

# Pravicová řešení politických výzev pro rok 2017

Ed. Lucie Tungul



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



Vydalo nakladatelství ©Jutty, Přerov, 2016.

Tato publikace je společným počinem Wilfried Martens Centre for European Studies, Konrad Adenauer Stiftung, a TOPAZu. Tato publikace byla financována Evropským parlamentem. The Wilfried Martens Centre for European Studies, Konrad Adenauer Stiftung, TOPAZ a Evropský parlament na sebe neberou žádnou odpovědnost za fakta či názory vyjádřené v této publikaci ani za jakékoli další využití informací v ní obsažených. Plná odpovědnost leží na autorech publikace.

Všechna práva vyhrazena. Není povoleno kopírovat, reprodukovat nebo znovu vydávat obsah této publikace, s výjimkou osobní potřeby. Všechny ostatní formy vyžadují povolení vydavatele. Kontakt:

©TOPAZ

Újezd 450/40

118 00 Praha 1-Malá Strana

Více informací na: <http://www.top-az.eu/home/>

Zpracování této publikace bylo dokončeno v roce 2016.

ISBN: 978-80-270-0832-2

# OBSAH

<b>O partnerech projektu .....</b>	<b>5</b>
<b>O autorech .....</b>	<b>9</b>
<b>Předmluva .....</b>	<b>13</b>
<b>Zkratky .....</b>	<b>17</b>
<b>Úvod .....</b>	<b>21</b>
<b>Kapitola 1:</b>	
<b>Česká zahraniční politikaa Evropská unie .....</b>	<b>27</b>
<b>Kapitola 2:</b>	
<b>Bezpečnost a migrace: vyvažování mezi bezpečností vnějších hranic a povinností chránit .....</b>	<b>37</b>
<b>Kapitola 3:</b>	
<b>Ekonomické náklady a přínosy členství v EU z pohledu České republiky .....</b>	<b>49</b>
<b>Kapitola 4:</b>	
<b>Podpora malého a středního podnikání v oblasti inovací finančními a investičními mechanismy .....</b>	<b>61</b>
<b>Kapitola 5:</b>	
<b>Ochrana životního prostředí: řešení v návratu k dynamickému přístupu 90. let .....</b>	<b>71</b>
<b>Kapitola 6:</b>	
<b>Český stranický systém v roce 2016: silící populismus, trend personalizace a antistranické postoje .....</b>	<b>81</b>
<b>Kapitola 7:</b>	
<b>Lokální a regionální politika .....</b>	<b>91</b>
<b>Kapitola 8:</b>	
<b>Média a politická komunikace .....</b>	<b>109</b>
<b>Kapitola 9:</b>	
<b>Občanské vzdělávání: Demokracie potřebuje demokraty .....</b>	<b>119</b>
<b>Závěr .....</b>	<b>131</b>
<b>Použité zdroje a literatura .....</b>	<b>135</b>



# 0 partnerech projektu



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



**TOPAZ** vznikl v roce 2012 jako vzdělávací a think tanková platforma politické strany TOP 09 inspirovaná podobnými projekty v zahraničí. Jeho posláním je otevírat diskusi o konzervativních idejích s širší stranickou i nestranickou veřejností. Jádrem činnosti jsou debaty o celospolečenských tématech s nezávislými odborníky, spolupráce s expertními komisemi TOP 09, fundraising, vytváření názorových alternativ k výstupům veřejné správy, a tvorba analytických a koncepčních materiálů pojednávajících o jednotlivých problematikách a navrhuje alternativní řešení.

**Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)** je německá politická nadace, jejímž úkolem je uchování duchovního dědictví prvního německého kancléře Konrada Adenauer. Základními principy Konrad-Adenauer-Stiftung jsou svoboda, spravedlnost, solidarita a subsidiarita. Hlavním posláním Konrad-Adenauer-Stiftung je podpora křesťansko-demokratických hodnot v politice i ve společnosti, posilování demokracie a právního řádu, podpora evropské integrace, zintenzivnění transatlantické spolupráce a rozvojová spolupráce.

**The Wilfried Martens Centre for European Studies (WMCES)** bylo založeno v roce 2012 jako politická nadace a oficiální think tank Evropské lidové strany (EPP). The Martens Centre má čtyři cíle: podporovat pravicové myšlení, přispět k formulaci evropských a národních politik, sloužit jako rámec pro národní politické nadace a členy akademické obce, a stimulovat veřejnou debatu o EU. Prosazuje proevropské myšlení vycházející z křesťansko-demokratických, konzervativních a jim příbuzných politických hodnot.





**0 autorech**



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



**Ladislav Cabada** je docentem politologie na Metropolitní univerzitě v Praze, V akademickém roce 2016/2017 působí na Národní univerzitě veřejné správy v Budapešti. Působí také jako spolueditor odborného časopisu *Politics in Central Europe*. Od roku 2012 je předsedou *Středoevropské politologické asociace* (CEPSA).

**Vít Dostál** je ředitelem Výzkumného centra AMO, odborně se zaměřuje na středoevropskou spolupráci, polskou zahraniční a vnitřní politiku a českou zahraniční a evropskou politiku.

**Martin Hanzlík** je investiční bankéř a konzultant s praxí na finančních trzích. Působil jako Generální zmocněnec vlády ČR při vyjednávání s Evropskou komisí o nastavení rámce inovativních finančních nástrojů v rámci Evropských investičních a strukturálních fondů. Jako poradce působil na Ministerstvu financí, Ministerstvu pro místní rozvoj, Úřadu vlády ČR, Ministerstvu průmyslu a obchodu, Ministerstvu pro životní prostředí, byl poradcem vedení Českomoravské záruční a rozvojové banky při zpracování projektu transformace banky na rozvojovou a investiční banku po vzoru EIB.

**Reda Ibrah** vystudoval politologii a evropská studia na Univerzitě Palackého v Olomouci a evropská studia na Masarykově univerzitě v Brně. Pracoval v EUTISu (2005–2012) a v roce 2014 byl jmenován předsedou výkonné rady think tanku TOPAZ. Zaměřuje se na státní správu a řízení fondů EU, projektový management a zahraniční vztahy.

**Kryštof Kruliš** je analytikem Výzkumného centra AMO se zaměřením na vnitřní trh a právo EU a vztah EU a anglofonních zemí.

**Aleš Kudrnáč** dokončuje doktorské studium na Katedře politologie a evropských studií na Univerzitě Palackého v Olomouci a pracuje jako odborný pracovník v oddělení Sociologie politiky Sociologického ústavu Akademie věd ČR, v.v.i. Je členem hlavního týmu Proměny české společnosti (2015-2018). Jeho výzkum se zaměřuje především na politické postoje, hodnoty a chování mladých lidí.

**Lubor Lacina** byl v roce 2016 jmenován profesorem v oboru management a ekonomika. Od roku 1992 působí na Ústavu financí Mendelovy university v Brně. Těžiště vědeckovýzkumné a publikační činnosti spočívá v oblasti problematiky měnové integrace a členství České republiky v Evropské unii. V roce 2009 získal titul Jean Monnet Chair in European Economic Studies. Od roku 2014 řídí aktivity think tanku Mendelovo evropské centrum.

**Bedřich Moldan** je profesorem na Univerzitě Karlově v Praze, kde také působí jako zástupce ředitele Centra pro otázky životního prostředí. Věnuje se problematice indikátorů udržitelného rozvoje a různým aspektům propojení vědy a politiky. V roce 1990 byl prvním českým ministrem životního prostředí a v letech 2004-2010 byl členem Senátu Parlamentu ČR. Působil i v řadě zahraničních institucí, byl

předsedou Výboru OSN pro udržitelný rozvoj (2001) a vědeckého výboru Evropské agentury pro životní prostředí (2000-2006).

**Vít Novotný** je výzkumný pracovník při Wilfried Martens Centre for European Studies. Má na starosti oblast práva a vnitřních záležitostí, nové společenské výzvy, etiku a náboženství, a odpovídá za výzkumnou spolupráci s členskými nadacemi. Vzdělání získal v České republice, USA a Skotsku, má postgraduální tituly v oborech klinická farmacie, evropská studia, veřejná správa a politologie.

**Jan Outlý** je politologem na Metropolitní univerzitě Praha a zastává též funkci starosty obce. Na univerzitě přednáší kurzy zaměřené na český politický systém, komparaci moderních demokracií a věnuje se volebním a stranickým systémům. Je odborníkem v oblasti financování politické soutěže, působil například jako konzultant organizace GRECO v rámci Rady Evropy.

**Alena Resl** vystudovala politologii a mezinárodní vztahy na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy a evropská studia na Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Profesně se věnuje občanskému vzdělávání již 12 let. Působila v Asociaci pro mezinárodní otázky a think tanku Evropské hodnoty, v současné době pracuje v Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Loredana Teodorescu** je hostující lektorkou při Wilfried Martens Centre for European Studies. Zabývá se vnitřními záležitostmi EU, zejména migrací, azylem a hranicemi, a vztahem mezi evropskou vnitřní bezpečností a vnějšími vztahy. Dokončuje doktorská studia v oboru politologie, ve své práci řeší migraci a vnější akce EU.

**Lucie Tungul (Tunkrová)** vystudovala mezinárodní vztahy na Miami University v Ohio a politologii a evropská studia na Univerzitě Palackého v Olomouci. Deset let působila na Fatih University v Istanbulu. Zaměřuje se na evropskou integraci, zejména europeizaci, demokratizaci, rozhodovací procesy, migraci, a otázku evropské identity.

# Předmluva

Marek Ženíšek



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



Do rukou se nám dostává publikace TOPAZu připravená ve spolupráci s Wilfried Martens Centre for European Studies a za podpory Konrad-Adenauer Stiftung s názvem Pravicová řešení politických výzev pro rok 2017. Publikace se pomocí několika odborných textů snaží reflektovat různé události, tendence či výzvy v roce 2016. Osobitým způsobem každého z autorů poukazuje na trendy v politice v tomto roce u nás i v zahraničí.

Od svého vzniku v roce 2012 je jádrem činnosti spolku TOPAZ pokračování ve vzdělávacích aktivitách a to nejenom směrem dovnitř politické strany, ale i mimo ni. Je proto přirozené, že se TOPAZ chce skrze své aktivity soustředit na debatu o celospolečenských tématech a to zejména s odbornou veřejností. Následující texty jsou pro mne příkladem toho, že se tato cesta ukazuje jako rozumná a správná a troufnu si tvrdit, že i úspěšná.

Jsem proto velmi rád, že publikace byla připravena společně jako výsledek úspěšné spolupráce těchto tří organizací na evropské úrovni. K dispozici je ve dvoujazyčné verzi, v češtině a angličtině. Formou i obsahem naplňuje nároky, které jsou na odbornou publikaci kladeny na akademické půdě. TOPAZ tak naplňuje svou další působnost a tou je činnost publikační a vědecká.

Cením si ochoty a zápalu všech, kteří se rozhodli na tomto prvním čísle podílet a spolu s námi oslovit nejenom členy, voliče a příznivce strany TOP 09 ale i širokou českou a mezinárodní veřejnost v řadě klíčových otázek týkajících se zahraniční politiky, vztahu České republiky a Eurozóny, důsledků nedávného referenda ve Spojeném království nebo fenoménu populismu nejenom v České republice či životního prostředí, inovací a konkurenceschopnosti, krajských a senátních voleb v roce 2016, politického marketingu či občanského vzdělávání.

Věřím, že tato publikace zaujme nejednoho čtenáře a díky svému obsahu se může pro řadu z nich stát konkrétním zrcadlem pomalu končícího roku 2016.





# Zkratky



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



AMO	Asociace pro mezinárodní otázky
AV ČR	Akademie věd České republiky
BIF	Baltský inovační fond
CEMES	Centrum pro mediální studia
CETA	Komplexní hospodářská a obchodní dohoda
CNC	Czech News Center
COŽP	Centrum pro otázky životního prostředí
ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
ČSAV	Československá akademie věd
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
ČSÚ	Český statistický úřad
DPH	Daň z přidané hodnoty
DOL	Dunaj-Odra-Labe
EBU	Evropská vysílací unie
ECFR	Evropská rada pro zahraniční vztahy
ECR	Evropská konzervativní a reformní skupina
EET	Elektronická evidence tržeb
EHP	Evropský hospodářský prostor
EIF	Evropský investiční fond
EK	Evropská komise
EPP	Evropská lidová strana
ERM II	Evropský mechanismus směnných kurzů II
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
EUBAM Libya	Mise Evropské unie pro pomoc při integrované správě hranic v Libyi
FoF	Fond fondů
Frontex	Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU
HDP	Hrubý domácí produkt
HMU	Hospodářská a měnová unie
ICCS	Mezinárodní studie občanské výchovy

IFN	Inovativní finanční nástroje
KAS	Konrad Adenauer Stiftung
KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
MF	Ministerstvo financí
MMF	Mezinárodní měnový fond
MSP	Malé a střední podniky
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NATO	Severoatlantická aliance
ODS	Občanská demokratická strana
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OSN	Organizace spojených národů
OSVČ	Osoba samostatně výdělečně činná
PPS	Standard kupní síly
RABIT	Pohraniční jednotky rychlé reakce
RRTV	Rada pro rozhlasové a televizní vysílání
SBOP	Společná bezpečnostní a obranná politika
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SPOZ	Strana práv občanů Zemanovci
STAN	Starostové a nezávislí
TTIP	Transatlantické obchodní a investiční partnerství
UNHCR	Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
USA	Spojené státy americké
WMCES	Wilfried Martens Centre for European Studies
V4	Visegrádská skupina
VV	Věci veřejné
YEPP	Mladá evropská lidová strana

# Úvod

Lucie Tungul a Reda Ifrah



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



Česká republika a Evropská unie (EU) čelily v roce 2016 řadě problémů, které budou mít pokračování i v dalším roce a pravděpodobně se budou řešit až do konce tohoto desetiletí. Mediálně nejžhavějšími tématy byla uprchlická krize a Brexit, obě symbolizující krizi demokratické legitimacy v členských zemích EU, jež se odrážela i ve vnitřní krizi EU. Krize Evropské unie je především vyjádřením neschopnosti a/nebo neochoty členských zemí EU spolupracovat – národní zájmy převažují nad těmi evropskými, a to dokonce i v otázkách, které vyžadují společně řízené úsilí (například příliv migrantů nebo důsledky finanční a ekonomické krize).

Národní státy hrají klíčovou roli v rozhodovacím procesu EU; jejich politické systémy, strany, uspořádání státní správy, politická kultura, současná témata a problémy, to vše a více ovlivňuje evropskou rovinu politiky. Rostoucí míru rozdílnosti v EU částečně způsobují odlišnosti mezi jejími 28 členy, ale také velký počet státních i nestátních aktérů – národní vlády, parlamenty, státní správa, místní samosprávy, politické strany, zájmové skupiny a veřejnost – kteří se přímo či nepřímo podílí na tvorbě politiky a politickém rozhodování na evropské, národní i místní úrovni.

Členské státy mají na EU nepřetržitý krátkodobý i dlouhodobý vliv. Mezi dlouhodobé faktory vlivu se řadí obecný přístup k EU, stav evropského rozhodovacího systému, vnímání EU u veřejnosti, národní politická kultura a převažující ideologie. Krátkodobé faktory zahrnují složení národní vlády (a parlamentu), podporu evropské integrace u veřejnosti v dané chvíli, ekonomickou situaci v zemi a v EU, soudobé problémy, stěžejní témata atd. Všechny tyto faktory spolu vzájemně souvisí a ovlivňují se, zatímco situace v ostatních členských zemích, v EU celkově, ale i v jednotlivých politikách se mění. Vývoj v jedné oblasti kompetence EU a/nebo členském státě nezůstane bez dopadu na EU a její vnitřní i vnější struktury.

Zatímco Brexit a uprchlická krize byly dominantními tématy roku 2016, velká část diskuse také řešila, zda je EU v hluboké krizi, možná nejhlubší od jejího vzniku, s čímž souhlasí mnoho novinářů i občanů. Je možné, že tento negativní přístup zpomaluje evropskou integraci a dost možná i znesnadňuje překonávání velkých problémů současnosti.

Naše publikace sleduje nejpálčivější, ale také méně mediálně vděčná témata národní/regionální a evropské úrovně z pohledu České republiky. Česká republika se v EU řadí mezi středně velké země a v podpoře evropské integrace nepatří mezi příliš produktivní partnery zejména kvůli některým euroskeptickým elitám, které dávají hlasitě najevo svůj nesouhlas s EU a posilují negativní vztah české veřejnosti k evropské integraci. My ale přesto vidíme možnost lepší komunikace mezi Českou republikou a EU. Ta leží v otevření debaty o aktuálních a relevantních tématech, která obě entity spojuje. České pravicové strany nemohou najít v otázce evropské integrace společnou notu a otevřená a konstruktivní diskuse by mohla celou debatu posunout od emočních proslavů k faktům, a tudíž poskytnout české pozici v EU pevnější zázemí k obraně vlastních národních zájmů.

Požádali jsme proto odborníky, aby se zaměřili na vybrané otázky relevantní pro Českou republiku

a zasadili je do širšího evropského kontextu. Cílem bylo poskytnout analýzu současného stavu věcí ve vybraných oblastech a doporučit pravicovým politikům, úředníkům, voličům a sympatizantům, jak tyto problémy v blízké budoucnosti řešit.

V první kapitole Vít Dostál a Kryštof Kruliš řeší důležité otázky české zahraniční politiky včetně doporučení pro Českou republiku, jak přistupovat k jednání o Brexitu tak, aby její pozice reflektovala české i evropské zájmy. Autoři také analyzují obchodní jednání s USA a Kanadou, rozšíření EU a její sousedskou politiku, kde by uvítali ze strany České republiky aktivnější přístup.

Druhá kapitola autorů Víta Novotného a Loredany Teodorescu se specificky věnuje otázce migrační krize a jejím krátkodobým a dlouhodobým dopadům na EU. Česká republika několikrát silně negativně zareagovala na rané i pozdější návrhy EU k řešení uprchlické krize, ale sama přitom nepředložila žádné alternativní návrhy. Více kooperativní přístup by posílil české slovo v procesu evropského rozhodování.

Následně se zaměříme na ekonomické otázky. Lubor Lacina v kapitole 3 analyzuje současné hospodářské okolnosti českého členství v EU a poukazuje na to, že musíme vidět dále než jen v kategoriích „má dáti – dal“ a chápat složitost provázanosti české a evropské ekonomiky. Zaměřuje se i na eurozónu, jíž se Česká republika doposud nestala členem, a analyzuje kladné a záporné stránky nečlenství. Doporučuje, aby svůj statut nečlena Česká republika kompenzovala užší spoluprací s evropským hospodářským jádrem, zejména Německem.

Další kapitola Martina Hanzlíka poukazuje na nedostatky ve financování inovací u technologických malých a středních podniků (MSP). Zdůrazňuje potřebu lepších finančních a investičních nástrojů, které by umožnily vést výstupy vědy a výzkumu ke vzniku komerčních produktů. Česká republika nevyužila některých evropských iniciativ, které jsou ekonomicky výhodnější než obvyklá praxe poskytování dotací, a čelí nebezpečí, že jí ujede vlak, do něhož již nebude schopna naskočit.

Jednou z oblastí v současné české politické debatě neprávem opomíjenou je ochrana životního prostředí. Bedřich Moldan nabízí v kapitole 5 přehled české politiky životního prostředí od konce 80. let do současnosti a ukazuje, že zatímco jsme nejprve byli svědky velkého pokroku, v posledních patnácti letech došlo ke zpomalení reform, a to navzdory trvajícím potřebě zlepšení stavu životního prostředí k dosažení udržitelné úrovně kvality života. Česká republika by měla najít způsob, jak oživit dynamiku 90. let, a přidat se v této oblasti mezi vůdčí, ne zpátečnické, země EU.

Další dvě kapitoly se zaměřují na českou politickou scénu. Ladislav Cabada v kapitole 6 analyzuje českou pravici a hlavní výzvy, kterým dnes čelí, tedy vzestup podnikatelských a antipolitických stran představující možnou hrozbu standardnímu demokratickému a politickému prostředí v zemi. Domnívá se, že české demokratické pravicové strany mohou tomuto tlaku úspěšně čelit, pokud naleznou způsob, jak vzájemně spolupracovat, překonají rozdíly, které je dělí, a zaměří se na liberálně ekonomické politiky a demokratický dialog.



Po analýze národní úrovně se Jan Outlý v kapitole 7 zaměřuje na krajskou a místní úroveň české politiky. Poukazuje na nejdůležitější nedávné změny v otázkách nakládání s majetkem, hospodaření obcí a zavedení registru smluv. Řeší i výsledek podzimních krajských voleb, které v roce 2016 proběhly. Doporučuje zvýšit transparentnost místní a krajské samosprávy a lépe vysvětlit veřejnosti, jaká mají místní a krajské samosprávy práva a povinnosti.

Publikace v závěru řeší ve dvou samostatných kapitolách problematiku politické komunikace a občanského vzdělávání. Lucie Tungul v kapitole 8 popisuje hlavní trendy kolem českých médií a koncept tzv. post-pravdivé společnosti. Jako příklad uvádí dvě témata, jimž česká média věnovala v roce 2016 značnou pozornost a přesahují i na evropskou úroveň, a to uprchlickou krizi a ruskou propagandu. Závěrečná kapitola Aleny Resl a Aleše Kudrnáče analyzuje slabé stránky tradičního přístupu k občanskému vzdělávání v České republice a navrhuje změny za využití příkladů dobré praxe z Německa a Rakouska, které by posílily demokratické principy pluralismu, boje proti indoktrinaci a aplikovaly by klima otevřené třídní diskuse.



# Kapitola I: Česká zahraniční politika a Evropská unie

Vít Dostál a Kryštof Kruliš



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



**Shrnutí:** Kapitola se věnuje oblastem důležitým pro českou zahraniční politiku – Brexitu a budoucnosti EU, obchodním dohodám, rozšiřování EU a evropskému sousedství. Text vychází z teze, že EU, a tedy i ČR se nacházejí v turbulentním, dynamickém a pravděpodobně i transformativním období, kdy dochází k narušení stability evropského integračního procesu. EU čelí výzvám vnitřním i vnějším. Leitmotivem vnitřních procesů je politický populismus, který má zásadní dopad na soudržnost EU. Dokladem může být Brexit nebo případný krach jednání o obchodních dohodách s Kanadou a USA. Vnější procesy zahrnují přítomnost asertivních regionálních velmocí, které s EU nesdílejí stejné hodnoty a usilují o nárůst svého vlivu na úkor EU. EU zároveň ztrácí ve svém sousedství na významu a atraktivitě.

**Klíčová slova:** EU, Brexit, TTIP, CETA, česká zahraniční politika, rozšiřování EU, evropská sousedská politika

## Úvod

Roky 2015 a 2016 znamenaly pro Evropskou unii období nestability, která vycházela zejména z jejího bezprostředního okolí. Po vlnách rozšíření v letech 2004 a 2007 se zdálo, že integrační projekt je úspěšný a především atraktivní. Další státy usilovaly a přidružení k EU, ať už formou plnohodnotného členství (západní Balkán, Turecko), nebo alespoň prostřednictvím určité formy přidružení (státy východní Evropy a Středomoří). Arabské jaro z roku 2011 a Revoluce důstojnosti na Ukrajině z roku 2013/14 však ukázaly, že transformační procesy v těchto zemích byly pouze domnělé a nedostatečné. Vládcí zdejších nedemokratických či semi-demokratických režimů byli buď svrženi lidovými protesty (Egypt, Ukrajina), nebo přistoupili k autoritativnější a násilnější formě vládnutí (Sýrie, Rusko, Turecko). Pouze v některých zemích lze hovořit o skutečně probíhající transformaci (Tunisko, Ukrajina, některé země západního Balkánu).

Kromě nestability vycházející z bezprostředního sousedství zahraniční vztahy EU rozrušily evropský klid i nepředvídatelné procesy v rámci tzv. Západu. Výsledek britského referenda o členství v EU nebo obtížná jednání o obchodních dohodách znamenaly prohloubení nejistoty. Tyto otřesy ukázaly na nutnost znovu se kriticky zamýšlet nad aktuální podobou fungování EU i na potřebu nastavit dlouhodobou a koherentní strategii evropské zahraniční politiky, aby bylo možné čelit dopadům turbulentního stavu v zahraničí. Plnění druhého úkolu bylo zahájeno přijetím Evropské globální strategie (Evropská komise 2016). Cesta k hledání odpovědi na první a mnohem palčivější otázku byla narýsována na neformálním summitu v Bratislavě v září 2016, avšak nejvíce k ní napoví až francouzské prezidentské a německé parlamentní volby konané v roce 2017.

Tato kapitola se věnuje několika oblastem důležitým pro českou zahraniční politiku. Jedná se o Brexit a budoucnost EU, obchodní dohody, rozšiřování EU a evropské sousedství. Zvláštní důraz je kladen na uvedení české reality do evropského kontextu.

## ***Brexit a budoucnost evropské integrace***

Výsledek referenda ve Velké Británii přinesl nutnost zabývat se otázkou, jak se v návaznosti na rozhodnutí v britském referendu bude vyvíjet evropská integrace mezi zbývající sedmadvacítkou a zda a jak budou výsledky referenda reflektovány. Z pohledu České republiky a jejích pozic ve vztahu k zapojení do integračního procesu jde o klíčové záležitosti.

Velká procedurální otázka roku 2016 – kdy bude zahájeno jednání o vystoupení dle článku 50 – bude se začátkem jednání rychle nahrazena problematikou faktického obsahu, k němuž jednání budou směřovat. Zde bude hrát velký význam i vyjednávací strategie. Evropská unie do jednání vstoupí z pozice nedělitelnosti čtyř svobod a tu bude dle svých představitelů podporovat i Česká republika. Tento postoj je principiální pozicí z hlediska soudržnosti evropské integrace, zároveň však nelze vyloučit, že jeho neústupné hájení nemůže nakonec vést až ke krachu jednání. Velké Británii jde zejména o omezení či vyloučení volného pohybu osob. Občané České republiky přitom využívají svobody volného pohybu ve Velké Británii v mnohem nižší míře než občané Polska, Slovenska či pobaltských států. Stále jde o otázku principu mít tuto svobodu zachovánu. V uvedených státech má zachování svobody volného pohybu osob ve Velké Británii mnohem vyšší politické priority. Pozice České republiky by tak neměla opomíjet ani další a pro českou ekonomiku vitálnější zájmy v jednání. Mezi ně patří například zachování přílivu zahraničních investic z Velké Británie a její role při vedení přímých zahraničních investic z třetích zemí, zejména anglicky mluvících, do našeho regionu. Důležitým zájmem je i zachování pozic českých exportérů na trhu ve Spojeném království, s nímž máme výrazně pozitivní saldo obchodní bilance. Uvedené cíle neznamenají, že by Česká republika měla opustit společný postoj jednoty čtyř svobod. Je však důležité, aby vyjednávací pozice neztratila tyto zájmy ze zřetele a přispívala k nalezení dostatečně široké podpory zaručující jejich zachování i do budoucna.

Vedle samotného procesu vyjednávání s Velkou Británií bude nutně paralelně probíhat proces transformace samotné EU. Ta bez Velké Británie bude jiná. Výrazně posílí váha eurozóny a zemím stojícím mimo ni bude s její hlubší integrací nastíněnou v tzv. zprávě pěti předsedů stále více ujíždět vlak, do kterého bude stále obtížnější naskočit. Odchod Británie zároveň otevřel možnost alespoň zvažovat hlubší integraci v oblasti obrany a budování společných obranných kapacit. Tedy krok, který Spojené království dlouhodobě blokovalo z obav o oslabení transatlantické vazby, a to i přesto, že ze strany Spojených států se spíše ozývaly hlasy po větším zapojení EU do globálních záležitostí i za cenu, že by to bylo právě skrze metody užší integrace na evropském kontinentě. Konstelace na domácí politické scéně a současný napjatý stav na mnoha místech na jižní i východní hranici EU, který posouvá pozornost celé české veřejnosti k narůstající akcentaci bezpečnostní agendy, pak nasvědčují tomu, že by se Česká republika mohla od samého počátku aktivně zúčastnit projektu v oblasti rozvíjení společných obranných kapacit. V politické rovině by tento postoj mohl kompenzovat českou zdrženlivost vůči vstupu do eurozóny.

Odchod Velké Británie však zároveň přinese i výrazné oslabení integračního procesu v mnoha oblastech,

kteří jsou pro Českou republiku důležité. Ostrovní politika bývala často mylně označována za silněji euroskeptickou, než je tomu ve zbytku EU. Británie nebyla řazena mezi tahouny integračního procesu. Tento pohled však v řadě oblastí neodpovídá skutečnosti (Kruliš 2014). Od 80. let byla proponentem liberalizace. V současnosti se tato její role výrazně projevovala zejména v tlaku na dokončení liberalizace trhu služeb, v oblasti digitální či sdílené ekonomiky.

### ***Obchodní dohody CETA a TTIP a nová role Německa***

Velkou ztrátou pro integrační proces pak bude i utichnutí silného britského hlasu požadujícího aktivní roli EU při liberalizaci mezinárodního obchodu a propojování EU s dalšími globálními ekonomikami, jako je USA, Kanada, Japonsko či Indie. Bez britské podpory se tato jednání mohou zadržet na dlouhé roky. Pomyslný vlak zde pak neujezdí jen České republice, ale celé EU. Výrazným způsobem k tomu přispěla i reakce Evropské komise, která v návaznosti na výsledky referenda v Británii ustoupila členským státům a souhlasila s tím, že již nadále nebude prosazovat interpretaci, dle které je uzavírání dohod o zónách volného obchodu nové generace plně pokryté výlučnou pravomocí EU, a souhlasila s ratifikací dohody CETA s Kanadou coby tzv. smíšené smlouvy v národních parlamentech. Výsledek hlasování parlamentu Valonského regionu pak přinesl šok v podobě smetení ze stolu více jak sedmi let vyjednávacího procesu s Kanadou, tedy se zemí, která má kulturně a hodnotově snad nejbližší k EU. Odkryla se tak skutečnost, že populismus v zásadě nemá politickou příslušnost a je výrazným problémem nejen východní části EU, ale i její západní části, včetně zakládajících členských států evropských společenství, jako je Belgie. Pokud nebude ratifikována dohoda CETA s Kanadou, jsou vyhlídky na úspěšné uzavření dohody TTIP s USA dost možná jen velkou iluzí, včetně všech dopadů, které to může mít na postupné oslabování transatlantické vazby v budoucnu. V případě krachu jednání o dohodě TTIP by měly být hledány nové cesty, jak přispět ke stabilizaci transatlantických vazeb, a to v zásadě bez ohledu na výsledek voleb v USA.

Česká ekonomika s výraznou orientací na export tak v EU po odchodu Británie ztratí výrazného spojence, který v oblastech dokončování vnitřního trhu a liberalizace mezinárodního obchodu působil směrem značně konvenujícím českému pohledu. Otázkou v tajence upřádání vztahů v sedmadvacítce bude zejména postoj Německa. To dosud mohlo spoléhat na jestřábí postoj Velké Británie v oblasti vnitřního trhu a liberalizace mezinárodního obchodu a nemuselo do této oblasti investovat tolik svého politického kapitálu. Mohlo tak hrát roli aktéra, který vytváří kompromis. Luxus této pozice ovšem nemusí být po odchodu Velké Británie dostupný. Velikost a vyspělost německé ekonomiky ve srovnání s českou je sice v řadě dílčích otázek, jako je například problematika směrnice o vysílání pracovníků, na překážku nalezení společných zájmů, to by však nemělo vadit vytváření spojení v dalších oblastech vnitřního trhu. Zcela na jedné lodi s německou ekonomikou pak jsme i v oblasti liberalizace mezinárodního obchodu. Zde si budou němečtí voliči v příštím roce vybírat mezi liberálně-konzervativními stranami, pod jejichž vedením by Německo mohlo převzít otěže podpory otevřenosti EU světovým trhům, a ostatními

stranami, od kterých lze očekávat spíše příklon k celounijnímu protekcionismu. Českým zájmem je, aby Německo, skrze které realizujeme podstatnou část svých exportů na trhy třetích států, nesklouzlo do role přílišného protekcionismu.

## **Rozšiřování EU**

Politika rozšiřování zůstává fakticky jedinou hybnou silou ve vztahu EU a zemí západního Balkánu. Evropská unie je pro jihovýchodní Evropu nadále magnetem, který napomáhá komplikovanému regionu v politické a ekonomické transformaci. Přetrvávající politické rozpory, pomalé reformy a slabý zájem členských států EU o tuto agendu však v důsledku znamenaly velmi pomalý pokrok v posledních letech. Západní Balkán se vrátil do vysoké politické hry až s příchodem uprchlické krize v létě roku 2015.

Ve vztahu mezi zeměmi západního Balkánu a EU došlo v letech 2015 a 2016 k několika důležitým milníkům. Kosovo<sup>1</sup> uzavřelo Stabilizační a asociační dohodu, Bosna a Hercegovina podala přihlášku o členství, Srbsko dokončilo tzv. screening domácí legislativy, což umožnilo otevřít první vyjednávací kapitoly, a Černá Hora pokračovala v přístupovém vyjednávání započnutím negociací v několika dalších oblastech. K výraznému posunu nedošlo v případě Albánie, která implementuje stabilizační a asociační dohodu, ani Bývalá jugoslávská republika Makedonie, jíž brzdí spor o jejím názvu s Řeckem (ECFR 2016: 77). Hlavním problémem celého regionu však zůstává politická nestabilita, která v posledních měsících zasáhla kromě Bosny a Hercegoviny trápící se tímto problémem od svého vzniku, zejména Bývalé jugoslávské republiky Makedonie, kde krize přerostla v násilné střety. V neposlední řadě je západní Balkán nadále perspektivní oblastí ruských zájmů. Srbsko přistupovalo opatrně k otázce sankcí vůči Rusku ve snaze nepopudit si ani Kreml, ani EU. Na druhou stranu Moskva dostala zásadní ránu rozhodnutím rozšířit NATO o Černou Horu.

V posledních měsících přemístila země západního Balkánu na politickou mapu Evropy zejména uprchlická krize. Balkánská cesta se stala spolu s cestou středomořskou jedním ze dvou hlavních směrů, kterým do EU přicházeli migranti. Zejména na Bývalou jugoslávskou republiku Makedonii a Srbsko dopadala značná zátěž, neboť se jednalo o hlavní tranzitní země. V prvních měsících však EU ponechala západní Balkán svému osudu. Zatímco Řecko nezvládalo příchod uprchlíků, Maďarsko a Slovinsko uzavřely hranice. Až posléze byly země západního Balkánu zahrnuty do hledání společného řešení. Ovšem zásadní institucionální mechanismy, jako například relokační kvóty, se těchto zemí netýkají. Až uzavření dohody s Tureckem na jaře roku 2016 umožnilo Bývalé jugoslávské republice Makedonii a Srbsku oddechnout.

Déle trvající slabý český zájem o západní Balkán v oblasti zahraniční politiky pokračoval i v letech 2015

---

<sup>1</sup> Tímto označením nejsou dotčeny postoje k otázce statusu a označení je v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN 1244/1999 a se stanoviskem Mezinárodního soudního dvora k vyhlášení nezávislosti Kosova.



a 2016, třebaže narazil na realitu uprchlické krize, která si vyžádala alespoň minimální reaktivní kroky. Ačkoli se ČR řadí mezi obhájce politiky rozšiřování, neoplývá v této oblasti aktivitou. V řadě ohledů nyní doplácí na skutečnost, že umožnila do politického programu Junckerovy Komise začlenit zmínku o nemožnosti dalšího rozšíření EU v příštích letech. Tento narativ opřený o silný politický mandát budou země skupiny podporující rozšiřování EU jen těžko překonávat. Uprchlická krize na druhou stranu přinesla zvýšený zájem o dotčené země, který vyústil v poskytnutí materiální i finanční pomoci Bývalé jugoslávské republice Makedonii a Srbsku. Tento krok byl sice pozitivním příspěvkem, avšak v celkové mozaice potřebných opatření zcela nedostatečným. ČR na západní Balkán vysílá nejasné poselství, když kritizuje Německo, hlavního garanta existujících řešení (Rovenský 2016) a když politická scéna odmítá dílčí opatření (např. odmítnutí dohody s Tureckem v Poslanecké sněmovně). Nekonstruktivní přístup přitom může mít dopady, jež nevyváží českou finanční pomoc a vyslání policistů na hranici Řecka a Bývalé jugoslávské republiky Makedonie.

### ***Evropské sousedství***

Schopnost EU ovlivňovat své sousedství potácející se v nesnázích klesá. Ačkoli EU usilovala o to, aby byla obklopena přáteli, lze v jejím okolí najít nyní otevřené protivníky, vyzyvatele i oblasti, na něž nemá EU prakticky žádný vliv. EU schválila na konci roku 2015 Přezkum evropské politiky sousedství (Evropská komise 2015). Ten klade hlavní důraz na stabilitu, kterou upřednostňuje před demokratizací. Ve stejném duchu zdůrazňuje spíše společné zájmy než společné hodnoty a umožňuje rozvoj flexibilnějších vztahů.

Evropské sousedství bezesporu není jedolité. Situace v severní Africe a na Blízkém východě nabízí více než pět let po začátku Arabského jara jen pramálo důvodů k optimismu. Jediným pozitivním příkladem zůstává Tunisko. Libye je v chaosu, demokratizační pokrok se zastavil nebo zvrátil v Alžírsku, Maroku i Egyptě. Jordánsko a Libanon se nacházejí pod obrovským náporom uprchlíků ze Sýrie a Iráku. V neposlední řadě se komplikovaným partnerem stalo Turecko, ve kterém zejména po tzv. puči sílí autoritářské tendence. Ačkoli se stále jedná o zemi, jež vede přístupové rozhovory s EU, lze ji vzhledem k dnešní politické realitě řadit do evropského sousedství. Na Evropskou unii nadále dopadají důsledky nestability širšího Blízkého východu, a to zejména v podobě uprchlické krize. Řada evropských zemí se podílí na koalici proti Daeš (často se užívá nepřesný název Islámský stát). Tato koalice zejména ve druhé polovině roku 2016 dokázala převzít iniciativu a začala extremisty z Daeš zatlačovat. Na druhou stranu je stále více patrné, že vítězstvím nad Daeš konflikt v Sýrii neskončí. Příмым zapojením Ruska do bojových akcí na straně Asada se navíc jednání o řešení konfliktu přesunulo na rovinu Washington – Moskva. Jedině jednání těchto dvou nevlivnějších zemí mohou přinést trvalé řešení. EU je nadále u největšího konfliktu ve svém sousedství druhořadým či třetířadým aktérem (za USA, Ruskem i regionálními mocnostmi Tureckem, Saudskou Arábií a Íránem), neboť její vliv je velmi nízký.

Česká zahraniční politika se vůči jižnímu sousedství EU efektivně omezuje jen na několik oblastí.

Nejviditelnější je angažmá v Sýrii, kde nadále působí české velvyslanectví. Ačkoli má plnit zejména konzulární a humanitární úlohu, byla česká přítomnost rozvíjena i k obchodním kontaktům, což značně delegitimizuje její postavení. Jednání o obchodní spolupráci v době, kdy je budoucnost Sýrie nejistá a kdy Asadův režim páchá zločiny na vlastním obyvatelstvu, snižuje kredit země hlásící se k obhajobě lidských práv ve světě. Zejména během zostření bojů o Aleppo se nabízela otázka, zda je žádoucí v Sýrii zůstat. Česko zintenzivnilo pomoc v dalších zemích, na které dopadá hlavní břímě uprchlické krize (Jordánsko, Libanon), avšak vzhledem k míře problému se jedná nadále o nedostatečné zapojení. Pomoc ve výši 43 milionů Kč poskytnutá regionu v roce 2015 je vzhledem k možnostem relativně bohaté země, jako je ČR, slabým příspěvkem.

