

# Ekonomika, politika a Evropa

Pravicová řešení politických výzev

pro rok 2020

Ed. Lucie Tungul



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



KONRAD  
**ADENAUER**  
STIFTUNG



Vydal © Jutty, Přerov, listopad 2019.

Tato publikace je společným počinem Wilfried Martens Centre for European Studies, Konrad-Adenauer-Stiftung a TOPAZ. Tato publikace byla financována Evropským parlamentem. 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.

Kontakt:

© TOPAZ

Opletalova 1603/57

110 00 Praha 1

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

Zpracování této publikace bylo dokončeno v září 2019

Recenzenti: Ondřej Filipec, Vysoká škola podnikání a práva  
Margherita Movarelli, WMCES

ISBN 978-80-88350-03-3

# OBSAH

<b>O partnerech projektu .....</b>	<b>5</b>
<b>O autorech .....</b>	<b>9</b>
<b>Zkratky .....</b>	<b>13</b>
<b>Úvod .....</b>	<b>17</b>
<b>Česká demokracie 30 let od sametové revoluce .....</b>	<b>23</b>
<b>Geografie volební podpory pravicových stran a možnosti jejich spolupráce .....</b>	<b>33</b>
<b>Důchodová reforma: možnosti a úkoly .....</b>	<b>43</b>
<b>Současné trendy v politice primárního a sekundárního vzdělávání .....</b>	<b>55</b>
<b>Inovační aktivity jako faktor konkurenceschopnosti malých a středních podniků .....</b>	<b>65</b>
<b>Budoucnost kohezní politiky v rámci víceletého finančního rámce EU .....</b>	<b>77</b>
<b>Jednání o vztazích mezi Evropskou unií a Velkou Británií po brexitu: výzvy, volby a příležitosti pro Česko .....</b>	<b>85</b>
<b>Česko, EU a předcházení nelegální migraci .....</b>	<b>93</b>
<b>Zahraniční politika USA vůči Rusku v éře Donalda Trumpa .....</b>	<b>103</b>
<b>Závěr .....</b>	<b>113</b>
<b>Literatura .....</b>	<b>121</b>



**0 partnerech projektu**



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies





**TOPAZ** vznikl v roce 2012 jako vzdělávací a thinkanková 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 blízká Křesťansko-demokratické unii Německa (CDU). Cílem programů občanského vzdělávání a dialogu doma i v zahraničí je podpora svobody, míru a spravedlnosti. Hlavním posláním je posílení zastupitelské demokracie, podpora evropské integrace, zintenzivnění transatlantické spolupráce a zvýšení rozvojové spolupráce.

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





**0 autorech**



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies





**Aaron T. Walter** je odborný asistent na Fakultě sociálních věd Univerzity Cyrila a Metoděje (UCM) v Trnavě a na Fakultě sociálních věd Masarykovy univerzity v Brně. Jeho specializací jsou mezinárodní vztahy, evropská studia, zejména bezpečnostní studia, a politika Izraele. Je autorem a spoluautorem několika knih; členem redakční rady *Slovak Journal of Political Sciences* a mezi roky 2016–2019 byl projektovým koordinátorem Jean Monnet Chair in Migration Studies na UCM. V současné době spolupracuje s ISGAP jako ředitel sekce Online programování a vztahy s médií.

**Jakub Charvát** působí na Metropolitní univerzitě Praha a Univerzitě J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, 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 monografií *Politika volebních reforem v České republice po roce 1989* (2013) a *Evropské volby v proměnách času: politika volebních reforem EU* (2018) a také spoluautorem několika kolektivních monografií.

**Jan Vavřina** je vysokoškolský pedagog na Provozně ekonomické fakultě Mendelovy univerzity v Brně, Ústavu podnikové ekonomiky, kde vyučuje podnikohospodářsky zaměřené předměty pro bakalářský i magisterský stupeň studia. Historicky působil v rámci různých pracovních pozic na Státním zemědělském intervenčním fondu, regionálním odboru Brno jako analytik v rámci oblasti evropských finančních podpor pro podniky, municipality, resp. organizační složky veřejné správy a místní samosprávy. Taktéž byl zaměstnancem Ministerstva zemědělství ČR, kdy vykonával činnosti v oblasti koordinace a kontroly finančních podpor pro podnikatelské i municipální projekty spolufinancované z předstrukturálních fondů EU.

**Lucie Tungul** 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. V současné době je vedoucí výzkumu think tanku TOPAZ a působí jako odborná asistentka na Katedře politologie a společenských věd Právnické fakulty Univerzity Palackého, Olomouc.

**Marek Ženíšek** je výkonný ředitel think tanku TOPAZ. Do roku 2017 byl poslancem Parlamentu ČR za TOP 09. Působil ve Výboru pro evropské záležitosti a Výboru pro obranu. Byl členem delegace Parlamentního shromáždění OBSE. V současné době je místopředsdou TOP 09 a jejím zahraničněpolitickým expertem. V minulosti působil také jako náměstek ministra na Ministerstvu spravedlnosti a Ministerstvu zdravotnictví ČR. Obor politologii studoval na Karlově univerzitě v Praze, doktorandské studium zakončil na Západočeské univerzitě v Plzni, kde v současnosti působí coby proděkan pro strategii a rozvoj na jedné z jejích fakult.

**Monika Brusenbauch Meislová** působí na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií Masarykovy univerzity v Brně. Je členkou výzkumné sítě UACES „The Limits of EUrope: Challenging the Crisis of European Integration“ a hlavní řešitelkou projektu Grantové agentury České republiky o českém politickém diskurzu týkajícím se EU. Odborně se zaměřuje na problematiku britské evropské politiky, brexitu, české zahraniční politiky a politického diskurzu. Výsledky jejího výzkumu byly publikovány v mnoha prestižních impaktovaných časopisech jako např. *The British Journal of Politics and International Relations*, *Parliamentary Affairs*, *British Politics a Europe-Asia Studies*.

**Ondřej Schneider** je externí konzultant Světové banky, člen sítě CESIfa a CASE a docent ekonomie na Karlově univerzitě v Praze. Titul MPhil. získal na Cambridge University a Ph.D. na CERGE-EI v Praze. V letech 2009–2018 byl vedoucím a poté hlavním ekonomem pro Emerging Europe na Institute of International Finance ve Washingtonu, D. C. Učil na Karlově univerzitě, Univerzitě New York, Georgetown University a na East China University v Šanghaji.

**Pavel Maškarinec** působí na Filozofické fakultě Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, odborně se věnuje volebnímu chování, prostorové analýze voleb, výzkumu politické reprezentace žen a problematice kvality demokracie. V těchto oblastech publikoval řadu odborných článků v českých i zahraničních impaktovaných časopisech, je autorem monografií *Kvalita demokracie v Mongolsku (2019)*, *Volební geografie Libereckého kraje 1992–2010: Voličské chování z pohledu explorační prostorové analýzy dat (ESDA) (2014)* a spoluautorem několika kolektivních monografií.

**Petr Pavel**, armádní generál, byl v letech 2012–2015 náčelníkem generálního štábu Armády České republiky. Účastnil se zahraničních misí a je držitelem řady ocenění. Byl prvním zástupcem zemí bývalého východního bloku, který se stal předsedou vojenského výboru (2015–2018), což je nejvyšší vojenská funkce NATO.

**Petr Toman** je absolventem Mendelovy univerzity v Brně, kde od roku 1998 také působí jako odborný asistent na Ústavu financí. Vyučuje předměty Financování regionálního rozvoje, Regionální ekonomika a politika, Bankovníctví a Finanční trhy. Má zkušenosti s řízením dotačních projektů.

**Radim Štěrbá** vystudoval obor učitelství občanské výchovy a dějepisu, základy společenských věd pro SŠ na PdF MU, absolvoval Ph.D. studium v oboru pedagogika na PedF UK Praha. Stal se členem oborové skupiny NÚV Praha pro revizi RVP – společenskovední vzdělávání, působí jako odborný asistent a vedoucí Katedry občanské výchovy PdF MU v Brně. Specializuje se na oborovou didaktiku, pojetí občanské výchovy v kurikulu.

