

Pravicová řešení politických výzev pro rok 2018

Olaf **Wientzek**, Visegrád, česko-německé vztahy, Lucie **Tungul**, změna klimatu, adaptace, mitigace, Michael **Romancov**, Východní partnerství, politika sousedství, Rusko, Euroasijská unie, Jakub **Charvát**, permanentní kampaně, emocionalizace, personalizace, Viktória **Jančošková**, Ukrajina, sankce, válka, Ladislav **Cabada**, nestabilita vlád, politické strany, racionalizace parlamentarismu, Jaroslav **Poláček**, e-government, digitalizace, informační technologie, Lukáš **Wagenknecht**, strukturální fondy, čerpání dotací, reforma, Lukáš **Kovanda**, penzijní systém, veřejné finance, stárnutí obyvatel, Reda **Ifrah**

Ed. Lucie Tungul



Wilfried
Martens Centre
for European Studies



Konrad
Adenauer
Stiftung

**TOP
AZ**

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 jakékoliv 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.

Zpracování této publikace bylo dokončeno v říjnu 2017.
ISBN: 978-80-270-2902-0

OBSAH

O partnerech projektu	5
O autorech	9
Předmluva	13
Zkratky	17
Úvod	21
Kapitola 1:	
EU a Východní partnerství	27
Kapitola 2:	
Cesta Ukrajiny na Západ – úspěchy, zlyhania, výzvy a perspektíva	35
Kapitola 3:	
Visegrádská spolupráce – motor nebo brzda evropského integračního projektu	45
Kapitola 4:	
Role Visegrádské skupiny v EU – pohled zevnitř	51
Kapitola 5:	
Postupy při čerpání dotací ze Strukturálních fondů v České republice: neúspěchy a navrhovaná řešení	57
Kapitola 6:	
Změna klimatu v politice ochrany životního prostředí České republiky	65
Kapitola 7:	
Reforma českých důchodů a bezradnost Sobotkovy vlády	73
Kapitola 8:	
Bariéry na cestě k digitalizaci	79
Kapitola 9:	
Nestabilita českých vlád po roce 2000 – příčiny a důsledky	89
Kapitola 10:	
Volební kampaně a jejich hlavní témata	97
Slovo závěrem	107
Použité zdroje a literatura	111

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, která je blízka Křesťansko-demokratické unii Německa (CDU). Základními principy Konrad-Adenauer-Stiftung jsou svoboda, spravedlnost a solidarita. 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 křesťanskodemokratických, konzervativních a jim příbuzných politických hodnot.

0 autorech



Wilfried
Martens Centre
for European Studies



Konrad
Adenauer
Stiftung

Jakub Charvát působí na Metropolitní univerzitě Praha, odborně se věnuje volebním analýzám, politice volebních reforem, politické komunikaci a analýze současné politiky a soudobých dějin v zemích střední Evropy. V těchto oblastech publikoval řadu odborných článků, je autorem monografie *Politika volebních reforem v České republice po roce 1989* (2013) a spoluautorem několika kolektivních monografií.

Jaroslav Poláček je předseda expertní komise TOP 09 pro informační a komunikační technologie a zástupce generální sekretáře TOP 09. Vystudoval žurnalistiku a masovou komunikaci na FSV UK. Od roku 2001 do roku 2009 pracoval pro KDU-ČSL. Předsedal odborné komisi pro informační a komunikační technologie a později nově vzniklému analytickému oddělení. Od roku 2008 vedl celostátní volební kampaně. Od roku 2009 spolupracuje s TOP 09. Publikoval řadu článků z oblasti informačních technologií. Je spoluautorem knihy *Internet nejen pro historiky a Mezinárodní marketing a informační technologie: vybrané kapitoly*.

Ladislav Cabada je docentem politologie a garantem studijního programu Politologie (Mgr., Ph.D.) na Metropolitní univerzitě Praha. Pracuje také jako spoluredaktor odborného časopisu *Politics in Central Europe*. Od roku 2012 působí jako prezident Středoevropské společnosti pro politické vědy (CEPSA). Zabývá se politickými systémy ve střední a jihovýchodní Evropě, zejména politickými institucemi, aktéry, politickou kulturou a regionalismem.

Lucie Tungul (Tunkrová) vystudovala mezinárodní vztahy na Miami University v Ohiu 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.

Lukáš Kovanda, Ph.D., působí jako hlavní ekonom společnosti CYRRUS, přednáší též na Vysoké škole ekonomické v Praze. V letech 2010 až 2013 vedl think-tank Prague Twenty se zaměřením na ekonomické a mezinárodní otázky. Lukáš Kovanda je jedním z nejcitovanějších finančních odborníků v českých médiích, v době finanční krize zpovídal více než stovku nejvýznamnějších světových finančníků a ekonomů, včetně mnoha laureátů Nobelovy ceny za ekonomii. Tyto rozhovory následně vyšly ve sborníku *Příběh dokonalé bouře*.

Lukáš Wagenknecht, ekonom. Dlouhodobě se zabývá problematikou finančního řízení a auditu. V minulosti působil na vedoucích pozicích v oblasti interního auditu v soukromém i veřejném sektoru, v letech 2014–2015 byl jmenován do funkce prvního náměstka ministra financí. V současnosti zastává pozici vedoucího ekonomického analytika české mediální společnosti a pozici předsedy think tanku Good Governance. Je spolumajitelem společnosti zabývající se maloobchodem s ročním obrátem přes 50 mil CZK.

Michael Romancov, Ph.D., pracuje na Institutu politologických studií FSV UK v Praze a na Metropolitní univerzitě Praha. Jeho výzkum se zaměřuje na politickou geografii, geopolitiku a Rusko.

Olaf Wientzek se narodil v roce 1982 v Horním Slezsku (Polsko), od ledna 2016 je koordinátorem pro evropskou politiku při Konrad-Adenauer-Stiftung v Berlíně. Po své první profesionální zkušenosti na pozici advocacy assistant v nevládní organizaci Crisis Group pracoval mezi lety 2009-2015 jako výzkumný pracovník v Evropské kanceláři nadace Konrad-Adenauer-Stiftung. Je členem rady Evropského hnutí v Německu.

Radko Hokovský, PhD., je výkonným ředitelem think tanku Evropské hodnoty. Přednáší o evropské vnitřní bezpečnosti na Institutu politologických studií FSV UK v Praze a na Metropolitní univerzitě Praha (Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií). Má doktorát z mezinárodních vztahů z Institutu politologických studií FSV UK a magisterský titul z evropských studií získal na Center for European Integration Studies (ZEI) při Univerzitě v Bonnu, Německo.

Reda Ifrah 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.

Viktorija Jančošeková řídí kancelář předsedy think tanku WMCES. Pracovala na slovenské politické scéně. Během období slovenské transformace a integrace (1998–2006) vedla Úřad premiéra Slovenské republiky, Mikuláše Dzurindy, později pracovala na Ministerstvu zahraničí a ve slovenském Parlamentu. Má zkušenosti s prací v nevládním sektoru. Zaměřuje se na vývoj ve středovýchodní Evropě, zejména ve Visegrádské skupině.

Předmluva

Matthias Barner, ředitel zastoupení Konrad Adenauer Stiftung Praha



Wilfried
Martens Centre
for European Studies



Konrad
Adenauer
Stiftung

Koncept liberální demokracie a západního chápání svobody je dnes ohrožen z mnoha stran. Populisté nejrůznějších typů šíří pochyby o úspěších Evropské unie a západní civilizace. Výrazně vzrostly snahy autoritářských režimů podkopat demokratické společnosti.

Jedním z mnoha příkladů je debata o vlivu nepravdivých zpráv a ruských kybernetických útoků. Další hrozbou je islámský terorismus, který se nyní stal v Evropě krvavou realitou. Evropští politici a občanská společnost se musí těmto výzvám postavit. Jedním z klíčových poselství Konrada Adenauera bylo, že „demokracie se musí prožít“. Aby mohla demokracie fungovat, potřebuje lidi, kteří k ní budou přispívat, angažovat se a kteří na sebe vezmou odpovědnost zejména v těžkých dobách. To byl postoj prvního kancléře Německé spolkové republiky. Nadace Konrad-Adenauer-Stiftung od svého počátku podporovala a prosazovala osoby oddané demokracii. Demokracie v posledních desetiletích dosáhla mnoha úspěchů, ať ve střední a východní Evropě, Španělsku, Portugalsku či v Latinské Americe, Asii nebo Africe. Pokud se ale podíváme na globální stav demokracie, máme důvod k obavám. Proto je dnes mezinárodní a evropská spolupráce důležitější než kdy dříve, především v době Brexitu, ekonomického a politického protekcionismu a době rostoucí nestability států v mnoha částech světa. Z tohoto důvodu jsem velmi rád, že můžeme spolu s našimi partnery TOPAZ a Wilfried Martens Centre for European Studies představit druhé vydání publikace *Pravicová řešení politických výzev*. V jednotlivých kapitolách publikace jsou navrhována hodnotově vázaná řešení stěžejních vnitřních i vnějších výzev, jimž Česká republika čelí.

Přejeme Vám podnětné čtení.

Zkratky



Wilfried
Martens Centre
for European Studies



Konrad
Adenauer
Stiftung

ALDE	Aliance liberálů a demokratů pro Evropu
ANO 2011	Akce nespokojených občanů 2011
AO	Auditní orgán
CEDR	Centrální evidence dotací
ČNB	Česká národní banka
ČPS	Česká pirátská strana
ČR	Česká republika
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
DCFTA	Dohoda o rozsáhlé a komplexní zóně volného obchodu
DESI	Index digitalizace ekonomiky a společnosti
EBRD	Evropská investiční banka pro obnovu a rozvoj
EED	Energetická účinnost
EK	Evropská komise
EP	Evropský parlament
EU	Evropská unie
FBI	Federální úřad pro vyšetřování
HDP	Hrubý domácí produkt
HMU	Hospodářská a měnová unie
ICT	Informační a komunikační technologie
IRI	Mezinárodní republikánský institut
IT	Výpočetní technika
JŘBÚ	Jednotné řízení bez uveřejnění
KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová
MF	Ministerstvo financí
MMF	Mezinárodní měnový fond
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NAPEE	Národní akční plán energetické účinnosti
NATO	Severoatlantická aliance
NKÚ	Národní kontrolní úřad
NOK	Národní orgán pro koordinaci
OBOR	Jeden pás, jedna cesta

ODS	Občanská demokratická strana
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OSN	Organizace spojených národů
PCO	Platební a certifikační orgán
PČR	Parlament České republiky
PR	vztahy s veřejností
RIA	Hodnocení dopadu regulace
ROP	Regionální operační program
SBOP	Společná bezpečnostní a obranná politika
SCHP ČR	Svazu chemického průmyslu České republiky
SPD	Svoboda a přímá demokracie
SPIR	Společnost pro internetový rozvoj
SSSR	Svaz sovětských socialistických republik
SZBP	Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU
UNHCR	Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
UNICEF	Dětský fond OSN
ÚV	Úřad vlády
V4	Visegrádská spolupráce
VP	Východní partnerství
ŽP	Životní prostředí

Úvod

Lucie Tungul a Reda Ifrah



Wilfried
Martens Centre
for European Studies



Konrad
Adenauer
Stiftung

Česká republika a její demokratické instituce prochází v posledních letech zátěžovým testem. Výsledek parlamentních voleb, které se konaly v říjnu 2017, bohužel ukázal, že tento tlak bude nejspíše pokračovat i nadále. Příští velká zkouška proběhne v lednu 2018, kdy si Češi historicky podruhé zvolí přímou volbou prezidenta. Na podzim se potom budou konat komunální volby.

Oslovili jsme uznávané odborníky, aby nám poskytli svůj náhled na témata, která v roce 2018 budou nebo by měla být důležitá. Zatímco některým těmto otázkám věnuje veřejnost i média rostoucí pozornost (Rusko, Visegrádská spolupráce, změny ve vedení volebních kampaní), jiné jsou úmyslně či neúmyslně opomíjeny. Některé z nich jako zavedení e-governmentu nebo reforma čerpání dotací ze strukturálních fondů Evropské unie by výrazně zlepšily život české veřejnosti. Další řešené otázky jsou přetrvávajícími dlouhodobými problémy, které se snažily řešit předešlé středo-pravicové vlády, ale levice je buď bojkotovala a/nebo zrušila. Jedním z takových příkladů je penzijní reforma.

Tato publikace se zabývá i systémovějšími slabinami, jako je křehkost české demokracie. To je v dnešní době velmi palčivá otázka, neboť strana, která vyhrála v říjnu 2017 parlamentní volby, není schopna sestavit většinovou vládu a má problém si zajistit podporu pro vládu menšinovou. Prezident Miloš Zeman je ochoten ohýbat českou ústavu do té míry, že bychom to mohli označit za neústavní a nedemokratické.

České liberálně pravicové strany by měly poskytnout platformu pro diskusi, jež by tyto problémy řešila, a měly by usilovat o nalezení společných bodů, ve kterých by byly schopny a ochotny spolupracovat v boji proti silám, jež se staví proti fundamentálním českým národním zájmům, jako je liberální demokratické zřízení, bezpečnost a členství v západních organizacích (Evropská unie a NATO).

Jednou z nejnebezpečnějších tendencí poslední doby je postoj oslabující význam českého členství v západních institucích včetně EU a NATO. Liberálně pravicové strany sdílí přesvědčení, že Česká republika do těchto struktur jednoznačně patří, a sledují tak zahraničně-politickou linii ustavenou po pádu komunismu v roce 1989. Podporují konsolidaci české pozice v západních organizacích, posílení českého hlasu v EU a snahu odrazit tlak Ruska, vedený mimo jiné formou informační války s cílem podlomit stabilitu země. Podobné trendy v dalších zemích středovýchodní Evropy by mohly následně oslabit i západní instituce, což představuje bezpečnostní hrozbu nejen pro Evropu, ale i celý demokratický Západ.

Vzhledem k naléhavosti celé otázky věnujeme první kapitole letošní publikace Východnímu partnerství EU. Michael Romancov varuje před Ruskem, ale zároveň vítá otevřenost, s jakou se Rusko hlásí ke svým záměrům oslabit Západ, neboť to umožňuje přijmout patřičné kroky vycházející z faktu, že vztah s Ruskem definuje konfrontace a soutěživost. Reforma Východního partnerství tak, aby lépe odráželo tuto realitu, je nutným předpokladem pro pomoc zemím, které jsou do projektu Východního partnerství zapojeny. Druhá kapitola se také zabývá ruským „problémem“, ale skrze otázku Ukrajiny. Viktoria Jančošková analyzuje situaci na Ukrajině a doporučuje trvat na ruských sankcích, koordinovat postoje EU s USA a s Ruskem vést strategický dialog. Zdůrazňuje také, že mnohé bude záviset na samotné Ukrajině a její schopnosti pokračovat v reformním procesu.

Jedním způsobem, jak zaručit naplnění českých bezpečnostních zájmů, je právě členství v Evropské unii. Můžeme mít odlišné názory na některé evropské politiky nebo postoje EU, ale demokratické síly v zemi se shodují na významu členství pro českou bezpečnost. Požádali jsme dva odborníky, aby nám poskytli svůj pohled na české zapojení do Visegrádské spolupráce (V4) a posouzení, zda by mohla posílit vliv České republiky v EU. Olaf Wientzek navrhuje, aby Visegrádská skupina kladla větší důraz na iniciování pro-evropských návrhů, které by se nestavěly proti EU nebo proti francouzsko-německé spolupráci. Radko Hokovský se k představě, že by V4 iniciovala proevropské návrhy, staví více skepticky, i když se také domnívá, že V4 by měla být v EU konstruktivnější silou. Její roli vidí spíše v tlumení příliš progresivních návrhů evropské integrace, které by se v konzervativnější společnosti zemí středovýchodní Evropy mohly setkat s nedůvěrou nebo dokonce s odporem. Česká republika by podle něj mohla v této transformaci V4 hrát důležitou roli a přebrat tak ve Visegrádské skupině dokonce vůdčí postavení.

Následně se publikace věnuje otázkám ve veřejné debatě často opomíjeným, přestože jsou velmi závažné. Jednou z takových otázek je čerpání dotací z evropských Strukturálních fondů. V této oblasti má Česká republika jeden z nejhorších výsledků v EU. Lukáš Wagenknecht vymezuje hlavní problémy čerpání evropských dotací a navrhuje reformu, která by výrazně zlepšila kvalitu, přínos a dopad dotovaných projektů, jinými slovy, aby z nich společnost měla větší užitek.

Už v loňské publikaci jsme se věnovali otázce životního prostředí a uvedli jsme, že tato problematika nemá v české společnosti výraznější odezvu, protože se většina obyvatel domnívá, že stav životního prostředí je dobrý, což je výsledkem srovnání s hroznou situací před rokem 1989. I letos se v jedné kapitole zaměřujeme na životní prostředí, tentokrát na otázku změny klimatu. Zatímco EU v této oblasti vykazuje mnoho pozitivních aktivit, Česká republika hned v několika indikátorech zaostává za ostatními členskými zeměmi EU. Je nutné vidět dále než jen k cílům snižování emisí a zlepšit výsledky zejména při zvyšování energetické účinnosti.

Jedním z nešťastných rozhodnutí Sobotkovy vlády bylo zrušení penzijní reformy, již zavedla předešlá Nečasova vláda. Stárnoucí obyvatelstvo, daňový systém, který již nyní zatěžuje českou ekonomiku, a neschopnost představit konstruktivní alternativní návrh reformy vedly k odložení celého problému. Lukáš Kovanda analyzuje situaci v České republice, vysvětluje, proč je reforma nutná a kvituje, že tento problém nemá krátkodobé, ale dlouhodobé dopady na českou společnost a to vede k jeho nezodpovědnému odsouvání do budoucnosti. Reforma penzijního systému sice není u voličů oblíbená, ale je nevyhnutelná. Kovanda navrhuje být při její implementaci vytrvalý, a zároveň ji neprosazovat v době ekonomické recese.

Další dlouho diskutovanou oblastí, jejíž zavedení stále selhává, je implementace e-governmentu. Jaroslav Poláček ukazuje, že Češi sice mají dobrou znalost práce s internetem a mobilními aplikacemi, ale jejich schopnost využívat internet v komunikaci se státní správou je velmi omezená. Poláček představuje důvody podporující rychlé zavedení e-governmentu a varuje před možnými pochybeními. Tato služba by měla být k dispozici co největšímu počtu občanů, měla by přednostně sloužit občanům, ne úředníkům,

a měla by podporovat konkurenci. Její zavedení by mělo mnoho pozitivních dopadů na společnost i ekonomiku a bylo by v souladu s doporučeními jednotného digitálního trhu.

Poslední dvě kapitoly se zaměřují na politický systém České republiky. Nejprve Ladislav Cabada představuje důvody nestability českých vlád a vysvětluje, proč je to z pohledu demokratického fungování země problém. Navrhuje taková řešení, která by systém stabilizovala. V poslední kapitole Jakub Charvát analyzuje volební kampaně před letošními parlamentními volbami a zdůrazňuje jejich typické rysy jako personalizace, emocionalizace či permanentní kampaň. Již dnes jsme v očekávání prezidentských a komunálních voleb konaných v příštím roce svědky toho, že řada stran v kampani pokračuje. Ta se více než na programové cíle a vize zaměřuje na stranické lídry a závažné ekonomické či společenské otázky přitom opomíjí. My se touto publikací naopak snažíme představit odborné názory na vybrané celospolečenské problémy a přispět tak k diskusi o jejich řešení.

Kapitola 1: EU a Východní partnerství

Michael Romancov



Wilfried
Martens Centre
for European Studies



Konrad
Adenauer
Stiftung

Shrnutí: Anexí Krymu a rozpoutáním války na východní Ukrajině Rusko zahájilo konfrontaci s Evropskou unií, která sama sebe vnímala jako přirozeného a hlavního aktéra normativních změn v poststudenoválečné Evropě. Dialog se státy Východní partnerství musí pokračovat, ale protože Rusko dialog odmítlo, je třeba změnit ho způsobem, který EU umožní zároveň vést dialog s partnery a konkurovat Rusku. Prostor Východního partnerství může sehrát klíčovou roli nejen z hlediska komunikace se šesticí zemí, jichž se týká, ale také s partnery v Asii, neboť prostor, který byl „pouze“ východní Evropou se rovněž stává západní Eurasíí.

Klíčová slova: Východní partnerství, Evropská unie, Eurasijská unie, Rusko, dialog, konkurence, konfrontace

Čím mělo být Východní partnerství a čím se nestalo

Východní partnerství, projekt iniciovaný Evropskou unií v rámci Evropské politiky sousedství, představuje jednu z mnoha unijních aktivit vycházejících ze vznešených hodnot, sledujících úctyhodné a ušlechtilé cíle a přinášejících jiné výsledky, než které byly původně zamýšleny. Připomeňme, že původně polský a švédský návrh, přednesený v květnu 2008 v Bruselu, byl oficiálně spuštěn během českého předsednictví v květnu 2009 v Praze. Iniciativa tedy byla odstartována po „slavné“ Putinově řeči v Mnichově¹, ve které se ruský prezident negativně vymezil vůči vojensko-bezpečnostní situaci v Evropě po skončení studené války, a po rusko-gruzínské válce ze srpna 2008.

Brusel za hlavní cíl partnerství deklaroval poskytnutí všestranné pomoci šesti postsovětským zemím výměnou za přijetí právního závazku pracovat na reformách a sblížovat jejich národní legislativu s legislativou evropskou. Státy tzv. východního křídla, Bělorusko, Moldova a Ukrajina, i jižního křídla, Arménie, Ázerbájdžán a Gruzie, však zároveň s Unií měly vytvořit zóny volného obchodu a rovněž pracovat na posílení spolupráce v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky. Východní partnerství tedy od počátku mělo, vedle rozměru normativně-právního a ekonomického, na které byla soustředěna hlavní pozornost Evropské komise, též rozměr zahraničně-politický a bezpečnostní.

Na stejných principech spočívala i Východní partnerství zastřešující Evropská politika sousedství, přijatá v reakci na tzv. východní rozšíření roku 2004. Snaha Evropské unie předejít vytvoření nových dělících linií v Evropě a vytvořit kolem nových hranic „kruh přátel“ byla logická a pochopitelná. Rusko, největší a nejmocnější soused Evropské unie, však hned z počátku na těchto aktivitách odmítlo participovat, v daný okamžik zejména proto, že pro Moskvu bylo nepřijatelné, aby s ní Brusel zacházel stejně, jako s celou skupinou menších a méně významných států (Popescu 2014: 39). Jako platformu pro vzájemnou komunikaci a rozvoj bilaterálních vztahů proto Unie s Ruskem místo toho vytvořily koncept čtyř Společných prostorů EU – Rusko. Skutečnost, že Rusko odmítlo na politice sousedství participovat,

¹ Putinův projev a následující diskuse jsou k dispozici například zde: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.

pak byla podstatná pro nepřizvání Ruska k projektu Východního partnerství.

Evropská unie měla a má právo o formě a intenzitě styků se všemi partnery v systému mezinárodních vztahů jednat podle svého uvážení a je logické, že primárně sleduje své zájmy. Normativně-právní dimenze a snaha posílit a stabilizovat socio-ekonomickou situaci sousedů, které Brusel viděl jako priority, narazily na problémy vyvolané korupcí, nedostatečnou vymahatelností práva, neprůhledným podnikatelským prostředím a dalšími typickými neduhy vyplývajícími z nedostatečně provedené politické tranzice a ekonomické transformace. Režim prezidenta Lukašenka v Bělorusku sice od počátku představoval nejviditelnější problém, ale bylo by naivní zastírat, že se ve skutečnosti jednalo o problémy, které jsou, jakkoli v různé míře, společné všem postsovětským, respektive postkomunistickým zemím. Ujišťování evropských politických představitelů, že Východní partnerství není proti nikomu namířené, na druhé straně nedokázalo, a je otázkou, zda něco takového vůbec bylo možné, otupit stále rostoucí výhrady Ruska.

Východní partnerství, navzdory investovaným prostředkům, času a energii zatím nevedlo k výsledkům, s nimiž bylo iniciováno. Deklarované politické ambice zatím nebyly naplněny, dílčí úspěchy na poli bezvízového styku, kulturní výměny a hospodářské spolupráce mají podobu úspěšně vyřešených úkolů technicko-administrativního typu. Nemůže být sporu, že i tyto věci jsou důležité, respektive nezbytné pro další posun, ale neměly by být (téměř) jediným viditelným úspěchem.

Česká republika a Východní partnerství

Jestliže se v době spuštění Východního partnerství zdálo být zcela srozumitelné, že silnou stránkou českého působení bude problematika lidských práv a fungování občanské společnosti, kde byla odvedena spousta na první pohled nenápadné, ale o to důležitější práce, zahájily špičky českého politického establishmentu postupný odklon od tzv. „havlovské“ linie prosazování lidských práv. Idea obsažená v projevu premiéra Nečase na podzim 2012, že podpora lidských práv představuje komplikaci exportu a průniku na zahraniční trhy, našla nadšené zastánce jak u ministrů úřednické vlády premiéra Jiřího Rusnoka (10/2013 – 1/2014) tak ve vládě premiéra Bohuslava Sobotky (2/2014-podzim 2017). Nejhlasitějším kritikem takového směřování pak byl a je prezident Miloš Zeman. České aktivity na poli Východního partnerství pak zcela výstižně shrnuje materiál Asociace pro mezinárodní otázky, kde je, mimo jiné, uvedeno: „Ačkoli východní Evropa i Východní partnerství nadále patří mezi prioritní oblasti české zahraniční politiky, Česko postupně ztrácí svůj obraz výrazného hráče s jasným postojem a odhodláním aktivně se v regionu angažovat. Pokračující aktivity na úřednické úrovni se vzhledem k nezájmu a rozporuplným signálům z nejvyšších politických míst stávají spíše formální rutinou a zdaleka neodpovídají českým možnostem. Největší úspěch ve vztazích se zeměmi VP představovalo v roce 2016 prolomení vleklých jednání o vízové liberalizaci s Ukrajinou a Gruzii. ČR však v rámci tohoto procesu nepůsobila jako tahoun, ale spíše jako rezervovaný podporovatel“ (Tsyachna 2017).

Nový potenciál Východního partnerství?

Jakkoli zatímni výsledky nahrávají pohledu, že Východní partnerství je především zbyrokratizovaným, nepřilíš funkčním a proto zbytečným projektem EU, může díky Rusku získat nový, mimořádně silný, potenciál. Postsovětský prostor, který Evropská unie, ostatně stejně jako celý zbytek světa, vnímala jako prostor politického dialogu a spolupráce, se změnil na prostor soutěže a konfrontace. To sice nelze považovat za žádoucí stav, ale vzhledem ke zcela nekompatibilnímu hodnotovému nastavení Evropské unie a Ruska, které ostatně existuje po celou dobu jejich vzájemných kontaktů, se jedná o stav logický. Moskva se po celou dobu existence Východního partnerství netajila s tím, že „bez Ruska znamená proti Rusku“, a nakonec prohlásila, že hlavním cílem EU a NATO je nepřipustit návrat SSSR, a proto prý Západ chce oddělit Rusko od ostatních postsovětských zemí, od zemí Společenství nezávislých států (Alexandrova-Arbatova 2016). Kreml samozřejmě dokázal pochopit logiku evropského integračního procesu, ale tato byla vyhodnocena nejen jako nevyhovující, ale jako silně iritující. Pokud by na ni Moskva přistoupila, ztratila by výjimečnost, ztratila by „suverenitu“.