Ve východním sousedství EU došlo v posledních letech ke zbytnění konfliktu mezi evropskými hodnotami a ruskými imperiálními zájmy. Hlavním milníkem se stal rusko-ukrajinský konflikt, ve kterém však Evropská unie dokázala překvapujícím způsobem obstát. Zavedení i udržení sankcí reagujících na nelegální okupaci Krymu a ruské vojenské angažmá na východní Ukrajině, jakož i vehementní zapojení Německa při snaze zastavit válečný konflikt, lze považovat za zlomy evropské zahraniční politiky. Zásadní transformací prochází také Severoatlantická aliance, která se adaptuje na změněné bezpečnostní prostředí. Na Varšavském summitu v létě 2016 bylo mimo jiné rozhodnuto o posílení přítomnosti NATO na jeho východním křídle.

Na první pohled uspokojivý stav však má mnoho slabých míst. Rusko prokázalo schopnost prohloubit zmatení evropských společností a tím podlamovat jejich odolnost, čehož příkladem může být konání nizozemského referenda k Asociační dohodě s Ukrajinou i jeho výsledek, podle kterého Nizozemci dohodu odmítli. Z opozičních či vládních táborů ve Francii, Itálii, Maďarsku, Slovensku, Německu a koneckonců i České republice zaznívají volání po bezpodmínečném zrušení sankcí a nastavení „konstruktivních“ vztahů s Ruskem.

Východní partnerství EU prochází od summitu v Rize v roce 2015 diferenciací. Vykrytalizovaly se tři země deklarující zájem o prohloubení vztahů s osmadvacítkou (Ukrajina, Moldavsko a Gruzie) a tři státy (Bělorusko, Arménie a Ázerbájdžán), jež budou hledat jinou formu spolupráce, než je asociační dohoda. Vůči zemím s největším zájmem o robustnější vztahy (Ukrajině a Gruzii) nedokázala EU učinit hlavní a viditelný krok, liberalizaci vízového režimu, třebaže k tomu vyslovila souhlas i Evropská komise a země podmínky naplnily. Jakkoli lze podobně jako u zemí západního Balkánu hovořit o tom, že hlavní zodpovědnost leží na politických elitách zemí Východního partnerství, EU musí být schopna podporovat (občanskou) společnost ve všech těchto státech a přicházet s jasnou evropskou perspektivou.

I v případě východního sousedství se ČR chovala ambivalentně. Řada zástupců exekutivy zpochybňovala unijní sankce vůči Rusku, ČR nebyla aktivním hráčem v rámci politiky Východního partnerství a schvalování Asociační dohody s Ukrajinou se v Poslanecké sněmovně ostudně protahovalo. Příspěvek České republiky ke stabilizaci evropského sousedství tak zůstává daleko za jejími možnostmi i obecnými potřebami.

## **Závěr**

Evropská unie se nachází v komplikované situaci. Ztrácí vliv na své sousedství, které se namísto pásu partnerů a spojenců stalo oblastí, z níž přichází nestabilita. Evropská integrace zasažená populismem vyústěným v Brexit komplikuje řešení globální migrační krize a blokuje prohloubení obchodní politiky. České republiky se všechny tyto procesy bezprostředně dotýkají. Přesto zůstávala česká zahraniční politika v posledních měsících reaktivní, pomalá, rozhádaná a neschopná čelit radikalizujícím se náladám ve společnosti a s nimi souvisejícím politickým populismem (Dostál 2016). K probuzení české zahraniční politiky, které s nástupem středo-levicové vlády slibovali noví architekti české zahraniční politiky (Drulák a Zaorálek 2013), nedošlo. Níže uvedená doporučení jdou záměrně nad rámec funkčního období současné vlády. Lze je proto vnímat jako agendu, nad kterou by se měla zamýšlet vláda, jež vznikne z parlamentních voleb v roce 2017.

## **Doporučení**

- Česká republika by při jednání o vystoupení Spojeného království měla kromě ochrany čtyř svobod dbát i na udržení otevřenosti vzájemného trhu.
- V otázkách budoucnosti EU by se ČR měla aktivitou v jiných oblastech (např. společné obranné politice) snažit vyvažovat periferní postavení ve vztahu k eurozóně a usilovat o zachování liberálního vnitřního trhu.
- Uzavření dohod o volném obchodu mezi EU a Kanadou i Spojenými státy je v zájmu ČR. I v případě, že nedojde k úspěšnému dovršení jednání či krachu v ratifikaci, je zapotřebí usilovat o jejich znovuzahájení.
- Česká republika by měla razantněji obhajovat politiku rozšiřování EU a snažit se o prosazení mnohem otevřenějšího přístupu v příští Evropské komisi.
- Český příspěvek ke stabilizaci evropského sousedství by měl být mnohem výraznější. Základním předpokladem je nepodryvat evropský konsenzus vůči Rusku či Turecku a dále razantně navyšovat českou transformační, rozvojovou a humanitární pomoc.



# **Kapitola 2: Bezpečnost a migrace: vy- važování mezi bezpečností vnějších hranic a povinností chránit**

Vít Novotný a Loredana Teodorescu



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



**Shrnutí:** Masivní příliv uprchlíků, který začal v srpnu 2015, znovu nastolil otázku bezpečnosti vnější hranice EU a fungování evropského azylového systému. Uprchlická krize ukázala slabiny stávající ochrany hranic, azylové a imigrační politiky, ale i nedostatečné ochoty kolektivně jednat. U některých členských zemí „v první linii“ se prokázala neschopnost efektivně hlídat své hranice, jiné se rozhodly neuplatnit stávající azylovou legislativu nebo odmítly přijmout svůj díl odpovědnosti. Byla přijata konkrétní krátkodobá i dlouhodobá řešení, ať už v podobě nové Evropské pohraniční a pobřežní stráže nebo zvýšené spolupráce s třetími zeměmi. Evropští politici se hlavně snaží najít řešení, které obnoví kontrolu nad vnější hranicí, ale zároveň umožní plnění povinnosti chránit ty, kdo prchají před válkou a pronásledováním. Členské země EU proto musí spolupracovat a dojít ke společným řešením současných výzev, musí uznat, že řešení na úrovni národního státu nemají šanci na úspěch. Měly by také zajistit efektivní aplikaci stávající evropské legislativy včetně návratu neúspěšných žadatelů o azyl a nelegálních ekonomických migrantů. České pravicové strany by měly pokračovat se snaze zklidňovat veřejnou debatu o azylu a uprchlících a konstruktivně přispívat k rozhodování na evropské úrovni.

**Klíčová slova:** uprchlická krize, bezpečnost, migrace, kontrola vnějších hranic, evropský azylový systém, povinnost chránit, Schengen

## Úvod<sup>2</sup>

Masivní příliv uprchlíků, který začal v srpnu 2015, znovu nastolil otázku bezpečnosti vnější hranice EU a fungování evropského azylového systému. Přechnodná, ale téměř úplná ztráta kontroly nad mořskou hranicí mezi Řeckem a Tureckem, která trvala do dubna 2016, jen doplňuje obrázek pokračující nedostatečnosti řízení hranic na jihu Evropy. Jen v roce 2015 zaznamenal Frontex, Evropská agentura pro vnější hranice, 1,82 milionu nelegálních přechodů hranic, což bylo šestinásobně více než v roce 2014 (Frontex 2016).<sup>3</sup> K nedostatkům ve správě vnější hranice se dále přidaly neopodstatněné kroky, jež měly ochránit vnitřní hranice některých členských států a zabránit aktivaci stávajících azylových procedur.

Kvůli pokračující válce v Sýrii, „zhroutenému státu“ v Libyi a nechtěné „politice otevřených hranic“ členských zemí požádalo v roce 2015 v EU 1,26 milionu prvožadatelů o mezinárodní ochranu, což byl proti roku 2014 nárůst o 130 % (Eurostat 2016a). Statisíce uprchlíků a imigrantů nebyly registrovány úřady v žádném členském státě EU, a tak vznikla velká výzva pro udržení práva a pořádku i pro integraci cizinců v dalších letech. Také hrozba terorismu vyžadovala lepší ochranu vnější hranice EU a identifikaci všech osob, které vstupují na evropské území. Bylo nutné vyvažovat bezpečnostní obavy s odpovědností za ochranu lidí, kteří prchají před válkou, pronásledováním a chudobou. To se v letech 2015 a 2016 stalo ústředním zájmem evropských politiků, politických činitelů, politických stran a širší veřejnosti.

<sup>2</sup> Chtěli bychom poděkovat Martinu Hančlovi za jeho užitečné komentáře.

<sup>3</sup> Počet přechodů byl vyšší než počet nelegálních imigrantů: Lidé, kteří nejprve přijeli na řecké ostrovy z Turecka a později na jednu z vnějších hranic se zeměmi západního Balkánu, byli započítáni dvakrát.

V České republice stoupl počet žádostí o azyl z 905 v roce 2014 na 1 235 v roce 2015, což činilo ve stejném roce 0,1 % celkového počtu žádostí o azyl v EU. Jelikož je Česká republika spolu s Lucemburskem jedinou členskou zemí v EU, která nemá vnější hranici EU,<sup>4</sup> je pro ni otázka bezpečnosti hranic a azylu věcí spíše teoretickou. Politická debata v zemi však tento fakt a statistiku vůbec neodráží. Otázky imigrace, azylu, islámu a terorismu polarizují politické spektrum, rozvířejí veřejnou debatu směrem k defenzivnímu nacionalismu v míře, kterou země nezažila od vyhnání sudetských Němců na konci 40. let. České pravicové strany přispěly k zklidnění některých více xenofobických rysů této debaty.

## **Vnější hranice EU**

Koncept ochrany vnější hranice znamená mít informace o tom, kdo překračuje hranice a proč. Čím lepší je ochrana hranic, tím více lidí přijde do EU, protože jsou zachráněny lidské životy na moři a v horských oblastech.

Schengenský hraniční kodex z roku 2006 určuje, že hraniční kontrolu tvoří kontrola osob na hraničních přechodech a dohled nad územím mezi hraničními přechody, analýza rizik vnitřní bezpečnosti a hrozeb, které mohou ovlivnit bezpečnost vnější hranice (European Parliament and Council 2006).

Hraniční kontrola a otázka bezpečnosti hranic nabyly v EU na větším významu se zahájením snahy ustavit oblast svobody, bezpečnosti a spravedlnosti Lisabonskou smlouvou z roku 2009 (Smlouva o Evropské unii, článek 3.2). Tato oblast závisí na existenci volného pohybu občanů EU a nutně vyžaduje společný přístup, převod nových a širších kompetencí na EU, které zajistí vnitřní bezpečnost a účinnou správu vnějších hranic. Vnější hranice je sdílená, umožňuje volný pohyb po Schengenu a po EU bez potřeby pasu. Vnější evropská hranice jednoho členského státu EU je vnější hranicí všech členských zemí a vyžaduje společnou politiku řízení vnější hranice.

Volný pohyb byl původně určen k tomu, aby se evropští pracující mohli volně pohybovat a usadit v kterémkoliv členském státě EU. Od roku 1985 jej posílilo vytvoření a rozšíření o schengenského prostoru, čímž byly zrušeny vnitřní hraniční kontroly ve většině členských zemí EU. Schengenský prostor dnes zahrnuje 26 zemí a rozprostírá se na téměř 9 000 km vnější pozemní hranice a 44 000 km mořské hranice.

Článek 67 Lisabonské smlouvy stanoví: „Unie zajišťuje, že na vnitřních hranicích neprobíhá kontrola osob, a rozvíjí společnou politiku v oblasti ochrany... vnějších hranic.“ Zatímco kompetence vytvářet legislativu týkající se hranic je sdílená, odpovědnost za kontrolu a dohled nad vnějšími hranicemi je na členských zemích (De Bruycker 2016). Již v roce 2004 byla ustavena Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders, Frontex), aby posílila a zefektivnila spolupráci národních pohraničních orgánů. Frontex se zaměřuje na koordinaci nasazení doplňkových specialistů

<sup>4</sup> Rakousko má vnější hranici se Švýcarskem, které je součástí Schengenského prostoru, ale není členskou zemí EU.



a technického vybavení do těch hraničních oblastí, které jsou vystaveny velkému tlaku. Agentura od počátku čelila řadě omezení, od nedostatku personálu a vybavení po operační kapacity, a byla nucena se spoléhat na pozvání členských zemí, aby mohla na daném území působit. Plánovací mechanismy agentury a zúčastněných členských zemí (které jsou všechny členy Schengenu) byly nedostatečné, protože členské země často odmítaly přispět na operace, které se netýkaly jejich hranic. Jelikož agentura dlouho čelila problémům s ochotou kolektivně jednat, žádala o větší rozpočet a širší mandát (Dimitriadi 2016) a podařilo se jí postupně navýšit rozpočet z původních 90 milionů euro na současných 250 milionů euro v roce 2016 (rozhovor 2016). Statistické údaje Evropské komise řadí Česko v poměru operací a pilotních projektů někde doprostřed žebříčku všech členských zemí (in Hrabálek 2010).

Fungování schengenského prostoru sužují podobné problémy s ochotou kolektivně jednat. Schengenský informační systém měl zajistit infrastrukturu pro správu informací, jež by podpořila hraniční kontrolu a s ní spojené bezpečnostní úkoly policie a justiční spolupráce. Státy, které se na něm podílely, měly dodávat do databáze informace o hledaných a pohřešovaných osobách (Milt 2016), ale systém nebyl dostatečně koherentní a trpěl nedostatkem spolupráce mezi členskými zeměmi.

Evropský prostor se nemůže vyhnout vnějším vlivům (a naopak) a tvůrci evropské politiky si jsou stále více vědomi potřeby nástrojů vnějších vztahů. Tento proces urychlilo přijetí prostředků, které mají reagovat na hrozby v co nejkratší době a než dorazí do Evropy (Rees 2005). Neklid a nestabilita v evropském sousedství na EU přímo působí a zvýrazňují potřebu rozvinout hlubší spolupráci se třetími zeměmi. Tato spolupráce je cílena na společné řízení migračních toků, externalizaci domácích nástrojů, na oslovení původce důvodů k migraci a přijetí preventivních opatření (Boswell 2003).

Mimo diplomatické nástroje, jako jsou partnerství a dohody, nasadila EU bezpečnostní nástroje, mezi něž řadíme mise společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP) za účelem podpory strategických třetích zemí při zabezpečení jejich hranic. Většina těchto misí se v současné době zaměřuje na jižní pobřeží Středozemního moře a na africký kontinent, například EUBAM Libye, která zahájila činnost v květnu 2013 s cílem podpořit libyjské úřady ve zlepšení a rozvoji bezpečnosti na hranicích země. K řešení migrační výzvy zahájila EU v roce 2015 EUNAVFOR MED operaci Sophia, historicky první misi, která má narušit obchodní model pašování lidí a sítí nelegálního obchodu, a tím přispět k ochraně vnější hranice EU.

## **Azylový systém EU**

Hraniční kontrola je jedním z prvků imigrační a azylové politiky. Jak bylo uvedeno výše, osoby, které nelegálně překračují evropskou hranici, mají právo žádat o ochranu a nemohou být vráceni vzhledem k principu non-refoulement. Tento princip odvozený z mezinárodního práva (Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951) a zakotvený na evropské úrovni (Smlouva o fungování Evropské unie, Článek 78.1) zakazuje státům vrátit migranta na území, kde čelí riziku, že jeho život nebo svoboda bude ohrožena příslušností k rase, náboženství, národnosti, členstvím v sociální skupině nebo politickým názorem.

Jelikož evropské právo neumožňuje regulovaný příchod azylantů, je jejich příjezd téměř vždy nelegální, bez potřebné dokumentace a/nebo za využití nedovolených hraničních přechodů. Evropské azylové právo se tedy dá uplatnit až na evropském území, dříve ne (European Parliament Research Service 2015). Smíšené přílivy azylantů a nelegálních migrantů často ztěžují národním úřadům možnost při příjezdu nebo při zachycení imigrantů na moři zjistit, zda se jedná o nelegální migranty nebo osoby oprávněné získat mezinárodní ochranu.

Rozlišení mezi žadateli o azyl a „ekonomickými migranty“ je důležitou složkou azylového systému. V první fázi procedury se daná osoba rozhodne, zda je žadatelem o azyl či ne, a to tak, že si o něj požádá nebo se rozhodne opačně. Ve druhé fázi dané národní úřady zahájí azylové řízení, které končí buď udělením azylu nebo jeho zamítnutím. Ti, kteří si nepožádají o azyl nebo je jejich žádost zamítnuta, se z podstaty věci stávají „ekonomickými migranty“, což je spíše termín hantýrky než právní kategorie.

K zachování hodnověrnosti evropského azylového systému a zajištění práva a pořádku je potřeba zajistit efektivní politiku návratu pro ty, kteří nemají na azyl nárok nebo jim byl azyl zamítnut. Poté, co členské země EU daly žadateli možnost získat ochranu, mohou nelegální ekonomické migranty nebo zamítnuté žadatele o azyl vrátit zpět. Je také možné, aby žadatele o azyl vrátily do jiné země, pokud již žadatelé získali azyl v „první zemi azylové žádosti“ nebo pokud mají vztah k „bezpečné třetí zemi“, která byla schopna jejich žádost o azyl posoudit a/nebo jim zajistit ochranu (např. tranzitní země). Aby však návratová politika mohla fungovat, je bezpodmínečně nutná spolupráce mezi členskými a třetími zeměmi. V této chvíli je efektivně zrealizováno jen asi 40 % rozhodnutí o návratu.

V současné době je schéma přesídlení jediným způsobem, jak bezpečně a legálně umožnit osobám, které potřebují mezinárodní ochranu, vstup do EU. V tomto procesu jsou uprchlíci na žádost Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) přesunuti z nečlenské do členské země EU. Toto přesídlování je v současnosti dobrovolné a úsilí EU je jen součtem všech národních aktivit, ačkoliv Komise představila k projednání návrh, aby byla ustavena společná evropská politika přesídlení, která by přijala Evropský rámec přesídlení. To by, jak vyzdvihl Komisař pro migraci, vnitřní záležitosti a občanství Dimitris Avramopoulos, představovalo pro EU „otevření skutečného právního okna v [její] snaze zavřít nelegální zadní vrátka“ (European Commission 2016c).

## ***Současná uprchlická krize a evropská řešení***

### **Krátkodobá řešení**

Jak jsme již uvedli výše, evropská uprchlická krize ukázala slabiny současné hraniční kontroly, a rovněž azylové a imigrační politiky. Systém, kdy není možné o azyl požádat mimo území EU, měl za nechtěný důsledek potřebu se vypořádat se smíšeným přílivem uprchlíků a imigrantů a nutnost aplikovat azylovou legislativu na všechny příchozí. Azylový systém EU se tudíž nebyl schopen vyrovnat s přílivem lidí a EU ztratila kontrolu nad svou vnější hranicí.

„Ekonomičtí“ migranti a potencionální teroristé by měli být odděleni od „opravdového“ žadatele o azyl. To se ale ukázalo složitým, protože některé členské země nebyly schopné účinně strážit své hranice a odmítly pomoc Frontexu a další členské země neposkytly Frontexu dostatečné lidské a technické zázemí (Rijpma 2016).

Uprchlíká krize v letech 2015–2016 odhalila slabost správy hranice EU. Nic toho není lepším důkazem než fakt, že Řecko oficiálně požádalo o pomoc Frontexu až po několika měsících probíhající krize, navzdory zjevné neschopnosti spravovat hranice a nedostatečnosti azylové infrastruktury. Než Frontex v prosinci 2015 přijal žádost Řecka o nasazení rychlých jednotek (Rapid Border Intervention Teams, RABIT) na řeckých ostrovech v Egejském moři (viz Frontex 2015), vstoupilo na řecké území nelegálně kolem 600 000 osob.

Řada členských zemí EU se rozhodla neuplatňovat stávající azylovou legislativu, což krizi jen prohloubilo. Stávající azylová legislativa předpokládá, že členské země vezmou otisky prstů lidem, kteří vstupují na jejich území, a prošetří jejich žádost o azyl. Pokud nelegální migranti nepožádají o azyl, mohou být postiženi sankcemi, nebo dokonce vráceni do země původu. Ve skutečnosti si ale evropské vlády v prvních měsících krize zvolily vlnový přístup, kdy umožnily velkým skupinám migrantů přejít přes evropské území. Po několika měsících byly místo tohoto přístupu zavedeny jiné, který znovuzavedl kontroly na vnitřních hranicích. Analýza Evropského parlamentu z roku 2016 tvrdí, že znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích bylo podle Schengenského hraničního kodexu problematické. Vlády měly místo toho aplikovat azylovou legislativu. Oba zvolené přístupy – umožnění příchodu velkých skupin neregistrovaných uprchlíků i zavedení kontrol na vnitřních hranicích - dokládaly, že se členské země vyhýbaly odpovědnosti spojené s přijetím a určením statusu uprchlíka (European Parliament 2016a).

Konkrétním krokem, který měl zlepšit daný stav a tím podpořit členské země čelící neúměrnému migračnímu tlaku, bylo zavedení „hotspotů“. Hotspoty jsou umístěny na klíčových místech příchodu migrantů v nárazníkových členských státech a mají pomoci lepší organizaci řízení migrace tím, že zajistí identifikaci, registraci a řádné zpracování dat u všech příchozích (Neville et al. 2016). Po měsících nesnází s jejich ustavením byly v říjnu 2016 aktivní čtyři hotspoty v Itálii a pět v Řecku.

Pro řešení uprchlické krize se ukázala rozhodující turecko-evropská dohoda z 18. března 2016 (European Council 2016). Za každého Syřana vráceného do Turecka z řeckých ostrovů měl být z Turecka do EU přesídlen jeden Syřan. Výměnou za to EU přislíbila Turecku urychlení procesu liberalizace vízového režimu pro jeho občany. Dohoda mezi EU a Tureckem vykompenzovala závažné problémy s kontrolou vnějších hranic v Řecku.

Plánovaný vznik nové Evropské pohraniční a pobřežní stráže byl dalším vítaným krokem. Její legislativní základ byl přijat během neobyčejně krátké doby a spuštěna byla v říjnu 2016 v Bulharsku. Tato nová agentura, vlastně posílený Frontex, bude disponovat vlastním personálem ve výši 1 000 lidí, bude schopná si pořizovat vlastní vybavení a zahájit operaci v krátké časové lhůtě. Bude mít větší podíl pohraničnicků z členských zemí, než tomu bylo u Frontexu.

Česká vláda podobně jako ostatní země Visegrádu nezavedla vnitřní hraniční kontroly (Frontex 2016). Jelikož země nemá vnější hranici EU a téměř žádné toky uprchlíků, zaměřila se česká debata na systém uprchlických kvót navržený Evropskou komisí. V září 2015 hlasovala proti naléhavému návrhu Komise přesídlit v rámci EU 120 000 uprchlíků. Svým osobitým způsobem tak odmítla přijmout odpovědnost za řešení uprchlické krize v Evropě. Vytvoření speciální policejní jednotky na pomoc hraniční kontrole v Maďarsku, Slovinsku a Bývalé jugoslávské republice Makedonie přijala EU s povděkem; tato politika zároveň odpovídala snaze držet uprchlíky a migranty mimo české území. Pravicové i levicové strany v zásadě přijaly tento převažující názor.

Usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR představovaly defenzivní přístup k uprchlické krizi. Usnesení z března 2016, které kritizovalo plánovanou liberalizaci vízového režimu v turecko-evropské dohodě, aniž by bohužel poskytlo k dohodě s Tureckem alternativní návrh. V září 2016 země spolu s ostatními zeměmi střední a východní Evropy přijala značné škrt v Kohezním fondu EU, což někteří pozorovatelé vysvětlovali jako výměnu za nepřijetí uprchlíků v relokačním schématu (Guarascio 2016).

## Dlouhodobá řešení

Těžší, než se dohodnout na dohodě s Tureckem a na posílení Frontexu, bylo najít jednotný evropský přístup k dlouhodobějším řešením. Jeden velký problém se týká poskytnutí azylu mimo evropské území. Současný systém to neumožňuje, a tudíž nutí žadatele o azyl podniknout nebezpečnou a nelegální cestu do Evropy, většinou za pomoci pašeráků lidí. Azylová pravidla EU jsou platná od příjezdu na území EU a ne dříve, EU tedy čelí nekontrolovanému přílivu smíšeného proudu migrantů a azylantů.

Objevily se proto hlasy volající po vytvoření nových bezpečných a legálních cest, jak dostat azylanty do EU (European Parliament 2016b). To by lidi odradilo od nebezpečné cesty do Evropy, zachránilo lidské životy, umožnilo Evropě lépe řídit svou hranici a rozlišovat mezi ekonomickým migrantem a uprchlíkem, protože jen uprchlík má nárok na mezinárodní ochranu, zatímco ekonomický migrant, který na území EU vstoupil nelegálně, má být vrácen.

Přesídlení je dnes jediný způsob, jak dosáhnout území EU bezpečně a v souladu s právem. Nahrazuje nehumánní a nelegální migrační trasy organizovanými, bezpečnými a legálními cestami do Evropy pro ty, kteří mají v souladu s evropským a mezinárodní právem nárok na mezinárodní ochranu. Také podporuje země vystavené velkému tlaku přílivu uprchlíků. Podle UNHCR pobývá 86 % uprchlíků v zemích s nízkým či středním příjmem a blízko oblastí konfliktů. Celosvětově je dnes největší hostitelskou zemí s 2,5 miliony uprchlíků Turecko (UNHCR 2015).

Pozorovatelé proto tvrdí, že by se měly posílit programy přesídlení a tím ochránit osoby v nouzi. Získali bychom lepší přehled o potřebě ochrany a přílivu osob do EU a také by sloužil jako způsob zabezpečení hranic a prevence nekontrolovatelného přílivu migrantů do Evropy. Budoucí pomoc EU těmto zemím

nemusí mít jen podobu přijetí uprchlíků; mohlo by se jednat i o vyšší finanční příspěvky k zajištění lepšího životního standardu uprchlíků (Peers 2015).

Další diskutovanou možností je žádost o azyl mimo území EU, a to již v tranzitních zemích. Tato možnost s sebou nese další otázky počínaje tím, jaké právo použít, až po otázku možnosti odvolání proti rozhodnutí či otázku distribučního mechanismu, a vyžaduje proto další diskusi. Na druhou stranu by ale i tento způsob mohl pomoci EU řídit příliv migrantů i kontrolu hranic a tak zachraňoval by lidské životy.

Úvahy o azylových centrech mimo Evropu by měly brát v potaz, že lidé musí mít reálnou šanci získat mimo EU azyl, jinak se nepokusí žádost podat a budou nadále přicházet do EU nelegálně. Dále je zapotřebí nějaký relokační a distribuční mechanismus pro jednotlivé členské země EU. Ustavení azylových center mimo EU tedy neřeší nedostatek konsenzu o rozdělení uprchlíků v EU.

Odpovědnost za ochranu a poskytnutí pomoci je celosvětová, netýká se jen EU. Je tedy třeba hlubší mezinárodní spolupráce ve sdílení odpovědnosti na širší úrovni. Summit OSN pro uprchlíky a migranty, který se konal v září 2016, byl v tomto směru významným krokem, neboť se jednalo o kolektivní snahu řešit současné výzvy (United Nations 2016). Konkrétní spolupráce s třetími zeměmi původu a tranzitními zeměmi je klíčová i pro zvýšení počtu návratů nelegálních migrantů (nebo lidí, jejichž žádost o azyl byla zamítnuta) do zemí původu a tranzitních zemí a slouží i k tomu, aby migranti a uprchlíci mohli zůstat blízko domovu a vyvarovali se nebezpečné cesty.

V posledním roce rostlo propojení mezi otázkami vnitřních věcí a zahraniční a bezpečnostní politikou. Zejména od začátku uprchlické krize bylo možné vnímat otevřené přiznání, že zahraniční politika je stejně klíčová jako domácí dimenze řešení současných výzev a podpory bezpečnosti vně a uvnitř hranic EU. Diplomatické snahy EU usilují o vytvoření „na míru šitých“ partnerství s klíčovými africkými a blízkovýchodními zeměmi původu a tranzitními zeměmi za využití všech politik a nástrojů, které má EU k dispozici (např. obchod, rozvojová pomoc, evropská politika sousedství) a tím dosáhnout konkrétních výsledků. Při jednáních s třetími zeměmi není EU vždy v pozici silnějšího, neboť tyto třetí země zajímá kontrola hranic méně než EU, protože jim plynou výhody z remitencí a musí nést náklady spojené s návratem migrantů (Balleix 2014). Z tohoto důvodu může být k zajištění jejich spolupráce vhodné kombinovat několik nástrojů, nabízet pobídky a využívat některých prvků kondicionality. Nový přístup zahájený v červnu 2016 by mohl otevřít další fázi vzájemných vztahů a dát nový podnět vnější migrační politice, která by se stala pragmatičtější a více zaměřenou na konkrétní výsledky. Mnoho bude ale záviset na tom, jak bude ve skutečnosti implementována.

Prozatím byl diplomatický přístup omezen nedostatečnou evropskou kohezí a spoluprací členských zemí EU, ale také příliš velkým zaměřením na domácí zájmy a otázky bezpečnosti. Aby mohla EU mluvit s třetími zeměmi jedním hlasem, musí najít společnou pozici a vizi. To znamená taktéž trvání na dodržování lidských práv v partnerských zemích.

Na druhou stranu mohou členské země ve snaze dojít snadněji k dohodě při řešení otázek bezpečnosti a tím znovu nabýt kontrolu nad svými hranicemi. Jasně na to poukazuje zahájení první konkrétní celoevropské iniciativy proti pašeráctví EUNAVFOR MED a zrod Evropské pohraniční a pobřežní stráže méně než rok po jejím navržení. Probíhající mise SBOP přispívají k podpoře třetích zemí v řízení jejich hranic a/nebo boji proti pašerákům a překupníkům, obecněji však i podporují reformu jejich bezpečnostního sektoru, a tak se vyrovnávají s jedním prvkem tohoto komplexního hlavolamu.

## ***Doporučení***

- Členské země EU by měly aplikovat stávající azylovou legislativu včetně snímání otisků prstů a registrace. Evropská komise by jim měla v tomto úsilí být nápomocná a přijmout opatření, pokud členské země selžou.
  - Evropská komise by měla přísněji nahlížet na snahy členských zemí nahradit povinnosti spojené s azylem nastolením kontrol vnitřních hranic.
- EU a její členské země by se měly obzvláště zaměřit na účinnou politiku návratu neúspěšných žadatelů o azyl a nelegálních ekonomických migrantů.
- EU by ve spolupráci s UNHCR měla dále rozšiřovat svou politiku přesídlování.
- EU by navíc měla přezkoumat možnost umožnit žádosti o azyl mimo své území, aby odstranila nutnost žadatelů o azyl podniknout nebezpečnou cestu a aby obnovila svou kontrolu nad vnější hranicí.
  - V tomto ohledu by EU a členské země mohly pečlivě zvážit pilotní projekty ve třetích zemích.
- Členské země EU by měly poskytnout plnou podporu Evropské pohraniční a pobřežní stráž. Měly by agenturu požádat o pomoc, jakmile se ukáže, že čelí problémům s ochranou vnější hranice.
- Co se týče spolupráce s třetími zeměmi, EU by měla posílit zahraničněpolitickou dimenzi své imigrační politiky. Měla by také spojit různé zahraničněpolitické nástroje včetně obchodní a rozvojové politiky.
- Spolupráce s třetími zeměmi by neměla nahradit společná evropská řešení imigrace, azylu a kontroly vnějších hranic.
- V obecné rovině by měly členské země spolupracovat, a tak dojít ke společnému řešení současných imigračních, azylových a pohraničních výzev. Přístupy založené na národním řešení nemohou uspět.
- České pravicové strany by se měly více snažit vysvětlit svým voličům otázku hraniční kontroly a azylu a zároveň se vyvarovat generalizacím o etnických a náboženských skupinách migrantů.

- České pravicové strany by měly pokračovat se snaze mírnit veřejnou debatu o azylu a uprchlících. Z projevování vůdčích schopností na národní úrovni, podílení se na rozhodování na evropské úrovni a přípravy konstruktivních alternativ k návrhům Evropské komise mohou politicky vytěžit více než by se na první pohled mohlo zdát.





# Kapitola 3: Ekonomické náklady a přínosy členství v EU z pohledu České republiky

Lubor Lacina



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



**Shrnutí:** Česká veřejnost patří dlouhodobě mezi nejvíce euroskepticky naladěná společenství. Ke zhoršování postojů k evropské integraci přispívají nejen média, ale také euroskeptické názory části politické reprezentace. Ke zhoršování postojů české společnosti dochází i přesto, že Česká republika stojí mimo eurozónu a dlouhodobě čerpá z rozpočtu EU více prostředků, než odvádí. Členství v EU je spojeno s růstem životní úrovně a odstraňováním bariér obchodu. Většina negativních očekávání o dopadech členství v EU, jako je ztráta konkurenceschopnosti a růst nezaměstnanosti, se nenaplnila. České firmy využívají potenciálu jednotného vnitřního trhu s více než 500 milióny potenciálních spotřebitelů, čeští občané pak volného pohybu osob a pracovní síly. Role proevropsky orientovaných národních politiků by tak měla být především ve zdůrazňování dlouhodobých přínosů evropské integrace, které podstatná část populace dnes již považuje za samozřejmé.

**Klíčová slova:** krize eurozóny, ČR, euro, životní úroveň, ekonomický růst, rozpočet EU

## Úvod

Pro média, která silně ovlivňují nejen veřejné mínění (čili postoje voličů), ale i názory samotných politiků, není dostatečně „atraktivní“ popisovat postupné kroky a úspěchy procesu evropské integrace od jeho začátku. Současné analýzy zabývající se budoucím vývojem EU tak často končí hodnocením schopnosti EU vypořádat se s krizí eurozóny a migrační krizí. Nejaktuálnějším tématem je pak vystoupení Velké Británie z EU. Je přitom poměrně jednoduché nahlédnout i na druhou stranu, na bezprecedentní úspěchy předchozích fází integračního procesu, jimiž bylo postupné budování celní unie a jednotného trhu spojené s růstem životní úrovně občanů všech zemí EU. Výhody spojené s liberalizací obchodní výměny nebo možností volného cestování mezi zeměmi jsou dnes jak médiu, tak běžnými občany považovány za samozřejmost každodenního života. Přitom právě ony jsou jedním z hmatatelných a nezpochybnitelných výsledků procesu evropské integrace.

Významnou roli ve změně prostředí pro vyjednávání uvnitř EU sehrálo rozšíření EU o země střední a východní Evropy v roce 2004 a 2007. Pozice nových členských zemí vychází ve většině případů spíše z chladného ekonomického kalkulu o přínosech a nákladech členství v integračním uskupení než ze skutečného pocitu šance účastnit se dlouhodobé spolupráce za účelem udržení míru. Česká republika patří dlouhodobě mezi nejvíce euroskeptické země stojící mimo eurozónu. Průzkum veřejného mínění provedený mezi občany EU na podzim roku 2015 ukázal, že v ČR má podporu zavedení eura pouze u 20 % respondentů (TNS Opinion & Social, 2015). Negativní postoj je ovlivněn především informacemi o negativních dopadech krize eurozóny prezentovaných v médiích, ale také nízkou podporou české politické reprezentace. Ukázkou rozdílné pozice zemí jsou pak pobaltské republiky. V jejich uvažování vždy převažují výhody ze členství v demokraticky a tržně orientovaném uskupení nad jednoduchým výpočtem zisků a nákladů. V další části textu se budeme podrobně věnovat ekonomickým dopadům členství v EU na ČR.

## ČR a EU: ekonomické hodnocení 12 let členství

Dle údajů Ministerstva financí ČR (MF ČR) měla v období let 2004 až 2015 ČR v každém jednotlivém roce čistou pozici vůči rozpočtu EU a daný stav by měl být zachován i nadále.<sup>5</sup> V každém roce tedy Česká republika vyčerpala více, než do rozpočtu EU odvedla. Naplnily se tak odhady provedené před vstupem ČR do EU. Za celé období let 2004–2014 pak MF ČR uvádí čistou pozici ve výši 15 748,4 miliony euro neboli 410 240,5 milionů Kč (Ministerstvo financí ČR, 2015).

Tabulka 1: Vývoj čisté pozice ČR vůči rozpočtu EU (období 2004–2014)

Vývoj čisté pozice ČR vůči rozpočtu EU		
	2004–2014	
	mil. €	mil. Kč
<b>Příjmy z rozpočtu EU</b>		
Strukturální akce	19 366,10	505 758,80
Strukturální fondy (SF)	13 096,70	341 867,20
Fond soudržnosti/Kohezní fond (CF)	6 269,40	163 891,60
Zemědělství	8 764,70	231 269,40
Tržní operace	353,4	9 728,50
Přímé platby	5 172,60	136 042,20
Rozvoj venkova	3 186,50	84 148,60
Veterinární opatření	30,8	809,2
Rybářství	21,4	540,9
Vnitřní politiky	749,4	20 169,30
Budování institucí	28	821,6
Komunitární programy	826,4	22 239,40
Předvstupní nástroje	415,3	12 330,00
Phare	178,7	5 574,40
Ispa	184,9	5 115,50
Sapard	51,7	1 640,10
Kompenzace	834,2	25 116,70
<b>Celkové příjmy z rozpočtu EU</b>	<b>30 234,70</b>	<b>797 535,80</b>

<sup>5</sup> Dle aktuálního Víceletého finančního rámce má bilanční pozice České republiky v rozpočtu EU zůstat kladná minimálně do konce roku 2020. Záležet však bude i na dalších faktorech, jako je schopnost čerpaní zdrojů z EU či jiné nepředvídatelné události, které by mohly čisté pozice mírně změnit – například rozdělení příspěvků Británie v případě jejího vystoupení z EU.

Platby do rozpočtu EU		
Tradiční vlastní zdroje (cla)	1 876,30	50 193,10
Zdroj z DPH	1 974,50	52 999,10
Zdroj z HND	10 635,40	284 103,10
Celkové platby do rozpočtu EU	14 486,30	387 295,30
<b>Čistá pozice vůči rozpočtu EU</b>	<b>15 748,40</b>	<b>410 240,50</b>

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2015

Jak vidíme, za prvních deset let členství v EU získal každý občan ČR v přepočtu 1 510 euro neboli 39 345 Kč<sup>6</sup>. Z pohledu čistých platebních bilancí a finanční pozice ČR vůči rozpočtu EU tak můžeme hovořit o výhodách členství ČR v EU. Nutno ovšem jedním dechem dodat, že největší příjmy z rozpočtu byly vázány na účelové plnění – zemědělské dotace a rozvoj regionů.

Členství v Evropské unii však nemá být vyjádřeno pouze jako čistý finanční benefit. Některé nefinanční benefity jako volný přístup na trhy členských států, volný pohyb osob a další – i méně viditelné – oblasti, z nichž Česká republika po svém vstupu čerpá, se vyčísľují podstatně hůře a spíše nepřímo. Hodnocení dopadů členství v EU na ekonomiku ČR se podrobněji věnují samostatné studie (např. Ekonomické vyhodnocení členství ČR v EU po deseti letech: alternativní scénáře a kvantifikace, Úřad vlády ČR, 2014).