**Vít Novotný** je seniorní analytik v Centru pro evropská studia Wilfrieda Martense v Bruselu. Zaměřuje se na otázky přistěhovalectví a azylu. Pracoval v akademickém, neziskovém, soukromém i veřejném sektoru. Studoval politologii na Strathclydské univerzitě v Glasgow, veřejnou správu na Kalifornské státní univerzitě, evropská studia na Středoevropské univerzitě a, jako první obor, klinickou farmacii na Karlově univerzitě.

# Zkratky



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies





CATSAA	Sankční zákon Countering America's Adversaries Through Sanctions Act
CETA	Komplexní hospodářská a obchodní dohoda
CSU	Křesťansko-sociální unie Bavorska
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
ČŠI	Česká školní inspekce
DPH	Daň z přidané hodnoty
EDA	Evropská obranná agentura
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
EPP	Evropská lidová strana
EU	Evropská unie
EUTM	Výcviková mise EU v Mali
FS	Fond soudržnosti
GRU	Ruská vojenská zpravodajská služba
HDP	Hrubý domácí produkt
HNP	Hrubý národní produkt
IROP	Integrovaný regionální operační program
KDS	Křesťansko-demokratická strana
KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
MPS	Malé a střední podniky
NACE	Statistická klasifikace ekonomických činností EU
NATO	Severoatlantická aliance
NDC	Zdánlivě příspěvkový systém
NSPA	Agentura NATO pro podporu a pořizování
ODA	Občanská demokratická aliance
ODS	Občanská demokratická strana
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OF	Občanské fórum
OSN	Organizace spojených národů
PAYG	Průběžný systém financování
RVP	Rámcové vzdělávací programy

SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouvy o fungování Evropské unie
SPD	Strana přímé demokracie
STAN	Starostové a nezávislí
SZP	Společná zemědělská politika
ŠVP	Školní vzdělávací programy
UNHCR	Vysoký komisař OSN pro uprchlíky
US	Unie svobody
USA	Spojené státy americké
V4	Visegrádská čtyřka
VFR	Víceletý finanční rámec



# Úvod

Lucie Tungul



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies





Jedním z často slýchaných spojení, která jsme slyšeli již tolikrát, že mnohdy ani nepřemýšlíme nad jejich významem, je udržitelný rozvoj. Většina lidí si pod ním představuje nějakou formu ekologických aktivit, ačkoliv se jedná o koncept mnohem širší a spojený s celkovou společenskou odpovědností k sobě a komunitě, ve které žijeme, a s etickým přístupem k našim každodenním rozhodnutím. Většina lidí bude souhlasit s tím, že bychom měli ke svému životu přistupovat odpovědně, ale při detailnější diskusi, co si pod tímto konceptem představují, se nám dostane řady odlišných představ a ještě více neshod nastane při otázce, jakou roli by při budování odpovědné společnosti měli hrát občané, instituce, firmy a stát. Je jednoznačné, že koncept odpovědné společnosti stojí na sdílených společenských hodnotách, které mají pro jednotlivce odlišnou váhu, i na základě ideologického přístupu a historické zátěže.

Nedávná publikace věnující se otázce české střední třídy (Tungul a kol. 2019) ukázala, že střední třída je klíčová pro českou ekonomiku, ale trpí relativně nízkým zájmem o politiku, relativně nízkou volební účastí a velká část voličů spadajících do střední třídy volí uskupení, jimž se daří „efektivně mobilizovat ekonomické, politické a částečně i etnické křivdy“ (Charvát a Maškarinec 2019). Navzdory rostoucí prosperitě, způsobené relativně vysokým ekonomickým růstem a nízkou nezaměstnaností, se však velká část české (i evropské) společnosti dostává do stavu „rozčarování“ (Drea 2019) nebo „deziluze“ (Greenberg 1996), který vede k pocitu rostoucí polarizace. Ačkoliv průzkum Českého rozhlasu (Kočí, Zlatkovský a Cibulka 2019) ukázal, že česká společnost je postojově méně rozdělená, než se mnohdy domníváme, ona domnělá polarizace vytváří dojem stagnace a zmaru a je spojena s určitou nedůvěrou v politické instituce a demokracii jako celek. Čeští političtí aktéři čelí prostředí, které preferuje dlouhodobě apolitickou politiku (Havelka 2016), což se projevuje například v podpoře úřednických vlád, „nepolitických“ politických stran či hnutí a politických kandidátů z prostředí mimo politiku. Navzdory těmto překážkám je potřeba posílit důvěru v demokratické instituce, vládu zákona a nezávislost médií, spolu s podporou společnosti, která bude dlouhodobě udržitelná a bude svým občanům schopná nabídnout vyhlídky na zlepšení kvality jejich životního stylu, což by nemělo znamenat jednoduše vyšší příjmy, ale kvalitu života v celé řadě oblastí, jež na ni mají zásadní vliv.

V naší publikaci se věnujeme několika otázkám, které jsou s touto situací úzce spojeny. Nejprve se generál Petr Pavel a Marek Ženíšek zamýšlí nad vývojem české společnosti od roku 1989 se zvláštním zřetelem k českému členství v NATO a v EU a s ohledem na domácí i zahraničněpolitické výzvy a hrozby, kterým dnes čelíme. Autoři vnímají české členství v obou organizacích jako odpovědnost politických elit k domácí stabilitě a bezpečnosti, ale také jako odpovědnost vůči partnerům, kteří Česku pomáhají zajišťovat ekonomickou a vojenskou bezpečnost.

V další kapitole autoři Jakub Charvát a Pavel Maškarinec vyhodnocují třicet let vývoje českého stranického systému a jeho kvalitativní a kvantitativní proměnu po volbách do Poslanecké sněmovny po roce 2010. Analyzují volební geografii, volební chování pravicových a středopravicových voličů v českých krajích, všimají si fragmentace středopravicových a pravicových voličů a vyhodnocují možnosti sloučení nebo volební spolupráci menších středopravicových stran jako odpověď na nebezpečí dalšího růstu vlivu

populistických uskupení – v tomto ohledu doporučují, aby strany zájímající se o spolupráci zohlednily prostorové aspekty své podpory.

Jestliže spolupráce menších stran je jednou z možností, jak se postavit populismu v české politice, je jedním z témat, která česká populistická hnutí akcentují, otázka společenské solidarity a reformy penzijního systému. V současné době pracuje vládou jmenovaná Komise pro spravedlivé důchody, vedená rektorkou Mendelovy univerzity Danuší Nerudovou, na přípravě reformy penzijního systému, ale zásadní změnu nelze očekávat, ačkoliv se jedná o velmi klíčové téma. Otázce penzijní reformy, zásadní problematice odpovědné společnosti, se věnuje Ondřej Schneider v kapitole „Důchodová reforma: možnosti a úkoly“. Autor kritizuje současné nastavení systému, které je s ohledem na demografický vývoj společnosti neudržitelné. Dobré ekonomické výsledky podle něj jen vedly k nevhodným politickým zásahům do systému, jenž je jimi dále oslabován, a navrhuje komplexní reformy daňového systému, školství a sociálního zabezpečení, které by posílily zapojení osob do pracovního trhu. Samotný penzijní systém by měl být modernější a transparentnější.

Stav českého vzdělávacího systému a srovnání situace v Česku a v Evropě podrobněji řeší Radim Štěrba v kapitole „Současné trendy v politice primárního a sekundárního vzdělávání“. Mimo analýzu výchozích konceptů českého systému se zabývá úpravami školního kurikula v rámci současné strategie vzdělávací politiky a domnívá se, že některé navrhované revize nemusí vést ke kvalitnějšímu vzdělávání, ale naopak. Specificky kritizuje jeho obsahovou předimenzovanost a navrhuje řešení v podobě rovnováhy mezi faktografií a důrazem na dovednosti.