Jak se chová Rusko

Když Kreml v podobě anexe Krymu a rozpoutání války na východní Ukrajině odkryl karty, je řada na Bruselu, respektive na členských zemích, zda takovou výzvu bude akceptovat, a jak na ní odpoví. Tím, že Moskva zareagovala silou, přiznala, že Unie není jen velký trh, ale že je aktérem, který má potenciál své okolí ovlivňovat způsobem majícím mocenské atributy. Ještě před zapojením ozbrojených sil Moskva vysílala signály, že by s Uní chtěla vyjednávat způsobem, který se historicky osvědčil při jednání s Napoleonem a Hitlerem, že by si Evropu chtěla rozdělit. Fjodor Lukjanov to v lednu 2014, tedy ještě před anexí Krymu, uvedl poměrně jasně. V článku „Boj o mezeru“, otištěném ve vládním deníku *Rossijskaja gazeta* uvedl, že EU a NATO nezvládnou plnohodnotně začlenit někdejší státy sovětského bloku, že se v těchto zemích probouzí nacionalismus a populismus a EU, i když má nástroje, jak tyto země umravnit, k takovému kroku nemá energii, neboť nové členy vlastně nepovažuje za důležité.

Kdyby Rusko bylo tak pasivní, nebo tak slabé, jako na začátku století, nedá se vyloučit, že by se EU podařilo získat Kyjev, Jerevan a další, ale Moskvě se podařila kvalitativní proměna, opět se stala silným hráčem a pustila se do hry o to, co bylo ztraceno. Hra se odehrává v prostoru tzv. „Zwischeneuropy“ (střední Evropy), kde leží státy, které se v důsledku rozpadu systému studené války objevily „v mezeře“ mezi Ruskem a starými členy EU/NATO. Lukjanov svou úvahu uzavřel slovy: „Hlavním úkolem však je nepustit ze zřetele realitu. A tou je, že ‘Evropa v mezeře’, která kdysi ležela v centru světové politiky, je dnes jen strategickým zapadákovem globálních dějů. Dnes se podstatné věci odehrávají v Tichém a Indickém oceánu. Tohle už dávno není ‘trofej’ o kterou se ucházejí ‘grandi’. Pro všechny zúčastněné by bylo mnohem užitečnější, kdyby se místo soupeření mezi Ruskem a Evropskou unií podařilo dosáhnout dohody o společných krocích, jak pomoci rozvoji zemí, které tápou na cestě k vlastnímu sebeurčení“

(Lukjanov 2014). Nezabývejme se neakceptovatelností takových nabídek a buďme rádi, že Rusko takovými slovy jasně a srozumitelně vymezuje hřiště a ukazuje, jaká pravidla hry si představuje.

Tvrzení, že Rusko sází na takové metody komunikace a jednání, které se kdysi ukázaly být funkční, se může zdát být přehnané, ale přesně taková argumentace je například použita v článku „Historická perspektiva ruské zahraniční politiky“, jehož autorem je ministr zahraničních věcí Sergej Lavrov². Rusko odmítlo evropskou/unijní/západní kulturu dialogu a místo toho se rozhodlo sáhnout po síle. Již zmíněný Fjodor Lukjanov spolu s Alexejem Millerem v loňském roce publikovali studii *Odloučení místo konfrontace: postevropské Rusko hledající soběstačnost* ve které mimo jiné tvrdí, že nejvyšší čas, aby se Rusové vůči západu konečně emancipovali a přestali se cítit být „věčným učedníkem“, nebo „barbarem před branami“, což jsou dvě pozice, které Evropané Rusům vnutili...

Pochvalně pak citují názor Ivana Krasteva a Marka Leonarda, kteří již v roce 2014 uvedli, že Evropané mlčení Moskvy, které odráželo nedostatek sil, chybně vnímali jako souhlas s navrženými a prováděnými změnami (Miller a Lukyanov 2016: 5). Jinými slovy to samé tvrdí i Sergej Karaganov (2016), když říká: „Evropská unie není schopná chovat se proaktivně, není schopná pružně reagovat. Je schopná pouze pohybů v rámci, který sama vytvořila a který je ve zbytku světa k ničemu. Jestliže byl evropský model rozvoje pro Rusko po tři staletí určující, teď už tomu tak není. Evropa pro ruskou modernizaci už není atraktivním vzorem.“

Jsme ochotni akceptovat výzvu?

Evropané by si neměli přiznat pouze to, že Rusko vědomě odmítá jejich kulturu dialogu a vyjednávání, že s odkazem na minulé vítězství hodlá měnit budoucnost, ale měli bychom náležitě vzít v úvahu i skutečnost, že s prostorem Východního partnerství nemá své plány pouze Moskva – momentálně v podobě tzv. Eurasijské unie, ale také mnohem vzdálenější a pro Evropu důležitý hráč, jímž je Čína. Jak velmi správně poznamenal Ian Bond (2017: 6) „Šest států (Východního partnerství) se ocitlo v prostoru soutěže Ruska a Západu. Ani jedna strana je nepovažuje za zcela evropské, jako se to stalo s baltskými státy, ale ani za neevropské, jak je tomu se státy střední Asie...“ Pak je však otázkou, kde – z pohledu mentální mapy – vlastně tyto státy leží? Bond zcela správně konstatuje, že to, co jsme si zvykli označovat za východní Evropu, se pro Rusko, díky konstrukci Eurasijské unie, stává západní Eurasií. Pokud takovou optiku přijmeme, pak je nutné o prostoru našeho zájmu přestat uvažovat jako o hraničním regionu mezi námi a Ruskem, ale spíš jako o vstupní bráně do Asie, jako o místu, kudy mohou vést plánované pozemní komunikace spojující Čínu s Evropou.

Navzdory současným deklaracím o pevném přátelství mezi Moskvou a Pekingem a jednotě jejich

² Text článku je k dispozici na:
http://www.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2124391

zájmů by bylo nemoudré předpokládat, že tomu tak bude navždy. Pokud Rusko odmítlo akceptovat vize Evropské unie, nebude mít o nic větší chuť akceptovat představy Pekingů. Ostatně na květnovém summitu Belt and Road Initiative v Pekingu Putin jasně dal najevo, že i když Moskva čínskou iniciativu vítá, chce hrát důležitou roli, a proto hovořil o nezbytnosti nepouštět ze zřetele „širší obraz“, kdy teprve propojení infrastrukturálních projektů Eurasijské unie, iniciativy OBOR a severní mořské cesty povedou ke kompletní rekonfiguraci dopravy v prostoru Eurasie³.

Rusku v Evropě ani v Asii nechybí sebevědomí, ale ani evropská, ani asijská zkušenost zatím nepřinesla žádné přesvědčivé výsledky. To, že Putin, nebo asi nejvytrvalejší advokát ruského obratu do Asie, Sergej Karaganov, hovoří o možnosti/nutnosti „spárovat“ ruské a čínské aktivity na základě respektu a vzájemné výhodnosti neznamená, že se tak stane. Ruským uším sice zní velmi líbivě představa o Velké Eurasii bez hegemonu, ve které Čína dodá investice a získá přístup k surovinám a Rusko dodá bezpečnost a geopolitickou stabilitu, ale již neříká, proč by to Čína, nebo jiní velcí hráči měli akceptovat (Karaganov 2016).

Závěr

Bez ohledu na to, zda se nám to líbí, či ne, se prostor Východního partnerství stal zónou konkurence a konfrontace. Rusko k realizaci svých cílů použilo sílu a nejen, že do Evropy opět vrátilo „válku, jako pokračování politiky jinými prostředky“, ale začalo zdůrazňovat, že systém mezinárodních vztahů se v době studené války opíral o strategickou stabilitu, kterou mu propůjčovaly jaderné zbraně, a i když systém zmizel, tyto zbraně stále existují (Karaganov 2016). Rusko, minimálně v prostoru východní Evropy a minimálně pro tuto dobu, úspěšně změnilo pravidla hry. Místo spolupráce, sdílení hodnot a blahobytu jsme se ocitli v etapě konkurence a konfrontace.

Geopolitická rivalita však pro Evropskou unii nemusí být špatnou variantou vývoje. S výjimkou jaderných zbraní, a ty je stále možné považovat za politický, spíše než za čistě vojenský nástroj, jsou všechny ostatní mocenské atributy na naší straně. Záleží jen na nás, zda se na změněné podmínky dovedeme, respektive budeme ochotni, adaptovat. Prvním, zcela nezbytným, předpokladem úspěchu je důsledné lpění a prosazení evropských standardů ve všech členských zemích Unie. Fakt, že silné instituce jsou důležitější, než silní lídři, je potvrzován současným vývojem v řadě demokratických států světa, a zároveň je nejsilnější a potenciálně nejúčinnější zbraní pro nadcházející politickou soutěž s postsovětskými režimy, včetně toho ruského. Druhým je odvaha změnit náš vztah k Rusku, které přestalo být strategickým partnerem a stalo se strategickým problémem. Moskva zavrhlá dosavadní modely dialogu, a proto je třeba, aby Brusel k zemím Východního partnerství přistupoval jako k oblasti, kde chce realizovat své představy a priority. Na Rusko již není třeba brát ohled, neboť do budoucna půjde o otevřenou konkurenci. Třetím je pak změna myšlení o prostoru, který jsme si zvykli vnímat

³ Putinův projev je k dispozici na: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/54491>

jako postsovětskou, respektive východní Evropu. Akceptujme ruský pohled, že se jedná o (západní) Eurasii, vyjděme vstříc Putinovu požadavku na „širší obraz“ a přizvěme k dialogu o tomto prostoru Čínu a Indii. Evropská unie se multilaterálních fór rozhodně nemusí bát.

Doporučení:

- Projekt VP v současné podobě reflektuje pravidla a představy, které už neplatí. Je třeba adaptovat se na změněné podmínky.
- Rusku musíme pečlivě naslouchat a brát zcela vážně všechno, co říká, zejména, že nastupuje éra konkurence a konfrontace.
- EU musí svou politiku vůči sousedům formulovat z hlediska svých zájmů a priorit, tedy bez ohledu na kohokoli jiného, včetně Ruska.
- Předpokladem úspěchu v oblasti Východního partnerství je naprosté prosazení a dodržování evropských standardů u členských států. Silné instituce jsou víc, než silní lídři.
- ČR může pro státy Východního partnerství plnit roli následováníhodného vzoru pokud, respektive dokud, se podaří udržet standardní liberální demokracii, zlepšit vymahatelnost práva a omezit korupci. Pouze plněním těchto domácích úkolů pomůžeme sobě i všem dalším postkomunistickým státům, včetně těch postsovětských.

Kapitola 2: Cesta Ukrajiny na Západ - úspechy, zlyhania, výzvy a perspektíva

Viktória Jančošeková



Wilfried
Martens Centre
for European Studies



Konrad
Adenauer
Stiftung

Abstrakt: Túžba Ukrajiny patriť do európskych štruktúr vyvolala ostrú reakciu Ruska vo forme anexie Krymského polostrova na jar 2014. Uvalenie ekonomických sankcií EÚ voči Rusku je zatiaľ jediným nástrojom ako ho prinútiť, aby Ukrajinu opustilo. I keď na poslednom zasadnutí Rady EÚ 22.6.2017 bola platnosť sankcií opäť predĺžená, čím ďalej tým viac bude ťažšie sankčný režim udržať. Viaceré krajiny EÚ, niektoré aj z V4, volajú po ich zrušení, keďže sú presvedčené, že sankcie poškodzujú ich ekonomiky a nespĺňajú svoj účel. Ani Normandskej štvorke sa zatiaľ nedarí dosiahnuť udržateľné prímerie vo východnej Ukrajine, čo by mohlo viesť k zmierneniu sankcií. Hoci je Ukrajina vo vojnovom stave, fungovanie štátu sa pomaly mení. Záleží len na nej samotnej, či bude mať silu a vôľu pokračovať v štrukturálnych reformách. Nemenej dôležitú úlohu v jej integrácii na západ zohrávajú EÚ a USA, predovšetkým tým, či budú schopné spoločne koordinovať kroky voči Rusku, s ktorým treba viesť strategický dialóg, pod podmienkou udržania doterajšieho postoja k anexii Krymu.

Kľúčové slová: Ukrajina, vojna vo východnej Ukrajine, reformy, sankcie, udržateľný postoj EÚ voči Rusku, V4 a Ukrajina

Úvod

Skoro štyri roky od protivládnych protestov na kyjevskom námestí Majdan s viac ako sto obeťami na civilistoch, ako reakcia na nepodpísanie Asociačnej dohody s EÚ vtedajším prezidentom Janukovyčom, sa na Ukrajine veľa zmenilo. Od 1.1.2016 začala platiť Dohoda o rozsiahlej a komplexnej zóne voľného obchodu (DCFTA) a od 11. júna 2017 platí vízová liberalizácia pre občanov Ukrajiny. Samotná Asociačná dohoda vstúpi do platnosti 1.9.2017. EÚ a Ukrajina si tak postupne upevňujú politické a ekonomické vzťahy a na základe týchto dohôd si vzájomne sprístupňujú trhy, čo Ukrajine napomáha znižovať závislosť na ruskom trhu. Navyše, Ukrajina a Severoatlantická aliancia sa dohodli na začatí rokovaní o akčnom pláne dosiahnutia jej členstva v NATO.

Práve Asociačná dohoda bola príčinou anexie Krymu, ktorý je odvtedy pod správou Ruskej federácie a to na základe referenda v 2014, v ktorom 95% voličov hlasovalo za odtrhnutie od Ukrajiny. Odpoveďou západu na destabilizáciu Ukrajiny bolo uvalenie ekonomických sankcií voči Rusku. Zaujímavosťou je, že tesne po anexii Krymu, v prezidentských voľbách v máji 2015, súčasný prezident Ukrajiny Petro Porošenko, zvíťazil vo všetkých regiónoch Ukrajiny. Rusi tak síce získali Krym, ale stratili Ukrajinu (Duleba 2016). Toto národné uvedomenie sa netrvalo dlho, pretože po Kryme nasledovala ruská invázia do Donbasu a odvtedy vo východnej časti Ukrajiny prebieha občianska vojna. Normandská štvorka⁴, ktorá má docieľiť plnenie dohody Minsk II., doteraz nezaznamenala výraznejší pokrok, okrem sporadicky prerušovaných bojov. Nemecko a Francúzsko naďalej odmietajú požiadavku Kyjeva o nasadení mierových síl OSN v Donbase, čím dávajú najavo, že túto krízu chcú vyriešiť sami.

4 Formát Nemecka, Francúzska, Ukrajiny a Ruska založený počas osláv 70. výročia vylodenia spojeneckých vojsk v Normandii

Napriek vojnovému stavu, Ukrajina pracuje na približovaní sa štandardom EÚ, vďaka úsiliu proreformnej vlády s kvalitným expertným zázemím prevažne zo zahraničia a silnej podpore, ale aj tlaku občianskeho sektora. Aj napriek tomu, reformný proces prebieha pomaly a Ukrajinci, unavení revolúciami, sú čoraz viac nespokojnejší. Náladu v krajine potvrdzuje aj posledný prieskum Medzinárodného republikánskeho inštitútu, podľa ktorého 72% obyvateľstva je nespokojných s vývojom v krajine (IRI 2017). Za frustráciou sú vysoké ceny tovarov, nízke príjmy a stále vysoká miera korupcie. Aj keď téma ďalšieho rozširovania nepatrí medzi priority súčasnej agendy EÚ, Ukrajina by mala mať jasnú perspektívu členstva v EÚ, ak splní požadované kritéria. Aj keď je to otázka vzdialenejšej budúcnosti, EÚ by mala mať záujem na tom, aby mala vo svojom spoločenstve, alebo susedstve stabilnú krajinu. Predovšetkým v čase turbulentného vývoja na jej južných hraniciach spojeným s migračným tlakom na krajiny EÚ, ale aj ruskou propagandou valcujúcou členské štáty. V tomto procese by mali byť viac nápomocné aj krajiny V4. Ukrajina potrebuje ich skúsenosti z reformného a integračného obdobia, ale najviac jej pomôžu jasné postoje politických lídrov týchto krajín. Zbytočné reminiscencie za obdobím pred '89 a nadbiehanie Putinovi by mohlo skončiť zle nielen pre Ukrajinu, ale predovšetkým aj pre tieto krajiny bývalého komunistického bloku. Práve ich spoločná historická skúsenosť s podobným režimom by mohla prispieť k strategickému a partnerskému dialógu s Ruskom, bez nemenného postoja voči anexii Krymu. Aj týmto postojom sa môže predísť, aby z východnej Ukrajiny sa stal ďalší zmrazený konflikt v Európe.

Východná Ukrajina – ďalší zmrazený konflikt v Európe?

Od vypuknutia vojny vo východnej Ukrajine uplynuli tri roky, ale o napĺňaní dohody Minsk II. je počut len sporadicky. Posledné prímerie dohodnuté v marci 2017, bolo odvtedy porušené už niekoľkokrát. Napĺňanie protokolu viazne aj preto, že Rusko a Ukrajina vyčkávali, kto prvý urobí ďalší krok. Rusko čaká, že Ukrajina naplní svoju časť dohody – autonómia pre Donbas. Ukrajinská vláda očakáva stiahnutie zahraničných ozbrojených síl z územia Donbasu, aby mohla opäť prebrať kontrolu nad svojou východnou hranicou a aby sa v Donbase mohli konať slobodné voľby. Rusko naďalej popiera prítomnosť svojich ozbrojených síl na území Ukrajiny.

Sociálno - ekonomická situácia obyvateľstva vo východnej Ukrajine je viac než katastrofálna. V súvislosti s ťažkopádnym systémom verifikácie, má viac než 400 tisíc obyvateľov problém dostať sa k svojim dôchodkom. OSN odporúča, aby bolo zrušené nariadenie, podľa ktorého dôchodcovia z územia kontrolovaného separatistami by mali byť registrovaní ako vnútorne vysídlené osoby, aby mohli poberať penziu. Na druhej strane je absurdné, aby krajina vyplácala dôchodky ľuďom, ktorí vlastne nechcú byť jej občanmi a bojujú za svoju nezávislosť. Ani samotné Rusko sa nemá k riešeniu neľahkej situácie bežných ľudí v Donbase, keďže svoju pomoc výhradne obmedzuje na vojenskú a politickú oblasť.

Čo sa týka ďalších bodov protokolu Minsk II., stále nedošlo k úplnému stiahnutiu ťažkých zbraní na oboch stranách. Tento stav potvrdzuje aj posledná správa OSN, podľa ktorej bojujúce strany opakovane

zlyhávajú pri implementácii dohôd práve porušovaním zastavenia strelby, kde proruskí separatisti nadalej používajú ťažké delostrelectvo. Správa Misie OSN pre monitorovanie ľudských práv za posledné tri mesiace zaznamenala 36 konfliktov spojených so stratami na ľudských životoch, čo je 48% nárast oproti predchádzajúcemu monitorovanému obdobiu (OHCHR n.d.).

Humanitárne organizácie majú problém dostať sa do najviac postihnutých oblastí. Posledné oficiálne čísla zo správy Úradu vysokého komisára OSN pre ľudské práva uvádzajú, že konflikt na východe Ukrajiny si od apríla 2014 do mája 2017 vyžiadala 34 056 obetí, z toho 10 090 mŕtvych, vrátane 2777 civilistov a 23 966 zranených. Viac ako 1,6 milióna ľudí bolo prinútených opustiť svoje domovy a stali sa tak vysídlenými osobami, zatiaľ čo ďalšie 3 milióny ľudí zostávajú v danej oblasti kontrolovanej separatistami (OHCHR 2017). Podľa UNICEF až 1 milión detí naliehavo potrebuje humanitárnu pomoc (UNICEF 2013). Situácia je obzvlášť vážna pre deti žijúce v okruhu 15 kilometrov na jednej alebo druhej strane kontaktnej línie⁵, keďže práve tu prebiehajú najostrejšie boje. Podľa UNHCR pol milióna Ukrajincov požiadalo o azyl v susedných krajinách, predovšetkým v Ruskej federácii a Bielorusku.

Obavy, že sa z východnej Ukrajiny stane ďalšie miesto zmrazeného konfliktu sú preto na mieste. Nahráva tomu vývoj v EÚ, ktorá prechádza obdobím kríz, od finančno - ekonomickej až po migračnú krízu. Rusko sa tiež snaží odpútať pozornosť od Ukrajiny vojenskými angažovaniami sa v Sýrii. Rozporuplná zahraničná politika USA bude mať tiež istý vplyv na budúcnosť Ukrajiny. Zjednodušene by sa dalo povedať, že napätie v južnom susedstve EÚ a nekontrolovaný prílev utečencov je akútnejší problém, ako vojna na Ukrajine, ktorá nie je až tak viditeľná.

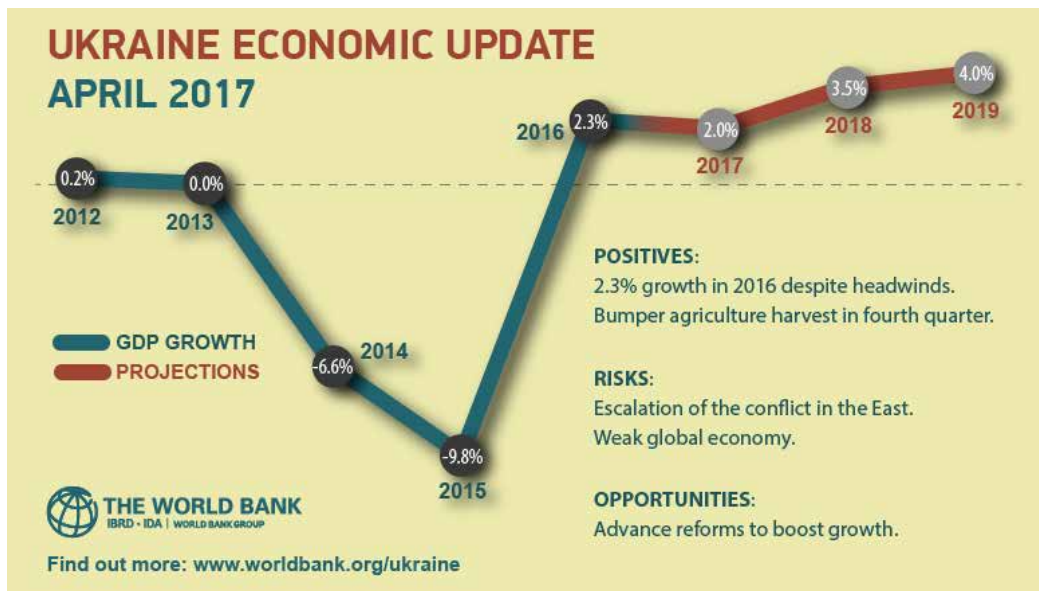
Aj napriek týmto skutočnostiam, by členské štáty EÚ mali pokračovať v humanitárnej pomoci obom stranám konfliktu. Od vypuknutia konfliktu na Ukrajine prispela EÚ viac než 371 miliónov EUR na humanitárnu pomoc a na obnovu najviac zničených oblastí. Tento konflikt si vyžaduje strategický postoj EÚ voči Rusku, ktoré je v tomto prípade agresorom, ale tiež susedom a v medzinárodných konfliktoch bude nadalej zohrávať kľúčovú úlohu. Preto čím viac udržateľná bude politika EÚ voči Rusku, o to skôr môžeme očakávať jej výsledky. V čase ruskej propagandy, ktorá sa snaží naštrbiť jednotu EÚ a celkom úspešne, Rusko sa vôbec nemusí ponáhľať zmierňovať svoju agresívnu politiku napríklad aj voči pobaltským štátom. Pevný postoj EÚ bude tiež viac motivovať Ukrajincov robiť potrebné reformy a zmeny v krajine. Ukrajina, akokoľvek vyčerpaná vojnovým konfliktom, sústredená na integračné ciele a splňanie kritérií pre medzinárodnú finančnú pomoc by sa mala tiež zamerať na prípravu integračného plánu pre východnú Ukrajinu.

Pomalá, ale istá premena Ukrajiny vďaka reformám

Jednou z hlavných požiadaviek Majdanu bola aj zmena riadenia štátu, priblíženie sa Ukrajiny štandardom

5 Rozdeľuje oblasť vo východnej Ukrajine pod kontrolou ukrajinskej vlády a pod kontrolou separatistov.

EÚ a skoncovanie s obrovskou korupciou. Hodnotenie Svetovej banky potvrdzuje, že ukrajinská ekonomika naberá dych, keďže v roku 2016 vzrástla o 2,3% a nadalej sa zotavuje s mierne pozitívnym výhľadom na ďalšie roky (World Bank 2017). Aby sa tento trend nezastavil, je nevyhnutné pokračovať v štrukturálnych reformách, transparentnej privatizácii a zavádzaní konkrétnych opatrení v boji proti korupcii.



Zdroj: World Bank 2017.

Podľa Tyshchuk (2016) medzi najvýraznejšie reformné úspechy, ktoré pozitívne ovplyvňujú ukrajinskú ekonomiku, patrí jednoznačne stabilizácia makroekonomiky, redukcia štátneho dlhu a ozdravovanie bánk. Ďalej je to úprava taríf zemného plynu pre spotrebiteľov a výrobcov, ktoré boli zvýšené na úroveň trhu. Tento krok je vnímaný aj ako silný protikorupčný nástroj. K znižovaniu korupcie by malo prispieť aj zriadenie troch antikorupčných inštitúcií, priznávanie pôvodu majetkových pomerov politických predstaviteľov, či posilňovanie nezávislosti súdneho systému. Ďalšie nevyhnutné reformy na svoju realizáciu ešte stále len čakajú, ako reforma dôchodkového systému, zdravotníctva, či pozemková reforma alebo decentralizácia. Práve meškajúca reforma penzijného systému je brzdená faktom, že súčasná vláda premiéra Volodymyra Groysmana má v parlamente tesnú väčšinu a reformy majú odporcov nielen medzi politikmi ale aj vplyvnými záujmovými skupinami. Ukrajina je jednou z európskych

krajín, kde sa na dôchodky vynakladá najviac z HDP, pritom ukrajinský priemerný dôchodok patrí k najnižším v Európe.

Reformný proces na Ukrajine si preto vyžaduje stabilnú vládu, odhodlanú robiť potrebné reformy. Bolo by fatálnou chybou, ak by Ukrajinci robili reformy v presvedčení, že si to vyžaduje EÚ. Reformy musia v prvom rade pochopiť a prijať ako nevyhnutný a nikdy nekončiaci proces, aby sa v krajine dalo plnohodnotne žiť, a aby mali mladí ľudia perspektívu. Bývalý slovenský minister financií Ivan Mikloš, ktorý je v súčasnosti hlavným poradcom ukrajinského premiéra, tvrdí, že hospodársky rast umožní Kyjevu vrátiť pod svoju kontrolu Donbas a Krym, pretože obyvatelia týchto oblastívidia, že sa na Ukrajine žije omnoho lepšie, než v Rusku⁶.

