

ACTA POLITOLOGICA

www.acpo.cz



INTERNETOVÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

2012 | Vol. 4 | No. 3 | ISSN 1803-8220

HAVLÍK, Vratislav – PITROVÁ, Markéta (2012). Evropské komunální kanceláře jako nástroj prosazování zájmů německých obcí v Bruselu. *Acta Politologica* 4, 3, 246-262. ISSN 1803-8220.

Tento článek podléhá autorským právům, kopírování a využívání jeho obsahu bez řádného odkazování na něj je považováno za plagiátorství a podléhá sankcím dle platné legislativy.

Internetový recenzovaný časopis vydává
Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze,
Katedra politologie Institutu politologických studií

Evropské komunální kanceláře jako nástroj prosazování zájmů německých obcí v Bruselu

Vratislav Havlík, Markéta Pitrová¹

Abstract:

The paper deals with the interest advocacy of German local authorities in the European Union and draws attention to this new research topic. The aim is to describe contact points in Brussels used by local structures to promote their interests and to evaluate their usage and validation. Special attention is paid to the European communal offices in Brussels which represent German communal entities. European Offices are presented as a potential useful contact point for cities and districts, which want to be informed about dealings in Brussels or to get into negotiation with EU officials. The paper discusses history and structure of these Offices, and analyses their daily practise in the European politics. Firstly, these issues are described in general and then concrete examples from Saxony are presented.

Key words: *Communal entities, European office, interest advocacy, local authorities, municipal politics, EU institutions*

1. Úvod

Federální struktura Spolkové republiky Německo je častým tématem výzkumu, ať již se jedná o práce týkající se dělby pravomocí mezi spolkovou a zemskou² úrovní, či naopak postavení aktérů na zemské úrovni a prosazování jejich zájmů na úrovni celostátní. Regionální rozměr v agendě prosazování zájmů je pravidelně sledován a právě Německo je často analyzovaným příkladem rozvinutých strategií, které jsou výsledkem silného a v konkrétních agendách často i autonomního postavení spolkových zemí [srov. Beichelt 2009]. Dopad federálního uspořádání země a tudíž nemalé pravomoci spolkových zemí v mechanismus prosazování zájmů [Schendelen 2004: 120-121], jsou ostatně vidět na existenci mnoha institucionalizovaných účelových platform, tedy především stálých zastoupení spolkových zemí při Spolku³ v Berlíně či při EU v Bruselu.

Rozměr subregionální a lokální, v německém případě tedy krajů a obcí, ale zůstává v pozadí výzkumu, resp. úplně mimo něj. Odpovídá to slabému formálnímu zapojení subregionál-

¹ Mgr. Vratislav Havlík je odborným pracovníkem Mezinárodního politologického ústavu Masarykovy univerzity. Email: vhavlik@fss.muni.cz. Doc. PhDr. Markéta Pitrová, Ph.D. je docentkou katedry Mezinárodních vztahů a evropských studií FSS MU. Email: pitrova@fss.muni.cz. Text byl napsán v rámci specifického výzkumu Katedry mezinárodních vztahů a evropských studií FSS MU „Politické a bezpečnostní výzvy vládnutí v současné Evropě“ (MUNI/A/0768/2011).

² Adjektivum „zemská“ je alternativním výrazem užívaným pro spolkové země. Alternativním vyjádřením k „zemská lobby“ by tedy bylo „lobby spolkových zemí“.

³ Výraz „Spolek“ odpovídá německému Bund a je jím myšlena celostátní (celoněmecká) úroveň, resp. spolkové instituce.

ních aktérů v EU. Jedinou institucí EU reprezentující veřejné zájmy různých úrovní je Výbor regionů. Současné formální institucionální zakotvení komunálních aktérů v Evropské unii⁴ ale není v souladu s dopadem evropské integrace na obce a kraje. Komunální sféra je stále významnější platformou pro řadu evropských legislativních i nelegislativních rozhodnutí. Dle dostupných výzkumů až 80 % všech rozhodnutí evropských institucí se týká či má dopad na komunální rovinu [Maennle 2003]. Z hlediska pomyslné vícestupňové hierarchie jsou obce (případně kraje) nejnižším článkem politicko-administrativního systému EU a jako poslední článek této posloupnosti nesou podle Münchové hlavní tíhu implementace legislativy [Münch 2006: 82]. Není proto divu, že němečtí subregionální a lokální aktéři již zahájili navazování kontaktů s evropskou rovinou a snaží se formální omezení vykompenzovat přímou interakcí [srov. Münch 2006: 125-126].

Předkládaný text se snaží rozšířit diskusi ohledně podstatných aktérů procesu prosazování zájmů, což zcela odpovídá postupujícímu regionalismu v EU. Aktéři, jako jeden ze čtyř základních prvků arénové analýzy R. van Schendelena: aktéři, témata, čas a hranice [Schendelen 2004: 136-167] jsou základním „inventářem“ angažovaných hráčů v managementu veřejných záležitostí v EU [Schendelen 2004: 138], a tudíž i základní proměnnou k porozumění procesů v této oblasti. Jak je patrné výše, na chování měst a obcí v EU je nahlíženo optikou prosazování zájmů, resp. lobbingu. Tento koncept byl zvolen kvůli výhradnímu zaměření aktivit sledovaných aktérů. V pozornosti autorů je funkční a poměrně úzké definování potřeb, vedení procesů a vyhodnocování výhradně ve vztahu k EU, a to ve vymezeném poli dotčených zájmů. Vymezení úzkého zkoumaného pole je důvodem, proč nebylo užito např. konceptu paradiplomacie, který se nabízí vzhledem k soustředění se na podstatné aktéry [Soldatos, Michelmann 1992]⁵. Autoři vnímají koncept paradiplomacie jako širší zahraniční aktivity, kam spadají nejenom otázky lobbingu, ale také public relations, přenášení know-how, dosažení politického vlivu apod. Paradiplomacie rovněž vychází z široké množiny motivů, zatímco koncept lobbingu představuje čistě funkční instrument.

Doposud byla identifikace aktérů lobbingu omezována na národní a posléze v případě podstírání i na regionální úroveň. **Na rodící se aktivity subregionálních aktérů je dokonce nahlíženo s nedůvěrou, která plyne z obavy o přílišné roztříštění prosazovaných zájmů.** [Münch 2006: 240]. Cílem autorů je upozornit na opomíjenou subregionální úroveň, tedy aktivity obcí, krajů a dalších subregionálních a lokálních aktérů [např. dále euroregiony, svazky obcí atd.] a představit první sondu do subregionálního terénu. Práce tak jednoznačně neaspiruje na kvantitativní zhodnocení kontaktů a obecně aktivit měst na nadnárodní úrovni, nýbrž stanovuje sám sobě jako limit kvalitativní analýzu trendů v oblasti komunální lobby v Bruselu.

Text si klade dotaz, zda představuje analýza subregionálních aktérů platnou výzvu pro budoucí výzkum. Jestliže ano, nabízí se v souvislosti se **subregionálními aktéry do budoucna** řada otázek sledovaných doposud jen na úrovni regionální. Jaké aktivity a strategie vyvíjejí subregionální aktéři? Jakou míru nezávislosti při prosazování svých strategií mají? Preferují konkrétní přístupové body? Představují aktivní hráče soustavy, nebo jsou pouze doplňkem regionálních autorit? A konečně existují specifika mezi působením subregionál-

⁴ Podobný závěr by se ale mohl vztahovat také na zájmy obchodní, či profesní, které jsou zastoupeny v Hospodářském a sociálním výboru. V případě všech zájmů proto platí, že neformální prosazování zájmů v EU dominuje nad formálními kanály.

⁵ V českém prostředí aplikovali tento koncept ve výzkumu samospráv v roce 2004 Drulák, Königová a Kratochvíl.

ních a regionálních aktérů? Primárním úkolem je pojmenovat subregionální aktéry a jejich potřeby a následně se pokusit zodpovědět, zda je či není jejich aktivita ve vztahu k přístupovým bodům v EU autonomní. **Pouze tak může být potvrzena relevantnost budoucího výzkumu** subregionálních aktérů, kteří mohou představovat aktivní článek v prosazování zájmů, ale také pouhý doplněk aktivit regionálních činitelů, nebo naopak pasivní strukturu. Otázkou textu je, zda se subregionální aktéři omezují na vertikální strukturu a vazby uvnitř, v našem případě spolkového uspořádání, nebo zda vyvíjí vlastní iniciativy a již ustálené praktiky vertikálních kontaktů aktivně doplňují. Sledován bude postoj subregionálních aktérů vůči přístupovým bodům v EU, dále míra jejich agregace a formální projevy uplatňování politiky přibližování Bruselu, tedy sledování vazeb na evropské kanceláře.