Jednou z velkých výzev české i evropské společnosti bude zavedení digitalizace, robotizace a průmyslu 4.0, ale i změn spočívajících v šetrnějším přístupu ke krajině a našemu bezprostřednímu okolí. Změny na trhu již teď pocítují spotřebitelé i firmy. Ve střednědobém výhledu by na tyto výzvy měly reagovat zmíněné správně nastavené systémy vzdělávání a penzí, ale velkou odpovědnost za další vývoj nesou i samotné firmy, vláda a instituce, které pro jejich aktivity utváří vhodné prostředí. V Česku, podobně jako v Evropě, hrají nezastupitelnou ekonomickou roli malé a střední podniky (MSP). Jan Vavřina v kapitole „Inovační aktivity jako faktor konkurenceschopnosti malých a středních podniků“ vysvětluje, proč jsou inovace zásadní pro udržení konkurenceschopnosti. Efekt inovace je třeba vnímat z pohledu ekonomické efektivity změny, ale také nefinančních přesahů. Autor zdůrazňuje potřebu kontinuální kontroly výstupů, výsledků a dopadů inovačních aktivit, aby firmy i stát mohly vytvářet vhodné a relevantní politiky a nástroje. Když se vrátíme k našemu konceptu odpovědné společnosti, tak v oblasti hospodaření, malého a středního podnikání a inovací kombinuje efektivní hospodaření se státními prostředky na podporu ekonomického růstu a udržitelnost podnikatelských aktivit.

Otázka inovací a podpory podnikání je i důležitou součástí kohezní politiky EU, která v této době prochází diskusí o úpravě v souvislosti s přijetím nového víceletého finančního rámce (VFR) EU na roky 2021–2027. Velká část investic z Evropského fondu pro regionální rozvoj a Fondu soudržnosti by měla podle navrženého VFR, který představila Evropská komise, směřovat na inovace, podporu malých firem,

digitální technologie, modernizaci průmyslu, boj proti klimatickým změnám a přechod na nízkouhličkovou a oběhovou ekonomiku. Jejím deklarovaným cílem tak je podpora politik, jež právě směřují ke společnosti odpovědných občanů, firem a státních orgánů. Petr Toman v kapitole „Budoucnost kohezní politiky v rámci víceletého finančního rámce EU“ analyzuje otázku příjmové stránky rozpočtu EU a její potřebu reformy včetně analýzy navrhovaných nových zdrojů a vlivu jednání na podobu kohezní politiky, která je se společnou zemědělskou politikou tradičně pro Česko, stejně jako pro další členské země EU, zásadní oblastí zájmu při jednání o novém VFR.

Naopak pro stát a občany kritické dopady neodpovědného chování elit ukázala v roce 2019 jednání o brexitu, kterému se věnuje kapitola „Jednání o vztazích mezi Evropskou unií a Velkou Británií po brexitu: výzvy, volby a příležitosti pro Česko“ autorky Moniky Brusenbauch Meislové. Vývoj několika týdnů po zvolení nového britského premiéra Borise Johnsona, jenž prosazoval odchod bez dohody, hrozil Spojenému království, že se ocitne ve velmi chaotické situaci, která by měla negativní důsledky i pro EU a další britské partnery. Jak nebezpečný by takový krok byl pro ekonomickou i politickou stabilitu země, ukázalo i rozhodnutí některých přesvědčených zastánců brexitu, kteří se postavili proti tzv. divokému brexitu. Brusenbauch Meislová ve své analýze ukazuje, že i po přijetí dohody o brexitu teprve nastoupí ta opravdu těžká jednání o tom, jak budou vypadat vztahy EU a Spojeného království po brexitu. Autorka představuje hlavní problémy budoucích jednání, ale také příležitosti a možnosti pro Česko, jak v těchto jednáních hájit své zájmy, zůstat důvěryhodným členem EU, ale také spojencem Británie pro budoucí vzájemné vztahy. Česko se bude muset chovat odpovědně k sobě i ke svým spojencům a partnerům.

Jednou z oblastí, kde si Česko vysloužilo v EU velkou kritiku a bylo mnohokrát označeno za neodpovědného partnera, je jeho postoj k tzv. migrační krizi a následným snahám vytvořit nástroje, které by podobné krize řešily i v budoucnu. Vít Novotný v kapitole „Česko, EU a předcházení nelegální migraci“ ukazuje, že navzdory mnohým prohlášením Česko dostalo mnoha svým závazkům a není tak nekonstruktivním aktérem, jak se mnohdy tvrdí. Novotný ukazuje, že střet mezi českou vládou premiéra Babiše a EU je často více rétorický než obsahový a že Česko plní mnohé své závazky na tomto poli. Novotný ale varuje před přílišným vyvoláváním rétorických konfliktů, protože takové chování je neodpovědné a nebezpečné – hrozí až destabilizací domácího demokratického zřízení a nábouřením mezinárodních partnerství, která pomáhají prosazovat české národní zájmy.

Oslabení důvěryhodnosti partnera je zásadním faktorem pro budoucí mezinárodní jednání a dohody. V tomto ohledu publikaci završuje kapitola Aarona T. Waltera, nazvaná „Zahraniční politika USA vůči Rusku v éře Donalda Trumpa“. Autor v kapitole analyzuje extrémní polarizaci, která definuje Trumpovu éru v zahraniční politice USA, se specifickým zaměřením na Rusko, a odhaluje odlišnosti mezi oficiální americkou politikou vůči Rusku a Trumpovou rétorikou. Podobně jako první kapitola Pavla a Ženíška, i Walter zde varuje před nebezpečím Ruska pro západní spojení a demokracie, včetně destabilizace ruského blízkého sousedství a vměšování se do vnitřních záležitostí západních zemí včetně voleb. Podobně jako Pavel

a Ženíšek v případě Česka a EU, Walter řeší potřebu silné reakce na ruské hrozby a posílení spojenecké spolupráce.

Odpovědná společnost stojí na celé řadě ekonomických, politických a společenských rozhodnutí, která denně provádí jednotlivci, korporace i politici. Odrazí se v ní sdílené společenské hodnoty a normy, ale také individuální potřeby a rozdíly. Není možné a ani vhodné, aby se na jejich přesné definici a provádění v praxi společnost jako celek shodla, ale je zásadní vytvářet společnost, kde jsou si lidé vědomi své osobní zodpovědnosti, kde vědí, že je spojena s jejich aktivním podílem na chodu společnosti a že jejich rozhodnutí jsou přímo spojena s mírou prospívání celku.

# Česká demokracie 30 let od sametové revoluce

Petr Pavel a Marek Ženíšek



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies







## Úvod

Významná výročí, zejména ta kulatá, mají tu symbolickou moc, že vedou k zamyšlení nad minulostí, přítomností a budoucností. Podobně jako v minulém roce, kdy jsme slavili sté výročí od založení prvního samostatného československého státu, si letos připomínáme hned tři výročí, která mají pro naši zemi význam srovnatelně důležitých milníků. Třicáté výročí pádu komunistického režimu, dvacet let od vstupu již samostatného Česka do NATO a patnáct od našeho přijetí do Evropské unie. Pád komunistické diktatury, svobodné volby, možnosti, které svoboda a demokracie nabízejí, přirozená touha patřit mezi vyspělé země Evropy a její úspěšné naplnění, bezpečnostní ukotvení a svobodné rozhodnutí stát se součástí Evropské unie spolu s dalšími devíti státy Evropy jsou v rozmezí tří dekád natolik významné události v našich dějinách, pro které bychom v naší historii našli jen málo paralel. Řada lidí však hodnotí základní směřování Česka po roce 1989 negativně, zpochybňují jej a roky 1989, 1999 a 2004 nepovažují za významné.

Události vedoucí k listopadu 1989 vzbudily naděje převážné většiny společnosti na změnu k lepšímu, na návrat do společenství demokratických zemí, poskytujících svým občanům svobodu, bezpečnost a prosperitu. Po dlouhé době druhé světové války a více než čtyřicetiletém období budování „rozvinuté socialistické společnosti“ bylo jen málo lidí, kteří by dokázali v plné šíři chápat, co taková změna obnáší a jak takovou rozsáhlou změnu realizovat. Neexistovala žádná ověřená „kuchařka“, metodický postup na rychlý, efektivní a excesů prostý přechod od společnosti centrálně řízené komunistickou stranou ve všech aspektech života ke společnosti otevřené, založené na principu svobodného, informovaného a odpovědného občanství. Stejně tak neexistoval návod na transformaci centrálně řízené ekonomiky – průmyslu, zemědělství, služeb a finančního sektoru – na tržní model, založený na otevřené soutěži, na nabídce a poptávce. Se schopností připravit a realizovat takový proces úzce souvisí téma přijímané v Česku velmi rozporuplně – existence a zapojení elit. Ty byly od roku 1918 období vypleněny hned několikrát, nejprve nacisty a po odsunu německého obyvatelstva po letech 1948 a 1968 i československými komunisty.