Ako je vyššie spomenuté, reformný proces je a môže byť ohrozený viacerými faktormi, predovšetkým tými vnútornými. Ukrajinská ekonomika je závislá na finančnej pomoci zo zahraničia, ktorá je podmienená vykonávaním štrukturálnych reforiem. Napríklad MMF v roku 2016 schválil program hospodárskej pomoci pre Ukrajinu v celkovom objeme 17,5 miliardy USD. Európska investičná banka pre rekonštrukciu a rozvoj (EBRD) poskytuje Ukrajine komplexný balík podpory (11 890 miliónov EUR) na posilnenie energetickej bezpečnosti, uvoľnenie poľnohospodárskeho a priemyselného potenciálu, či zlepšenie infraštruktúry. Svetová banka poskytla Ukrajine od mája 2014 viac ako 4,4 miliardy USD. Preto eskalácia bojov na východe, nebezpečný populizmus v ukrajinskej politike a vysoká miera korupcie, ale aj blížiace sa prezidentské voľby môžu mať zásadný vplyv na spomalenie reformného procesu a tým aj obmedzenie alebo úplné zastavenie finančnej pomoci zo zahraničia.

Sankcie voči Rusku

Reštriktívne opatrenia alebo sankcie sú základným nástrojom spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky EÚ (SZBP). Jedným z hlavných cieľov uvalenia sankcií je aj ochrana hodnôt, záujmov a bezpečnosti EÚ. EÚ zaviedla prvé sankcie voči Ruskej federácii v marci 2014, odvtedy zasadnutia Rady EÚ rozšírili a predĺžili sankčný režim voči Rusku niekoľkokrát, naposledy na summite EÚ 22.6.2017. Prvé individuálne sankcie boli uvalené len na osoby blízke Vladimírovi Putinovi, ktoré podporujú a financujú jeho politiku. Cieľom týchto sankcií je oslabiť presne definovanú skupinu a minimalizovať tak nepriaznivé dôsledky na civilné obyvateľstvo, ktoré nie je zodpovedné za politické správanie krajiny. Ide predovšetkým o zmrazenie kapitálu, majetkov a účtov vplyvných osôb v zahraničných bankách, či zákaz cestovania do krajín EÚ a USA.

Neskôr zavedené ekonomické sankcie boli rozšírené aj na okupovanú oblasť Krymského polostrova. Tie sú zároveň sprevádzané aj obmedzeniami na diplomatickej úrovni. Od roku 2014 sa nekonajú summity EÚ – Rusko. Summity G8, sa od júna 2014 konajú vo formáte G7, teda bez účasti Ruska.

⁶ interview pre portál LB.ua

Sankcie voči Rusku, zatiaľ jednomyselne schvaľované Radou EÚ, vyvolávajú otázky o ich udržateľnosť a efektívnosť. Medzi členskými štátmi sú krajiny, ktoré sa na predĺžovanie sankcií pozerajú rozpačito, dokonca s nevoľou. Proti zrušeniu sankcií operujú ekonomickými argumentmi, že tento politický nástroj poškodzuje aj ekonomiku EÚ a nedonúti Rusko opustiť územie Ukrajiny. V januári 2016 prišla komisia belgického parlamentu pre vonkajšie vzťahy s návrhom rezolúcie na zrušenie sankcií voči Rusku. Hlavnou argumentáciou je negatívny dopad na belgických farmárov.

Ani V4 nie je v tejto záležitosti konzistentná. Napríklad predseda vlády SR Róbert Fico sa netají tým, že sankcie voči Rusku by najradšej zrušil. Očakával, že po zvolení Donalda Trampa, USA zrušia sankcie voči Rusku, čo by bolo veľkým tlakom na EÚ urobiť to isté. Ani Česká republika nemá jasný postoj voči sankciám. Kým v Bruseli pragmaticky hlasuje za sankcie, prezident Miloš Zeman sa netají odporom voči tejto politike a jeho výroky sú často v súlade s ruskou propagandou. Pritom si tieto krajiny akoby neuvedomovali, aký veľký prínos bude mať pre ich regióny susediace s Ukrajinou implementácia Asociačnej dohody. Krajiny V4 by mali expertne napomáhať pri jej implementácii, pretože čím rýchlejšie Ukrajina prijme európske štandardy, tým skôr bude aj hospodárstvo V4 profitovať zo vzájomného voľného trhu. Aj v tomto ohľade by EÚ mala zostať naďalej jednotná v udržateľnosti sankcií voči Rusku, pretože sú jasným a striktným spôsobom ako reagovať na porušovanie medzinárodného práva v 21. storočí. Čím menej fragmentovaná bude EÚ vo vnútri, o to menší manévrovací priestor zostane Putinovi. Ako potvrdzuje štúdia Rasmussen Global, účinnosť sankcií je merateľná, pretože držia Rusko pri rokovanom stole a prispeli k poklesu rastu HDP Ruska z 1,28% v roku 2013 na -3,73% v roku 2015 (Rasmussenglobal 2017).

Zmena americkej zahraničnej politiky a jej vplyv na Ukrajinu

Vážne obavy o budúcnosť Ukrajiny a udržateľnosť amerických sankcií voči Rusku nastali po zvolení Donalda Trampa za prezidenta USA, ktorý sa už počas prezidentskej kampane netajil obdivom k štýlu vládnutia V. Putina. Prepojenosť blízkych spolupracovníkov ale aj rodinných príslušníkov Trampa na ruský biznis a jeho predstaviteľov, a taktiež ruské hackerské útoky na Demokratickú stranu počas prezidentskej kampane sú naďalej vecou vyšetrovania FBI.

Prvé uvoľnenie neistoty prišlo koncom júna 2016, počas prijatia prezidenta Porošenka v Bielom dome. To bolo následne o pár dní prekryté prvým oficiálnym stretnutím Trampa s Putinom počas summitu G20 v Hamburgu, kde namiesto zdvorilostných 30 minút viedli rozhovor viac ako dve hodiny. Keďže neexistuje žiadne verejné vyhlásenie, o tom koľko času venovali konfliktu na Ukrajine sa môžeme len domnievať. Lepšou správou sa pre Ukrajinu stalo vymenovanie Kurta Wolkera na post špeciálneho vyslanca USA pre krízu na Ukrajine. Ide o bývalého amerického veľvyslanca pri NATO, ktorý slúžil v administratívach republikánov aj demokratov a istý čas viedol Inštitút senátora Johna McCaina, tvrdého kritika Putinovej politiky. Jeho menovanie je signálom, že USA aktívne vstupujú do riešenia konfliktu vo východnej

Ukrajine. Taktiež najnovšia iniciatíva demokratov a republikánov v americkom Kongrese – návrh zákona na predĺženie a sprísnenie sankcií voči Rusku má byť jasným odkazom ruskému prezidentovi, že USA majú stále silné demokratické inštitúcie.

Očakáva sa, že prezident zákon podpíše. Ak by ho vetoval, tak by tým len potvrdil podozrenie na prepojenie medzi jeho úradom a Kremľom. Iniciatíva kongresu vyvolala ostrú reakciu EÚ, ktorá sa obáva, že sankciami budú zasiahnuté európske energetické firmy, ktoré sa podieľajú na výstavbe plynovodu Nord Stream 2. Podľa *Financial Times* predseda EK J.C. Juncker volá po protiopatreniach, ak sankcie poškodia západné energetické koncerny. Nord Stream 2, ktorým by prúdil ruský plyn priamo do Nemecka, je podľa komisára EK pre energetiku v rozpore s projektom energetickej únie, keďže zvyšuje energetickú závislosť EÚ od Ruska (Sanger 2017). Tento návrh z dielne amerického kongresu je však skôr zápasom o moc medzi kongresom a prezidentom, ako účelové poškodzovanie európskej ekonomiky.

Odporúčania:

- V4 by mala iniciovať rokovanie vo formáte V4 plus Ukrajina a Holandsko s cieľom zmierňovať pretrvávajúci zdržanlivý postoj Holandska voči Ukrajine⁷.
- V4 by pomocou Vyšehradského fondu mala byť aktívnejšia na Ukrajine, predovšetkým v spolupráci s ukrajinskými mimovládnyimi organizáciami ako dôležitými aktérmi pri demokratizácii spoločnosti.
- V4 by mohla prispieť svojimi expertnými skúsenosťami pri implementácii Asociačnej dohody.

⁷ Na summite EU – Ukrajina 12 -13. 7.2017 Holandsko zablokovalo prijatie záverov summitu, kvôli zmienke, že Ukrajina aspiruje na členstvo v EU.

Kapitola 3: Visegrádská spolupráce – motor nebo brzda evropského integračního projektu

Olaf Wientzek



Wilfried
Martens Centre
for European Studies



Konrad
Adenauer
Stiftung

Abstrakt: Motor evropské integrace byl mnohdy poháněn formálními i neformálními skupinami členských zemí, které byly připraveny úzce spolupracovat. Visegrádská skupina se od jiných skupin liší v několika směrech. Z vnějšího pohledu je Visegrádská skupina někdy výhradně definována svým postojem k migrační politice, což vyznívá v tom smyslu, že V4 je primárně „negativní“ koalicí. Ačkoliv se jedná o zjednodušený pohled, je i tak nutné, aby Visegrádská skupina začala sama sebe vnímat primárně ne jako brzdu, ale alespoň v některých otázkách i jako motor evropské integrace. EU potřebuje k úspěchu všechny své členské země, jejich zkušenosti a kreativitu. V4 by také měla být inkluzivní: pokud je jejím jediným účelem aliance proti Německu nebo francouzsko-německému vlivu v EU, bude její dopad omezený a její potenciál zmařen.

Klíčová slova: Visegrád, regionální integrace, budoucnost EU, německo-české vztahy

Úvod

Motor evropské integrace byl často poháněn skupinou členských zemí, které byly připraveny úzce spolupracovat: tandem Francie – Německo je asi nejznámějším příkladem takové spolupráce a byl v mnoha aspektech páteří evropské integrace. Bez tohoto motoru, který stavěl na odvážném kroku Charlese de Gaulla a Konrada Adenauera začít proces usmíření a spolupráce jen pár let po konci druhé světové války, by dnes Evropská unie asi neexistovala. Jsou zde ale i jiné, méně známé příklady; jedním z nich je spolupráce zemí Beneluxu (Nizozemí, Belgie a Lucembursko); klíčové úspěchy EU jako celní unie nebo vnitřní trh byly výrazně inspirovány – mohli bychom dokonce říci zkopírovány – spoluprací, která již existovala na úrovni Beneluxu. To dokazuje, že pozitivní a úspěšná regionální spolupráce nebo bilaterální spolupráce má pro úspěch EU maximální význam.

Může být ale také brzdou nebo závažnou překážkou evropského integračního procesu, pokud se stane kartelem, který jedná proti zájmům EU, a tak způsobuje závažné škody evropskému integračnímu procesu jako takovému; francouzsko-německé ignorování Paktu růstu a stability v roce 2003 je jedním takovým příkladem. Tyto formy regionální spolupráce mohou výrazně poškodit důvěryhodnost celé Evropské unie, pokud otevřeně pohrdají evropským právem, a tedy i EU jako vládou práva (*Rechtsgemeinschaft*) – ať je to odmítnutí porobit se pravidlům Paktu růstu a stability nebo zpochybnování vážnosti Evropského soudního dvora. Pro vnějšího pozorovatele se s ohledem na Visegrádskou spolupráci nabízí tři úvahy, které se zdají důležité pro její pochopení a zhodnocení jejího potenciálu:

1. Jiný výchozí bod

Visegrádská skupina je založena na jiném výchozím bodu než francouzsko-německá spolupráce nebo spolupráce zemí Beneluxu; tyto spolupráce buď předcházely projektu evropské integrace (jako případ Beneluxu) nebo vznikly současně s ním a ve vzájemné symbióze (francouzsko-německá spolupráce).

V řadě aspektů obě aliance výrazně pomohly utvářet evropskou integraci. V4 na jednu stranu vstoupila do sice ne bezchybné, ale dobře rozvinuté, vysoce institucionalizované a funkční struktury, a byla v EU, jejich strukturách a procesech původně skupinou nováčků.

Zadruhé, zatímco tandem Francie – Německo nebo země Beneluxu jsou součástí vnitřního soukolí evropské integrace, pro V4 to (zatím) neplatí; tři z jejich čtyř členů nejsou členem eurozóny. Pokud vezmeme jako předzvěst budoucích událostí Diskusní dokument Evropské komise o budoucnosti HMU, dojde k dalším krokům směřujícím k hlubší integraci. Členství v eurozóně bude proto mít rostoucí význam, i pokud pravděpodobně v blízké budoucnosti nebudeme mít oddělené instituce pro eurozónu. Pokud si země Visegrádu přejí zachovat důležitou roli v institucionální struktuře EU, bude důležité stát se členem vnitřního soukolí. Pokud to – ať už z dobrých nebo špatných důvodů – nebude možné, země Visegrádu by měly alespoň demonstrovat otevřenost jiným formám spolupráce; jedním příkladem by byly tzv. stálé strukturované spolupráce, mechanismus zmíněný v evropských smlouvách, který předvídá výrazné posílení evropské úrovně spolupráce v obraně.

2. Potencionální role Visegrádské skupiny – prosazování pozitivní agendy

Vnější pohled na Visegrádskou skupinu je někdy výhradně vnímán skrze její postoj k migrační politice, což vede k dojmu, že V4 je primárně negativní koalice. Tento dojem samozřejmě opomíjí řadu faktorů; země Visegrádu při četných příležitostech prokázaly jejich hodnotný přínos EU, inter alia během jejich jednotlivých předsednictví Rady. Zároveň se v březnu plně přihlásily k Římské deklaraci hlav členských zemí EU a na posledním evropském summitu v říjnu tohoto roku také k ambiciózní agendě zveřejněné předsedou Evropské rady Donaldem Tuskem. Jinými slovy dostatečně demonstrovaly svůj proevropský kredit.

Visegrádská spolupráce by se nicméně měla vyvarovat snahám označit ji za čistě defenzivní projekt. Příliš defenzivní postoj by mohl dokonce vést k marginalizaci této skupiny, a tedy i ke snížení jejího významu na evropské úrovni. EU teď nepotřebuje další brzdy nebo překážky, ale postoj, který by se díval vpřed na to, co EU může udělat pro zvýšení bezpečnosti a stability svých občanů.

Na mysl přichází dvě oblasti. Zaprvé, posílení Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP). Jako angažované a spolehlivé členské země NATO mají země V4 v této oblasti zvláště významnou kredibilitu – a nelze je podezřívát, že by se nějak snažily podněcovat v NATO rivalitu. Navíc je to oblast, ve které velká část obyvatel EU vidí potřebu silnějšího působení EU. Zadruhé, V4 by mohla být významným motorem podpory a podněcování transformačního procesu ve Východním sousedství EU. To by zahrnovalo podporu ekonomické transformace, se kterou mají vlastní zkušenost z dob po pádu komunismu. Mohlo by to ale zahrnovat i otázky spolupráce více orientované na bezpečnost, které by posílily jejich odolnost proti ruské agresi nebo vměšování do vnitřních záležitostí. Zahrnovalo by to podporu kybernetické bezpečnosti, reformu bezpečnostního rezortu (například skrze misi SBOP),

výcviková cvičení a další formy specifické podpory v boji proti dezinformacím.

To jsou jen dva příklady oblastí, kde se může Visegrádská spolupráce stát součástí pozitivní agendy a kde by byly impulzy a odborné znalosti Visegrádu velmi vítané. A nakonec přistoupení více zemí Visegrádu do eurozóny – po splnění všech kritérií – by mělo také pozitivní dopad a napomohlo by vyvážit diskusi o reformě uvnitř eurozóny. Zvyšující se ekonomická váha, zkušenosti a znalosti všech zemí Visegrádu by byly v eurozóně velmi vítané.

3. Koordinace versus škatulkování aneb jak oslovit další klíčové hráče EU

Navzdory představě, kterou si někteří mohli během migrační krize utvořit, není V4 homogenním celkem. Ať se to týká energetiky nebo postoje k Rusku, zájmy mezi zeměmi V4 se výrazně liší. Jak ale ukázal tandem Francie – Německo, rozdíly nebrání fungování její pozitivní síly v kontextu EU; postoje Francie a Německa v otázce reformy eurozóny či spolupráce v bezpečnostních otázkách nejsou ani zdaleka jednotné. Přesto se na těchto rozdílech staví kompromisy, ze kterých vyjde shoda na širší evropské úrovni. To, že rozdílné postoje Francie a Německa často odráží různorodost postojů dalších členských zemí EU, ve skutečnosti zvyšuje důvěryhodnost a ohlas francouzsko-německých návrhů a vysvětluje, proč se takové množství těchto společných návrhů stalo postoji EU. Návrhy, které neodráží široké spektrum postojů dalších členských zemí, ale zastávají výhradní zájem relativně malé skupiny, mají menší šanci na úspěch – zejména u témat přitahujících velkou pozornost.

Inkluze je klíčovou podmínkou úspěchu na úrovni EU. Je proto důležité, aby Visegrádská spolupráce nevnímala sama sebe jako samostatnou škatulku, ale aby investovala do spolupráce s tandemem Francie – Německo na obecné rovině, zejména s Německem. Pokud se země Visegrádu postaví do role opozice k francouzsko-německé spolupráci, riskují, že ochromí EU a nakonec i odsunou samy sebe do pozadí. Další koncepty, jako je projekt Trojmoří, budou mít ze stejného důvodu velmi omezený dopad, pokud budou vnímány jako defenzivní projekty postavené v opozici k francouzsko-německým iniciativám.

Tandem Francie – Německo nemůže (a ani by neměl) být iniciátorem každého návrhu na evropské úrovni, další motory integrace jsou vítané a potřebné. Přesto je při předkládání priorit pro jejich úspěch důležitá či dokonce klíčová koordinace s těžkotonážní Evropskou radou, Německem a tandemem Francie – Německo. Důvodem není jen čistá demografická, ekonomická a politická váha Německa a Francie, ale také potřeba zajistit koherenci celkového postupu EU. Jedním příkladem z mnoha jsou iniciativy posilující politiku Východního sousedství, jež budou mít problém uspět, pokud budou v rozporu s postoji těchto dvou zemí, které sedí v Minské skupině a zastupují postoje přijaté všemi členskými zeměmi EU. Úzká spolupráce je proto zejména ve vztahu k vnějším politikám EU velmi důležitá.

Současný předseda Evropské rady a bývalý polský premiér, Donald Tusk, správně podtrhl význam

jednoty na evropské úrovni. On sám během svého působení v úřadu polského premiéra ukázal, jak může vypadat konstruktivní přístup. Zatímco setkání s ostatními zeměmi Visegrádu před zasedáním Evropské rady byla důležitá, neméně důležité byly i pravidelné kontakty a koordinace s německou kancléřkou Angelou Merkel, které předcházely těmto summitům.

Závěr

EU s téměř 30 členy nemůže být hnána jen jedním motorem. Další skupiny a další členské země musí v tomto úsilí hrát konstruktivní roli, aby vytvořily EU, která chrání své občany a je prostorem prosperity a bezpečnosti. EU potřebuje všechny své členské země, jejich zkušenosti a kreativitu. Je ale také důležité, aby přijaly inkluzivní postoj, koordinovaly své kroky s ostatními klíčovými aktéry a nevnímaly proces evropské integrace jako hru s nulovým součtem. EU potřebuje více než jeden motor, ale nepotřebuje další brzdy.

Doporučení:

- České pravicové strany by měly tlačit Visegrádskou skupinu k tomu, aby sama sebe nevnímala jako brzdu evropské integrace, ale aby spíše rozvíjela myšlenky směrem k pozitivní agendě v daných integračních projektech – například obraně nebo podpoře transformace ve Východním sousedství EU. To by bylo vítanou změnou k protikladu k chybějící vizi u jiných (zejména populistických) stran.
- V4 musí být inkluzivní: pokud je jejím jediným účelem aliance proti Německu nebo francouzsko-německému vlivu v EU, bude její dopad omezený a její potenciál zmařen. Pravicové strany by měly podporovat vnímání evropské integrace jinak, než jako hru s nulovým součtem.
- Prohloubení integrace v eurozóně se stává pravděpodobnější a bude třeba, aby do ní vstoupilo i více zemí V4 (po splnění všech kritérií), čímž by si jako skupina zachovaly v EU svůj vliv. Pravicové strany by měly přispět k otevřené debatě o vstupu do eurozóny, která by měla brát v potaz, jak důležité je splnit kritéria vstupu, ale také řešit dopady případného rozhodnutí do eurozóny nevstoupit na budoucí vliv V4 a České republiky v EU.

Kapitola 4: Role Visegrádské skupiny v EU – pohled zevnitř

Radko Hokovský



Wilfried
Martens Centre
for European Studies



Konrad
Adenauer
Stiftung

Abstrakt: Tato kapitola vysvětluje, proč nelze od Visegrádské skupiny očekávat vytvoření jednotného hlasovacího bloku v Evropské unii. Národní ekonomické systémy těchto čtyř zemí se liší, a ony tudíž přichází s odlišnými a někdy dokonce se vzájemně si konkurujícími zájmy. Na druhou stranu je pravděpodobné, že v otázkách, jako je identita, politická kultura a obecné uspořádání evropské integrace, přijme V4 společné pozice vycházející ze sdílených přesvědčení. Tuto tendenci středoevropských států, jejichž společnost je spíše konzervativní a méně otevřená liberálním a progresivním myšlenkám, ilustrovala jejich reakce na evropskou migrační krizi. Pro vlády zemí Visegrádu bude těžkým úkolem, jak jejich pozice přetlumočit do konstruktivního sdělení a zároveň zabránit dalšímu odcizení se západoevropským partnerům.

Klíčová slova: Visegrádská skupina, migrační krize, evropská integrace, liberální demokracie

Visegrádská spolupráce zahájila svou činnost na počátku 90. let jako vyjádření snahy nových demokracií vzájemně si pomoci při dokončení jejich transformace pro vstup do západních politických struktur, především do NATO a Evropské unie. Přestože jsou Česká republika, Slovensko, Polsko a Maďarsko sousedé a ve 20. století sdílely podobné formativní historické zkušenosti, jejich zájmy postavené na ekonomických faktorech se do značné míry rozcházejí. Je proto naivní očekávat, že tato skupina utvoří v Evropské unii jednotný hlasující blok. Tato čtyřka docela často nenachází společné slovo ani v takových otázkách, jako je vnitřní trh, zemědělství, energetika či doprava. Mají rozdílné ekonomické systémy a někdy spolu vzájemně soupeří. Z tohoto důvodu Visegrádská skupina nehrála po většinu své existence v Evropské unii výraznější nebo viditelnější roli.

To se změnilo s migrační krizí v roce 2015. Nejenže čtyřka oponovala tzv. relokačním mechanismům pro žadatele o azyl (systém kvót), ale vlády Visegrádu se od počátku lišily od jejich západních partnerů i ve svém názoru na příčiny a řešení masové migrace. Zatímco západoevropští lídři a kancléřka Merkelová zdůrazňovali laskavé přijetí migrantů, kteří přijeli do Evropy, Visegrádská skupina tvrdila, že nejprve musí ustát vlna nelegální migrace. Postoj V4 ke krizi byl západoevropskými politiky a médii popisován jako odporující evropskému smyslu pro solidaritu, jako nelidský a xenofobní. O dva roky později ale nejenže skončil systém kvót neúspěchem (realizovala se méně než jedna pětina zamýšlených relokací), ale všichni vrcholní představitelé EU přežali rétoriku „utnutí“ migrační vlny a prevence nelegální migrace již ve třetích zemích.

Přestože Visegrád v mnoha západních zemích stále vyvolává negativní reakce, V4 je dnes považována za důležité uskupení na evropské politické scéně. Západní politici představitelé přijímají pozvánky na summity V4 a Jean-Claude Juncker, předseda Evropské komise známý svým chladným postojem k Visegrádské skupině, před summitem EU uspořádal pro premiéry zemí V4 večeři.

Negativní, snad až toxická image Visegrádu, jak by ji někteří nazvali, byla rozhodně alespoň částečně způsobena špatnou politickou komunikací a nešťastnou rétorikou ze strany představitelů V4. Silné

kritické výroky a odmítnutí, která nebyla doplněna konstruktivními návrhy, nepomohly západním politikům pochopit a ocenit postoje Visegrádu. Mimo restriktivní přístup k migraci se V4 proslavila kontroverzními ústavními kroky vlád v Budapešti a ve Varšavě. Tyto neliberální tendence jen posílily image Visegrádu jako zpátečnické skupiny postkomunistických zemí neschopných se integrovat do moderní, multikulturní, nepředpojaté Evropy.

Někteří čeští akademici a komentátoři z těchto důvodů navrhli, aby ČR Visegrádskou skupinu opustila, pokud si přeje pokračovat v prozápadním, liberálním směřování. Jakkoliv může Česko toto uskupení opustit, svou geopolitickou polohu ve střední Evropě ani své sousedy změnit nemůže. Navíc výsledky posledních parlamentních voleb ukázaly, že společenské postoje v České republice nejsou tak odlišné od ostatních Středoevropanů. Ať se nám to líbí či nikoliv, většina voličů si zvolila strany a hnutí, které si nepřejí začlenit ČR do jádra evropské integrace nebo do eurozóny, přejí si naopak zachovat restriktivní imigrační politiku a tvrdý postoj k islámskému extremismu.

Znamená to snad, že země Visegrádské skupiny (možná i Rakousko a další země regionu) jsou odsouzené k tomu, aby byly neliberálními demokraciemi s autoritářskými a anti-evropskými tendencemi? Zatímco hrozba demokratickým politickým institucím je zde patrná, nejsme rozhodně svědky nějakého předem určeného nebo nezvratného procesu. Vývoj ve střední Evropě jen ukazuje počáteční odpor proti věcem, jež jsou vnímány jako znaky příliš progresivní, globalizované a nejisté západní společnosti. Nakonec skepticismus k nadnárodní integraci, restriktivní imigrační politika a méně tolerantní přístup k islámskému terorismu nelze jednoduše odsoudit jako produkt primitivního populismu, protože se jedná o zcela legitimní politickou volbu.

Co lze v tomto kontextu očekávat od Visegrádské skupiny v budoucnosti? Je nepravděpodobné, že by hrála roli motoru další evropské integrace. Současní čelní představitelé zemí střední Evropy nevykazují znaky představivosti a ambice nutné k předložení ucelené vize budoucnosti Evropské unie. Obecné vnímání je navíc takové, že EU je danou geopolitickou realitou na evropském kontinentu, kterou pohání její největší velmoci, Německo a Francie. Členství v EU je proto přijímáno – spíše pragmaticky než s velkým nadšením – jako jediná možnost, jak si dostatečně zajistit své ekonomické a bezpečnostní zájmy. Hlubší evropská integrace importující progresivní politickou agendu do spíše konzervativních společností je vnímána jako podezřelý, nebezpečný, a tedy nežádoucí vývoj, jemuž by se mělo zabránit, nebo by se měl přinejmenším zmírnit. To však neznamená, že v reálu země V4 stojí v opozici ke každému integračnímu návrhu, protože ví, že takové chování by nebylo v klubu, jehož chtějí být součástí, udržitelné.