Zdrojem informací ohledně strategií subregionálních aktérů je průzkum⁶ mezi úředníky náhodně vybraných měst a krajů pracujícími v odborech hospodářského rozvoje či strukturálních fondů. Při výběrovém oslovení několika radnic měst byla totiž právě tato pracoviště identifikována jako relevantní pro případnou komunikaci s institucemi EU. Dále byly osloveny přímo kontaktní body v Bruselu, především vybraní němečtí europoslanci, evropské kanceláře zastupující komunální zájmy, němečtí delegáti ve Výboru regionů a Evropská komise (Generální ředitelství Regionální politika).⁷ Kontaktování těchto bodů sloužilo především k získání zpětné vazby týkající se lobbistických aktivit měst či krajů.⁸

Výzkum subregionální dimenze lobbyingu je zasazen do konkrétního modelu Německa, který je specifický svou decentralizací. Právě Německo totiž jako zakládající člen EHS, jedna z velkých členských zemí EU a současně země postavená na spolkovém principu⁹ s významnou autonomií zemských úrovní a komunálních aktérů, představuje nejvhodnější podmínky pro etablování subregionálních zájmů. Jestliže bude prostor pro prosazování zájmů nižších úrovní možný v Německu, lze předpokládat možné budoucí využití zkušeností z využívání přístupových bodů komunálních aktérů pro rozvoj reprezentace veřejných zájmů dalších členských zemí, především potom nových členů po roce 2004, a to za pomoci modelu „best practice“. Přirozeně ve vazbě na decentralizaci konkrétní země. Právě Německo je ale

⁶ Průzkum se opírá o diplomovou práci Mgr. Vratislava Havlíka, úspěšně obhájenou v roce 2009 na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity. V textu jsou užity některé citace a pasáže převzaté z této magisterské práce.

⁷ Představitelům evropských komunálních kancelářů byly položeny následující dotazy: 1. Z některých zdrojů je známo, že obce nejen informujete, ale že jim i na základě jejich žádosti sjednáváte kontakty s úředníky EU. Můžete to potvrdit? Jsou taková setkání častá? 2. S jakými aktéry jste schopni sjednat kontakty? Z Komise...? S poslanci EP, nebo jen slyšení ve výboru EP? S jinými institucemi EU? 3. Vyjmenujte prosím všechny typy aktérů, kteří se na Vás obracejí s žádostí o pomoc či radu. 4. Ohledně jakých témat se na Vás obracejí? 5. Jak obce hodnotily absolvované rozhovory s úředníky EU? Byly podle Vás efektivní? Máte od obcí zpětnou vazbu? Představitelé měst byli naopak dotazováni na spolupráci s evropskými kanceláři, stejně jako s dalšími kontaktními body v EU (poslanci EP, Komise, Výbor regionů).

⁸ Ačkoliv rozhovory probíhaly v letech 2008 a 2009, autorům není známo, že by od té doby vyšla v českém či německém prostředí publikace zpřesňující či naopak zpochybňující v článku uvedené údaje a myšlenky.

⁹ Německý federalismus, jehož základní rysy jsou popsány v Základním zákoně, stanovuje výsadní roli spolkových zemí především v otázce vysokého školství, kultury, regionální politiky či územního plánování (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, čl. 74). Právě v těchto politikách pak působí zavádějícím dojmem, označíme-li zemskou úroveň (spolková země) jako regionální, neboť se zároveň jedná o nejvyšší úroveň rozhodování. Přesto však, pro lepší přehlednost, bude i v této práci zachováno klasické členění odpovídající studiím, které popisují politický systém unitárních států. Terminologicky lze tedy Spolek (Bund) označit jako státní či spolkovou úroveň, spolkové země jako zemskou, resp. regionální úroveň, kraje jako krajskou, resp. subregionální úroveň a obce či svazky (sdružení) obcí jako komunální či spíše lokální úroveň.

zemí s dostatečnou zkušeností z integračního procesu, stabilitou a autonomií regionálních aktérů a tudíž i potenciálem pro největší rozvoj vlastních strategií zkoumaných subregionálních subjektů.

2. Veřejné zájmy: subregionální struktury

2.1 Zájmy subregionálních aktérů

Zájmy regionálních a následně i subregionálních aktérů byly politicky ukotveny až po JEA, kde byla formálně založena regionální politika a potvrzen důraz na tuto agendu. Dalším krokem bylo bez pochyby založení Výboru regionů ve Smlouvě o EU. Těmito kroky lze definitivně regionální a vůči nim i nižší reprezentace zájmů považovat za oprávněné a žádoucí a nikoliv jako mnohdy dříve vnímanou nevhodnou konkurenci stálých zastoupení v Bruselu. [Michalowitz 2004: 116]

Regionální a logicky i subregionální a lokální zájmy mají jiné potřeby než vlády a soukromý sektor. Jejich úkoly lze konkretizovat dle Laurenza Badiella jako: (1.) provádění monitoringu a poskytování informací z EU; (2.) hledání zdrojů; (3.) role v oblasti PR; (4.) udržování transevropských regionálních sítí s podobnými subjekty. [Michalowitz 2004: 118]

Jak je patrné z výše zmíněných úkolů regionálních reprezentací, zástupci regionů mají vysokou variabilitu činností počínaje analytickými přístupy k řešení konkrétních výzev a konče čistě kulturními a společenskými aktivitami s cílem udržet pozornost věnovanou jejich regionu. Přirozeně, že úspěšnost dosahování těchto hlavních úkolů je závislá na postavení regionálních autorit v rámci dané země. Silnému, či naopak slabému postavení regionů odpovídají také finanční a lidské zdroje věnované na regionální zájmy a následně i charakter a velikost zastoupení regionu v Bruselu.

Dle výzkumů regionálních aktérů lze mezi přístupy jednotlivých regionů vysledovat řadu specifik, které formují jejich vlastní strategie a zvyklosti. Příkladem může být preference francouzských zástupců soustředit se na získávání informací a tudíž vytvoření dobrého zázemí pro francouzské vládní představitele, nebo naopak německý aktivní přístup k samotnému prosazování zájmů a to včetně úzkých vazeb s Evropským parlamentem. [Michalowitz 2004: 118]. Ostatně přechod od pasivního získávání informací a poskytování informací směrem k aktivnímu prosazování zájmů je spojen s postavením regionů v dané zemi. Právě federálně ukotvené regiony se věnují aktivnímu lobbingu nejvíce [Michalowitz 2004: 140]. Do kategorie nejvyšší míry decentralizace regionů v EU 27 patří Německo společně s Rakouskem Belgií a Španělskem. [Greenwood 2011: 179] Přirozeně, že subregionální aktéři jednají v závislosti na míře decentralizace daného státu.

Aktéři se také mohou sdružovat napříč EU. Příkladem agregace zájmů tohoto typu jsou organizace zastupující zájmy měst, přímořských regionů, přeshraničních regionů apod. Pravděpodobně nejvýznamnější organizací tohoto typu je EUROCITIES¹⁰, nebo CEMR¹¹. Členství v těchto organizacích může sehrát významnou roli při projednávání konkrétních iniciativ Komise jako je například strukturální program URBAN, nebo Interreg. [Greenwood 2011: 192-196] Nevýhodou je skutečnost, že tyto organizace agregují a následně selektují

¹⁰ V Eurocities je sdruženo 140 měst z 30 zemí. Jedná se o možnost sektorové asociace pro města větší než 250 tisíc obyvatel. V Německu je členem 15 měst. [Oficiální portál Eurocities]

¹¹ Rada obcí a regionů Evropy (Council of European Municipalities and Regions) sdružuje 54 národních komunálních svazů ze 40 zemí Evropy [Oficiální portál CEMR].

zájmy a hledají tak logicky nejnižší společný jmenovatel potřeb všech svých členů.