Očekávání velké části společnosti se zaměřovala na uchopitelnější změny – lepší materiální a sociální podmínky, větší šance na uplatnění ve studiu i práci podle schopností, dostupnost zboží, možnost cestování, konec přetvářky, spojený s právem svobodně vyjádřit názor, zvolit si ve svobodných volbách zástupce podle vlastních preferencí a mnoho dalších. Ať už byla očekávání jakákoliv, téměř průřezově se pojila s netrpělivostí a nadějí, že země dosáhne kýžené a hmatatelné změny ve velmi krátkém časovém horizontu a tak nějak mimo ně. Role občana a občanské společnosti na kontinuálním formování a kultivaci demokracie jako dosud té nejlepší, ale zdaleka ne bezproblémové formy správy věcí veřejných byla a zčásti dosud je jednou ze slabých stránek polistopadového vývoje v Česku, ale i v dalších postkomunistických zemích. Podobně tomu je s přijetím, zažitím a důsledným naplňováním hodnotového systému jako základu každé fungující demokratické společnosti.

Velká, často nejasná a někdy i nerealistická očekávání, spojená s nadějí, že se naplní automaticky s opuštěním starého režimu, vedla u části společnosti k jisté míře frustrace v konfrontaci s reálným životem. Demokratické, liberální a otevřené prostředí se svobodnými médii přináší nutně úplnější obrázek

života, ve všech jeho pozitivních, ale i negativních aspektech. Na rozdíl od režimů s kontrolovanou a cenzurovanou mediální sférou se tak najednou k občanovi dostávaly informace o jevech, které sice existovaly i dříve, ale v duchu pozitivního zpravodajství o úspěších režimu byly skryty. V průběhu složité transformace došlo i k řadě případů protiprávního jednání, které právní systém, sám v transformaci, ne vždy dokázal důsledně postihnout. To vedlo u části občanů ke snížení důvěry ve vládu práva a jeho vymahatelnost. Revoluce vždy přitahovaly kromě nositelů idejí a vizí také oportunisty a predátory. To, jaký prostor jim zůstane vymezen potom, co se veřejný prostor zklidní a vrátí do normálního fungování, je čistě v rukou občanů a systému transparentní veřejné kontroly.

Pro řadu lidí bylo také v průběhu let velkým „překvapením“ zjištění, že svoboda a demokracie není něco trvalého, automatického, ale že bez aktivního zapojení a stálého pečování mohou o tyto hodnoty velmi rychle a snadno přijít.

## **Vstup do NATO**

Bezprostředně po kolapsu režimu v závěru roku 1989, jehož rychlost a komplexnost částečně zaskočila i „muže listopadu“, bylo namísto stanovit základní kurz směřování naší země. Po zkušenostech s budováním komunismu a „internacionální pomocí“ v srpnu 1968 bylo heslo „zpátky do Evropy“ pochopitelným vyjádřením snahy navázat co nejrychleji na demokratickou tradici meziválečné první republiky a stát se součástí demokratické části světa a jeho institucí, především NATO a ES/EU.<sup>1</sup> Tato snaha byla umocněna rozpadem Sovětského svazu v prosinci 1990, brzy potom koncem Varšavské smlouvy v únoru 1991, vznikem bezpečnostního vakua ve střední a východní Evropě a následně začínajícím válečným konfliktem v Jugoslávii. NATO prokázalo svůj smysl, odolnost a efektivitu v dlouhodobé konfrontaci s Varšavskou smlouvou jako nástroj pro odstrašení a odvrácení války. Svým členům bylo jednoznačně garancí bezpečnosti pevným smluvním základem, vyjádřeným především článkem 5 Washingtonské smlouvy. Získat pevnou a dlouhodobou záruku bezpečnosti se stalo jednou z hlavních priorit hlavních politických sil v zemi i dnes.

Přestože NATO je vnímáno především jako vojenská organizace, sama sebe definuje jako politickou alianci zemí sdílejících stejné hodnoty a zájmy,<sup>2</sup> jako zónu spolupráce, která se snaží nacházet společné pozice k zásadním bezpečnostním otázkám a solidaritu při řešení krizí. Primárním nástrojem jsou politické konzultace nejen mezi členskými zeměmi, ale také se všemi partnerskými zeměmi. Druhotným efektem členství je bezpečné prostředí pro investice, které se může přímo odrážet na prosperitě jejich členů, jak ukázal i případ Česka. S výjimkou stran stojících na protipólech politického spektra, pro které

<sup>1</sup> V této souvislosti je třeba zmínit, že část českých elit se počátkem devadesátých let domnívala, že NATO nebude už potřeba a jeho roli by mělo nahradit OBSE (do roku 1995 KBSE).

<sup>2</sup> A to i přesto, že při svém vzniku z pragmatických a geopolitických důvodů Aliance zahrnovala i autoritářské Portugalsko, nebo i přesto, že její druhou největší armádu má dnes problematické Turecko a že solidarita byla během války v Iráku vnímána některými státy odlišně. NATO ale na rozdíl od EU nedisponuje mechanismem (např. čl. 7 Smlouvy o fungování EU), který by mohla organizace aktivovat a použít, když by v některých zemích došlo k ohrožení základních hodnot Aliance (srov. Mušálková 2019).

je NATO agresivním nástrojem americké expanzivní politiky, většina stran a občanů vnímá české členství v NATO pozitivně. Podle slovenské nevládní organizace Globsec (2019), která zjišťovala názory obyvatel zemí V4 na geopolitickou otázku jejich země, EU, NATO, rok 1989 a jejich postoje ke konspiračním teoriím, je mezi veřejností podpora NATO v ČR na úrovni 80 %. Mezi mladými obyvateli ve věku 18 až 24 je dokonce 91 % z nich pro setrvání ČR v NATO. Nutno podotknout, že podpora v této věkové skupině je ze všech zemí V4 nejvyšší.

Vstup do NATO znamenal zásadní proměnu Armády ČR. Již od počátku devadesátých let se intenzivně věnovala výstavbě a přípravě v souladu se standardy NATO, začala se zapojovat do operací, nejprve na podporu míru a později i bojových, těžila z nabídky aliančních zemí, především USA, Velké Británie, Francie a Německa, k účasti v kurzech, školách a na společných cvičeních, využívala zkušenosti partnerů formou expertních týmů, které měly zásadní vliv na rychlou reformu naší armády.

Obecně pro Česko i nadále platí, že NATO s dominantním postavením USA je klíčové pro jeho bezpečnost. Jednak proto, že dosavadní koncept se ukázal jako účinný a funkční, ale také proto, že doposud byla Evropa v pokusech o vytvoření samostatné evropské armády či jednotné obrany neúspěšná. Ideje společné evropské armády vznikaly již v 50. letech 20. století (Plevenův plán) či za vlády prezidenta Charlese de Gaulla ve Francii a byly naopak zaměřeny proti dominanci USA v Evropě, možná proto také selhaly. Koncepce společné evropské armády v jakékoli podobě by tak rozhodně neměla duplikovat fungování NATO. Co se naopak jeví jako racionální, je modernizace armád jednotlivých zemí v Evropě, plnění závazků vynakládat 2 % HDP na obranu a zefektivnění již existujících vojenských konceptů EU, jako jsou Battlegroups, iniciativa Pooling & Sharing nebo projekt Military Mobility. Posílení těchto konceptů a struktur by mohlo vést k prohloubení regionální spolupráce mezi státy. Navíc, obranná spolupráce mezi NATO a EU je zkvalitňována sladováním procesů obranného plánování v obou organizacích, ale i akvizičními procesy, výzkumem a vývojem cestou NATO Support and Procurement Agency (NSPA) a Evropské obranné agentury (EDA).