Z tohoto pohledu, ať se nám to líbí či nelíbí, slouží Visegrádská skupina jako brzda evropské integrace. Taková brzda ale může hrát několik úloh. Na jedné straně může být brzda destruktivní a rozvratná, na stranu druhou může zajistit zdravou a konstruktivní regulaci. Zdá se, že V4 brzdí spíše nekonstruktivně. V této chvíli Visegrád trpí nedostatkem pozitivní komunikace se západními partnery. Současné vlády, hlavně polská a maďarská, se zdají být zaměřené na domácí publikum bez ohledu na to, jaký dopad má jejich rétorika na vztahy se západními partnery.

V závěru si řekněme, jakou roli plní Visegrád pro Českou republiku. Podle Bezpečnostní strategie ČR má země dva životní zájmy: zajištění národní nezávislosti, suverenity a územní integrity, a to současně s liberálně-demokratickým politickým systémem. Oba zájmy budou ohroženy, pokud bude region střední Evropy rozdělený či znepřátelený a pokud se sousední země stanou neliberálními autoritářskými režimy. Je proto maximální prioritou české zahraniční a evropské politiky, aby V4 zůstala nedílnou součástí Evropské unie a NATO. To bude vyžadovat nejen opozici ke všem neliberálním či autoritářským tendencím, ale zároveň snahu umírnit příliš progresivní iniciativy, které by mohly v konzervativních státech střední Evropy vyprovokovat anti-evropský antagonismus. K dosažení tohoto cíle by Praha měla usilovat o vedoucí roli ve Visegrádské skupině a zajistit tak vlastní klíčové národní zájmy.

Doporučení:

- Česká republika by měla usilovat o vedoucí roli ve Visegrádské skupině, aby si tak zajistila své klíčové národní zájmy.
- Všechny liberální demokratické síly v zemích Visegrádské skupiny by měly posílit vzájemnou spolupráci a namířit své aktivity proti vzestupu autoritářského a anti-evropského populismu.
- Visegrádská skupina by měla přijmout konstruktivnější přístup k evropské politice, aby mohla efektivně ovlivňovat evropskou integraci a umírnovat příliš progresivní politickou agendu, kde hrozí, že ještě více odradí spíše konzervativní společnosti zemí střední Evropy.

Kapitola 5: Postupy při čerpání dotací ze Strukturálních fondů v České republice: neúspěchy a navrhovaná řešení

Lukáš Wagenknecht



Wilfried
Martens Centre
for European Studies



Konrad
Adenauer
Stiftung

Abstrakt: Česká republika by měla mít dostatečné zkušenosti s čerpáním evropských dotačních prostředků – zkušenosti z Phare, dotační období 2007–2013 nebo 2014–2020. Bohužel ani v jednom případě čerpání neprobíhalo bez zpoždění či nutnosti realokovat prostředky z důvodu jejich nedočerpání. Příčinou bylo buď zpoždění při zahájení čerpání, problémy s korupcí a ovlivňováním čerpání dotací ze strany zájmových skupin nebo z důvodu implementace změn struktury, která celý proces zpomalila či dokonce zastavila. Text se věnuje největším problémům, jimž Česká republika čelí, a navrhuje vhodné kroky vedoucí nejen k úspěšnému dočerpání současného programového období, ale také k úspěšnému zahájení dalšího období po roce 2020.

Klíčová slova: Strukturální fondy, dotace, dotační období, velké podniky, přerozdělení, zájmové skupiny, korupce

Úvod

Česká republika, oproti jiným členským státům, vykazuje vysokou nepřipravenost velkých infrastrukturních projektů ze strany státu – příkladem je nedostatek projektů na výstavbu dálnic nebo absence velkých infrastrukturních projektů ve vodohospodářské oblasti. Pokud je posouzeno, že operační program nedokáže zbytkovou alokaci vyčerpat, pak nastupuje další charakteristický nešvar, a to účelová realokace/přesun prostředků. Smysluplnost navržených realokací je mnohdy velmi diskutabilní.

Dalším velkým problémem České republiky je neschopnost implementační struktury eliminovat korupční jednání prostřednictvím systémového nastavení udělování dotací. Negativním příkladem je Regionální operační program Severozápad nebo některé kauzy ve Středočeském kraji (tzv. ROPy). V samotném operačním programu Severozápad bylo dle odhadů/auditů ovlivněno působením zájmových skupin až 70 % všech prostředků.

Česká republika v letech 1998–2016 rozdělila podle údajů v informačním systému centrální evidence dotací (CEDR) 1 677 905 dotací v hodnotě 4,2 bil. CZK mezi 236 454 příjemců. Dotace byly poskytnuty v rámci 3621 účelových dotačních titulů. Tyto souhrnné údaje zahrnují pouze část dotací, která byla poskytnuta na úrovni státních úřadů⁸. Skutečné objemy finančních prostředků na dotace byly bezesporu výrazně vyšší vzhledem k tomu, že český stát centrálně eviduje pouze dotace poskytnuté prostřednictvím státních institucí (nezahrnuje přehled dotací poskytnutých například v rámci regionálních operačních programů apod.)

Kromě evidence dotací resortu MF je zajímavý i údaj z přehledu dotací uveřejněného na internetových stránkách Strukturálních fondů (<http://www.strukturalfondy.cz>). V programovém období 2007–2013 byly ze Strukturálních fondů schváleny k přerozdělení prostředky ve výši přibližně 721,3 miliard CZK (26,7 miliard EUR; částka je bez domácího spolufinancování). Z této částky ČR dočerpala 96,4 %

⁸ Dle zákona č. 218/2000 sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

finančních prostředků, které měla k dispozici. Získala tedy 697 miliard CZK (25,8 miliardy EUR) a nevyužila zhruba miliardu eur, tedy 26,34 miliardy CZK. Dotace byly dle informací MMR (Strukturalní fondy 2012) poskytnuty v rámci 75 185 projektů, z toho 22 116 podnikatelským subjektům.

Vedle finančních toků přerozdělovaných prostřednictvím dotačních rozhodnutí je dalším výrazným nástrojem státu systém investičních pobídek. Od roku 1998 resort Ministerstva obchodu a průmyslu přerozdělil, respektive rozhodl o poskytnutí celkové zastropované veřejné podpory ve výši 293, 5 miliard CZK (Czechinvest 2017), které byly rozděleny v rámci 1095 dílčích investičních pobídek. Z toho bylo podpořeno 100 malých nebo středních podniků a 995 velkých podniků.

Kvalita čerpání (2007–2013, 2014–2020 – do roku 2017, odhad do roku 2020)

Programovací období 2014–2020 čerpání z prostředků EU provází obdobné negativní jevy jako v období předchozím. Jedním ze zásadních jevů, který obě programová období provázel, je časové zpoždění při rozjezdu a schvalování jednotlivých operačních programů. V tomto kontextu je však nezbytné zmínit, že Česká republika není jedinou zemí, která měla při schvalování operačních programů problémy. Je také vhodné připomenout, že v přípravě programovacího období 2014–2020 došlo ke zpoždění i na straně Evropské komise.

Vyhodnocení kvality čerpání je slabou stránkou jakéhokoliv systému čerpání dotací v České republice. V minulém programovacím období se problém kvalitativního hodnocení projevil především nedokonalou metodikou a nastavením tzv. monitorovacích indikátorů, které mnohdy nezohledňovaly potřeby veřejnosti nebo kvalitu samotného přínosu projektu. Proto se často stávalo, že jediným indikátorem projektu byl např. ukazatel délky (počtu kilometrů) infrastrukturní stavby, vůbec však nebral v potaz přínos projektu pro obyvatele, kteří budou výstup projektu využívat. I když se mohly kvalitativní parametry objevit v projektové žádosti (studie proveditelnosti, cost benefit analýzy, analýza trhu apod.), konečné vyhodnocení dopadů projektu již nebylo vyžadováno a realizováno. V konečném důsledku tak Česká republika systémově nemá přehled o kvalitativních dopadech realizovaných investičních a provozních projektů, na které vynakládá značné finanční prostředky.

Vyhodnocení kvality projektů v aktuálním programovacím prostředí by mělo doznat parametrických změn. Z pohledu přínosu však může být nejdůležitějším negativním jevem nastavení priorit, které neodráží skutečné potřeby veřejnosti. V tom případě by i při kvalitní metodice hodnocení dopadů a výstupů projektu mohlo dojít k tomu, že budeme mít zpětnou vazbu o projektech spolufinancovaných v řádech stovek milionů korun, jimž chybí pozitivní dopady.

Potřebuje ČR velké infrastrukturní projekty? Jak na to?

Jedním ze zásadních problémů čerpání prostředků ze strukturálních projektů je nedostatek kvalitních projektů. Jde o to, že již samotná příprava realizace investiční stavby v Česku vyžaduje relativně dlouhé časové období. V žebříčku Světové banky, který řadí země podle délky stavebního řízení, obsadila Česká republika 130. příčku z celkového počtu 190 hodnocených zemí. Umístila se tak na úrovni například Papuy-Nové Guiney nebo Portorika. Podle komentářů zástupců Hospodářské komory výrazné zlepšení tohoto problému nepřinesla ani poslední novela stavebního zákona.

Dalším problematickým procesem při realizaci infrastrukturních projektů je zákon o veřejném zadávání. Je pravdou, že významná část požadavků zákona je implementací evropské směrnice 2014/24/EU, o zadávání veřejných zakázek. V případě veřejného zadávání se současně k požadavku na urychlení procesu uzavření smlouvy s nejhodnějším dodavatelem připojuje požadavek na transparentnost celého procesu, který může být v mnoha případech v kontrastním postavení.

Nastavení implementační struktury aneb jak omezit vlivové skupiny a korupci?

Implementační struktura předchozích dotačních období každému operačnímu programu přisuzovala jeden řídicí orgán. Tento orgán měl v gesci a byl odpovědný za všechny udělené dotace příjemcům. Odpovídal tedy za proces schvalování i za proces čerpání včetně realizace kontroly čerpání (Strukturalní fondy 2006). Takový model ve skutečnosti přisuzoval značnou autonomii například řídicím orgánům, tzv. ROPům, a to i přes existenci Auditního orgánu (tzv. AO) nebo Platebního a certifikačního orgánu (tzv. PCO).

K závěru předchozího programového období a začátkem současného programovacího období došlo k několika změnám. Byla posílena role kontrolního orgánu neboli AO. Snahou bylo, aby AO dosáhl výrazného vyčlenění z organizační struktury Ministerstva financí, čímž by se zajistila nezávislost na ministři nebo vládě. Zda vyčlenění AO bylo reálným přínosem pro zajištění nezávislosti v rozhodování, by bylo nutné ověřit samostatným výzkumem, který by mezi sebou měl porovnat jednotlivá čerpací období a vliv kontrolních mechanismů.

Další významnou změnou oproti předchozím dotačním obdobím bylo posílení Národního orgánu pro koordinaci reprezentovaného Ministerstvem pro místní rozvoj (tzv. NOK). Původní myšlenkou bylo zajistit jednotné rozhodování mezi jednotlivými řídicími orgány neboli lepší předvídatelnost pro žadatele, zjednodušit proces administrace i realizace projektu a v neposlední řadě nabídnout jednotné prostředí pro žadatele. Tento sjednocovací proces byl zahájen poněkud nešťastnou zakázkou na Monitorovací systém (tzv. MS2014+) (Nejvyšší kontrolní úřad 2017).

Dodnes neznáme verdikt protikorupční policie, která tuto zakázku vyšetřuje. Jisté je jen to, že s velkou pravděpodobností Evropská komise nebude chtít certifikovat/uhradit náklady na MS2014+.

Diskutabilní je také funkčnost samotného systému a to, zda zjednodušuje proces čerpání žadatelům nebo administrátorům – viz zpráva NKÚ. NOK dále mnohdy nedokázal naplnit roli koordinujícího orgánu, protože jeho expertní kapacita ve vztahu k jednotlivým operačním programům je nedostačující. Administrace tzv. měkkých projektů a tvrdých projektů je zcela odlišná a v různých fázích vyžaduje odlišné znalosti. Například odborník na vzdělávací projekty není dostatečně připraven dohlížet na realizaci technologicky náročných infrastrukturálních projektů typu dálnic či vodohospodářských kanalizací.

Nové nastavení administrace dotací nijak zvlášť nenabízelo nové nástroje eliminující vliv zájmových skupin či omezení korupce. Pokud některá opatření byla přijata, pak se zpravidla jednalo o kosmetické změny. V některých případech zájmové skupiny měly daleko více prostoru ovlivnit nastavení dotací než v předchozím období. Příkladem je kauza úpravy pravidel v operačním programu OP-PIK. Úředníci Ministerstva průmyslu a obchodu na základě žádosti Svazu chemického průmyslu zastoupeného Petrem Cingrem (prezident SCHP ČR a místopředseda představenstva Agrofertu) a po politickém tlaku, k němuž mělo dojít v prostorách Poslanecké sněmovny PČR, navýšili procentuální podíl dotací pro větší podniky (neovlivni.cz 2016 a Slonkova 2016).

Určitou nadějí je pak Zákon o státní službě, který řadovým úředníkům nabízí definitivu a osobní odpovědnost za jednotlivá rozhodnutí. Takto by mělo docházet k rozhodování na základě odborného posouzení ze strany úředníků a s vědomím případného budoucího postihu. Nově se tedy nabízí prostor pro případné odmítnutí realizace kontroverzního rozhodnutí na přání aktuálního vedení. Poslední vývoj a vyjádření náměstka ministra vnitra pro státní službu Josefa Postráneckého ovšem svědčí o tom, že se zvažuje další novelizace zákona, jež by měla odejmout odborným náměstkům definitivu (ČT24 2017). Touto změnou může dojít k účelové výměně náměstka, který se případně znelíbí novému vedení. Tento postup může znamenat krok zpět v oblasti „odpolitizování“ státní správy.

Slouží dotace v ČR velkým podnikům nebo střední třídě?

Jedním ze systémových problémů poskytování dotací ze strany Českého státu je dlouhodobá podpora velkých podniků. Vzhledem k tomu, že dotace podnikatelského prostředí obecně pokrývají tržní prostředí, může být jedním z negativních dopadů jak strukturálních fondů, tak národních dotačních titulů dlouhodobá deformace podnikatelského prostředí. Z analýzy konečných vlastníků, kteří ovládají největší podnikatelské holdingy, je zřejmé, že tyto subjekty dlouhodobě čerpají dotace. Taková forma podpory v případě velkých podniků vylepšuje cashflow a zisk, korporace mají následně volné prostředky na rozšiřování podnikatelských aktivit. Svým přístupem český stát dlouhodobě nastavuje prostředí, kdy v konkurenci trhu drobné a střední podniky vedle korporací podporovaných státem nemohou uspět. Jako obdobný problém se jeví také poskytování investičních pobídek velkým podnikům.

Závěr

Dotační politika státu v České republice postrádá koncepční přístup a svým nastavením a rozsahem (enormní objem finančních prostředků ze strukturálních fondů) napomáhá tzv. korporativismu. Zejména u podnikatelských projektů spolufinancovaných ze strukturálních fondů převažuje přístup „hlavní je čerpat“ nad samotným smyslem poskytované podpory a jejími dopady. Do budoucna by bylo vhodné, aby stát své úsilí koncentroval směrem k narovnání podnikatelského prostředí zejména prostřednictvím snižování administrativní zátěže pro podnikatele. V případě dotační politiky státu by pro zachování střední třídy bylo vhodné zaměřit se na malé a střední podniky. Stát by měl přijmout opatření, poučit se z programového období 2007–2013, efektivněji nastavit implementační strukturu a snižovat korupční potenciál. Nejvýznamnějším doporučením je příprava velkých infrastrukturních projektů, které by mohl stát realizovat po roce 2020, tedy v programovém období následujícím až po současném období 2014–2020.

Doporučení

- Inspirovat se v jiných členských zemích a nastavit jednoduchou implementační strukturu, která zaručí zahájení čerpání hned na začátku dotačního období.
- Věnovat dostatečnou kapacitu a pozornost tomu, aby se Česká republika poučila z období 2007–2013 a 2014–2020.
- Vyhnout se experimentům z roku 2014 – posílení role NOK, výběrové řízení na Monitorovací systém MS2014+ atd.
- Nastavit limitní stropy pro čerpání dotací u velkých podniků.
- Provést systémovou změnu strategického řízení státu v oblasti poskytování dotací se zaměřením na projektové řízení ve střednědobém horizontu.
- Při nastavování jednotlivých dotačních titulů nastavit měřitelná kritéria pro vyhodnocení přínosů projektu. Současně je nezbytné je následně vyhodnocovat a průběžně a pružně na základě výsledků upravovat dotační koncepci státu.

Kapitola 6: Změna klimatu v politice ochrany životního prostředí České republiky

Lucie Tungul



Wilfried
Martens Centre
for European Studies



Konrad
Adenauer
Stiftung

Abstrakt: Boj s klimatickými změnami, které způsobuje lidská aktivita, je jednou z priorit *Státní politiky České republiky pro roky 2012–2020*. Ochrana klimatu vyžaduje globální přístup, při němž nelze upozadit konkrétní aktivity jednotlivých zemí. V této kapitole jsou uvedeny důvody, proč je otázce změny klimatu potřeba věnovat v českém prostředí pozornost, jaké závazky si země vzala a jak se jí daří je plnit, a ze závěrečného srovnání je patrné, jak se tomuto problému věnují programy českých parlamentních pravicových stran a hnutí ANO, které ve vládě v letech 2013–2017 drželo post ministra životního prostředí.

Klíčová slova: změna klimatu, skleníkové plyny, EU, adaptace, mitigace

Úvod

Současný stav politiky ochrany životního prostředí v České republice ovlivňují tři faktory – zaprvé dědictví socialistického režimu, zadruhé demokratizace a transformace k tržní ekonomice a zatřetí přístupová jednání a vstup do EU v roce 2004, přičemž členství v EU mělo na současnou podobu ochrany životního prostředí největší dopad vlivem harmonizace evropské legislativy s tou národní. V současné době její směřování definuje *Státní politika pro roky 2012 až 2020*, která vytyčila šest priorit. Jsou jimi klima, ovzduší, udržitelné využívání zdrojů, biodiverzita, krajina a bezpečné prostředí. Navzdory nepopíratelnému pozitivnímu vývoji posledních pětadvaceti let nelze současný stav považovat za uspokojivý. Problémy politiky životního prostředí v ČR je možné shrnout do následujících pěti skupin – nadměrná regulace, konflikt zájmů, převažující extenzivní přístup, nevyváženost a podfinancování (Bízek n.d.). Tato kapitola se zaměřuje na důvody, proč je otázce změny klimatu v českém prostředí potřeba věnovat pozornost, jaké závazky si země vzala a jak se jí daří je plnit, a v závěru porovnává, jak se tomuto problému věnují programy českých demokratických pravicových stran a hnutí ANO, které ve vládě v letech 2013–2017 drželo post ministra životního prostředí, a tudíž na podobu této agendy mělo největší vliv.

Klimatická změna

Otázka změny klimatu, především téma globálního oteplování, je jedním z hlavních bodů zájmu české i evropské environmentální politiky. Zatímco v historii Země se vždy střídala období teplejší a studenější, vědce vede k obavám zejména rychlý nárůst koncentrace oxidu uhličitého a metanu v ovzduší, k němuž došlo v posledních několika desetiletích. V ovzduší se vyskytují i nové skleníkové plyny, jejichž koncentrace také rychle roste. Tyto jevy jsou důsledkem industrializace, intenzivního využívání fosilních paliv, zemědělství a hospodaření s přírodními zdroji, jsou tedy ovlivněny lidskou činností. I když vědci nejsou schopni kvůli komplikovanosti celého systému určit, jaký podíl na změně klimatu má lidská činnost v porovnání s dalšími přirozenými změnami klimatu, expertní odhad v roce 2007 činil 90 % a letos již

95 % (změnaklimatu.cz n.d.). Neschopnost tento podíl přesně určit nesnižuje závažnost lidského faktoru a neoslabuje potřebu tento vliv omezit.

Lidská činnost a přírodní aktivita Země vedou k oteplování, které má zase opačně vliv na celou řadu lidských aktivit a životní prostředí člověka. Oteplování je prokázáno skutečností, že poslední tři desetiletí byla nejteplejší od začátku měření v roce 1850. Teplejší je i atmosféra, stoupá teplota na souši i teplota oceánů, uhýbá led na pevnině i v Arktidě, hladina oceánů stoupá (Ibid). Ekonomický dopad je nepopíratelný a řada přírodních katastrof v tomto roce ukazuje, jak výrazně může zasáhnout do našich životů. Zatímco aktivity vedoucí ke snížení vlivu lidské činnosti na skleníkové plyny a investice do nových technologií jsou ekonomicky náročné, budoucí řešení dopadů živelných katastrof způsobených klimatickými změnami budou ještě mnohem nákladnější. Právě extrémní počasí, které jen v letošním roce stálo mnoho životů a poškodilo ekonomiky zasažených zemí, zvyšuje zájem veřejnosti o tuto problematiku.

Odhad škod hurikánu Harvey, který v září 2017 zasáhl oblast Karibiku, Latinské Ameriky a USA, dosahuje 65 až 190 miliard dolarů. Pokud by se potvrdil nejvyšší odhad škod, stal by se tak nejdražší přírodní katastrofou v dějinách USA a mohl by spolu s hurikánem Irma snížit HDP v jednom čtvrtletí o 0,6–0,8 %. Devět z deseti nejnákladnějších hurikánů, které zasáhly atlantické pobřeží USA, udeřilo v posledních 16 letech. Mezi evropská přímořská města, jimž v důsledku klimatických změn do roku 2050 nejvíce hrozí zaplavení, patří Neapol, v severní Africe pak Alexandrie (World Bank 2013). Přestože se toto nebezpečí netýká přímo České republiky, mají klimatické změny nepřímý globální dopad v podobě nedostatku potravin, migrace obyvatel, politické destabilizace atd. Vysoká míra globální spolupráce a zodpovědnosti je tedy zapotřebí nejen vůči celosvětovému boji s lidskou činností, která narušuje klima, ale také v aktivní přípravě na obranu před přírodními katastrofami, jež by minimalizovala důsledky dopadu těchto katastrof na obyvatele a ekonomiku. Tento faktor je o to důležitější, že největší ohrožení se týká zemí s nejvyšším nárůstem populace, států sociálně a ekonomicky slabých, s nedostatečnou infrastrukturou, nedostatečnými finančními prostředky, se špatně fungující státní správou (ČHMÚ n. d.), které sousedí s dalšími slabými státy, což ještě zvyšuje jejich bezpečnostní rizikovost.

Na globální úrovni změnu klimatu ošetřuje tzv. Pařížská dohoda, která nahrazuje Kjótský protokol, podepsaná 195 účastníky Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu a ratifikovaná 168 zeměmi (říjen 2017). Pařížská dohoda vstoupila v platnost v roce 2016, přestože se objevují pochyby o její schopnosti naplnit své cíle, dokud mimo jiné nedojde k výrazné změně ve sdílení technologií mezi rozvinutými a rozvojovými zeměmi, jedná se o významný dokument, protože se v případě snížení emisí konkrétně zavázaly nejen vyspělé země světa, ale také země rozvojové, což je hlavní rozdíl proti Kjótskému protokolu. V tomto směru Dohoda zavazuje k dosažení tzv. uhlíkové neutrality, což znamená odstranění fosilních paliv a v konečném důsledku i rekonstrukci celé ekonomiky (Moldán in TOP 09 2016).

Změna klimatu v ČR

Při hodnocení změny klimatu v České republice se mimo sledování dlouhodobých průměrných teplot berou v potaz též extrémní teploty, změny v množství srážek a jejich rozložení v čase a prostoru (klimatická změna 2016). Největší dopad na český „příspěvek“ ke změně klimatu mělo socialistické hospodářství. Preference těžkého průmyslu, velké nároky na energetickou spotřebu a využití fosilních paliv, silné znečištění ovzduší průmyslem, kolektivizace zemědělství včetně scelování krajiny na obrovské lány a regulace vod patří mezi některé z významných faktorů, s jejichž důsledky se země dodnes potýká, podobně jako se znečištěním ovzduší a erozí půdy. Přitom zrovna ochrana půdy „je základní podmínkou úspěchu Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách České republiky“ (Valenta 2016).

Potřeba připravit se na dopady změny klimatu vedla k přijetí *Adaptační strategie ČR* (klimatická změna n.d.), na niž navázala *Strategie adaptace hl. m. Prahy na změnu klimatu*. Strategie má „zmírnit dopady změny klimatu přizpůsobením se této změně v co největší míře, zachovat dobré životní podmínky a uchovat a případně vylepšit hospodářský potenciál pro příští generace“ (Ministerstvo životního prostředí n.d.). Byla vypracována na základě Bílé knihy Evropské Komise *Přizpůsobení se změně klimatu: směřování k evropskému akčnímu rámci* z roku 2009 a zaměřuje se na sektory, kde lze očekávat největší dopad změny klimatu, jako je energetika, zemědělství, turistika, zdravotnictví či ochrana přírody. Na vědecké úrovni se změně klimatu věnuje *Národní klimatický program*.

V rámci tří přístupů ke klimatické změně, spočívajících v prevenci, adaptaci a mitigaci, je nutné nejen bojovat s faktory lidské činnosti, která ke klimatické změně vede (mitigace), ale také se na tyto změny připravit (adaptace), neboť mitigace je možná jen po extenzivním a dlouhodobém přístupu vyžadujícím globální spolupráci. V České republice by negativní dopad změny klimatu (které má i pozitivní stránky jako snížení spotřeby energie na topení a delší letní turistická sezóna) znamenal častější a ničivější povodně. Velké povodně v roce 1997 a 2002 přinesly extrémní ekonomické škody (3 % HDP v daném roce) i oběti na životech.

I v případě adaptace je však potřeba myslet globálně. Regionálně pojatá řešení mohou být nejen neúčinná, ale dokonce ještě nákladnější než neakce (Svoboda 2016). Na druhou stranu nicnedělání a řešení dopadů by bylo mnohem nákladnější než nalezení globálních řešení (Koželouh in TOP 09). Vědci modelu CzechAdapt z Ústavu výzkumu globální změny se na základě výpočtů domnívají, že Českou republiku zasáhne dopad změny klimatu až ve druhé polovině století, kdy ovšem bude změna dramatická; především se bude týkat rostoucích teplot a sucha, proto bude její největší dopad na zemědělství (ČT24 2016), ale také na města, která budou trpět afektem tzv. tepelného ostrova či zvýšeným nebezpečím záplav. V této souvislosti hrozí větší výskyt některých nemocí, jako například lymfské boreliózy šířené klíšťaty (CENIA n.d.).