V praxi se u subregionálních či lokálních zájmů popisovaných v této práci ukazuje, že se nemusí jednat o ovlivnění konkrétní legislativní předlohy, což je typický příklad působení zájmových skupin v EU. Jejich působení je mnohem širší a je zaměřeno do řady tzv. měkkých instrumentů. Ty se vyznačují širokým tématickým závěrem a otevřenou vazbou na konkrétní evropské instituce. Velmi často mají podobu stanovisek a doporučení, případně Bílých a Zelených knih apod. [De Cock 2010: 134-135, Cini 2003:22 - 25] Tématicky lze zájem zkoumaných aktérů o rozhodování v EU v souladu se Závěrečnou zprávou expertní skupiny „Europafähige Kommune“ rozdělit na tři hlavní okruhy:

1. Rozhodnutí EU, která ovlivňují politické postavení komunálních aktérů (Konvent, role komunální samosprávy v Evropě, atd.).
2. Rozhodnutí EU, která ovlivňují kontrolní funkci komunálních aktérů (ochrana zdraví, přírody, ochrana před katastrofami atd.).
3. Rozhodnutí EU, která ovlivňují hospodářskou činnost komunálních aktérů ve veřejném zájmu (tedy zásobování vodou, odpady, komunální nemocnice, atd.). [Abschlussbericht der Expertengruppe. Europafähige Kommune in Schleswig-Holstein 2004]

2.2 Aktéři subregionální politiky

V subregionální rovině SRN lze jako aktéry identifikovat především obce (vesnice a města) a kraje (viz tabulka č. 1). V pomyslné vertikální linii směrem nahoru dále existují nesamosprávné územní jednotky, většinou nazývané v závislosti na konkrétní spolkové zemi jako vládní prezidia či správní okresy, které jsou však jen detašovanou úrovní spolkových zemí a nevyvíjejí konkrétní aktivity v oblasti politik EU. Průzkum se tedy bude zabývat jen městy a kraji, přičemž narozdíl od českého politologického diskursu jsou oba aktéři zahrnováni v Německu do komunální sféry. Postavení německých krajů je totiž podobné postavení větších německých měst, která jsou formálně na kraji nezávislá.¹²

Z hlediska sdružování těchto aktérů s cílem artikulace a následné agregace jejich zájmů existuje několik na sobě nezávislých organizací. Kraje třinácti spolkových zemí se sdružují do stejného počtu zemských krajských sněmů, které jsou na spolkové úrovni členy Německého sněmu krajů, který dále má svoji reprezentační kancelář v Bruselu. Města mohou být členy dvou organizací. Jedná se buď o přímé členství v Německém sněmu měst, nebo podobně jako u krajů o nepřímé členství v Německém svazu měst a obcí, který na spolkové úrovni sdružuje zemské sněmy měst. Obě organizace sdružující města mají, podobně jako kraje, svá vlastní zastoupení při EU.

2.3 Výbor regionů – platforma pro zastoupení

Základním úkolem pro aktéry zastupující veřejné zájmy je zprostředkování kontaktů a informací. Z hlediska institucionální struktury EU existuje jeden přímý formální kanál pro interakci mezi teritoriálními zájmy a politickým procesem na nadnárodní rovní. Jedná se o Výbor regionů, kde se od roku 1993 sdružují jak regionální, tak i subregionální aktéři z členských států EU.

¹² Jedná se o tzv. kreisfreie Städte, tedy města bez příslušnosti ke kraji. Většinou se jedná o velkoměsta nad 100 tis. obyvatel, někdy také o velká střední města s 50 – 100 tis. obyvateli. Z hlediska reálného postavení jsou tak kraje a města bez krajské příslušnosti stejně vysoce postavenými aktéry.

Tabulka č. 1: Výčet subregionálních a lokálních aktérů v Německu

Města bez krajské příslušnosti (velkoměsta či velká střední města)
Města s krajskou příslušností
Kraje
Euroregiony ^{*)}

Zdroj: Autoři.

^{*) Euroregiony jsou specifickým aktérem, protože se vyskytují pouze v omezeném počtu v příhraničních oblastech. Proto nejsou předmětem průzkumu.}

Postavení Výboru regionů v primární právu a následně i v legislativním procesu je limitované. Tento orgán¹³ je definován jako poradní a není součástí řádného legislativního postupu. [čl. 294 Smlouvy o fungování EU] Výbor je zapojen do procesu přijímání rozhodnutí formou obligatorních konzultací, které předchází spuštění řádného legislativního postupu. V této konzultaci může být poradnímu orgánu dána časová lhůta pro doručení stanoviska. [čl. 307 Smlouvy o fungování EU] Tento model je ve své podstatě jednostranný a pro výbor představuje pasivní způsob předání stanoviska Radě, Komisi a Evropskému parlamentu a nezaručuje ani formální akceptaci, respektive vyargumentování předložených reflexí ze strany legislativních orgánů, nebo iniciátora návrhu legislativního aktu. Výbor regionů může být dále požádán o stanovisko i mimo oblasti vyznačené smlouvou a dokonce má právo vyslovit se z vlastní vůle. [čl. 307 Smlouvy o fungování EU] Takto vypracované stanovisko včetně zápisu z jednání je potom předloženo parlamentu, Radě a Komisi. V souladu s předchozím pasivním způsobem doručování postoje výboru, i zde není žádná zpětná vazba, či interakce.

Výbor regionů tedy nepředstavuje funkční kanál reprezentace zájmů, a to nikoliv díky faktu, že by nebyl dle smluv řádně konzultován, ale spíše díky mechanismu, jak je s konzultací v systému nakládáno. Tato teze se potvrzuje i v praxi. Jak uvádí Rechlin, nízká akceptace Výboru regionů jako kontaktního partnera lokálních zájmů se ukazuje také v tom, že německé komuny považují lobbying u Evropské komise a Evropského parlamentu za mnohem vhodnější a úspěšnější. [Rechlin 2004: 38].

Skutečnost, že Výbor regionů nepůsobí jako efektivní kanál pro doručení a prosazení stanoviska ale neznamená, že je tato instituce pro veřejné zájmy zcela irelevantní. Význam lze spatřovat v možnosti vytváření sítí na nadnárodní úrovni a v dosažení lepší komunikace ohledně strategického plánování ve vztahu k nenadnárodním orgánům. Ostatně jak bylo zmíněno výše, udržování sítí představuje pro regionální i subregionální aktéry jeden z významných cílů.

V případě Německa je z celkových současných 350 zástupců volených na 5 let vyhrazeno pro Německo 24 zástupců (viz tabulka č. 2), z nichž 3 představují zájmy subregionální.¹⁴ Zájmy subregionální nejsou v této instituci silně ukotveny, ale současně nejsou opomíjeny, což představuje první jasný signál potenciálu subregionálních aktérů.

Z hlediska poměru mezi počtem regionálních a lokálních (subregionálních) zástupců v rámci německé delegace je patrné, že ve srovnání s dalšími členskými zeměmi jsou německé municipality výrazně podreprezentované. Tři němečtí zástupci jsou ve viditelném

¹³ Ve skutečnosti se dle díky Lisabonské smlouvy ani o orgán nejedná, protože ve výčtu orgánů EU v čl. 13 Smlouvy o EU po revizi Lisabonskou smlouvou chybí. Je pouze institucí nápomocnou EP, Radě a EK a plní poradní funkci. [čl. 13 Smlouvy o EU o revizi Lisabonskou smlouvou, čl. 300 Smlouvy o fungování EU].

¹⁴ Diskuse byla dokonce vedena v Německu nad možným úplným přehlédnutím lokální úrovně, pokud jde o rozdělení křesel ve Výboru regionů [Münch 2006: 105].

nepoměru oproti 11 polským, 10 portugalským, 7 italským či 6 francouzským komunálním reprezentantům. Zastoupení Německa jako silně decentralizované země tedy vykazuje určitý paradox. Postavení subregionálních aktérů je v systému silné, ale jejich zastoupení ve Výbor regionů je slabé. Vysvětlení lze spatřovat v již zmíněném omezeném vlivu tohoto formálního kanálu.