V současné době má Česko velké rezervy právě v celkových výdajích na obranu. Rozpočet se sice od roku 2015 nominálně zvyšuje,<sup>3</sup> ale hodnoty např. z roku 2010, 47 mld., dosáhl až v roce 2017. Česko nenaplňuje cíle vynakládat na obranu v roce 2021 (původně 2020) 1,4 % HDP, a v roce 2024 dokonce 2 % HDP a z této částky alokovat minimálně 20 % na investice (modernizaci), k čemuž se zavázalo prostřednictvím prezidenta republiky v roce 2014 na vrcholné schůzce NATO ve Walesu. Dostatečnými výdaji na obranu a moderní armádu se země zavázala ke kolektivní obraně a měla by řešit i problém zastaralé armádní techniky. Cílem moderní armády je především odstrašení, které vyžaduje plnohodnotnou armádu. Musí ji mít každý člen NATO, jedině tak může NATO fungovat a plnit svoji roli.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 2015 43 mld., 2016 44 mld., 2017 49 mld., 2018 60 mld., 2019 67 mld., 2020 75.5 mld. (viz <http://www.mocr.army.cz/finance-a-zakazky/resortni-rozpocet/resortni-rozpocet-5146/>).

<sup>4</sup> Výjimku tvoří třístapadesátitisícový Island, kterému obranu od roku 1951 do roku 2006 garantovaly USA a který nedisponuje pozemním vojskem. Místo pozemních sil Island udržuje expediční mírové jednotky, protiletectkou obranu, rozsáhlou pobřežní stráž, policii a taktické policejní jednotky

## **Evropská unie**

Jestliže česká ambice vstoupit do NATO byla motivována především bezpečnostními kritérii, pak snaha o členství v EU mířila hlavně na kvalitu života. Západoevropské země se svou životní úrovní a stylem života představovaly lákavý cíl a zřejmě, více než myšlenka evropské integrace, přivedly 77 % zúčastněných voličů k vyjádření podpory vstupu při dosud jediném celonárodním referendu.<sup>5</sup> Víze propojení českého trhu zboží, práce a služeb se západoevropským, zapojení do schengenského prostoru s absencí kontrol na vnitřních hranicích, možnost využívání zdrojů ze strukturálních fondů EU, zapojení do různých mnohonárodních projektů a programů ve vědě a výzkumu, ve vzdělávání a v poslední době i při budování obranných schopností, to vše a mnoho dalšího bylo zpočátku velmi atraktivní a žádoucí náplní evropské myšlenky.

Zároveň se jasně ukázalo, že šíře spektra oblastí a působností EU, složitost její struktury, procesů a procedur, přesvědčení velké části veřejnosti o tom, že cílem EU je snaha regulovat a normativně upravit snad každou oblast života, rozdílné pohledy na integrační proces a v neposlední řadě jistá odtaziťost bruselských struktur od voličů v jednotlivých evropských zemích vytvořily velký prostor pro odpůrce všeho druhu. Nejen pro občany, ale často i pro politiky je EU těžko pochopitelná a to dává šanci různým mýtům a zkreslením. Spolu s nedostatečnou komunikací pozitiv to pak vede k situaci, kdy velká část občanů vnímá EU skepticky, až negativně. Přitom není tak složité na prokazatelných argumentech dokumentovat, že přínosy členství ČR v EU dosud výrazně převyšují nad negativy.

Po vítězství Donalda Trumpa v prezidentských volbách v USA došlo vlivem řady faktorů k ochlazení vztahů mezi USA a Evropou, což se promítlo do obav o budoucnost nejen NATO, ale i EU. Tato situace je navíc umocněna pokračujícím jednáním, dosud bez konkrétních výsledků, o odchodu Velké Británie z EU. V části Evropy to vedlo k posilování snah o rychlou integraci EU, v jiné naopak k posilování nacionalistických a populistických tendencí. Společným rysem českého vnímání členství v obou organizacích je faktor „my a oni“, jako by NATO a EU byly nějakými svébytnými institucemi mimo členské státy. Umožňuje to přihlásit se ke všem úspěchům a pohodlně poukázat na „ně“, když se něco nepovede. Poměrně často se stává, že nějaký projekt nebo nová iniciativa projdou celou složitou procedurou bez zásadnějších připomínek a po schválení a se zaváděním do praxe se stanou předmětem tvrdé kritiky těch, kdo měli konat, aby následné kritiky nebylo třeba. Argumenty směřující k vystoupení z NATO a/nebo EU, aniž by Česko vyčerpalo všechny možnosti aktivní a odpovědné členské země k nápravě toho, co považuje za špatné nebo nefunkční, a aniž by občanům byly předloženy objektivně lepší alternativy, jsou škodlivé a nezodpovědné, jak jednoznačně ukazují současné jednání o brexitu.

---

5 Viz <http://www.volby.cz>.

## Změny v poslední dekádě

Od ukončení konfrontace mezi Východem a Západem prochází celý svět velmi dynamickým vývojem, a to zdaleka nejen v bezpečnostní oblasti. Počáteční euforie z vítězství ve studené válce na jedné straně a pocit velkých nadějí, ale i zklamání, ponížení a frustrace na té druhé byly vystřídané poměrně rychle optimistickými výhledy na budování partnerství, spolupráce a dobrých vztahů. Trend se začal obracet koncem první dekády 21. století – v bezpečnostní oblasti prostřednictvím ruské intervence do Gruzie a později anexe Krymu a přímou podporou separatistů na východě Ukrajiny. Následoval růst vlivu a teritoriální expanze teroristické organizace Islámský stát, intenzivní bojové aktivity v Iráku a Sýrii, pokračující konflikt v Afghánistánu (na jehož začátku NATO poprvé v dějinách aplikovalo článek 5 Severoatlantické smlouvy, stanovující, že „ozbrojený útok proti jedné nebo více členským zemím v Evropě nebo Severní Americe bude považován za útok proti všem“), v Jemenu, v Somálsku, tzv. arabské jaro, migrační krize a její důsledky, to vše přispělo k frustraci a skepsi, pokud jde o výhledy na bezpečnou budoucnost. V ekonomické rovině zhoršila atmosféru krize hypotečního trhu v USA s dopady na celém světě. Mezinárodní události uplynulých let ukazují význam zajištění české bezpečnosti daleko více než dříve.

Varováním byl již rok 2007. Potom, co nastal mírový proces v Čečensku, měl ruský prezident Vladimir Putin uvolněné ruce pro operace jinde. Na summitu NATO v Bukurešti v roce 2008 Ukrajině vyhrožoval, že ji s použitím síly roztrhá na základě etnického principu a že zabere území obývané Rusy, a z rozhovoru s tehdejší prezidentem USA Georgem W. Bushem bylo zřejmé, že Ukrajinu nepovažuje za svébytný stát (Fjodorov 2017: 116). V roce 2014 Rusko obsadilo Krym a na základě vyvolaného referenda přičlenilo Krym do svého státního území. Rusko agresí proti Ukrajině porušilo Chartu OSN, Závěrečný akt Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě z Helsinek, Deklaraci zásad mezinárodního práva, týkajících se přátelských vztahů a spolupráce mezi státy, Pařížskou chartu pro novou Evropu, Zakládající akt NATO–Rusko a další akty, které zajišťovaly Evropě mír. Evropa musí Ukrajinu proti Rusku i nadále podporovat, protože Rusko sice dalo Ukrajině garanci nenapadení výměnou za jaderné odzbrojení (Šír 2017: 7), ale za její nezávislost a svrchovanost nesou odpovědnost i západní státy a Polsko, když na Ukrajinu tlačily, aby na dohodu o odzbrojení s Ruskem přistoupila (Snyder 2003: 246).<sup>6</sup>

Největší hrozba Ruska pod vedením Vladimira Putina ale nemá podobu vojenskou. Rusko se vrátilo k velmocenské expanzivní politice, ale novými technologiemi, dnes souhrnně nazývanými hybridní hrozby. Jedním ze základních cílů tohoto působení je oslabit, rozdělit jednotu a v nejlepším případě dovést k rozpadu instituce demokratického západu formou intenzivního informačního, propagandistického, kybernetického, energetického, vlivového a jiného, převážně nevojenského působení na pozadí významné modernizace, intenzivního výcviku a v omezených případech i praktického použití vojenských nástrojů. Toto působení má nejen u nás za cíl snížení důvěry občanů v instituce státu i ty mezinárodní (zejména NATO a EU), ve volené zástupce a obecně v demokracii.