V rámci boje se změnou klimatu by se do roku 2030 měly snížit emise skleníkových plynů oproti roku 1990 o 40 %, dále by se měla zvýšit energetická účinnost a posílit využití energií z obnovitelných zdrojů. Do roku 2014 Česká republika dosáhla snížení o 37 % proti referenčnímu roku 1990. Tento faktor spolu

s výrazným zlepšením kvality životního prostředí po roce 1989 vede k pocitu, že stav životního prostředí v České republice je dobrý, i když vláda v letech 2013–2017 věnovala této problematice jen malou pozornost. Přitom data ukazují, že v některých oblastech je na tom Česká republika v porovnání se zeměmi EU velmi špatně. Česká republika vyprodukuje 14,2 tuny skleníkových plynů na obyvatele ročně, tudíž je jedním z největších znečišťovatelů v EU (o 35 % více než je evropský průměr), přičemž nejvíce vyprodukuje energetika (40 %), průmysl (32 %) a doprava (12 %) (Sutlovičová n.d.). Emisní náročnost české ekonomiky byla v roce 2012 o 69,3 % vyšší než průměr EU28 (CENIA 2014).

Propojenost s dalšími sektory

Pro správné nastavení politiky ochrany klimatu je potřeba jasné propojení s dalšími sektorovými politikami, zejména energetikou, průmyslem, zemědělstvím a dopravou. Energetický sektor je v ČR největším zdrojem znečištění ovzduší. Vodní elektrárny se podílí na výrobě energie jen 4,61 % a větrné a solární elektrárny 3,12 %, zatímco tepelné elektrárny na hnědé uhlí 40,15 % a na černé uhlí 5,97 % (celkem 46,12%), jaderné elektrárny pak 35,87 %. Z neobnovitelných zdrojů tak vyrobí 82 % energie (elektrina.cz 2014). Pozitivní je snižování podílu tepelných elektráren, které nejvíce zatěžují životní prostředí – ještě v roce 1999 byl jejich podíl 77 procent.

Ochrana klimatu je úzce spojena s energetikou. V roce 2012 Komise přijala Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU o energetické účinnosti (EED), která má zvýšit energetickou účinnost v EU o 20 %, a tím přispět ke snížení celosvětové emise skleníkových plynů negativně ovlivňujících klima. Na jejím základě musí ČR v tříletých intervalech předkládat národní akční plány odhadující úspory energií v celé řadě sektorů od průmyslu a zemědělství po bytovou výstavbu. Článek 7 Směrnice určuje povinné zvyšování úspor ve výši 1,5 % objemu ročního prodeje energie koncovým zákazníkům. Tato povinnost se týká distributorů a maloobchodních prodejců energie. Druhou možností je tzv. alternativní schéma, kdy na sebe převezme odpovědnost stát a závazek naplňuje formou politických opatření. ČR si zvolila druhou možnost. Současný čtvrtý aktualizovaný *Národní akční plán energetické účinnosti* (NAPEE) z března 2016 ustavil orientační plán úspor na 50,67 PJ. Přestože energetická náročnost v ČR klesá, je stále nad úrovní průměru EU. V letech 2000–2017 se zlepšila o 17,7 %, u domácností dokonce o 23 %, v dopravě ale jen o 7,8 %, což bylo způsobeno rozvojem osobní dopravy na úkor té hromadné, jistým faktorem byl i dovoz levných vozidel ze západní Evropy. Primární energetická náročnost je v ČR o 42,4 % vyšší, než je průměr EU28 (2012) (Odyssee-Mure 2015).

Česká republika má v porovnání s ostatními zeměmi EU relativně nízkou závislost na dovozu energie (pod 50 %), což souvisí s velkým využitím fosilních zdrojů. Ačkoliv stoupá podíl obnovitelných zdrojů, nejedná se o jejich nárůst, který by výrazněji ohrozil pozici fosilních zdrojů, a to navzdory výrazným dotacím. Nadprůměrná energetická náročnost poškozují českou ekonomiku v porovnání s ostatními zeměmi EU i globálně, protože ochromuje konkurenceschopnost země.

Mezi další významné oblasti patří průmysl a zemědělství či doprava. U průmyslové politiky je potřeba více využívat šetrné technologie a aplikovat environmentální řízení. Patří sem i podpora ekologického značení a podpora ekoprůmyslu. U zemědělství bylo možné zaznamenat rostoucí podíl ekologického zemědělství. Na počátku desetiletí se pohyboval kolem dvou až tří procent, na konci roku 2010 to bylo již deset procent celkové orné plochy (businessinfo.cz 2011). Tím byl výrazně překonán limit stanovený akčním plánem ČR pro roky 2004 až 2010, který byl stanoven na pět procent. V roce 2015 obhospodařovali ekologičtí zemědělci 40 % trvalých travních porostů, 2% orné půdy a 10 % trvalých kultur jako sady, vinice a chmelnice (bioinfo.cz 2016). Zemědělství může sloužit jako příklad dobré spolupráce mezi vědou a zemědělci, kdy například projekt webového portálu www.intersucho.cz měl velký úspěch v zemědělství i lesnictví a vedl za podpory Akademie věd k vybudování obecnějšího informačního portálu klimatickazmena.cz (Svoboda 2016). U dopravy je nutné změnit podíl osobní a veřejné dopravy ve prospěch druhé uvedené, posílit využití železnic, elektromobilů, podpořit budování pěších stezek a cyklostezek.

Politická debata

Českou veřejnou debatu provází spory o globálním oteplování, jež bývá často zpochybňováno bývalým prezidentem Václavem Klausem. Tyto hlasy se objevují i u některých dalších politických představitelů a subjektů. V době přípravy současného akčního plánu řídila ministerstvo ŽP ODS, jejíž volební program v té době stanovil, že ekologie by neměla bránit ekonomickému růstu, čímž zpochybňovala globální oteplování jako teorii, a ne vědecký fakt: „Naším tématem není diskuse o tzv. ‚globálním oteplování‘. Nemůžeme s poukázáním na údajné klimatické změny činit taková opatření v ekonomice, která ji znevýhodní a prodraží, což by se projevilo především v peněženkách spotřebitelů“ (ODS 2011). Volební program v roce 2017 otázku ochrany klimatu přímo nezmiňuje, ale mluví o podpoře konkurenceschopných obnovitelných zdrojů, ochraně vod, podpoře nových technologií vedoucích ke snížení energetické zátěže, podpoře elektromobilů a veřejné dopravy (ODS 2017).

TOP 09 naopak v programu opakovaně problém životního prostředí řeší. Ve svém hodnotovém desateru uvedla: „Cítíme politickou i osobní odpovědnost za správu naší země; nechceme, aby nás budoucí generace měly v opovržení za její zanedbání... Budeme dodržovat zásady trvale udržitelného rozvoje, včetně péče o životní prostředí“ (TOP 09 n.d.a). V programových východiscích a principech pravila, že je strana povinná „dodržovat zásady trvale udržitelného rozvoje, pečovat o zlepšování životního prostředí a být aktivní v úsilí zabraňujícím nebezpečným klimatickým změnám, klást důraz na úspory energie ve všech oblastech lidské činnosti. Zvyšovat podíl energie z obnovitelných zdrojů“ (TOP 09 n.d.b). Volební program TOP 09 pro rok 2017 věnuje klimatické změně podkapitolu v rámci ochrany životního prostředí. Zaměřuje se zejména na snížení emisí skleníkových plynů skrze nové technologie. Změnu klimatu řeší i dlouhodobý program TOP 09 Vize 2030, kde ji spojuje s ochranou krajiny za omezení fragmentace a zajištění biologické rozmanitosti, což vyžaduje spolupráci zemědělců a opatrnost při urbánním plánování;

školy by měly podporovat etické chování ke zvířatům; je nutné chránit podzemní vody; zlepšovat stav lesů a podporovat rodinné farmy (TOP 09 n.d.c).

KDU-ČSL ve volebním programu v roce 2013 klimatickou změnu ani globální oteplování neřešila. Otázce životního prostředí se věnovala jen velmi zběžně, kde za zmínku z pohledu ochrany klimatu stojí jen závazek důsledně implementovat evropské standardy ochrany životního prostředí. Prosazuje jadernou energii i tepelné elektrárny, přestože v rámci boje za ochranu klimatu podporuje obnovitelné zdroje a zvyšování energetické účinnosti (KDU-ČSL 2013). Ve volbách do EP v roce 2014 podpořila vytvoření evropského energetického trhu. Ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2017 volební program KDU-ČSL řeší životní prostředí až v závěru dokumentu v rámci konceptu trvale udržitelného rozvoje, ekonomické ekologie a ekologické ekonomiky a aktivní ochrany prostředí v souladu s normami EU. Více se vybraným aspektům věnuje v kapitolách energetika a doprava, kde jsou prosazovány elektromobilita, chytré sítě a vývoj a využití nových technologií nebo podpora železniční a cyklistické dopravy (KDU ČSL 2017).

Ve vládě Bohuslava Sobotky spadal rezort životního prostředí pod hnutí ANO 2011. V evropských volbách v roce 2014 spojovalo ANO ochranu klimatu především s členstvím České republiky v EU, kde na jednu stranu prosazovalo, aby EU globálně tlačila na přijetí strategií bojujících se změnou klimatu, ale na druhou stranu varovalo před příliš ambiciózními cíli pro členské země EU, které měly podle hnutí omezit ekonomický růst, pokud nejsou tyto závazky platné celosvětově (ANO 2014). Program pro volby do Poslanecké sněmovny v roce 2017 otázku změny klimatu ani globálního oteplování nezmiňuje, i když má samostatnou kapitolu řešící životní prostředí, kde největší prostor věnuje ochraně vod (ANO 2017).

Doporučení

- Zvýšit povědomí veřejnosti o hrozbách změny klimatu a posílit toto téma ve veřejné diskusi.
- Podporovat vědu a výzkum vedoucí k vývoji nových technologií snižujících emise skleníkových plynů; podporovat propojení vědy a její konkrétní aplikace v průmyslu, energetice, dopravě a zemědělství.
- Upevnit možnost spolupráce při prosazování legislativy posilující prevenci, mitigaci a adaptaci v otázce změny klimatu u všech demokratických pravicových stran.

Kapitola 7: Reforma českých důchodů a bezradnost Sobotkovy vlády

Lukáš Kovanda



Wilfried
Martens Centre
for European Studies



Konrad
Adenauer
Stiftung

Abstrakt: Text se zaměřuje na počínání Sobotkovy vlády v oblasti penzijní reformy v ČR. V kontextu stručného hodnocení analýzy důchodových systémů v zemích Latinské Ameriky a střední a východní Evropy, kterou připravil Úřad vlády ČR na sklonku funkčního období Sobotkovy vlády, autor kritizuje bezradný přístup končící vlády. Jejím jediným zásadním návrhem, jak čelit očekávaným znatelně nepříznivým důsledkům populačního stárnutí po roce 2030, je zvýšení daní. Text přitom argumentuje ve prospěch reformy penzijního systému, jež by svou razancí výrazně překročila meze, které si opatrnicky – a i proto neúspěšně – v rámci hledání konsensu stanovila vláda Petra Nečase. Právě výsledek jejího úsilí o reformu důchodového systému Sobotkova vláda bez adekvátní náhrady zlikvidovala.

Klíčová slova: důchodová reforma, druhý pilíř, veřejné finance, populační stárnutí, zadlužení ČR

Úřad vlády ČR v roce 2017 publikoval analýzu *Penzijní reformy od Chile po středovýchodní Evropu*. Kolektiv autorů v ní kriticky rozebírá více než tři desetiletí trvající trend reforem penzijních systémů, od konce 80. let přibližně do poloviny této dekády 21. století. Klíčovým cílem je autorům doložit, že reformy penzijního systému prováděné zejména v zemích Latinské Ameriky a středovýchodní Evropy nebyly úspěšné. „Namísto toho, aby schodek veřejných financí vyrovnaly, tento schodek prohloubily,“ konstatují autoři (ÚV 2017: 11). Jedním z důvodů údajně bylo to, že dostatečně nebraly v potaz takzvané náklady přechodu, tedy náklady spojené s přechodem k systému soukromých penzí. Analýza prostřednictvím zasvěcení čtenáře do mezinárodního kontextu reformního úsilí v oblasti penzijních systémů otevřeně hájí klíčový krok vlády Bohuslava Sobotky v dané oblasti, a sice zrušení takzvaného druhého pilíře. Předkládá řadu důvodů, proč byla jeho likvidace správným krokem.

Bohužel ve věci vlastního návrhu, co tedy nyní, po likvidaci druhého pilíře vlastně s důchody činit, je analýza neporovnatelně skoupější. Při své délce dosahující takřka 150 stran vlastním konstruktivním návrhům věnuje jen pár vět. Tváří v tvář skutečnosti, že Sobotkova vláda nebyla schopna penzijní reformu provést, odpovídají autoři analýzy v tom smyslu, že „řešení současných a budoucích otázek spjatých s penzijním systémem nesouvisí nijak nutně s nějakou domnělou „velkou“ reformou, a je na ně možné reagovat prostřednictvím řady významných parametrických úprav systému, včetně zvyšování podílu HDP vydávaného na starobní a další penze a posilování změn takzvaného třetího pilíře“ (ÚV 2017: 123). V samém závěru textu to ještě poněkud ozřejmují, když připouštějí, že „financování důchodového systému je třeba zajistit prostřednictvím dalších daňových příjmů“ (Ibid: 125). Přitom „podporu penzistů je možné realizovat také prostřednictvím dalších mechanismů „vně“ samotného penzijního systému, a to například snížením nebo odstraněním nákladů na cestování po železnici či autobusovou dopravou, snížením doplatek na léky nebo prostřednictvím slev na kulturní aktivity“ (Ibid).

Je to právě tento až bezradně působící závěr, který jinak obsáhlou a fundovaně zpracovanou analýzu degraduje. Poté, co je podrobeno kritice – byť argumentačně bohatě – reformní úsilí vlády Petra Nečase, spočívající nejvýrazněji v zavedení druhého pilíře, předkládá úřad Sobotkovy vlády vlastně až prostinké

„řešení“. Reformy penzí není třeba, postačí, když se zvýší daně. I navrhované zlevnění dopravy, léků či kultury totiž ve výsledku nezaplátí nikdo jiný než daňový poplatník, který bude muset zalátat nutně navýšený rozpočtový deficit.

Navíc analýza, ač je bezpochyby obsáhlá a fundovaná, není ve svém vyznění nevyčleněná. Jen těžko by tedy v akademickém prostředí naplnila kritéria standardní odborné práce, mezi něž náleží komparace jednotlivých úhlů pohledu, i těch zcela protichůdných, na danou problematiku. Příkladem je samotné pojetí ústředního tématu analýzy, kterým je důchodová reforma provedená v Chile v 80. letech. Účinnost chilského penzijního systému označuje analýza za „nanejvýš částečnou“ (Ibid: 125). V dalším textu pak Chile autorům slouží jako klíčový příklad nehodný následování, na němž demonstrují nakonec i správnost rozhodnutí Sobotkovy vlády zlikvidovat druhý pilíř. Chilský penzijní systém je zvláště v posledních letech častým terčem kritiky obecněji. Mezinárodní měnový fond ve své studii z roku 2017 přesto uvádí, že tento systém je „postaven na solidních základech“ (MMF 2017: 16), přičemž zlepšující úpravy, které studie fondu hodnotí nebo zmiňuje, jsou rázu parametrického, nikoli paradigmatického. Už jen ve světle tohoto přístupu MMF nelze celkové líčení stavu chilského penzijního systému ze strany úřadu Sobotkovy vlády hodnotit jako vyvážené.

Přítom populační stárnutí České republiky bude v nadcházejících desetiletích představovat zásadní riziko udržitelnosti tuzemských veřejných financí a vyvážená diskuse nad další podobou důchodového systému je tedy kýžená. Ohrožení udržitelnosti veřejných financí ČR souvisí s budoucím nepříznivým vývojem jak na straně výdajové, tak příjmové. Na výdajové straně zatíží veřejné finance zejména růst objemu vyplácených starobních penzí a také vzestup výdajů na veřejnou zdravotní péči. Na příjmové straně se negativně projeví růst podílu osob v důchodovém věku, který způsobí snížení počtu pracovních sil a tím i snížení příslušného daňového inkasa (ČNB 2017).

V současnosti je zadlužení České republiky v poměru k hrubému domácímu produktu v kontextu situace v EU znatelně podprůměrné. V dalších patnácti letech navíc tento poměrný ukazatel bude ještě dále klesat. Avšak od 30. let lze očekávat jeho opětovný nárůst, způsobený primárně rostoucími výdaji na starobní penze a zdravotnictví a také zpomalujícím ekonomickým růstem. Při předpokladu zachování současné situace, tedy mj. při neprovedení důchodové reformy, dosáhne v roce 2060 poměr vládního zadlužení k HDP nejpravděpodobněji úroveň 93 procent. Schodek veřejných financí bude v takovém případě setrvale překračovat úroveň tří procent HDP (jedno z maastrichtských kritérií pro přijetí eura) počínaje rokem 2044, přičemž v roce 2060 převýší úroveň šesti procent HDP. Takový výhled vývoje veřejných financí ČR nelze hodnotit jako udržitelný. Zhoršení stavu veřejných financí povede k růstu výnosů dluhopisů vlády ČR, a tedy k dalšímu zatížení tuzemských veřejných financí v podobě vyšších nákladů na obsluhu dluhu. Pro finanční sektor ČR, významného věřitele vlády ČR, představuje růst výnosů českých vládních dluhopisů potenciální systémové riziko (ČNB 2017).

Důchodová reforma, jakkoli její realizace není akutní nutností, tedy v dlouhodobém pohledu představuje zcela zásadní předpoklad zachování udržitelné trajektorie českých veřejných financí. Sobotkova

vláda, zjevně vědoma si skutečnosti, že provedení reformy není akutně nutné, ovšem reformní vývoj v oblasti důchodů, spuštěný vládou Petra Nečase, v podstatě zastavila. Analýza *Penzijní reformy od Chile po středovýchodní Evropu* je tak sice důsledně zpracovanou, ale stále nepříjemnou připomínkou skutečnosti, že Česká republika během vládnutí Sobotkovy vlády promarnila v oblasti důchodů další čtyři roky. Zejména tím, že bez adekvátní konstruktivní náhrady zrušila vzpomínaný druhý pilíř (výsledek „velké důchodové reformy“ Nečasovy vlády), ale také tím, že zastropovala postupné zvyšování věku odchodu do důchodu (výsledek „malé důchodové reformy“ Nečasovy vlády) na úroveň 65 let.

„Velká důchodová reforma“ Nečasovy vlády, tj. vytvoření druhého pilíře, byla krůčkem správným směrem, bohužel však příliš opatrným. A také uskutečněným v nepříznivé době, kdy se tuzemská ekonomika vypořádávala s důsledky světové finanční krize. Měla potenciál v dlouhodobé perspektivě snížit závislost důchodců na vládních výdajích a redukovat masivní přerozdělování od bohatších k chudším a od mladších ke starším, navíc mohla oživit trh práce a snad i zlepšit fungování kapitálového trhu (Schneider a Šatava 2012). Účastníci důchodového systému měli mít možnost vyvést ze státního systému část odvodů do zmíněného druhého pilíře, tedy si je ukládat na soukromé účty u penzijních fondů. Opatrníci reformy spočívala v tom, že vláda umožnila do druhého pilíře vyvádět pouze tři procenta mezd, tj. pouze desetinu odvodů na státní důchody. Tato tři procenta musel navíc pojištěnec doplnit ze soukromých zdrojů dalšími dvěma procenty. Ve výsledku se tak jednalo o přesun pěti procent objemu mezd, které měly být investovány důchodovými fondy.

Právě protože byla reforma navržena tak opatrně, budoucí důchodci stejně nemohli očekávat podstatné zlepšení příjmové situace. Efekt přechodu do druhého pilíře by byl nejvýraznější pro vysokopříjmové skupiny obyvatelstva, předně pro muže ve věku do 30 let. I tato konkrétní část populace by však přechodem získala výnos odpovídající pouze necelým 50 procentům jejich ročního příjmu. To značí navýšení vypláceného důchodu o tři až pět procent mzdy. Pro všechny ostatní socioekonomické skupiny by byl druhý pilíř méně výhodný, přechod do druhého pilíře by se pak nevyplatil 50 procentům mužů a 70 procentům žen (Schneider a Šatava 2012).

Je tedy evidentní, že přílišná měkkost, respektive nedostatečná razance při zavádění druhého pilíře byla jednou ze zásadních příčin jeho neúspěchu. To ale není argument proti „filozofii“, která stála v pozadí jeho tvorby. Jejím klíčovým prvkem byla snaha autorů „velké penzijní reformy“ o alespoň částečné přenesení odpovědnosti za svá zajištění zpět ze státu na jednotlivce – z anonymního celku daňových poplatníků na transparentně konkrétního jednotlivce.

Navíc větší role, kterou měl po reformě sehrávat v rámci zajišťování se na stáří kapitálový trh, je rovněž žádoucí. Je to právě kapitálový trh, který potenciálně umožňuje, aby demograficky stárnoucí české populaci příštích desetiletí z nezanedbatelné míry generovaly prostředky na důchody populace demograficky mladší. Pokud by český stát při potenciální razantnější důchodové reformě umožňoval a podněcoval zhodnocování prostředků ukládaných jednotlivci v rámci důchodového spoření například na některých asijských kapitálových trzích, jako je izraelský, indonéský, indický či filipínský, demograficky

mladé, dynamické společnosti těchto zemí by svou ekonomickou aktivitou generovaly podstatnou část příjmů důchodového systému České republiky. Je zřejmé, že s takovým zhodnocením prostředků se pojí vyšší riziko, ovšem při vhodné diverzifikaci je lze minimalizovat.

Jestliže výše zmíněná analýza úřadu vlády označuje likvidaci druhého pilíře za správný krok, je třeba říci, že druhý pilíř byl ve své konečné podobě výsledkem náročného hledání konsensu, který vedl k jeho nedostatečné razanci a tím pádem nepřesvědčivosti v očích veřejnosti. Pokud oponenti a „likvidátoři“ druhého pilíře neprosadí nějakou smysluplnou alternativní podobu možné důchodové reformy, což zatím neučinili, je klíčovým poučením z fiaska druhého pilíře to, že potenciální příští reformy stavějící na obdobné „filozofii“, tj. na správném přesvědčení, že vyšší míru odpovědnosti za své zajištění na stáří má opět převzít jednotlivec, musí být mnohem ráznější, přesvědčivější, a tedy atraktivnější pro kritickou část českého obyvatelstva.

Doporučení:

- Postavit se myšlence čelit stárnutí populace zvyšováním daní. Už teď daně ekonomiku brzdí.
- Trvat nadále na důchodové reformě podporující kapitálové spoření. Přimět lidi k převzetí vyšší odpovědnosti za své zajištění ve stáří.
- Být při prosazování příští důchodové reformy razantnější, rozhodnější, přesvědčenější a přesvědčivější. Neuvádět ji v době ekonomické krize či recese.

Kapitola 8: Bariéry na cestě k digitalizaci

Jaroslav Poláček



Wilfried
Martens Centre
for European Studies



Konrad
Adenauer
Stiftung

Abstrakt: Kapitola se věnuje oblasti digitalizace se zaměřením na e-government v České republice. Zkoumá příčiny současného stavu a definuje základní kritéria pro další rozvoj. Zabývá se rozvojem této oblasti nejen z perspektivy e-governmentu jako takového, ale hledá souvislosti, které má tato oblast s legislativou, formou exekutivního řízení nebo vzděláváním. Všechny tyto faktory se podílejí na analýze role informačních a komunikačních technologií v České republice.

Klíčová slova: EU, e-government, digitalizace, ICT, technologie, dotace

Úvod

Role digitalizace v řízení moderního státu v posledním desetiletí výrazně narostla v rámci celé Evropské unie⁹. V České republice v posledních osmi letech naopak došlo ke zpomalení vývoje e-governmentu a v mezinárodním srovnání se propadá kvůli malé nabídce a nízkému užívání digitálních služeb¹⁰. K posunu nedošlo ani v období ekonomické konjunktury v uplynulých třech letech. Chybí nejen zásadní investice do služeb pro občany, ale také legislativní návrhy, které rámec e-governmentu nastavují. Nejasný směr digitalizace ilustruje i příběh dosud neúspěšného čerpání evropské dotace na vysokorychlostní internet, kterou paradoxně nikdo nechce¹¹.

Tato kapitola popisuje stav a jeho příčiny v České republice. Zabývá se tím, jak a zda je možné některé z příčin odstranit, aby došlo k opětovnému nastartování vývoje e-governmentu, a to nejen z hlediska architektury služeb. Představuje základní principy, bez kterých není možné očekávat žádnou významnou změnu. Nechybí vliv digitalizace na ekonomiku nebo přesah této oblasti do kapitoly vzdělávání, kde dochází ke vzájemným interakcím. V závěru otvírá pohled na globální vliv digitalizace na společnost.

Nutné principy digitalizace

Základním problémem digitalizace v České republice je, že je často roubována na procesy, které jsou ze své podstaty analogické, protože vznikaly (a dodnes jsou mnohdy navrhovány) bez ohledu na to, že by se měly odrážet v elektronickém světě. Jinými slovy, bez přehodnocení a pochopení procesů, které jsou v rámci digitalizace řešeny, ke zlepšení nedojde.

Ke skutečnému zavedení e-governmentu bude zapotřebí shodnout se na tom, že primárním zájmem architektury státu je občan. Základním pilířem je přijmout, že služby státu budou fungovat lépe, když budou mít jednotné rozhraní a logiku. Předpokladem je najít způsob, jak dosáhnout srozumitelnosti, pod níž si však nelze přestavit jeden všeobjímající systém, který připravuje jeden dodavatel. Konkurence

⁹ Dokazuje to i zřízení celé řady analytických nástrojů, které pomáhají měřit a srovnávat členské státy EU právě v oblasti digitalizace, mezi něž veřejné digitální služby patří. Nejcitovanějším je DESI (Digital Economy and Society Index).

¹⁰ K tématu viz Kubátová 2016.

¹¹ Více viz Polívka 2017, Rejzek 2017, novinky.cz 2017.

mezi dodavateli IT řešení je nezbytná a nesmí být zlikvidována pod záminkou jakékoliv dočasné výhody, jako by mohla být jednotnost v přístupu k uživateli.

Příkladem nám může být Spojené království, kde v minimalistické formě na jednom webu prezentují služby státu¹² a dohlíží na jejich podobou, ale i neustálé zlepšování. Protože nic se nemění tolik jako digitální systémy¹³. Paul Valéry před půl stoletím napsal: „Jednoduché je vždycky mylné. Co není jednoduché, je nepoužitelné.“ Jednoduchý princip za sebou skrývá komplikace, které překonáme jen tehdy, pokud vznikne společný cíl, a ne parciální zájmy. Aby byl jasný společný cíl, musí být prodiskutován a musí být zřejmé, že základem spolupráce je dialog – mezi zadavateli, vědci, ale i zástupci IT odvětví, který by měl být doplněn kooperací právníků, inženýrů, úředníků, protože znají procesy z praxe mnohdy lépe než ti, kdo je vymýšleli. Bohužel dialog se v posledních letech ztrácí a na fungování celého systému to je zjevné.