Tabulka č. 2: Výčet reprezentace Německa ve Výboru regionů

21 zástupců spolkových zemí (většinou ministři zemských vlád)
1 zástupce Německého svazu měst a obcí
1 zástupce Německého sněmu měst
1 zástupce Německého sněmu krajů

Zdroj: Autoři.

3. Přístupový bod jako podmínka funkčního modelu prosazování zájmů

Institucionální struktura EU je postavena na více úrovních interakcí a neustále se proměňuje. [Schendelen 2004: 77-79] V jiných případech je efektivní směřovat aktivity přímo na Komisi, v jiných kauzách na Evropský parlament, či jiný přístupový bod. Lze ale konstatovat, že přístup k institucím EU lze považovat za snadný, protože orgány EU uplatňují politiku otevřených dveří. O co snadnější se může zdát přistoupení ke konkrétnímu bodu, tím náročnější je jeho volba. Proces hledání nejvhodnějšího přístupového bodu, který je přiléhavě přirovnáván ke hraní šachu [Schendelen 1993: 11], nejčastěji končí u Komise a Evropského parlamentu.

Strukturu Rady díky své uzavřenosti, omezené transparentnosti nezmiňujeme. Přístup regionálních aktérů na Radu je možný, ale je potom plně v kompetenci daného státu. Jestliže se projednávána problematika přímo týká konkrétního regionu, může být zástupce ministrem přizván. Kanálem přístupu by potom sama o sobě nebyla nadnárodní rovina, ale rovina národní, která reprezentaci Rady oficiálně tvoří. Obecně proto nelze přímo Radu EU považovat za platformu, vůči níže lze ze strany regionálních aktérů vytvářet dlouhodobou lobbistickou strategii.¹⁵ Jako specifický přístupový bod, který je Radě přímo přilehlý a fakticky je její součástí, je stálé zastoupení země.

3.1 Komise

Evropská komise je obecně považována za nejdůležitější přístupový bod unijního lobbingu. [Tanasescu 2009: 55; Greenwood 2011: 33] Předpoklad, že Komise je nejvhodnějším přístupovým bodem, ale při průzkumu mezi aktéry subregionálních zájmů zcela neplatí. Výsledky průzkumu naznačují, že tato cesta je individuálně pro německé obce a kraje poměrně neschůdná. Komise sice vnímá zástupce měst a obcí, respektive jejich zastřešující organizace, jako cenný a důvěryhodný informační kanál, který má potenciál překlenovat informační vakuum v případě tvorby nové legislativy. Tanja Struve ale potvrzuje, že Evropská komise stále více naslouchá zástupcům evropských svazů, protože nabízí zastřešující postoj.

¹⁵ Toto konstatování bylo mimo jiné potvrzeno v rozhovorech s relevantními aktéry, kteří v žádném z případů neznačili Radu EU jako relevantní kontaktní bod. Kromě toho je Rada uzavřeným fórem [Westlake, Galloway 2004: 367 - 388], je místem poslední intervence a při rostoucím významu kvalifikované většiny v Radě i obecně proto stále méně vyhledávanou lobbistickou platformou.

[Struve 2006: 343]. Komise jedná v souladu s úsilím získávat co nejucelenější stanoviska a nikoliv dílčí postoje. Na komunální úrovni s individuálními potřebami tak stále přetrvává stav, že přístup ke Komisi je méně častý, až sekundární. Kontakty s Komisí sice existují, v praxi ale nastupují až po předchozím kontaktování jiného aktéra, který jednání zprostředkuje. Terčem aktivit veřejných zájmů tak není Komise sama, ale jiný aktér, typicky poslanci Evropského parlamentu, případně roli zprostředkovatelů hrají členové Výboru regionů.

3.2 Evropský parlament

Evropský parlament je z obecného hlediska zájmových skupin na druhém místě, ačkoliv jeho pozice má posilující tendenci. Pro lokální aktéry představuje ale cíl číslo jedna, a to díky osobním vazbám mezi reprezentanty EP a komunálními aktéry. Německo je zastupováno v Evropském parlamentu nejvyšším počtem zástupců – 99 poslanci. Metod spolupráce či kontaktování europoslanců je několik – pro obce se nabízí možnost kontaktovat europoslance přímo (za pomoci jeho asistenta), resp. pomocí jeho kanceláře v Německu. Klíčem k volbě vhodného poslance je jejich zařazení do konkrétního výboru.¹⁶ Nejčastější preferencí je samozřejmě z povahy lokálních zájmů najít kontaktní osobu v parlamentním Výboru pro regionální rozvoj (REGI).¹⁷

Ačkoliv je kontaktování poslanců EP legitimní způsob prosazování zájmů s potenciálně dobrými vyhlídkami, v praxi je využívání tohoto přístupového bodu komplikováno neznalostí bruselské reality. Klasickým problémem je slabé povědomí o mechanismu práce v EP. Zájmy podceňují systém práce ve výborech a zasílají své dotazy a podněty poslancům s jinou oblastí působení. [rozhovor se Stefan Schneider ze dne 7. 11. 2008]. Přeposíláním podnětů příslušným kolegům bezesporu skrývá riziko rozmělnění původního úmyslu/účelu a nedosahuje výhod daných přímým kontaktováním poslance. Druhou významnou chybou je podcenění faktu, že EP nedisponuje legislativní iniciativou. A na této věci nemění nic ani tzv. sekundární legislativní iniciativa v podobě práva požádat Komisi o návrh řešení již dle 138b Smlouvy o ES z roku 1993.

3.3 Stálá zastoupení zemí

Stálé zastoupení SRN a následně stálá zastoupení spolkových zemí v Bruselu¹⁸ jsou dalším vhodným přístupovým bodem, který je využíván celým spektrem zájmových skupin. Fakticky představuje předstupeň Rady EU. Jakkoliv by se v případě regionálního či lokálního aktéra jevilo jako logické obrátit se s eventuálním problémem, dotazem či žádostí o zprostředkování kontaktu nejprve na stálé zastoupení SRN, které je v centru politického rozhodování v Bruselu a formuje postoj Německa prezentovaný v Radě, praxe bývá v německém případě odlišná. Vzhledem k rozsáhlým pravomocím spolkových zemí se komunální aktéři přirozeně

¹⁶ Jednotliví kontaktující aktéři navíc nemohou europoslance, v případě, že působí více volebních období, považovat za stálý zdroj informací. Stává se totiž poměrně často, že po nových volbách do Evropského parlamentu je europoslanec zařazen do jiného výboru, který již třeba není pro zájmy daných aktérů relevantní a zájem o europoslance tedy opadá.

¹⁷ Na základě rozhovorů s relevantními aktéry lze abstrahovat tři typické důvody kontaktování europoslanců, jejich asistentů či jejich kanceláří [rozhovory se Stefan Schneider ze dne 7. 11. 2008, s Carsten Klenke ze dne 28. 10. 2008 atd.]: 1) Hledání podpory pro žádosti obce o čerpání prostředků regionální podpory; 2) Snaha získat co nejpřesnější informace o aktuálním dění ve Výboru pro regionální rozvoj (REGI); 3) Pozvánky europoslanců na nejrůznější akce

¹⁸ Své zastoupení mají všechny spolkové země. Pouze země Šlesvicko-Holštýnsko a Hamburk se dobrovolně dohodly provozovat spolu jednotnou kancelář v Bruselu, a sice tzv. Hanse-Office.

orientují na svá zemská zastoupení, která mají vlastní síť kontaktů a mohou daným aktérům tak mnohdy lépe pomoci či poradit.¹⁹ Jejich role se v případě různých spolkových zemí logicky liší, neboť zdaleka ne všechny spolkové země disponují svými zvláštními (evropskými) kanceláři zastupujícími pouze komunální zájmy. Stálé zastoupení spolkové země se tedy mnohdy zaobírá také lokální problematikou a slouží tak i jako kontaktní bod lokálních aktérů.²⁰ Specifická situace nastává však v těch spolkových zemích, které kromě stálého zastoupení v Bruselu disponují i vlastní lobbistickou kanceláří prosazující komunální zájmy. Jedná se tedy o stav, kdy vedle sebe působí minimálně dvě kanceláře za jednu zemi. Tyto jsou logicky nuceny spolu kooperovat, respektive rozdělit si pole působnosti.