Dále se podíváme pouze na vybrané ukazatele ekonomické výkonnosti a růstu životní úrovně z pohledu ČR.

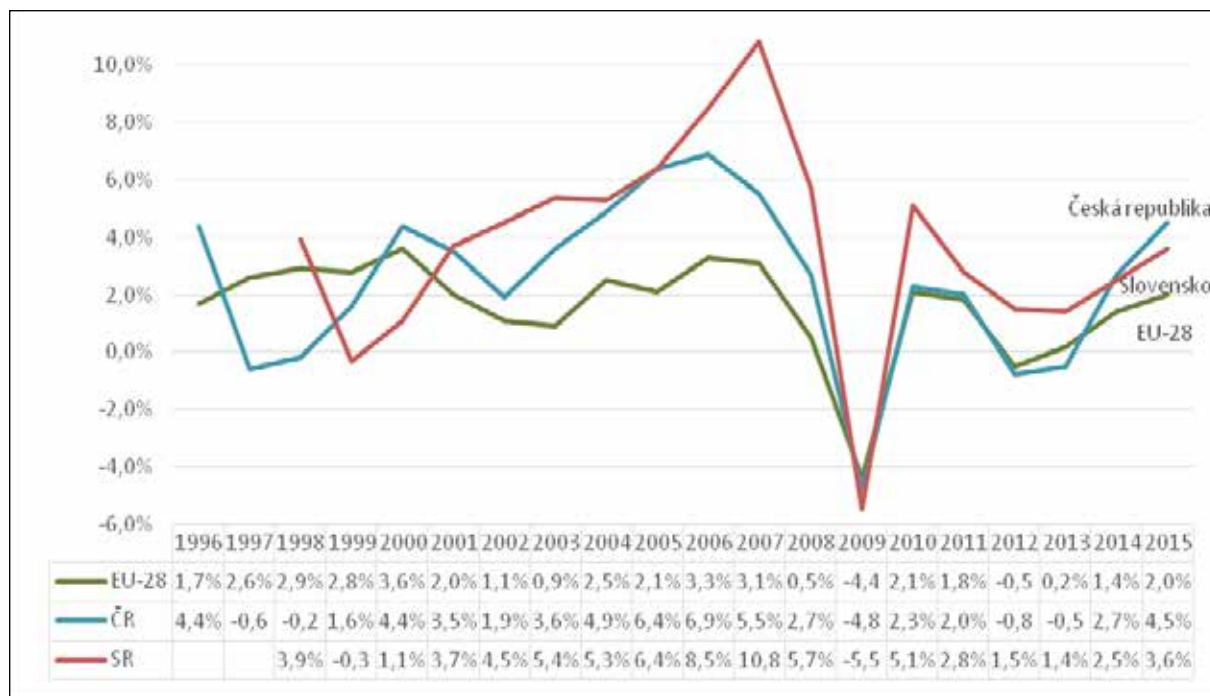
### ***Ekonomický přínos vstupu vs. negativní dopady na naše hospodářství***

Vhodným ukazatelem hodnocení ekonomického přínosu členství je růst ekonomiky zachycený růstem reálného HDP.<sup>7</sup> Roční míra růstu HDP umožňuje srovnání dynamiky vlastního ekonomického vývoje v čase, a také srovnání mezi jednotlivými ekonomikami různých velikostí navzájem.

<sup>6</sup> Babička na vesnici přínos ve výši 1 510 euro počítá například ve formě opravené kanalizace nebo opravené vozovky. Přímou však nemusí dopad přílivu financí rozpočtu EU plně vnímat. Naopak student, který studuje v moderní laboratoři v opravené budově školy s klimatizací a v rámci programu Erasmus+ vycestuje studovat do zahraničí, může získat z členství ČR v EU finančně mnohem více, než kolik činí uvedený průměr na občana.

<sup>7</sup> Je ovšem skutečností, že vliv členství v EU na ekonomický růst lze vyjádřit pouze velmi omezeně. Existují studie, které se snaží kvantifikovat růst v případě nečlenství v EU, ale použitá metodika i data jsou spíše statistickým cvičením než skutečnou kvantifikací vlivu členství v EU na národní ekonomiku. Z tohoto pohledu bude zajímavé sledovat dopad vystoupení Velké jí ekonomický růst.

Graf 1: Relativní vyjádření vývoje HDP, procenta



Zdroj: Eurostat 2016b.

S využitím tohoto ukazatele si můžeme odpovědět na často kladené otázky typu – doháníme v ekonomické úrovni „staré“ členské státy EU, jako je například Německo nebo Rakousko? Měli bychom se lépe se společnou měnou euro?

Odpověď na první otázku je při pohledu do statistik relativně jasná – ano, EU z pohledu životní úrovně doháníme. Růst ve všech oblastech je totiž, až na malé výjimky v čase, vyšší než růst v EU. Za vším pak stojí i výsledný růst HDP. Ten se výrazně konvergoval (viz graf 2), přičemž rovněž platí, že růst České republiky byl po celou dobu rychlejší než růst EU-28. Těžko sice predikovat budoucí vývoj, ale čistě matematicky bychom při současném vývoji mohli EU-28 v hodnocení za dalších 10 let již reálně dorovnat – alespoň co se HDP a životní úrovně na osobu týče (viz například úspěch Irska). Stále ovšem hrozí riziko, že česká ekonomika zastaví své „dohánění“ na úrovni kolem 80 % HDP nejvyspělejších zemí EU, tak jak se to stalo Španělsku nebo Portugalsku.

Odpověď na druhou otázku již tak jasná není. Ze srovnání HDP v grafu 1 sice vidíme, že slovenská ekonomika, která euro přijala v roce 2009, reagovala v daném období lépe, dokonce se nedostala do záporných hodnot, což se v Česku stalo hned dvakrát. Mnozí ekonomové jako hlavní důvod lepšího výkonu slovenské ekonomiky po krizi vidí hlavně euro a reformy provedené před jeho přijetím. Tak jednoduché to ovšem není a polemika, jestli euro Slovensku pomohlo a jestli by mělo s eurem srovnatelný růst i Česko, se bude vést ještě dlouhou dobu.

Do velké míry je hodnocení dvou výše uvedených otázek ovlivněné i celkovým postojem hodnotitele a jeho pohledem na evropský integrační proces jako takový. Proto mohou lidé z obou okrajů názorového spektra ty samé statistiky hodnotit opačně. S mírnou nadsázkou pak můžeme i na uvedeném vývoji HDP ukázat dva různé příklady hodnocení dopadů vstupu ČR do Evropské unie.

Od euroskeptika můžeme očekávat komentář podobný tomuto: „Vidíme, že v roce vstupu České republiky do EU nebyl přírůstek HDP tak výrazný jako v předchozím roce, což je způsobeno tím, že bruselská byrokraticko-administrativní mašinerie začala naše slibně se rozvíjející hospodářství dusit svojí legislativní regulací. Nebyť vstupu do EU, mohli jsme šestiprocentního růstu dosáhnout již v roce 2004 a nyní se mohl růst pohybovat už kolem 10 % HDP. Rovněž vidíme, že špatný byl i vývoj po roce 2008. Růst se zpomalil na úroveň EU-28 a po krizi jsme stále nedosáhli růstu před vstupem do EU. Důvodem je, že jsme se museli ohlížet na ostatní členské státy, které nás během krize zatahovaly do recese. Sami bychom krizovým obdobím propluli mnohem snáze, flexibilněji.“

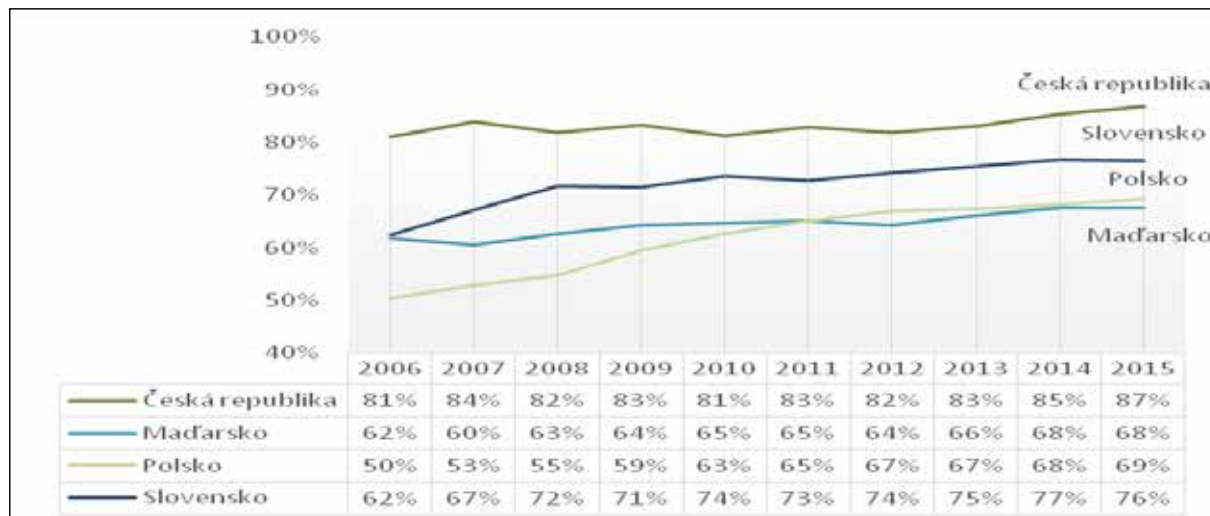
Eurooptimista by se na tentýž graf patrně díval takto: „S blížícím se termínem vstupu České republiky do Evropské unie naše hospodářství začalo růst a dosahovalo velmi slušné úrovně šestiapůlprocentního růstu HDP. Česká republika je novým ekonomickým tygrem. Bez vstupu do EU bychom v regionu zůstali stranou, takže bychom na takový růst nedosáhli a naopak se v turbulentním období na finančních trzích ještě více propadli. Po krizi jsme se vzchopili a dnes pokračujeme v růstu i díky silné domácí poptávce, ke které dopomohlo čerpání z rozpočtu EU. Česká republika využila svého nečlenství v eurozóně a díky znehodnocení české koruny provedenému Českou národní bankou získala konkurenční výhodu oproti státům eurozóny.“

Obě hodnocení jsou značně zjednodušená, na vývoji HDP se podílí celá řada faktorů, nejenom vstup do integračního uskupení. Také růst pozorovaný již od roku 2002 dosvědčuje, že vstup do Evropské unie sám o sobě určitě nebyl hlavním impulzem hospodářského růstu, ale jen jedním z mnoha impulzů, byť jistě důležitým. Vývoj v letech 2008 a 2009 pak ukazuje, že ani členství v integračním uskupení typu EU neochrání zemi a její ekonomický růst před dopady finanční a ekonomické krize, která zasáhla většinu světové ekonomiky po kolapsu hypotečního trhu v USA v roce 2007.

## Růst životní úrovně po vstupu do EU

Podíváme-li se na Českou republiku, zjistíme, že v roce 2004 měla HDP na obyvatele ve výši 66,12 % průměru EU-15. V roce 2015 to bylo již 87 % průměru EU-28. V grafu 2 pro lepší představu uvádíme vývoj ukazatele HDP na obyvatele v zemích označovaných jako V4 – Česká republika, Slovensko, Polsko a Maďarsko.

Graf č. 2: Vývoj ukazatele HDP na obyvatele v PPS v zemích V4 (EU28 = 100 %)



Zdroj: Eurostat 2016b.

Překvapením určitě nebudou země na čele žebříčku životní úrovně – Lucembursko (271 %), Irsko (145 %) nebo další země v rozpětí mezi 120–123 % (Nizozemí, Rakousko, Německá spolková republika, Dánsko a Švédsko). První země pod evropským průměrem je Itálie (95 % – 12. místo). Česká republika se drží na 15. místě, Slovensko na 19. místě, žebříček uzavírají Rumunsko (57 %) a Bulharsko (46 %).

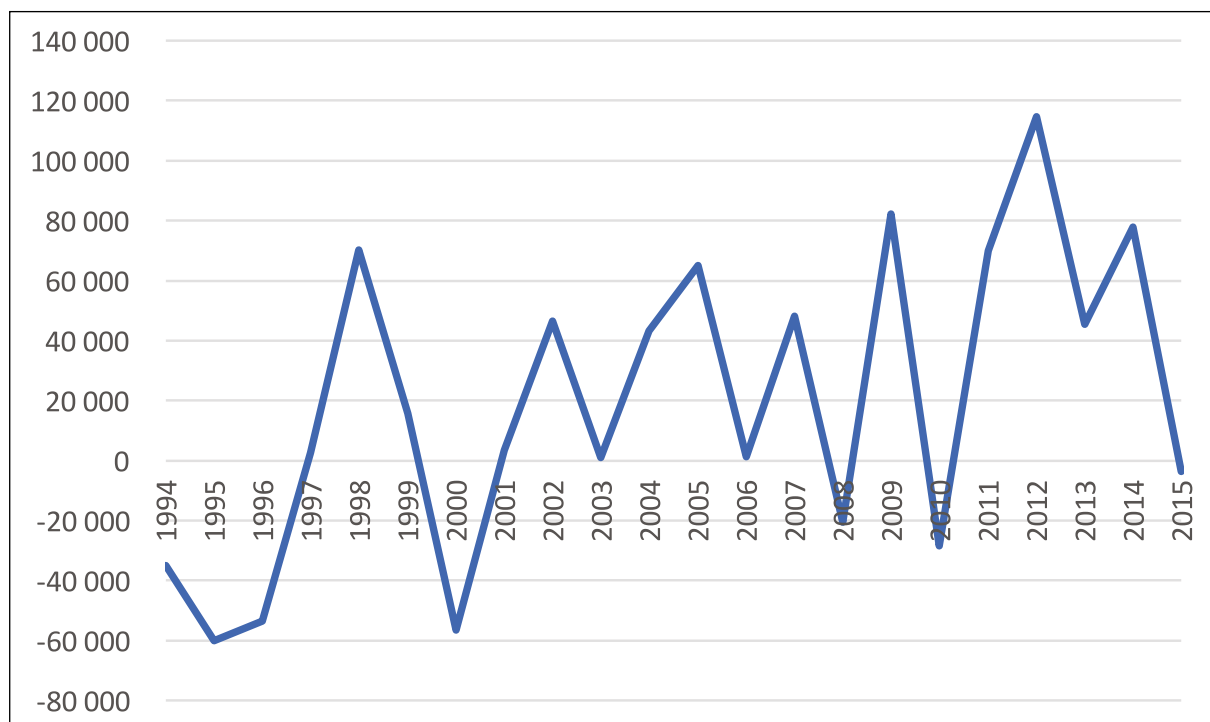
Další oblastí, na kterou se zaměříme, je vývoj zahraničního obchodu, pro lepší srovnání opět v období 1996–2015. Graf 3 zachycuje významný nárůst vývozu zboží a služeb po roce 2004: v roce 2004 byl oproti roku 2003 zaznamenán více než 20% přírůstek. Je sice pravda, že i v roce 2000 došlo k podobně strmému 16% přírůstku vývozu oproti předchozímu roku<sup>8</sup>, ale změna z roku 2004 a také následné 12% a 16% přírůstky skutečně nasvědčují vlivu zapojení se do jednotného trhu a kompletního odstranění bariér obchodu. Obdobně jako vývoz se totiž zvýšil i dovoz zboží a služeb do České republiky. Připomeňme si,

<sup>8</sup> Odstraňování překážek obchodu mezi členskými zeměmi EU a kandidátskými státy začalo již po podpisu asociačních dohod. Kandidátské země a jejich producenti tak měli snadnější přístup na trhy EU již před vlastním vstupem do EU.



že do zemí Evropské unie dlouhodobě směřuje přibližně 83 % českého exportu, z toho do eurozóny 65 %. Největším obchodním partnerem České republiky je Německo, v roce 2015 byl jeho podíl na celkovém exportu ČR přes 32 % (ČSÚ 2016). Proto není překvapivé, že s rostoucí intenzitou propojení s našimi největšími obchodními partnery dochází k růstu obchodní výměny. Na druhé straně se ale dá očekávat, že podobná situace by nastala i tehdy, pokud by Česká republika do Unie nevstoupila, ale místo toho se připojila k Evropskému hospodářskému prostoru po bok Norska, Lichtenštejnska a Islandu. Také tyto země (a do značné míry i Švýcarsko – jediná země Evropské zóny volného obchodu, která není součástí EHP) jsou s Unií silně obchodně propojeny (například Švýcarsko je po Spojených státech druhým největším obchodním partnerem zemí Evropské unie), a navíc jsou prostřednictvím smluvních vztahů v podstatě zapojeny do jednotného vnitřního trhu.

Graf č. 3: Vývoj vývozu zboží a služeb – Meziroční změna bilance v mil. Kč



Zdroj: Eurostat 2016b.

## Zavedení eura v České republice

Česká republika se svým vstupem do Evropské unie v květnu 2004 stejně jako ostatní nové členské země zavázala zavést společnou měnu euro. Podmínkou přijetí do eurozóny je dosažení požadovaného stavu připravenosti ekonomiky definovaného pomocí sady maastrichtských kritérií resp. kritérií nominální konvergence. Kromě zmíněných povinných vstupních kritérií však vlády a centrální banky provádějí další doprovodné testy sladění hospodářského cyklu a připravenosti ekonomik přijmout společnou evropskou měnu. Výsledky těchto testů jsou pak společně s aktuálním plněním maastrichtských kritérií používány jako argumenty v diskusi o vhodném načasování eura, a to jak zastánci rychlého vstupu do eurozóny, tak jeho odpůrci. Dalšími argumenty v diskusi o termínu přijetí eura jsou očekávané dopady na ekonomický růst země, zahraniční obchod, ale také na podniky i samotné obyvatelstvo. Česká republika od podzimu 2006 závazný termín přijetí eura stanovený nemá. Tato situace bez plánovaného data vstupu země do eurozóny vyvolává dlouhodobou odbornou diskusi o přínosech a nákladech eura v souvislosti s rychlostí jeho přijetí v ČR. Otázkou dnes tedy není, zda zavést společnou měnu euro, ale pouze, jak tento krok vhodně načasovat (Lacina a kol. 2007).

Základním materiálem shrnujícím plán České republiky ohledně zavádění jednotné měny euro je *Aktualizovaná strategie přistoupení ČR k eurozóně* z roku 2007. V souladu s touto strategií je vládou a ČNB společně každoročně hodnoceno, zda bylo dosaženo dostatečného pokroku při vytváření podmínek pro přijetí eura, aby mohlo dojít ke stanovení cílového data vstupu do eurozóny a v závislosti na tom stanovení data zapojení se do mechanismu ERM II. Toto hodnocení se opírá o dokument *Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou* zpracovaný Ministerstvem financí a ČNB. Tento dokument popisuje, jak ČR plní a v nejbližších letech bude plnit tzv. maastrichtská kritéria (tj. kritéria cenové stability, udržitelnosti veřejných financí, stability měnového kurzu a dlouhodobých úrokových sazeb) a jaký je vývoj ekonomické sladění české ekonomiky s eurozónou. Podrobné podkladové analýzy ekonomické sladění jsou k dispozici v dokumentu *Analýzy stupně ekonomické sladění České republiky s eurozónou*, který každoročně vypracovává Česká národní banka. V dokumentu pak na základě provedené analýzy navrhuje vládě ČR zvážit termín vstupu resp. odložení vstupu do systému ERM II.

Česká republika dlouhodobě plní maastrichtská kritéria. Jedinou výjimkou je neúčast v systému ERM II a tedy plnění závazku stability měny minimálně dva roky před vstupem do eurozóny.<sup>9</sup> V posledních letech také dochází k postupné synchronizaci hospodářského cyklu s eurozónou. Pravděpodobnost vzniku poptávkových a nabídkových asymetrických šoků se snižuje. Poslední analýza sladění z prosince roku 2015 konstatuje, že ve prospěch vstupu do eurozóny hrají faktory, jako je velká otevřenost české ekonomiky a její navázanost na země eurozóny. Příznivým faktorem je také dlouhodobě podobný inflační vývoj a vývoj nominálních úrokových sazeb. Zpráva naopak konstatuje,

<sup>9</sup> Jedná se ale především o symbolický projev politické neochoty vstupu do eurozóny. S velkou pravděpodobností by ČR bez problému splnila i toto poslední kritérium.

že existuje stále velký prostor pro ekonomickou konvergenci – sblížení životní úrovně, kde autonomie monetární politiky může hrát svou roli. Zpráva také poukazuje na oblasti, kde dochází k dlouhodobému nesouladu. Do této skupiny spadá zejména stárnutí populace, které je rizikem pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí a jejich stabilizační funkci. Trh práce funguje v kontextu EU srovnatelně s jinými členskými zeměmi, nicméně mezi jeho slabá místa patří nadále relativně vysoké implicitní zdanění práce či poměrně nízká mobilita pracovní síly. Analýza upozorňuje na zlepšující se, ale stále omezenou flexibilitu trhu práce a mezd (ČNB 2015).

Velkou diskusi v ČR otevřela aktivita ČNB na podzim roku 2013, kdy přistoupila k řízenému znehodnocení české koruny. Ta využila možnost znehodnocení národní měny za účelem podpory exportu během krize a také jako nástroj v boji s obavou z budoucího deflačního vývoje. Slovensko, které zavedlo společnou měnu euro na začátku krize eurozóny, tuto možnost nemělo. Přesto se slovenské makroekonomické ukazatele nevyvíjí odlišně od těch českých. I v roce 2016 tak stále zůstává otázka úspěšnosti a dlouhodobé prospěšnosti autonomní politiky ČNB.

Pro širokou veřejnost není vždy jednoduché orientovat se ve spleti často protichůdných argumentů a protiargumentů ve prospěch a neprospěch společné měny euro. Ostatně od toho máme politickou reprezentaci, aby vyhodnotila veškerá pro a proti a nakonec přijala rozhodnutí. V tomto rozhodnutí budou ekonomické aspekty jistě brány v potaz, nebudou však jediné. Euro vždy bylo i nadále zůstane významným politickým nástrojem ke sjednocování Evropy (Dědek 2015).

## **Závěr**

Prosazení hodnot a procesů, které dnes považujeme za samozřejmé, vyžadovalo vždy komplikované hledání shody mezi všemi členskými zeměmi, jejich politiky a občany. Zároveň také platí, že k dosažení současného stavu potřebovala EU více než šedesát let. Realisticky uvažující pozorovatel procesu evropské integrace by měl být smířený s faktem, že od základní myšlenky k její realizaci byla a vždy bude dlouhá cesta vyžadující nacházení politických kompromisů, hledající podporu u veřejného mínění v reálném prostředí demokratického systému. Ukázkou toho, jak se evropským a národním politikům nedaří přesvědčit občany EU o stabilizačním charakteru evropského integračního procesu a jeho dlouhodobém přínosu pro růst životní úrovně, je referendum o vystoupení Británie z EU nebo nárůst euroskepticismu v zemích jako Nizozemí, Francie nebo Finsko. Role proevropsky orientovaných národních politiků by měla být především ve zdůrazňování dlouhodobých přínosů evropské integrace.

Krize eurozóny a migrační krize v plné nahotě ukázala, jak převládající národní zájmy a jejich preference ze strany národních politiků brání společnému řešení problému na evropské úrovni. Krize eura a migrační krize zvedla mezi voliči vlnu odporu nejen k projektu společné měny, ale i k celému procesu evropské integrace. V některých zemích silně postižených krizí, jako je např. Řecko, opět posílila latentní nenávisť vůči Německu, přetrvávající od 2. světové války. V jiných zemích krize spojená s nutností

provádění nepopulárních reforem, snižováním životní úrovně a zastavením ekonomického růstu opět rozpoutala debaty o výhodách a nevýhodách členství v EU. EU se nachází na rozcestí. ČR a její političtí představitelé by měli jasně formulovat, zda vidí budoucnost ČR ve spolupráci s jádrem EU, které je dnes reprezentováno především Německem, nebo zda věří ve schopnost ČR obstát v globalizovaném světě samostatně.

### ***Doporučení:***

- Jasně formulovat, zda budoucnost ČR leží ve spolupráci s jádrem EU, které je dnes reprezentováno především Německem, nebo zda věří ve schopnost ČR obstát v globalizovaném světě samostatně.
- Sledovat na jedné straně kroky EU vedoucí ke stabilizaci systému HMU, na straně druhé kriticky posuzovat schopnost ČNB naplňovat cíle autonomní monetární politiky.
- Klást větší důraz na seznamování občanů s „neviditelnými“ přínosy integrace, jako je růst životní úrovně nebo volný pohyb osob.

# **Kapitola 4: Podpora malého a středního podnikání v oblasti inovací finančními a investičními mechanismy**

Martin Hanzlík



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



**Shrnutí:** Nástup nových technologií a význam malých a středních podniků pro ekonomiku ČR i celé Evropy vyžadují nové přístupy v podpoře jejich financování, a to obzvláště v rané fázi vývoje, kdy dochází k využití výsledků vývoje a výzkumu a na trhu je nedostatek komerčních zdrojů financování. EK si je toho vědoma a připravila mnoho programů jak regulatorních, tak i přímo financovaných z rozpočtu EK. Česká republika připravuje také projekt národního inovačního fondu na podporu začínajících technologických firem. Navazující program chystá v regionu centrální a východní Evropy také Evropský investiční fond. Vzhledem k tomu, že aktivity jsou minimálně na území ČR zcela novým pojetím podpory podnikání, bude zajímavé sledovat další vývoj těchto projektů.

**Klíčová slova:** inovativní finanční nástroje, rizikový kapitál, alternativní investiční fond, komercializace vědy a výzkumu, start ups

## Úvod

Tato studie se zaměřuje na oblast podpory inovací pro malé a střední podniky (MSP) v kontextu Evropské hospodářské politiky a také v kontextu podpory na území ČR. Cílem studie není se zabývat oblastí financování vědy a výzkumu, ale skutečně financováním a podporou začínajících MSP, které ve své podnikatelské činnosti využívají inovace, nové technologie a také vědecké poznatky z univerzit a vědeckých center. Inovace a jejich využití v podnikání se v dnešní době stává klíčovým prvkem v mezinárodní konkurenceschopnosti. Inovace se promítají téměř do všech oblastí každodenního života a zcela mění tradiční obory, jako jsou telekomunikace, energetika, automobilový průmysl, medicína atd. Mezi největšími firmami na světě se ocitly společnosti, které před několika lety vůbec neexistovaly a začínaly jako zcela nové firmy.<sup>10</sup> To bylo po většinu 20. století zcela nemyšlitelné, většina firem setrvala v čele žebříčků desítky let. Zažíváme období významné technologické revoluce, která staví na hlavu vše, co fungovalo dříve. Tomu je třeba věnovat pozornost a přizpůsobit opatření na podporu tohoto nového fenoménu, protože zaspání může znamenat, že Česká republika zůstane stát osamělá na nádraží, ze kterého vlak odjel sice před malou chvílí, ale je již vzdálen velmi daleko díky rychlosti, jakou je dnes schopen akcelarovat. Rozsah této studie neumožňuje popsat všechny plánované nebo realizované aktivity v oblasti podpory, ale představí alespoň ty nejdůležitější.

## Ekonomická východiska

Situace v posledních letech v Evropské unii a v jednotlivých členských státech ukázala, že zvyšování konkurenceschopnosti je klíčovým prvkem budoucího rozvoje jak jednotlivých členských států, tak celé EU. V průběhu nedávné finanční krize v roce 2008 a v následujících letech spojených s propadem

---

<sup>10</sup> Měřeno dle tržní kapitalizace, více např. Gandel 2016.

hospodářství mnoha členských zemí došlo k selhání řady do té doby běžně používaných finančních mechanismů. Tento stav je ještě markantnější v ČR, kde bankovní sektor sice nebyl dotčen finanční krizí tak jako okolní země, ale je významně orientován na sektor domácností (úvěry poskytnuté domácnostem dle statistik ČNB činily v srpnu 2014 1,2 bilionu Kč a z toho úvěry na bydlení 880 miliard Kč; oproti tomu úvěry rezidentským nefinančním podnikům činily za stejné období 852 miliard Kč, z čehož dlouhodobé úvěry představovaly cca 50 % tohoto objemu, což je méně než polovina úvěrů poskytnutých domácnostem na bydlení).

Pro banky je obecně nejzajímavějším klientem občan, který je příjemcem široké škály finančních produktů a přispívá k dobrému hospodaření bank díky poplatkům účtovaným za tyto poskytované služby. Dalším zajímavým klientem je samozřejmě stát, municipality a dále velké korporace, které mají dostatečnou stabilitu a bance zaručují jistotu splátek úvěrů. Oblast MSP je z tohoto hlediska ne až tak atraktivní, protože často nedisponuje nutným kapitálem, práce vynaložená na poskytnutí úvěru neodpovídá výši úvěru, a tudíž i přijatým úrokům. Obecně jsou MSP pro banky významně rizikovější než předchozí dvě skupiny klientů a tomu také odpovídají podmínky poskytování úvěrů v podobě vyššího jištění a vyšší úrokové sazby. Kapitál pro malé a střední podniky se na trhu vyskytuje v ČR jen v omezeném množství a většina podnikatelů ani netuší, jak s finančními investory jednat.

Evropská komise (EK) proto připravila pro programovací období 2014–2020 řadu opatření na podporu investic a hospodářského růstu. Průzkum Mezinárodního měnového fondu (MMF) z roku 2014 také hovoří o silné potřebě investic pro MSP pro růst hospodářství (Aiyar, Barkbu a Jobst 2014). Mezi tyto mechanismy patří tzv. inovativní finanční nástroje (IFN), jejichž hlavním cílem je zapojit do investic EK a členských států co možná nejvíce dalších finančních zdrojů od finančního sektoru (banky, alternativní investiční fondy, pojišťovny, penzijní fondy). Zjednodušeně se jedná o vytváření takových investičních schémat, která budou schopna místo dotací poskytnout konečným příjemcům kapitál, garance, kvazi kapitál nebo půjčky. Tyto IFN pak EK realizuje jednak na evropské úrovni (programy Cosme 2,4 mld. euro, Horizon 80 mld. euro, infrastrukturní projektové dluhopisy, sekuritizace dluhů MSP) a dále na národních úrovních v programovacím období 2014–2020 v rámci jednotlivých operačních programů Evropských strukturálních a investičních fondů.

### ***Význam rozvoje technologií ve vazbě na MSP***

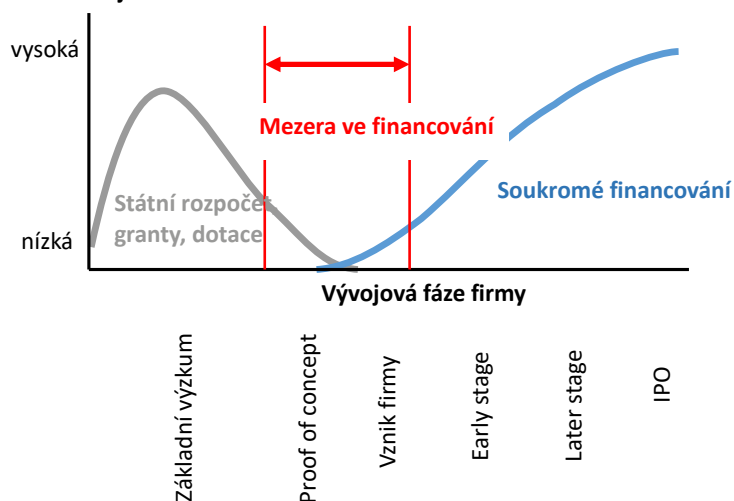
Vývoj firmy od základního výzkumu, fáze tzv. proof of concept (kdy je třeba zjistit, zda vůbec má daný objev nebo inovace šanci na komerční úspěch), po založení firmy a dále po několik stupňů financování, než se z firmy stane významná či dokonce nadnárodní firma, má své zákonitosti. Největším problémem je významná odlišnost v tom, jakým způsobem jsou jednotlivé fáze financovány. Základní výzkum je primárně celosvětově financován z grantů, státních rozpočtů, z rozpočtů univerzit atd. V této fázi nikdo neočekává, že výstupem vědy a výzkumu bude primárně nový komerční produkt. Nicméně pokud již do



výzkumu investujeme, je statisticky zřejmé, že část vložených prostředků by měla vést ke vzniku nových komerčních produktů, nových firem, nových pracovních míst a také k růstu hospodářství. Problém je, že se tak nestane samo. Přerušlení řetězce vývoje firmy z pohledu financování (a samozřejmě i z jiných důvodů, jako je patentování, rozjezd firmy atd.) znamená, že dojde k nenapravitelnému přerušlení, čímž je efekt z investovaných prostředků do vědy a výzkumu nenávratně ztracen.

Schéma 1: Mezera v dostupných finančních prostředcích v jednotlivých vývojových fázích firem

### Výše dostupných finančních zdrojů

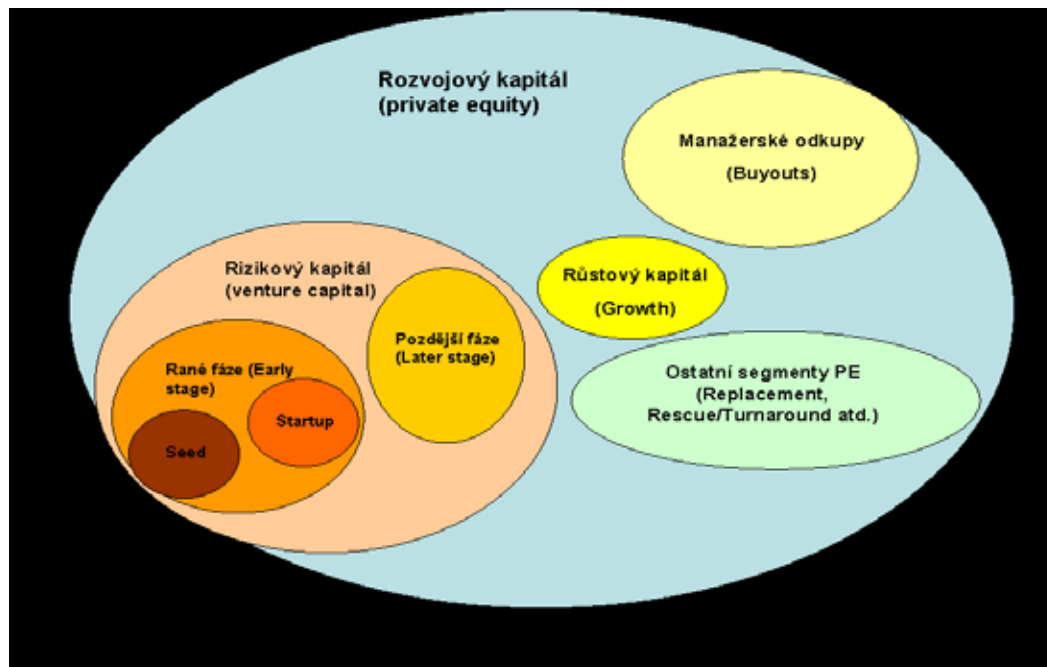


Tato mezera ve financování fáze „proof of concept“, kdy je žádoucí, aby se výsledky výzkumu posunuly do podoby komerční firmy, představuje velký problém. Pro soukromý sektor se jedná o oblast téměř nefinancovatelnou, protože firma ještě neexistuje a ani nejlepší objev není schopen zaručit komerční úspěch. Tatáž mezera ve financování je ve vývojové fázi tzv. „early stage“, kdy je firma čerstvě založená, nemá například ještě komerční produkt, ale již potřebuje kapitál. Většina fondů rizikového kapitálu totiž investuje do firem až v pozdější fázi vývoje, a to především z důvodu nižších rizik a samozřejmě také díky možnosti investovat do jedné firmy větší sumu prostředků, než je tomu u začínající firmy.

Rozdíl ve zdrojích financování základního výzkumu a pozdějších vývojových fází firem není jenom v mezeře ve financování, ale také ve zcela odlišném pojetí toho, na jakých principech jsou prostředky do projektu vkládány. Granty a dotace v základním výzkumu jsou primárně orientovány na vědecký (nikoliv komerční) výzkum, jehož úspěch je vázán na následnou publikační činnost. Komerční kapitálové

financování firem bere objevy a patenty pouze jako podmínku nutnou pro investici, ale základem pro investory je především velikost trhu, na kterém se firma pohybuje, a její celkový komerční potenciál. Proto se často zmiňuje, že si univerzitní sféra a sféra finančních investorů nerozumí. Schéma níže ukazuje zdroje pro financování jednotlivých fází vývoje firmy.

Schéma 2: Různé druhy kapitálu pro růst firem



Zdroj: Národní inovační fond – studie proveditelnosti, schváleno vládou ČR 12. 10. 2015.

### ***Dotace versus finanční nástroje***

V ČR byly v minulosti malé a střední podniky podporovány převážně dotacemi. Výhodou dotací je relativně snadný způsob, jak prostředky z rozpočtu EK administrativně „rozdat“ jednotlivým příjemcům. Velká suma prostředků se rozdělí na malé částky většinou v tzv. režimu „de minimis“ a přidělí se jednotlivým žadatelům. Po rozdělení prostředků už žádné nové nejsou k dispozici a ani se nijak nesleduje, zda dotace nepokřivily trh firem. Zásadní nevýhodou je, že nedochází k vytvoření žádného trvale udržitelného systému pro podporu celého schématu podpory financování. To mimochodem kritizovala

i EK při vyjednávání dohody o partnerství pro programové období 2014–2020 pro čerpání Evropských strukturálních a investičních fondů.

Co by tedy vlastně mělo být cílem? Ideálně vyhledání tržních mezer, kam neproudí kapitál, čímž dochází k přerušení procesu financování základního výzkumu po vyspělé firmu. Dále k vytvoření takových finančních mechanismů, které nebudou nahrazovat soukromý kapitál, ale umožní mu snížit investiční rizika nebo vytvořit schéma, kdy se neinvestuje do jednoho projektu, ale do celého portfolia firem nebo projektů.<sup>11</sup> Výhodou finančních nástrojů je fakt, že se vytváří investiční schémata, která zajišťují trvalou existenci této formy podpory,<sup>12</sup> a také, že přilákávají další investiční prostředky soukromých investorů, které mohou po určité době zcela nahradit zdroje veřejné.

### **Aktuální řešení podpory**

Pro oblast financování technologických firem či firem s inovačním potenciálem připravilo v rámci dotačních programů ESIF ministerstvo průmyslu aktivitu Národního inovačního fondu.<sup>13</sup> Ta navazuje na dřívější pokus MPO o zřízení tzv. „seed fondu“, která skončila faktickým neúspěchem díky napadnutí výběrového řízení ze strany jednoho z neúspěšných uchazečů o poskytování služeb obhospodařování fondu. MPO proto v současné době volí cestu, kdy fond bude obhospodařovat státem vlastněná investiční společnost prostřednictvím najatých profesionálních manažerů.

