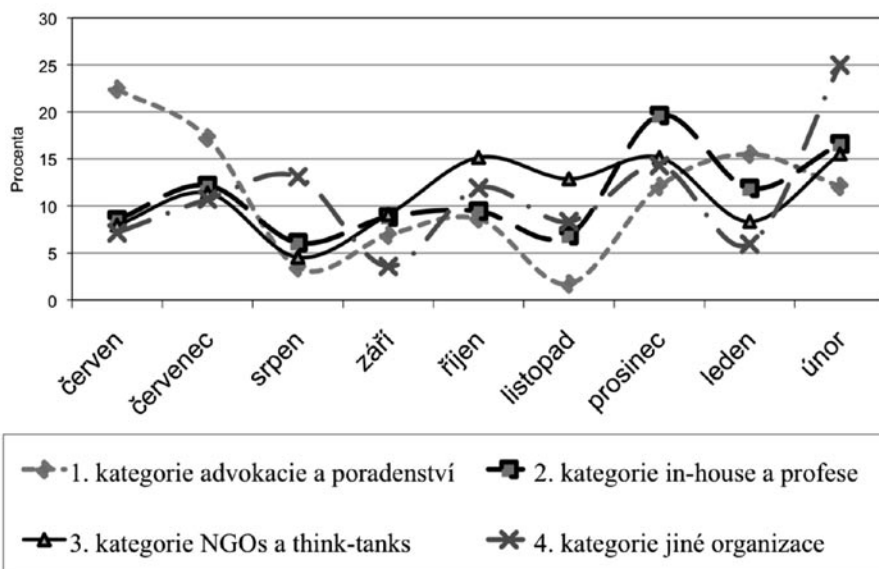
Poznámka: Graf je sestaven na základě údajů podle jednotlivých kvartálů, nikoliv konkrétních dnů.

Zdroj: Autorky dle Rejstříku zástupců zájmových skupin

Přístup obou kategorií viditelný v grafu číslo 3 můžeme vysvětlit na základě jejich preferencí prosazovaných v průběhu konzultace EIT a následného vyhodnocení nastavení nově vzniklého Rejstříku. Rejstřík fungující na dobrovolném principu představoval pro řadu subjektů z *kategorie advokacie a poradenství* snesitelný kompromis.¹⁷ Vzhledem k postoji této skupiny k Rejstříku je pravděpodobné, že tyto subjekty se registrovaly, aby zvýšily naděje na úspěch Rejstříku, a zamezily tak nechtěnému vzniku povinného registru lobbistů někdy v budoucnosti.

Diskusi nad argumenty *kategorie NGOs a think-tanks* pro a proti registraci značně ovlivnil postoj početně rozsáhlé koalice ALTER-EU. Tato koalice sdružující více než 160 uskupení občanské společnosti, odborů, akademiků a poradců pro veřejné záležitosti dne 29. října 2008 publikovala návrh k registraci a vyjádřila tím svoji podmíněnou podporu zápisu do Rejstříku. Téhož dne se symbolicky registrovala a svůj postoj opřela o argument, že „přestože je současný registr EK málo účinný, chceme se v budoucnosti posunout směrem ke skutečnému registru [podporujícímu] transparentnost lobbování v EU“ (EU Civil Society Contact Group a ALTER-EU 2008: 4). ALTER-EU navíc vyzvala své stoupence, aby v Rejstříku zveřejňovali své kritické postoje a „zahrnuli do registrace dodatečné informace, o které EK v současnosti ani nežádá“, čímž by konstruktivním způsobem naznačili vhodný budoucí vývoj registru (EU Civil Society Contact Group a ALTER-EU 2008: 4). Postoj tak významného uskupení, jako je ALTER-EU, zřejmě oslabil pochybnosti mnohých organizací, a odblokoval tak proces registrace ve své kategorii.

Graf č. 4: Registrace všech kategorií v období červen 2008 – únor 2009 (měsíce)



Vysvětlivky: Vertikální osa zobrazuje procento registrovaných subjektů v jednotlivých měsících z celkového množství subjektů registrovaných v rámci dané kategorie k 27. únoru 2009.

Poznámka: Graf je sestaven na základě údajů podle jednotlivých měsíců, nikoliv konkrétních dnů.

Zdroj: Autorky dle Rejstříku zástupců zájmových skupin

Pro všechny kategorie zájmových skupin je společné, že počet registrací postupně rostl a nejvyšších ukazatelů dosahoval až v sedmém měsíci provozu, v prosinci 2008 (graf č. 4). Nejvýraznější nárůst přitom můžeme sledovat u *kategorie advokacie a poradenství a kategorie in-house a profese*. Vysvětlení pro prosincové oživení zápisu zvláště u těchto dvou kategorií může poskytnout skutečnost, že 16. prosince 2008 Komise oznámila zahájení rozhovorů s Evropským parlamentem o možnostech vzniku společného registru lobbistů s jednotným přístupem pro veřejnost (Evropská komise 2008b). Zdá se, že prohlášení vyvolalo tlak na prokázání efektivity dobrovolného systému registrace jako prevence povinného systému, který by byl náročnější na zveřejňované informace. Komise dala totiž vícekrát najevo, že pokud nebude v dobrovolném registru zapsáno dostatečné množství zájmových skupin, přistoupí k povinné registraci (Evropská komise 2007: 6).

Lze tedy shrnout, že zájmové skupiny vykazovaly v prvních měsících odlišné tendence k registraci v závislosti na jejich kategorii (viz graf č. 3 a 4). Obecně lze shrnout, že zastánci regulačních opatření, kteří byli nespokojeni s výstupy konzultace EIT a kteří nesouhlasili s principem dobrovolného zápisu do Rejstříku, s registrací spíše vyčkávali a jejich podmíněně vstřícný postoj k registraci se utvářel až následně. Na druhou stranu jiné zájmové skupiny, které v průběhu konzultace EIT náležely spíše ke kritikům regulace, se začaly registrovat ihned po otevření Rejstříku a další vlna jejich registrací byla spojena až s delším fungováním Rejstříku.

Hodnocení Rejstříku Komisí

Otázka budoucího nastavení Rejstříku ponechávala zájmové skupiny v průběhu prvních měsíců fungování portálu v nejistotě. S napětím se očekával zejména přezkum Rejstříku ze strany Komise ohlášený ještě před jeho otevřením, na jaře 2007. Slibované hodnocení ze strany Komise mělo sledovat celkové nastavení systému a zaměřit se na míru pokrytí cílových skupin registrace. V případě negativních zjištění Komise slibovala zvážit přísnější opatření, mezi nimi i zavedení výše zmíněného povinného systému registrace (Evropská komise 2007: 6). Přezkum fungování měl být podle příslibu proveden v průběhu jara 2009, tedy již několik měsíců po spuštění Rejstříku (Evropská komise 2007: 6). Nicméně došlo ke zpoždění hodnocení a přezkum byl nakonec vydán až počátkem listopadu 2009 (Evropská komise 2009).

Dlouho očekávané sdělení Komise z listopadu 2009 v pravém slova smyslu skutečný přezkum nepředstavuje, protože mu chybí jasně definovaná kritéria hodnocení a stanovení zřetelné hranice neúspěchu. Kvantifikovatelným a v podstatě jediným kritériem dokumentu se stal počet registrovaných subjektů, který Komise vyhodnotila jako uspokojivý. Komise svá hodnocení opřela o pravidelný nárůst registrovaných v době před vydáním přezkumu, což bylo 2 000 subjektů (Evropská komise 2009: 2). Úspěch Rejstříku podle Komise neohrožuje ani nízké pokrytí dvou podkategorií – právnických firem a think-tanků.¹⁸ Komise předpokládala, že se tento problém odstraní do budoucna morálním apelem na změnu přístupu těchto skupin. Think-tanky má navíc podle Komise motivovat k registraci plánovaný vznik samostatné kategorie právě pro tyto zájmy. Kategorie má zdůraznit odlišnosti mezi *podkategorií NGOs* a *podkategorií think-tanks*, aby se tak předcházelo jejich zaměňování. V případě právnických firem Komise potvrdila existující výjimky, dle kterých činnost těchto subjektů není předmětem registrace, a zahrнула mezi ně i proces zastupování ve smířčím řízení či mediaci.¹⁹

Komise v přezkumu zmínila ještě několik dalších nedostatků, nenabídla však žádná zásadní řešení. Komise například uznala, že návody pro výpočet částek investovaných do lobbování jsou příliš obecné. Oznamovala proto, že změni návod pro výpočet finančních částek investovaných do lobbování, který je určen *kategorii in-house a podniky*. Plánovala, že z návodu vypustí slovo „přímý“ uvedené ve spojení s „náklady na lobbování“.²⁰ K dalším navrhovaným změnám nastavení Rejstříku, které Komise v přezkumu přislíbila, náleželo i zrušení možnosti uvádět podíl klienta na obratu společnosti v procentních pásmech u *kategorie advokacie a poradenství*. V přezkumu byla zahrnuta problematika vynutitelnosti pravdivých a úplných údajů, což je základní předpoklad efektivního fungování Rejstříku. Návrh řešení Komise spočíval v úpravě administrativního postupu podávání stížností na subjekt, který při registraci pochybil (Evropská komise 2009: 8).