3.4 Postoj subregionálních aktérů k přístupovým bodům

Jak je patrné výše, existuje několik možností, kterými se může německý subregionální či lokální aktér pokusit prosadit svůj konkrétní zájem týkající se unijní politiky. Přístupové body pro případ, že se komunální aktér sám snaží o provádění aktivní politiky, se ale vyznačují svými specifiky, která ovlivňují zásadně možnost aktivního využití daného kanálu.

Shrneme-li možnosti obcí či krajů při prosazování svých zájmů v politikách EU, nalezneme následující typy aktivit:

1. Přímé kontaktování přístupového bodu v orgánech EU – jak bylo uvedeno výše, typicky se jedná o přímé kontaktování europoslance, a to přímo či pomocí jeho asistenta či jeho evropské kanceláře v Německu.
2. Nepřímé kontaktování přístupového bodu v orgánech EU – aktér použije prostředníka. Může se jednat o stálé zastoupení dané spolkové země, nebo jinou formu zastoupení subregionálních a lokálních aktérů (**podrobně v kap. 4.1**), případně profesionální PR kanceláře, či jiného lobbisty.
3. Využití členství v zastřešující nadnárodní organizaci – např. členství měst v organizaci EUROCITIES.

Výzkumná sonda naznačuje, že aktivita německých lokálních aktérů se teprve rozvíjí.²¹ Nejčastější cestou prosazování zájmů jsou modely číslo 2 a dle členství aktéra i číslo 3. Ve většině případů se jedná o kontaktování zemských orgánů či zemské vlády [rozhovor s Dusan Conka²² ze dne 5. 12. 2008]. Obec tak artikuluje svůj zájem vůči zemské vládě, přičemž pokud je takový zájem sdílen i jinými obcemi dané spolkové země, tato země považuje zájem za společný a převezme jednání v dané věci. V tomto případě sledovaný komunální aktér omezí svou aktivitu na předání požadavku.

Samostatná aktivita obcí na nadnárodní úrovni dle modelu číslo 1 je omezená. Přes-

¹⁹ Každá německá spolková země má vlastní stálé zastoupení při EU. Hamburk a Šlesvicko-Holštýnsko mají stálé zastoupení společné (Hansa-Office).

²⁰ Thomas Wobben ze Zastoupení Saska-Anhaltska při Evropské unii např. zdůrazňuje, že zemské zastoupení pokrývá v rámci svého prosazování (zastupování) zájmů i mnoho komunálně-politicky relevantních témat, jako např. dopravní politiku, regionální politiku, politiku hospodářské soutěže atd. „kromě toho existují k vybraným obcím (Kommunen) spolkové země úzké kooperační vztahy“ [rozhovor s Thomas Wobben ze dne 4. 3. 2009].

²¹ Obce či kraje si nevedou statistiku. Nízký počet kontaktů nelze přesně kvantifikovat. Řada měst této možnosti doposud nevyužila, zatímco některá města hovoří o několika kontaktech ročně. Pohybujeme se tedy v řádu jednotek případů ročně. Evropská kancelář saských obcí sídlící v Bruselu uvádí, že ročně zprostředkuje saským obcím ca 50 kontaktů na pracovníky institucí EU [rozhovor s Carsten Klenke ze dne 28. 10. 2008].

²² Dusan Conka je pracovníkem Úřadu krajského rady kraje Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, Referátu pro regionální rozvoj.

to se ale vyskytují obce, které v minulosti využili přístupových bodů přímo. Tyto subjekty tak aktivně vytvářejí novou strategii reprezentace zájmů a stávají se modelem chování pro další komunální aktéry. Jak vyplývá z četných výpovědí aktérů, spíše než jednotlivé kraje a obce se na evropskou rovinu (ať již na evropskou kancelář či na poslance EP, Komisi atd.) obracejí orgány sdružující tyto aktéry, tedy zemské krajské či obecní sněmy. Pro tyto tvůrce nových lobbistických vzorců je podobně jako u obchodních zájmů klíčová efektivita zvolených přístupových bodů.

4. Politika přibližování Bruselu

Je zřejmé, že aktéři subregionální politiky se ve vysoké míře spoléhají na již existující formálně vytvořené struktury a samostatnou politiku ve vztahu k přístupovým bodům realizují pouze ve velmi omezené míře. Neznamená to ale, že by jsme mohli v důsledku toho konstatovat plošnou pasivitu subregionálních aktérů ve vztahu k reprezentaci zájmů. Důvodem je fakt, že využívají konkrétní způsob aktivního adaptování se na evropskou arénu – tzv. evropské kanceláře. Tento aktér nezastupuje v rámci politicko administrativní soustavy EU žádný formální statut a jeho vytvoření je přímo spjato s postavení konkrétního regionu v rámci členského státu EU. [Michalowitz 2004: 115-119] V případě regionálních reprezentací členských zemí EU jde o instrument velmi rozšířený. V EU existuje více než 200 kanceláří zastupujících regionální subjekty. [Greenwood 2011: 185-190] Tento způsob přibližování Bruselu lze spatřovat i u aktérů subregionálních.

4.1 Evropské kanceláře: význam struktury

Evropské kanceláře jsou praktickým mostem mezi aktéry v Německu a v Bruselu. Lze namítnout, že jejich vznikem jsou položeny základy faktické dvojkolejnosti reprezentace. Zájmy subregionálních a lokálních aktérů mohou být skutečně zastupovány buď regionální reprezentací v Bruselu, tedy kanceláří spolkové země, nebo těmito nově zřizovanými platformami. V případě evropských kanceláří²³ u subregionálních aktérů se jedná o zastoupení německých obcí, krajů či jejich svazů v Bruselu, které byly vytvořeny na základě aktivní politiky komunálních aktérů a jejich strategického rozhodnutí doplnit existující formální struktury o efektivnější možnosti prosazování zájmů. Existují jak kanceláře zastupující celoněmecké komunální svazy, tak i zemská komunální sdružení.²⁴ V zásadě lze rozlišovat evropské kanceláře zastupující komunální zájmy, zemské zájmy, stejně jako zájmy zastřešujících organizací komunálních svazů. Přehledný výčet evropských kanceláří teritoriálních zájmů v Bruselu uvádí tabulka č. 3. Jak je patrné skutečně má konkrétní subjekt více možností reprezentace a mnohdy je také efektivně kombinuje.

V praxi se obávaná roztříštěnost reprezentace neprojevuje. Komunální kanceláře nenahrazují zemské zastoupení a v náplni práce mu víceméně nekonkurují. Velmi často působí tyto struktury v těsné součinnosti se zastoupeními spolkových zemí. Z pohledu některých odborníků zabývajících se komunální politikou je zastoupení obcí skrze spolkové země nedostačující. Kanceláře spolkových zemí zastupují společný jmenovatel agregovaných zájmů [srov. Egger 2003: 104-105] a mnohdy také kapacitně neodpovídají poptávce, protože jsou

²³ Poněkud matoucím dojemem může působit použití výrazu „evropské kanceláře“ v případě kanceláří europoslanců. Tomuto terminologickému nedostatku v německém politologickém diskurzu nelze účinně zabránit, přesto však, je-li výjimečně řeč o kanceláři europoslance, vyplývá daná skutečnost jednoznačně z kontextu.

²⁴ Výrazem komunální sdružení či komunální svaz mají autoři na mysli organizace zastřešující obce a kraje, které prosazují jejich společný zájem.

vytíženy úkoly od zemské vlády atd. [srov. Thaler 2007]. Cílem zastoupení spolkové země tak není hájení partikulárních zájmů měst a tyto pak hledají takové zastoupení, které jim bude „šité na míru“.

Obecně lze na základě dostupných zdrojů a mimo jiné přímých rozhovorů s představiteli evropských kanceláří v Bruselu typizovat dle Thalera [srov. Thaler 2007, srov. rozhovor s Klaus M. Nutzenberger²⁵ ze dne 28. 10. 2008] úkoly evropských kanceláří zastupujících německé komunální zájmy v Bruselu následovně:

1. Správa systému včasného informování či varování komunálních sdružení o iniciativách a legislativním procesu v EU.
2. Zastupování komunálních zájmů směrem k poslancům Evropského parlamentu za danou zemi.
3. Přímý kontakt na Komisi
4. Kontakt na Výbor regionů a jiné instituce.