Samotné investiční schéma by mělo být rozděleno do několika samostatných fondů, z nichž jeden by měl být zaměřen na oblast „proof of concept“, která se v současné době potýká s největším nedostatkem prostředků, a to jak grantových, tak investičních. Druhý fond by měl fungovat jako tzv. koinvestiční, tj. zdroje tohoto fondu by měly podporovat investice soukromých fondů rizikového kapitálu ve formě společných investic do jednotlivých projektů. Třetí část svěřená do správy Evropskému investičnímu fondu (EIF) by měla fungovat jako tzv. fond fondů (FoF) a EIF bude na území ČR vybírat mezi existujícími soukromými správci fondů rizikového kapitálu ty, do kterých zainventuje tyto prostředky. EIF tak nebude investovat přímo do projektů, ale podpoří vznik nových fondů rizikového kapitálu tím, že jim poskytne startovní kapitál. Ty pak budou investovat prostředky investované ze strany EIF, ale i prostředky soukromých investorů.<sup>14</sup>

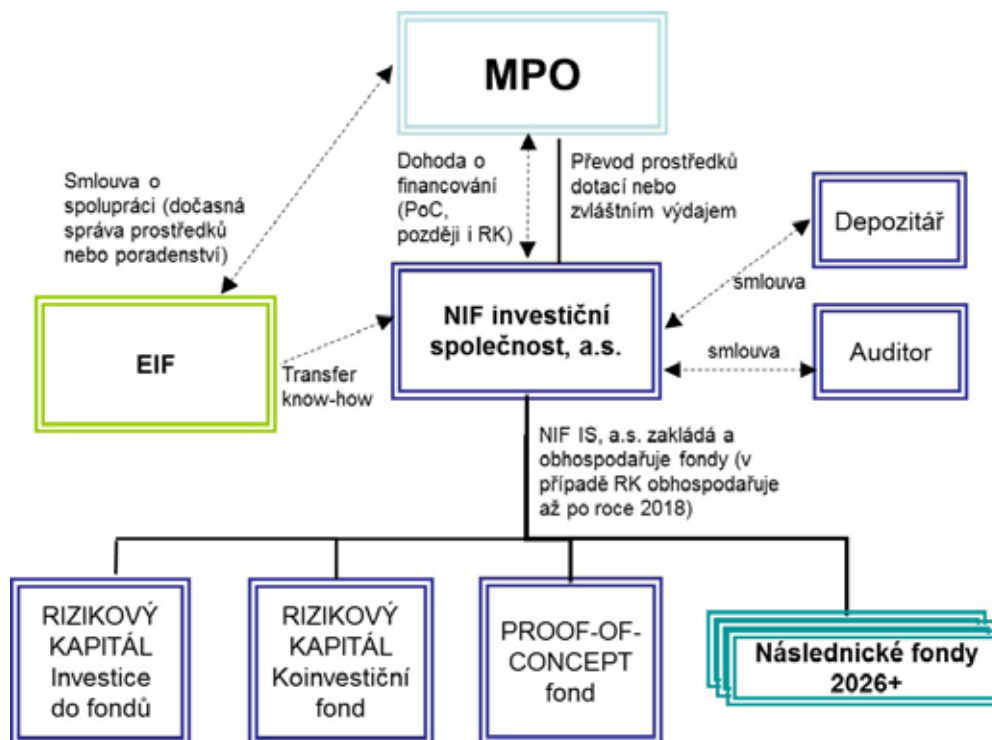
<sup>11</sup> Investice v rané fázi jsou nejrizikovější a diverzifikace investice do více projektů zásadně snižuje celkové riziko.

<sup>12</sup> Charakteristikou finančních nástrojů je to, že se prostředky nerozdávají, ale investují a prostředky získané z výnosů investic jsou opět reinvestovány do dalších projektů.

<sup>13</sup> Materiál ke koncepci a zřízení Národního inovačního fondu byl vládou schválen 12. 10. 2015, nicméně fond zatím nezačal svou činnost.

<sup>14</sup> EIF poskytuje cca 30 % investic do soukromých fondů rizikového kapitálu, zbylé prostředky musí vložit ostatní investoři. EIF je často prvním investorem, což zvyšuje schopnost soukromých správců přilákat další soukromé zdroje.

Schéma 3: Schéma rozdělení funkcí a různé typy fondů pod nově vznikajícím Národním inovačním fondem



Zdroj: Národní inovační fond – studie proveditelnosti, schváleno vládou ČR 12. 10. 2015.

### **Aktivity EIF po vzoru Baltského inovačního fondu (Baltic Innovation Fund, BIF)<sup>15</sup>**

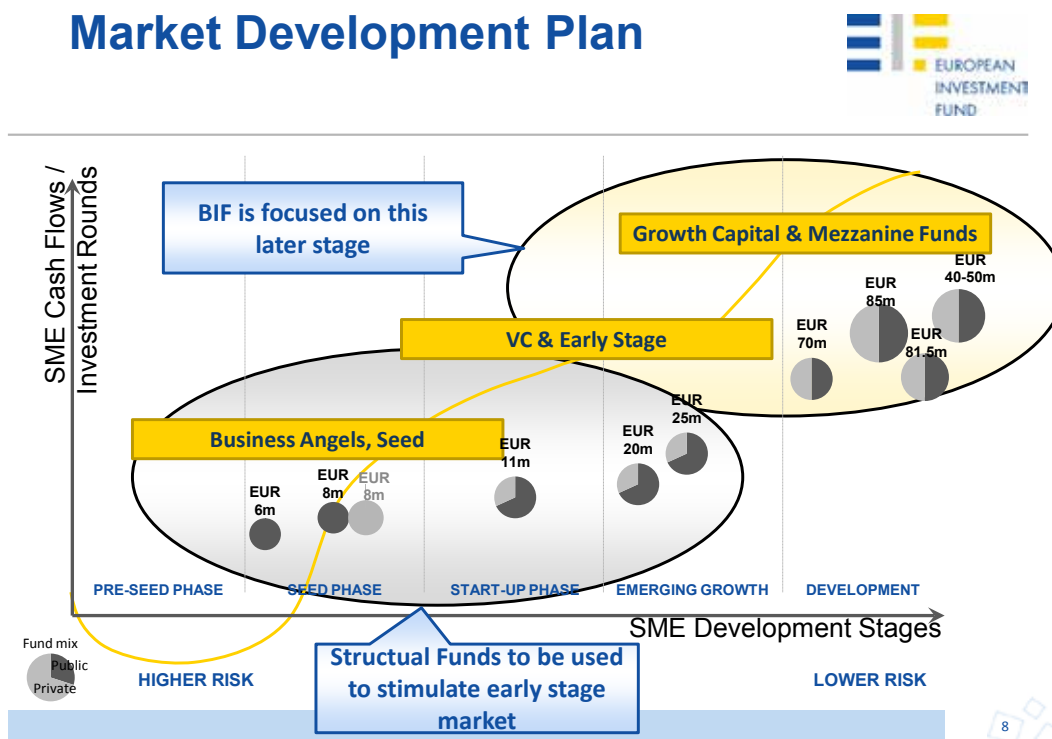
EIF se v minulých měsících také pokusila o vznik aktivity Středoevropského a východoevropského inovačního fondu (Central and Eastern European Innovation Fund) po vzoru již fungujícího BIF. Princip je takový, že by země centrální Evropy (Česká republika, Slovensko, Slovinsko, Rakousko a Maďarsko) vložily národní prostředky ze státního rozpočtu<sup>16</sup> do společné aktivity spravované ze strany EIF. EIF by k těmto prostředkům přidal z vlastních zdrojů cca 60 % prostředků investovaných vládami zapojených zemí a garantoval by každé zemi, že na jeho území bude proinvestováno minimálně tolik prostředků,

<sup>15</sup> Viz EIF nedatováno.

<sup>16</sup> Tedy nikoliv zdroje z Evropských strukturálních a investičních fondů.

kolik jich zapojená země do společného fondu vložila. Opět by se jednalo o režim tzv. Fondu fondů FoF a EIF by na území zapojených zemí hledal vhodné soukromé správce, kteří by prostředky investované ze strany EIF doplnili o soukromé investice. Tato aktivita je zaměřena na pozdější fázi vývoje firem, tudíž vhodně doplňuje národní aktivity prezentované výše.

Schéma 4: Schéma investičních fází a zapojení tohoto typu prostředků podle vzoru BIF



Zdroj: Prezentace EIF k iniciativě CEE Innovation Fund.

## Závěr

Pokud by se všechny prezentované aktivity podařilo realizovat a zahájily by svou činnost, byl by to zásadní posun oproti současnému stavu. Došlo by k vytvoření zdrojů pro financování všech fází od „proof of concept“ až po rozvinuté MSP technologického charakteru. Aktivity jsou organizovány tak, aby podporovaly jak samotné projekty, tak správce fondů rizikového kapitálu, čímž ve svém důsledku zapojují násobně více zdrojů než v případě běžných dotací. Vzniklo by také trvale udržitelné schéma, které by mohlo v příštích letech pomoci začínajícím technologickým firmám s jejich vstupem do komerčního života. Zajímavý dopad by aktivita mohla mít na zvýšení efektivity komercializace výstupů v oblasti vědy a výzkumu.

Vše bude ovšem záležet na konkrétních pravidlech a podmínkách a také na tom, jakým způsobem se MPO podaří zahájit činnost Národního investičního fondu. Jedná se o aktivitu, která sice již v okolních zemích funguje, ale pro českou státní správu představuje zcela nový prvek odlišný od administrace dotací.

## Doporučení

- Oblast financování firem a její charakteristiky jsou na finančních trzích něčím, co se řídí určitými neměnnými pravidly, a je zcela nepodstatné, zda se jedná o Investice v Silicon Valley nebo investice v ČR. Je tedy dobré se při nastartování těchto aktivit řídit heslem, proč něco vymýšlet, když už to někde jinde spolehlivě funguje, a držet se přesných pravidel a postupů, podle kterých jsou soukromí investoři zvyklí se řídit.
- Základem úspěchu je schopnost homogenizovat prostředí roztržitých jednotlivých projektů do vzájemně propojené interakce univerzit, vědců, podnikatelů a finančních investorů. To byl právě základ závatného úspěchu projektů v oblasti Silicon Valley navázaných na prostředí Stanford University nebo úspěchu státu Izrael při podpoře vzniku technologických firem.<sup>17</sup>
- Česká republika bohužel není vůbec aktivní v nové oblasti inovativních finančních nástrojů a promarnuje tak velkou šanci, aby místo celkového financování ze státního rozpočtu existovala možnost vytvořit ze zdrojů rozpočtu EK státem vlastněné investiční struktury, které by mohly následně vytvářet investiční schémata na pro rozvoj dopravní a ICT infrastruktury, energetiky, energetických úspor, a samozřejmě také podpory malého a středního podnikání. Takováto schémata by byla trvalými nástroji, které by mohly uvolňovat i prozatím spící bankovní zdroje úvěrového charakteru do realizace nových projektů.

---

17 Celý izraelský příběh je popsán v knize *Start-up Nation The story of Israel's Economic Miracle* od Dana Senora a Saula Singera.

# Kapitola 5: Ochrana životního prostředí: řešení v návratu k dynamickému přístupu 90. let

Bedřich Moldan



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



Konrad  
Adenauer  
Stiftung





**Shrnutí:** Environmentální situace v Československu před listopadem 1989 byla katastrofální. Lidé si přáli rychlé a výrazné zlepšení a podporovali potřebné aktivity prováděné vládou a parlamentem. V průběhu devadesátých let bylo skutečně dosaženo velkého zlepšení, ale po r. 2000 nastal určitý zlom: situace se sice nadále lepší, avšak pomaleji a nerovnoměrně. Některé vážné problémy jako znečištění ovzduší se nedaří řešit a narůstají nové, jako například zhoršující se stav zemědělské krajiny. Vláda nepodporuje potřebné moderní trendy, naopak setrvává ve starých a překonaných schématech, jak dokazuje mimo jiné prolomení limitů těžby hnědého uhlí nebo pokračování přípravy kanálu Dunaj, Odra, Labe. Nepříznivý je rovněž odklon od progresivních evropských environmentálních vizí.

**Klíčová slova:** ochrana životního prostředí, environmentální situace a její vývoj, změna klimatu, prolomení těžebních limitů, příprava kanálu DOL, stav české krajiny

## Úvod

Katastrofální stav životního prostředí patřil k základním rysům totalitního režimu v Československu před rokem 1989. Nejhůře zasaženými oblastmi byla všechna velká města v čele s Prahou a Ostravou a především území pánevních okresů v Severočeském hnědouhelném revíru. Zde se velmi často vyskytovaly smogové situace, kdy při teplotních inverzích kombinace mlhy a jedovatých zplodin chrlených komíny elektráren a továren dusila celý kraj. Například koncentrace oxidu siřičitého dosahovala mnohdy hodnot, které si dnes už vůbec nedovedeme představit (dvaceti až padesátinásobky hygienických norem). Lidé v Severočeském kraji byli přímo ohroženi na zdraví a životech, nacházeli se v zoufalé situaci. Postupně ztratili nejen trpělivost, ale i zábrany vůči režimu a začali se bouřit. Různé akce vyvrcholily velkou demonstrací v Teplicích, která trvala několik dní od 11. do 13. listopadu 1989 a kterou můžeme považovat za jeden z významných impulzů, z nichž vzešel celý Listopad (Vaněk 1996).

Časté dusivé smogy se nevyskytovaly jen v Teplicích, ale prakticky ve všech velkých městech a průmyslových oblastech Československa, a tak není divu, že kvůli sice nekompletním a z velké části utajovaným informacím, které přesto zřetelně dokazovaly závažnost situace, a zejména kvůli vlastní zkušenosti byli lidé vůči otázkám životního prostředí velmi citliví. V jednom z prvních průzkumů veřejného mínění z ledna 1990 se ukázalo, že lidé považovali radikální zlepšení ekologické situace za vůbec nejnaléhavější úkol pro vládu, dokonce ještě před jinými nutnými změnami včetně potřeby radikální přestavby ekonomiky. Všeobecná nálada ve společnosti se úspěšně promítla do široké podpory všech potřebných opatření. Parlamentem hladce prošly zákony, jimiž byla zahájena účinná ochrana přírody a ostatních složek životního prostředí. Byly zřízeny důležité instituce včetně Inspekce a Státního fondu životního prostředí. Zároveň se podařilo postupně mobilizovat stále větší objemy finančních zdrojů. Například ČEZ pod tehdejšími osvícenými vedeními investoval v průběhu 90. let více než 40 miliard Kč do odsiřovacích a dalších potřebných zařízení. Výdaje z domácích veřejných a soukromých zdrojů (byly přibližně půl na půl) dosáhly na konci 90. let objemu přes 2,5 % HDP, což je přímo světový rekord

nebo se mu velmi blíží. Rychlý nástup účinných opatření byl umožněn také dlouholetou systematickou přípravou, především v rámci Ekologické sekce Československé biologické společnosti při ČSAV, která sdružovala širokou škálu odborníků a systematicky promýšlela veškeré potřebné kroky k ozdravení prostředí dávno před Listopadem (Moldan 1991).

Výsledkem bylo masivní zlepšení životního prostředí v průběhu první dekády nového režimu. Dramaticky se zlepšila kvalita ovzduší, například emise oxidu siřičitého – původně vůbec nejnebezpečnější škodliviny – klesly o 85 %. Situace se zlepšila tak rychle a tak výrazně, že při vyjednávání o vstup do Evropské unie na přelomu tisíciletí pracovníci bruselské komise nevěřili, že se situace mohla tak dramaticky zlepšit. Rovněž po stránce institucí, zákonů a dalších potřebných součástí systému ochrany životního prostředí jsme dosáhli takové úrovně, že vstupní jednání a harmonizace s velmi pokročilým systémem v Evropské unii proběhla hladce, radikálních změn – na rozdíl od ostatních kandidátských států – nebylo zapotřebí.

### ***Nedávný vývoj***

Životní prostředí se tak výrazně zlepšilo, že lidé nabyli přesvědčení, že je všechno v pořádku. Průzkumy veřejného mínění (viz pravidelné průzkumy Sociologického ústavu AV ČR) v poslední době systematicky ukazují, že lidé jsou s životním prostředím i ve svém bezprostředním okolí v zásadě spokojeni. Lidé v zásadě soudí, že stav životního prostředí je u nás na takové úrovni, že už víceméně není třeba nic vážného řešit, naopak musíme rychle pokračovat v ekonomickém rozvoji, abychom konečně dostali svou životní úroveň na kýženou úroveň Západu. V životním prostředí tam už v zásadě jsme a „přehnané“ snahy o radikálnější ochranu jsou vnímány jako kontraproduktivní. Ochránci životního prostředí občas dostávají nálepku ekoteroristů, například když brání některým trasám dálnic. Že nejde o žádné teroristické akce nebo že se za ochranu prostředí schovávají často zcela jiné zájmy, už se obvykle nevnímá.

Stav našeho životního prostředí však v pořádku zdaleka není, po roce 2000 se situace sice ve většině parametrů postupně lepší, ale velmi pomalu. V některých ukazatelích, jako je například znečištění ovzduší nebezpečnými jemnými prachovými částicemi, se pravděpodobně dokonce (viz Zpráva o životním prostředí České republiky, MŽP 2015) zhoršuje. Neoprávněné sebeuspokojení je jistě jen jedním z důvodů. Přistupuje k tomu nepochybně i fakt, že zásadního omezení velmi masivního znečištění lze na začátku celého procesu relativně snadno dosáhnout, ale postupně se stává náročnějším úkolem odstranit relativně nízké, avšak stále významné úrovně znečištění. Bohužel však k tomu přispívají i další faktory, jako je stále, zejména ve srovnání s vyspělou Evropou, nízká úroveň environmentálního uvědomění. Principiální diskuse chybí, média se soustřeďují na jednotlivé, snad zajímavé případy, o systematictější pohled se nepokoušejí. Rovněž vláda naléhavé problémy odsouvá, spíše než by je účinně řešila. Příkladem je postoj ke globální změně klimatu, jež je nejnaléhavějším environmentálním problémem současnosti.

Jak se k této vážné hrozbě staví současná česká vláda? 19. října 2015 jednomyslně schválila prolomení

těžebních limitů na hnědouhelném dole Bílina. Znamená to, že těžba se ještě několik desetiletí může dále rozvíjet. Přitom je velmi dobře známo, že hnědé uhlí se přeměňuje na energii s nízkou účinností a při spalování vznikají nejrůznější škodliviny unikající do ovzduší. Zcela klíčové jsou emise oxidu uhličitého, který je hlavní příčinou antropogenní změny klimatu, k níž právě spalování hnědého uhlí velmi významně přispívá. Limity těžby vyhlásila vláda České republiky (ještě jako součást federativního Československa) v r. 1991, vydržely tedy 24 let. Pokusme se srovnat obě rozhodnutí. Pro tehdejší atmosféru byl charakteristický pozitivní zájem a přístup k životnímu prostředí. Všichni si velmi dobře pamatovali, že na konci 80. let patřilo Československo mezi vůbec nejvíce znečištěné země v Evropě, ne-li na světě. Lidé si přáli, aby se poměry zlepšily, a veřejnost výrazně podporovala všechna opatření pro zlepšení životního prostředí, ať už šlo o zákonné předlohy, zřizování různých institucí či finanční prostředky. To všechno bylo navíc v souladu s mezinárodními trendy i s ekologickými snahami v Evropě, do níž jsme se rozhodně chtěli co nejdříve vrátit také po této stránce. Začátek 90. let byl dobou odvážných rozhodnutí, která byla naplněna a v oblasti životního prostředí dodnes fungují. Měli jsme velká očekávání, zvláště co do rychlosti konvergence našeho vývoje s vyspělou Evropou.

Dnes vidíme, že vývoj u nás se v posledních letech ubírá jiným směrem. Převažují krátkodobé ekonomické zájmy, mnohdy reprezentované úzkými, ale mocnými zájmovými skupinami, jejichž cíle se zdaleka nekryjí s celospolečenským usilováním. Vidíme deficit širší a dlouhodobější perspektivy. Nadšení pro Evropu vystřídala nedůvěra k Evropské unii. Zájem o životní prostředí velmi výrazně ochladl, konvergence s vyspělým západním světem nastává jen velmi omezeně a nůžky se naopak mnohdy spíše rozevírají.

Takže můžeme říci, že výsledek rozhodnutí vlády o prolomení limitů je poměrně logickým výsledkem celkové atmosféry, která je ve společnosti rozšířena. Nemyslím si, že tyto přístupy převažují, nicméně jsou prezentovány tak hlasitě a podporovány tak silnými, byť dílčími a krátkodobými, ekonomickými zájmy, v tomto případě zájmy uhlobaronů, že dokáží převážet nad argumenty rozumnými a důkladně podloženými.

Pokud si všimneme zdůvodnění pro prolomení limitů, opíralo se o dva postuláty. Především se tvrdí, že horníci přijdou o práci. Podíváme-li se však na vyjádření samotných představitelů těžařských institucí, zjistíme, že opak je pravdou, v nejbližší době budou spíše zapotřebí noví pracovníci a žádná větší nezaměstnanost rozhodně nehrozí. Druhým argumentem je potřeba uhlí pro teplárny, eventuálně pro energetiku; zde ovšem snad všechny dostupné studie dokazují, že uhlí určitě potřebovat nebudeme (viz studie Hnutí Duha „Chytrá energie“ 2015). Ze statistických údajů navíc vidíme, jak dramaticky klesá těžba i spotřeba uhlí, a to nejen u nás (viz Statistická ročenka ČR, ČSÚ 2016). Je to zřetelný globální trend, k němuž se vedle vyspělých států Evropy a Ameriky brzy nepochybně připojí i Čína a další nové ekonomiky, jak o tom svědčí závazky velké většiny států světa přijaté na Pařížské konferenci o klimatu v prosinci 2015.

Přitom je velmi pravděpodobné, že ačkoliv byly limity prolomeny, uhlí za nimi se stejně nikdy těžit nebude.

Rozhodnutí o prolomení limitů, i když vlastně zbytečné, je ovšem špatné z několika důvodů. Především není dobré, že vláda nevyslyšela četné a velmi fundované hlasy řady institucí, občanské společnosti, odborníků i mnoha lidí, kteří argumentovali obavami z poškození krajiny a životního prostředí, již zmíněnou velmi diskutabilní potřebou či spíše nepotřebou uhlí, a zejména potřebou plně se soustředit na redukci emisí skleníkových plynů. Rozhodně nejde jen o to, že by nemusela být zbourána žádná obec. Jde o pokračování celkové devastace již tak těžce zkoušené krajiny a celého prostředí.

## **Hlavní výzvy**

Zvláště problémové je, že se vůbec neobjevila žádná reflexe širší, globální a dlouhodobější perspektivy. Náhrada energetiky a celé ekonomiky založené na fosilních palivech novými zdroji a celým novým ekonomickým systémem je celosvětově v plném proudu, jak dokázaly přístupy vyjádřené jednoznačnými projevy vedoucích představitelů všech významných zemí shromážděných na nedávné Pařížské konferenci o klimatu (viz [www.cop21.gouv.fr/en](http://www.cop21.gouv.fr/en)). Panuje prakticky všeobecná shoda na tom, že v nejbližších desetiletích se svět bude muset v důsledku rychle postupující globální změny klimatu plně obejít bez fosilních paliv a že je rozhodně možné toho dosáhnout kombinací moderních technologií, jejich podpory a rostoucí politické vůle celé společnosti včetně české, jak ukazují poslední průzkumy (osobní sdělení jednoho z autorů průzkumu, Jan Urban, COŽP UK). Nahrazení uhlí jako nejvíce znečišťujícího paliva je dílčím cílem číslo jedna. Používání uhlí jako paliva skončí, i když to nebude zítra ani pozítří, ale téměř jistě v průběhu příštích několika málo desetiletí. Proč si těchto globálních megatrendů naše vláda nevšímá? Proč místo podpory kontroverzní těžby uhlí masivně nepodporuje nové přístupy, nové technologie a progresivní trendy 21. století?

Celá problematika spalování fosilních paliv dostala ještě nový urgentnější rozměr s vývojem ruské zahraniční politiky a s rostoucí nestabilitou na Blízkém východě. Evropa je přitom regionem, který je ve světě, vedle Japonska a Koreje, nejvíce závislý na dovozech energie. V roce 2011 importovala 53 % veškerých spotřebovaných fosilních paliv. Evropané utratí za tyto dovozy každý den jednu miliardu eur (Hnutí Duha, Chytrá energie 2015). Ve světle všech těchto skutečností se Evropská unie zavázala snížit emise skleníkových plynů, především oxidu uhličitého, do r. 2030 o 40 % ve srovnání s rokem 1990. Neměli bychom mít problém s tímto cílem; jeho splnění nás nebude stát mimořádné úsilí díky stanovenému výchozímu roku, neboť již dnes vykazujeme snížení přes 30 %. Měli bychom se však jednoznačně přidat i ke dvěma dalším cílům, které Evropská unie stanovila, totiž zvýšení energetické účinnosti a výrazné zvýšení podílu obnovitelných zdrojů energie. Obnovitelné zdroje mají u nás špatný zvuk kvůli nešťastnému vývoji s fotovoltaikou (nevhodně nastavená legislativa způsobila mimořádně vysoké objemy finančních prostředků pro podporu některých instalací, což se promítá do relativně vysokých cen elektřiny pro spotřebitele). Měli bychom však rozlišovat: nemohou za to obnovitelné zdroje samotné, které jsou zcela jistě naopak základním předpokladem nové perspektivní energetiky, ale neodpovědná práce lobbistů, politiků a dalších. Pokud bude politická vůle, je pro nás cíl splnitelný.

Zejména bychom se měli přihlásit k cíli zvýšení energetické účinnosti. Až dosud se České republice daří trvale ji snižovat, avšak tempo bychom měli ve vlastním zájmu zvýšit, už jen proto, že na tom mohou všichni jen vydělat. Zároveň bychom měli pokud možno opustit jedno z dosti ostudných posledních míst, které až dosud v tomto indikátoru mezi evropskými zeměmi zaujímáme (European Commission 2016a).

Vládní koalice si za jeden ze svých cílů stanovila vrátit Českou republiku do evropského politického mainstreamu. Proto by se měla přiklonit k postoji států, jako je Německo a další státy západní Evropy, a nikoliv vycházet z partikulárních a krátkodobých zájmů některých našich, byť mocných, sektorů a přidávat se na stranu států jako Polsko, Maďarsko nebo Bulharsko. Neměli bychom požadovat snížit navržený evropský cíl efektivního využití energie a učinit jej zásadně nezávazný nebo chtít, aby se ani v žádné další legislativě neobjevila opatření, která by jednotlivé členské státy zavazovala ke společným cílům přispět. Česká pozice by měla pomáhat k tomu, aby Evropa byla politickým celkem, který uplatňuje ambiciózní zahraniční politiku, nevázanou mimo jiné energetickou závislostí na zemích, jejichž strategické zájmy se s evropskými hodnotami, mírně řečeno, zásadně neshodují, ať už jde o Rusko nebo Írán.

Hlavním argumentem proti přijetí závazků je přitom nejistota, jak se navržené cíle mohou promítnout do české ekonomiky. V politickém rozhodování, zejména dlouhodobém, je nejistota přítomna vždy. Navržené cíle nejsou výstřelem do tmy, ekonomické a energetické modely dávají základní představu o tom, jaké budou nejdůležitější makroekonomické dopady. Můžeme se opřít o důvěryhodné studie, z nichž vyplývá, že stanovení tří cílů, které se vzájemně podporují, podstatně sníží celkové systémové náklady snižování emisí. Pozitivní vliv má rovněž vysoký podíl domácí pracovní síly na realizovaných opatřeních, a také snížení dopadů negativních externalit, například zlepšení kvality ovzduší. Hlavním přínosem závazných cílů úspor a obnovitelných zdrojů je však dlouhodobá jistota pro investory, která snižuje rizika a náklady financování potřebných opatření. Správné rozhodnutí v době nejistoty je to, co odlišuje opravdového a schopného politika od pouhého provozního manažera. Pro koaliční vládu Bohuslava Sobotky je to velká výzva a možnost konečně Evropě ukázat, že i nám jde více o společnou evropskou vizi než o partikulární zájmy, jejichž krátkozrakost nedohlédne ani za ukrajinské hranice nebo za horizont několika málo let.

Před Listopadem bylo hlavním problémem katastrofálního stavu životního prostředí znečištěné ovzduší, o němž jsme se již zmínili. Bohužel i v současné době je tato situace nadále velmi vážná. Na Ostravsku, ale i na dalších územích je ovzduší nadměrně zatíženo jemnými prachovými částicemi, které obsahují karcinogenní polycyklické aromatické sloučeniny. Vláda vynakládá mnoho peněz na různé studie, přijímá jednotlivá dílčí opatření, navrhuje zákony, ale skutečně fungující strategii účinného snižování tohoto mimořádně závažného znečištění dosud nebyla schopna vypracovat. Natož aby ji uvedla v život. Státisíce lidí jsou především v zimním období vystaveny nadměrné zátěži z důvodu vysokého stupně znečištění ovzduší, která působí škody na zdraví i předčasné úmrtí (viz Zpráva o životním prostředí ČR, MŽP 2016)

Investice zaměřené na ochranu životního prostředí dosahují poměrně vysoké úrovně, avšak finanční prostředky zdaleka nejsou vynakládány rozumně a účinně. Příkladem je neustálé podporování nesmyslné vodní cesty v rámci kanálu Dunaj – Odra – Labe. Řada vědecky fundovaných a naprosto přesvědčivých studií z oblasti ekonomie, ekologie a dalších (viz *Společnost pro trvale udržitelný život* 2014) jednoznačně ukázala, že projekt v žádném případě nemůže přinést jakýkoliv užitek, jen náklady a škody, například rozsáhlé krajinné devastace. Plavba po řekách je příjemným zážitkem pro turisty, zcela jinak je tomu v případě dopravy zboží. Pro tu se budovaly v předminulém století kanály, které dnes už dávno tomuto účelu neslouží. Známé argumenty o tom, že vodní doprava je „nejekologičtější“, znějí hluše, protože neuvažují o potřebě vybudovat nákladnou a krajinu ničící infrastrukturu, takže celkové nepříznivé vlivy daleko převyšují přínosy. Navíc se do budoucna nejspíš ještě negativně projeví probíhající globální změna klimatu spojená na jedné straně s častějšími ničivými povodněmi a na druhé straně s nedostatkem vody (příklad můžeme pozorovat právě ve dnech s extrémně nízkými stavy vody v Labi). Přesto se některé dílčí stavby již realizovaly, jako například zvedací most na Labi v Kolíně. Byl dokončen v r. 2011 a stál 1,3 miliardy Kč, což je podle vyjádření odborníků asi desetkrát tolik, než stojí obdobné stavby v Německu a jinde (Zahradnická 2016). Uváděným důvodem je instalace zvedacího mechanismu pro velké lodě, které ovšem po Labi neplují a ani plout nemohou. Neustála však ani snaha postavit na Labi další jezy, například stupeň Děčín nebo Přelouč. Pouhá příprava těchto nákladných investic, které se téměř jistě neuskuteční, stojí velké objemy prostředků.

Vztah k přírodě a k životnímu prostředí chápe TOP 09 jako základní konzervativní hodnotu vycházející z principu mezigenerační odpovědnosti. Stav životního prostředí je klíčovým parametrem úrovně společnosti, kvality života lidí i prosperity. Žijeme a využíváme služeb přírody díky práci našich předků a chceme, aby i naše děti a jejich děti – v dlouhodobé perspektivě – měly stejně jako my zachované podmínky a možnosti pro plnohodnotný život v harmonii s přírodním a životním prostředím. Je proto třeba přírodu a životní prostředí účinně chránit. Odmítáme tvorbu hospodářských výnosů, které vznikají na úkor zdevastovaného životního prostředí, mnohdy zničeného nevratně. Jejich část musí být následně vynakládána na jeho ozdravení.

## **Závěr**

Česká kulturní krajina, ke které se všichni vztahujeme, kterou milujeme, se nám před očima vytrácí. Nestvůrně veliké lány, jež nahradily přírodě blízkou mozaiku polí, luk, remízků, mezí a cest, jsou jen a jen zdrojem krátkodobého zisku jejich vlastníků, kteří dávno nemají nic společného s dobrými hospodáři. Příkladem jsou obrovská kukuřičná či řepková pole podporující erozi ornice, jež vznikala tisíce let a dnes je poškozena, mnohdy dokonce nenávratně ztracena. Půda trpí nadměrnou erozí, utužováním, chemickou kontaminací, ztrátou humusu a biologického života. K tomu přistupují stále rychlejší a nevratné ztráty půdy mizející pod stavbami všeho druhu. Proto je jedním ze základních principů naší politiky snaha o záchranu české krajiny.

V otázce změny klimatu a chápání jejích člověkem vyvolaných příčin patří Česká republika mezi zaostalé země (podle průzkumů Eurobarometru je stupeň pochopení tohoto jevu v ČR nízký). Hrozba globálního oteplení a všech dalších doprovodných jevů, jako je stoupaní hladiny oceánu, extrémní meteorologické události, rozsáhlé epizody such a další, se obecně považují za vůbec největší hrozbu pro globální životní prostředí. Řešení je jistě mimořádně obtížné, jak o tom svědčí mnohá až dosud nepřilíš úspěšná mezinárodní jednání. Nepochopení vážnosti situace v ČR je ovšem důležitým faktorem neúspěchů. Představitelé naší vlády této otázce věnují jen malou pozornost, jak o tom svědčí třeba to, že toto téma se prakticky nevyskytuje v důležitých veřejných prohlášeních ani v jiných zásadních dokumentech. Zatímco jsme mohli být na výkon České republiky v oblasti ochrany životního prostředí v 90. letech hrdí, dnes tomu tak rozhodně není.

### ***Doporučení:***

- Podle analýzy Zeleného kruhu (koordinační centrum nevládních organizací ČR) je TOP 09 podle hlasování ve Sněmovně nejvíce environmentálně příznivou stranou. Hlavním doporučením je pokračovat v tomto trendu a prohloubit jej;
- Podpořit přijetí „antifosilního zákona“ (zákona o povinném snižování emisí skleníkových plynů) ve sněmovně;
- Podpořit přijetí novely zákona 114/92, který se projednává ve sněmovně, v navrženém znění;
- Zasadit se o změny zemědělského hospodaření s cílem zlepšit stav zemědělské krajiny (například environmentálně příznivějším nastavením zemědělských dotací).





# **Kapitola 6: Český stranický systém v roce 2016: sílí populismus, trend personalizace a antistranické postoje**

Ladislav Cabada



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



**Shrnutí:** Kapitola analyzuje vývoj českého stranického systému po roce 2010 se zvláštním zřetelem na genezi podnikatelských a anti-politických stran. Jejich vývoj, programová neukotvenost a pozice politického podnikatele jsou dány do kontrapozice s vývojem liberálně-konzervativních stran v čele s TOP 09 a jejich snahou chránit standardní demokratické politické a ekonomické prostředí v zemi. Analýza je zasazena do soudobé teoretické diskuse o nových vyzývatelských stranách v evropských stranických systémech. V závěrečné části příspěvku analyzujeme snahy TOP 09 a liberálně-konzervativní opozice brzdit pronikání populistické a anti-politické politiky do české legislativy, exekutivy a správy a také možnosti i limity těchto aktivit.

**Klíčová slova:** Česká republika; vyzývatelské strany; populismus, antipolitická politika; liberálně-konzervativní strana; TOP 09

## Úvod

V roce 2016 se vývoj českého stranického systému výrazně nelišil od předešlých let. Mimořádné parlamentní volby v roce 2013 potvrdily trendy vysledované už v roce 2010, ale v zesílené formě. Obě univerzální (catch-all) strany, které dominovaly české politice od 90. let (Občanská demokratická strana, ODS, a Česká strana sociálně demokratická, ČSSD), jež dosáhly vrcholu v roce 2006, i nadále ztrácely své voliče. Tento trend byl patrný již v roce 2010, kdy ODS a ČSSD ztratily mezi 30 a 40 % svých stoupenců. Po ztrátě role univerzální strany změnily oba subjekty disponující formální převahou své koaliční chování; zdá se ale, že tato změna jejich pozici jen zhoršila. V roce 2010 ODS vstoupila do vlády s dvěma novými stranami. V nové silně pro-reformní vládě předala hlavní rezorty partnerům. Důsledkem tohoto chování a rozdílů ve vedení strany ztratila ODS další velkou část voličů a v roce 2013 se stala malou opoziční stranou.

ČSSD zvládla transformační proces lépe, ale ani jako nejsilnější a nejviditelnější opoziční strana, která v letech 2010–2013 kritizovala nepopulární reformy Nečasovy vlády, nebyla schopna v roce 2013 rozšířit svou voličskou základnu. V koalici s křesťanskými demokraty (KDU-ČSL) a novou stranou podnikatelského typu ANO 2011 má potíže se zachováním minimální koaliční disciplíny. Stranický předseda a premiér B. Sobotka opakovaně vykazuje téměř nekonečnou trpělivost a schopnost najít konsenzus. Roli „duálního premiéra“ a hlavního lídra opozice vedle něj hraje předseda ANO 2011 A. Babiš. Jedinou alternativou by proti ANO 2011 byla široká koalice „tradičních“ politických stran a radikálních stran, jako jsou Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM) a nástupci Úsvitu přímé demokracie (Úsvit), což by jen posílilo Babišovu roli na české politické scéně. Jeho prohlášení během volební kampaně do krajských voleb na podzim 2016 ukazují, že již pro scénář po parlamentních volbách v roce 2017 vybral za optimální variantu jednostranickou vládu se skrytou nebo dokonce otevřenou podporou komunistů. V důsledku toho i předseda ČSSD připustil, že by jeho strana byla ochotná spolupracovat s KSČM, pokud komunisté zaručí, že nezpochybní „členství v NATO a proevropské orientace vlády“ (*Idnes* 2016).

Zdá se, že bylo definitivně prolomeno poslední polistopadové tabu v České republice.

Naše analýza představuje rozvoj personalizace politiky v České republice a hlavní aktéry, kteří nabízejí tento typ stranické politiky. Mimo personalizaci se zaměříme také na stranický populismus a antipolitiku jako zřejmé prvky nových relevantních politických stran v České republice. Naši analýzu formujeme na základě krátké prezentace současné politologické debaty o fenoménu personalizace a kartelizace politiky a o vzestupu populismu na současné evropské politické scéně.

### ***Personalizace a oligarchizace politiky***

Politiku v soudobých demokraciích charakterizuje několik prvků, které poskytují úrodnou půdu personalizaci politického života. Můžeme mluvit o klesajícím významu společenských konfliktních linií, které v západních společnostech vykrystalizovaly během procesu modernizace (Inglehart 1990). Bylo to spojeno s individualismem v kontextu oslabování klasických politických identit (Beck a Beck-Gernsheim 2002, Genov 2010). Důsledkem byla oslabená pozice politických stran jako organizačních nástrojů kolektivní akce a sociální volby (Kitschelt 2001) a jako zprostředkovatelů propojení mezi společnostmi a vládními institucemi (Sartori 1976). Posun k personalizované politice nastal v posledních desetiletích a přispěl ke vzniku nových politických stran postavených na silném vůdci a také k oživení některých tradičních stran (Tomšič a Prijon 2015; cf. Cabada a Tomšič 2016).

Vzestup politiky orientované na osobnost je ještě viditelnější v „nových demokraciích“ střední Evropy, kde byly politické strany většinou ustaveny svrchu dolů a jako „gaučové strany“ nebo „instantní univerzální strany“ (Cabada 2014, Innes 2002). Ideologické zaměření a sebeidentifikace jednotlivých politických stran je často velmi povrchní a formální, jejich programy jsou vágní a nečitelné. Některé z nich zažily výraznou změnu ideologického profilu a staví svou atraktivitu na kritice ustavených politických stran a na „charakteru“ jejich vůdců (Cabada 2013a: 16–17).