Hlavním výstupem hodnocení Komise je jednoznačná podpora seberegulace zájmových skupin a dobrovolného přístupu k registraci. Seberegulace byla dokonce označena za klíčový prvek celého systému a Komise v přezkumu vyjádřila podporu úsilí některých sdružení profesionálních lobbistů (EPACA, SEAP) a sdružení nevládních organizací, jako je ALTER-EU, o zvýšení ochoty svých členů zaregistrovat se v Rejstříku. Komise ocenila zejména aktivity některých skupin, jako je ALTER-EU, která pro své členy vypracovala podrobnější návody pro registraci, zvláště s ohledem na výpočet částky investované do lobbování.

4. Zkoumání vybraných parametrů Rejstříku

Jak je výše naznačeno, přezkum Komise byl spíše než reálnou reformou vstupních parametrů obhajobou nastavení Rejstříku z roku 2008. Některé vážné problémy související s transparentním fungováním Rejstříku byly sice Komisí zaznamenány, ale návrhy řešení lze jen stěží považovat za adekvátní k rozsahu těchto problémů.

Otázka, nakolik je Rejstřík jako nástroj zprůhlednění lobbování a finančních aspektů s ním spojených efektivní, byla zkoumána pomocí vzájemného srovnání dat obsažených v Rejstříku. Pozornost se soustředila na smysl registrace pro zájmové subjekty a otázky finančních údajů, které jsou nejvýznamnějším ukazatelem objemu a charakteru lobbistické činnosti a největším rozdílem proti dříve existujícímu systému.

Problematika dostatečné motivace subjektů podílet se na konceptu seberegulace je podmínkou smysluplnosti celého systému, protože registr postavený na seberegulaci bude mít význam pouze tehdy, jestliže zájmy budou dostatečně motivovány se na něm podílet.

Otázka motivace, potažmo povinné registrace, byla rovněž jedním z nejvíce kritizovaných prvků ze strany zájmových skupin po vzniku Rejstříku. Předmětem výzkumu se proto stala míra motivace k registraci, která byla zkoumána pomocí otázek sledujících relevanci existujících pobídek systému a zjišťujících postoj Komise k procesu registrace.

Podobně z hlediska zveřejňovaného přehledu dat uváděných v Rejstříku vyplývá, že podstata zkresení finanční transparentnosti systému spočívá v nevhodně zpracované metodice pro výpočet částek investovaných do lobbování, která je uvedena v návodu k registraci.²¹ Z analýzy zápisů v Rejstříku vyplývá několik zásadních závěrů, které zpochybňují smysluplnost datové základny Rejstříku. (1) Systém registrace umožňuje zápis zájmové skupiny vykazující nulové částky investované do lobbování.²² (2) Srovnání částek ztěžuje uvádění

odlišných finančních roků, k nimž se uvedené finanční informace vztahují, ačkoliv Komise v návodu k registraci uvádí doporučení, aby zájmové skupiny požadovanou finanční informaci odvozovaly od obrátu společnosti spojeného s lobbováním na základě poslední účetní uzávěrky. Nalézt je možné i finanční částky investované v průběhu víceletého období.²³ (3) V řadě případů se objevují data neaktuální, stará i několik let. (4) Některé subjekty uvádí finanční výhledy a plány namísto již vynaložených prostředků na lobbying.

Výstupy srovnání údajů z Rejstříku byly proto doplněny průzkumem mezi zájmovými skupinami, který se soustředil na zodpovězení otázek týkajících se rozdílů ve vykazovaných finančních částkách. Finanční výdaje byly analyzovány pomocí otázek zaměřených na výpočet uváděných částek a charakter uznatelných výdajů. Úvodním krokem k nalezení odpovědí na nesrovnalosti finančních částek uváděných v Rejstříku bylo přirozeně zjišťování používané metodiky při vyplňování registračního formuláře.

Zkoumání motivace k registraci

Důvod k registraci

Oficiálně propagovaný motiv Komise, kterým je pravidelné zasílání upozornění na konzultace, lze odůvodněně považovat za nedostatečný impulz k tomu, aby pouze kvůli němu zájmové skupiny odkrývaly údaje o svých financích a zájmech.²⁴ Lze se domnívat, že jsou zde jiné, silnější motivy k registraci. Cílem otázky zaměřené na důvody vedoucí k registraci bylo zjistit, jakou váhu má hlavní oficiálně propagovaný motiv k zápisu do Rejstříku (viz Evropská komise 2008a: 2) vůči pěti zvoleným motivům, které nicméně nejsou zápisem jakkoliv garantovány. Cílem šetření bylo zjistit, jak si stojí vybraných šest motivů vůči sobě navzájem, nikoliv jak moc se respondenti s těmito motivy ztotožňují.

Schéma č. 2: Motivace k registraci

Please, assess your motivation to register from **6 (strongest motivation)** to **1 (weakest motivation)**:

	Average Score	Responses
Receiving automatic e-mail alerts for public consultations	3.46 / 6	70
Acquiring recognition at the Commission	4.09 / 6	69
Strengthening your company's position in the negotiation with the Commission	3.60 / 6	70
External legitimation (towards the general public)	4.10 / 6	72
Increasing the overall company's visibility	3.64 / 6	70
Enhancing chances to benefit from EU funds	2.19 / 6	70
	2.19 / 6	

Otázka: Prosím, ohodnotte svoji motivaci zaregistrovat se od 6 (nejsilnější motivace) do 1 (nejslabší motivace).

Legenda: a) automatické e-mailové upozornění na blížící se veřejnou konzultaci, b) získání uznání u Komise, c) posílení pozice Vaší společnosti/organizace při jednání s Komisí, d) externí legitimizace (vůči široké veřejnosti), e) zvýšení celkové viditelnosti společnosti/organizace, f) podpora šancí čerpat z evropských fondů.

Zdroj: Autorky s pomocí freeonlinesurveys.com

Volba motivů pro průzkum vycházela z logiky racionální volby, podle níž aktéři využívají nabízených možností a systémového nastavení, aby maximalizovali své zisky. Tyto zisky mohou mít přitom podobu informace (motiv automatického e-mailového upozornění na blížící se veřejnou konzultaci), morální (motiv získání uznání u Komise a externí legitimizace vůči široké veřejnosti), mocenskou (motiv posílení pozice dané společností/organizací při jednání s Komisí), zviditelnění (motiv zvýšení celkové viditelnosti společnosti/organizace) nebo čistě materiální (motiv zvýšení šancí čerpat z evropských fondů). Z vybraných motivů byly vědomě vyloučeny některé hodnoty, jež by mohly být voleny pouze z důvodu logiky vhodnosti a snahy posílit svůj morální kredit. Z tohoto důvodu například nebyl do otázky po motivech zařazen motiv zvýšit transparentnost lobbování.²⁵ Výsledky průzkumu pro všechny kategorie zobrazuje schéma č. 2.

Z nabízených motivů registrace vyplývá jako nejsilnější podpora vnější legitimacy, motiv označený za nejsilnější celou jednou třetinou respondentů. Výsledek do značné míry podporuje myšlenku, že pro zájmové skupiny je jedním z nejdůležitějších motivů, proč dobrovolně přistoupit na regulaci lobbistické činnosti, společenské „očistění“ a dosažení stavu, kdy je prosazování zájmů regulérní součástí demokratického systému. Hodnota tohoto motivu je však u jednotlivých kategorií různá.²⁶

Síla motivů k registraci se liší v závislosti na příslušnosti k jedné z kategorií zájmových skupin. Zatímco pro *kategorii advokacie a poradenství* náleží ke dvěma nejsilnějším motivům pro registraci zisk uznání u Komise a posílení pozice při vyjednávání s ní, pro *kategorie NGOs a think-tanks* je to zcela jednoznačně podpora legitimacy v očích veřejnosti, ale také automatické upozorňování na blížící se konzultace. Pro zbylé dvě kategorie představuje dva nejsilnější motivy kombinace motivů dvou výše zmíněných kategorií. *Kategorie in-house a profese* zvolila nejsilnějším motivem zisk uznání u Komise a druhým nejsilnějším pak podporu legitimacy. Nejsilnějším motivem *kategorie jiné organizace* bylo dosažení uznání u Komise a druhým nejsilnějším pak automatické upozorňování na blížící se konzultace.