Správné zavedení e-governmentu je absolutní nezbytností. V současné době totiž provozujeme tak komplikovaný systém veřejné správy, že o něm ani nemůžeme říct, zda je neefektivní a drahý, protože to prostě netušíme. Pokud zájmem občana je srozumitelná front-office, tedy ta část systému, která přímo vchází do kontaktu s občanem, zájmem státu by měla být back-office, která mu dá analytická data pro jeho efektivnější a bezpečnější fungování. Nasazení e-governmentu může hrát klíčovou roli. Ne z důvodu snazšího sledování občanů a generování množství dat, ale pro kvalitní a bezpečné služby a levnější správu státu.

Dalším nutným principem je to, že digitalizace nesmí rozdělovat občany v přístupu k službám. Přeš výše uvedený zájem státu musíme respektovat, že každý proces musí mít svou alternativu pro ty, kdo technologie využívat nemohou. „Digital first“ je princip, který říká, že všechny nové procesy se zavádějí tak, aby umožňovaly využití digitálních technologií a byly v logice digitálních služeb. A až od tohoto základního nastavení se odvíjejí takové postupy, jež řeší ty, kteří digitální způsob nemohou využít. Nové digitální služby by se měly zavádět po analýze procesu jako takového – jeho využívání, nákladů, a tedy i přínosu pro občana, s jasnými kritérii, v čem digitalizace přinese efekt. Analýza, respektive hodnocení dopadu regulace (RIA), je od roku 2007 součástí tvorby našich zákonů a my můžeme uvažovat o tom, jak tuto veřejnou metodiku doplnit o digitální segment.

Jestli by se něco mělo stát dalším principem nové éry e-governmentu, tak to je otevřenost a konkurence. Jediný pokrok, který se odehrál v posledních letech, je v oblasti otevřených dat. Těch je nepochybně více než bývalo. Veřejná data, která jsou získána díky veřejné investici a navíc mnohdy vytvářena námi samými, by měla být volně k dispozici i pro komerční využití. Tak se na základě poptávky zpracují jen data, která přinesou nějaký efekt pro občany. A samozřejmě existuje i názor, že by se mělo jít dále a zavést pravidlo, že systémy postavené za veřejné prostředky jsou otevřené. To však může vést k zásadní změně cenové politiky dodavatelů.

¹² Více viz online na: <https://www.gov.uk/>

¹³ Více k systému řízení ve Spojeném království v rozhovoru s Caroline Jarrett (Beránková 2016).

Konkurenci vnímáme jako princip, který všude pomáhá snížit náklady či zlepšit kvalitu. U nás v mnoha případech chybí. Objem zakázek vypisovaných v rámci jednotného řízení bez uveřejnění (JŘBÚ) se podle ministerstva pro místní rozvoj v posledních čtyřech letech zvýšil a využívá desítky miliard korun z veřejných prostředků¹⁴. Důvodem může být i rostoucí snaha v rámci „boji proti korupci“, která hledá (často za každou cenu) systémy objektivizace jednotlivých parametrů, což vede k dalším a dalším regulacím. Situace se nezmění bez kvalitní spolupráce (rozuměj fundované kontroly) ze strany zadavatele. I stát jako zadavatel potřebuje odborníky na své straně, kteří mu zajistí kontinuitu a korektní vztah mezi dodavatelem a objednavajícím. Nízká kompetence na straně státu a chybějící respekt k veřejným zakázkám na straně zpracovatelů prohlubují nedůvěru k digitálním službám a potažmo i k fungování státu jako takového.

Identifikace – od občanského průkazu k mobilnímu telefonu

Poslední čtyři roky byly propojeny tématem digitální identifikace. Digitální identifikaci potřebujeme, vázat ji však pouze na občanský průkaz je nedostačující. Je to podobné, jako kdybychom dnes trvali na tom, že budeme mít pro přístup k našemu kontu jen bankovní kartu bez elektronického bankovníctví nebo mobilní aplikace. Ideál jedné karty může být rychle naplněn, když budou naše údaje uloženy v digitálním prostoru. Ve finále ani žádná karta nemusí existovat, když se rozhodnu použít aplikaci v mobilním telefonu. Analogie s bankovními službami je dnes zjednodušující, ale ve svém principu ilustrativní – jde o způsob nahlížení do konta informací o občanovi. Již dnes je třeba hledat způsoby, které umožní mobilní cestu komunikace se státem. Stále více lidí používá mobilní telefon jako nejčastější zařízení pro prohlížení internetu. Roste také penetrace chytrých telefonů, v roce 2017 jej používalo již 58 % Čechů¹⁵.

Identifikace je dobrým příkladem střetu mezi bezpečností a komfortem. V komerčním světě přicházíme denně do kontaktu s řadou různě zabezpečených identifikací. Mnohdy dáváme na pospas svoje velmi osobní údaje zcela zdarma výměnou za služby, které nás vlastně jen baví. A mnohdy (a velmi často nevědomky) sdílíme informace, které jsou využívány zejména pro reklamu. Na identifikaci si můžeme v praxi ukázat desítky možností, které hledají hranici mezi uživatelskou vstřícností a dostatečným zabezpečením. Rigidní nastavení může vést k tomu, že služba nebude využívána vůbec. Vyhovující kompromis nám ukazují například datové schránky, které by již dnes mohly hrát mnohem větší roli. Mimochodem, datové schránky za celou dobu své existence nebyly zpochybněny v tom slova smyslu, že by tuto službu někdo napadnul či vydával datovou zprávu za jinou, což je nepochybně důkazem jejich velmi slušného zabezpečení. Na druhou stranu systém a jeho správce nereagoval na požadavky větší vstřícnosti vůči uživatelům. Byť jeho kapacita umožňovala dobrovolnou možnost digitální identity pro každého, nebyla využita. Datové schránky také mohou díky své spolehlivosti pomoci se zavedením volby přes internet, aniž by byla kompromitována volební procedura. A dá se předpokládat, že důsledkem tohoto návrhu bude i velká debata o jejich podobě a srozumitelnosti pro občana.

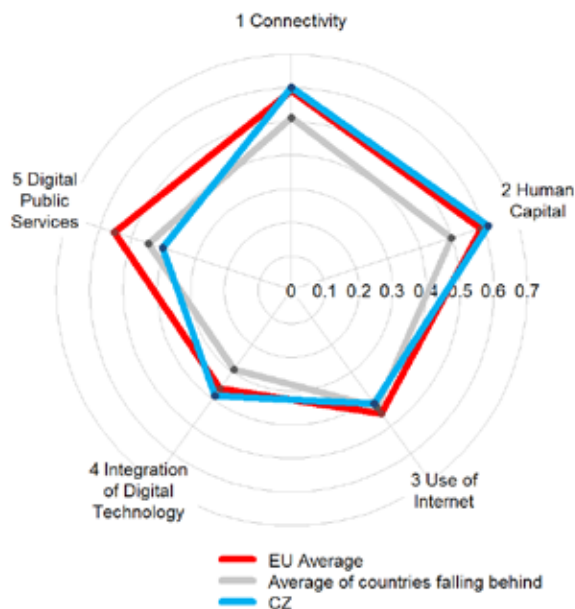
¹⁴ Podle údajů ministerstva pro místní rozvoj jde o 39 miliard korun v uplynulých třech letech (TOP 09 2017).

¹⁵ Výsledky studie hovoří o nárůstu o 241 % mezi lety 2012 a 2017 (Koutský 2017).

Internetová ekonomika

S otázkou konkurenceschopnosti souvisí i stav internetové ekonomiky. Té se v České republice daří vlastně docela dobře. Podle studie SPIR (2016) uveřejněné v roce 2016 byl celkový příspěvek internetové ekonomiky k HDP ČR v roce 2015 4,13 %¹⁶, což je 188 miliard korun. Mezi vybranými zeměmi EU zaznamenala ČR v roce 2014 nejvyšší podíl investic do ICT vybavení a softwaru v poměru k HDP 3,6 %¹⁷.

Internetová ekonomika roste. Investujeme. Z analýz vyplývá, že využíváme on-line služby, ale převážně ty, které se státem nemají nic společného, jako internetové bankovníctví a on-line nákupy. Jenže na rozdíl od jiných států v naší zemi nejsou (či zastarávají) digitální služby ze strany státu, což samozřejmě negativně ovlivňuje ekonomiku jako celek. Situaci nejlépe ilustruje graf studie, kterou zveřejnila Evropská komise (European Commission n.d.) v rámci strategie jednotného digitálního trhu. Česká republika dosahuje podprůměrných hodnot právě v oblasti digitálních služeb. Je evidentní, že tento jediný podprůměrný parametr táhne celkové skóre ČR k nižším číslům.



¹⁸ Jako by v České republice existovaly dva světy – ten komerční, který stát vlastně moc nepotřebuje, a ten veřejný, který moc nedělá, protože to nikdo nevyžaduje. Problém je obvykle hledán v nedostatečné koordinaci a neexistenci vize, což bývá ve stejném čase vyvraceno odkazem na stovky strategií a dokumentů, které přijaly nejrůznější orgány státu nebo pro ně byly připraveny. Problém není ani v jednom. Příčinou současného stavu je, že o zavádění e-governmentu ve veřejné sféře nemá nikdo zájem. Mimo deklarací se v posledních čtyřech letech pouze zvýšila podpora otevřených dat. V agendě ministrů vnitra převládá dlouhodobě problematika bezpečnosti nad samotnou správou vnitřních věcí, kam by e-government patřil.

¹⁶ Autoři studie konstatují nárůst o 15 % ze 164 mld. v roce 2011 na 188 mld. v roce 2015.

¹⁷ Průměr investic do ICT vybavení a softwaru byl ve vybraných zemích 2,2 % v roce 2013 a 2,3 % v roce 2014.

¹⁸ Czech Republic's performance in the DESI 2016. V roce 2017 se naše pozice propadla ze 17. na 18. místo.

Parlamentní výbory a poslanecké iniciativy nemohou nahradit exekutivu a pomalu se vytrácí malé zpolitizování¹⁹ IT témat, protože jakákoliv veřejná zakázka v oblasti IT může být relativně snadno (například s podporou neúspěšné konkurence) v médiích popisována jako příklad korupčního jednání. A jsme u dalšího problému, který odborníci zřídka zmiňují. Politici i úředníci mají malou vůli k prosazování IT projektů, protože by takové projekty mohly upozornit na řadu případů kontroverzního výběru dodavatele, který měl mnohdy i soudní dohru. Věci nepomohly ani případy, kdy se samotný IT systém stal spíše zátěží než výrazem efektivní digitální správy země, například registr vozidel. Výše zmíněná malá odborná erudice státních úředníků, neexistence dialogu a objektivizace rozhodnutí za každou cenu vede k tomu, že stát je jen těžko schopen připravit transparentní veřejnou zakázku.

Vzdělání – naše budoucnost

V oblasti informační gramotnosti jsme na tom podle studie SPIR lépe než průměr Evropy, jde však o základní dovednosti²⁰. Na trhu chybí experti v oblasti ICT a špatné nastavení zákonů neumožňuje snadné získávání pracovních sil ze zahraničí. S tím samozřejmě souvisí i to, že odvody za každého zaměstnance jsou osmé nejvyšší v zemích OECD (Gola 2017). Informační gramotnost se týká stále většího procenta těch, kteří pracují jako lékaři, právníci, úředníci, policisté – tito lidé se ještě před deseti lety byli schopni obejít bez výpočetní techniky. Vznikají nové pozice a specializace, nová pracovní místa, jež mohou obsadit pouze lidé, kteří budou umět moderní technologie používat, což zvyšuje možnost nebezpečného rozdělení společnosti na IT gramotnou a negramotnou²¹. Pokud se připravíme na kontinuální vývoj, nebudeme vystaveni zásadním zvrátům. Informačně vzdělaní lidé nejsou tolik závislí na místě, kde pracují. Informační technologie mohou pomoci srovnat kvalitu života ve městě a na venkově. Mohou být také řešením pro lidi s hendikepem a příležitostí pro vyloučené lokality.

Proto je třeba mít programy počítačové gramotnosti na všech stupních vzdělání, zejména na tom základním, kde nesmíme zapomenout zvýšit povědomí o rizicích a odpovědnosti uživatele minimálně v již zmíněné oblasti osobních dat. Vzdělávací programy by měly reálně odrážet potřeby trhu, nepadnout do přílišného technologického optimismu. Jako příklad poslouží klávesnicová gramotnost – opomíjená, neatraktivní schopnost, která však výrazně zvyšuje, a ještě dlouho bude v českém prostředí zvyšovat produktivitu, a tedy i cenu toho, kdo klávesnici ovládá. A samozřejmě nemohou chybět stáže a větší prolínání s praxí, po níž je tak voláno.

¹⁹ Shody napříč politickým spektrem bylo dosaženo při prvním projednávání digitální agendy, konkrétně zákona o elektronickém podpisu (živě.cz 2000).

²⁰ V roce 2015 patřilo ČR 2. místo v žebříčku zemí EU z hlediska podílu jednotlivců disponujících základními digitálními schopnostmi. V ČR těmito schopnostmi disponovala třetina populace (33 %), průměr v zemích EU byl 27 % (SPIR 2016). Srov. *Zpráva o digitálním pokroku v Evropě v roce 2017 – Profil země – Česká republika*, s. 5 uvádí, že situace se i v základních dovednostech snížila z 57 na 54 %, což je pod průměrem EU (56 %) (European Commission 2017).

²¹ Viz problematika „digital divide“ či „digitální propasti“.

Analýzy se shodují, že množství dat, která vytváříme a sdílíme, enormně roste, a to i s platností pro business²². Z tohoto úhlu pohledu je průměrně slabé napojení podniků na vysokorychlostní sítě problémem. Na druhou stranu se zlepšuje pokrytí internetem díky sítím mobilních operátorů, které by při vhodné cenové politice mohly být alternativou pro celou řadu lidí. V souvislosti s tím se nabízí otázka, zda by stát pro podporu informační gramotnosti neměl internet prohlásit za službu²³, na niž by byl nárok ze zákona²⁴. Cílem této politiky by bylo zajistit, aby domácnosti a podnikatelské subjekty měly k dispozici takovou rychlost připojení k internetu, která umožňuje zapojit se do online podnikání, využívat e-government služby státu i místních samospráv, pracovat z domova. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že služba není připojení. Připojení a de facto rychlost je vzhledem k rozvoji technologií neexistující problém. Do čtyř let bude chybět pouze v méně než 5 %.²⁵ Stát by na základě analýzy pokrytí operátorovi refundoval náklady tam, kde by občan čerpal pouze základní službu. Koncept univerzální služby již dnes funguje ve Velké Británii nebo Španělsku.

Pro internetovou ekonomiku platí, že je podmíněna něčím zcela jiným, než jsou technologie. Vysoké zdanění práce, množství byrokracie – to jsou problémy, které zasahují i tento sektor, a situace se v posledních letech bohužel významně zhoršila. V oblasti e-governmentu by pomohla přehlednější nabídka služeb prostřednictvím portálu veřejné správy, jejichž podání nakonec může být kompletně elektronické.

Závěr

Technologie na konci druhé dekády našeho tisíciletí změnily ekonomiku tím, že ji přesunuly do digitálního prostředí. Už dnes vidíme dopady jejich vlivu, které přinášejí ohromné změny, jejichž důsledky vlastně mnohdy jen tušíme. Některé studie hovoří až o likvidačním vlivu na střední třídu²⁶, která dosud byla garantem naší prosperity. Digitalizace umožnila větší kontrolu soukromí jedince, než tomu bylo za totalitních režimů. Vznikly nové digitální hranice mezi jednotlivými státy.

Výše zmíněná témata ukazují, že v budoucnu budeme řešit stále více otázek souvisejících s digitalizací. A bude nezbytné vyřešit již stávající problémy. Čeká nás v mnoha podobách debata, která na jednu stranu postaví pohodlnost uživatelů a na stranu druhou zabezpečení soukromí na síti. Nebude snadná,

22 Množství dat vytvořených podniky a jednotlivci každým rokem výrazně roste, což dokumentuje i enormní nárůst průtoku dat internetem. Roční množství přenesených dat narostlo mezi roky 2007 a 2015 desetinásobně a dle odborného odhadu společnosti Cisco by se mělo mezi roky 2015 a 2020 ještě ztrojnásobit.

23 Koncept univerzální služby.

24 Vysokorychlostní připojení k internetu je v 21. století stejně univerzálně potřebné, podobně jako byla ve 20. století základní hlasová služba (Sedláčková 2016).

25 O dostupnosti připojení typu LTE hovoří například studie Mobility report, kterou vydává společnost Ericsson. Již v roce 2015 studie predikovala pro rok 2021 pokrytí LTE na 95 %. Více viz Voženílek 2015.

26 Například Lanier 2016.

zejména když chce rozsáhlé databáze osobních údajů stavět pod rouškou „racionálních důvodů“ stát²⁷. Na dramaticky se rozvíjející nové formy ekonomiky reaguje stát pokusy o úplnou kontrolu, což vyvolává napětí ve společnosti a vytváří nepřehledné legislativní prostředí. Důsledkem je volání po jednoduchých řešeních, od nichž je jen kousek k vládě silné ruky.

Doporučení:

- Dokončit digitální identifikaci a připravit jednotné rozhraní a logiku služeb v mobilní podobě s co nejširším využitím pro občany.
- Navrhnout taková opatření, která upřednostní princip servisu pro občany před úředníky.
- Efektivně tyto nové služby nabídnout veřejnosti.
- Trvat na principu konkurence v oblasti státních informačních a komunikačních technologií.
- Podporovat otevřená data, měla by být volně k dispozici i pro komerční využití.
- Uvolnit zdanění práce, což pomůže udržet a získat více IT expertů.

27 Příkladem je debata o instalaci automatických radarů na mýtné brány, které mj. také identifikují, kde a kdy se řidič pohyboval.

Kapitola 9: Nestabilita českých vlád po roce 2000 – příčiny a důsledky

Ladislav Cabada



Wilfried
Martens Centre
for European Studies



Konrad
Adenauer
Stiftung

Abstrakt: Jedním z charakteristických rysů české politiky po přechodu k demokracii jsou nestabilní vlády. V období mezi lety 1996 a 2017 se v Česku vystřídalo celkem 12 kabinetů řízených deseti různými premiéry. Pouze dvě z těchto vlád se udržely po celé volební období – specifická Zemanova „jednobarevná“ vláda a navzdory všem vnitřním konfliktům rovněž Sobotkova koaliční vláda. Většina ostatních kabinetů fungovala pouze 1–2 roky, třikrát vznikl kabinet charakterizovaný jako (polo)úřednický. Vláda, jež je v parlamentním režimu jediným tvůrcem politik, je tak v Česku zpravidla příliš slabá, což negativně ovlivňuje celý český politický systém a narušuje důvěru veřejnosti v demokratický politický řád. Cílem analýzy je detekce hlavních příčin nestability vlád, reflexe jejich důsledků pro legitimitu a obraz politiky ve veřejnosti a také úvaha nad možnostmi, jak české vlády stabilizovat a případně posílit.

Klíčová slova: Česko; vláda; parlamentní režim; racionalizace parlamentarismu; politické strany

Úvod

Nestabilita vlád může být způsobena řadou dílčích příčin, které se pojí s politickou kulturou, institucionálním nastavením systému, volebním mechanismem a dalšími faktory, především socio-ekonomickou spokojeností obyvatelstva. V případě postkomunistické země, jež prošla zásadní transformací většiny svých sociálních subsystémů, musíme připočítat rovněž paradigmatický střet mezi „nostalgií“ a „progresivistí“. Pokud se podíváme na vývoj v Česku v posledních dvou dekadách, pak za nestabilitou dílčích vlád můžeme zpozorovat působení většiny výše zmíněných faktorů.

Česká politická kultura je tradičně založena na snaze maximalizovat okamžitý užitek daného aktéra, jak o tom svědčí i historie první republiky a četné rekonstrukce kabinetů dané oslabením některé z členských stran. Významným aspektem listopadové politické kultury je nestabilita politických stran, ideologická vlačnost jejich členů a četné přeběhy jak členů, tak i velkých skupin voličů. K nestabilitě vlád jistě přispívá i ústava a její uchopení, stejně jako proporční volební systém v podobě dané úpravou z roku 2001, jíž Sněmovna reagovala na dílčí zásah Ústavního soudu vůči návrhu volebního zákona z dílny stran tzv. opoziční smlouvy. Významným faktorem jistě je i návyk značné části společnosti na garanci „kompletního sociálního státu“, neudržitelný nejen vlivem obecných demografických trendů, ale i silné ekonomické krize po roce 2009.

Významné faktory nestability vlád

V tomto krátkém textu nemá asi valného významu zabývat se otázkami politické kultury. Konstatujme tedy obecně, že paternalismus zůstává významným rysem české společnosti. Nemáme zde přitom na mysli jen stoupence levicových směrů; naopak, rovněž v táborech liberální a konzervativní orientace můžeme pozorovat politické strany a voliče, kteří se obracejí ke státu jako k téměř všespásnému

mechanismu. Připomeňme, že hnutí ANO 2011 A. Babiše je na evropské úrovni členem liberální ALDE, a také že Občanská demokratická strana trvale vyzývá národní stát jako klíčový institucionální nástroj, ač se v jiných oblastech profiluje téměř ultraliberálně. Dodejme, že přítomnost stabilní komunistické strany dlouhodobě blokuje možnost pro tvorbu ideově spřízněných koalic, a pokud již zformovány jsou, pak ve Sněmovně disponují minimální většinou. Strany jsou navíc nestabilní a jejich poslanecké kluby čteně procházejí procesem dělení. Vláda pak mnohdy nevzniká jako spojení ideově blízkých stran, ale spojení subjektů, jež v součtu získaly dostatek mandátů. Vše v posledních dvou volebních periodách komplikuje i úspěch populistických a marketingových subjektů, jež jsou právě na základě logiky prostého součtu začleněny i do vlády.

Uvedené nastavení prakticky znemožňuje aplikaci postupu nejběžnějšího v parlamentních demokraciích, a to tvorbu menšinových (ale ideově spjitých) vlád. Takové vlády sice vznikat mohou (např. druhá Klausova či druhá Topolánková po rozdělení klubu Zelených), nicméně jejich manévrovací možnosti vůči negativistické opozici jsou nízké. Řešením jsou pak nešťastné přeběhy či dokonce „nákupy“ poslanců včetně situace, kdy jeden poslanec vydírá celou koalici a stojí na něm její další existence. Navíc v české politice postrádáme tzv. dominantní strany s potenciálem voličské podpory okolo 40 %, jež by dokázaly vládnout i samy, byť s menšinovou vládou. Jak píše Novák (2001: 60), „menšinová vláda je za nepřítomnosti dominantní strany velmi zranitelná“ (Novák 2001: 60).

Podle Nováka (2001: 60) bylo možné v minulosti dosáhnout situace dvou dominantních stran úpravou volebního zákona, ale „ČSSD v roce 1996 promeškala možnost domluvit se s ODS jako druhou velkou stranou na výrazné úpravě volebního zákona směrem k většinovému účinku a podpoře tvorby jednobarevných vlád či ideologicky koherentních koalic s malým počtem stran a zejména s přítomností vždy jedné ze dvou zformovaných dominantních stran v systému.“ Rozpad voličského jádra ODS i ČSSD po volbách v roce 2006, kdy podpora obou subjektů kulminovala, nicméně nastolil situaci, v níž nejenže nepozorujeme strany s tendencí dominovat, ale zároveň ani žádnou další stranu, kterou bychom bez pochyb mohli označit jako velkou. Volby to mohou změnit, nicméně spíše by mohly situaci vrátit do roku 1992, kdy ve Sněmovně zasedlo více než 10 stran a velkou politickou stranou se stala volebním ziskem pouze ODS. Navíc pokud by skutečně dominantní strana z voleb vzešla, mohlo by se to stát podnětem k dalším problémům. Jediná formace s potenciálem stát se dominantní stranou je totiž ANO 2011, „typický reprezentant nové třídy oligarchů vyrůstajících z komunistické nomenklaturní elity“ (Drulák 2012: 260).

Třetím významným faktorem nestability vlád je ústavně-institucionální vymezení rolí hlavních institucí, v případě vlády se jedná přirozeně o vztah vlády se Sněmovnou a hlavou státu. Prezidenti vytrvale kráčejí ve stopách prvního československého prezidenta, který do chodu i složení vlád velmi intenzivně zasahoval. Objektívni analýza přitom jasně ukazuje, že nejstřídměji se v této oblasti choval V. Klaus, zatímco M. Zeman je prezidentem, jenž by vládu nejraději sestavoval sám (a v případě Rusnokovy vlády to také činil). Ústava i politická praxe ukázaly, že vláda, jež by měla být v parlamentním systému

jediným tvůrcem a vykonavatelem politik, je uzavřena mezi prezidentem a Sněmovnou, což ji výrazně limituje v akceschopnosti.

Co se týče Sněmovny, pak nejen poslední volební periody jasně demonstrovaly, že se otázkou stability vládnutí příliš nezabývá. Nejvýraznějším příkladem bylo samozřejmě odvolání Topolánkovy vlády v polovině mandátu předsedající země EU v roce 2009, po němž protivládní většina nebyla schopna přijít s jakýmkoli realizovatelným řešením. Současně se Sněmovna mnohdy přiklání k řešení v podobě úřednických vlád, které jsou z jejího pohledu snáze kontrolovatelné a odebírají politikům zodpovědnost vůči veřejnosti; v tomto hodnocení se přitom Sněmovna shodovala (V. Havel) a shoduje (M. Zeman) i s prezidenty. Jak prezident(i), tak Sněmovna mají tendenci populisticky nadbíhat veřejnosti a její důvěře vůči tzv. vládám odborníků (jakou má být i vláda A. Babiše).

Tato důvěra nicméně přetrvává i proto, že politici mnohdy přenechávají řešení jiným institucím (připomeňme četné snahy změnit běžnou legislativu u Ústavního soudu), případně nekonají. Jak konstatovali Hloušek a Kopeček (2012: 22), „bohužel, sami čeští politici se části své moci vzdávají, když se snaží některá nepopulární rozhodnutí depolitizovat a převést je na rozhodnutí administrativně-technického charakteru.“ Současně konstatují, že „mýtus odborně zdatného, nadpartikulární politické a zejména stranické zájmy povzneseného profesionálního byrokrata je svůdný ... Nad touto strukturou by však měl panovat silný politický dohled“. Specificky pak autoři zdůrazňují další problém, a to nejasnou reprezentaci zájmů s ohledem na existenci společenských skupin. „České strany komunikují s reprezentanty různorodých zájmů. Přitom se však projevuje výrazný deficit politické kultury, která legitimní skupinové zájmy velmi často zaměňuje za individuální, privátní či firemní zájmy“ (Hloušek – Kopeček 2012: 90).