Politici aktéři jsou často vystaveni kritice, že se snaží kontrolovat různé sociální systémy, nejvíce ty, které mohou přispět k zachování nebo získání mocenských pozic. Například Ágh (1996: 55) mluví o „nadměrné stranickosti“ („overparticipation“) neboli touze politických stran vyřadit z politického života ostatní aktéry. Výsledná „partitokracie“ nevyjadřuje ani tak sílu politických stran jako jejich slabost, tedy slabý intelektuální a organizační potenciál. Podobné praktiky silně přispívají k malé důvěře a špatné image politických stran bez ohledu na jejich ideologickou orientaci. Otevírá to prostor jinému, více osobnostně postavenému přístupu k politické soutěži (Cabada a Tomšič 2016).

Tradiční politické strany doplnili političtí nováčci, kteří svou politickou kampaň postavili buď na „manažerizaci politiky“, tedy na myšlence „politika jako business“, kdy země má být řízena jako obchodní firma, nebo na „moralizaci politiky“, tedy proklamaci morální obrody politiky. Oba přístupy nejsou vzájemně neslučitelné. Oba společně odmítají „starý“ politický establishment a jeho údajně zhoubné činy.

Je ironické, že někteří tito „nováčci“, kteří hlasitě odsuzují etablované konkurenty jako zkorumpované a i jinak problematické, sami nesou na bedrech „těžké závaží“ v podobě údajného zapojení do různých podezřelých aktivit (jasný případ Andreje Babiše) (Cabada a Tomšič 2016).

Podle Rahata a Sheafera (2007) rozeznává Jurek (2014: 29–30) tři druhy personalizace – institucionální, mediální a behaviorální. Chápe personalizaci jako trend objevující se v posledních desetiletích v demokratickém politickém prostředí, založený na posilující roli individuálních aktérů (stranických lídrů, kandidátů, držitelů mandátů) v politickém životě (Jurek 2014: 33). Také Poguntke a Webb (2005) řeší rostoucí roli politických/stranických vůdců. Tvrdí, že „se v poslední době rozšířila personalizace, zejména ‚poprezidentštění‘ politiky, a to bez ohledu na formální ústavní charakter“. Jako příklady uvádí A. Blaira, G. Schrödera nebo S. Berlusconiho (Poguntke a Webb 2005a: 1). Podobně spojují personalizaci politiky s individualizací společnosti a s oslabováním tradičních společenských vazeb a konfliktních linií Blondel a Thiébault (2010: 17–18).

Tento vývoj otevírá prostor pro podnikatelské strany nebo dokonce strany podnikatelů. Jak uvádí Hloušek (2012: 324), tyto strany typu firmy jsou částečně podobné přechozím vývojovým typům politických stran, nicméně v některých důležitých aspektech se od nich odlišují. Ve srovnání s kartelovými stranami profitují z financí pocházejících ze soukromých zdrojů, ve srovnání s všeobjímajícími stranami pak neoslovují zájmové skupiny, jež by byly integrovány konkrétními idejemi. Strany-firmy – a obecněji strany mezery – jsou velmi flexibilní ve vyhledávání témat a strategií, na druhé straně jsou rovněž implicitně křehké kvůli jejich závislosti na proměnlivé volební podpoře a mediální atraktivitě jak samotných stran, tak zejména jejich lídrů (Hloušek 2012: 324; c.f. Carty 2004: 20–21). Olteanu a de Nève (nedatováno) řeší specifickou pozici politických podnikatelů, kteří vzešli z vlastních velkých firem; autoři tyto strany nazývají „stranami obchodníků s organizační strukturou zaměřenou na elity, hojností zdrojů svých zakladatelů, manifestem a ideologií, které staví na předpokladu, že ekonomika předchází politice, a výhradním přístupem k médiím“. Takové strany jsou přirozeně strukturami jednoho muže. V naší analýze jako příklad jednoho ze čtyř nejočividnějších případů uvádíme ANO 2011.

### ***Český stranický systém v rekonstrukci***

Během 90. let a prvního desetiletí 21. století byl český stranický systém většinou popisován jako relativně stabilní se dvěma univerzálními stranami, s KSČM a KDU-ČSL jako dalšími stabilními prvky systému, a s pátou relevantní stranou zastupující liberální proud (Cabada a Krašovec 2012, Cabada, Hloušek a Jurek 2013). Známky personalizované politiky a pokračující personalizace byly součástí českého politického systému od počátku tranzice (zářným příkladem je bezesporu ideologicko-politická diskuse mezi V. Havlem a V. Klausem). Na stranické úrovni především předsedové obou univerzálních stran vůči svým voličům a také v rámci svých stran přijali jednoznačně personalizovanou formu přístupu. V 90. letech jsme mohli vidět stabilizovanou personální konfiguraci – předseda ODS V. Klaus proti předsedovi ČSSD

M. Zemanovi. Tato konstelace byla obnovena ve druhé polovině prvního desetiletí 21. století. Zatímco po odchodu Zemana ČSSD procházela obdobím destabilizace a oslabení pod stranickým vedením V. Špidly a S. Grosse, nástupce Klause M. Topolánka se prezentoval jako silný opoziční vůdce. Po roce 2005 se situace rapidně změnila s nástupem nového premiéra ČSSD J. Paroubka. Jeho vnitrostranický styl a způsob jednání v koaliční vládě a vůči společnosti mu vysloužily přezdívku „Buldozer“.

Od nástupu Paroubka byla česká politika silně personalizována kolem jeho osoby a kolem Topolánka. Tento trend byl zřetelný ve volebních kampaních včetně jejich mediálního pokrytí a uvnitř stran před i po volbách v roce 2006. Obě strany dosáhly nejlepšího volebního výsledku v historii (ODS 35,4 % a ČSSD 32,3 %), což dokazovalo, že společnost volby chápala především jako duel obou stran a stranických lídrů (Vodička a Cabada 2011: 258–262). Personalizace se v druhé polovině prvního desetiletí 21. století stala obecnějším atributem českého stranického systému.

Mimo zmíněné univerzální strany se na základě svých lídrů začaly prosazovat nové vyzývatelské strany. Příkladem je radikální protievropská pravice v čele s J. Bobošíkovou (*Suverenita*) a populistické hnutí podporující prezidentské aspirace bývalého předsedy ČSSD a bývalého premiéra Zemana – Strana práv občanů Zemanovci (SPOZ). Jasnými atributy personalizované politiky se vyznačovala i nová středová strana Tolerance – Odpovědnost – Prosperita 09 (TOP 09) pod vedením ikonické osobnosti, kancléře prezidenta Havla a ministra zahraničních věcí Karla Schwarzenberga. Univerzální strany oslabil rozkol mezi jejich předsedy v letech 2005–2010. Parlamentní volby v roce 2010 tento fakt potvrdily, když do parlamentu vstoupily dvě nové politické strany – kromě TOP 09 ještě Věci veřejné (viz níže). ODS a ČSSD ztratily kolem 40 % svých voličů; o voliče přišla i KDU-ČSL a Strana zelených, které získaly méně než 5 % hlasů a nepřekročily volební práh. V roce 2010 prvně uspěly nové politické strany, které stály plně nebo částečně na personalizované politice. Nejzářnějším příkladem byly Věci veřejné (VV), které uspěly na základě strategie tržní niky a rychlé intenzivní kampaně se specifickými rysy.

V roce 2010 získaly VV 10,9 % hlasů a 24 z celkového počtu 200 mandátů v Poslanecké sněmovně. Při ustavování nové vlády byly VV nejdůležitější stranou, neboť měly neomezený koaliční potenciál. Straniční vůdci zaujali místa na důležitých ministerstvech, ale brzy se ukázalo, že tyto pozice byly *de facto* přímo řízeny V. Bártou. Strana propadla již při podzimních komunálních volbách v roce 2010, ve všech větších městech nedosáhla volební prahu (Cabada 2013b: 41). Tato prohra zahájila programovou debatu a VV se rozhodly pro více levicově zaměřenou pozici v neoliberální vládě. Veškeré diskuse ukázaly, že VV byly programově nejasný subjekt (Bureš 2012: 148). Hloušek (2012: 333) tvrdí, že VV byly podnikatelskou stranou bez koherentní ideologie nebo programu, strana vnímala voliče jako spotřebitele.

Podobným projektem personalizované podnikatelské strany byla nová strana Úsvit; není náhodou, že Bárta spolupracoval s Úsvitem a poslanecké křeslo mu za tuto stranu ve volbách v roce 2013 uteklo o méně než 200 hlasů. Klíčovou postavou projektu byl podnikatel v oblasti turistiky a mluvčí Asociace českých cestovních kanceláří T. Okamura. Uspěl v senátních volbách v roce 2012 ve volebním obvodu Zlín a později založil stranu o devíti členech. V programu měla jako nejviditelnější slogan tezi „přímá

demokracie“ – slibovala změny v legislativě, jež by umožnily odvolávat politiky, úředníky, soudce, atd. Strana dále přijala populistickou rétoriku ochrany „obyčejných lidí“ před politickou elitou, ale také „asociálními občany“ a migranty. Ve volbách v roce 2013 získal Úsvit 6,88 % hlasů a 14 z celkového počtu 200 mandátů.

Krásným příkladem personalizované politiky je SPOZ. Na počátku roku 2013 se i díky silné podpoře „strany“ stal Zeman prvním přímo voleným prezidentem. Po rezignaci premiéra Nečase 16. června 2013 se Zeman rozhodl změnit SPOZ na prezidentskou stranu. V rozporu se složením parlamentu – SPOZ neměla žádného poslance a jen jednoho z 81 senátorů – Zeman nominoval tzv. úřednickou vládu pod vedením J. Rusnoka; většina členů této vlády byla spojena se SPOZ. Vláda nezískala důvěru parlamentu, ale prezident se rozhodl ji udržet v úřadě. Jedinou možností, jak mohly politické strany zastavit takové chování hraničící s ústavností, bylo rozpustit Poslaneckou sněmovnu (Cabada 2013b). SPOZ ve volbách prohrála a prezident svou vazbu na tuto stranu oslabil, dokonce požádal o odstranění svého jména z názvu strany. Členové SPOZ jej ale přesto obklopují na „Pražském hradě“ a utváří tak specifické centrum moci v české politice.

Předčasné volby v roce 2013 přivedly na scénu parlamentu novou a zatím nejúspěšnější stranu postavenou čistě na osobnostním základě – ANO 2011 neboli *Akce nespokojených občanů 2011*. Hnutí a později politická strana byly ustaveny jedním z nejvýznamnějších českých oligarchů, A. Babišem. Babiš má slovenské kořeny, v 70. letech studoval mezinárodní obchod a později pracoval v zahraničí pro komunistický režim. Je podezřelý ze spolupráce s StB, tato obvinění odmítá, ale konečný verdikt soudu ještě neznáme. V polovině 90. let začal podnikat v chemickém průmyslu a v zemědělství a stal se jedním z nejbohatších Čechů. Ovládá impérium o přibližně 250 firmách. V ANO 2011 Babiš hraje hlavní roli včetně poskytování finančních zdrojů pro kampaně a pro fungování strany. Co se týče členství a kandidátů, často jmenuje kandidáty z manažerů vlastních firem, vytvořil tak opravdovou podnikatelskou stranu.

ANO 2011 nepředstavilo jasný program ani v parlamentních volbách v roce 2013, ani později. Babiš nabízí antipolitickou rétoriku, kritizuje všechny politiky jako kleptokraty a zdůrazňuje, že není politikem. Stát by měl být řízen jako firma, tvrdí Babiš. Populárním se stal slogan „nejsme jako politici, makáme“ (Havlík a kol 2014: 61). V roce 2013 se ANO 2011 se ziskem 18,65 % dostalo na druhé místo ve volbách, na vítěznou ČSSD ztrácelo jen 1,8 %. Spolu s touto stranou a obnovenou KDU-ČSL zformovalo ANO 2011 vládu, kde Babiš zasedl jako první vicepremiér a ministr financí. Konflikt zájmů, který Babiš představuje, kritizuje nejen demokratická opozice – TOP 09 a ODS.

Do svého impéria mezitím Babiš zařadil i média, některá již před volbami v roce 2013. V první řadě to byla mediální skupina MAFRA včetně mainstreamových deníků *DNES* a *Lidové noviny*, novin *Metro* či internetových portálů *idnes.cz* a *lidovky.cz* (Havlík a kol 2014: 76). Později získal mainstreamové rádio *Impuls* a elektronickou televizi *TV playtvak.cz*. Havlík a kol (2014: 77) ukazuje, že významná západní média včetně Spiegelu a FAZu přirovnávala již před rokem 2013 Babiše k S. Berlusconi. Vlivná revue *Foreign Policy* označila v dubnu 2015 Babiše za „Babisconiho“ (Cichowlas a Foxall 2015).

Babiš ve vládě dominuje. Tento fakt posiluje chování prezidenta Zemana, jenž podporuje Babišovy ambice vést v budoucnosti jednostranickou vládu. Babiš opakovaně řekl, že není schopen v koalici rozvíjet svou strategii vést stát jako firmu a ve vládě se často chová jako opozice kritizující partnery, neboť to jsou „tradiční strany“. Tři roky po volbách a účasti na vládě trvá na tom, že ANO 2011 není politickou stranou a jeho členové včetně předsedy nejsou politiky. Navzdory nelogičnosti tohoto tvrzení má ANO 2011 trvalou podporu veřejnosti pohybující se kolem 30 %, tento trend potvrdily krajské volby v říjnu 2016.

### ***Populistická politika jako výzva demokratické opozici***

Pro český politický systém představuje ANO 2011 největší výzvu od dob tranzice. Navzdory evidentnímu střetu zájmů kolem třetiny voličů podporuje Babišův „boj“ proti „politikům“. Praktické kroky jeho strany ANO a vlády v mnoha ohledech útočí na liberální politické a ekonomické prostředí. Babiš pohrdá parlamentní demokracií a jeho silná orientace na získání podílu na vládě (office-seeking strategy) mu umožňuje spolupráci s kterýmkoliv dostupným aktérem, včetně radikálních a dokonce i extremistických stran. Řada kroků ministerstva financí, mezi nimiž v prvé řadě figuruje zavedení elektronické evidence tržeb (EET), útočí na liberální povahu podnikání v zemi. Babiš je dále podezřelý z toho, že může této legislativě, která vytváří centrální evidenci prakticky všech malých obchodních toků, zneužít pro vlastní podnikání. Demokratická opozice, kde TOP 09 je nejviditelnějším aktérem, byla a stále je k tomuto vývoji velmi kritická. TOP 09 a ODS se pokusily předejít zavedení nové legislativy formou parlamentních obstrukcí, ale byly zastaveny problematickým rozhodnutím parlamentních lídrů, kteří omezili počet a délku vystoupení jednotlivých poslanců. Na žádost obou liberálně konzervativních stran v květnu 2016 Ústavní soud odmítl rozhodnout, zda bylo porušeno právo opozičních poslanců vystoupit se svými názory.

TOP 09 a ODS se pokusily koordinovat své aktivity i v jiných případech. Obě strany se snažily najít společné stanovisko v oblastech, jako je jednání o společných kandidátech do různých typů voleb. Spolupráci ale velmi sťažují odlišné pozice obou stran k otázkám evropské integrace. Na jedné straně TOP 09 i nadále podporuje EPP a na domácí scéně je velmi proevropská. Na druhé straně je ODS členem ECR a pokračuje ve směřování od eurorealismu k euroskepticismu. Zcela odlišné přístupy obou stran k evropským otázkám podkopávají snahy o vytvoření silné liberálně-konzervativní parlamentní opozice vůči středo-levé vládě. Také některá radikální prohlášení lídrů ODS v čele s Václavem Klausem ml. táhnou stranu k radikálnějšímu křídlu opozice než k programově bližší TOP 09.

Na druhou stranu ale vedle „antipolitické“ výzvy, jakou představuje ANO 2011, a populistického přístupu prezidenta Zemana a některých jiných aktérů včetně významné části ČSSD, nehraje tento rozkol v otázce EU tak zásadní roli. Od roku 2013 TOP 09 varuje „tradiční“ strany před antiliberální nebo dokonce nedemokratickou povahou ANO 2011, kterou vidí jako Babišův podnikatelský projekt.



Vědoma si vlastních slabin stejně jako slabin demokratické a nedemokratické opozice, strana a její nové vedení opakovaně nabídly jako možnou prevenci posilování populistické a antipolitické politiky koalici „tradičních“ stran proti ANO 2011. Tento návrh přirozeně zahrnuje i dva členy současné vlády, ČSSD a KDU-ČSL, a nepopulistickou opozici. Takové řešení by posílilo ANO 2011 jako „jediného bojovníka proti kartelu tradičních stran“. Na druhou stranu znamená přizvat ANO 2011 k účasti na vládě nerespektování téměř všech pravidel koaličního vládnutí. S A. Babišem jako premiérem – a řada prohlášení naznačuje, že Babiš by pro prezidenta Zemana byl nejlepším kandidátem na tento post – by byla dokončena kombinace oligarchizace, personalizace a prezidencializace politiky na stranické, volební i výkonné úrovni.

Na závěr zmiňme, že situace přibližně rok před řádnými parlamentními volbami vzdáleně připomíná situaci před volbami v roce 2006. Podobně jako tehdy J. Paroubek se i A. Babiš už vidí jako zřejmý vítěz a jediný skutečný kandidát na post premiéra. Jako Paroubek mluví o spolupráci s komunistickou stranou a v podstatě všemi subjekty v parlamentu. Populistická nebo dokonce radikální povaha těchto stran ani ideologie pro něj nehrají žádnou významnou roli. Jeho strategie je jasně zaměřená na získání podílu na vládě. Musíme ovšem dodat, že většina dalších relevantních stran také upravila své ideologické postoje a strategie prosazování politického programu. Tato předvolební situace v české politice slibuje řadu variací, ale zdá se, že ve všech myslitelných kombinacích bude postavení antipopulistických, proevropských a liberálně-konzervativních subjektů relativně slabé.

### ***Doporučení:***

- Pokračování proevropské politiky; tato pozice stranu jasně odlišuje od jiných aktérů;
- Vedle kritiky vlády a zejména ANO 2011 představit veřejnosti více vlastních „pozitivních“ témat;
- Zdůraznit potřebu liberálních ekonomických politik založených na vyrovnaném rozpočtu a daňových zákonech;
- Najít více prostoru pro společné projekty s ODS a jinými neradikálními pravicovými stranami;
- Pokud by to bylo možné, obnovit partnerství se STAN;
- Nerezignovat a spolu s ostatními antipopulistickými aktéry hledat prezidentského kandidáta.



# Kapitola 7: Lokální a regionální politika

Jan Outlý



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



**Shrnutí:** Tento text rekapituluje a částečně interpretuje nejdůležitější změny, jež nastaly v České republice v roce 2016 v oblasti komunální a krajské politiky. Zaměřuje se na změny v zákoně o obcích, které se dotýkají především nakládání s majetkem a mají přispět k větší transparentnosti při výkonu samosprávy. V jednom specifickém případě má hospodaření obcí naopak zlepšit dočasná netransparentnost. Dále kapitola prezentuje systémovou změnu v alokaci veřejných prostředků obcím a dílčí úpravu v případě krajů, pozastavuje se nad zavedením registru smluv, který však nepostihne celou řadu ujednání, a nakonec představuje výsledky voleb do krajských zastupitelstev.

**Klíčová slova:** české obce, české kraje, zákon o obcích, alokace veřejných prostředků, registr smluv, volby do krajských zastupitelstev

## Úvod<sup>18</sup>

Česká republika je unitárním státem, ale člení se na územní celky, jimiž jsou obce a kraje. Základními orgány krajské samosprávy jsou zastupitelstva. Česká republika je rozdělena na 13 krajů a hlavní město Prahu, které má také status kraje, ale řídí se vlastním zákonem,<sup>19</sup> a jeho zastupitelstvo se volí současně se zastupitelstvy ostatních obcí. Obcí je v České republice 6253 (ČSÚ 2016), což je jedno z nejvyšších čísel v přepočtu na obyvatele zemí EU. Všechny mají shodné samosprávné působnosti, avšak liší se v rozsahu výkonu státní správy. Poslední řádné komunální volby proběhly v roce 2014.

Obě tyto úrovně veřejné moci v sobě kombinují výkon státní správy a samosprávy. Rok 2016 přinesl v několika ohledech změny dopadající především na samosprávnou rovinu činnosti obcí a krajů. V této kapitole se zaměříme na tři nejdůležitější: novelu zákona o obcích, změny v rozpočtovém určení daní a zavedení registru smluv. Představíme též v obrysech výsledky voleb do krajských zastupitelstev. Ty v ČR proběhly v říjnu 2016 a v době vydání této publikace ještě nebyly všechny krajské vlády ustanoveny.

## Novela zákona o obcích

Významnou událostí v lokální politice ČR bylo v roce 2016 přijetí novely zákona o obcích, která nabyla účinnosti od 1. července 2016. Ačkoliv předešlou verzi aktu upravila jen v několika oblastech, do fungování samospráv může přinést podstatné změny. Největší dopad do běžné agendy municipálních samospráv bude pravděpodobně mít nová podoba § 39 odst. 1, která se týká dispozic s nemovitým majetkem. Tyto operace dělají obce bez ohledu na velikost velmi často. Až dosud měly obce povinnost zveřejnit na úřední desce předepsaným způsobem záměr prodat, směniti, darovati, pronajmouti a vypůjčiti takový majetek, nově se tato povinnost vztahuje i na *pacht* a *výprosu* hmotných nemovitých věcí a *práva stavby* jako nehmotné movité věci. Všechny tři úkony – pacht,

<sup>18</sup> Tento text vznikl s podporou grantu GAČR, reg. č. GA16-25570S - Financování politické soutěže ve střední Evropě na národní a podnárodní úrovni.

<sup>19</sup> Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

výprosu a právo stavby – zavedl do českého právního řádu před dvěma lety nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.). Uzavřené smlouvy v těchto věcech musejí obsahovat doložku o tom, kdy byl záměr naložit daným způsobem s majetkem obce vyvěšen na úřední desce obce, v opačném případě bude smlouva od počátku neplatná. Záměrem autorů novely jistě bylo zvýšit transparentnost rozhodování na lokální úrovni.

Nakládání s majetkem se dotýká také další upravené ustanovení zákona o obcích (§ 39). To již před novelou ukládalo obcím povinnost sjednávat při úplatném převodu majetku *cenu zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá*. Odchylka od ceny obvyklé musela být ve všech případech zdůvodněna. Nově se povinnost zdůvodnit odchylku vztahuje pouze na ceny nižší, než je cena obvyklá. I v tomto případě se výslovně určuje, že pokud odchylka nebude zdůvodněna, je právní jednání (tzn. obvykle příslušná smlouva) absolutně, tedy od počátku neplatné.

Agendu většiny obcí usnadní změna v ustanoveních zákona, pojednávajících o pravomocích obecních orgánů. Zastupitelstvu obce bude nadále vyhrazeno rozhodovat o nabytí a převodu nemovitých věcí (§ 85). Pokud se však bude takové rozhodování týkat inženýrských sítí, pozemních komunikací a nehmotných nemovitých věcí kromě práva stavby, bude o nich rozhodovat rada obce (respektive starosta v obcích, kde se rada neustavuje). Novela ale tyto oblasti řadí mezi tak zvané nevyhrazené pravomoci rady (§ 102 odst. 3), což znamená, že pokud zastupitelstvo nebude chtít nechat rozhodování v těchto věcech radě či starostovi, může si je vyhradit samo. Jestliže takové usnesení zastupitelstvo nepřijme, náleží rozhodování radě obce, respektive starostovi. Do stejné skupiny nevyhrazených pravomocí se nově přesouvá i rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce, které v předchozím znění zákona náležely pouze radě obce (starostovi), a proto si je zastupitelstvo obce nemohlo vyhradit.

Novela zákona dále řeší problém, s nímž se obce v minulosti poměrně často potýkaly při nabývání majetku v dražbě nebo veřejné soutěži. Dle dosavadního znění zákona byla všechna usnesení rady obce nebo zastupitelstva obce bez výjimky veřejná. Zájemci o vydražení věci nebo o účast ve veřejné soutěži tak měli informaci o tom, za jakou cenu mají zástupci obce oprávnění danou věc koupit. Nové znění zákona v § 40 stanovuje, že až do ukončení dražby, veřejné soutěže nebo jiného obdobného postupu se příslušná usnesení orgánů obce o ceně nezpřístupňují ani podle zákona o obcích, ani podle jiného právního předpisu (včetně jinak velmi silného zákona o svobodném přístupu k informacím).<sup>20</sup>

Novela zákona přinese rovněž řešení problému sporných hranic obcí, který se sice týká jen 32 municipalit, ale je pro ně zásadní. Ještě před rokem 1989, kdy byl v zemi u moci komunistický režim, mohly tehdejší okresní a krajské národní výbory bez velkých omezení provádět změny katastrálních území. V některých případech došlo v důsledku nekompetentních zásahů ke zcela nelogickému vymezení hranic municipalit. Dosavadní znění zákona umožňovalo tento stav řešit pouze dohodou dotčených obcí, avšak zmíněných 32 municipalit se dosud na úpravě hranic nedokázalo dohodnout. Rozloha obce je totiž jedním z ukazatelů, který rozhoduje o příjmech ze státního rozpočtu. Navíc pokud na sporném území leží například prosperující živnostník nebo

---

<sup>20</sup> Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

firma se zaměstnanci, je rovněž v zájmu obce si ji ve svém katastru udržet, protože část zaplacených daní teče do obecního rozpočtu (pravidlo týkající se živnostníků však změní nová podoba rozpočtového určení daní, o níž pojednáváme níže).

Média v této souvislosti informovala například o obci v blízkosti města Kolín ve středních Čechách. Přímo dovnitř této obce zasahuje katastrální území Kolína, takže občané, kteří se cítí být přirozeně obyvateli vsi, ve skutečnosti spadají pod kolínský úřad. Z hlediska fungování obce to přináší praktické problémy například při zimní údržbě komunikací či svozu odpadu (Novák 2014). Upravený zákon v § 26a určuje, že je-li území obce nebo jeho část součástí katastrálního území jiné obce, vyzve Ministerstvo vnitra dotčené municipality, aby ve lhůtě 1 roku uzavřely dohodu o úpravě hranic. Pokud se tak nestane, rozhodne o změně hranic obcí po projednání s příslušným katastrálním úřadem Ministerstvo vnitra z moci úřední.

Racionálnější podobu dostalo v novém znění zákona ustanovení o zřizování výboru pro národnostní menšiny. Dosud měly obce povinnost zřídit takový výbor automaticky vždy, když se při posledním sčítání lidu v obci hlásilo více než 10 % občanů obce k jiné než české národnosti. Nově bude platit, že se výbor zřídí jen tehdy, požádá-li o to písemně spolek zastupující zájmy národnostní menšiny (§ 117). Zpřísňuje se současně podmínka pro dvojjazyčné pojmenování takovýchto obcí, jejich částí, ulic a jiných veřejných prostranství a označení budov státních orgánů a orgánů obcí (§ 29). Požadavek, aby obec všechna tato označení musela uvádět dvojjazyčně, nyní nemůže vznést jakýkoliv národnostní spolek, ale jen takový, který nejenže podle stanov zastupuje zájmy příslušné národnostní menšiny, ale ke dni podání žádosti působí na území alespoň 5 let.

Poslední z významnějších obsahových změn se v nové podobě zákona dotýká symbolické, pro řadu zejména menších obcí ale velmi důležité záležitosti. V České republice bývalo tradicí, že zástupci obce blahopřáli „svým“ občanům k významným životním jubileím. Tato tradice přetrvávala, ačkoliv po zavedení legislativy na ochranu osobních údajů šlo, formálně vzato, o neoprávněné nakládání se soukromými daty. Novela zákona od července 2016 v § 36a obcím umožňuje *ocenit významné životní události svých občanů* (např. narození dítěte, blahopřání k významnému výročí narození apod.). Za tímto účelem mohou obce využívat údaje z registru obyvatel. Stále však platí princip ochrany osobních údajů a obce tak bez výslovného svolení jubilantů či rodičů novorozeňat nemohou o významné životní události informovat v místním zpravodaji či rozhlasu.

## **Změny v rozpočtovém určení daní**

Další výraznou změnou, která se v roce 2016 začala promítat do fungování obecních, a v neméně významné míře i krajských samospráv, byla novela zákona o rozpočtovém určení daní.<sup>21</sup> Její projednávání v parlamentu přineslo vzrušení v politických kruzích a u reprezentací obcí, protože do návrhu, který byl předtím měsíce připravován za součinnosti samospráv, zasáhla horní parlamentní komora, Senát, dosti zásadním pozměňovacím návrhem. Legislativní proces bylo nutné završit do konce roku, a v dolní komoře, Poslanecké sněmovně, byla finální

21 Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům.

verze schválena až 16. prosince 2015 a ve Sbírce zákonů vyhlášena na poslední chvíli, 28. prosince 2015. Část zákona, která se týká krajů, nabyla účinnosti hned 1. ledna 2016, část zákona, která se týká obcí, nabyde účinnosti 1. ledna 2017.

Změna pravidel pro financování samosprávných celků se měla původně týkat pouze krajů. Spočítat měla v navýšení procentuálního podílu na celostátně vybírané dani z přidané hodnoty z 7,86 % na 8,92 %, což by znamenalo celkové zvýšení příjmů o 3,7 mld. Kč (okolo 133 mil. eur). S tímto vládním návrhem Poslanecká sněmovna souhlasila a postoupila jej Senátu. Horní komora přijala pozměňovací návrh, který měl zasáhnout rovněž do rozpočtu obcí. Dosud v České republice platilo, že 30 % z daní odvedených živnostníky náleží obci, na jejímž území má živnostník sídlo. Opatření mělo mimo jiné obce motivovat k podpoře podnikání. Senát však vyslyšel výhrady významné části obcí, které tento princip kritizovaly s poukazem na to, že jim chybí nástroje (a finanční zdroje) k tomu, aby mohly podnikání podporovat.

Kritici dosavadního schématu současně poukazovali na skutečnost, že reálný příjem do rozpočtu obcí z tohoto zdanění je minimální, mimo jiné protože stát v minulosti uzákonil rozsáhlé možnosti daňových odpisů, což odvody živnostníků snížilo. Odborníci navíc poukazovali na fakt, že objem daně z příjmu není stabilní a je obtížně predikovatelný, zatímco výběr daně z přidané hodnoty lépe odolává výkyvům v ekonomice. Změna schválená Senátem spočívala ve zrušení problematického 30% podílu na dani z příjmu podnikajících fyzických osob při současném zvýšení podílu na celostátním výběru DPH z 20,83 % na 21,4 %. Propočty ukázaly, že pro naprostou většinu obcí by nový systém byl výhodnější. Pozměňovací návrh tak odsouhlasila i Poslanecká sněmovna.

Tabulka 1: Rozpočtové určení daní v roce 2016 (bez SFDI, poplatků a pokut)

DPH (celostátní výnos)	Obce 20,83 % <sup>2)</sup>
	Kraje 8,92 % <sup>1)</sup>
	Stát 70,25 %
Daň z příjmů právnických osob vyjma obcí a krajů	Obce 23,58 % <sup>2)</sup>
	Kraje 8,92 % <sup>1)</sup>
	Stát 67,50 %
Daň z příjmů placená obcemi a krají	100 % vráceno příslušné obci či kraji
Daň z nemovitých věcí	100 % poukázáno příslušné obci



Srážková daň příjmů fyzických osob	Obce 23,58 % <sup>2)</sup>	
	Kraje 8,92 % <sup>1)</sup>	
	Stát 67,50 %	
Daň z příjmů OSVČ (živnostníků)	příslušná obec dle bydliště živnostníka 30 %	
	Stát 10 %	
	Zbýlých 40 %	Obce 23,58 % <sup>2)</sup>
Daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti (zaměstnanci)	Obce 25,08 %	23,58 % <sup>2)</sup>
	Kraje 8,92 % <sup>1)</sup>	1,5 % <sup>3)</sup>
	Stát 66,00 %	

Zdroj: Ministerstvo financí ČR 2016, úprava autor<sup>22</sup>

Tabulka 2: Změny v rozpočtovém určení daní v roce 2017 (bez SFDI, poplatků a pokut)

DPH (celostátní výnos)	Obce 21,40 % <sup>2)</sup>	
	Kraje 8,92 % <sup>1)</sup>	
	Stát 69,68 %	
Daň z příjmů OSVČ (živnostníků)	Stát 40 %	
	Zbýlých 60 %	Obce 23,58 % <sup>2)</sup>
		Kraje 8,92 % <sup>1)</sup>
		Stát 67,50 %

Zdroj: Deník veřejné správy 2016, úprava autor<sup>23</sup>

<sup>22</sup> 1) Podíl pro jednotlivé kraje určuje příloha zákona takto (zaokrouhлено): Hlavní město Praha 3,2 %, Středočeský kraj 13,8 %, Jihočeský kraj 8,6 %, Plzeňský kraj 7,3 %, Karlovarský kraj 3,8 %, Liberecký kraj 4,7 %, Královéhradecký kraj 6,4 %, Pardubický kraj 5,6 %, Vysočina 7,3 %, Jihomoravský kraj 9,5 %, Olomoucký kraj 6,8 %, Zlínský kraj 5,3 % a Moravskoslezský kraj 9,6 %.

2) Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě (a) výměry katastrálních území obce (3 %); (b) prostého počtu obyvatel v obci (10 %); (c) násobků postupných přechodů (80 %) – jde o princip „čím větší obec, tím víc peněz na jednoho obyvatele“; (d) počtu dětí a žáků navštěvujících školy zřizované obcí (7 %).

<sup>23</sup> Vysvětlivky – viz tabulka 1. U ostatních druhů daní, uvedených v tabulce 1, ale nikoliv v tabulce 2, k žádným změnám nedochází.

## **Registr smluv**

Vedle již zmíněné novely zákona o obcích nabyt ve stejný den, tedy 1. července 2016, účinnosti také zcela nový zákon o registru smluv,<sup>24</sup> od něž lze očekávat zásadní posun v transparentnosti hospodaření obcí a krajů.<sup>25</sup> „Povinné subjekty“, tedy instituce, na které zákon dopadá, mají povinnost zveřejnit určité smlouvy v tzv. registru smluv. Smlouva musí být zveřejněna do 30 dnů od uzavření, jinak nenabude účinnosti. Po dobu tří měsíců zůstává smlouva ještě platná, ale nelze podle ní zatím plnit, neboť není účinná. Výjimkou jsou smlouvy řešící mimořádné situace ohrožující život, zdraví, majetek nebo životní prostředí. V těchto případech nastává účinnost okamžitě a zveřejnění lze odložit. Ve všech případech platí, že nebude-li smlouva zveřejněna ani do 3 měsíců ode dne, kdy byla uzavřena, nastává její absolutní neplatnost, tedy jako by byla od počátku zrušena.

Zákon, který významné české protikorupční organizace považují za jeden z nejzásadnějších nástrojů v boji proti úplatkářství, však obsahuje mnohé výjimky. Zmíněný princip, kdy uzavřené smlouvy nabydou účinnosti až zveřejněním v registru, začne pro obce platit až od července 2017. Obcím byl ponechán roční odstup na to, aby se mohly s fungováním registru seznámit a připravit se na něj. Norma se však vůbec netýká tak zvaných obcí 1. typu neboli obcí vykonávajících přenesenou působnost v základním rozsahu. Stručně řečeno, jedná se o municipality, jejichž činnost se až na některé výjimky omezuje pouze na samosprávu a výkon státní správy je u nich velmi omezený. Takových obcí je ale v České republice naprostá většina. Z 6253 municipalit je obcí 1. typu celkem 5860 (Portál územního plánování 2016), tedy 94 %. Zbylé obce a kraje navíc nadále nebudou zveřejňovat (ani dobrovolně) informace, na něž se vztahuje obchodní tajemství, a osobní údaje. Výjimkou jsou jen osobní údaje o příjemcích veřejných prostředků a tak zvané oprávněně zveřejněné osobní údaje dle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.<sup>26</sup>

Kromě výše uvedeného stanoví zákon i dvanáct dalších případů, kdy obec není povinna smlouvu v registru smluv zveřejnit, ale může tak učinit dobrovolně (§ 3 odst. 2 zákona). Jedná se zejména o všechny smlouvy s plněním do 50 tisíc bez DPH (asi 1785 eur), dále o informace, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví a autorského práva (například technická předloha, návod, výkres, projektová dokumentace apod.), smlouvy uzavřené na komoditní burze, v dražbě nebo v aukci či smlouvy uzavřené s autorem nebo výkonným umělcem.

## **Volby do zastupitelstev krajů**

Z politického hlediska byly nejvýznamnější událostí roku 2016 v oblasti komunální a regionální politiky

---

<sup>24</sup> Zákon č. 340/2015 Sb., o registru smluv.

<sup>25</sup> Zákon se netýká pouze obcí a krajů, ale i státu a všech jeho organizačních složek, jakož i jejich příspěvkových organizací či obchodních společností.

<sup>26</sup> Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

podzimní volby do zastupitelstev krajských samospráv. Uskutečnily se 7. a 8. října a na třetině území se paralelně s nimi konaly i volby do jedné třetiny Senátu, horní parlamentní komory.<sup>27</sup>

Celkem se volí 675 krajských zastupitelů. Voleb se mohou účastnit pouze registrované politické strany nebo jejich koalice. Je pravidlem, že i zavedené politické strany utvářejí v krajských volbách koalice s regionálními uskupeními. Z parlamentních celostátních stran šly do voleb 2016 samy za sebe pouze ČSSD (sociální demokracie, v současnosti nejsilnější vládní strana), ANO 2011 (středopravé, rovněž vládní, uskupení miliardáře Andreje Babiše, který je vzhledem k rozsáhlému podnikání v oblasti zemědělství, chemického průmyslu, ale i médií označován za „českého Berlusconiho“) a KSČM (komunistická strana, která je na celostátní úrovni od roku 1990 trvale v opozici, avšak na krajské úrovni byla v uplynulém období 2012–2016 členem většiny krajských koalic, jež tvořila s ČSSD).

Vzhledem k tomu, že strany obvykle utvářejí v jednotlivých krajích různé volební koalice, bývá pravidlem, že celkem se účastní voleb na celém území vysoký počet uskupení. V roce 2016 to bylo celkem 88 subjektů. Výsledky stran jsou tak hůře interpretovatelné, než tomu bývá například u parlamentního hlasování.<sup>28</sup> Ze stejného důvodu není účelné ani srovnání volebních výsledků mezi jednotlivými funkčními obdobími. Změnu, kterou krajské volby 2016 přinesly, proto představujeme pouze u hlavních politických subjektů, a dále se soustředíme na exekutivní úroveň.

Tabulka 3: Mandátové zisky stran v krajských volbách 2016 ve srovnání s rokem 2012

Strana	Mandáty 2012	Mandáty 2016
ČSSD	205	125
KSČM	182	86
ODS	102	76
KDU-ČSL	42	42
ANO 2011	-	176
Ostatní	144	170

Zdroj dat: volby.cz

Jak je patrné z tabulky 3, s výjimkou KDU-ČSL (křesťanští demokraté), která v roce 2016 zůstala na stejném počtu mandátů, jimiž dosud disponovala, všechny ostatní tradiční strany křesla ztratily, a to při

<sup>27</sup> Senát se v České republice obměňuje, podobně jako například v USA, po jedné třetině. Funkční období členů horní komory, která má celkem 81 křesel, je šestileté a každé dva roky se nově obsazuje 27 míst. Ve volbách se uplatňuje absolutně většinový systém a jen výjimečně se některý mandát obsadí hned v prvním kole voleb. I v letošních volbách se ve všech 27 obvodech konalo druhé kolo volby, do nějž postoupili vždy dva nejúspěšnější kandidáti z kola prvního.