Odlišné motivace skupin jsou pochopitelné. Například odborné poradenské společnosti nejsou Komisí nahlíženy jako reprezentant zájmů rovnocenný ostatním zájmovým skupinám a jako takové jsou při konzultacích politik vnímány jako nedůvěryhodné, často jsou až ostrakizovány (viz Mazey a Richardson 1993: 178, Michalowitz 2004: 111–115). Poradenské společnosti zřejmě postupují pragmaticky: snaží se vydobýt si své postavení nejprve v jednání s Komisí a až pak reagovat na názory široké veřejnosti. Lze se také domnívat, že profesní sdružení, v mnoha případech členové sociálního dialogu vedeného Komisí, a podniky, v obou případech důležití hráči projektu jednotného trhu, mají spíše než ostatní zájmové skupiny vytvořeny dlouhodobé kontakty s úředníky Komise. Vysvětlení jejich působení směrem k veřejnosti, na jejíž zájmy v konkrétních sektorech odkazují, je pro ně naopak významné. Jedinou skupinou, pro kterou je včasné upozornění na blížící se konzultaci dostatečně motivující, je *kategorie NGOs a think-tanks* a také *kategorie jiné organizace*. V obou případech platí, že se často jedná o menší zájmová uskupení z řad nevládních organizací, expertních skupin a zájmových skupin téměř vždy s omezenými lidskými a finančními zdroji a pravděpodobně i s menším počtem osobních vazeb na úředníky Komise a jiných institucí EU. Zatažení do konzultací formalizovaným mechanismem je proto pro ně poměrně dosti důležité.

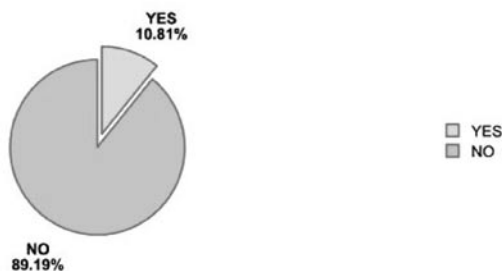
Z hodnocení motivů zájmovými skupinami lze vyvodit několik důležitých závěrů. Průzkum poukazuje na skutečnost, že motivace k dobrovolné registraci do Rejstříku, kterou

Komise zájmovým skupinám předkládá, se nemusí aktérům jevit jako dostačující. Ani jednou ze zkoumaných kategorií zájmových skupin totiž nebyl tento motiv označen jako nejsilnější. Pouze 18,57 % všech respondentů označilo oficiální motiv Komise za nejsilnější a celkově tento motiv skončil jako druhý nejslabší. Výsledky průzkumu spíše naznačují očekávání zájmových skupin, že na základě zápisu do Rejstříku dojde ke zlepšení vnímání lobbistických aktivit širokou veřejností a že Komise zájmové skupiny přijme jako partnery a umožní jim přístup k podílu na tvorbě politiky a na rozhodování. Některé zájmové skupiny mohou pragmaticky využít zápisu do Rejstříku k rozšíření povědomí o vlastní existenci a aktivitách.²⁷

Podněty k registraci a změna statusu

Komise v srpnu 2008 slíbila, že bude „stimulovat registraci v průběhu interakcí mezi jejími zaměstnanci a lobbisty“ (Holman 2008: 12). Průzkum se proto zaměřil na to, zda zájmové skupiny subjektivně vnímaly nějaký podnět či tlak k registraci při komunikaci s Komisí. Výsledky zobrazuje graf č. 5.

Graf č. 5: Tlak či podnět k registraci



Otázka: Pocítili jste při jednání s úředníky Komise nějakou formu tlaku či podnětu zaregistrovat se před tím, než jste se do registru skutečně zapsali?

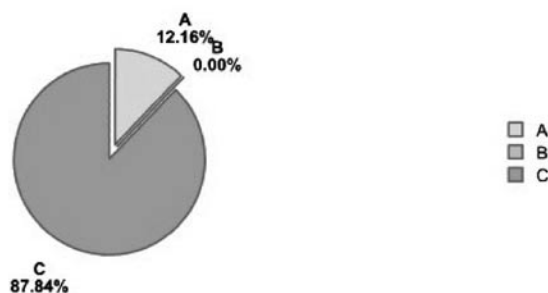
Odpověď: YES – Ano, pocítili; NO – Ne, nepocítili.

Zdroj: Autorky s pomocí freeonlinesurveys.com

Podstatné procento respondentů (89,19%) se s žádným náznakem tlaku či podnětu k zápisu do Rejstříku při jednání s Komisí nesetkalo. Opačnou zkušenost však připustilo 10,81 % respondentů.²⁸ S problematikou podněcování k registraci souvisí i otázka, do jaké míry a zda vůbec se nějak změnilo postavení zájmových skupin poté, co se registrovaly do Rejstříku. Odpovědi na dotaz zobrazuje graf č. 6.

Z grafu č. 6 vyplývá důležitá informace: registrace znamenala buď zlepšení přístupu a interakce s Komisí (pro 12,16 % respondentů), anebo nepředstavovala žádnou změnu (pro 87,84 % respondentů). Ani v jednom případě nebylo zaznamenáno zhoršení vztahů s Komisí na základě aktu registrace. Procentuální výsledky přibližně odpovídají výsledkům grafu č. 5. Velikost skupiny, která pocítila tlak k registraci, je sice přibližně stejná jako velikost skupiny konstatující lepší přístup ke Komisi, avšak z průzkumu individuálních odpovědí zjistíme, že subjekty těchto výpovědí nejsou shodné.²⁹

Graf č. 6: Změna statusu po registraci



Otázka: Co se týká možnosti přístupu ke Komisi a vztahů s Komisí, vnímáte po Vaší registraci ve srovnání s předchozím postavením nějakou změnu?

Legenda: A – zlepšení, B – zhoršení, C – žádná změna.

Zdroj: Autorky s pomocí freeonlinesurveys.com

Zkoumání finančních výdajů

Návody ke kalkulaci výdajů na lobbování

Průzkum se zaměřil také na zjištění přístupu organizací a podniků k registraci s ohledem na volbu návodu či manuálu pro registraci. Návod Komise k registraci totiž představuje pouze velmi obecné vodítko, jak při výpočtu finančních výdajů postupovat (Obradovic 2009: 323). Volba konkrétní metody výpočtu se v Rejstříku ponechává na registrujícím se subjektu. Ty se mohou jednoduše spokojit se základními doporučeními Komise, anebo využít návodů zpracovaných pro tento účel SEAP (Society of European Affairs Professionals), ALTER-EU společně s EU Civil Society Contact Group, popřípadě jiných metod postupu.

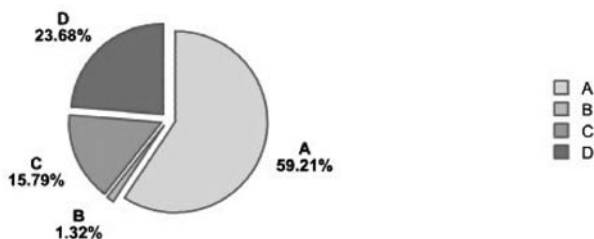
Volba metody je velice významná, protože zásadně ovlivňuje vypovídací hodnotu informací a různé návody přirozeně skrývají také nebezpečí, že „protichůdné a nekompatibilní informace poskytnuté registrujícími se subjekty obdobného typu podkopou důvěryhodnost poskytnutých informací“ (SEAP 2008: 1). Proto ostatně i SEAP jako zastávce konceptu seberegulace vytvořil svůj vlastní návod. Vedle doporučení, které je společné všem subjektům, se SEAP zvláště zaměřuje na podniky a obchodní sdružení, odborné poradenské společnosti, advokátní kanceláře a nevládní organizace. Podnikům a obchodním sdružením SEAP doporučuje, aby se s ohledem na náročné oddělování přímého a nepřímého lobbování snažily kvantifikovat obě položky. V rámci přímého lobbování rozlišuje položku náklady na pracovní sílu a ostatní náklady spojené s organizováním různých událostí apod. Obecným pravidlem pro výpočet přímého lobbování je použití poměru času relevantních zaměstnanců (např. manažera evropských záležitostí, výkonných představitelů společnosti, generálního tajemníka a jeho sekretariátu) stráveného lobbistickou činností. Takto vypočtené procento času se následně uplatní i u ostatních položek přímého lobbování.³⁰ Jedná se sice o jednoduché pravidlo, schopné ušetřit aktéra „nákladného přesného odhadu“ (viz SEAP 2008: 2–3), nicméně podobně vypočtená informace obraz reality velmi zkresluje.