Tabulka č. 3: Reprezentace teritoriálních veřejných zájmů v Bruselu

Zastoupení Německa jako celku	Stálé zastoupení SRN při EU
Zastoupení spolkových zemí	15 zastoupení spolkových zemí při EU
Zastoupení komunálních aktérů	Evropská kancelář Německého sněmu měst
	Evropská kancelář Německého svazu měst a obcí
	Evropská kancelář Německého sněmu krajů
	Evropská kancelář bádensko-württemberských obcí
	Evropská kancelář bavorských obcí
	Evropská kancelář saských obcí

Zdroj: Autoři.

Dle výčtu je jasné, že hlavní rolí evropské kanceláře je poskytování informací a role mediátora, na kterého se obce obracejí za účelem zprostředkování kontaktu. Výše uvedené úkoly může evropská kancelář plnit jako zprostředkovatel, nebo je realizovat samostatně.

4.2 Evropské kanceláře: vývoj

Evropské kanceláře zastupující německou komunální sféru začaly v Bruselu vznikat na počátku 90. let v souvislosti s postupným růstem důležitosti EU pro komunální aktéry [srov. Verband der bayerischen Bezirke 2002]. První se zformovala reprezentace na horizontálním principu zastupující německé komunální svazy. V roce 1991 byla v Bruselu založena Evropská kancelář německé komunální správy (Eurocommunale) zastupující 3 velké celoněmecké komunální asociace.²⁶ Kancelář měla tři zaměstnance a jejím hlavním cílem bylo shromažďovat informace relevantní pro obce [Wollmann, Lund 1997: 63]. Vzhledem k dynamickému rozvoji evropských kanceláří jako uznávaného aktéra v oblasti prosazování komunálních zájmů se tento subjekt v roce 2004 rozdělil na tři oddělené nezávislé instituce totožné s pů-

²⁵ Klaus M. Nutzenberger je ředitelem Evropské kanceláře Německého svazu měst a obcí.

²⁶ Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutscher Landkreistag – Německý sněm měst, Německý svaz měst a obcí, Německý sněm krajů [Wollmann, Lund 1997: 63].

vodními zakladateli. Tím se jejich možnost zacílit svoje aktivity a lépe tak zastupovat svoji klientelu, tedy obce či kraje, zvýšila [srov. Egger 2003: 99].

V roce 1992 vznikla také první z regionálních evropských kanceláří, tj. Evropská kancelář bavorských komun.²⁷ Založení sdružení bavorských okresů provázely obavy z nedostatku kooperace mezi všemi aktéry [Verband der bayerischen Bezirke 2002]. V pořadí vzniku regionálních evropských kanceláří ale brzy následovaly Evropská kancelář bádensko-württemberských obcí (1999) a Evropská kancelář saských obcí (2000) [Münch 2006: 237].

Výjimečné reprezentace dosáhly spolkové země Sasko, Bavorsko či Bádensko-Württembersko, které mají jak kanceláře stálých zastoupení spolkových zemí, tak i zastoupení komunálních zájmů. Důvodem, proč právě tyto tři spolkové země zřídily své komunální zastoupení vedle svého klasického stálého zastoupení, jsou především jejich silné komunální tradice a také úzká spoluprací těchto tří spolkových zemí v posledních 20 letech [Egger 2003: 100]. Chce-li zástupce obce či kraje těchto tří spolkových zemí řešit svůj problém, má řadu možností. Je prakticky jedno, osloví-li stálé zastoupení své spolkové země, či komunální zastoupení své země, nebo celoněmecký komunální svaz. Všechny kanceláře spolu úzce spolupracují a danou žádost konzultují tak, aby danému aktérovi co nejlépe vyšly vstříc [rozhovor s Andreas Maisch ze dne 6. 3. 2009, dále rozhovor se Susanne Długaiczky²⁸ ze dne 6. 3. 2009].

4.3 Praxe evropských kanceláří

Evropské kanceláře mají kombinovaný úkol. Zprostředkovávají kontakty, organizují setkání a udržují vzájemnou informovanost.²⁹ K vytvoření evropské kanceláře je obecně možné využít několika modelů. Může se jednat o přímou reprezentaci například kraje, či obce, kdy reprezentant představuje zaměstnance veřejné správy, či samosprávy. Tento typ úkolu může být také zajištěn pro subregionálního aktéra formou služeb profesionálního lobbisty. Model zastoupení lze sdílet s obchodními subjekty a tím náklady na udržení kanceláře rozložit mezi veřejné a soukromé zdroje. Společným jmenovatelem jednotlivých řešení je skutečnost, že evropské kanceláře jsou z hlediska personálu spíše malými zařízeními. Typicky se skládají z vedoucího kanceláře, jeho zástupce a jednoho či dvou asistentů či administrativních pracovníků. Celkový počet zaměstnanců se tak v praxi pohybuje mezi třemi a čtyřmi, přičemž kromě zmíněných pracovníků přijímají kanceláře i omezený počet stážistů (více viz portál Evr. kanceláře bavorských obcí, portál Německého svazu měst a obcí, apod.).

Komise přirozeně preferuje kontakt s aktérem, který je maximální reprezentativní a pro řešení konkrétní kauzy je jeho postoj podstatný. [Michalowitz 2004: 61] V případě volby konkrétní strategie proto vždy aktér stojí před otázkou, zda divergence zájmů obrovského počtu členských obcí či krajů u horizontální střešových aktérů není nevýhodou, převažující nad jeho reprezentativností. Jinými slovy, zda je vhodnější silný aktér s heterogenní členskou základnou, či formálně slabší aktér s homogenní základnou. Jak zdůrazňuje Egger, právě evropské kanceláře celoněmeckých komunálních svazů skepticky pohlížejí na komunální kance-

²⁷ V roce 1998 se k Bavorsku připojily Sasko a Bádensko-Württembersko a vytvořily společnou kancelář, jakkoliv formálně se jedná o tři nezávislá komunální zastoupení [Verband der bayerischen Bezirke 2002].

²⁸ Suzanne Długaiczky je referentkou Zastoupení země Dolní Sasko při EU.

²⁹ Význam evropských kanceláří pro lokální politickou sféru a její management lze ilustrovat na městě Řezno. To pro koordinaci evropské agendy vytvořilo speciální pozici koordinátora EU, který v případě podání projektu k Evropské komisi koordinuje zapojení evropské kanceláře, která může ve prospěch města lobovat. [rozhovor s Klausem Grepmeierem ze dne 17. 3. 2011].

láře Bavorska, Saska a Bádenska-Württemberska, neboť nevěří, že tyto mohou mít dostatečně silný hlas při lobbistických aktivitách [Egger 2003: 100]. Tento argument o slabém vlivu zemských komunálních reprezentací, je ale oslaben faktem, že jejich hlavní aktivitou není lobbistická činnost, ale spíše zprostředkování kontaktů pro obce a poskytování informací „z první ruky“. Hovoříme přirozeně o neformální rovině vztahů, protože spolkový, ale i na první pohled významnější celoněmecký aktér je fakticky vyloučen ze všech formalizovaných kontaktů typu oficiální slyšení či účast na expertních grémiích. [Rechlin 2004: 42]. Pro tyto účely Komise upřednostňuje spíše celoevropské reprezentace.

Mezi Evropskou komisí a evropskými kanceláři bezesporu funguje silná kooperace. Je tak patrné, že na jedné straně je kancelář celoněmeckého komunálního svazu pro Komisi vysoce akceptovaným partnerem, na druhé straně je však kvůli nadměrnému počtu obcí, které zastupuje, oslabena její informační a do jisté míry i mediační funkce. Tu naopak lépe splňují menší kanceláře Saska, Bavorska či Bádenska-Württemberska. Informace o EU tak členské obce celoněmeckých komunálních svazů mohou obdržet pouze z pravidelně vydávaného žurnálu [Rechlin 2004: 43], kdežto obce zmíněných třech spolkových zemí se mohou mnohem více spolehnout na přímé informace od svých vlastních komunálních kanceláří, požádají-li o ně.