<sup>28</sup> Ve volbách do Poslanecké sněmovny nekandidují regionální strany, ale obvykle se registrují listiny shodně na celém území státu, přestože i v těchto volbách představují volební obvody kraje.

průměrné volební účasti.<sup>29</sup> Takřka všechny ztracené mandáty přitom připadly novému uskupení ANO 2011, které se v roce 2012 krajských voleb neúčastnilo. Největší ztráty zaznamenala vládní ČSSD. Výsledky potvrzují, co bylo patrné již během volební kampaně, a sice že hlavními soupeři v tomto hlasování nebyly vládní strany s parlamentní opozicí, jak bývá ve volbách druhého řádu obvyklé (a dosud to v ČR vždy platilo). Ve skutečnosti se ANO 2011, ač je rovněž vládní stranou, stylizovalo do role oponenta svého vládního partnera ČSSD a u voličů s touto strategií uspělo. I přes relativní volební porážku však sociální demokraté dokázali být úspěšní v koaličním vyjednávání. Na konci října 2016, kdy se dokončovala tato publikace, obsadili 8 z celkem 11 již dojednaných krajských rad (ve dvou regionech dosud jednání probíhala) a získali 5 hejtmanských postů. Hnutí ANO 2011 figurovalo ve stejném počtu krajských rad a disponovalo čtyřmi hejtmany. Zbylé dva hejtmanské úřady obsadili křesťanští demokraté (KDU-ČSL) a regionální uskupení Starostové pro Liberecký kraj.

Ze srovnání složení krajských koalic v roce 2016 oproti roku 2012 vyplývá další podstatný výsledek voleb, kterým je nárůst fragmentace voličské podpory. Zatímco v roce 2012 byl výsledek voleb až na výjimky jednoznačný a na celém území homogenní, hlasování o čtyři roky později způsobilo, že na krajskou exekutivní politickou úroveň proniklo podstatně více regionálních subjektů.

Regionalizace podpory se však výrazně projevila i u subjektů působících na celostátní úrovni. Bez potřeby rozsáhlejšího komentáře je to patrné z map 1 až 7 (viz příloha). Znázorňují rozložení voličské podpory sedmi celostátních politických uskupení dle hranic obcí. Všechny tyto subjekty zasedaly v roce 2016 i v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Z map vyplývá značná regionální variabilita ve voličské podpoře, která byla dosud v takovéto míře pravidlem zejména u křesťanských demokratů.

## **Závěr**

Rok 2016 přinesl v oblasti komunální a regionální politiky v ČR řadu událostí a změn. Vzhledem k tomu, že země je rozčleněna na více než šest tisíc obcí od malých vesnic po statisícové metropole (včetně hlavního města Prahy), jedná se o nesourodou arénu jak z hlediska agendy, tak pokud jde o politické dění. Tento text se tedy soustředil zejména na komentář k hlavním legislativním změnám, které oblast lokální a regionální politiky v roce 2016 postihly či v brzké době postihnou. Krátce shrnul i výsledky říjnových voleb do krajských zastupitelstev.

Podstatná a svým dopadem nejrozsáhlejší je novela zákona o obcích. Reagovala na nový občanský zákoník, který v zemi začal platit před dvěma lety, a dotkla se zejména hospodaření obcí. V souvislosti s tím se v některých ohledech přerozdělily pravomoci, jimiž disponují obecní zastupitelstva a rady obcí, respektive starostové. K systémové změně došlo u rozpočtového určení daní, kdy se obcím vzal „motivační“ podíl na daních z příjmů živnostníků žijících na jejich území a zvýšil příjem z celostátního výběru DPH.

<sup>29</sup> Volební účast se obvykle pohybuje mírně nad 30 %. V roce 2012 činila 36,89 %, v roce 2016 34,57 % (volby.cz).

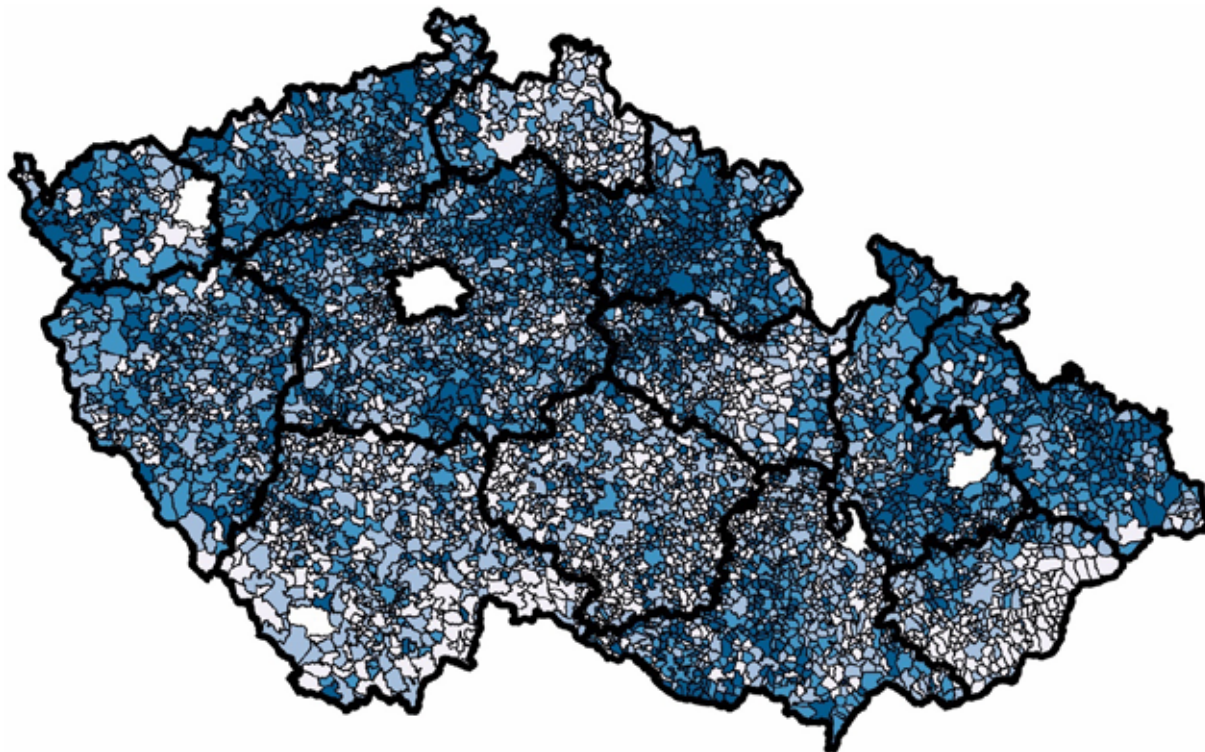
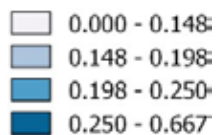
Pro obce tato změna začne platit od ledna 2017, krajům se ale vyšší podíl na DPH přiznal už v roce 2016.

Velká očekávání vyvolalo přijetí nového zákona, který dopadne na obce s pověřeným úřadem, obce s rozšířenou působností a všechny kraje (týká se ale i dalších státních institucí). Určuje, že smlouvy, které samosprávy uzavřou, nabydou účinnosti až zveřejněním v otevřeném internetovém centrálním registru. Pokud jde o výsledky krajských voleb, k jejich zevrubnému zhodnocení nebyl v kapitole prostor, navíc v době vydání publikace ještě probíhala povolební vyjednávání. Je však zřejmé, že všechny dosavadní politické síly působící na regionální úrovni (a z nich nejvíce vládní ČSSD) oslabily ve prospěch nového uskupení ANO 2011. To však nebylo stejně úspěšné ve vyjednávání koalicí a nakonec jeho pozice v krajských koalicích a počet hejtmanských postů budou srovnatelné se sociálními demokraty.

### ***Doporučení***

- Popularizovat fungování obcí a krajů. Voliči v médiích sice zaznamenávají úsilí stran (TOP 09 mezi nimi) o změnu rozpočtového určení daní, naprostá většina z nich má ale jen zcela minimální, mlhavé a přitom obvykle mylné ponětí o tom, jak jsou obce financovány.
- Totéž se týká fungování krajů a obcí obecně. Jen těžko lze očekávat nárůst volební účasti (a s ním i lepší výsledek stran, které jsou na volební účasti závislé, včetně TOP 09), pokud voliči nebudou mít k institucím, jichž se hlasování týká, vztah. Ten si nevybudují, dokud nebudou rozumět tomu, co tyto instituce činí a co naopak dělat nemohou. Autor této kapitoly je starostou obce 1. typu a takřka každodenně se setkává s nepochopením pravomocí a vnitřního fungování samospráv.
- Rozšířit působnost zákona o registru smluv i na obce 1. typu. Na vesnice do 2 tisíc obyvatel se v posledních letech zaměřuje řada národních dotačních programů i evropských dotačních titulů. Obvykle jde o investice do infrastruktury a stavby v řádech desítek milionů korun (typicky kanalizace). Některé obce již nyní dobrovolně smlouvy zveřejňují, aby omezily skepsi občanů ohledně přítomnosti korupce v dané věci. Systémové zveřejňování smluv by pomohlo zvýšit důvěru ve výkon samospráv. Všechny obce dnes například provozují CzechPoint – přistupují do řady registrů, komunikují datovými schránkami a podobně – není důvod, proč by nezvládly nahrát naskenovanou smlouvu do internetového formuláře.

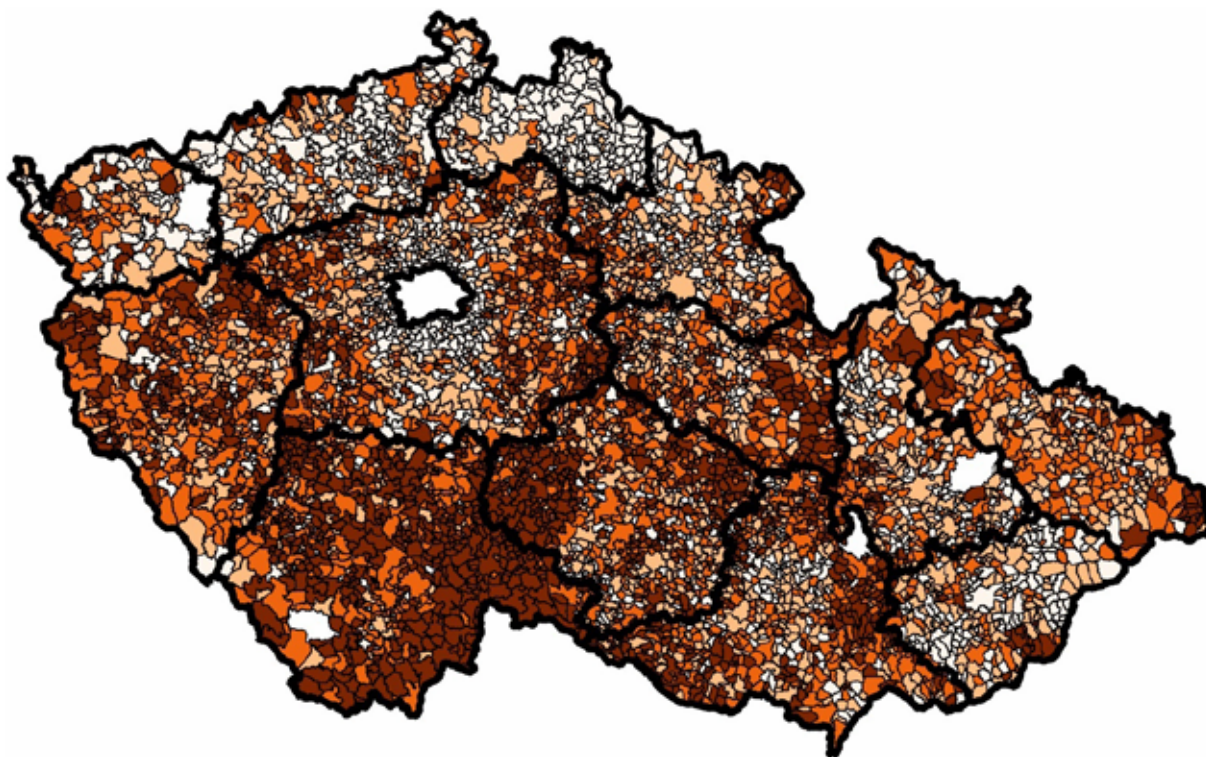
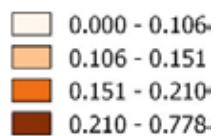
Mapa 1: Územní podpora ANO 2011 v krajských volbách 2016 dle obcí (kvantily)



Pozn.: struktura podpory je rozdělena do čtyř kvantilů, tzn. každý interval podpory obsahuje čtvrtinu obcí. Zdroj: autor dle dat ČSÚ (volby.cz), zpracováno v programu QGIS.

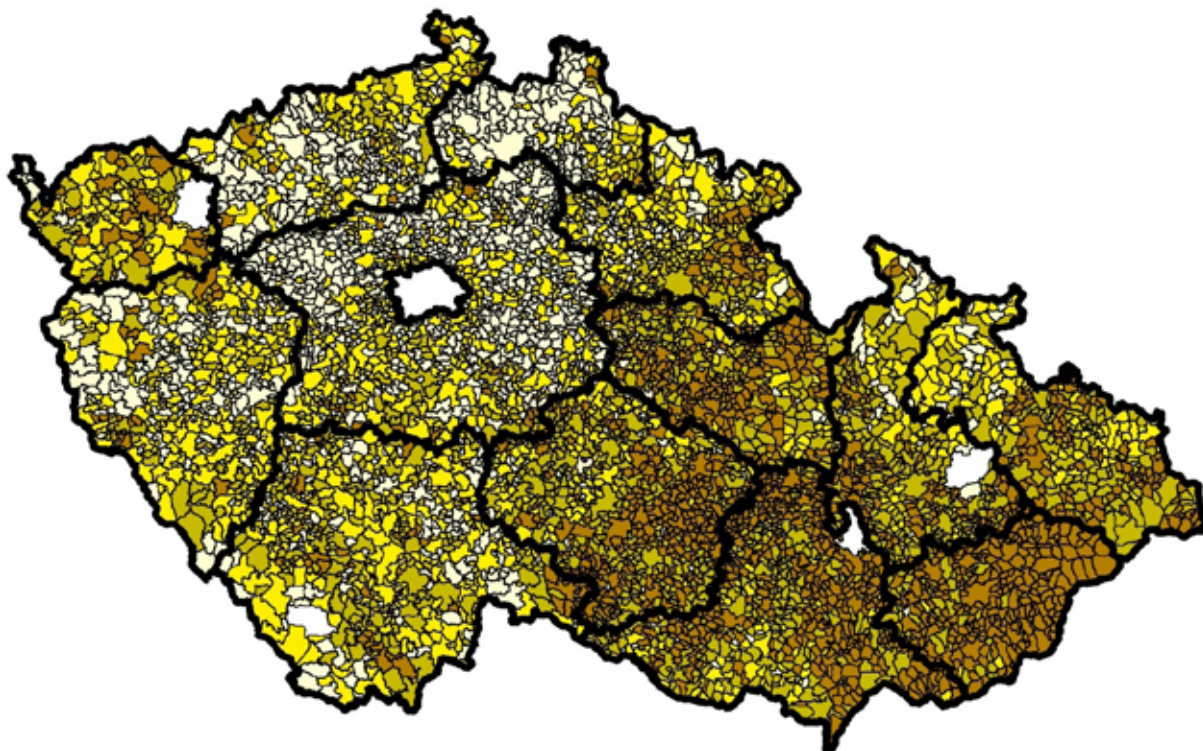
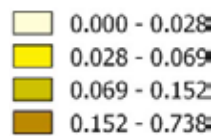


Mapa 2: Územní podpora ČSSD v krajských volbách 2016 dle obcí (kvantily)



Pozn.: struktura podpory je rozdělena do čtyř kvantilů, tzn. každý interval podpory obsahuje čtvrtinu obcí. Zdroj: autor dle dat ČSÚ (volby.cz), zpracováno v programu QGIS.

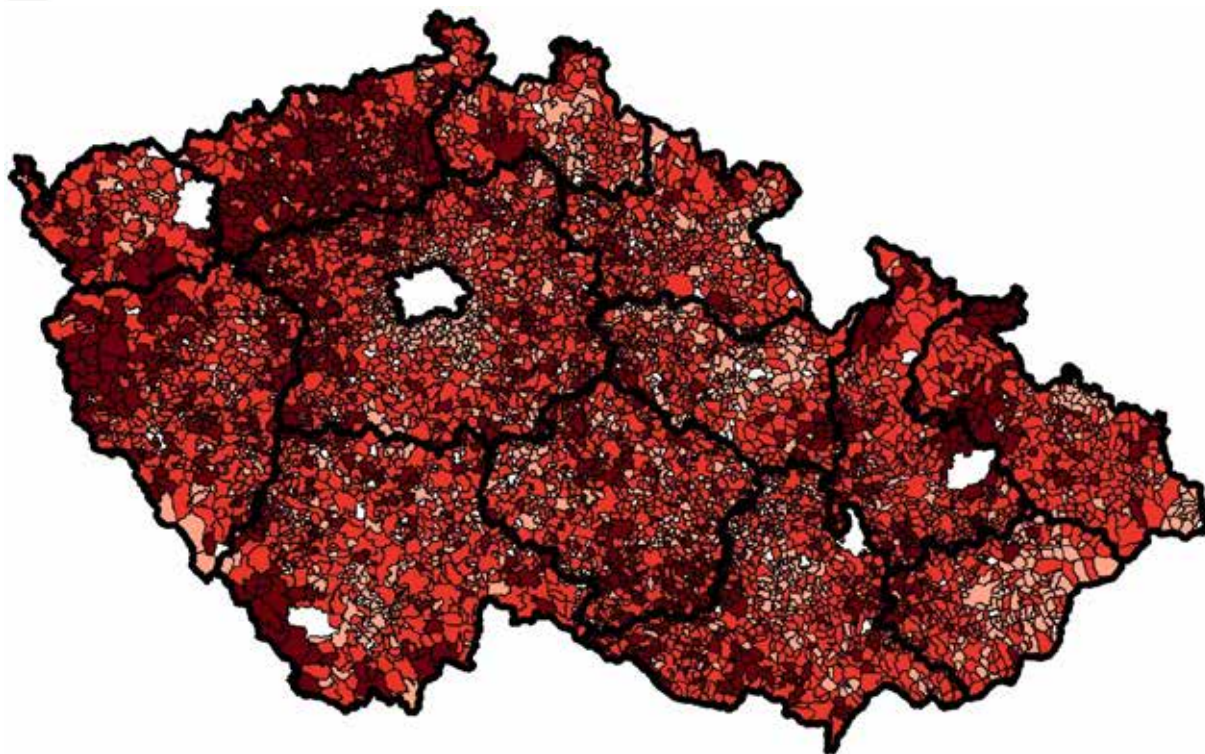
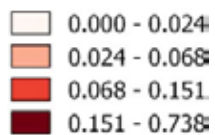
Mapa 3: Územní podpora KDU-ČSL (včetně koalic s jinými subjekty) v krajských volbách 2016 dle obcí (kvantily)



Pozn.: struktura podpory je rozdělena do čtyř kvantilů, tzn. každý interval podpory obsahuje čtvrtinu obcí. Zdroj: autor dle dat ČSÚ (volby.cz), zpracováno v programu QGIS.

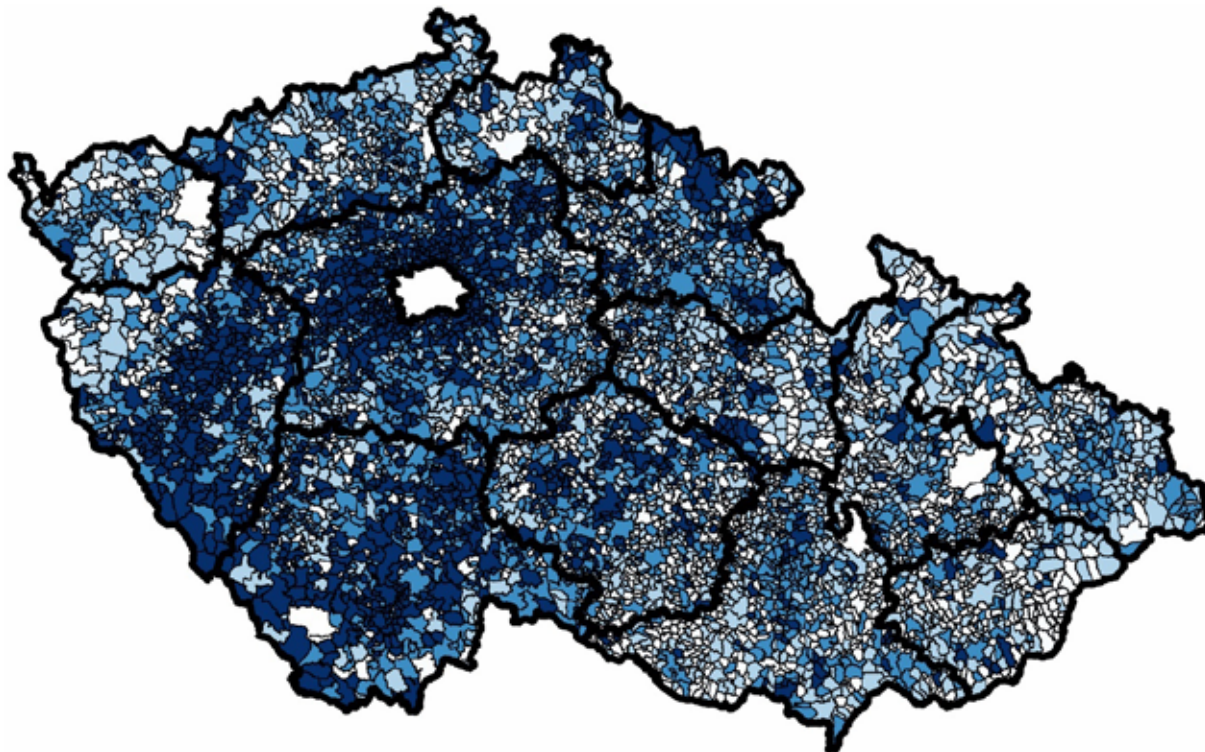
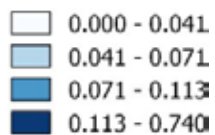


Mapa 4: Územní podpora KSČM v krajských volbách 2016 dle obcí (kvantily)



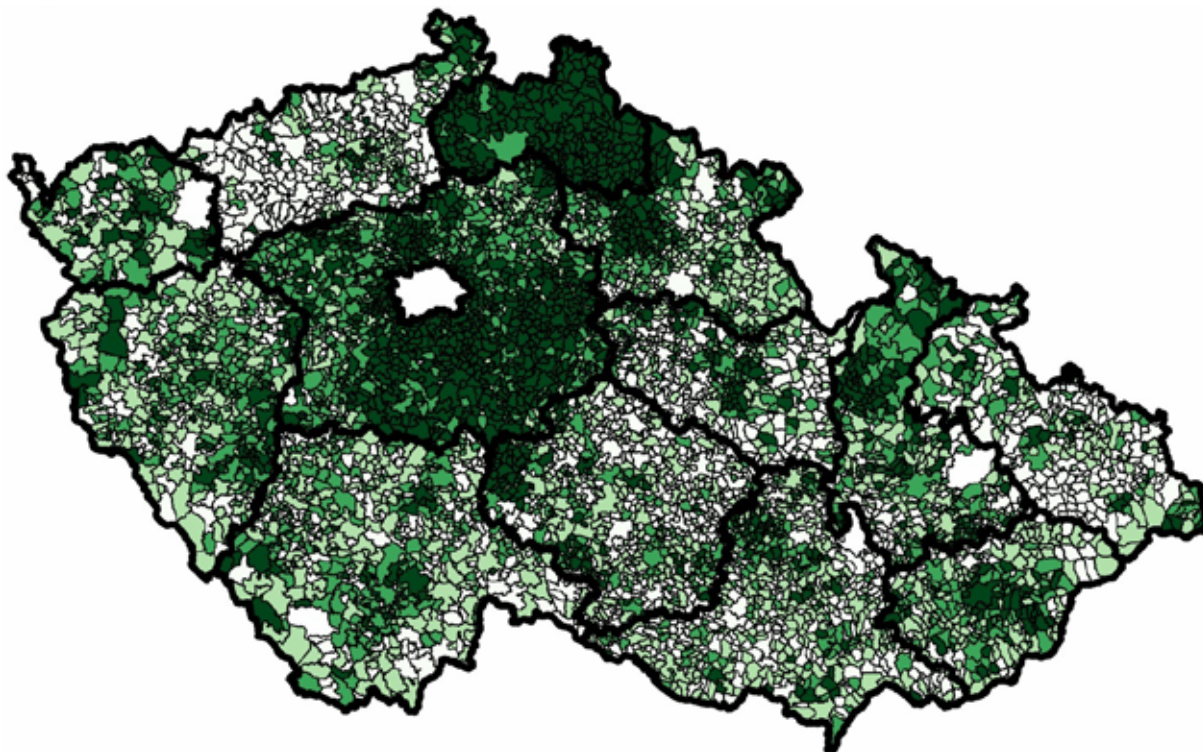
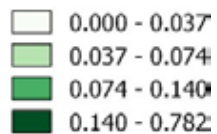
Pozn.: struktura podpory je rozdělena do čtyř kvantilů, tzn. každý interval podpory obsahuje čtvrtinu obcí. Zdroj: autor dle dat ČSÚ (volby.cz), zpracováno v programu QGIS.

Mapa 5: Územní podpora ODS v krajských volbách 2016 dle obcí (kvantily)



Pozn.: struktura podpory je rozdělena do čtyř kvantilů, tzn. každý interval podpory obsahuje čtvrtinu obcí. Zdroj: autor dle dat ČSÚ (volby.cz), zpracováno v programu QGIS.

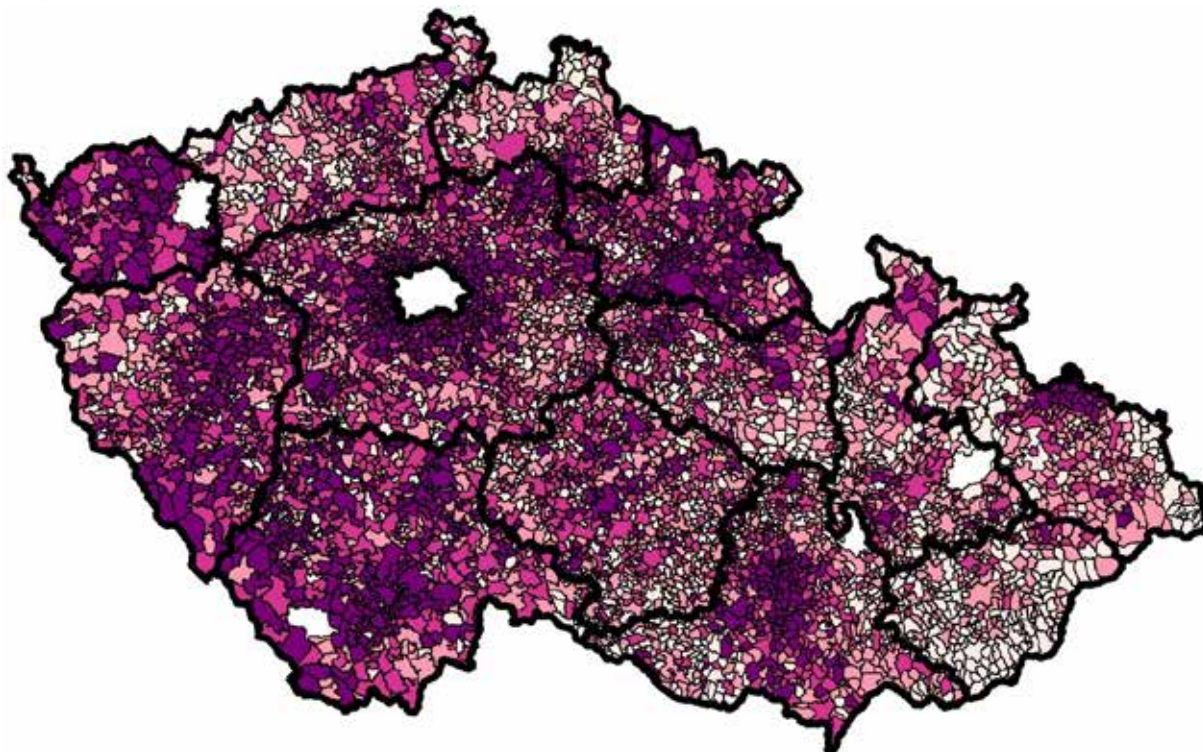
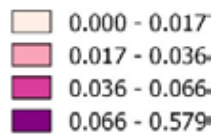
Mapa 6: Územní podpora STAN (včetně koalic s jinými subjekty) v krajských volbách 2016 dle obcí (kvantily)



Pozn.: struktura podpory je rozdělena do čtyř kvantilů, tzn. každý interval podpory obsahuje čtvrtinu obcí. Zdroj: autor dle dat ČSÚ (volby.cz), zpracováno v programu QGIS.



Mapa 7: Územní podpora TOP 09 (včetně koalic s jinými subjekty) v krajských volbách 2016 dle obcí (kvantily)



Pozn.: struktura podpory je rozdělena do čtyř kvantilů, tzn. každý interval podpory obsahuje čtvrtinu obcí. Zdroj: autor dle dat ČSÚ (volby.cz), zpracováno v programu QGIS.

# Kapitola 8: Média a politická komunikace

Lucie Tungul



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



**Shrnutí:** Problémem dneška není nedostatek informací, ale nedostatek spolehlivých informací. Stále více se projevuje přechod české společnosti na tzv. post-pravdivou společnost, pro kterou je typická velká pluralita informací a názorů a do jisté míry i rezignace na pravdu. Důležitým nástrojem politické komunikace jsou média, která prošla v nedávné době velkými změnami, mezi něž se řadí jejich převzetí mocnými podnikateli či nástup sociálních médií a zavedení nových komunikačních strategií a nástrojů včetně kombinace informací a propagandy, kterou někdy označujeme termínem „infoganda“. Největší hrozbou se dnes zdá být prokremelský vliv, který usiluje o podkopání demokratických institucí v zemi. České demokratické pravicové strany opakovaně varují před ruskou propagandou. V boji s ní mají k dispozici několik nástrojů, mezi něž se řadí podpora vyšší mediální gramotnosti, zlepšení komunikačních dovedností a podpora projektů ověřujících fakta.

**Klíčová slova:** komunikace, média, sociální sítě, mediální gramotnost, migrace, infoganda, Rusko

## Úvod

Problémem dneška není nedostatek informací, ale nedostatek spolehlivých informací. Politickou komunikaci často sužuje nízká úroveň diskuse a politizace témat. Politizace vytváří prostředí, kde politické strany soutěžící o hlasy vedou debatu podle toho, co jejich vlastní i potencionální voliči chtějí slyšet – co je skutečně řečeno, je jen malou částí toho, co mohlo být řečeno (Evans 2004). Stále více se projevuje přechod české společnosti na tzv. post-pravdivou společnost, pro kterou je typická velká pluralita informací a názorů a do jisté míry i rezignace na pravdu.

Média jsou významnými aktéry v politické komunikaci, neboť vláda a stát jsou obecně závislé na schopnosti komunikovat s občany. Média tudíž hrají aktivní politickou roli a jsou jednou z institucí veřejné sféry, často označovanou za čtvrtou velmoc. Poslední doba přinesla řadu změn, které se týkají jak samotné struktury českých médií, především jejich komercializace, tak nástupu sociálních médií a zavedení nových komunikačních strategií a nástrojů včetně kombinace informací a propagandy, kterou někdy označujeme termínem „infoganda“.<sup>30</sup> Ta je velmi nebezpečná, protože zatímco propaganda představuje „předpojaté a neobjektivní zpravodajství“ aktivně a otevřeně ovlivňující veřejné mínění, infoganda je propagandou „skrytou za zástěrkou objektivního zpravodajství“ (Kenterelidou 2005: 14) či se dokonce přímo jedná o falešné zprávy.

V této kapitole se nejprve podíváme na vývoj a roli médií v české společnosti od roku 1989 a na vztah mezi médii a veřejností. Následně se zastavíme u dvou současných významných mediálních trendů, tedy u diskuse o dopadu migrace na českou společnost a u prokremelské propagandy. Závěrem zmíníme, jak tyto trendy zapadají do charakteristik post-pravdivé společnosti.

---

<sup>30</sup> Tento termín staršího data se prvně objevil v tisku teprve v době první války v Perském zálivu v roce 1991, kdy média šířila zpravodajství a záznamy připravené Pentagonem.

## Politické zájmy a média

Po pádu komunismu došlo v zemích střední a východní Evropy, Českou republiku nevyjímaje, k osvobození tisku, jehož komunistické strany využívaly k propagandě a prosazování svého světového názoru. Politický systém i média bylo nutné vytvořit na zelené louce. Média byla postupně demokratizována, stará média byla privatizována a deregulována, vznikly zákony, z nichž mohlo vzejít podnikání v mediální sféře. Během několika let vzniklo nepřeborné množství titulů, což přispělo k pluralitě a diverzitě. Ty dále posilovalo velké nadšení novinářů a často i jejich neprofesionalita (Gross 2011). Česká republika byla vnímána jako příklad úspěšné žurnalistické transformace. Freedom House opakovaně označil Českou republiku za zemi svobodných médií, česká média se v jeho hodnocení dokonce dostala z pozice „nesvobodná“ na „svobodná“ během krátkého období dvou let (1989–1991). Matonyté (2008: 126) považuje české noviny *Právo* a *MF Dnes* za východoevropské příklady vyrovnaného zpravodajství stojícího na faktech.

Cheteryan (2009: 206) na druhou stranu tvrdí, že novináři se v postkomunistických zemích nedokázali zbavit svého zvyku sloužit potřebám ideologie a i nová média po pádu socialismu začala „sloužit nastupující politicko-podnikatelské elitě“. Vládní i opoziční média popisuje jako nástroje propagace nebo naopak kritiky práce elit a odsuzuje i jejich nekritický obdiv k Západu, což šlo na úkor víry, že média mají veřejnost především informovat a ne přesvědčovat. Cheteryan (2009: 210) tudíž tvrdí, že postkomunističtí novináři mají elitářské sklony a tendenci veřejnost poučovat, místo aby otevírali témata k diskusi a informovali. Domnívá se, že média odráží zájmy politických a podnikatelských elit a jejich zápas o moc.

V tomto ohledu byl významný vývoj v otázce vlastnictví médií, kdy na trh vstoupili čeští podnikatelští magnáti, kteří v roce 2013 koupili dvě největší česká nakladatelství MAFRA<sup>31</sup> a Czech News Center (CNC).<sup>32</sup> MAFRU koupil ministr financí Andrej Babiš a CNC dva vlivní podnikatelé, Daniel Křetínský a Patrik Tkáč. Společně mají kontrolu nad 60 % trhu s novinami; Babiš také vlastní největší české rádio *Impuls*. Freedom House (2015) proto varuje před koncentrací moci a zmiňuje, že v České republice dochází k oligarchizaci mediálního sektoru, mluví dokonce o „berlusconizaci“, kdy politici ovlivňují zpravodajství.<sup>33</sup>

Freedom House (2015) si všímá i klesající kvality české žurnalistiky, což spojuje s důsledky ekonomické krize a následným nedostatkem financí. Média se tudíž obrátila k praktikám živého vysílání, k upřednostňování obsahu dříve spojovaného spíše s bulvárem a k tzv. Google novinářině, která

31 Do skupiny MAFRA patří druhý nejčtenější český deník *MF DNES* a nejstarší český deník *Lidové noviny*, bezplatný deník *Metro* a týdeník *5plus2*, televize *Česko*, rádio *Impuls* a další.

32 CNC v roce 2014 dokončilo akvizici české dceřiné společnosti Ringier Axel Springer. Dnes je nejsilnější mediální skupinou na trhu. Patří mu například deníky *BLESK* (nejčtenější český deník) a *AHA!*, *Sport*, časopis *Reflex*, *Auto*, *Svět motorů* či *ABC*. Podle statistik z roku 2016 měly tituly CNC průměrnou čtenost na vydání 3,4 milionu čtenářů, druhou nejsilnější skupinou byl Vltava-Labe Press a třetí MAFRA. CNC mělo největší podíl i na deníkovém trhu, kde tvořilo 37 %, a MAFRA byla druhá s 32 %. CNC vedlo i mezi časopisy (20 %), druhá byla skupina Bauer Media (19 %) (Media guru 2016).

33 Více viz například Wyka 2007.



nevychází z přímých zdrojů. Freedom House přesto uvádí, že kvalitní investigativní žurnalistika má v ČR silnou tradici a některé české noviny v ní úspěšně pokračují.

## **Veřejnost a média**

Výzkum jasně ukázal, že lidé nejvíce spoléhají na informace, k nimž se dostali snadno a po nichž nemuseli aktivně pátrat. Selektují zprávy, které potvrzují jejich úhel pohledu a přesvědčení, a přehlíží ty, které jsou k nim v protikladu.<sup>34</sup> Diseminace informací závisí na informacích, které se lidé doslechnou a pro sebe si je „přeloží“. Role médií je v tomto kontextu klíčová. Tendence k senzacionismu a nedostatek spolehlivých informací často vedou k postojí, kde se proti „nám“ staví „oni“, lidé, kteří jsou nějak odlišní.

Centrum pro mediální studia (CEMES) v roce 2011 zveřejnilo studii mediální gramotnosti v ČR u obyvatel starších 15 let, kde zjistilo, že lidé média považují za „klíčový faktor politického života společnosti“. Přes 80 % obyvatel ČR má pravidelný a neomezený přístup k internetu, přesto zůstává hlavním zdrojem informací televize. Evropská zpravodajská unie (EBU 2016) zveřejnila v březnu 2016 celoevropský průzkum veřejného mínění, kde se ukázalo, že nejvíce Čechů důvěřuje rádiu, internet a televize byly téměř na stejné úrovni a měly pozitivní image, spíše negativní byla důvěra v tiskoviny a nejméně Češi důvěřovali sociálním sítím.

Problémem českého prostoru je nedostatečná mediální gramotnost, tedy chybějící praktická aplikace základních prvků kritického myšlení – proč text vznikl, jaké médium ho přineslo, zda jsou tvrzení podložena fakty a zda jsou důvěryhodná.<sup>35</sup> Zvláště negativně se omezená mediální gramotnost projevuje při práci s internetem a sociálními sítěmi, kde se následně velmi rychle rozšíří dezinformace, protože lidé zprávy neověřují a dále je sdílí. Schopnost k médiím přistupovat kriticky je v demokracii zásadní a mediální gramotnost by měla být součástí všeobecného vzdělávání, neboť je „dimenzí současného občana, a tedy její vazbou na zvyšování kvality veřejného života a vztah k výchově k občanství“ (Jirák a Wolák 2007: 7).

Navzdory zavedení výuky mediální gramotnosti ve školách se ukazuje, že největší vliv na názory dětí mají rodiče a tyto názory jsou často stereotypní. Navíc převažuje názor, že zpravodajství nepodává reálnou představu o světě.<sup>36</sup> Rada pro televizní a rozhlasové vysílání (RRTV 2015), která má mediální gramotnost v popisu práce od roku 2010, označila její úroveň v ČR za nedostatečnou, neboť „má značně kolísavou úroveň, chybí... jednotná, plošná koncepce a nesleduje konkrétní cíle“. Jednotlivé úkoly jsou roztrženy mezi řadu institucí a úřadů, neprovádí se jednotná evaluace a kooperace je omezená. Vyzývá proto k tvorbě ucelené koncepce za spolupráce všech zainteresovaných orgánů a k vytvoření platformy pro celoživotní mediální vzdělávání včetně ohrožených skupin a seniorů.