Nejpodrobnější dostupný návod k výpočtu částek na lobbování obsahuje návod k registraci vypracovaný koalici ALTER-EU spolu s EU Civil Society Contact Group, který byl před-

staven ve stejném období jako návod SEAP, tj. v říjnu 2008. Návod zahrnuje náklady na tři skupiny činností či výstupů organizace: 1.) mítinky, konference a demonstrace, 2.) příspěvky v písemné formě (poziční dokumenty, připomínky k legislativním návrhům, dopisy veřejným činitelům etc.), 3.) publikační a mediální činnost. Organizace by měla zahrnout náklady jak na aktivity spolu/organizované jí samotnou, tak i náklady na účast na slyšeních, konferencích a mítincích vycházející z podnětu institucí EU. Do nákladů na lobbování není nutné započítávat náklady na budování organizačních kapacit, posilování akceschopnosti či upevňování partnerských sítí. Pokud se však organizace domnívá, že veškerá její činnost je namířena na ovlivnění rozhodovacích procesů a politik EU, měla by uvést celý svůj rozpočet³¹ (ALTER-EU 2008: 7–8).

Graf č. 7 ukazuje, že 59,21 % respondentů při zápisu postupovalo pouze podle pokynů Komise a zbylých 40,79 % respondentů použilo jiné druhy návodů, a to zejména návody nezmíněné v dotazníku. Návod SEAP využil jeden z respondentů a návod koalice ALTER-EU a EU Civil Society Contact Group 15 respondentů.

Graf č. 7: Návod k registraci



Otázka: Použili jste pro výpočet požadovaných finančních informací jeden nebo více z následujících návodů (manuálů)?

Legenda: A – pouze návod EK, B – návod vytvořený SEAP, C – návod vytvořený ALTER-EU a EU Civil Society Contact Group, D – jiný návod.

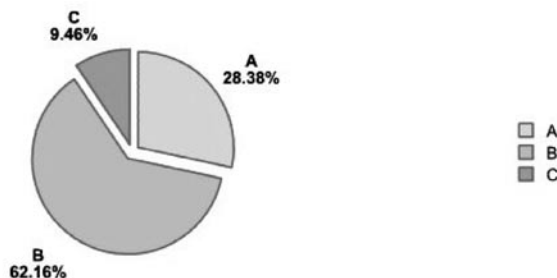
Zdroj: Autorky s pomocí freeonlinesurveys.com

Je zřejmé, že volba návodu k registraci významně ovlivňuje podobu zveřejněných informací. Existence, ale především aktivní používání paralelních návodů ze strany registrovaných subjektů naznačuje, že návod vypracovaný Komisí část zájmových skupin shledává nedostatečným a/nebo že zde existuje prostor pro rozdílné strategie zveřejňování informací v Rejstříku. Vedle tří skupin respondentů registrujících se podle návodu Komise, SEAP a koalice nevládních organizací je zde ještě téměř čtvrtina respondentů, která uvedla ve své odpovědi „jiný návod“. Polovina z nich přitom k výpočtu nepoužila žádný návod a zbylí respondenti se odkázali buď na existenci vlastní vnitřní směrnice či ad hoc vypracovaného návodu, anebo na převzetí a přizpůsobení si návodu od jiné typově podobné organizace (Sochorcová 2009: 61–65). Závěrečné zhodnocení této otázky musí obsahovat dva prvky. Skupiny zůstávají v reakcích na nedostatky systému nabízeného Komisí spíše pasivní a prokazatelně v pouhých 16 % se uchýlily k použití takového návodu, který je transparentnější než návod Komise.

Časová příslušnost finančních údajů

V Rejstříku je patrné, že subjekty uvádí odlišná finanční období (budoucí plán, realizované výdaje nebo předchozí roky). Výjimkou není ani uvádění roků aktuálně probíhajících. Tyto skutečnosti byly podnětem k formulaci otázky, zda se finanční údaje dané zájmové skupiny vztahují k finančním plánům, anebo se jedná o již vynaložené prostředky. Odpovědi na tuto otázku znázorňuje graf č. 8.

Graf č. 8: Způsob kalkulace finančních informací



Otázka: Vychází Vaše kalkulace požadovaných finančních údajů pro Rejstřík ZZS z plánovaných nebo již vynaložených finančních prostředků?

Legenda: A – z finančních plánů, B – z již vynaložených financí, C – jiná odpověď.

Zdroj: Autorky s pomocí freeonlinesurveys.com

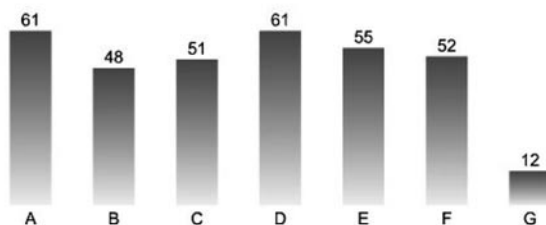
Převážná většina všech respondentů odpověděla, že vychází ve své kalkulaci z finančních částek investovaných do lobbování u institucí EU z již vynaložených finančních prostředků. Přesto více jak jedna třetina respondentů odvozuje požadovanou částku buď z plánovaných prostředků, anebo užívá jiných metod, tj. nejčastěji kombinace dvou předchozích.³²

Význam tohoto rozdílu spočívá v průkaznosti a přesnosti zveřejňovaných dat. Z hlediska finančních nákladů na lobbování je základní informací množství již vynaložených prostředků na lobvistickou činnost. Vynaložené prostředky jsou průkazné a jejich zveřejňování vede k podpoře transparentnosti tvorby politik. Za předpokladu, že by Komise jasně stanovila, které činnosti a položky do lobbování náleží, by bylo možné na základě účetních výkazů přesně stanovit částku investovanou do lobbování. Jednotliví aktéři by byli srovnatelní z hlediska objemu vynaložených finančních prostředků na lobbing. Totožný postup výpočtu, který by se opíral pouze o finanční plány, by vedl naopak pouze k přibližnému výsledku. Přesnost tohoto výsledku by tak bylo možné prověřit až po uplynutí období, k němuž by se finanční plán vztahoval. Za určitých okolností může zveřejnění plánovaných investic zájmových skupin na lobbování v určité oblasti posloužit občanům jako vhodná doplňková informace. Může to vést k jejich zvýšené pozornosti vůči určité veřejné politice či oblasti, v níž daná zájmová skupina působí. Nemělo by se však jednat o jedinou informaci, kterou Rejstřík občanům předloží.

Položky kalkulace výdajů na lobbování

Cílem otázky k výdajům souvisejícím s lobbováním bylo zmapovat položky považované podniky a organizacemi za součást rozpočtů jejich lobbistických aktivit a pomocí četnosti jejich výskytu zjistit specifika jednotlivých kategorií zájmových skupin. Výběr položek vycházel z univerzálního rámce potřeb profesionálního lobbisty. Tento lobbista má zázemí v podobě kanceláře, kde si může připravovat podklady pro svou práci a kde má k dispozici pomocný personál věnující se administrativní činnosti a zabezpečující chod kanceláře. Hlavní pracovní náplň lobbisty pak představuje individuální kontakt s veřejnými činiteli a relevantními úředníky, rozšiřování a upevňování sociální sítě a propagace zastávaných postojů prostřednictvím účasti na veřejných i neveřejných mítincích, slyšeních, diskusích a konferencích organizovaných buď jeho organizací, nebo institucemi EU. Na základě zmíněné základní pracovní činnosti lobbisty byly vybrány položky pro kalkulaci výdajů tak, aby rámcově pokryly náklady na pracovní sílu, pronájem a provoz kanceláře, náklady spojené s účastí na akcích pořádaných institucemi EU, organizováním společenských událostí ve vlastní režii a cestovními výlohami v případě, že je pro výkon lobbistické činnosti nutný přesun. Výsledky pro všechny zájmové skupiny ukazuje graf č. 9.

Graf č. 9: Četnost výskytu položek při kalkulaci výdajů na lobbování



Otázka: Prosím, označte veškeré položky, které jste zahrnuli do výpočtu požadovaných finančních údajů pro Rejstřík ZZS.

Legenda: A – náklady na zaměstnance; B – pronájem kanceláře; C – vybavení kanceláře a provozní náklady; D – náklady na účast na mítincích, slyšeních, diskusích a konferencích organizovaných institucemi EU; E – na vlastní organizaci událostí, které mají za cíl ovlivnit politiku a rozhodování EU; F – cestovní náklady, diety a ubytování; G – jiné náklady.