Zajímavou výzvou je proto také debata o budoucnosti evropských kanceláří komunální sféry, která postupně posiluje a požaduje silnější postavení v rámci formálních unijních struktur. Např. již 2. výroční zpráva Evropské kanceláře německého svazu měst uvádí, že „existují snahy evropské kanceláře pokud možno institucionalizovat vztahy s Evropskou komisí“ [Europabüro des Deutschen Städtetages 2004: 6]. Jako příklad daná zpráva uvádí spolupráci v oblasti životního prostředí prostřednictvím „ad-hoc Waste Management Committee“, ve kterém zasedají komunální svazy včetně RGRE spolu se zástupci DG Životní prostředí. [Europabüro des Deutschen Städtetages 2004: 6].

4.3.1 Příklad působení komunální kanceláře

V praxi je přístup k evropské komunální kanceláři níže ilustrován na Evropské kanceláři saských komun.³⁰ Sasko nepředstavuje z ekonomického hlediska příklad vymykající se přespříliš celoněmeckému průměru. Na druhé straně se jedná o východní spolkovou zemi, tedy spíše méně rozvinutou ve srovnání se západem Německa. Zvolení daného příkladu má potenciál demonstrovat, že založení podobné komunální kanceláře v dalších zemích není otázkou finanční, ale politického konsenzu. Potenciálně tak může svoji evropskou komunální kancelář založit jakákoliv spolková země.

Tzv. Evropská kancelář saských komun³¹ si stejně jako její německá mateřská organizace klade za cíl poskytovat informace saským obcím, jejich svazkům a krajům, stejně jako zastupovat jejich zájmy v Bruselu. Z hlediska spektra témat je nasnadě, že se bude jednat především o oblast regionální politiky. Naznačují to stanovky, které mimo jiné deklarují „podporu saským obcím v oblasti čerpání z fondů“ [srov. Europabüro der sächsischen Kommunen 2006: 5]. Z provedených rozhovorů se zástupci vybraných obcí na území Saska vyplynulo, že Evropská kancelář saských komun je využíváným partnerem v Bruselu [rozhovor s Antje Weber³² ze dne 28. 11. 2008, rozhovor s Andreas Heinrich ze dne 3. 12. 2008, rozhovor s Manuela Nützenadel

³⁰ Evropská kancelář saských obcí byla založena v roce 2000 jako poslední z trojice existujících zemských komunálních kanceláří [Münch 2006: 237].

³¹ Europabüro der sächsischen Kommunen.

³² Antje Weber je úřednicí kanceláře pro hospodářskou podporu města Cvikov.

ze dne 9. 12. 2008, rozhovor se Stefan Barton³³ ze dne 9.12.2008, rozhovor s Robert Krieger z 11. 3. 2009], jakkoliv ne vždy se stejným cílem. Může se jednat o informace k dotačním programům [Engelhardt, Gross 2002: 8, rozhovor s Jan Ehnert³⁴ ze dne 17. 11. 2008], nebo k prosazení svého zájmu. Prosazení zájmu však nemá většinou podobu aktivní lobbistické činnosti evropské kanceláře, ale spíše zprostředkování kontaktu obcím na úředníky institucí EU, kde mohou obce či kraje samy svoje záměry projednat. Odhadem Evropská kancelář saských komun zprostředkuje cca 50 přímých kontaktů obcí s úředníky evropských institucí ročně [rozhovor s Carsten Klenke ze dne 28. 10. 2010]. Kontakty jsou přesně zacílené a z dlouhodobého hlediska jsou pro komunální aktéry přínosné. [rozhovor s Carsten Klenke ze dne 28. 10. 2008].

5. Závěr

Cílem příspěvku bylo zmapovat podstatní aktéry v aréně veřejných zájmů a zhodnotit činnost evropských kanceláří jako bruselského kontaktního bodu německých subregionálních a lokálních aktérů. Volba německého případu byla dána mírou decentralizace země a dobře fungujícím modelem prosazování komunálních zájmů.

Na provedené sondě německých subregionálních aktérů je patrné, že se tyto aktéři neomezují na využívání klasické vertikální hierarchie spolkového uspořádání, ale vytváří postupně vlastní politiku přibližování přístupovým bodům k unijnímu lobbingu – evropské kanceláře. Evropské kanceláře mají tendenci prezentovat se jako potřebný mezičlánek mezi obcemi, resp. komunálními svazy a institucemi EU, tedy jako dozorčí instituce v rámci systému včasného varování. Z rozhovorů s pracovníky evropských kanceláří vyplynulo, že se jedná o poměrně úspěšně využívaný kanál, a co je nejdůležitější, jedná se o kanál obousměrný. Ukázalo se tak, že evropské kanceláře vybraných aktérů lze označit jako aktivní lobbistické aktéry prosazující zájmy svých členů, tj. krajů a měst. Navíc je patrné, že evropské kanceláře neprosazují pouze společný zájem všech obcí, které zastupují, nýbrž na požádání i partikulární zájmy jednotlivých obcí formou sjednání schůzky s úředníky Komise či europoslanci.

Rámec budoucího výzkumu reprezentací subregionálních aktérů lze směřovat podél dvou charakteristických funkčních linií těchto struktur:

- Úspěšná mediátorská funkce: Evropské kanceláře prokazatelně zprostředkovávají kontakty obcím a krajům, které vedou k přímé interakci obcí s úředníky EU, typicky však s europoslanci.
- Informační funkce: Evropské kanceláře díky své neustálé přítomnosti v blízkosti centrálních rozhodovacích orgánů využívají možnosti získávat a následně předávat informace.

Debata o vhodnosti samostatné reprezentace subregionálních zájmů odráží částečné nepochopení působení evropských kanceláří. Provedená sonda dokládá, že evropské komunální kanceláře jako specifický kontaktní bod v Bruselu byly doposud schopny obhajovat a naplňovat definici svojí činnosti. Zájmy prosazované na úrovni subregionální a regionální prozatím nevykazují znaky protichůdného působení, naopak jsou kooperativní. Tyto kanceláře se totiž narozdíl od celoněmeckých reprezentací nesnaží primárně o prosazování zájmů v oblasti legislativy, ale omezující se na informování obcí o záležitostech se

³³ Stefan Barton je pracovníkem vládního prezidia Lipsko.

³⁴ Jan Ehnert je pracovníkem Úřadu pro evropské a mezinárodní záležitosti města Drážďany.

specifickým regionálním dopadem, případně také zprostředkovávají kontakty.

Evropské kanceláře lze tedy závěrem označit jako zajímavou rodící se aktivitu, která je doposud hodnocena ze strany subregionálních aktérů pozitivně. Hlavní problém leží nikoliv v jejich nefunkčnosti, ale v jejich nedostatečném využívání především ze strany středních a menších měst, která doposud zachovávala konzervativní přístup a jistou skepsi k prosazování komunálních zájmů v Bruselu.

Záměrem textu bylo nabídnout nové a smysluplné téma budoucího výzkumu, nikoliv produkovat verifikované závěry. Výše nastíněné poznatky o chování a strategii německých měst a obcí jsou přirozeně limitovány charakterem výzkumu z hlediska jeho parametrů. Pro následující výzkumy se tak nabízí především aplikace kvantitativních metod výzkumu, které mohou poskytnout poněkud přesnější a detailnější obraz o využívání evropských kanceláří jako kontaktního bodu měst. Jinou zajímavou badatelskou výzvou je zprostředkování komparativní perspektivy reflektující situaci i v dalších zemích EU, zvláště s ohledem na koncept regionalismu.