Je potřeba si uvědomit, že politická kultura nemůže být obměněna „skokem“ (možná částečně „šokem“) a že tedy stěží můžeme navrhnout v této oblasti jakékoli rychlé řešení problému nestability vlád. Právě proto se v následující úvaze dominantně zaměříme na otázku možných institucionálních úprav, jež by vládu stabilizovaly a současně zefektivnily. Při absenci konsensu a důvěry mezi politickými stranami a dalšími aktéry se jako účinné nabízí právě řešení založené na přenastavení politického systému v jeho ústavně-institucionální rovině.

Možnosti stabilizace vlády

K otázce posílení efektivity vládnutí, resp. posílení akceschopnosti vlád v Česku vzniklo v posledních pěti letech několik pozoruhodných studií. Jako klíčovou vnímám práci Michala Kubáta *Současná česká politika. Co s neefektivním režimem?* vydanou v roce 2013. Podle Kubáta by slabost českého parlamentarismu, charakteristickou nízkou efektivitou vládnutí, bylo možné překonat dvěma základními způsoby – změnou politického režimu směrem k polo-prezidentskému systému, anebo zefektivněním stávajícího režimu parlamentního. Podobně jako autor přitom považuji semi-prezidencialismus za nevhodnou formu vlády jak pro etabloující se demokratické země, tak i v kontextu české politické kultury.

Ta se totiž, jak jsme opakovaně uvedli, vyznačuje mj. velmi nízkou mírou konsensu. Pokud by byl prezident skutečně postaven do role spolutvůrce politik, pak by bylo možné očekávat četné či dokonce permanentní střety mezi ním a vládou v čele s premiérem, anebo by prezident za premiéry volil osoby zcela konformní a skutečným a jediným tvůrcem politik by se stal on sám. Prezident by se snadno mohl stát autokratem, přičemž zkušenost z většiny postkomunistických semi-prezidencí jasně ukazuje, že dalším krokem je oslabení demokracie či jen formálně demokratický režim. Proto podobně jako Kubát a řada dalších autorů považují zavedení přímé volby prezidenta v Česku za chybný krok, který problémy parlamentarismu včetně pozice vlády ještě prohloubil.

Kubát (2013) navrhuje čtyři základní opatření pro posílení akceschopnosti vlády a zejména premiéra:

1) zavedení vóta konstruktivní nedůvěry, tedy pravidla, že premiéra a vládu lze odvolat pouze aktem volby nového premiéra, čímž by se zabránilo situacím interregna, formování „technických“ vlád či dokonce situacím paralelního výskytu dvou premiérů;

2) změnu pravidel pro tvorbu vlád, založenou na stanovení jasných a relativně krátkých lhůt pro jmenování/nominaci premiéra a vlády; ústava by tak měla říci, do jaké lhůty po zániku předchozí vlády musí prezident nominovat nového premiéra. Vedle toho Kubát navrhuje, aby pro případný druhý a třetí pokus o vznik vlády vedle prezidenta mohli kandidáta na premiéra nominovat i jiní aktéři (předseda Sněmovny, případně poslanecké kluby). Tak by bylo zajištěno, že prezident svou zvůlí a účelovým protahováním procesu neblokuje vytvoření vlády, jež se opře o sněmovní většinu;

3) posílení premiéra – podle Kubáta by v parlamentarismu neměl být silnou figurou prezident, ale právě premiér, a to jak vůči veřejnosti, tak i dalším členům vlády (hrátky prezidenta Zemana ohledně snah premiéra Sobotky vytlačit z vlády ministra financí Babiše na jaře roku 2017 jasně ukazují, kam směřují Kubátovy o čtyři roky starší úvahy);

4) úprava Jednacího řádu Sněmovny a snížení vnitroinstitucionální a legislativní nekázně v rámci českého parlamentu. Kubát kritizuje situaci, kdy každý poslanec může zcela individuálně předložit návrh zákona a/nebo do legislativního procesu vnést právně neukotvený doplňovací návrh. Tuto „individualizaci“ legislativní iniciativy dejme do kontrastu s tím, že ostatní ústavou daní navrhovatelé legislativy (skupina poslanců, Senát, vláda a zastupitelstvo kraje) jsou orgány kolektivními.

Vedle navržených opatření Kubát pracuje i s možností úpravy volebních pravidel tak, aby se snížila roztříštěnost Sněmovny; navrhuje úpravu volebního systému na dvoukolový většinový, který by do druhého kola propouštěl málo kandidátů, nejlépe pouze dva. Celkově navrhovaná opatření označuje jako posílení majoritních prvků směrem k majoritní demokracii a racionalizovanému parlamentarismu.

Podobně uvažují Vít Hloušek a Lubomír Kopeček v knize věnované problematice úřednických vlád v polistopadovém Česku. Již jsme zmínili kritiku vyprazdňování kompetencí ze strany politických aktérů. Autoři si nicméně všímají i otázky slabosti vlád. Ve vztahu k úřednickým vládám konstatují:

„Vznik Tošovského vlády bychom mohli interpretovat jako krizi vládnutí spojenou s krizí některých relevantních politických stran ... Vznik a fungování Fischerova kabinetu ovšem musíme hodnotit daleko přísněji. V tomto případě úřednická vláda znamenala pouze další etapu na cestě slabého vládnutí, která započala již po parlamentních volbách v roce 2006“. Autoři dodávají, že okolnosti vzniku Fischerovy vlády a její působení jsou výrazem „krize či selhání v podstatě celé politické elity zahrnující parlament, vládu a rovněž Ústavní soud“ (Hloušek a Kopeček 2012: 88–89).

Autoři navrhuji podobná řešení jako Kubát, tedy úpravy volebního systému a vztahu mezi vládou a parlamentem. Navrhují uvažovat o zmenšení velkých volebních obvodů a zmírnění efektu aditivního volebního prahu pro volební koalice, např. na úroveň 90. let (z modelu 10 % u koalice dvou, 15 % u tří a 20 % u čtyř a více stran na řadu 7 – 9 – 11 %); takový mechanismus by motivoval ke strategické spolupráci „zejména strany střední velikosti, které sice nemají potenciál stát se hlavními póly českého stranického systému, mezi těmito hlavními póly nicméně nacházejí své logické spojení“ (Hloušek a Kopeček 2012: 100). Vztah mezi vládou a parlamentem by upravili zavedením vóta konstruktivního vyjádření nedůvěry, jež ostatně funguje i ve většině dalších středoevropských zemí.

Také další autoři uvažují v intencích volebního systému. Podle Nováka (2004: 338) „výrazná modifikace volebního zákona do Poslanecké sněmovny ... je nutnou, nikoli však postačující podmínkou budoucího hladkého fungování českého stranického systému“. Tato změna musí být doprovázena dotvořením stabilních vzorců interakcí mezi jednotlivými subjekty a odbouráním elitářských protistranických předsudků. Charvát (2013) přitom správně upozorňuje, že i když se počet relevantních politických stran v letech 1996–2013 usadil na relativně malém čísle pět, spíše než na otázku snížení polarizace stranického systému se navrhovatelé volebních reforem soustředí právě na otázku snížení počtu relevantních stran. Případná volební reforma by měla být komplexní, tak, aby se vedle posílení akceschopnosti případně pozitivně promítla i do vnímání voleb a kandidujících stran z pohledu voličů.

Závěr

Stabilita a akceschopnost českých vlád by mohly být posíleny souborem technických opatření, jak jsme naznačili v předchozí analýze. Jako politolog jsem přesvědčen, že v souhrnu by racionalizace parlamentarismu, jak ji navrhuji Kubát, Hloušek či Kopeček, vedla ke stabilizaci vlád a částečně rovněž k posílení jejich pozitivní image. Klíčová je ovšem proměna politické kultury, zejména překonání odporu velké části veřejnosti vůči politice jako takové. Právě posílení politických stran, jejich členské základny a dotvoření stabilních vzorců mezi stranami a sociálními skupinami považuji za klíčový nástroj pro vznik reprezentativních parlamentů i stabilních vlád. Připomeňme společně s Linkem (2013), že po roce 1990 se volební těleso v Česku přirozeně obměnilo cca z jedné třetiny a noví voliči jsou socializováni výrazně odlišně než nejstarší věkové skupiny. Strany dosud nedokázaly oslovit nejmladší generace a ukázat jim význam demokratické politiky a participace. Vedle toho stále dobíhá fenomén postkomunistických

společností, tzv. „právo nevolit“, založené na odporu ke komunistickým režimem vynucované volební účasti. I tak podle mne volební účast ve volbách prvního řádu (Sněmovna, prezident) kolem 60 % není nijak dramaticky nízká. Tragicky se pak jeví účast ve volbách druhého řádu (Senát, Evropský parlament). Zde by opět měly více pracovat samy politické strany, které tyto volby zpravidla podceňují a jen stěží se s výzvou k účasti obrátí alespoň do nepočetných řad svých členů.

Doporučení:

- Iniciovat a podpořit kroky směřující k racionalizaci parlamentarismu, včetně možných změn ústavy.
- Snažit se o překonání rozdílů a tvorbu programových a volebních koalic.
- Podpořit prezidentského kandidáta, jenž respektuje parlamentarismus a liberálně-konzervativní hodnoty.
- Aktivně promlouvat do debaty o dalším směřování EU; najít kompromis mezi silně profederalistickými a protiunijními postoji, reflektujícími členství v Unii jako strategický národní zájem Česka.

Kapitola 10: Volební kampaně a jejich hlavní témata

Jakub Charvát



Wilfried
Martens Centre
for European Studies



Konrad
Adenauer
Stiftung

Abstrakt: Text příspěvku se věnuje problematice vedení volebních kampaní v českých sněmovních volbách konaných v roce 2017. Kvalitativní analýza se zaměřuje především na představení nejviditelnějších fenoménů současných kampaní, jakými byly např. profesionalizace, vedení permanentních kampaní, personalizace, emocionalizace či negativita, a to jak stručně v teoretické perspektivě, tak na konkrétních příkladech z nedávných sněmovních voleb v ČR. Zmíněno je rovněž specifikum sněmovních kampaní 2017, pro něž byly poprvé regulovány finanční limity a které probíhaly pod drobnohledem nově vzniklého dohledového úřadu.

Klíčová slova: vedení kampaní, Česká republika, Poslanecká sněmovna, permanentní kampaně, emocionalizace, personalizace.

Úvod

Dnes si už asi jen stěží dokážeme představit volební klání bez kampaní kandidujících stran. Jak narůstá počet voličů, kteří se rozhodují až nedlouho před samotným aktem hlasování, nabývá vedení politických kampaní na významu a intenzitě. Kampaně se tak staly nedílnou součástí politického procesu a jsou úzce spjaty s jeho legitimitou, protože přispívají k rozhodování ohledně výběru budoucích zákonodárců, formování politiky a rozdělení moci. Současně poskytují významný prostor pro diskusi a společensky uznávané vyjádření rozdílných postojů ohledně vnitropolitických problémů či budoucího směřování domácí politiky, ale i o zahraniční agendě a aktivitách na mezinárodním poli. Symbolicky tak kampaně legitimují demokratické vládnutí a politické elity (Swanson a Mancini 1996a: 1, srov. Louw 2005: 14).

Současné politické kampaně lze označit jako „mediálně intenzivní“ (*media-intensive*) (Swanson a Mancini 1996b: 249–252). Jak oslabovala vazba voličů ke konkrétním stranám, začala úměrně narůstat šance oslovit voliče pomocí mediálně zaměřených kampaní založených na marketingových přístupech. Politické kampaně se tak profesionalizovaly, a to jak z hlediska zapojení odborníků na PR a marketing do přípravy kampaní, tak z hlediska obsahového a s ohledem na využívané nástroje při vedení kampaní. Jedním z důsledků je, že politické strany se začaly mnohem více orientovat na voliče a jejich požadavky spíše než na (dříve tradiční) obhajobu vlastních programových cílů (více k vývoji politických kampaní viz např. Maarek 1995, Norris 2000; český viz např. Bradová 2005, Cabada, Charvát a Stulík 2015: 248–254).

Mezi současné obecné fenomény politických kampaní bychom mohli zařadit permanentní kampaně, které jsou výrazně personalizované a využívají negativitu a technik politických PR a *spin doctoringu* (podrobněji viz např. Cabada, Charvát, Stulík 2015: 255–264). Novým významným prostorem, kde se politické kampaně odehrávají, se navíc v posledních letech stávají sociální sítě. Významnou součástí současných politických kampaní je rovněž jejich emocionalizace. Kampaně, které dokáží vzbudit emoce, mají současně schopnost přitáhnout pozornost a případně i voliče, pokud se emoce voličů a stranické kampaně protnou.

Klíčovou pro úspěšnou politickou kampaň se tak stává *image*. Význam politické agendy a obecně důraz kladený na samotnou podstatu politiky výrazně oslabuje ve prospěch mediálního obrazu politického dění neboli jak je politika „zabalena“ (Franklin 1994). Dochází k trivializaci politiky, protože forma (*image*) vytěsňuje a postupně nahrazuje obsah, podstatu (Franklin 1994: 9, srov. Scammell 1995), resp. se podstatou stává. Proces *image* managementu, který je spravován zejména profesionálními komunikačními strategy a poradci, tak předpokládá jak práci s vnějším obrazem kandidátů, aby odpovídal cílům politické organizace, tak politický marketing, tedy práci s vnější prezentací subjektu (vč. loga, symbolů, užívaného jazyka apod.).

Pusťte nás na ně aneb politické kampaně před sněmovními volbami 2017

Výše popsaný vývoj není jen obecným popisem vývoje politické komunikace, ale rovněž reflektuje nedávný vývoj, jakkoli značně urychlený, i současnou podobu politických kampaní v ČR. Kampaně před sněmovními volbami 2017 jsou toho názornou ukázkou, ačkoli je pravdou, že výše jmenované fenomény byly nerovnoměrně zastoupeny v kampaních jednotlivých kandidujících subjektů. Rovněž využívání sociálních sítí se převážně omezilo na facebook (a v několika případech se významným kanálem stalo rovněž YouTube), zatímco ostatní typy sociálních sítí (vč. Twitteru) zůstaly při vedení kampaní spíše upozaděny nebo byly z hlediska politické komunikace málo efektivní.

Peníze, strany a stát aneb nová právní regulace vedení sněmovních kampaní

Než ale přejdeme k analýze stranických kampaní před sněmovními volbami 2017, je třeba připomenout, že v jednom významném aspektu byly tyto kampaně pro všechny kandidující subjekty nové, když počátkem roku 2017 vstoupily v platnost dvě legislativní novely, které přinesly zpřísnění financování politických stran a volebních kampaní. Mezi nejvýznamnější změny patří omezení celkových výdajů na vedení kampaní, v případě voleb do Poslanecké sněmovny na 90 milionů. Tyto výdaje navíc musí být zveřejňovány prostřednictvím transparentních bankovních účtů. U každé politické reklamy musí být uveden její zadavatel a zpracovatel a strany mohou od fyzické či právnické osoby přijímat finanční dary v maximální možné výši 3 milionů korun. Na dodržování právní regulace financování stran a jejich kampaní přitom nově dohlíží Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (se sídlem v Brně), který má rovněž pravomoc udělovat pokuty jak kandidujícím subjektům a jejich dárcům, tak např. zadavatelům a dodavatelům politické reklamy.

Babiš vs. anti-Babiš aneb personalizace kampaní

Již v předchozích politických kampaních v ČR bylo možné sledovat úsilí o (mediální a behaviorální)

personalizaci politických kampaní²⁸. V současném mediálním prostředí, které je přesyceno texty a obrazy, představuje právě personalizace efektivní způsob, jak zaujmout publikum a jak zhustit informace, které voliči potřebují pro své rozhodování o politice (Van Zoonen 2005: 59), protože nejvlivnější je zpráva doplněná o dojmy a nejjednodušším sdělením je lidská tvář (Castells 2007: 242). Ústřední roli ve stranických kampaních přitom sehrávají volební lídři. Osobnost kandidáta je mnohdy důležitějším měřítkem než politické cíle (*image* nahradila program) a volební lídr se současně stal měřítkem pro hodnocení politických stran.

Vysokou míru personalizace kampaní bylo možné sledovat, z pochopitelných důvodů, zejména u ANO 2011 (Andrej Babiš) a SPD (Tomio Okamura). Méně výrazná byla personalizace u ostatních úspěšných stran. U některých z nich se neobešla bez problémů (např. spíše nevhodné příspěvky lídra KDU-ČSL Pavla Bělobrádka na sociálních sítích, rozporuplné vnímání lídra TOP 09 Miroslava Kalouska širší veřejností apod.). Rozpačitá mohla některým voličům připadat situace, kdy volebního lídra místy zastínil jiný kandidát, zvláště pak bylo-li možné považovat některé jeho názory za kontroverzní, jako tomu bylo v případě Václava Klause ml. (ODS). Nejvýraznější problém si ale v tomto smyslu způsobila sama ČSSD, která čtyři měsíce před volbami svého volebního lídra (a spolu s tím i svou marketingovou strategii) změnila²⁹, což bylo možné považovat za poměrně radikální řešení a pro běžného občana navíc ne příliš srozumitelný krok.

Personalizace kampaní se stala rovněž nedílnou součástí negativní politické reklamy. Významnou se v tomto smyslu stala osoba trestně stíhaného lídra ANO Babiše, vůči němuž se řada stran ve svých kampaních více či méně ostře vymezovala (např. TOP 09, ODS či ČPS, která se ale pod heslem „Pusťte nás na ně!“ stavěla kriticky i k ostatním zavedeným stranám). Právě negativita namířená proti Babišovi, ať již ve stranických kampaních nebo ve zpravodajství řady českých médií, silně rezonovala ve společnosti a fakticky vnesla do voleb konfliktní linii Babiš vs. anti-Babiš, jež se nakonec stala jednou z významných emocí, které ovlivnily rozhodování alespoň části voličů. Babiš naopak některé útoky vůči své osobě odrážel odkazem na to, že zdrojem negativity vůči jeho osobě je Miroslav Kalousek.

Nepřestanu bojovat proti korupci, i když se kluci snaží aneb tzv. syndrom oběti

Jakkoli se Babiš a jeho politické i dřívější podnikatelské praktiky staly terčem kritiky názorových oponentů,

²⁸ Personalizace politiky má tři roviny: institucionální, mediální a behaviorální. Institucionální rovina předpokládá zavádění pravidel a institucí posilujících jednotlivé kandidáty, ať již v politickém systému (jednomandátové obvody či posílení kandidátů v rámci volební legislativy), nebo uvnitř stran (primárky). Mediální personalizace popisuje změny ve způsobech mediální prezentace politiky a zejména rostoucí zájem médií o jednotlivé politiky a jejich osobnostní charakteristiky. Behaviorální personalizace zachycuje změny v chování politických aktérů; jak politiků a kandidátů, kteří se zajímají spíše o vlastní image než o politickou činnost ve jménu strany či ideologie, tak voličů, u nichž dochází k proměně vnímání politiky, jež pro ně již nadále není soutěží mezi politickými subjekty, ale stále častěji především střetem kandidátů jako jednotlivců (podr. Rahat a Sheaffer 2007).

²⁹ ČSSD si nejprve za volebního lídra vybrala Bohuslava Sobotku, který se ale v polovině června vzdal funkce předsedy strany a současně přenechal místo volebního lídra Lubomíru Zaorálkovi.

dobře propracovaná marketingová strategie dokázala dopad negativní politické reklamy eliminovat. Navzdory vstupu ANO i Babiše do Sobotkovy vlády (složené ze zástupců stran ČSSD, ANO a KDU-ČSL) si strana i její lídr po celou dobu zachovali anti-establishmentovou rétoriku, která byla nedílnou součástí jejich permanentní kampaně, a navíc se jim podařilo vytvořit představu strany ANO jako hlavní opozice vůči vládě, čímž do značné míry sebrali vítr z plachet skutečným opozičním stranám. Podle aktuální potřeby se tato rétorika dostávala po celé čtyři roky více či méně do popředí v rámci politické komunikace strany.

Pokud se naopak objevily jakékoli pochybnosti či kauzy (nebo jen jejich hrozba) kolem lídra ANO, neváhal Babiš připomenout, že je bojovníkem proti zkorumpovaným politickým elitám, k nimž se postupně přidávaly i různé mediální organizace, které se ho kvůli jeho boji snaží zdiskreditovat a „odstranit z politického života“. Babišovy kauzy tak byly prezentovány jako pseudo-události a Babiš jako oběť svého tažení proti korupci (v němž ale přes opakované útoky na svou osobu setrvává). Protože část veřejnosti přijala tuto interpretaci za svou, podařilo se Babišovi dosáhnout efektu tzv. syndromu oběti, tedy situace, kdy negativita namířená proti Babišovi vedla, přinejmenším u části společnosti, spíše k jakési formě soucitu s lídrem ANO, respektive jej voliči vnímali jako oběť nepřiměřeně vedeného, až neférového politického boje.

Nejsme politici, makáme aneb permanentní kampaň ANO

S ohledem na konečné výsledky sněmovních voleb se jako významné dále jeví, jakým způsobem se dařilo vládním stranám komunikovat vládní „úspěchy“. To je obzvláště důležité v podmínkách slabé identifikace voličů s politickými stranami a jejich vysoké volatility, kdy už stranám nestačí mobilizovat stranické sympatizanty v krátkém předvolebním období, ale musí komunikovat s voliči permanentně, aby zůstali v jejich povědomí jako důvěryhodní, kompetentní a vhodní pro řízení státu. Političtí aktéři a jejich poradci se proto chovají, jako by byl každý den volební (Hecl 2000: 17), přičemž manipulují se zdroji veřejného souhlasu, aby mohli vládnout. Permanentní kampaně tak předpokládají nepřetržitou zpětnou vazbu od voličů. Pravidelné výzkumy veřejného mínění, *focus groups* apod., se stávají rutinní procedurou monitorování aktuálního rozložení politické podpory a současně umožňují stranám reagovat na aktuální změny v politických postojích veřejnosti (podr. viz např. Lilleker 2006: 143–147, Bradová a Šaradín 2007, Cabada, Charvát a Stulík 2015: 258–259).

V případě využití permanentních kampaní ovšem vidíme výraznou disproporci mezi stranami Sobotkovy vládní koalice. Zatímco ANO nejenže zachovalo po sněmovních volbách 2013 svůj marketingový tým, ale ještě jej v průběhu času dále posilovalo, aby učinilo z permanentní kampaně integrální součást svého vládního působení. ČSSD jako strana, která vládní koalici formovala a která disponovala postem ministerského předsedy, komunikaci s veřejností podcenila. ANO se tak podařilo navodit pocit, že právě tato strana a zejména pak její předseda Andrej Babiš jsou hlavním hybatelem změn, které byly

veřejností hodnoceny převážně pozitivně. Připomeňme přitom, že v období Sobotkovy vlády dosáhla ČR významných ekonomických úspěchů (např. významný růst HDP, přebytkový rozpočet a snižování státního dluhu či nejnižší nezaměstnanost v EU). Naopak v případech méně populárních či problematických zákonů ANO připomínalo, že je součástí koaliční vlády a vinu za nepopulární opatření směřovalo ke svým koaličním partnerům, zejména pak k ČSSD.

Tato strategie byla pro ANO podstatná rovněž proto, že si tím strana fakticky přivlastnila úspěchy za tradiční sociálně-demokratická témata (růst minimální mzdy, důchodů apod.), čímž mohla následně (úspěšně) cílit na tradiční levicové voliče. Kromě kritického anti-establishmentového apelu (viz výše) navíc dokázalo ANO současně svým potenciálním voličům nabídnout jednoduchý optimistický slib lepší budoucnosti (v duchu hesla z předchozích voleb „ANO, bude líp“). Ačkoli konkrétní podoba tohoto slibu byla v mnoha ohledech poměrně nekonkrétní (ba místy nabývala podoby Babišova snění), takový optimismus část voličů nadchl a tato emoce se nakonec do určité míry pozitivně podepsala na konečném volebním výsledku strany.

Sociální demokraté nedokázali na permanentní kampaň ANO celé čtyři roky efektivně reagovat a v očích veřejnosti tak postupně přenechávali zásluhy za společné vládní úspěchy Babišově straně. Namísto toho se ČSSD dlouhodobě zmítala ve vnitrostranických problémech, místy rozpačité snaze zacílit na potenciální voliče a ve vlastní neschopnosti vymezit se vůči Babišovi. Když už se ČSSD vůči Babišovi rozhodla vystoupit, pojala to velmi nešťastně. Jednak se k tomu odhodlala poměrně pozdě a na veřejnost to tak nepůsobilo přesvědčivě, ani příliš důvěryhodně. Navíc Babiš dokázal „zabalit“ svůj odchod z vlády do rétoriky své kampaně a v očích potenciálních voličů mu to příliš neublížilo. Naopak ještě získal výhodu, že jako lídr mohl necelých pět měsíců před volbami³⁰ začít objíždět republiku a v rámci kontaktní kampaně se setkávat s občany, což mu v jejich očích dodalo na „lidskosti“ a lidovosti.

Přestože je strategie permanentní kampaně většinou vlastní stranám vládním, o jakousi formu permanentní kampaně se v rámci opoziční rétoriky pokoušela i TOP 09, která se snažila upozorňovat na hrozby pro fungování parlamentní demokracie a právního státu, když se nejprve ostře vymezovala vůči některým konkrétním krokům prezidenta Zemana a následně začala upozorňovat na pochybnosti a problémy, které se objevovaly kolem Babiše. TOP 09 ale byla ve své snaze o poznání méně úspěšná. Hrany kritického apelu se postupem času utupily, apel nepůsobil mobilizačně v takové míře, jakou by si TOP 09 představovala. Zpětně se jeví, že pro voliče byla tato problematika možná až příliš vzdálená a složitá, zvláště v kontrastu s jednoduchými řešeními nabízenými některými dalšími stranami. V neposlední řadě je podstatné také to, kdo konkrétní apel veřejně prezentuje. V případě TOP 09 se jako do jisté míry problematické ukázalo, že s normativním apelem vystupoval Miroslav Kalousek, k němuž ovšem část veřejnosti přistupuje se značnou nedůvěrou a skepsí. Neboli co by mohlo znít z úst Karla Schwarzenberga jako akutní hrozba a významný mobilizační apel, nepůsobil v Kalouskově podání tolik věrohodně.

³⁰ Prezident Miloš Zeman odvolal Babiše z postu ministra financí ČR dne 24. května 2017.

Co si o tom myslíte vy? Napište mi do komentářů aneb sociální sítě v kampani

Významným nástrojem politické komunikace a voličské mobilizace se mohou rovněž stát sociální sítě, jejichž význam v rámci politických kampaní v posledních letech neustále rapidně narůstá. Pro komunikaci na sociálních sítích je ale přitom důležité, aby strana a její představitelé komunikovali způsobem, jakým danou sociální síť používají její uživatelé. Sociální sítě např. nejsou prostorem pro složitější politické analýzy či věcnou, ba dokonce odbornou diskusi o programových bodech, ani pro prázdná a nic neříkající hesla a floskule. Uživatelé sociálních sítí ani příliš nezajímají obrázky dokumentující průběh kontaktní kampaně a lokálních mítinků. Naopak zde může zabodovat strana či spíše kandidát, který dokáže svůj apel shrnout do stručného hesla, vhodně ho „zabalí“ a dodá mu na emotivnosti. Při vhodně zvoleném způsobu komunikace se tak sociální sítě mohou stát prostorem, díky němuž kandidáti ukážou svou „lidskou tvář“ a díky tomu se přiblíží potenciálním voličům. Na škodu zde naopak může být přehnaná negativita, zejména vůči soupeřům.