Poznámka: Oslovené zájmové skupiny byly v této otázce vyzvány, aby zahrnuly veškeré položky, které zahrnuly do výpočtu částky na lobbování. Zájmové skupiny měly na výběr šest skupin položek s možností jejich doplnění dle vlastního uvážení.

Zdroj: Autorky s pomocí freeonlinesurveys.com

Graf č. 9 znázorňuje konkrétní počty respondentů hlasujících pro jednotlivé položky. Z něho je patrné, že ani jedna z položek nebyla zatržena současně všemi 74 respondenty, a to ani z hlediska mezd nebo základních služeb. Jedním z důvodů je skutečnost, že někteří respondenti využili pouze odpovědi „jiné náklady“.³³ Odpověď jiné náklady však řadě jiných respondentů poskytla možnost doplnit započítávané položky o položky další. Nejčastěji zmiňované doplňující položky představovala zejména publikační a mediální činnost a podpora ostatních aktivit umožňujících prosazování zájmů (advocacy activities).

Z nabízených šesti položek respondenti nejčastěji volili náklady na zaměstnance a účast na mítincích, slyšeních, diskusích a konferencích organizovaných institucemi EU. Nejméně respondentů pak řadilo mezi započítávané položky náklady na pronájem kanceláře.³⁴

Nabízí se hned několik vysvětlení, proč pouhé necelé dvě třetiny respondentů započítávají do nákladů na lobbování i náklady na provoz kanceláře. První vysvětlení je obsaženo v rozboru otázky týkající se návodu k registraci, tedy že rozdílné návody k registraci pro různé kategorie zájmových skupin vedou k rozdílnému souhrnu položek započítávaných do kalkulace výdajů na lobbování. Druhým vysvětlením by mohla být skutečnost, že v rámci Rejstříku se zapisují subjekty se sídlem v Bruselu, ale i mimo Brusel, malé samostatné lobbistické kanceláře, stejně jako velké podniky a organizace. Je pravděpodobnější, že zájmové skupiny sídlící v Bruselu náklady na kancelář započítávají častěji než zájmové skupiny se sídlem mimo Brusel. Podobně menší samostatné kanceláře zájmových skupin se častěji uchylují k uvádění celého rozpočtu, a zahrnují tedy i náklady na kancelář, protože je pro ně náročnější odečíst lobbistické aktivity od ostatních aktivit. Manažeři pro evropské záležitosti s kancelářským zázemím v sídlech svých zaměstnavatelů mohou tyto náklady vynechávat, protože jejich vyčíslení je obtížnější než v případě samostatné kanceláře.

Četnost započítání nákladů na pronájem a provoz kanceláře do celkových nákladů na lobbování se významně liší také v rámci jednotlivých kategorií zájmových skupin.³⁵

5. Závěr

Jak již bylo řečeno v úvodu, tento text reaguje na stále se opakující rétoriku Komise o jejím zájmu posilovat transparentnost procesu prosazování zájmů v EU a analyzuje její vybrané kroky v této oblasti, konkrétně Rejstřík zástupců zájmových skupin. Komise prezentuje Rejstřík jako velký úspěch. Její hodnocení ale prozatím reflektuje pouze kvantitativní parametry. Je postaveno pouze na kontinuálně se zvyšujícím počtu registrovaných, který se skutečně proměňuje každým dnem. Na konci roku 2010 přesáhl počet registrovaných subjektů 3 000. Rejstřík by měl primárně zahrnovat lobbyisty působící v Bruselu, avšak obsahuje i podstatný počet ve vztahu k evropským institucím neaktivních aktérů. Samotný počet registrovaných subjektů nemůže ale o funkčnosti systému mnoho vypovídat. Zásadní je kvalitativní posun nastavení Rejstříku, který nahradil v roce 2008 do té doby fungující systém CONECCS.

Práce vychází z předpokladu, že jestliže má být cíl Rejstříku a EIT naplněn, musí mít systém podporu ze strany registrovaných subjektů a údaje v Rejstříku musí mít uspokojivou vypovídací hodnotu. Cílem statě bylo proto sledovat funkční a systémové nedostatky Rejstříku. Zvláštní pozornost byla věnována dvěma klíčovými prvkům: otázce motivace subjektů k registraci a analýze finančních údajů zveřejňovaných zájmovými skupinami v Rejstříku.

Výzkum naznačuje, že oficiálně prezentovaná pobídka k registraci je lichá a je nahrazována odlišnými očekáváními. Rovněž důsledky registrace pro subjekty jsou z hlediska oficiálně sledovaných parametrů zanedbatelné. Pouze 12% dotazovaných subjektů zaznamenalo změnu v důsledku registrace. Téměř 90% dotazovaných subjektů si nebylo vědomo, že by Komise vedla ve prospěch registrace nějakou aktivní strategii. Ačkoliv Rejstřík představoval vyvrcholení EIT a dlouholetého úsilí o zvýšení transparentnosti lobbingu, z výsledků výzkumu vyplývá, že v praxi nebyl Rejstřík ze strany Komise dostatečně prezentován a podporován.

Analyzované finanční údaje, které představují hlavní rozdíl proti dřívějšímu modelu, jsou bezesporu nejvýznamnějším a současně nejproblematičtějším bodem současné debaty o podobě Rejstříku. Kromě toho jsou položkami jednoznačně srovnatelnými. Jedná se však o problematiku citlivou, která vstupuje přímo do vztahu klienta a lobbisty.

Analýza finančních údajů v Rejstříku ukázala, že návod pro výpočet částek, který Komise pro potřeby Rejstříku vypracovala, vede k výpočtu nepřesných a obtížně srovnatelných finančních údajů. Celkem 40 % dotazovaných registrovaných subjektů se řídí jiným návodem, než který vydala Komise. Přitom pouze 16 % dotázaných lobbistů jde cestou prokazatelně přesnějšího postupu, než vyžaduje Komise, a vyhýbají se tím rizikům plynoucím z nedostatečně precizního návodu. Jednotlivé finanční údaje uvedené v Rejstříku se vztahují k různě dlouhým obdobím či k odlišným rokům účetní uzávěrky. Až 40 % údajů je ve vztahu k jiným částkám, než jsou prostředky vynaložené v uplynulém roce. Kromě toho Rejstřík není dostatečně proaktivní, protože nedostatky systematicky nevyhledává a umožňuje zápis zjevně nevěrohodných dat, např. příliš nízkých částek u velkých aktérů v porovnání s aktéry menšími. Pochybnosti způsobuje také přiznávání nulových částek ve výdajích na lobbying. Zveřejňované údaje jsou jen obtížně srovnatelné a to znemožňuje orientaci mezi jednotlivými aktéry bruselské lobbistické scény.

Rejstřík má celou řadu nedostatků, které Komise chtěla aktivně řešit, ale zatím tak neúčinně (do dubna 2011). Jednalo se především o špatné rozložení kategorií pro registrující se subjekty, nedostatečnou kvalitu poskytovaných návodu k registraci a existenci procentuálních pásem pro zveřejňování finančních výdajů na lobbying. Nepřistoupila zatím ani ke slibovanému zpřísnění administrativní procedury pro stížnosti proti nekorektním zápisům do Rejstříku. Jak poukazuje předkládaný text, Komise ostatně opomíjí i vytvoření efektivní pobídky k registraci. Ve vztahu k registračním pobídkám a ke konkrétním podnětům subjektů vystupovala spíše pasivně. Nereagovala ani na kontroverze, které Rejstřík způsobuje u jednotlivých skupin zájmů, i když byly preference jednotlivých zájmových skupin patrné již na registračních vlnách bezprostředně po založení Rejstříku. Tím spíše zůstanou bez odezvy ze strany Komise potíže spojené s jazykem zápisu a absence vyhledávacího nástroje, které doposud sama nevyhodnotila jako problematické body.

I přes tyto problémy s údaji lze z dat zveřejněných v Rejstříku vyvodit určité závěry. Mnoho zájmových organizací v průběhu procesu prosazování a funkčnosti Rejstříku hrálo aktivní roli. Příkladem může být zapojení do procesu konzultace EIT a následně i snaha podílet se na vytvoření etických kodexů a návodu k registraci. Rozdíly v deklarovaných výdajích na lobbying neodpovídají očekáváním spojeným s jednotlivými kategoriemi lobbistů. Mnozí aktéři se na základě srovnání jeví významnějšími, než za jaké byli doposud v unijní aréně považováni.³⁶ A na druhou stranu tyto údaje ukazují, že dosavadní velcí a vlivní hráči vyvíjí lobbistickou činnost s poměrně nízkými náklady,³⁷ uvážíme-li rozsah jejich aktivit i personálu (viz Greenwood ed. 2003).