---

<sup>34</sup> Viz například Plaza 1999 či De Vreese 2004.

<sup>35</sup> Viz kupříkladu rozhovor s představitelem programu Jeden svět na školách Karlem Strachotou (cit. Horvátová 2016).

<sup>36</sup> Více na CEMES 2011b.

## ***Dvě soudobá témata – otázka migrace a ruské propagandy***

Jedním z velkých témat české politiky je od roku 2015 problém migrace. V České republice existuje řada uskupení, jež lze považovat za anti-imigrační, a i když je jejich volební potenciál malý, nelze je podceňovat především kvůli náladě, kterou ve společnosti vytváří. Využívají především tzv. alternativní média k šíření strachu, že se na zemi žene obrovská imigrační vlna, která ohrozí životní standard jejich občanů. ČR v podstatě nemá s migrací problém.<sup>37</sup> Otázkou není skutečná hrozba, ale strach, který představa takové vlny u občanů vytváří.

Strach stoupal převážně na základě dezinformací a manipulací, neboť demokratické politické strany obavy zprvu ignorovaly nebo podceňovaly, čímž předaly kontrolu nad tématem krajní pravici. Když se následně snažily do debaty vstoupit a argumentovat více fakticky, byly osočeny z obrany „vetřelců“. Někteří mainstreamoví politici se k negativní rétorice přidali, protože obecné veřejné mínění se v té době stalo již tak negativním, že se obávali vyjádřit jiný postoj. Tím ale jen podpořili své politické oponenty a dodali jim na důvěryhodnosti.<sup>38</sup> Výsledkem je to, že řada českých politických stran má k problematice migrace vnitřně neujasněný vztah a jejich postoje a vystoupení jsou pro veřejnost spíše matoucí.

Odpovědí by nemělo být přijetí taktiky evropských populistů, ale lepší využití dostupných nástrojů. Pokusy oslabit populisty tím, že demokratické síly přijmou jejich způsob komunikace, často u veřejnosti jen posilují představu, že populisté mají pravdu. Hansen (2004: 32) kupříkladu zmiňuje příklad Spojeného království, kde podpora antiimigračních kroků na straně prominentních mainstreamových politiků spolu s antiimigrační kampaní na billboardech přeměnila „podezření veřejnosti [...] na hlučný a ohavný nesouhlas, pokud politik nebo politická strana vyjádřili [imigraci] svou podporu“.

Dalším problémem českého mediálního trhu je ruská propaganda. Podle novináře Libora Dvořáka (Neovlivní.cz 2016) v ČR působí více než 40 webových stránek, „které jsou krmeny z Ruska“. Dvořák i novinářka Sabina Slonková ukazují, že cílem ruské propagandy není přesvědčit o zaručené „pravdě“, ale zahrnout prostor informacemi, různými pohledy a teoriemi, pod kterými pravda zapadne. Lidé nemají chuť a často ani čas si informace ověřovat. Přímo spojeným problémem je neschopnost rozlišovat mezi odlišnou mírou důvěryhodnosti informace, a tudíž jsou tyto „alternativní“ postoje vnímány jako rovnocenné informacím ze seriózních médií (Kukal in Šichanová 2015). Toto míchání informací a propagandy nazýváme „infogandou“. Cílem ruské infogandy je podkopat důvěru v zavedené instituce a tím lépe manipulovat veřejný prostor (Kalenský in Bydžovská 2016).

Problémem není ani tak existence proruských serverů, protože jak jsme uvedli výše, internet a sociální sítě, kde jsou tyto zprávy často sdíleny, nemají mezi českými občany velkou důvěru, jako spíše situace,

<sup>37</sup> V roce 2015 o mezinárodní ochranu v ČR požádalo 1525 osob, největší skupiny tvořili občané Ukrajiny (694), Sýrie (134), Kuby (128) a Vietnamu (81). Azyl byl udělen 71 osobám a 399 osob získalo doplňkovou ochranu s právem pobývat v ČR pod dobu 1–3 let (Člověk v tísni n.d.).

<sup>38</sup> Příkladem, kdy politik dodal na důvěryhodnosti xenofobním postojům, bylo vystoupení prezidenta Miloše Zemana s extremisty jako Marek Černoš a Martin Konvička při oslavách 17. listopadu 2015.

kdy je jako důvěryhodné zdroje převezmou mainstreamová média a političtí představitelé. Server Neovlivní.cz sestavil v roce 2015 žebříček českých politiků, kteří nejčastěji šíří proruské postoje a často citují z proruských zdrojů. Patří mezi ně prezident Miloš Zeman, bývalý prezident Václav Klaus či Jan Mládek, ministr průmyslu a obchodu.<sup>39</sup> Podobně jako u extrémní pravice zvyšují výroky a stanoviska mainstreamových politiků legitimitu těchto zpráv a nabourávají důvěryhodnost zavedených institucí.

I Evropská unie již rozpoznala tento problém a od roku 2015 bruselská zahraniční služba najala experty, kteří mají bojovat s ruskou protizápadní propagandou formou „oprav a ověřování faktů u dezinformací a mýtů“ (Rettman 2015). Založení týmu Stratcom East má mimo jiné posílit mediální prostředí v členských zemích EU.<sup>40</sup> Český expert v Stratcomu Jakub Kalenský v březnu 2016 pro Euroskop řekl, že „Rusko je ve stavu permanentní války, kterou vede nevojenskými prostředky“ a hlavním prostředkem v tomto boji jsou média.

### ***Post-pravdivá společnost***

Velkým problémem dnešní politiky a médií není onen stále častěji zmiňovaný boj proti tzv. „politické korektnosti“, ale tzv. „post-pravdivá“ společnost, kdy podstatné není, co je nepravda či lež a zda byly vyvráceny. Informace nejsou definovány jako pravdivé či nepravdivé, mizí binární dělení hodnoty pravda/lež. V anglické literatuře mluvíme o „post-truth“ nebo „post-fact society“, která vychází z rostoucí relativizace, iracionalizace a postmoderního přístupu k faktům. Příkladem může být třeba odmítání hrozby globálního oteplování ve chvíli, kdy jsou vědecká fakta označována za „názor“. Jakmile jsou tvrzení popírající globální oteplování vyvrácena vědeckými fakty, nejsou představena vědecká data, která by je zpochybnila, ale jsou napadeni vědci či instituce, kteří výzkumy provedli, odpůrci „teorie“ oteplování je označí za lháře sloužící mocným zájmovým skupinám či jiným velmocem (například Bruselu), a tudíž jsou nedůvěryhodné.

Sdělování polopravd, jednostrannost a manipulace faktů je součástí politiky, ale s ohledem na poslední vývoj je znepokojivá rostoucí nedůvěra k pravdě a klesající pocit odpovědnosti za vlastní činy. V českém prostředí je nejzářnějším příkladem podobného přístupu k „faktům“ odmítnutí uznat chybu v případě výroku prezidenta Zemana o Ferdinandu Peroutkovi.<sup>41</sup> Higgins (2013) uvádí, že je třeba se v tomto světě „post-truth“ naučit žít, naučit se pracovat s rozličnými pohledy, které jen posiluje multiplicita pohledů a názorů volně a běžně dostupných na internetu. Klesající autorita etablovaných institucí je podle autorky důsledkem rozvoje demokracie. Problémy nejsou černobílé a není řešením se je snažit vměstnat do jednoduché bipolární kategorie pravda/lež. Místo obav z tohoto vývoje je třeba jej využít tak, aby „nás přijetí různorodých perspektiv upozornilo na více možných bodů zásahu a připravilo nás na kreativní formulace alternativních možností společného řešení našich problémů“ (Higgins 2013).

---

39 Více viz Slonková a Holecová 2016.

40 Více viz European Union External Action 2015.

41 O kauze viz například Český rozhlas 2016.

V poslední době se objevila řada platformů a projektů, které ověřují fakta a bojují proti dezinformacím. V českém prostředí jsou to hoax.cz, demagog.cz, faktus.info a další. Jejich práce však vychází z pozice, že pravda je podstatná a odhalení lži má význam. V rámci post-pravdivé společnosti je proto jejich dopad omezený, protože lidé snáze uvěří „faktům“, která potvrzují jejich již vytvořený názor, a jiná odmítnou. K tomu musíme přidat výše zmíněný trend, kdy lidé přestávají věřit v autoritu jedné pravdy nebo dokonce pravdy obecně. Roste cynismus, což zase usnadňuje život lhářům a manipulátorům. Opakované odhalení lži Miloše Zemana o Ferdinandu Peroutkovi nemělo žádný dopad na jeho popularitu ve společnosti. Nejedná se jen o jev v bývalých komunistických zemích, podobnou situaci právě sledujeme v případě Donalda Trumpa a jeho opakovaně lživých tvrzení během prezidentské kampaně. Přesto mají projekty ověřující fakta význam, protože stále existuje významná část populace, kterou lež zajímá. Vědomi si toho, že pravda není téměř nikdy jen jedna, nerezignují na ni.

## **Závěr**

Negativní populismus vycházející z nepravdivých dat a dezinformací je možné atakovat, jen pokud vezmeme v potaz všechny obavy veřejnosti a nebudeme se obávat diskusí, které jsou nepříjemné a odhalují nepříznivé okolnosti. Jestliže se veřejnost bude domnívat, že jsou její obavy brány vážně, lze čelit negativnímu dopadu populismu. Správně nastavená komunikační a informační politika umožní demokratickým elitám bojovat se silami, které překrucují informace a vytváří paniku. K tomu je zapotřebí využívat co nejvíce informačních zdrojů a tím zasáhnout maximální množství lidí.

Přestože Česká republika splňuje podmínky svobodného tisku a je definována jako pluralitní demokracie, je nutné podotknout, že z totalitní doby přežila řada nedemokratických praktik, které v její politické kultuře přetrvávají. Chybějící jádro demokratické kultury vznikne až za dlouhý čas a jen za velkého úsilí, úspěch tohoto snažení však není zaručen (Gross 2011). Demokracie je stále vnímána jako forma vlády a ne jako stav společnosti (Aron in Gross 2011). Problémem českého tisku je podobně jako v jiných zemích bývalého sovětského bloku přílišný důraz na ideologii a podceňování významu důvěryhodnosti informací, což brání médiím v přeměně na skutečnou čtvrtou velmoc. Největší výzvou dnešní doby je boj i s tzv. „infogandou“, posílení mediální gramotnosti občanů a přijetí nových pravidel života v „post-pravdivé“ společnosti bez rezignace na fakta.

## **Doporučení:**

- Využít respektovaných odborníků a představit více faktů a argumentů v otázkách, které jsou pro český politický život aktuální a o které se veřejnost zajímá, za podmínky zachování srozumitelnosti projevu.

- Zlepšit komunikační politiku, aby zahrnovala zpětnou vazbu, kontakt s občany a umožnila pružnou reakci na jejich potřeby a požadavky. Měla by nejen podávat informace, ale také poskytnout platformu pro veřejnou debatu a neumlčovat odlišné názory.
- Přispět k tvorbě ucelené koncepce výchovy k mediální gramotnosti za spolupráce všech zainteresovaných orgánů a k vytvoření platformy pro celoživotní mediální vzdělávání.
- Podpořit projekty odhalující „infogandu“ a prezentující fakta.



# **Kapitola 9: Občanské vzdělávání. Demokracie potřebuje demokraty**

Aleš Kudrnáč a Alena Resl



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



Konrad  
Adenauer  
Stiftung





**Shrnutí:** Mezinárodní průzkumy ukazují, že zájem mladých lidí o politiku patří v České republice k nejnižším v EU. Důsledkem je nízká účast na demokratických procesech, jako jsou například volby nebo referenda. Rodiče a rodinné prostředí mají na vývoj politického chování největší vliv, avšak občanské vzdělávání ostatními aktéry je doplňkovou cestou jak rozšířit znalosti mladých lidí o demokracii, podpořit vývoj jejich občanských znalostí a vyvolat v nich zájem o politiku a dění ve společnosti. Občanské vzdělávání je relevantní agendou pro každý demokratický stát. K tomu je potřeba systematického přístupu, který povede k rozvoji plurality, zajistí dlouhodobý charakter aktivit občanského vzdělávání i finanční prostředky na jejich realizaci. Občanské vzdělávání je již dnes součástí řady vládních strategií a dokumentů, jejichž implementace je převážně v počátcích. Občanské vzdělávání stále naráží na dědictví komunistické indoktrinace a propagandy a málo rozšířeného pochopení demokratických principů občanského vzdělávání.

**Klíčová slova:** demokracie, pluralismus, občanské vzdělávání, propaganda a indoktrinace, zájem o politiku, mladí lidé

## Úvod

Demokracie potřebuje demokraty. Tato věta se v české veřejné debatě o občanském vzdělávání stala mantrou, kterou je vysvětlována potřeba systémového občanského vzdělávání. Autorem je první československý prezident Tomáš Garrigue Masaryk, který si již při pokládání základů demokratického politického systému v tehdejší Československu byl vědom důležitosti občanského vzdělávání pro nově vznikající stát. I proto prosadil již v roce 1919 zákon o organizaci lidových kurzů občanského vzdělávání, který položil základ občanského vzdělávání.

Obce měly zřizovat zvláštní sbory „složené z osob věcí znalých“, které poskytovaly bezplatné kurzy občanské výchovy „o ústrojí státu, o působnosti jeho ve všech oborech jeho činnosti a o právech a povinnostech občanů státních“ (Smékal a kol. 2010).

Naopak v období socialistického Československa (1948–1989) bylo od občanského vzdělávání v demokratickém duchu zcela upuštěno – transformovalo se do ideologické indoktrinace a propagandy podřízené zájmům komunistické strany. Ideologické výchově bylo podřízeno vše, a to jak přímo ve výuce,<sup>42</sup> tak i v rámci neformálního vzdělávání<sup>43</sup> (Drda a Škoda 2010). Na intenzitě získala ideologická indoktrinace a propaganda v období tzv. normalizace. Doplňkový text<sup>44</sup> pro školy k „Poučení z krizového

---

42 Ideologická výchova se realizovala jak v předmětech tzv. humanitní větve (dějepis, zeměpis, občanská nauka, literatura, výuka jazyků), tak i v předmětech jako matematika, fyzika či chemie, kde byly zdůrazňovány zásluhy sovětských vědců.

43 Při školách existovaly od roku 1948 pionýrské organizace, kam se děti hlásily už ve druhé třídě. Mladší děti měly předstupeň Pionýra – Jiskřičky.

44 „Jak pracovat s textem Poučení“.

vývoje ve straně a společnosti po XIII. sjezdu KSČ<sup>45</sup> definoval cíle, kterých mělo být v rámci politické výuky dosaženo. Ideální student neměl nikdy zpochybňovat vedoucí pozici strany, měl by vždy uvažovat tříděně, přijímat vstřícně komunistickou ideologii, dále odmítat vše buržoazní a uznávat kolektivní vlastnictví jako jediný přijatelný model uspořádání majetkových vztahů (Činátr 2008).

Po sametové revoluci se občanskému vzdělávání pozornost na politické úrovni příliš nevěnovala. Důvodem bylo zejména znechucení ideologickou zatížeností politického vzdělávání v minulém režimu a neznalost způsobů demokratického občanského vzdělávání. První čtvrtstoletí moderní české demokracie proběhlo bez systematické podpory občanského vzdělávání ze strany státu. Nyní se sice občanské vzdělávání částečně realizuje v hodinách občanské výchovy, ale jeho úroveň je značně rozlišná. Ačkoli dle výsledků výzkumu Mezinárodní studie občanské výchovy (ICCS 2009) čeští školáci (13–14 let) patří mezi národy s nadprůměrnou občanskou znalostí a více jak polovina dotázaných<sup>46</sup> učitelů ZSV se v dubnu 2016 vyjádřila, že „důraz na kritické myšlení žáků“ je jejich prioritou, tak přibližně 69 % středoškoláků uvádí, že je politika „vůbec“ nebo „spíše“ nezajímá. A kdyby se zítra konaly volby do PSP ČR, tak by se jich „rozhodně“ nebo „spíše“ zúčastnilo pouze 55 %. Přičemž údaj o postojích k volební účasti se od reality značně liší, jelikož z výzkumů víme, že mladí lidé (18–29 let) představují věkovou skupinu s nejnižší mírou volební účasti, která se od roku 1998 nedostala přes hranici 50 %. Zdá se tedy, že prostor pro zlepšení zde existuje. Otázkou však je, jak tento ne zcela příznivý stav změnit.

Občanské vzdělávání je součástí různých vládních strategických dokumentů, ale všeobecně přijímané principy pro občanské vzdělávání dětí a mládeže a občanské vzdělávání dospělých zatím chybí. Důsledky zanedbání demokratického občanského vzdělávání můžeme pozorovat zejména na generaci, která již nebyla zatížena životem v době komunismu a vyrůstala ve svobodném, demokratickém zřízení. Podle dat OECD (2016) z roku 2009 se 6 z 10 mladých Čechů ve věku 15–29 let nezajímá o politiku, což nás po Litvě řadí mezi země s nejnižším zájmem o politiku mladých lidí. Podobné výsledky ukazuje i výzkum ICCS (2009). Právě zájem o politiku má ale dle mezinárodních výzkumů (Schulz a kol. 2009) výrazný vliv na budoucí volební účast, protože zájem o politiku je dlouhodobě jeden z nejkonzistentnějších a nejspolehlivějších prediktorů postojů k volební účasti. Jeho souvislost s občanskými znalostmi byla rovněž prokázána několika studiemi (viz například Galston 2007, Collado a kol. 2014).

Nízký zájem o politiku mladých lidí není ale čistě českým specifíkem. Mladí lidé vykazují nejnižší volební účast a zájem o politiku i v dalších zemích (Henn a kol. 2005, Russell 2005, Marsh a kol. 2007, Dalton 2008). Vzhledem k tomu, že nezájem o politiku a politickou participaci mladých lidí je někdy považován za jeden z hlavních důvodů klesající volební účasti, jsou školy často označovány za instituci, která má potenciál prostřednictvím občanské výchovy tento pro demokracii neblahý trend zvrátit. Univerzální

45 Dokument schválený 10. prosince 1970 popisoval a interpretoval události Pražského jara a intervence vojsk Varšavské smlouvy.

46 V této kapitole jsou uváděny výsledky výzkumu Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i., který proběhl v dubnu 2016 na vzorku 1953 žáků (16–20 let) a 86 učitelů z celkem 86 středních škol. Školy požádané o účast ve výzkumu byly vybrány náhodným stratifikovaným výběrem tak, aby byla zajištěna reprezentativita z hlediska typu školy (gymnázium, SOŠ, učiliště), regionu na úrovni NUTS2 a velikosti obce, v níž se škola nachází.

a všeobecně přijímaný recept na to, jak ideálně nastavit systém občanského vzdělávání, neexistuje a jednotlivé politické strany se liší ve svém pohledu na to, jak zlepšení občanských kompetencí a zájmu o politiku u mladých lidí dosáhnout. Vzhledem k zaměření této publikace bude i v této kapitole prezentován především pohled skupiny konzervativních politických stran jako protikladu sociálně-demokratického názorového proudu.

### **Občanské vzdělávání z pohledu konzervativní politiky**

Základem konzervativní politiky je člověk jako jedinec, který je svobodný a má svoji důstojnost, zároveň je ale zodpovědný za svoje činy a v širším pohledu i za společnost. Konzervativní politik tvoří politiku s vědomím, že hlavním aktérem jsou občané, hledá řešení „odspodu“ a roli státu nevnímá na rozdíl od socialistů jako aktéra, který pod sebe centralizuje moc, ví vše nejlépe a řeší problémy za občany. Naopak, stát má poskytovat pouze rámec pro fungování společnosti. Na rozdíl od liberálů ale vnímá konzervativní politik potřebu státu, kterou je vymezení pravidel pro společné fungování a zásah v případě, že tato pravidla nejsou dodržována. Ve fotbalové terminologii je možné roli státu přirovnat k roli tvůrce pravidel a rozhodčího. Je potřeba vymezit hrací prostor, dát jasná pravidla a na jejich dodržování následně dohlížet. Státu nepřísluší role hráče, tu přejímají občané. Konzervativní politik se tak neustále snaží vyvažovat roli státu a občanů a nehladat černobílá řešení, ale různé odstíny šedi.

I v případě občanského vzdělávání můžeme najít různé pohledy na jeho formu. Občanské vzdělávání balancuje mezi dvěma extrémami, na jedné straně „indoktrinací o demokracii se silnou rolí státu“, na druhé straně ponecháním občanského vzdělávání „volné ruce demokratického trhu“. V postkomunistických zemích, které mají zkušenost s politickou indoktrinací a propagandou komunistické strany, je situace s občanským vzděláváním o to složitější, protože chybí zkušenost a pochopení pro demokratické občanské vzdělávání.

Otázkou samozřejmě je, co konkrétně mohou například školy v tomto ohledu dělat. Ačkoli jsou konkrétní probíraná témata velmi důležitá, ukazuje se, že míra nezávislého kritického myšlení i postoje k volební účasti závisí na tom, v jaké atmosféře probíhají diskuze v hodinách občanské nauky (Campbell 2008). V tomto ohledu je důležité tzv. *klima otevřené třídní diskuze (open classroom climate)*. Tento koncept představuje míru, do které mohou studenti diskutovat politické a sociální otázky svobodně, otevřeně a bez obav, aby vyjádřili své vlastní názory i na kontroverzní témata jak před vyučujícími, tak před svými vrstevníky. Mnoho studií pozitivní vliv klimatu otevřené politické diskuze na občanské znalosti a ochotu k volební účasti potvrdilo (viz například Torney-Purta a kol. 2001; Torney-Purta 2002, Torney-Purta, Richardson 2005, Quintelier a Hooghe 2012, Martens a Gainous 2012, Campbell 2008, Geboers a kol. 2013, Isac a kol. 2014, Alivernini a Manganeli 2011). Otázka, jaká je situace na českých školách, je nasnadě.

Z dubnového sociologického šetření na školách se ukazuje, že přibližně 4 z 10 žáků učitelé během diskuzí často podporují ve vytváření vlastních názorů. Předkládání různých pohledů na věc ze strany učitele

zažívá často přibližně čtvrtina žáků a necelé polovině žáků (46 %) učitelé „někdy“ zprostředkovávají různé pohledy na věc. Naopak jen „zřídka“ nebo „nikdy“ slyší různé pohledy na věc od svého učitele asi třetina (30 %) žáků.

K demokracii rovněž patří možnost vyjadřovat volně své názory, aniž by za to byl občan perzekvován. Dojem, že žáci mohou „často“ volně vyjadřovat své názory, má zhruba třetina středoškoláků (34 %) a více než 41 % žáků uvedlo, že žáci mohou často volně a otevřeně nesouhlasit s názory svých vyučujících. Na druhou stranu přibližně čtvrtina středoškoláků uznává, že žáci mohou volně a otevřeně nesouhlasit s politickými a společenskými názory svých vyučujících pouze „zřídka“ nebo dokonce „nikdy“. Výzvu k diskuzi o tématech, na kterých často není názorová shoda, zažívá pětina (21 %) žáků „často“ a 40 % „někdy“. „Zřídka“ nebo „nikdy“ jsou k takovýmto diskuzím žáci vybízeni v přibližně 39 % případů.

Z předchozích výzkumů (viz například Nesbit 2012, Schmid 2012, Kudrnáč a Lyons 2016, Kudrnáč 2015) je zřejmé, že rodiče a rodinné prostředí mají na vývoj politického chování největší vliv. I škola ale efekt na politické chování má. Hlavní devízou školního prostředí je to, že představuje nejjednodušší možnost, jak doplnit a rozšířit znalosti mladých lidí o demokracii, podpořit vývoj jejich občanských znalostí a vyvolat v nich zájem o politiku a dění ve společnosti.

V duchu konzervativního přístupu je klíčové, aby se ustavil všeobecně přijímaný rámec a pravidla pro občanské vzdělávání. I v západní Evropě, zejména pak ve Velké Británii v 90. letech a v Německu v 60. letech, probíhala debata o principech demokratického občanského vzdělávání. Ve Velké Británii tato debata vyústila v Crickovu zprávu, která byla základem pro změnu občanského vzdělávání za doby vládnutí Tonyho Blaira. To, že tato změna neměla patrně příliš velký dopad, je zřejmé z výsledků referenda o vystoupení Velké Británie z EU, v němž měli nejnižší účast opět ti nejmladší. Tato skutečnost může působit paradoxně ve světle toho, že mladá generace, která si v drtivé většině přála setrvání Velké Británie v EU, byla přehlasována tou starší, ale bude muset s tímto výsledkem žít nejdéle.

V Německu debata o podobě občanského vzdělávání vyvrcholila tzv. Beutelsbašským konsenzem, podle kterého se demokratické občanské vzdělávání musí řídit principem „zákazu indoktrinace“, aby nedocházelo k prezentování pouze jednoho úhlu pohledu jako toho správného. Dále principem „kontroverznosti“, který vede v podporování plurality názorů a diskutování kontroverzních témat z různých úhlů pohledu, a v neposlední řadě principem „orientace na žáka“, snahou motivovat občany ke kritickému myšlení a vytváření vlastního úsudku.

### ***Občanské vzdělávání v západní Evropě v duchu ochrany pluralitní demokracie***

Občanské vzdělávání má silnou tradici zejména v západní Evropě. Za kolébku občanského vzdělávání je považováno Německo, kde byl pod dohledem vítězných mocností v čele s USA zaveden po konci druhé světové války a dále rozvíjen velmi robustní systém občanského vzdělávání. Srdcem německého

systému občanského je podpora pluralismu, který je vnímán jako ochrana před návratem politické diktatury. „Občanské vzdělávání má představovat pluralitní, federálně uspořádaný a subsidiárně fungující kooperativní systém, v němž se může rozdílné politické, společenské a ideologické zaměření jeho aktérů naplno projevit. Názorovou rozmanitost garantuje stát tím, že kromě vlastních vzdělávacích programů – financovaných prostřednictvím spolkových nebo zemských ministerstev a spolkových nebo zemských agentur – spolufinancuje i nevládní organizace včetně politických nadací. Do práce těchto organizací stát nezasahuje a ponechává jim suverenitu, co se týče obsahů, projektů a definic klíčových témat“ (Kalina a kol. 2013: 35). Občanské vzdělávání není agendou pouze jednoho ministerstva, ale je financováno pěti ministerstvy.<sup>47</sup> Nejvíce finančních prostředků ministerstva dávají na občanské vzdělávání nevládním organizacím (76 % v roce 2013), část aktivit realizují samotná ministerstva (14 % v roce 2013) a nejmenší část je dána Spolkové centrále pro občanské vzdělávání (10 % v roce 2013). „Tento poměr je nezávisle na aktuální roční výši příspěvků v poslední dekádě stabilní“ (Kalina a kol. 2013: 40).

Podobný, i když svým rozsahem výrazně menší, systém občanského vzdělávání nalezneme i v Rakousku. I zde je občanské vzdělávání agendou vícero ministerstev. Ve vztahu ke vzdělávání na školách a vzdělávání dospělých je hlavním aktérem Spolkové ministerstvo pro vzdělávání a ženy, mimoškolní vzdělávání mládeže je v kompetenci Spolkového ministerstva pro rodinu a mládež. Agenda se ale řeší i na zemské úrovni, stejně jako v Německu jsou důležitými aktéry i veřejnoprávní média, politické akademie, odbory a církve. V Rakousku dnes existuje minimálně 131 státem zcela či částečně financovaných organizací, které se zabývají politickým vzděláváním.

Pluralita poskytovatelů je v Německu i Rakousku vnímána jako pojistka pro zajištění plurality názorů v systému občanského vzdělávání. Na evropské úrovni se agendě občanského vzdělávání dlouhodobě věnuje Rada Evropy, která ji řeší zejména v kontextu podpory demokratického občanství a lidských práv.<sup>48</sup> V reakci na nárůst extremismu a teroristické útoky v Paříži 17. března 2015 se agenda dostala i do hledáčku ministrů školství EU.<sup>49</sup> V kontextu nárůstu populismu a snižování volební účasti k větší podpoře občanského vzdělávání vyzývá i Mládež Evropské lidové strany (YEPP).<sup>50</sup>

## ***Občanské vzdělávání v České republice jakožto politická agenda***

V České republice neexistuje obecně ustálená definice občanského vzdělávání. Například Asociace odborníků v andragogice definuje občanské vzdělávání jako „součást vzdělávání, které podporuje občany v tom, aby se byli schopni samostatně, kriticky a aktivně zapojovat do veřejného dění. Občanské

<sup>47</sup> Konkrétně Spolkovým ministerstvem zahraničí, Spolkovým ministerstvem obrany, Spolkovým ministerstvem vnitra, Spolkovým ministerstvem pro rodinu, seniory, ženy a mládež a Spolkovým ministerstvem pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.

<sup>48</sup> Charta Rady Evropy o výchově k demokratickému občanství a lidským právům. Přijata Výborem ministrů v rámci Doporučení Výboru ministrů CM/Rec (2010) 7.

<sup>49</sup> Deklarace ministrů školství EU ze 17. 3. 2015. Tzv. Pařížská deklarace.

<sup>50</sup> Resolution: Strengthening Citizenship Education in Europe, Congress in Porto. 16. 5. 2015.

vzdělávání rozvíjí schopnosti a postoje, jako jsou komunikativní schopnosti, kritické myšlení, schopnost pracovat s informacemi a zájem o okolní dění, které jsou dobrými předpoklady pro efektivní učení a pro konstruktivní zapojení se do občanských aktivit“ (Vývodová 2013: 31).

První politický krok k definování rámce pro občanské vzdělávání udělala Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, která u příležitosti 25. výročí obnovení svobodného a demokratického právního státu na území České republiky schválila v prosinci 2014 usnesení<sup>51</sup> o podpoře rozvoje systému demokratického občanského vzdělávání v České republice. Usnesení jasně deklaruje, že „občanské vzdělávání v demokratickém duchu je opakem indoktrinace a politické propagandy, kterou provozují nedemokratická politická zřízení“ a „zdůrazňuje, že cílem občanského vzdělávání je vychovávat svobodné občany, tedy občany, kteří jsou schopni vlastního kritického úsudku o veřejných záležitostech, kteří jsou nakloněni osobnímu aktivnímu zapojení do veřejného dění a respektují při tom základní lidská a politická práva ostatních občanů“. Jako principy občanského vzdělávání definuje v souladu s dobrou praxí ze západní Evropy zákaz indoktrinace, prezentaci kontroverzních témat z více různých úhlů pohledu a podporu samostatného myšlení občanů. Pro usnesení hlasovali poslanci napříč politickým spektrem, proti se postavila pouze většina poslanců KSČM.<sup>52</sup>

Již ve volebních programech pro předčasné volby do Poslanecké sněmovny v roce 2013 se téma občanského vzdělávání objevilo u dvou středo-pravicových stran, a to TOP 09 a KDU-ČSL. TOP 09 vnímá nízkou účast občanů na politickém dění jako dlouhodobý problém. Zároveň chápe upevňování postojů k demokratickým hodnotám a občanským ctnostem jako celoživotní proces. Proto slibuje „podporovat projekty takového vzdělávání, které posílí znalosti občanů o svých právech i odpovědnosti a zároveň napomohou individuálním občanským aktivitám ve veřejném dění“ (TOP 09 2013). KDU-ČSL slibovala „podpořit výuku praktických oborů a zdůraznit občanské vzdělávání“ (KDU-ČSL 2013). Téma zajímá i angažovanou mládež, která ho řeší zejména v kontextu nárůstu podpory populistických hnutí. Na české úrovni vzniklo „Prohlášení mládežnických organizací českých politických stran k 25 letům demokracie“ (Mladí lidovci 2014).

Na vládní úrovni je téma občanského vzdělávání reflektováno v několika strategiích a prohlášeních, které vznikají často nezávisle na sobě. Občanské vzdělávání je součástí Programového prohlášení vlády ČR.<sup>53</sup> Resortně je včleněno do oblasti vzdělávání a kvality vzdělávání, konkrétně slibuje posílení etické výchovy a forem vzdělávání k aktivnímu občanství na školách. Toto začlenění ukazuje na úzký náhled na agendu občanského vzdělávání v prohlášení, které nedostatečně reflektuje meziresortní charakter této agendy. Již dnes se aktivitám, které spadají do občanského vzdělávání, věnuje např. i ministerstvo zahraničních věcí v Národní strategii globálního rozvojového vzdělávání (MZV ČR 2011), ministerstvo životního prostředí ve Státním programu environmentálního vzdělávání, výchovy

---

51 Sněmovní dokument číslo 1700.

52 PSP ČR, 23. schůze, 30. hlasování, 4. prosince 2014, 11:44.

53 Podepsáno v únoru 2014 ČSSD, ANO a KDU-ČSL.

a osvěty<sup>54</sup> nebo Strategie Česká republika 2030 připravovaná Úřadem vlády.<sup>55</sup> Vzdělávání v oblasti rozvoje demokracie, právního státu, pluralismu a ochrany základních lidských práv; rozvoje občanské společnosti a společenské soudržnosti; podpory aktivní účasti občanů na veřejném životě; zlepšení kvality politické kultury a veřejné diskuze se mají věnovat také politické instituty, které zavedla novelizace zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.<sup>56</sup>

Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy (MŠMT) se občanskému vzdělávání věnuje v rámci vzdělávání dětí a mládeže, a to formálního i neformálního. V rámci formálního vzdělávání je téma občanského vzdělávání obsažené v Rámcových vzdělávacích programech,<sup>57</sup> samotné MŠMT si uvědomuje jeho slabé stránky, zejména potřebu posunout cíle a obsah vzdělávacího oboru od pasivního příjmu informací k aktivnímu občanství a rozšíření od pouhého vzdělávacího obsahu ke „škole jako laboratoři demokracie“ například skrze školní samosprávy a dále spolupráci školy s místní komunitou.<sup>58</sup>

V současné chvíli testuje MŠMT efektivitu již známých nástrojů občanského vzdělávání – žákovské parlamenty, uvažuje o redefinování již zavedených pedagogických rolí koordinátorů žákovských parlamentů na koordinátory občanského vzdělávání a zkoumá nové možnosti spolupráce relevantních aktérů.<sup>59</sup> Za nedostatečnou považuje MŠMT také přípravu učitelů, jelikož občanské vzdělávání není součástí jejich pregraduální přípravy.<sup>60</sup>

MŠMT zároveň pro rok 2016 vypsalo dotační program na podporu činnosti nestátních neziskových organizací působících v oblasti předškolního, základního, středního a základního uměleckého vzdělávání, jež má podpořit rozvoj občanských kompetencí dětí a žáků.<sup>61</sup> V oblasti neformálního vzdělávání je občanské vzdělávání strategickým cílem Koncepce podpory mládeže 2014–2020.<sup>62</sup> MŠMT je také určeným gestorem pro oblast občanského vzdělávání v „Hlavních oblastech státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro rok 2016“.<sup>63</sup>

---

54 Více informací viz Ministerstvo životního prostředí nedatováno..

55 Více informací viz Databáze strategií nedatováno.

56 Zákon č. 302/2016 Sb. Politické instituty mají nárok na roční příspěvek ve výši 10 % z celkové výše příspěvku na činnost, který náleží straně nebo hnutí. Nárok na příspěvek vzniká straně a hnutí, jejíž alespoň jeden poslanec byl zvolen za danou stranu a hnutí alespoň ve dvou z posledních tří po sobě jdoucích volebních období Poslanecké sněmovny včetně probíhajícího volebního období a která je zakladatelem nebo členem politického institutu.

57 Více informací viz Situační zpráva v oblasti občanského vzdělávání z 16. 6. 2016 zveřejněná MŠMT na <http://www.msmt.cz/ministerstvo/novinar/reakce-na-clanek-ln-msmt-nebude-zrizovat-novou-organizaci..>

58 Více informací tamtéž.

59 Garantem ověřování je Národní ústav pro vzdělávání, odbornými a metodickými guaranty jsou Centrum občanského vzdělávání a Centrum pro demokratické učení. Celkový rozpočet je 10 979 190 Kč na období 3 let. Více informací viz Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy 2016a.

60 Více informací viz Situační zpráva v oblasti občanského vzdělávání z 16. 6. 2016.

61 Modul 1: Podpora rozvoje občanských kompetencí v mateřských, základních a středních školách. Celková dotace 3 miliony Kč, z toho 2/3 alokovány na modul 1. Více informací viz Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy nedatováno/a a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy 2016b.

62 Usnesení č. 342/2014.

63 Usnesení vlády č. 470.



Opomíjenou oblastí v aktivitách MŠMT je především občanské vzdělávání dospělých, které zmiňuje Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020.<sup>64</sup> V občanském vzdělávání je zřejmý obecný problém české státní pravy, kde není nouze o strategické dokumenty, ale jejich implementace je nedostatečná. V současné chvíli probíhá příprava Koncepce občanského vzdělávání. Její podoba zatím nebyla prezentována k veřejné diskuzi.

Pro vývoj a plánování občanského vzdělávání je velmi důležité sledovat stav a vývoj jak občanských znalostí, tak postojů k demokracii a volební účasti. Dle názoru autorů bylo v tomto ohledu poměrně nešťastné, že ČR upustila od účasti na mezinárodních šetřeních ICCS. Česká republika se účastnila předchůdce CIVED v roce 1999 a pak ICCS v roce 2009. Do dalších ročníků se již nepřihlásila a nemáme tak ani mezinárodní srovnání, jak si mladí Češi stojí ve svých občanských znalostech a postojích a do jaké míry se znalost a postoje mění v čase. Ať už by byla zavedena jakákoli politika nebo přístup k občanskému vzdělávání, budeme se pouze domnívat, jaké jsou jejich dopady a nakolik jsou účinné, pokud nebudeme mít jasně změřitelné údaje a výzkum v této oblasti bude nadále spíše okrajovým tématem.

### **Závěr: Jak dál?**

Rodiče a rodinné prostředí mají na vývoj politického chování největší vliv, občanské vzdělávání ostatními aktéry je doplňková cesta jak rozšířit znalosti mladých lidí o demokracii, podpořit vývoj jejich občanských znalostí a vyvolat v nich zájem o politiku a dění ve společnosti. Občanské vzdělávání je proto relevantní agendou pro každý demokratický stát. Zahraniční dobrá praxe nám ukazuje, že občanské vzdělávání je chápáno jako důležitá součást prevence před prosazením nedemokratických forem vládnutí. K tomu je potřeba systematického přístupu, který povede k *rozvoji plurality*, zajistí *dlouhodobý charakter aktivit občanského vzdělávání a finanční prostředky* na jejich realizaci. Klíčovými aktéry jsou nejen školy a samotní učitelé, ale také pedagogické fakulty, státní instituce, které se tématu věnují jako např. Národní ústav pro vzdělávání, politické instituty, neziskové organizace, odbory, církve a v neposlední řadě i veřejnoprávní média.