---

<sup>6</sup> Polsko se sice snažilo jistě obavy Ukrajiny z předání zbraní Rusku vysvětlit západním státům, nakonec však dalo přednost ukrajinskému jadernému odzbrojení.

V roce 2015 bývalý generální tajemník NATO Anders Fogh Rasmussen na summitu Aliance ve svém projevu varoval před vysokou pravděpodobností ruského zásahu v Pobaltí jako testu soudržnosti Aliance (Telegraph 2015). Myslel tím nikoliv intervenci přímou, ale formou kybernetických a hybridních hrozeb. Pobaltské státy jsou sice díky svému členství v EU a NATO v jiné situaci než Ukrajina a Gruzie, jsou však stále dlouhodobě nejzranitelnějším článkem Severoatlantické aliance v Putinově snaze a úsilí o revizi transatlantického bezpečnostního systému. Rozhodnutí summitu ve Walesu o posílení přítomnosti NATO v Pobaltí a dalších zemích sousedících s Ruskem bylo pak logickou reakcí demokratických států na bezprostřední ruskou agresi v Evropě. Alianční summit ve Varšavě o dva roky později, v roce 2016, pak schválil konkrétní opatření obrany proti hybridním a kybernetickým hrozbám. Stejně tak cvičení NATO a demonstrativní „jízda dragounů“ již v březnu 2015 signalizovaly připravenost Aliance zasáhnout i v případě omezené agrese a zkrátit dobu efektivního zásahu z týdnů na dny (Šír 2017: 255).

Na globální scénu se také razantně vrátila Čína s ambicí stát se v tomto století dominantní velmocí a změnit světový bezpečnostní, ekonomický a finanční systém tak, aby vyhovoval jejím představám. K tomu používá široké spektrum nástrojů, s výjimkou oblasti jihovýchodní Asie převážně nevojenských. Do určité míry je toto spektrum podobné tomu ruskému, navíc Čína intenzivně používá pro rozšíření svého vlivu ekonomické a finanční nástroje. Prostřednictvím významných investičních aktivit se jí daří utupovat odpor proti nedemokratické formě vlády, nerespektování lidských práv (včetně práv ujgurské menšiny), potlačování opozice, cenzura médií, zneužívání tzv. sociálního kreditu a dalším negativním rysům čínského státu. Získává tak rostoucí vliv v podstatě na všech kontinentech.

## **Závěr**

Všechny výše uvedené faktory, jakkoliv jsou regionální, nebo dokonce globální, se v plné míře projevují svými dopady i v Česku. Rostoucí komplexita mezinárodního prostředí, zesilovaná negativním působením Ruska a Číny s využitím nových informačních a komunikačních technologií, má za následek polarizaci společnosti a nedůvěru k tradičním pilířům státu. Vrcholí političtí představitelé, až na výjimky, se uchylují k lacinému populismu a sami přispívají k pokračující erozi hodnotového systému. Rozpory v naplňování zahraniční politiky, zejména mezi prezidentem a vládou, mají negativní dopad na prestiž a postavení ČR v životně důležitých uskupeních západních demokracií.

Výčet negativních tendencí bez současného zdůraznění všech pozitivních změn může vést k závěru, že se blížíme nějakému významnému milníku v historii nejen ČR, ale i Evropy a světa. Nahrávají tomu i teorie o „vyčerpanosti liberální demokracie“, o nových alternativách, o nutnosti rekonstruovat světový řád. Na otázky, které si dnes lidé kladou, nemůže být odpovědí zavrnutí demokracie, ale občané připravení podílet se na tom, aby se obnovená demokracie (a všechny benefity i problémy s ní spojené) nedostala kvůli lhůstivosti, pohodlnosti nebo nezájmu pod vliv autoritářského nebo jakéhokoliv nedemokratického režimu.

### ***Doporučení:***

- Na otázky, které si dnes po třiceti letech od nabytí svobody v souvislosti s demokracií lidé kladou, nemůže být odpovědí zavrnutí demokracie. Odpovědí musí být občané připravení podílet se na tom, aby se obnovená demokracie nedostala kvůli lhostejnosti, pohodlnosti nebo nezájmu pod vliv autoritářského nebo jakéhokoliv nedemokratického režimu.
- Jedním ze základních cílů působení Ruska je oslabit, rozdělit jednotu a v nejlepším případě dovést k rozpadu instituce demokratického západu. Toto působení má, nejen v Česku, za cíl snížit důvěru občanů v instituce státu i ty mezinárodní (zejména NATO a EU), ve volené zástupce a obecně v demokracii. Těmto hrozbám je nutné aktivně čelit.
- NATO je klíčové pro českou bezpečnost. V současné době má Česko velké rezervy v celkových výdajích na obranu a neplní závazky vůči svým spojencům. Podílí se tak dlouhodobě na snížení celkové obranyschopnosti Aliance. Je nutné, aby Česko dostalo svým závazkům v co nejkratší možné době.





# Geografie volební podpory pravicových stran a možnosti jejich spolupráce

Pavel Maškarinec a Jakub Charvát



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies





**Shrnutí:** Po pádu komunistického režimu byla česká stranická politika charakteristická poměrně rychlým a hladkým vznikem pravolevé osy, která postupně nabrala podobu tradiční socioekonomické dimenze a stala se hlavní strukturální konfliktní linií (cleavage) českého stranického systému (Matějů a Řeháková 1997; Hloušek a Kopeček 2008). Před rokem 2010 se český stranický systém jevil do značné míry stabilizovaný, přinejmenším ve smyslu kontinuity a stability hlavních politických stran a jejich identit a s vysokou mírou nacionalizace jejich volební podpory (Stauber 2017). Řadou domácích i zahraničních odborníků tak byl označován za jeden z nejstabilnějších v prostoru postkomunistické Evropy. Sněmovní volby 2010 a 2013 a následný politický vývoj nicméně naznačily, že se jednalo o stabilitu křehkou (Deegan-Krause a Haughton 2010) a dočasnou (Linek a Lyons 2013), a český stranický systém začal procházet poměrně výraznou kvantitativní i kvalitativní proměnou.

**Klíčová slova:** Česko; krajské volby; volební geografie; pravicové strany; středopravé strany; předvolební koalice

### ***České pravicové strany v proměnách času<sup>7</sup>***

S ohledem na zastřešující téma předkládané kapitoly se další výklad přednostně zaměřuje na vývoj v pravé části stranicko-politického spektra, která prošla v předchozích třiceti letech poměrně proměnlivým vývojem. Kořeny české pravice lze přitom hledat již v Občanském fóru (OF). Po rozpadu OF se začala jako hlavní pravicový subjekt prezentovat Občanská demokratická strana (ODS), což definitivně stvrdily výsledky parlamentních voleb 1992. Vedle ODS na pravici stála ještě Občanská demokratická aliance (ODA), která se ale těšila pouze pětinové volební podpoře. ODS se navíc v první polovině devadesátých let pokoušela integrovat pravou část politického spektra, úspěšná však byla jen částečně. Úspěšná byla jednání s Křesťanskodemokratickou stranou (KDS), s níž ODS nejprve utvořila volební alianci v dubnu 1992, na sklonku března 1996 pak došlo ke splynutí KDS s ODS. Naopak námluvy s ODA, Liberálně demokratickou stranou, Konzervativní stranou – Svobodným blokem či Klubem angažovaných nestraníků skončily neúspěšně.