Rejstřík bezesporu může plnit informační funkci nejen uvnitř sítě zainteresovaných aktérů v rámci prosazování zájmů a může také představovat zajímavý zdroj informací ve vztahu k širší veřejnosti a médiím. Jestliže si však v závěru výzkumu Rejstříku položíme otázku, jaké informace získá uživatel Rejstříku, a to ať v podobě úředníka evropských institucí, konkurenční či kooperující zájmové skupiny nebo zmíněných dalších aktérů, odpověď je spíše skeptická, a to nezávisle na významu, který je kladen na Rejstřík jako regulační nástroj. Ve stávajícím nastavení, umocněném variabilitou jazyků zápisu a absencí pokročilého vyhledávacího

nástroje, Rejstřík nastoupil trend uživatelsky nekomfortního zdroje informací. Stávající způsob výpočtu finančních částek a absence jejich kontroly vedou k zásadnímu zkeslování aktivit zájmových skupin působících v Bruselu. Skepse vzniklá na základě provedené analýzy Rejstříku následně narůstá zjištěním, že ačkoliv byly nejrůznější problémy průběžně identifikovány samotnou Komisí, tato instituce na ně dostatečně nereagovala. Lze proto očekávat, že v důsledku pasivního postoje Komise mohou zájmy postupně svůj aktivní přístup omezit a akceptovat formálnost nabízeného systému se všemi negativními důsledky.

Poznámky:

1. Sběr dat byl realizován v rámci výzkumu pro diplomovou práci obhájenu na FSS MU v červnu 2009. Odkazuje-li se v této práci na „sledované období“, míní se tím tedy období sběru dat, tj. 21.–27. února 2009.
2. V průzkumu byly osloveny ty zájmové skupiny, které v kontaktních údajích uvedly e-mailový kontakt na osobu pověřenou vyjednáváním s institucemi EU. V Rejstříku byli v tomto ohledu nejčastěji uváděni manažeři pro styk s evropskými institucemi, pro veřejnou politiku či mezinárodní vztahy. Pokud v Rejstříku nebyl dohledán kontakt na osobu přímo pověřenou jednáním s institucemi EU, pak byl osloven tajemník dané organizace a v případě menších společností i osoba přímo spjatá s výkonnou funkcí v dané organizaci/podniku. Potenciální respondenti, na něž nebyl uveden kontakt v Rejstříku, byli dohledáváni s ohledem na potřebu vyváženého zastoupení různých kategorií. Nutno dodat, že v řadě případů se odpovídající kontakt nepodařilo nalézt, což zúžilo okruh oslovených registrovaných zájmových skupin na zmíněných 324 subjektů.
3. Otáčivé dveře, angl. revolving-door, představují častou praxi v oblasti lobbingu, kdy politici po odchodu ze své funkce začnou působit v rámci konzultantských a lobbistických společností, případně v rámci obchodní sektoru, kde mohou uplatnit své předchozí zkušenosti a kontakty. Tento pohyb se děje i v opačném směru, ze soukromé sféry do veřejné.
4. Český překlad je nejednotný, neboť v některých českých překladech dokumentů EU je možné se setkat s překladem Bílá kniha o evropském vládnutí a v jiných Bílá kniha o evropské správě věcí veřejných.
5. Zde je důležité upozornit na extenzivní výklad termínu „občanská společnost“, do které Komise řadí odbory a organizace zaměstnavatelů (sociální partnery), organizace na ochranu spotřebitelů, nevládní organizace zaměřené např. na ochranu životního prostředí, lidská práva, charitu či vzdělávání, organizace zapojující občany do místního a obecního života, např. mládežnické organizace, organizace zaměřené na rodinu či duchovní život (Evropská komise 2001: 12).
6. Databáze CONECCS byla v důsledku ukončení procesu konzultace EIT uzavřena a stažena z webových stránek Komise. Dnes proto už není možné posoudit její funkčnost z hlediska vyhledávacích možností ve srovnání se současným Rejstříkem.
7. Propoččet vychází z odhadu počtu lobbistů Komise, tedy že v Bruselu je až 15 000 lobbistů a 2 600 zájmových skupin a lobbistických entit zde má své stálé zastoupení (Kallas 2005).
8. Příkladem mohou být sdružení poradenských kanceláří, jako je SEAP, EPACA, z nevládních organizací ALTER-EU, BEUC, CEO, Transparency International, WWF, z profesních sdružení EuroCommerce, EuroChambres, CEFIC, COPA-COGECA, UNICE (dnes BUSINESSEUROPE), UEAPME atd. (viz webové stránky Konzultace Evropské iniciativy pro transparentnost).
9. Rozlišení členů tripartity a lobbistů bylo diskutováno i v rámci sekce I. slyšení Registrace organizací občanské společnosti a jiných zájmových skupin organizovaného na půdě Evropského hospodářského a sociálního výboru v červenci 2006 (viz European Economic and Social Committee 2006).
10. Ještě před zveřejněním závěrů vyvozených Komisí z procesu konzultace EIT v březnu 2007 si Organizace evropských spotřebitelů (BEUC) ve svém příspěvku postěžovala, že „zde bylo příliš mnoho řečí [o transparentnosti] a příliš málo činů“, a pokud se týká EIT, tak „s ohledem na množství řečí o ní jsme očekávali něco velkého“ (BEUC/ANEC 2006). Namísto něčeho velkého se však Komise

podle BEUC uchýlila k zelené knize o EIT vyvolávající ještě více otázek a popisující iniciativy někde v budoucnosti. Způsoby zajištění transparentnosti rozhodování jsou pak Komisí pojímány zbytečně „složitě a byrokraticky“ (BEUC/ANEC 2006), zatímco možným řešením by jednoduše bylo zveřejňování veškerých příspěvků a podnětů od zájmových skupin. Vhled do rozhodovacích procesů a lobbistických tlaků v jeho průběhu má tak momentálně k dispozici jen Komise, případně její jednotlivá pracoviště (BEUC/ANEC 2006).

11. Seberegulace se v tomto případě projevuje jako kontrola jednání vlastních členů. Obvykle je prostředkem seberegulace přijetí pravidel jednání v podobě etického kodexu, k němuž se často váže nějaká forma vnitřního sankčního mechanismu. Seberegulace v lobbování se projevuje jako decentralizovaný systém s různými regulačními tělesy vykonávajícími kontrolu nad jednáním svých členů. Logika seberegulace je podobná logice, kterou uplatňují národní profesní komory při zajišťování profesionálních standardů a důvěry veřejnosti, nicméně kodexy upravující jednání členů nejsou předmětem zkoumání této práce. V praxi se seberegulace projevuje tak, že zájmové skupiny dobrovolně zveřejňují informace v Rejstříku a přijímají zodpovědnost za správnost zveřejněných dat a jejich vzájemnou kontrolu.
12. Otevření registrace v Rejstříku širší skupině aktérů a uvádění finančních údajů jsou totiž hlavními rozdíly proti CONECCS.
13. Komise nestanovila jazyk zápisu, zájmové skupiny si ho tak mohou zvolit dle svého uvážení. Benevolence Komise v této věci zásadně ztěžuje praktické využití Rejstříku, protože vyžaduje znalost plně škály jazyků užívaných v členských státech EU. Výjimkou v Rejstříku nejsou ani zápisy provedené ve více jazycích, např. cíle organizace jsou představeny anglicky a ostatní vysvětlení a popisky francouzsky. V angličtině je asi polovina záznamů. Nicméně aby občan obsáhl alespoň dvě třetiny dat, musí ovládat ještě minimálně francouzštinu, němčinu, italštinu, španělštinu a holandsčinu.
14. Komise je známá svým přístupem nerozlišovat mezi ziskovými a neziskovými zájmovými skupinami. Jediným označením tohoto rozlišení je právě zařazení povinnosti vyplnit podíl veřejných (evropských, státních, regionálních či lokálních) financí na celkovém rozpočtu u kategorií NGOs a think-tanks a jiné organizace. Komise totiž vyvažuje arénu zájmů cílenou materiální podporou určitých skupin, které nefungují na principu zisku a mívají problémy s nedostatkem finančních prostředků na svou činnost. Děje se tak především formou přidělování dotací na projekty nevládních organizací. Řada zájmových skupin nedotovaných z veřejných zdrojů tuto praxi kritizuje a praxi ovlivňování veřejných zájmů prostřednictvím veřejných peněz odsuzuje (viz SEAP 2006).
15. V prvním případě se uvede přesný číselný údaj, např. 85 600 eur, a v druhém případě lze částku vypsát např. jako 0–50 tisíc eur.
16. Data byla sesbírána ve dnech 21.–27. 2. 2009. Celkem byly shromážděny kvantifikovatelné údaje od 1 063 subjektů registrovaných k datu 27. 2. 2009.
17. Podstatná část advokátních kanceláří a konzultantských společností však registraci odmítla úplně a dosud se do registru nezapsala, což je také jeden z nejmóznějších bodů kritiky Rejstříku.
18. V příloze sdělení Komise uvádí, že k 10. květnu 2009 bylo v Rejstříku registrováno 9 právnických firem a 51 think-tanků.
19. Výklad rozsahu výjimky týkající se právního poradenství je obsažen v dopise místopředsedy Kallase ze dne 6. dubna 2009 adresovaném Délégation des Barreaux de France. „Do působnosti rejstříku zástupců zájmů (jakýchkoli subjektů) nespádají poradenské činnosti a kontakty se státními orgány, jejichž cílem je osvětlit klientovi právní stav, jeho konkrétní právní situaci, možnosti nebo přijatelnost iniciativy právní nebo správní povahy v rámci platných předpisů, včetně rad poskytnutých klientovi za účelem zorganizování jeho činnosti v souladu s právními předpisy. Stejně tak se působnost rejstříku nevztahuje na zastupování v rámci smířčího řízení nebo mediace s cílem zamezit tomu, aby byl spor řešen soudními nebo správními orgány. Tento přístup se týká všech oblastí činnosti Komise a není omezen pouze na některá zvláštní řízení (soutěž)“ (Evropská komise 2009: 6).
20. Při přiznávání výdajů se rozlišují výdaje na lobbing přímý a nepřímý, rozdíl mezi nimi však Komise ve svých návodech nedefinuje, a ponechává ho tak na posouzení registrujícího se subjektu. Pod pojmem přímý lobbing se obecně rozumí přímá komunikace prostřednictvím osobních setkání, telefonátů,