V České republice již existují dílčí aktivity v oblasti občanského vzdělávání, ať již přímo ve formálním vzdělávání, tak i neformálním vzdělávání dětí a mládeže či celoživotním vzdělávání dospělých. Občanské vzdělávání ale stále naráží na dědictví komunistické indoktrinace a propagandy a málo rozšířeného *pochopení demokratických principů občanského vzdělávání*, jako je zákaz prosazování jednoho úhlu pohledu, prezentace různých názorů a rozvoj kritického myšlení. Tento široce přijímaný rámec by

---

<sup>64</sup> Podporovat a rozvíjet práci škol, školských zařízení a knihoven jako center celoživotního učení, která poskytují nejen počáteční vzdělávání pro žáky a studenty, ale i širokou nabídku dalšího vzdělávání (profesního, zájmového, občanského, rekvalifikačního) zaměřeného na dospělou populaci, včetně seniorů, a podílejí se na systému uznávání založeném na Národní soustavě kvalifikací pro nejrůznější skupiny dospělých (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy nedatováno/b).



usnadnil práci jak učitelům při výuce občanské výuky/ZSV, tak i orgánům státní správy a dalším aktérům občanského vzdělávání. Proto by bylo potřeba posílit vzdělávání a informování o demokratických principech občanského vzdělávání a ukazovat dobrou praxi.

Negativně se projevuje i *podfinancování občanského vzdělávání a výzkumu v této oblasti*, kterým navíc *chybí i dlouhodobý charakter*. Občanské vzdělávání je přitom již dnes součástí řady vládních strategií a dokumentů. Je načase zaměřit se na jejich důslednou implementaci. S ohledem na klíčový význam plurality poskytovatelů pro zajištění plurality názorů je nutné volit takové instrumenty, které podpoří *různorodost*, a vyvarovat se snahám o státní centralizaci občanského vzdělávání, u kterého by hrozila převaha jednoho ideologického proudu. V takovém případě by se občanské vzdělávání jen těžko zbavovalo své negativní konotace, jež je nechtěným dědictvím období vlády jedné strany.

### **Doporučení:**

- Zvýšit informovanost o demokratické formě občanského vzdělávání a jejích principech. Prezentovat příklady dobré praxe.
- Pokročit v implementaci strategií, které občanské vzdělávání obsahují. Podporovat občanské vzdělávání takovými prostředky, které budou podporovat pluralitu ve společnosti a budou mít dlouhodobý charakter.
- Posílit ve výuce rozvoj občanských kompetencí jako např. kritického myšlení namísto pouhého učení faktických znalostí.
- Posílit výzkum občanských a politických znalostí, kompetencí a postojů u mladých lidí i dospělé populace.



# Závěr

Lucie Tungul a Reda Ifrah



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



Rozhodovací proces EU kombinuje mnoho formálních i neformálních procedur. Když do EU vstoupí nová země, začne se podílet na relativně neznámé úrovni politických jednání, která mohou rozšířit její možnosti prosadit vlastní národní zájmy. Aby členská země byla v tomto procesu úspěšná, musí poznat dynamiku tohoto nového prostředí, definovat své národní zájmy a určit si škálu jejich důležitosti. Měla by také disponovat efektivními nástroji, které jí umožní hrát konstruktivní roli v rozhodovacím procesu EU a vyvažovat mezi národními a evropskými zájmy.

Česká republika vstoupila do EU před dvanácti lety a není tedy žádným nováčkem. Získala za tu dobu mnoho zkušeností a vyzkoušela různé přístupy. Bouřlivé události na evropské a domácí scéně včetně neúspěšné ratifikace Evropské ústavy a krkolomná cesta k ratifikaci Lisabonské smlouvy, finanční krize, rostoucí euroskepticismus, uprchlická a migrační krize, rostoucí bezpečnostní obavy, a v neposlední řadě Brexit ukázaly řadu slabých stránek EU, především její neschopnost zvládnout více než jednu krizi najednou, ale také problémy s komunikací a spoluprací členských zemí mezi sebou navzájem. V tomto ohledu je zvláště patrná klesající míra solidarity.

Česká republika čelila období relativní nestability na domácí politické scéně a nástupu nových politických podnikatelských a apolitických stran a hnutí, a to v době, kdy se vyrovnávala s hospodářskou krizí. EU a Česká republika čelí podobně jako řada jiných členských zemí EU náročnému vývoji, kdy ztrácí kontakt s veřejností. Vedoucí představitelé EU a mnoha členských států nejsou schopni získat pro své politické kroky veřejnou podporu. Na levici i na pravici politického spektra stoupá populismus.

Zatímco mnoho komentátorů, novinářů, a občanů mluví o hluboké krizi EU a někteří dokonce vznášejí pochyby, zda EU může tyto problémy přestát, neměli bychom zapomínat, že proces evropské integrace měl i v minulosti své lepší i horší dny. Ačkoliv se někdy muselo sestoupit z cesty, která byla nastolena před krizovou situací, EU prozatím vždy našla způsob, jak se transformovat – i za cenu několika kroků zpět. Možná se v takové situaci nacházíme i dnes.

Je nezpochybnitelné, že myšlenka evropské integrace přinesla evropskému kontinentu šest desetiletí míru a překvapivě prosperity, ale měly bychom přemýšlet na tím, jak v budoucnosti dělat věci jinak. Unie menším zemím, jako je například Česká republika, nabízí nebývalou ochranu a stabilitu vůči externím vlivům a nezanedbatelné posílení jejich role středně velkých členských států. Česká republika by měla těchto možných výhod využít co nejlépe. Co víc, měla by využít jedinečné možnosti připojit se k reformnímu procesu EU a zúčastnit se na rozhodování o jeho nové podobě s cílem posílit společné evropské hodnoty a kulturu. Naše společné budoucí kroky by měly také myslet na úspěchy české i evropské ekonomiky.

Jedině aktivní a konstruktivní spolupráce místo negativní rezistence může České republice napomoci zlepšit obranu a prosazování národních zájmů v EU. Oslovili jsme nezávislé akademiky a odborníky, aby zanalyzovali situaci ve vybraných klíčových oblastech a doporučili české pravici směr při hledání řešení na místní, národní i evropské úrovni. Ve svých příspěvcích navrhuji konkrétní pozitivní kroky.

Je v českém národním zájmu, aby relevantní strany pravice jednou pro vždy opustily sváry v otázce obecného přístupu k EU a soustředily se na to, jaké před nimi leží možnosti spolupráce při prosazování českých národních zájmů v EU. Česká republika sdílí s EU řadu společných zájmů od ekonomické prosperity, bezpečnosti, udržitelnosti kvality životního prostředí, blahobytu jejich obyvatel až po dobré vládnutí. Právě hledání společných bodů místo nekonečného rozebírání rozdílů by pozici České republiky v EU výrazně posílilo a v konečném důsledku uspokojilo opodstatněné požadavky občanů volající po respektování a prosazování českých národních zájmů v EU.

České republice přineslo členství v EU užitek a její budoucnost leží v činorodém přístupu k projektu evropské integrace. Přejí bychom si, aby publikace, kterou jste si přečetli, sloužila jako základ pro diskusi uvnitř i mimo stranu a pro diskusi s veřejností. Názory expertů mají otevřít prostor i pro alternativní náhledy a doporučení, které by braly v potaz co největší počet názorů našich přátel a sympatizantů. Otevřenější a demokratičtější dialog posílí českou pravici ve smyslu demokratické, konstruktivní, aktivní a proevropské síly. Ve svém důsledku tento dialog může pomoci vyřešit mnohé palčivé domácí i evropské otázky.

# Použité zdroje a literatura



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



Konrad  
Adenauer  
Stiftung





## Zdroje:

- CEMES, 2011a. Stav mediální gramotnosti v ČR I. [Online]. Dostupné na: <http://www.rrtv.cz/cz/static/prehledy/medialni-gramotnost/vysledky-studie-15-plus.pdf> [ 10. října 2016].
- CEMES, 2011b. Stav mediální gramotnosti v ČR II. [Online]. Dostupné na: <http://www.vyzkum-mladez.cz/zprava/1387881156.pdf> [ 10. října 2016].
- ČNB, 2015. Analýzy stupně ekonomické sladění České republiky s eurozónou. [Online]. Dostupné na: [https://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/menova\\_politika/strategicke\\_dokumenty/download/maastricht\\_vyhodnoceni\\_2015.pdf](https://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/menova_politika/strategicke_dokumenty/download/maastricht_vyhodnoceni_2015.pdf)
- Člověk v tísni, n.d. Často kladené dotazy. [Online]. Dostupné na: [https://www.clovekvtisni.cz/cs/migrace/info/casto-kladene-dotazy?gclid=CjwKEAjwrvq9BRD5gLyurfTqg0YSJACcuF81ZUe4HSm2ZjVG\\_\\_3zXrzkdzco6jJoO4W8frq0IMmbNhoC-PDw\\_wcB](https://www.clovekvtisni.cz/cs/migrace/info/casto-kladene-dotazy?gclid=CjwKEAjwrvq9BRD5gLyurfTqg0YSJACcuF81ZUe4HSm2ZjVG__3zXrzkdzco6jJoO4W8frq0IMmbNhoC-PDw_wcB) [ 19. října 2016].
- ČSÚ, 2016a. Počet obcí, částí obcí, základních sídelních jednotek a katastrálních území a úhrnné hodnoty podle krajů, okresů a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. [Online]. Dostupné na: <https://www.czso.cz/documents/10180/20567175/93833271.pdf/883077e4-0060-438a-9b29-f23607742a29?version=1.0> [ 23. října 2016].
- ČSÚ, 2016b. Statistická ročenka České republiky. Praha: ČSÚ.
- Deník veřejné správy, 2016. Ještě k novele RUD. [Online]. Dostupné na: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6715763> [ 22. října 2016].
- , Novela zákona o obcích nabyla účinnost 1. července 2016. [Online]. Dostupné na: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6718844> [ 22. října 2016].
- EBU, 2016. Trust in Media 2016. [Online]. Dostupné na: <https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-MIS%20-%20Trust%20in%20Media%202016.pdf> [ 22. října 2016].
- EIF, n.d. *Baltic Innovation Fund*. [Online]. Dostupné na: [http://www.eif.org/what\\_we\\_do/resources/BIF/](http://www.eif.org/what_we_do/resources/BIF/)
- European Commission, 2016a. Climate strategies and targets. *Climate Action*. [Online]. Dostupné na: [www.ec.europa.eu/clima/policies/strategies/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/clima/policies/strategies/index_en.htm)
- , 2016b. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration. *COM (2016) 385 final*. [Online]. Dostupné na: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication\\_external\\_aspects\\_eam\\_towards\\_new\\_migration\\_ompact\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf)
- , 2016c. Enhancing legal channels: Commission proposes to create common EU Resettlement Framework. [Online]. Dostupné na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2434\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2434_en.htm).
- European Council, 2016. EU-Turkey statement. [Online]. Dostupné na: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> [ 31. října 2016].
- European Council on Foreign Relations, 2016. *European Foreign Policy Scorecard 2016*. London: ECFR.
- European Parliament, 2016a. *Internal Border Controls in the Schengen Area: Is Schengen Crisis-Proof?* Study for the LIBE committee. [Online]. Dostupné na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL\\_STU\(2016\)571356\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU(2016)571356_EN.pdf) [ 31. října 2016].
- European Parliament, 2016b. Resolution on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration 2015/2095(INI). [Online]. Dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//EN>

European Parliament a Council, 2006. Regulation No 562/2006 of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). *Regulation (EC) No 562/2006*. [Online]. Dostupné na:  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32006R0562>

European Parliament Research Service, 2015. EU legal framework on asylum and irregular immigration ,on arrival'. *European Parliament Think Tank*. [Online]. Dostupné na:  
[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2015\)551333](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2015)551333) [ 31. října 2016].

European Union External Action, 2015. EU East STRATCOM Task Force. [Online]. Dostupné na:  
<http://www.tepsa.eu/wp-content/uploads/2015/12/Kimber.pdf> [ 11. října 2016].

Eurostat, 2016a. Asylum in the EU Member States: Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. *Eurostat News Release*, [Online] 44. Dostupné na:  
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/>

Eurostat, 2016b. GDP and main components. [online] Dostupné na:  
[http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/nama\\_gdp\\_c](http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/nama_gdp_c)

Evropská komise, 2015. Review of the European Neighbourhood Policy. [Online]. Dostupné na:  
[https://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf) [ 24. října 2016].

Evropská komise, 2016. Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe. [Online]. Dostupné na:  
[http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_review\\_web.pdf](http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf) [ 24. října 2016].

Freedom House, 2015. Czech Republic. [Online]. Dostupné na:  
<https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/czech-republic> [ 24. října 2016].

Frontex, 2015. Frontex accepts Greece's request for Rapid Border Intervention Teams. 10 December. [Online]. Dostupné na:  
<http://frontex.europa.eu/news/frontex-accepts-greece-s-request-for-rapid-border-intervention-teams-amcPjC> [ 27. října 2016].

Frontex, 2016. Annual Risk Analysis for 2016. [Online]. Dostupné na:  
[http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annula\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf).

Hnutí Duha, 2015. *Newsletter Chytrá energie*. Brno.

KDU-ČSL, 2013. Volební program KDU-ČSL 2013-2017. DÁME ZEMI DO POŘÁDKU.

Media Guru, 2016 CNC upevnil post vydavatele s největším zásahem. [Online]. Dostupné na:  
<http://www.mediaguru.cz/2016/05/cnc-potvrdil-pozici-vydavatele-s-nejvetsim-zasahem/#.WBSngvI97IV> [ 14. října 2016].

Ministerstvo financí ČR, 2016. Schéma rozdělení rozpočtového určení daní (RUD) v roce 2016. [Online]. Dostupné na:  
<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/prijmy-kraju-a-obci/zakladni-informace/2016/schema-rozdeleni-rozpocetoveho-urceni-dan-23647> [ 22. října 2016].

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2016a. Soustavná podpora občanského vzdělávání na školách (stabilizace role žákovských parlamentů v občanském vzdělávání formou pokusného ověřování). [Online]. Dostupné na:  
<http://www.msmt.cz/vzdelavani/zakladni-vzdelavani/soustavna-podpora-obcanskeho-vzdelavani-na-skolach>

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2016b. Seznam podpořených a nepodpořených projektů. [Online]. Dostupné na:  
<http://www.msmt.cz/file/37294/>.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, n.d./a. Dotační program na podporu činnosti nestátních neziskových organizací působících v oblasti předškolního, základního, středního a základního uměleckého vzdělávání v roce 2016. [Online]. Dostupné na:  
<http://www.msmt.cz/vzdelavani/zakladni-vzdelavani/dotacni-program-na-podporu-cinnosti-destatnich-neziskovych>

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, n.d./b. Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020. [Online]. Dostupné na:

[http://www.msmt.cz/uploads/Strategie\\_2020\\_web.pdf](http://www.msmt.cz/uploads/Strategie_2020_web.pdf)

Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, 2011. Národní strategie globálního rozvojového vzdělávání pro období 2011–2015. [Online]. Dostupné na:

[http://fors.cz/user\\_files/nsgrv.pdf](http://fors.cz/user_files/nsgrv.pdf)

Ministerstvo životního prostředí ČR, n.d. Environmentální vydělávání, výchova a osvěta. [Online]. Dostupné na:

<http://www.mzp.cz/cz/evvo>

Ministerstvo životního prostředí ČR, 2016. Zpráva o stavu životního prostředí v ČR 2015. Praha: MŽP.

Mladí Lidovci, 2014. Prohlášení mládežnických organizací českých politických stran k 25 letům demokracie. [Online]. Dostupné na:

<http://archive.is/SSamX>

OECD, 2016. Society at Glance 2016. *OECD Social Indicators*. [Online]. Dostupné na: <http://oe.cd/sag>

Portál územního plánování, 2016. [Online]. Dostupné na:

<http://portal.ur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp>

RTRV, 2015. Mediální gramotnost – České republice ujíždí vlak. 16 June. [Online]. Dostupné na:

[http://www.rrtv.cz/cz/files/press/TZ\\_MG.pdf](http://www.rrtv.cz/cz/files/press/TZ_MG.pdf)

Společnost pro trvale udržitelný život, 2014. *Stanovisko předsednictva STUŽ č. 125 k projektu vodního koridoru Dunaj-Odra-Labe*. Praha: STUŽ.

TOP 09, 2013. Volební program 2013. [Online]. Dostupné na:

Víme, kam jdeme. <http://www.top09.cz/proc-nas-volit/volebni-program/volebni-program-2013/>

TIME Opinion & Social, 2015. Eurobarometr č.84 : Co si Češi myslí o klíčových otázkách evropské integrace? [Online]. Dostupné na:

<http://ec.europa.eu/COMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1973/yearTo/2015/surveyKy/2098>

*Treaty on European Union*, 2012. Consolidated version. 2012. Official Journal C 326, 26. října.

*Treaty on the Functioning of the European Union*, 2012. Consolidated version. 2012. Official Journal C 326, 26. října.

UN General Assembly, 1951. *Convention Relating to the Status of Refugees*. Treaty Series [Online], 189. Dostupné na:

<http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>

United Nations, 2016. *Declaration for Refugees and Migrants adopted by all Members States at historic UN Summit*. 19

September. [Online]. Dostupné na:

[https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/un\\_press\\_release\\_-\\_new\\_york\\_declaration\\_-\\_19\\_september\\_2016.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/un_press_release_-_new_york_declaration_-_19_september_2016.pdf) [31. října 2016]

UNHCR, 2015. Mid-Year Trends. [Online]. Dostupné na:

[http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html#\\_ga=1.74150610.193345280.1472396936](http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html#_ga=1.74150610.193345280.1472396936)

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům

Zákon č. 340/2015 Sb., o registru smluv

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

## Literatura:

- Ágh, A., 1996. From Nomenklatura to Klientura: The Emergence of New Political Elites in East Central Europe. In: G. Pridham, G. a P. Lewis, P., eds. *Stabilizing Fragile Democracies*, London: Routledge, 46–68.
- Aiyar, Barkbu a Jobst 2014. IMF Survey: Europe Needs too Revitalize Finance for Small and Medium Size Enterprises. IMF Seminar on SME Financing [Online]. Dostupné na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2014/CAR110514A.htm>
- Alivernini, F. a Manganeli, S., 2011. Is There a Relationship between Openness in Classroom Discussion and Students' Knowledge in Civic and Citizenship Education? *Procedia- Social and Behavioral Sciences*, [Online] 15, 3441–3445. Dostupné na: doi:10.1016/j.sbspro.2011.04.315.
- Balleix, C., 2014. A Review of Post-Lampedusa: What Type of EU Migratory Cooperation with Third Countries? *European Issues* [Online], 301. Dostupné na: <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0301-a-review-of-post-lampedusa-what-type-of-eu-migratory-cooperation-with-third-countries>.
- Beck, U. a Beck-Gertnsheim, E., 2002. *Individualization*. London: Thousand Oaks.
- Bielinová, P., 2016. Registr smluv. Jaké povinnosti vyplývají pro obce z nového zákona?“ *Právo ve veřejném zájmu*. 16 February. Dostupné na: <http://www.pvvz.cz/news/petra-bielinova-registr-smluv-jake-povinnosti-vyplyvaji-pro-obce-z-noveho-zakona/> ( 22. října 2016).
- Blondel, J. a Thiebault, J.-L., a kol., 2010. *Political Leadership, Parties and Citizens. The Personalization of Leadership*. Oxon: Routledge.
- Český rozhlas, Rozsudek v kauze Peroutka: Omlouvat se bude Česká republika, nikoliv Zeman.“ 16/09/2016. [Online]. Dostupné na: [http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/\\_zprava/rozsudek-v-kauze-peroutka-omlouvav-se-bude-ceska-republika-nikoliv-zeman--1650908](http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/rozsudek-v-kauze-peroutka-omlouvav-se-bude-ceska-republika-nikoliv-zeman--1650908) [ 10. října 2016].
- De Bruycker, P., 2016. The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic. *European Papers* [Online] 1 (2), 559-569 Dostupné na: [http://www.europeanpapers.eu/it/system/files/pdf\\_version/EP\\_eJ\\_2016\\_2\\_10\\_Agenda\\_Philippe\\_de\\_Bruyckere.pdf](http://www.europeanpapers.eu/it/system/files/pdf_version/EP_eJ_2016_2_10_Agenda_Philippe_de_Bruyckere.pdf) ( 31. října 2016).
- Bureš, J., 2012. Volby 2010 v České republice: fenomén nových stran TOP09 a VV. *Politics in Central Europe*, 8 (2), 141–151.
- Bydžovská, M., 2016. Lež není alternativní názor, říká expert na ruskou propaganda. *Euroskop* [Online], Dostupné na: <https://www.euroskop.cz/44/27058/clanek/lez-neni-alternativni-nazor-rika-expert-na-ruskou-propagandu/> (31. října 2016).
- Cabada, L., 2013a. Strany jednoho tématu ve střední Evropě—možnosti a perspektivy politologického výzkumu. In: L. Cabada, a kol., eds. *Strany jednoho tématu ve střední Evropě*. Plzen: Aleš Čeněk, 5–20.
- , 2013b. Strany jednoho tématu v českém stranickém systému. In: L. Cabada, a kol., eds. *Strany jednoho tématu ve střední Evropě*. Plzen: Aleš Čeněk, 21–43.
- , 2013c. ‘Parties with No Members?’: How to Ensure Political Participation in East Central Europe. In: K.N. Demetriou, ed. *Democracy in Transition. Political Participation in the European Union*. Heidelberg: Springer, 77–94.
- , 2014. Strany mezery v České republice a ve střední Evropě: náčrt možností a limitů ,politologického výzkumu. In: M. Kubát, T. Lebeda, Tomáš, a kol., eds. *O komparativní politologii a současné české politice*, Praha: Karolinum, 105–122.
- a Krašovec, A., 2012. Podobnost institucionálních výběrů a podobnost výsledků? Případ Slovinska a České republiky. *Politics in Central Europe*, 8 (2), 52–80.
- a Tomšič, M., 2016. The rise of person-based politics in the new democracies: the Czech Republic and Slovenia. *Politics in*

*Central Europe*, 12 (2), 29–50.

Campbell, D. E., 2008. Voice in the Classroom: How an Open Classroom Climate Fosters Political Engagement among Adolescents. *Political Behavior*, [Online] (30), 437–454. Dostupné na: doi:10.1007/s11109-008-9063-z

Carty, R.K., 2004. Parties and Franchise Systems. *Party Politics*, 10 (1), 5–24.

Cheteryan, V., 2009. Colour Revolutions and the Media: Where is the Scoop? In: *Media, Democracy and Freedom*. M. Dyczok a O. Gaman-Golutvina, eds. Bern: Peter Lang, 205-230.

Chmelař, A., a kol., 2014. Ekonomické vyhodnocení členství České republiky v EU po deseti letech: Alternativní scénáře a kvantifikace. Úřad vlády ČR [Online]. Dostupné na: [https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/analyzy-EU/SEZUV-2014-1\\_Ekonomicke\\_vyhodnoceni\\_clenstvi\\_Ceske\\_republiky\\_v\\_EU\\_po\\_deseti\\_let.pdf](https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/analyzy-EU/SEZUV-2014-1_Ekonomicke_vyhodnoceni_clenstvi_Ceske_republiky_v_EU_po_deseti_let.pdf).

Cichowlas, O. a Foxall, A., 2015 Now the Czechs have an Oligarch Problem. *Foreign Policy* [Online], 10. dubna. Dostupné na: <http://foreignpolicy.com/2015/04/10/now-the-czechs-have-an-oligarch-problem-too-andrej-babis/> [14. srpna 2015].

Činátr, K., 2008. *Antologie ideologických textů* [Online]. Dostupné na: <http://www.ustrcr.cz/data/pdf/projekty/antologie/tema5.pdf>

Collado, D., Lomosa, C., a Nicaise, I., 2015. The effects of classroom socioeconomic composition on student's civic knowledge in Chile. *School Effectiveness and School Improvement*, [Online] 26 (3), 415–440. Dostupné na: doi: 10.1080/09243453.2014.966725

Dalton, R. J., 2008. Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation. *Political Studies*, [Online] 56, 76–98. Dostupné na: doi:10.1111/j.1467-9248.2007.00718.x

Dědek, O., 2015. Proč se neobávat eura? In: Lacina, L., ed. *Analýzy a studie Mendelova evropského centra*. Bučovice: Martin Stříž.

Dimitriadi, A., 2016. The European border guard: New in name only?, Commentary, European Council on Foreign Relations. [Online] Dostupné na: [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_european\\_border\\_guard\\_new\\_in\\_name\\_only\\_7035](http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_european_border_guard_new_in_name_only_7035) ( 31. října 31 2016)

Dostál, Vít, ed., 2016. *Agenda pro českou zahraniční politiku*. Praha: Asociace pro mezinárodní otázky.

Drda, A. a Škoda, S., 2010. *Mýty o socialistických časech. Příběhy bezpráví*. [Online] Dostupné na: <http://www.ucitelske-listy.cz/2010/11/mytus-c-1-socialisticka-skola-kvalitni.html>

Druháček, P. a Zaorálek, L., 2014. Probudme naši zahraniční politiku. *Právo*, 10. ledna.

Evans, R. Talking about Money: Public Participation and Expert Knowledge in the Euro referendum. *The British Journal of Sociology* 55 (1), 35-53.

Gandel, 2016. These are the ten most valuable companies in the Fortune 500. *Fortune*, [Online], 4 February. Dostupné na: <http://fortune.com/2016/02/04/most-valuable-companies-fortune-500-apple/>

Galston, W. A., 2007. Civic Knowledge, Civic Education, and Civic Engagement: A Summary of Recent Research. *International Journal of Public Administration*, [Online] 30, 623–642. Dostupné na: doi:10.1080/01900690701215888

Geboers, E., Geijsel, F., Admiraal, W., a Ten Dam, G., 2013. Review of the effects of citizenship education. *Educational Research Review* 9, 158-173.

Genov, N., 2010. *Global Trends in Eastern Europe*. Farnham, Burlington: Ashgate.

Gross, P., 2011. Post-communist Media Autonomy, Pluralism, and Diversity. *Wilson Center Home* [Online]. Dostupné na: <https://www.wilsoncenter.org/publication/259-post-communist-media-autonomy-pluralism-and-diversity>

Guarascio, F., 2016. EU to slash funds to Eastern Europe to step up migration budget. Reuters, [Online]. 12 September. Dostupné na:

- <http://www.reuters.com/article/us-eu-budget-migration-idUSKCN1111X9> [10. listopadu 2016].
- Hansen, R., 2004. Migration to Europe since 1945: Its History and Its Lessons. *Political Quarterly* 74 (1), 25-38.
- Havlík, V., a kol., 2014. *Volby do Poslanecké sněmovny 2013*. Brno: IIPS.
- Henn M., Weinstein M., a Forrest, S., 2005. Uninterested Youth? Young People's Attitudes towards Party Politics in Britain. *Political Studies* 53, 556–578.
- Higgins, K., 2013. Post-Truth Pluralism. The Unlikely Political Wisdom of Nietzsche. *The Breakthrough* [Online]. Dostupné na: <http://thebreakthrough.org/index.php/journal/past-issues/issue-3/post-truth-pluralism> [12. října 2016].
- Hloušek, V., 2012. Věci veřejné: politické podnikání strany typu firmy. *Politologický časopis*, 19 (4), 322–340.
- Holecová, S., 2016. Foto dne: hejtman Hašek znovu posloužil ruské propagandě. *Neovlivni* [Online]. Dostupné na: <http://neovlivni.cz/foto-dne-polaci-jim-odepreli-vstup-hejtman-hasek-se-s-nocnimi-vlky-foti/> [12. října 2016].
- Horvátová, K., 2016. Karel Strachota: Mediální gramotnost je zásadní dovedností pro orientaci v současném světě.“ *E15* [Online]. Dostupné na: <http://student.e15.cz/q-a/karel-strachota-medialni-gramotnost-je-zasadni-dovednosti-pro-orientaci-v-soucasnem-svete-1323898> [12. října 2016].
- Hrabálek, M., 2010. Frontex a jeho role v ochraně hranic EU. *Central European Political Studies Review*, [Online] 12 (2-3). Dostupné na: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=416> [27. října 2016].
- Idnes*, 2016. Žádaná nevěsta? Po Babišovi připustil vládní koalici s KSČM také Sobotka. 5. října. [Online]. Dostupné na: [http://zpravy.idnes.cz/vlada-s-komunisty-cssd-ano-sobotka-babis-fda-/domaci.aspx?c=A161005\\_091816\\_domaci\\_jw](http://zpravy.idnes.cz/vlada-s-komunisty-cssd-ano-sobotka-babis-fda-/domaci.aspx?c=A161005_091816_domaci_jw) [5. října 2016].
- Inglehart, R., 1990. *Cultural Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Innes, A., 2002. Party Competition in Postcommunist Europe: The Great Electoral Lottery. *Comparative Politics*, 35 (1), 85–104.
- Isac, M. M., Maslowski, R., Creemers, B., a van der Werf, G., 2014. The contribution of schooling to secondary-school students' citizenship outcomes across countries. *School Effectiveness and School Improvement*, 25(1), 29-63.
- Jiráček, J. a Wolák, R., 2007. K postavení a obsahu mediální gramotnosti a mediální výchovy. In: R. Jiráček a R. Wolák, eds. *Mediální gramotnost*. Praha: Radioservis, 6-11.
- Jurek, P., 2014. *Oligarchizace, personalizace a prezidencializace v soudobých demokraciích. Kritická reflexe konceptů a analýza českého případu*. Dizertace (PhD). Západočeská univerzita v Plzni.
- Kalina, O. a Matějka, O., 2013. *Vyplatí se rozumět politice?* [Online]. Dostupné na: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_36319-1522-1-30.pdf?131211175712](http://www.kas.de/wf/doc/kas_36319-1522-1-30.pdf?131211175712).
- Kenterelidou, C., 2005. Public Political Communication and Media. The Case of Contemporary Greece. *European Institute* [Online]. Dostupné na: [http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/pdf/2nd\\_Symposium/Clio\\_Kenterelidou\\_paper.pdf](http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/pdf/2nd_Symposium/Clio_Kenterelidou_paper.pdf)
- Kitschelt, H., 2001. Divergent Paths of Postcommunist Democracies. In: L. Diamond a R. Gunther, eds. *Political parties and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 299–323.
- Kruliš, K., 2014. Britské členství v EU: postoje, budoucnost a alternativy. *Mezinárodní politika*, [Online] 7. Dostupné na: <http://www.iir.cz/article/britske-clenstvi-v-eu-postoje-budoucnost-a-alternativy> [26. října 2016].
- Kudrnáč, A., 2015. Stranické preference mladých lidí v České republice. *Sociológia* 47 (5), 527-550.
- a Lyons, P., 2016. Parental Example as a Motivation for Turnout among Youths. *Political Studies*. [Online]. Dostupné na: doi: 10.1177/0032321716644614
- Lacina, L., a kol., 2007. *Studie vlivu zavedení eura na ekonomiku ČR*. [Online]. Dostupné na:

[http://www.euroskop.cz/gallery/2/850studie\\_vlivu\\_zavedeni\\_eura\\_v\\_cr\\_na\\_ekonomiku.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/850studie_vlivu_zavedeni_eura_v_cr_na_ekonomiku.pdf)

Marsh, D., O' Toole, T., a Jones, S., 2007. *Young People and Politics in the UK. Apathy or Alienation?* London: Palgrave Macmillan.

Martens, A. M., a Gainous, J., 2012. Civic Education and Democratic Capacity: How Do Teachers Teach and What Works? *Social Science Quarterly*, [Online] 94, 956–976. Dostupné na:  
doi:10.1111/j.1540-6237.2012.00864.x

Matěj, M., 2016. Rozpočty obcí a krajů v roce 2016. *Deník veřejné správy*, [Online]. Dostupné na:  
<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6710577> [22. října 2016].

Matonyté, I., 2008 (Liberal) Mass Media and the (Multi)Party System in Post-Communist Lithuania. *Central European Journal of Communication*, [Online] 1, 123-144, Dostupné na:  
<http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.cejsh-2629ecc9-0104-45da-b7f4-bb731041f39e> [22. října 2016].

Mitt, K., 2016. *Management of the external borders, Factsheets on the European Union*. [Online]. Dostupné na:  
[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_5.12.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.12.4.html) [27. října 2016]

Moldan, B., ed., 1991. *Životní prostředí České republiky*. Praha: Academia.

Neovlivni.cz, 2015 Jak funguje ruská propaganda v Česku? Zapleveluje zprávami a vytváří chaos. 30 August. [Online]. Dostupné na:  
<http://neovlivni.cz/jak-funguje-ruska-propaganda-v-cesku-zapleveluje-zpravami-a-vytvari-chaos/> [22. října 2016].

Nesbit, R., 2012. The Influence of Family and Household Members on Individual Volunteer Choices. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, [Online]. Dostupné na:  
doi: 10.1177/0899764012450365.

Neville, D., Sy, S., a Rigon, A., 2016. *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*. LIBE Committee of the European Parliament. [Online]. Dostupné na:  
[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2016\)556942](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2016)556942) [31. října 2016]

Newell, J. L. (2010): *The Politics of Italy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Novák, D., 2014. Vnitro rozsekne sporné hranice obcí, některé ztratí území i občany. *Deník E15* [Online], 12. listopadu. Dostupné na:  
<http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/vnitro-rozsekne-sporne-hranice-obci-nektere-ztrati-uzemi-i-obcany-1136334> [ 22. října 2016].

Olteanu, T. a de Nève, D., n.d. Business Firm or rather Businessman Parties? Political Entrepreneurs in Action. [Online]. Dostupné na:  
[http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_33739.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_33739.pdf) [2. května 2016].

Peers, S., 2015. The refugee crisis: What should the EU do next? *EU Law Analysis* [Blog] [Online]. Dostupné na:  
<http://eulawanalysis.blogspot.be/2015/09/the-refugee-crisis-what-should-eu-do.html> [31. října 2016]

Plaza, V.P., 1999. The Euro as a Political Communication Process: Quality Requirements. *Journal of Consumer Policy*, 22, 135-147.

Poguntke, T. a Webb, Paul, 2005a. The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis. In: T. Poguntke, T. a P. Webb, P., eds. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 1–25.

---, 2005b. The Presidentialization of Contemporary Democratic Politics: Evidence, Causes, and Consequences. In: T. Poguntke, T. a P. Webb, eds. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 336–355.

Polanecký, K., a kol., 2010. *Chytrá energie*. [Online]. Dostupné na:  
[http://amper.ped.muni.cz/gw/koncepty/zek\\_chytra\\_energie.pdf](http://amper.ped.muni.cz/gw/koncepty/zek_chytra_energie.pdf)



- Quintelier, E. a Hooghe, M., 2012. Discussing Politics at School. Does an Open Classroom Climate Contribute to the Willingness to Participate in Political Life? *Paper presented at the Conference Transformations of the State location*, Oxford, 11. května.
- Rahat, G. a Sheaffer, T. (2007): *The Personalization(s) of Politics: Israel 1949–2003*. [Online]. Dostupné na: <http://eshkol.huji.ac.il/doc/Gideon%20Rahat-Tamir%20SheafferThe%20Personalization%20of%20Politics%20Israel%201949-2003.pdf> [11. srpna 2015].
- Rettmann, A., 2015. EU hiring 'myth-busters' on Russian propaganda. *EUobserver*, [Online]. Dostupné na: <https://euobserver.com/foreign/128352> [11. října 2016].
- Rijpma, J. J., 2016. *The Proposal for an European Border and Coast Guard: Evolution or Revolution in External Border Management*. LIBE Committee of the European Parliament, [Online]. Dostupné na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556934/IPOL\\_STU\(2016\)556934\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556934/IPOL_STU(2016)556934_EN.pdf) [31. října 31 2016].
- Rovenský, J., 2016. Babiš: Žádné uprchlíky přijímat nemůžeme. *Novinky* [Online] Dostupné na: <https://www.novinky.cz/domaci/391999-babis-zadne-uprchlicky-prijimat-nemuzeme.html>. [24. října 2016].
- Russell, A., 2005. Political parties as vehicles of political engagement. *Parliamentary Affairs*, [Online] 58 (3), 555-569. Dostupné na: DOI:10.1093/pa/gsi051.
- Sartori, G., 1976. *Parties and party systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmid, C., 2012. The Value 'Social Responsibility' as a Motivating Factor for Adolescents' Readiness to Participate in Different Types of Political Actions, and Its Socialization in Parent and Peer Contexts. *Journal of Adolescence*, 35(3), 533–47.
- Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Kerr, D., a Losito, B., eds., 2010. *ICCS 2009 international report: Civic knowledge, attitudes, and engagement among lower secondary school students in 38 countries*. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
- Slonková, S. a Holecová, S., 2016. Roční otisk ruské stopy v České republice. *Neovlivni*, [Online]. Dostupné na: <http://neovlivni.cz/rocní-otisk-ruske-stopy-v-ceske-republice/> [24. října 2016].
- Smékal, V., Protivínský, T., Jarušek, P., Janečková, P., a Hotový, F., 2010. *Analýza občanského vzdělávání dospělých*. Centrum občanského vzdělávání, [Online]. Dostupné na: [www.msmt.cz/file/15064/download/](http://www.msmt.cz/file/15064/download/)
- Šichanová, B., 2015. Současná ruská propaganda: Na českou společnost nemá dramatický dopad, ale...” *Radio Wave*, [Online]. Dostupné na: [http://www.rozhlas.cz/radiowave/spolecnost/\\_zprava/soucasna-ruska-propaganda-na-ceskou-spolecnost-nema-dramaticky-dopad-ale--1554114](http://www.rozhlas.cz/radiowave/spolecnost/_zprava/soucasna-ruska-propaganda-na-ceskou-spolecnost-nema-dramaticky-dopad-ale--1554114) [24. října 2016].
- Tomšič, M. a Prijon, L., 2015. Person-based politics in Italy and Slovenia : comparing cases of leadership's individualization. *International Social Science Journal* 64 (213/214), 237–248.
- Torney-Purta, J., 2002. The School's Role in Developing Civic Engagement: A Study of Adolescents in Twenty-eight Countries. *Applied Developmental Science* 6 (4), 203–212.
- , Lehmann R. H., Oswald H., a Schulz, W., 2001. *Citizenship and Education in Twenty-eight Countries: Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen*. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
- , Richardson, W.K., a Barber. C. H., 2005. Teachers' educational experience and confidence in relation to students' civic knowledge across countries. *International Journal of Citizenship and Teacher Education* 1, 32–57.
- Urban, J., 2015: Náznaky na antropogenní příčinu klimatické změny v ČR. [Online]. Dostupné na: [www.ekopsychologie.cz/soubory/klima2015\\_report.pdf](http://www.ekopsychologie.cz/soubory/klima2015_report.pdf).
- Vaněk, M., 1996. *Nedalo se tady dýchat*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR.
- Vodička, K. a Cabada, L., 2011. *Politický systém České republiky*. Praha: Portál.



De Vreese, C., 2004. Primed by the Euro: The Impact of a Referendum Campaign on Public Opinion and Evaluations of Government and Political Leaders. *Scandinavian Political Studies* 27 (1), 45-64.

Vývodová, H., 2013. Vzděláním pro lepší budoucnost. [Online]. Dostupné na:  
[http://www.aoacr.cz/file/publikace\\_AOA\\_komplet\\_PDF\\_1.pdf](http://www.aoacr.cz/file/publikace_AOA_komplet_PDF_1.pdf)

Wyka, A., 2007. Berlusconiization of the Mass Media in East Central Europe. The New Danger of Italianization? *Kakanien Revisited*. [Online]. Dostupné na:  
<http://www.kakanien-revisited.at/beitr/emerg/AWyka1.pdf> [24. října 2016].

Zahradnická, E., 2016: Zmařené dotace. iDnes.cz [Online]. Dostupné na:  
<http://zpravy.idnes.cz/zmarene-dotace-0pv-/domaci.aspx?klic=320027> [16. března 2016].





**TOPAZ**  
**Újezd 450/40**  
**118 00 Praha 1**  
**Tel: 605 500 909**  
***www.top-az.eu***



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