V druhé polovině devadesátých let se ovšem pravice začala potýkat s krizí identity (Kunc 2000: 218), narůstalo vnitrostranické pnutí uvnitř ODS i ODA a obě strany čelily skandálům v důsledku nejasností kolem svého financování. Tato krize pravicových stran vyvrcholila na přelomu let 1997 a 1998 rozkolem uvnitř ODS na podzim 1997 (tzv. sarajevský atentát) a následným vznikem Unie svobody (US) na počátku roku 1998. ODS však krizi ustála a ve sněmovních volbách 1998 uhájila pozici volebně nejsilnější pravicové strany (ODS získala více než trojnásobek hlasů oproti US), kterou později potvrdila i ve sněmovních volbách 2002 a 2006 (kdy navíc dosáhla svého historicky nejvyššího podílu hlasů – 35,38 %). Naproti tomu pro ODA měl tento vývoj fatální důsledky; neúčast ve sněmovních volbách 1998

<sup>7</sup> Tato studie vznikla v rámci projektu „Populismus a euroskepticismus ve volbách do Evropského parlamentu 2019“, podpořeného z prostředků na institucionální výzkum FF UJEP v Ústí nad Labem pro rok 2019.

vedla k odlivu voličů a následné marginalizaci strany (ODA byla rozpuštěna v roce 2007). Ani přítomnost US, jež ve stranickém systému do velké míry nahradila ODA, nepřispěla k vytvoření duality na pravici. V roce 2002 US kandidovala v koalici s Křesťanskou a demokratickou unií – Československou stranou lidovou (KDU-ČSL), s níž posléze ustavily vládní koalici se sociálními demokraty (více Pšeja 2005; Charvát 2012). Později už US ve volbách neuspěla a na začátku roku 2011 formálně zanikla.

V prvních dvaceti letech polistopadového vývoje tak bylo pro český stranický systém charakteristické, že na pravici byl trvale přítomen jeden dominantní politický subjekt, ODS. Zdálo se přitom, že občanští demokraté bez větší újmy přešli několik krizí (finanční skandály devadesátých let, tzv. sarajevský atentát a následný odchod části představitelů do US, Klausův odchod, ať už do prezidentského úřadu na začátku roku 2003, nebo pozdější vzdání se funkce čestného předsedy ODS). Jakýsi komplement, ale současně i potenciální konkurenční alternativu, která se vůči ODS v určitých konkrétních tématech vymezovala, představovaly menší pravicové a středopravicové strany, které dosahovaly sice dílčích, ovšem efemérních úspěchů (nejen) ve sněmovních volbách (Červenka 2011: 45).

Analýzy vazeb mezi různými sociálními skupinami a českými politickými stranami na individuální úrovni dále naznačily značnou stabilitu těchto vazeb po celé období 1990 až 2010. Současně docházelo k neustálému nárůstu vlivu třídního hlasování na volební chování (Smith a Matějů 2011), což bylo v ostrém protikladu ke zjištění z tradičních západních demokracií. Volba strany byla v Česku do značné míry založena na třech štěpeních (sociální třída, náboženství, generační příslušnost) a levo-pravé ideologické orientaci (Linek a Lyons 2013). Podobně výzkumy provedené na agregované úrovni zjistily, že socioekonomické faktory vysvětlují největší část meziregionálních rozdílů ve volební podpoře jednotlivých stran a vyústily ve stabilizaci geografického rozložení podpory stran v různých regionech Česka (Bernard a Kostecký 2014). Pravicové strany byly úspěšnější v regionech, které ekonomicky prosperovaly, zatímco levicové strany získávaly větší podporu v regionech se strukturálními problémy v ekonomice. Jinými slovy, zatímco pravicové strany (ODS, ODA, US) byly úspěšnější v oblastech s vysokým rozvojovým potenciálem (zejména na ose spojující Prahu s krajskými městy západních a severovýchodních Čech, tedy Plzní a Libercem), levicové strany byly silnější v regionech s nízkým rozvojovým potenciálem; výjimkou byla průmyslová aglomerace Ostrava – Karviná – Frýdek-Místek s mnohem vyšší podporou levicových stran (Pink a Voda 2012; Maškarinec 2017).

Přesněji, území s nejvyšší podporou ODS bylo soustředěno do oblastí s větším počtem živnostníků (osob samostatně výdělečně činných), absolventů vysokých škol a tzv. bílých límečků (white-collar workers) s vyššími platy. Nižší podpoře se ODS naopak těšila v regionech s vyšší nezaměstnaností či větším počtem katolíků. Naproti tomu Česká strana sociálně demokratická (ČSSD) a Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM) mobilizovaly voliče především v oblastech s vysokou nezaměstnaností a naopak s menší populací živnostníků, vysokoškolských absolventů a bílých límečků. Úspěch KDU-ČSL bylo možné vysvětlit zakotvením strany v katolickém prostředí, které bylo historicky prostorově ohraničeno zejména na území jižní Moravy. Konečně, teritoriální podpora ODA a US, tj. stran tzv. liberálního středu,

pak z velké části kopírovala volební geografii ODS, pokud jde o lepší výsledky těchto subjektů v regionech s vyšším počtem absolventů vysokých škol, větším počtem živnostníků, vyšší kupní silou obyvatelstva a nižší nezaměstnaností (Kostelecký 2001; Pink a Voda 2012; Maškarinec 2017).

Ve sněmovních volbách 2010 se však objevila nová, relevantní pravicová alternativa, TOP 09, která ve volbách 2010 a 2013 kandidovala s podporou Starostů a nezávislých (STAN), jejichž některé členy přizvala na své kandidátní listiny. Navíc volební výsledky TOP 09 a zejména úspěch ve sněmovních volbách 2010 na území Prahy, dosavadní volební bašty ODS, byly předzvěstí, že v budoucnu by ODS mohla o svou pozici nejsilnější pravicové strany přijít. Tento scénář se naplnil již v roce 2013, kdy TOP 09 získala o více než polovinu hlasů voličů více než ODS, díky čemuž se dočasně stala sice malou (11,99 % hlasů), přesto volebně nejsilnější stranou na pravici. Nově tak bylo možné hovořit o dualitě české pravice, přičemž je však potřeba zdůraznit, že pravice jako celek ve volbách 2013 výrazně oslabila, zejména ve prospěch nových stran v čele s ANO 2011. Postavení pravice se příliš nezlepšilo ani v zatím posledních sněmovních volbách, v roce 2017, i když výraznější změnou bylo, že si ODS a TOP 09 znovu prohodily pozice (ODS získala 11,32 % a TOP 09 5,31 % hlasů) a že TOP 09 již kandidovala bez podpory STAN, kteří se po neúspěšných námluvách s KDU-ČSL nakonec zúčastnili voleb s vlastní kandidátní listinou (získali celkem 5,18 % hlasů).

Výše zmíněná fragmentace středopravicových a pravicových voličů, kteří své hlasy dělí mezi stále narůstající počet politických stran, tak otevřela politickou a částečně i odbornou diskusi, zda by nebylo pro pravicové strany výhodnější zvolit nějakou formu společného postupu v dalších volbách, a to i včetně případného zapojení vybraných relevantních středopravicových politických uskupení. A pokud ano, jak by mohla či měla tato spolupráce vypadat, respektive koho (jakých stran) by se měla týkat. Ambicí předkládané stati proto je přispět do této diskuse úvahou zohledňující prostorové aspekty volební podpory vybraných politických stran ve sněmovních volbách 2017 a evropských volbách 2019, a sice s výhledem k nadcházejícím krajským volbám, které proběhnou na podzim 2020. Zaměříme se přitom především na otázky, v jakých krajích, respektive v jakém formátu dává případná volební spolupráce vybraných stran smysl z hlediska prostorového rozložení jejich volební podpory. S ohledem na ideovou příbuznost byly do výzkumu zařazeny čtyři pravicové a středopravicové strany, a sice ODS, TOP 09, KDU-ČSL a STAN. Záměrné opomenutí Pirátů je dáno jednak specifiky jejich volební podpory (protestní hlasy a hlasy mladých – převážně městských – liberálů), a zejména pak skutečností, že v případě Pirátů nelze počítat s ochotou zapojit se do předvolební koalice s některou ze čtyř výše zmíněných stran.