- dopisů, osobní účasti na slyšeních, organizace tiskových konferencí, veřejných seminářů, kdy lze lobbistu i cíl jeho snažení obvykle jednoduše identifikovat. K nepřímým lobbistickým praktikám naopak náleží využívání prostředníků při zprostředkování zájmů, jako jsou profesní a jiná sdružení, eurofederace, ad hoc vzniklé specializované skupiny, dále lze lobbovat nepřímo na základě spolupráce s médii, spřízněnými osobnostmi, politickými stranami apod. (van Schendelen 2002: 225).
21. Svůj negativní dopad má i fakt, že systém je postaven výhradně na pasivní kontrole dat. Komise začne jednat až poté, co je jí doručeno podezření o registraci nepravdivých údajů.
 22. Ve sledovaném období se tak objevilo celkem 22 subjektů vykazujících nulové náklady spojené s lobbováním institucí EU. Z těchto subjektů bylo 5 z kategorie advokacie a poradenství, 12 z kategorie in-house a profese a 5 z kategorie NGOs a think-tanks. Pokud se v Rejstříku vyskytuje objasnění nulové částky (poskytnuté samotnou zájmovou skupinou), jedná se buď o odkaz na krátkou existenci subjektu, nebo odmítnání označení lobbista ze strany registrovaného subjektu.
 23. Ve sledovaném období se finanční data nejčastěji vztahovala k roku 2007 (v 52 % případech), velmi často se však objevoval i rok 2008 (v 35 % případech). Ve zbylých případech za finanční rok byly uváděny převážně finanční výhledy na rok 2009.
 24. Předběžné informování pouze vymezených zájmových skupin podle některých výkladů naráží na problém legitimacy takto tvořených politických rozhodnutí. Odporuje to totiž mnohokrát deklarovanému zájmu Evropské komise, že bude konzultovat široký okruh dotčených aktérů, a je to taktéž v rozporu s principem rovného přístupu k informacím (Obradovic 2009: 310–311).
 25. Nutno dodat, že několik respondentů z kategorie NGOs a think-tanks a z kategorie jiné organizace vyjádřilo pohoršení nad nabízenými motivy. Podle jejich slov ani jeden z předložených motivů pro ně nepředstavoval skutečný podnět k zápisu. Tito respondenti považovali nabízené možnosti za irelevantní, protože postrádali pohnutky jako transparentnost, zvýšení politické odpovědnosti nebo zviditelnění moci lobbistů. Spíše než z vnitřních pohnutek se zmínění respondenti rozhodli registrovat, aby vyvíjeli tlak na ostatní lobbisty a na okolí, v němž operují. Sami sebe však za lobbisty s ohledem na jimi zastupovaný „všeobecný veřejný zájem“ nepovažují a z registrace pro sebe nevyvozuji žádné výhody. Tato stanoviska některých subjektů je vedla k částečnému (srovnali pouze některé motivy) nebo úplnému odmítnutí (neohodnotili žádný motiv) odpovědět na otázku po motivech. Počet respondentů je tedy u této otázky nižší než 74.
 26. Nejsilněji se k tomuto motivu hlásí kategorie NGOs a think-tanks a naopak u kategorie jiné organizace se jedná o jeden z nejslabších motivů. Postoje in-house lobbistů a profesních sdružení vykazovaly významné rozdíly, což dokladuje spíše administrativní ráz skupiny než její koherenci zájmů (Sochorová 2009: 69–74, 110–112).
 27. Dohromady 52, 86 % zvolilo pro motiv zviditelnění společnosti hodnotu šest, pět či čtyři (Sochorová 2009: 69–74, 110–112).
 28. Tlak pocítili většinou respondenti z řad nevládních organizací a expertních skupin.
 29. Tři reprezentanti zájmů tak například tvrdí, že byli podněcováni k zápisu, aniž by jeho výsledkem byl posun směrem k lepšímu. Naopak k překvapení čtyř jiných respondentů došlo po registraci ke zlepšení v jejich komunikaci s Komisí.
 30. SEAP uvádí příklad 19 % času stráveného lobbistickou činností, což implikuje zahrnutí 19 % nákladů na ostatní položky spojené s lobbováním.
 31. Podobně jako v návodu SEAP se i v návodu ALTER-EU objevuje procentuální výpočet průměru pracovního času stráveného lobbováním, s tím rozdílem, že se nejprve vypočte procento zaměstnanců, jejichž pracovní náplní je lobbování institucí EU, a poté se odhadne průměr pracovního času těchto zaměstnanců stráveného lobbováním. Výsledné procento vyjadřuje podíl z celkové částky nákladů na pracovní sílu dané kanceláře. Kalkulaci nákladů na výstupy a činnost organizace přičteme ke kalkulaci nákladů na zaměstnance a zaokrouhlíme na nejbližších 10 000 eur. To je částka, která představuje „odhad v dobré víře“ a je určená ke zveřejnění v Rejstříku (ALTER-EU 2008: 7–8).
 32. Jiný způsob výpočtu uvedlo 9,46 % respondentů. Jedná se převážně o respondenty z kategorie in-house a profese. Respondenti uvádějící jiný způsob výpočtu při kalkulaci částky nejčastěji vycházeli z rozpočtových plánů na daný rok, přičemž určité finanční položky byly k datu registrace již napl-

- něny a jiné nikoliv. Dva respondenti odmítli jak metodu finančních plánů, tak metodu vynaložených prostředků, neboť oba uvedli nulovou částku vynaloženou na lobbování. Respondenti z *kategorie advokacie a poradenství* vycházeli při kalkulaci finančních částek investovaných do lobbování v nejvyšší míře (v 75 % případů) z již vynaložených finančních prostředků. Naopak v nejnižší míře se o již vynaložené prostředky opírají respondenti z *kategorie in-house a profese* (v 54,3 % případů).
33. Uchýlili se k ní jednak respondenti s nulovými náklady, jednak ti, kteří uvedli celý rozpočet kanceláře v Bruselu. Vyskytly se zde i neurčité odpovědi odkazující na započítání veškerých položek spojených s přímým a nepřímým lobbováním.
 34. Jeden z respondentů uvedl v rámci odpovědi „jiné náklady“, že kancelář vlastní, a uplatňuje tak náklady nikoliv na její pronájem, ale na údržbu.
 35. Pouze v rámci *kategorie advokacie a poradenství* došlo k započítáním této položky u 100 % respondentů. Nejméně náklady na kancelář započítávali respondenti z *kategorie in-house a profese*, a to v 57,14 % (Sochorcová 2009: 65–69, 108–110).
 36. Průměrné částky (zaokrouhlené na desetitisíce) se u *kategorie advokacie a poradenství* pohybovaly mezi 180–220 tisíci eur, u *kategorie in-house a profese* 150–190 tisíc eur, dále u *kategorie NGOs a think-tanks* 250–280 tisíc eur a nakonec u *kategorie jiné organizace* dokonce 28 800–28 830 tisíc eur. Nesrovnatelně vysoký průměr částek u poslední kategorie zvyšuje časté uvádění celých, v mnohých případech značně vysokých rozpočtů místo odhadu konkrétních částek na lobbování. Částky nad 800 tisíc eur uvedly v první kategorii čtyři z analyzovaných subjektů, ve druhé kategorii 27 (z toho 8 podniků, 15 profesních sdružení, jedna odborová organizace a tři organizace podobného typu), ve třetí kategorii dokonce 24 a v poslední kategorii 10 subjektů.
 37. Příklady uváděných částek vybraných významných profesních sdružení: Association of European Airlines 0–50 tisíc eur, BUSINESSEUROPE 550–600 tisíc eur, Community of European Railway and Infrastructure Companies 300 tisíc eur, European Cosmetics Association (COLIPA) 0–50 tisíc eur, EuroCommerce 450–500 tisíc eur, European Chemical Industry Council (CEFIC) v roce 2008 uváděl 0–50 tisíc eur, v roce 2010 již 4 miliony eur, European Confederation of Iron and Steel Industries (EUROFER) 150–200 tisíc eur, European Round Table of Industrialists (ERT) 300–350 tisíc eur, European Trade Union Confederation (ETUC) 50–100 tisíc eur, International Federation of Industrial Energy Consumers (IFIEC) 200–250 tisíc eur.