Výše řečené si dokázali velmi dobře uvědomit zejména představitelé ANO a SPD, kteří zaujali část voličů právě aktivitou na sociálních sítích (zejména na síti facebook), čímž položili základ k solidnímu volebnímu výsledku. Sociální sítě navíc mají schopnost upevňovat tzv. sociální bubliny, kdy se jednotlivci mohou v takto vzniklých skupinách utvrzovat o správnosti svých postojů a stanovisek, přičemž v takové uzavřené skupině může vznikat zdání, že tyto postoje podporuje významná část společnosti. Právě tento fenomén přispěl k úspěchu Tomia Okamury a jeho SPD ve sněmovních volbách 2017 (jestliže se volební potenciál strany pohyboval začátkem října 2017 kolem 13 % hlasů, je možné volební zisk více než 10 a půl % vnímat jako dosažení téměř maxima možného).

Sociální sítě ale mohou představovat rovněž riziko. Opožděná reakce vytržená z kontextu může způsobit autorovi nepříjemnosti, podobně jako nepromyšlená snaha o odlehčenou komunikaci s uživateli dané sociální sítě v podání politika, který se jinak snaží vystupovat vážně a seriózně. Pokus o vtip může získat podobu nevhodně zvoleného příspěvku a může vrhnout špatné světlo na kandidáta, který je jeho autorem. Zpětně se přitom jakékoli takové „uřeknutí“, jež obvykle velmi rychle získá širokou publicitu, těžko vysvětluje, jakkoli bylo původně zamýšleno. Tomuto vysvětlení už ani není přikládána taková pozornost jako samotnému „uřeknutí“.

O čem sní voliči, když volí aneb závěr

Pro kampaně před sněmovními volbami 2017 byly klíčové emoce. K celkovému volebnímu výsledku významně přispěla *image* lídrů, přičemž voliči preferovali charismatické osobnosti, zatímco méně výrazní či nevýrazní a nekonfliktní lídři zůstali v jejich stínu. Významnou konfliktní linií sněmovních voleb 2017, která rozdělila společnost i některé kandidující strany, se přitom stala osoba Andreje Babiše. Negativní kampaň ostatních kandidujících stran a některých médií vůči Babišovi však ANO 2011 ani jejímu lídrovi

ve svém důsledku nijak neuškodila, spíše jej naopak v očích části voličů posílila. Podceňována nesmí být ani role sociálních sítí v kampaních. Ty politické strany, které si dokázaly osvojit techniky politické komunikace na sociálních sítích, učinily z této své schopnosti výhodu v politickém souboji a dokázaly díky této přednosti profitovat, což se projevilo na jejich volebních ziscích.

Samostatnou kapitolou je pak otázka nové právní regulace financování kampaní. Podle mnoha komentářů byla nová právní úprava v důsledku omezených finančních zdrojů zavedených stran, které jsou navíc silně finančně závislé na státním rozpočtu, namířena primárně proti bohatým podnikatelům s vlastními finančními prostředky na kampaň, kteří se rozhodnou vstoupit do politiky. Paradoxně se ale ve sněmovních volbách 2017 zdálo, že zavedené strany spíše tápaly ve snaze co nejefektivněji využít zákonem omezené finanční zdroje na kampaň, zatímco pro marketingový tým ANO nepředstavovaly limity pro volební kampaň výraznější překážku na Babišově cestě za volebním vítězstvím.

Doporučení

- Efektivní politická komunikace musí vycházet z promyšlené dlouhodobé strategie a měla by být personalizovaná v osobě silného, charismatického a emotivního lídra.
- Volební kampaně musí být připravovány cíleně pro jednotlivé voličské segmenty, ovšem s přihlédnutím ke specifikům stranické programatiky.
- Politické kampaně by neměly rezignovat na optimistické vyznění volebního apelu a na vize a principy, které je třeba správně „zabalit“ a co nejvíce přiblížit voličům.
- Sociální sítě mohou být vlivným nástrojem politické komunikace a voličské mobilizace, jsou-li spravovány tak, jak je používají jejich uživatelé.

Slovo závěrem

Lucie Tungul a Reda Ifrah



Wilfried
Martens Centre
for European Studies



Konrad
Adenauer
Stiftung

Tato publikace je naším druhým pokusem otevřít diskusi nad otázkami, které jsou buď palčivými problémy dnešní doby nebo jsou neprávem opomíjeny v hlavních politických diskusích. Rádi bychom představili odborný náhled, jímž našim čtenářům nevnucujeme jeden světonázor a nesnažíme se je jakkoliv navádět. Naše společnost je protkána velmi komplexními jevy, na její problémy a témata neexistují žádné jednoduché odpovědi. Každé navržené řešení má silné i slabé stránky a debata o nich by měla představit více úhlů pohledu, abychom mohli výběrem z možných alternativ dojít k informovanému rozhodnutí. Některé kapitoly této publikace poukazují na nedostatek konstruktivního přístupu u zemí Visegrádské čtyřky, včetně České republiky. Tato negativita je jednou z klíčových nedostatků demokratických zřízení zemí středovýchodní Evropy.

Demokracie není bezchybné zřízení, ale v této chvíli lepšího není. Země střední Evropy v těchto dnech slaví 28 let od pádu komunismu; některé z nich přitom zažívají vývoj, který jejich demokratické systémy ohrožuje. Řada domácích i zahraničních sil se snaží odvést pozornost veřejnosti od skutečných problémů a této situace využít buď k oslabení vnitřní stability země a jejích vztahů se západními spojenci, nebo k posílení vlastní politické agendy. Zatímco někteří lidé rozsah těchto hrozeb podceňují, my věříme, že je třeba posílit demokratické instituce. České pravicové liberální politické strany a jejich stoupenci sdílí názor, že klíčové národní zájmy České republiky zahrnují ochranu demokracie v podobě liberálního parlamentního zřízení, ekonomické stability a aktivního členství v Evropské unii a NATO. Jsou však často pohlceny vlastními vnitrostranickými šarvátkami nebo vzájemnými neshodami. Pravicové liberální strany by proto měly sjednotit své síly, místo zdůrazňování rozdílů hledat styčné plochy a společně se postavit za ochranu české demokracie a její prozápadní orientace. Témata této publikace zahrnují oblasti, kde by spolupráce v Parlamentu i mimo něj v rámci širší společenské debaty byla možná či dokonce vítaná. Pravicové liberální strany se budou ve svých postojích lišit, protože nejsou jednotným blokem, ale mohou se shodnout na obecném směřování, jež bude stát nad nejnižším společným jmenovatelem.

Použité zdroje a literatura



Wilfried
Martens Centre
for European Studies



Konrad
Adenauer
Stiftung

Zdroje:

ANO, 2014. Náš program pro volby do Evropského parlamentu. [Online]. Dostupné na: <https://www.anobudelip.cz/cs/o-nas/eurovolby/detailni-program/> [22. října 2016].

ANO, 2017. Teď nebo nikdy. [Online]. Dostupné na: <https://www.anobudelip.cz/file/edee/2017/09/program-hnuti-ano-pro-volby-do-poslanecke-snemovny.pdf> [30. září 2017].

bioinfo.cz, 2016. Ekologické zemědělství a biopotraviny v ČR. [Online]. Dostupné na: <http://www.bio-info.cz/zpravy/ekologicke-zemedelstvi-a-biopotraviny-v-cr> [22. listopadu 2016].

businessinfo.cz, 2011. Ekozemědělství v České republice 2010. [Online]. Dostupné na: <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/unor-2011/ekozemedelstvi-v-ceske-republice-2010/1001945/59873/> [15. února 2012].

CENIA, n.d. Klimatická změna. [Online]. Dostupné na: [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFVZ8VR3/\\$FILE/klimaticka_zmena.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFVZ8VR3/$FILE/klimaticka_zmena.pdf) [22. října 2017].

CENIA, 2014. Zpráva o životním prostředí České republiky 2014. [Online]. Dostupné na: <http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/Zprava%20o%20C5%BEivotn%C3%ADm%20prost%C5%99ed%C3%AD%20%C4%8CR%202014.pdf> [22. října 2017].

Czechinvest, 2017. Investiční pobídky. [Online]. Dostupné na: <http://www.czechinvest.org/dwn-investicni-pobidky> [24. října 2017].

ČHMÚ, n.d. Úvod do problému klimatické změny. [Online]. Dostupné na: http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/meteo/ok/klimazmena/files/cc_chap01.pdf [22. října 2017].

Elektrina.cz, 2014. Výroba elektřiny v ČR: Nejvíce energie stále získáváme z uhelných elektráren. [Online]. Dostupné na: <https://www.elektrina.cz/vyroba-elektriny-v-cr-nejvice-energie-stale-ziskavame-z-uhelnych-elektren> [7. ledna 2015].

European Commission, n.d. Digital Single Market. Czech Republic. [Online]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/czech-republic> [22. října 2017].

European Commission, 2017. Zpráva o digitálním pokroku v Evropě v roce 2017 – Profil země – Česká republika [Online]. Dostupné na: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=44297 [24. října 2017].

KDU-ČSL, 2013. Volební program KDU-ČSL 2013-2017. [Online]. Dostupné na: <https://www.kdu.cz/getattachment/6089d21c-eba3-4e8e-b390-1b922500af73/Volebni-program-pro-volby-do-poslanecke-snemovny-2.aspx> [24. října 2017].

KDU ČSL, 2017. Volební program KDU-ČSL pro sněmovní volby v roce 2017. [Online]. Dostupné na: <https://www.kdu.cz/getattachment/f3c301fb-b96a-4915-87e4-6ad5713164a3/Volebni-program-2017-2021.aspx> [24. října 2017].

Klimatická změna, n.d. Variability dopadů změny klimatu na městské prostředí. [Online]. Dostupné na: <http://www.klimatickazmena.cz/cs/vse-o-klimaticke-zmene/dopady-zmeny-klimatu-v-cr-mestske-postredi/> [22. října 2017].

Ministerstvo životního prostředí, n.d. Adaptace na změnu klimatu. [Online]. Dostupné na: https://www.mzp.cz/cz/adaptace_na_zmenu_klimatu [22. října 2017].

Nejvyšší kontrolní úřad, 2017. Jednotné metodické prostředí: Informační systém za 872 milionů je komplikovaný a nestabilní, dodržování pravidel je nevyhnutelné. [Online]. Dostupné na: <https://www.nku.cz/cz/pro-media/tiskove-zpravy/jednotne-metodicke-prostredi:-informacni-system-za-872-milonu-je-komplikovany-a-destabilni--dodrzovani-pravidel-je-nevyhnutelne-id8809/> [20. října 2017].

ODS, 2011. Dvacet programových priorit. [Online]. Dostupné na: <http://www.ods.cz/clanek/98-ods-2011-dvacet-programovych-priorit> [22. října 2017].

ODS, 2017. Silný program pro silné Česko. [Online]. Dostupné na: <http://www.ods.cz/volby2017/program/zivotni-prostredi> [22. října 2017].

Odyssee-Mure, 2015. Národní profil energetické účinnosti: Česká republika. [Online]. Dostupné na: <http://www.odyssee-mure.eu/publications/profiles/czech-republic-efficiency-trends-policies.pdf> [22. října 2017].

Strukturální fondy, 2012. Čerpání v období 2007 – 2013. [Online]. Dostupné na: <https://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Predchozi-programova-obdobi/Programove-obdobi-2007-2013/Cerpani-v-obdobi-2007-2013#SeznamPrijemcu2007-2020> [22. října 2017].

Strukturální fondy, 2006. Usnesení vlády č. 175 ze dne 22. února 2006. [Online]. Dostupné na: https://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/949b29f0-cc2d-4fcc-959b-0a761056eda2/06022201751_949b29f0-cc2d-4fcc-959b-0a761056eda2 [27. září 2017].

TOP 09, n.d .a. Hodnotové desatero. [Online]. Dostupné na: <https://www.top09.cz/proc-nas-volit/hodnotove-desatero/> [22. října 2017].

TOP 09, n.d.b Programová východiska a principy. [Online]. Dostupné na: <https://www.top09.cz/proc-nas-volit/programova-vychodiska-a-principy/> [22. října 2017].

TOP 09, n.d.c „Udržitelné životní prostředí“. Vize 2030. [Online]. Dostupné na: <https://www.top09.cz/proc-nas-volit/vize2030/8-udrzitelne-zivotni-prostredi-21808.html> [22. října 2017].

TOP 09, 2016. Pařížská klimatická dohoda, 2016. [Online]. Dostupné na: <https://www.top09.cz/regiony/kralovehradecky-kraj/top-09-v-mediich/parizska-klimaticka-dohoda-21189.html> [22. října 2017].

TOP 09, 2017. Vláda systémové korupce rozdává zakázky z ruky. [Online]. Dostupné na: <https://www.top09.cz/co-delame/tiskove-zpravy/vlada-systemove-korupce-rozdava-zakazky-z-ruky-za-miliardy-23193.html> [22. října 2017].

World Bank, 2017. Ukraine Economic Update – Apríl 2017. [Online]. Dostupné na: <http://www.worldbank.org/en/country/ukraine/publication/economic-update-spring-2017> [22. října 2017].

změnaklimatu.cz, n.d. Co je globální změna klimatu? [Online]. Dostupné na: <http://www.zmenaklimatu.cz/cz/fakta/zmena-klimatu> [22. října 2017].

Literatura:

Alexandrova-Arbatova, N., 2016. A Russian View on the Eastern Partnership. *Clingendael Magazine* [Online]. 23. března. Dostupné na: <https://www.clingendael.nl/publication/russian-view-eastern-partnership> [22. května 2017].

Beránková, B., 2016. Caroline Jarrett (GDS): Aby bylo jasno. Úředníci tu nejsou pro vládu, ale pro lidi. *Lupa* [Online]. 15 září. Dostupné na <https://www.lupa.cz/clanky/caroline-jarrett-gds-jak-navrhnout-formulare-aby-je-vyplnil-i-negramotny/> [22. října 2016].

Bond, I., 2017. Contested space: Eastern Europe between Russia and the EU. *Centre for European reform*. [Online]. Dostupné na: http://www.cer.eu/sites/default/files/pb_eastern_part_IB_9march17.pdf [10. června 2017].

- Bradová, E. a Šaradín, P., 2007. Permanentní kampaň a proces vládnutí: politika v éře konzultantů. In P. Šaradín, ed. *Politické kampaně, volby a politický marketing*. Olomouc: Periplum, 31-52.
- Cabada, L., Charvát, J. a Stulík, O., 2015. *Současná komparativní politologie: klíčové koncepty*. Praha: Metropolitan University Prague Press.
- Castells, M., 2007. Communication, Power and Counter-Power in the Network Society. *International Journal of Communication*, 1, 238-266.
- Česká národní banka, 2017. Assessing the Fiscal Sustainability of the Czech Republic. *Research and Policy Notes 2* [Online]. Dostupné na: https://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/research/research_publications/irpn/download/rpn_2_2017.pdf [24. října 2017].
- ČT24, 2016. Klimatická změna zasáhne Česko naplno po roce 2040, potvrdili vědci a popsali její následky. [Online]. Dostupné na: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/veda/1954428-klimaticka-zmena-zasahne-cesko-naplno-po-roce-2040-potvrdili-vedci-a-popsali-její> [13. října 2017].
- ČT24, 2017. Politici chtějí další změnu služebního zákona. Úřady mají problém sehnat odborníky. [Online]. Dostupné na: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2252032-politici-chteji-dalsi-zmenu-sluzebniho-zakona-urady-maji-problem-sehnat-odborniky> [12. října 2017].
- ČTK, 2017. Praha bude bojovat proti změně klimatu [Online]. Dostupné na: <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/praha-bude-bojovat-proti-zmene-klimatu/1507718> [22. října 2017].
- Drulák, P., 2012. *Politika nezájmu. Česko a Západ v krizi*. Praha: SLON.
- Duleba, A., 2016. *Rusko, Ukrajina a My*. Bratislava: Premedia.
- Franklin, B., 1994. *Packaging Politics: Political Communication in Britain's Media Democracy*. London: Edward Arnold.
- Gola, P., 2017. V Česku je 8. nejvyšší zdanění práce. *Finance*. [Online]. Dostupné na <https://www.finance.cz/489858-zdani-prace/> [10. října 2017].
- Hecl, H., 2000. Campaigning and Governing: A Conspectus. In N. J. Ornstein. a T. E. Mann, eds. *The Permanent Campaign and Its Future*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1-37.
- Hloušek, V. a Kopeček, L., 2012. *Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu*. Brno: Barrister & Principal.
- Charvát, J., 2013. *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*. Praha: Grada.
- IRI, 2017. Ukraine Poll: Local Outlook Improves as National Pessimism Remains High. [Online]. Dostupné na <http://www.iri.org/resource/ukraine-poll-local-outlook-improves-national-pessimism-remains-high> [10. června 2017].
- Karaganov, S., 2016. A Time of Trouble and a Time of Opportunity. *Russia in Global Affairs*, 1. [Online]. Dostupné na: <http://eng.globalaffairs.ru/number/2015-Global-Tendencies-and-Russian-Policies-17976> [10. června 2017].
- Koutský, Z., 2017. Google – počet smartphonů v Česku vzrostl o 241 %. *Dotekomanie* [Online]. Dostupné na <https://dotekomanie.cz/2017/03/google-pocet-cechu-pripojenych-k-internetu-ze-trech-vice-zarizeni-se-od-roku-2012-zdesetinasobil/> [10. června 2017].

- Kubát, M., 2013. *Současná česká politika. Co s neefektivním režimem?* Brno: Barrister & Principal.
- Kubátová, E., 2016. Jak v ČR zlepšit e-Government? Opisovat ze zahraničí a rozšířit elektronickou identifikaci. *Euractiv* [Online]. Dostupné na: <http://euractiv.cz/clanky/cr-a-evropsky-semester/jak-v-cr-zlepsit-e-government-opisovat-ze-zahranici-a-rozsirit-elektronickou-identifikaci-013348/> [10. června 2017].
- Lanier, J., 2016. *Komu patří budoucnost*, Praha: Argo.
- Lavrov, S., 2016. Russia's Foreign Policy: Historical Background. *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*. [Online]. Dostupné na: http://www.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2124391 [14. května 2017].
- Lilleker, D. G., 2006. *Key Concepts in Political Communication*. London: Sage.
- Linek, L., 2013. *Kam se ztratili voliči? Vysvětlení vývoje volební účasti v České republice v letech 1990–2010*. Brno: CDK.
- Louw, P. E., 2005. *The Media and Political Process*. London: Sage.
- Lukyanov, F., 2014. Борьба за промежуток. *Российская газета* [Online]. Dostupné na: <https://rg.ru/2014/01/29/ukraina.html> [10. června 2017].
- Maarek, P. J., 1995. *Political Marketing and Communication*. London: John Libbey.
- Mezinárodní měnový fond, 2017. Pension Reform Options in Chile: Some Tradeoffs, Working Paper No. 17/53. [Online]. Dostupné na: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/03/13/Pension-Reform-Options-in-Chile-Some-Tradeoffs-44740> [20. října 2017].
- Miller, A. a Lukyanov, F., 2016. Отстраненность вместо конфронтации: постевропейская Россия в поисках самодостаточности. *Российский диалог культур и цивилизаций — взаимное обогащение* [Online]. Dostupné na: http://svop.ru/wp-content/uploads/2016/11/miller_lukyanov_rus.pdf [10. června 2017].
- neolivni.cz, 2016 Klíčový dokument kauzy Agrofert: Dopis manažera náměstkovi z průmyslu. [Online]. Dostupné na: <http://neolivni.cz/klicovy-dokument-ve-vysetrovani-agrofertu-dopis-manazera-namestkovi-z-prumyslu/> [15. září 2017].
- Novinky.cz, 2017. O miliardové dotace na vysokorychlostní internet se nikdo nehlásí. [Online]. Dostupné na: <https://www.novinky.cz/internet-a-pc/445702-o-miliardove-dotace-na-vysokorychlostni-internet-se-nikdo-nehlasi.html> [10. dubna 2017].
- Norris, P., 2000. *A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Novák, M., 2001. *Jakou demokracií pro nové demokracie? Konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země*. Brno: IIPS.
- Novák, M., 2004. Typy vlád a jejich utváření: ČR v komparativní perspektivě. In M. Novák, M., T. Lebeda a kol. *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: A. Čeněk, 311–343.
- OHCHR, n.d. Ukraine – OHCHR Reports. [Online]. Dostupné na: <http://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARegion/Pages/UAReports.aspx> [16. července 2017].
- OHCHR, 2017 Report on the human rights situation in Ukraine 16 February to 15 May 2017. [Online]. Dostupné na: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport18th_EN.pdf [16. července 2017].

- Polívka, J. 2017. Proč vlastně nikdo nechce dotace na vysokorychlostní internet? Je to bojkot? [Online]. Dostupné na <https://www.lupa.cz/clanky/proc-vlastne-nikdo-nechce-dotace-na-vysokorychlostni-internet-je-to-bojkot/> [14. dubna 2017].
- Popescu, N., 2014. Eurasian Union: the real, the imaginary and the likely. EUISS. *Chaillot Paper* [Online], 132. Dostupné na <https://www.iss.europa.eu/content/eurasian-union-real-imaginary-and-likely> [10. června 2017].
- Rahat, G. a Sheaffer, T., 2007. The Personalization(s) of Politics: Israel, 1949-2003. *Political Communication*, 24 (1), 65-80.
- Rasmussenglobal, 2017. Russia Sanctions: New Expert Report Shows Minimum Impact on US Economy. [Online]. Dostupné na: <https://rasmussenglobal.com/wp-content/uploads/2017/03/US-Sanctions-Report-5-Takeaways.pdf> [16. července 2017].
- Rejzek, J., 2017. Dotace na vysokorychlostní internet? Rychlé sítě postaví operátoři i bez nich. [Online]. Dostupné na <https://www.lupa.cz/clanky/dotace-na-vysokorychlostni-internet-rychle-site-postavi-operatori-i-bez-nich/> [14. dubna 2017].
- Sanger, D. E., 2017 For Trump and Putin, Sanctions Are a Setback Both Sought to Avoid. *New York Times* [Online], 23. července. Dostupné na <https://www.nytimes.com/2017/07/23/world/europe/trump-putin-sanctions-hacking.html>
- Scammell, M., 1995. *Designer Politics: How Elections Are Won*. London: Macmillan.
- Sedláčková, O., 2016. Zasloužíme si vysokorychlostní internet jako univerzální službu? *Lupa* [Online]. 17 May. Dostupné na <https://www.lupa.cz/clanky/zaslouzime-si-vysokorychlostni-internet-jako-univerzalni-sluzbu/> [10. dubna 2017].
- Schneider, O. a Šatava, J., 2012. Český důchodový systém na rozcestí: pro koho je výhodný přechod do druhého pilíře? *Idea Cerge Ei Studie* [Online], 4. Dostupné na https://idea.cerge-ei.cz/documents/studie_2012_04.pdf [20. října 2017].
- Slonková, S., 2016. Dotace pro Agrofert se dojednávaly na parlamentní půdě ANO. *neovlivni.cz* [Online]. Dostupné na <http://neovlivni.cz/kde-se-jedna-o-zmene-pravidel-pro-dotace-v-prostorach-ano/> [9. října 2017].
- SPIR, 2016. Česká internetová ekonomika. Studie 2016. [Online]. Dostupné na: http://www.studiespir.cz/download/Ceska_internetova_ekonomika_2016.pdf [10. dubna 2017].
- Sutlovičová, V. n.d. Ochrana klimatu v ČR a vyjednávání nové globální dohody. *Centrum pro dopravu a energetiku*. [Online]. Dostupné na <http://www.veronica.cz/prezentace/Sutlovicova.pdf> [22. října 2017].
- Svoboda, L., 2016. Vědci připravují Česko na změnu klimatu. *AVČR* [Online]. Dostupné na: <http://www.avcr.cz/cs/pro-media/aktuality/Vedci-pripravuji-Cesko-na-zmenu-klimatu/> [22. října 2017].
- Swanson, D. L. a Mancini, P., 1996a. Politics, Media, and Modern Democracy: Introduction. In D. L. Swanson. a P. Mancini, eds. *Politics, Media, and Modern Democracy: An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and Their Consequences*. Westport: Praeger, 1-26.
- Swanson, D. L. a Mancini, P., 1996b. Patterns of Modern Electoral Campaigning and Their Consequences. In D. L. Swanson. a P. Mancini, eds. *Politics, Media, and Modern Democracy: An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and Their Consequences*. Westport: Praeger, 247-276.
- Tsyachna, L., 2017. Východní partnerství. *Asociace pro mezinárodní otázky*. [Online]. Dostupné na: <http://www.amo.cz/cs/agenda-pro-ceskou-zahranicni-politiku/vychodni-partnerstvi/> [15. června 2017].
- Tyshchuk (2016) Who Is Driving Reforms in Ukraine. *Vox Ukraine*. [Online]. Dostupné na: <https://voxyukraine.org/2016/10/02/reforms-in-ukraine-en/> [15. června 2017].

UNICEF, 2013. Bullying in Ukraine: a major problem for children. UNICEF launches an anti-bullying campaign. [Online]. Dostupné na: https://www.unicef.org/ukraine/media_31250.html [16. července 2017].

Úřad vlády ČR, 2017. Penzijní reformy od Chile po středovýchodní Evropu. [Online]. Dostupné na: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/penzijni-reformy-od-chile-po-stredovychozni-evropu-158519/> [27. září 2017].

Valenta, V., 2016. Půda základem strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR. *STUŽ*. [Online]. Dostupné na: https://stuz.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=1268:puda-zakladem-strategie-prizpusobeni-se-zmene-klimatu-v-podminkach-cr&catid=56&Itemid=56 [22. října 2017].

Van Zoonen, L., 2005. *Entertaining the Citizen: When Politics and Popular Culture Converge*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Voženílek, D., 2015. Internet v mobilu bude čím dál tím důležitější. V roce 2020 přijde 5G. *iDNES*. [Online]. Dostupné na: https://mobil.idnes.cz/5g-internet-c8f-/mob_tech.aspx?c=A151127_152124_sw_internet_dvz [10. dubna 2017].

World Bank, 2013. Which Coastal Cities Are at Highest Risk of Damaging Floods? New Study Crunches the Numbers. [Online]. Dostupné na: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/08/19/coastal-cities-at-highest-risk-floods> [22. října 2017].

živě.cz, 2000. Zákon o elektronickém podpisu poslanci v prvním čtení schválili! [Online]. Dostupné na: <https://www.zive.cz/zpravy-z-firem/zakon-o-elektronickem-podpisu-poslanci-v-prvnim-cteni-schvalili/sc-5-a-10558/default.aspx> [27. září 2017].

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