LITERATURA A ZDROJE:

- BEICHELT, T. (2009). *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*. 1. vyd. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 364 s. ISBN 978-3-531-15141-0.
- CINI, M. (2003). The European Commission: An Unelected Legislator? In SCHENDELEN, R.; SCULLY, R. (eds.) *The Unseed hand. Unelected EU Legislator?* 1st edition. London. Frank Cass, 2003, s. 14 - 26. ISBN: 0-7146-5564-3.
- COCK, C. de (2010). *ILobby.eu: survival guide to EU lobbying, including the use of social media*. 1st edition. Delft: Eburon. 234 s. ISBN 978-90-5972-439-6.
- DRULÁK, P., KÖNIGOVÁ, L., KRATOCHVÍL, P. (2004). Podíl obecných a krajských samospráv na zahraniční politice ČR. Dostupný z WWW <<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=30729>> [cit. 2012-12-11].
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Dostupný z WWW <www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> [cit. 2011-12-05].
- GREENWOOD, J. (2011). *Interest representation in the European union*. 3rd edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 288 s. ISBN 978-0-230-27194-4.
- EGGER, D. (2003). *Europa der Kommunen? Die deutschen Kommunen im europäischen Mehr-ebenensystem*. Freie wissenschaftliche Arbeit zur Erlangung des Grades eines Diplom-Staatswissenschaftlers. München: Fakultät für Sozialwissenschaften. Universität der Bundeswehr, 138 s. Dostupný z WWW: <http://www.staatswissenschaft.de/pdf/Europa_der_Kommunen.pdf> [cit. 2011-12-05].
- ENGELHARDT, C.; GROSS, G. (2002). *Organisation und Arbeit von Kommunen in der Europäischen Union*. Dostupný z WWW: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/1.5/PBGD/Archiv_Veroeffentlichungen_der_13.WP/NRW_und_die_EU/Kommunen_in_der_EU_-_Organisation_und_Arbeit,_Mr_2002.pdf> [cit. 2011-12-05].
- Europabüro der sächsischen Kommunen. *Europa in Sachsen. Ansprechpartner/innen für die kommunale Europaarbeit, 2006*. Dostupný z WWW: <<http://www.landkreistag-sachsen.de/landkreistagdok/dok/N1SHwNYFEpaF6sgBkpTFCvQNfE8gbpsJacnys1kG4rTJ->

- TUSYHy/Europa%20in%20Sachsen%2001.09.2006.pdf> [cit. 2011-12-05].
- Europabüro des Deutschen Städtetages. 2. Jahresbericht des Europabüros des Deutschen Städtetages 2003/2004, 2004. Dostupný z WWW: <<http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/verschiede/11.pdf>> [cit. 2011-12-05].
- MAENNLE, Philipp Andreas. 2003. Kommunale Interessenvertretung in Brüssel – Lobbying im Zeichen des Widerspruches, [cit. 2011-12-05]. Dostupný z WWW: <http://www.landkreistag-bw.de/aktuell/zeit/2003/mat/LKN3_03_218_220.pdf>.
- MICHALOWITZ, I. (2004). *EU Lobbying. Principal, Agents and targets: strategic interest intermediation in EU policy-making*. Monster: LIT Verlag. 321 s. ISBN 3-8258-7723-x.
- MÜNCH, C. (2006). *Emanzipation der lokalen Ebene?* 1. vyd. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 309 s. ISBN 978-3-531-14850-2.
- Prezentace Carstena Klenke, vedoucího Evropské kanceláře saských komun. Dostupný z WWW <www.slpb.de/dokumente/veranstaltung_materialien/1161782231/europabuero_brussel.pdf> [cit. 2011-12-05].
- RECHLIN, S. (2004). *Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union – Betroffene Objekte oder aktive Subjekte?* Dostupný z WWW: <<http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2004/iv04-101.pdf>> [cit. 2011-12-05].
- SOLDATOS, P., MICHELMANN, J.H. (1992). Subnational units' paradiplomacy in the context of European integration. *Journal of European Integration*, Vol. 15. ISSN 0703-6337
- SCHENDELEN, R. van. (1993). Introduction. The Relevance of National Public and Private EC Lobbying. In SCHENDELEN, R. van (ed.). *National Public and Private EC lobbying*. 1. vyd. Aldershot: Dartmouth, s. 1-22. ISBN 1-85521-368-0.
- SCHENDELEN, R. van. (2004). *Jak lobbovat v Evropské unii. Aneb Machiavelli v Bruselu*. Brno: Centrum strategických studií a Barister&Principal. 356 s. ISBN 80-903333-2-X.
- Smlouva o fungování EU. (2008). In *Lisabonská smlouva: konsolidovaný text Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy*. Praha. Úřad vlády České republiky. ISBN: 978-80-87041-38-3.
- TANASESCU, I. (2009). *The European Commission and Interest Groups*. Brussels: VUBREESS. 286 s. ISBN 978-90-5487-546-8.
- THALER, A. (2007). *Aufgaben und Möglichkeiten der Europa-Arbeit auf kommunaler Ebene*. Dostupný z WWW <http://www.kreis-pinneberg.de/pinneberg_media/Dokumente/Referat+I/R1_03_EU.pdf> [cit. 2011-12-05].
- Verband der bayerischen Bezirke – Geschäftstelle (2002). *10jähriges Bestehen des Europabüros der bayerischen Kommunen*. Rundschreiben Nr. 112/2002. Dostupný z WWW <http://www.bay-bezirke.de/downloads/9d52ffb915ac54229042c079e532b75f_rs%20112%202002.pdf> [cit. 2011-12-05].
- WESTLAKE, M.; Galloway, D. (2004). *The Council of the European Union*. 3rd edition. London: John Harper Publishing. 456 s. ISBN 0-9536278-8-8.
- WOLLMANN, H. (2000). Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein „Auslaufmodell“? Dostupný z WWW <<http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/hw2000-auslaufmodell.pdf>> [cit. 2011-12-05].
- WOLLMANN, H.; LUND, S. (1997). European Integration and the Local Authorities in Germany: Impacts and Perceptions, In GOLDSMITH, M. J. F.; KLAUSEN, K. K. (eds.). *European Integration and Local Government*. Cheltenham: Elgar, Edward Publishing, s. 57-74. ISBN 978-1-85898-492-6.

6.2 Rozhovory s relevantními úředníky

- Rozhovor s Andreas Heinrich, vedoucím Úřadu pro krajský rozvoj kraje Budyšín, ze dne 3. 12. 2008.
- Rozhovor s Andreas Maisch, pracovníkem Zastoupení země Bádensko-Württembersko při EU, ze dne 6. 3. 2009.
- Rozhovor s Antje Weber, pracovnící kanceláře pro hospodářskou podporu města Cvikov, ze dne 28. 11. 2008.
- Rozhovor s Carsten Klenke, vedoucím Evropské kanceláře saských komun, ze dne 28. 10. 2008.
- Rozhovor s Dusan Conka, pracovníkem Úřadu krajského rady kraje Sächsische Schweiz-Ost-
terzgebirge, Referátu pro regionální rozvoj, ze dne 5. 12. 2008.
- Rozhovor s Jan Ehnert, pracovníkem Úřadu pro evropské a mezinárodní záležitosti města
Drážďany, ze dne 17. 11. 2008.
- Rozhovor s Klaus Grepmeier, EU koordinátorem města Řezno, ze dne 17. 3. 2011.
- Rozhovor s Klaus M. Nutzenberger, ředitelem Evropské kanceláře Německého svazu měst a
obcí, ze dne 28. 10. 2008.
- Rozhovor s Manuela Nützenadel, pracovnící Úřadu krajského rady kraje Mittelsachsen, ze
dne 9. 12. 2008.
- Rozhovor s Robert Krieger, pracovníkem Odboru pro městský rozvoj a statistiku města
Braunschweig, Oddělení pro evropské záležitosti, ze dne 11. 3. 2009.
- Rozhovor se Stefan Barton, pracovníkem vládního prezidia Lipsko, ze dne 9. 12. 2008.
- Rozhovor se Stefan Schneider, asistentem europoslance Jürgena Schrödera, ze dne
7. 11. 2008.
- Rozhovor se Suzanne Długaiczuk, referentkou Zastoupení země Dolní Sasko při EU, ze dne
6. 3. 2009).
- Rozhovor s Thomas Wobben, pracovníkem Zastoupení Saska – Anhaltska při EU, ze dne
4. 3. 2009.

6.3 Internetové zdroje

- Oficiální portál CEMR. Dostupný z WWW <www.ccre.org>. [cit. 2011-12-05].
- Oficiální portál Evropské kanceláře bavorských obcí. Dostupný z WWW <www.ebbk.de>
[cit. 2011-12-05].
- Oficiální portál německého svazu měst a obcí. Dostupný z WWW <www.dstgb.de>
[cit. 2011-12-05].
- Oficiální portál Eurocities. Dostupný z WWW <<http://www.eurocities.eu>> [cit. 2011-12-05].