Použité zdroje:

Prameny:

- EU Civil Society Contact Group a ALTER-EU. 2008. *How to make a transparent registration in the European Commission Register of Interest Representatives*. 29. října 2008 (<http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Register%20guidelines%2029%20Oct%202008%20version%201.pdf>).
- Barroso, José Manuel. 2005. *Presentation of the Five Year Strategy and 2005 Legislative and Work Programme*. Press release SPEECH/05/43. 26. ledna 2005 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/43&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>).
- BEUC/ANEC. 2006. *BEUC/ANEC position on the European Transparency Initiative*. 31. srpna 2006. (http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/contributions/141_C3_Ch1_BEUC.pdf).
- Evropská komise. 1992. *An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups*. (http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/v_en.pdf).
- Evropský parlament. 1999. *Committee of Independent Experts. First Report on Allegations Regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Union*. (<http://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/reporten.pdf>).
- Evropská komise. 2000a. *Reforming the Commission. A White Paper – Part II*. COM (2000) 200 final/2. Brusel, 5. dubna 2000 (http://europa.eu/documents/comm/white_papers/reform/com2000_200_part1_en.pdf).

- Evropská komise. 2000b. *The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership*. COM (2000) 11. Brusel, 18. ledna 2000 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0011:FIN:EN:PDF>).
- Evropská komise. 2001. *Bílá kniha o evropském vládnutí*. KOM (2001) 428. Brusel, 25. července 2001 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf).
- Evropská komise. 2002. *Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue... – Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue – Proposal for General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission*. COM (2002) 277 Final. Brusel, 5. června 2002 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0277:FIN:EN:PDF>).
- Evropská komise. 2006. *Zelená kniha o evropské iniciativě pro transparentnost*. KOM (2006). Brusel, 3. května 2006 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0194:FIN:CS:PDF>).
- Evropská komise. 2007. *Opatření vyvozená ze Zelené knihy „Evropská iniciativa pro transparentnost“*. KOM (2007) 127. Brusel, 21. března 2007 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0127:FIN:CS:PDF>).
- Evropská komise. 2008a. *Evropská iniciativa pro transparentnost (ETI) – částé otázky ohledně Rejstříku zástupců zájmových skupin*. (http://ec.europa.eu/transparency/docs/reg/FAQ_cs.pdf).
- Evropská komise. 2008b. *Good Start of Commission's Register for Interest Representatives*. Press release IP/08/2051. 22. prosince 2008 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/2051&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).
- Evropská komise. 2008c. *Rámcová pravidla pro styk se zástupci zájmových skupin (rejstřík a etický kodex)*. KOM (2008) 323. Brusel, 27. května 2008 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0323:FIN:CS:PDF>).
- Evropská komise. 2009. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Evropská iniciativa pro transparentnost: Rejstřík zástupců zájmových skupin, jeden rok poté*. KOM (2009) 612. Brusel, 28. října 2009 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0612:FIN:CS:PDF>).
- Kallas, Siim. 2005. *The Need for a European Transparency Initiative*. Press release SPEECH/05/130. 3. března 2005 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/130&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>).
- European Economic and Social Committee. 2006. *The European Transparency Initiative. Record of Proceedings*. 11. července 2006 (http://eesc.europa.eu/sco/events/11_07_06_transparency/minutes-en.pdf).
- SEAP. 2006. *SEAP views on the European Transparency Initiative Green Paper*. 28. července 2006 (http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/contributions/26_C7_ch1_SEAP.pdf).
- SEAP. 2008. *SEAP guidelines for members wishing to register in the European Commission's ETI voluntary register*. (www.seap.eu.org/linkdocs/seap-eti-guidelines10-2008.doc).
- Sochorcová, Jana. 2009. *Rejstřík zástupců zájmových skupin Evropské komise: analýza efektivity zveřejňovaných finančních údajů*. Diplomová práce. Masarykova univerzita (http://is.muni.cz/th/103174/fss_m/DiplomovPrace_JanaSochorcova_103174.pdf?lang=en).

Webové stránky:

Konzultace EIT (http://ec.europa.eu/transparency/eti/index_en.htm).

Rejstřík zástupců zájmových skupin Evropské komise (<https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regin/welcome.do?locale=cs#cs>).

Literatura:

- Almer, Josefin a Rotkirch, Matilda. 2004. *European Governance – An Overview of the Commission's Agenda for Reform*. Swedish Institute for European Policy Studies (http://www.eu-newgov.org/database/DOCS/CLU2_D01_Almer_Rotkirch_European_Governance.pdf).

- Bertók, János. 2008. *Lobbyists, Governments and Public Trust: Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying*. OECD (http://www.oecd.org/document/16/0,3343,en_2649_34135_41074896_1_1_1_37405,00.html).
- Beyers, Jan. 2004. „Voice and Access: Political Practices of European Interests Associations.“ *European Union Politics* 5, č. 2, 211–240.
- Bouwen, Pieter. 2002. „Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access.“ *Journal of European Public Policy* 9, č. 3, 365–390.
- Bouwen, Pieter. 2009. „The European Commission.“ In: *Lobbying the European Union: Institutions, actors, and issues*. Eds. David Coen a Jeremy Richardson. Oxford: Oxford University Press, 19–38.
- Greenwood, Justin. 2003. *Interest Representation in the European Union*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Greenwood, Justin; Grote, Jürgen R. a Ronit, Karsten. 1992. *Organised Interests and the European Community*. London: Sage Publications.
- Grote, Jürgen R. a Gbikpi, Bernard. 2002. „Participation and Metagovernance: The White Paper of the EU Commission.“ In: *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Eds. Jürgen R. Grote a Bernard Gbikpi. Opladen: Leske + Budrich, 265–273.
- Holman, Craig. 2008. *Lobbying Reform in the United States and the European Union: Progress on Two Continents*. APSA 2008 Annual Meeting. Boston: Massachusetts.
- Chari, Raj a Murphy, Gary. 2006. *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany... – Examining Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government*. (http://www.transparency.ie/Files/2006_Registration_of_Lobbyists.pdf).
- Mazey, Sonia a Richardson, Jeremy. 1993. *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Michalowitz, Irina. 2004. *EU Lobbying. Principals, agents a Targets: Strategic interest intermediation in EU policy – making*. Münster: LIT Verlag.
- Obradovic, Daniela. 2009. „Regulating Lobbying in the European Union.“ In: *Lobbying the European Union: Institutions, actors, and issues*. Eds. David Coen a Jeremy Richardson. Oxford: Oxford University Press, 298–334.
- Pitrová, Markéta a Kubová, Radana. 2010. „Regulace procesu prosazování zájmů v Evropské unii: Lobbistické kodexy chování.“ *Mezinárodní vztahy* 45, č. 3, 30–54.
- Pitrová, Markéta a Gala, Alžběta. 2008. „Regulace procesu prosazování zájmů v EU: lobbying v evropských institucích.“ *Politologický časopis* 15, č. 2, 103–129.
- Schendelen, Rinus van. 2002. *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Seznam použitých zkratk:

ALTER-EU	Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation
BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs, Organizace evropských spotřebitelů
CEFIC	Conseil Européen des Fédérations de l'Industrie Chimique
CONECCS	Consultation, the European Commission and Civil Society
Komise	Evropská komise
EIT	Evropská iniciativa pro transparentnost, European Transparency Initiative
Rejstřík	Rejstřík zástupců zájmových skupin
SEAP	Society of European Affairs Professionals