### ***Volební geografie sněmovních voleb od roku 2010***

Hned na úvod je třeba uvést, že přestože jsou výsledky sněmovních voleb od roku 2010 opakovaně hodnoceny jako volební (politické) zemětřesení z hlediska volební síly i počtu relevantních aktérů, optikou volební geografie nebyly tyto změny zase až tak dramatické, jak by se dalo odvodit z výsledků

voleb na národní úrovni. Na jedné straně tak stála skupina nových stran, zastoupená TOP 09, STAN a Piráty, jejíž prostorová podpora do velké míry kopírovala oblasti, v nichž byla historicky silná ODS či strany liberálního středu (srov. Havlík, Voda 2016; Maškarinec 2017), tedy v regionech s vysokým rozvojovým potenciálem (zejména výše zmíněna rozvojová osa Plzeň–Praha–Liberec) a kromě hnutí STAN pak především ve velkých městských centrech (Praha, Plzeň, České Budějovice, Liberec, Hradec Králové, Pardubice v Čechách nebo Brno, Olomouc, Opava na Moravě). Podobně i prvotní úspěch ANO 2011 ve sněmovních volbách 2013 (jakožto i úspěch Věcí veřejných ve volbách 2010) byl do značné míry založen na oslovení voličů v regionech s tradičně silnější podporou středopravicových stran (zaměstnavatelé, živnostníci, městská inteligence).

Ale zatímco vzestup ANO 2011 v roce 2013 byl způsoben zejména převzetím pravicových voličů ve středních, severovýchodních a východních Čechách (s výjimkou středních Čech rovněž volebních bašt Věcí veřejných v roce 2010) spolu s mobilizací nových segmentů voličů v levicových severozápadních Čechách, v roce 2017 se stěžejními oblastmi stranické podpory ANO 2011 staly téměř výhradně levicové regiony severozápadních Čech a severní a severovýchodní Moravy. Z prostorového hlediska tak ANO 2011 obsadilo většinu území tradičně ovládaných levicovými voliči. Naproti tomu úspěch stran Tomia Okamury, tj. Úsvitu přímé demokracie ve sněmovních volbách 2013 a Svobody a přímé demokracie (SPD) ve volbách 2017, byl založen zejména na oslovení voličů v okrajových (často venkovských a pohraničních) oblastech. Současně geografie podpory Úsvitu byla nezvyklá v tom, že hnutí dokázalo získávat hlasy v typicky levicových regionech severní, jižní a jihovýchodní Moravy, avšak s výjimkou východní Moravy byly výsledky v největších městech země velmi slabé, což naznačuje, že podpora hnutí byla zakořeněna v kontextu malých měst a venkovských (často okrajových/periferních) oblastí. Převážně na Moravě zakořeněná podpora hnutí Úsvit byla potvrzena i výsledkem SPD ve volbách 2017, kdy po zřízení menší oblasti vyšší podpory ve východních Čechách hnutí oslovovalo téměř výhradně levicové voliče. Nejenže tak z prostorového hlediska obsadilo ANO 2011 (a do velké míry i SPD) většinu území tradičně ovládaných levicovými voliči, současně se geografické vzorce podpory ANO 2011 a SPD do značné míry překrývaly s málo rozvinutými oblastmi.

Celkově tak rozložení teritoriální podpory českých stran ve volbách 2017 naznačilo možné obnovení levoprávého rozdělení české politiky, i když s výraznou proměnou aktérů (a jejich síly) na obou stranách tohoto rozdělení. Vzhledem k tomu, že programatika většiny nových stran (s výjimkou TOP 09) není zcela jasná (zejména pokud jde o jejich umístění na tradiční pravolevé ose), nelze jednoznačně hovořit o třídní realignment, ale spíše o prostorové restratifikaci české stranické politiky, kdy tradičně levicoví a pravicoví voliči do značné míry opustili „své“ (zavedené) strany, ale na druhé straně jejich hlasování většinou nepřekročilo tradiční rozdělení české politiky mezi spíše levicovými a pravicovými regiony.

## ***Rozložení podpory pravicových stran v krajích a jejich možná spolupráce***

Pokud se v prvním kroku soustředíme na rozložení mezikrajské podpory jednotlivých stran (srov. Balík a kol. 2013; Ryšavý 2013; Pink a Eibl 2018), vidíme, že ODS, jako někdejší hegemon pravice, si silnější postavení ve sněmovních volbách 2017 udržela pouze v Praze, zatímco v evropských volbách 2019 přibyly k hlavnímu městu rovněž „tradiční“ kraje – Středočeský, Plzeňský, Jihočeský a Královéhradecký. Slabé podpoře se pak ODS těšila hned ve třech ze čtyř moravských regionů (v Olomouckém, Zlínském a Moravskoslezském kraji) a v severozápadních Čechách (tj. v Karlovarském a Ústeckém kraji) a ve sněmovních volbách rovněž na Vysočině. Nárůst počtu krajů s vyšší podporou ODS pak lze interpretovat dvěma způsoby. První je spojen s celkovým nárůstem podpory ODS, který je nicméně nutné vidět optikou nižší účasti v evropských volbách, která tradičně prospívá zejména pravicovým stranám, jejichž voliči jsou v Česku ochotnější hlasovat i ve druhořadých volbách.

Prostorové rozložení voličské podpory KDU-ČSL nezměnila ani tři volební zemětřesení. Jádro lidovecké podpory zůstalo soustředěno na Moravě (zejména ve Zlínském a Jihomoravském kraji a na Vysočině), zatímco pouze omezených zisků dosahuje KDU-ČSL ve všech třech krajích na severu Čech.

Zajímavé srovnání pak podává pohled na rozložení TOP 09 a STAN. Zatímco ve sněmovních volbách 2010 a 2013 a v evropských volbách 2014 a 2019 kandidovaly tyto dva subjekty společně (v evropských volbách 2019 zahrnovala kandidátní listina rovněž zástupce Strany zelených, Liberálně ekologické strany a dalších menších regionálních stran), ve sněmovních volbách 2017 kandidovali TOP 09 a STAN samostatně, což umožňuje vzájemné srovnání jejich územní podpory. To přitom dokládá, že při samostatné kandidatuře dokázali STAN oslovit širší voličskou základnu pouze v Libereckém (12,82 % hlasů) a Středočeském kraji (8,07 % hlasů), přičemž v Libereckém kraji byl úspěch STAN dán faktem, že zde de facto nekandidovali STAN jako takoví, ale hnutí Starostové pro Liberecký kraj (SLK), vedené populárním hejtmanem Martinem Půtou. V dalších krajích již byla volební podpora STAN výrazně nižší a pohybovala se kolem 5 % hlasů, přičemž ale v Moravskoslezském kraji nezískalo hnutí ani 3 % hlasů a v Jihomoravském a Ústeckém kraji zůstala voličská podpora STAN pod hranicí 4 % hlasů. Naproti tomu TOP 09 uspěla v roce 2017 výrazněji pouze v Praze (12,64 % hlasů) a hranici 5 % hlasů dále překročila již jen ve Středočeském (6,33 %), Jihočeském (5,30 %) a Královéhradeckém kraji (5,13 %). Velmi slabých výsledků naopak TOP 09 dosáhla v Moravskoslezském a Zlínském kraji (pod 3 % hlasů) a dále v Olomouckém, Ústeckém a Karlovarském kraji a na Vysočině (pod 4 %).

**Tabulka 1: Krajská podpora stran ve sněmovních volbách 2017 a evropských volbách 2019**

Kraj	sněmovní volby 2017					evropské volby 2019			
	ODS	KDU-ČSL	TOP 09	STAN	Piráti	ODS	KDU-ČSL	TOP 09 + STAN	Piráti
Praha	16,22	4,76	12,64	5,05	17,59	18,88	4,77	20,74	19,12
Středočeský	12,92	3,01	6,33	8,07	12,08	17,28	3,74	14,16	15,25
Jihočeský	12,12	5,38	5,30	4,57	10,51	14,44	6,63	11,34	13,73
Plzeňský	12,09	3,49	4,82	4,85	10,01	15,58	4,20	11,04	12,44
Karlovarský	8,83	2,36	3,68	5,28	10,04	11,46	2,61	9,77	12,32
Ústecký	9,47	1,80	3,63	3,62	8,24	12,48	2,07	8,28	11,54
Liberecký	10,28	2,05	4,22	12,82	11,42	13,77	3,00	13,93	14,92
Královéhradecký	11,56	5,84	5,13	5,08	10,73	14,31	6,78	11,11	14,31
Pardubický	10,96	6,81	4,20	4,97	10,51	13,75	9,62	9,48	14,00
Vysočina	9,89	9,24	3,86	4,28	9,92	13,23	12,97	8,48	13,12
Jihomoravský	11,88	8,97	4,51	3,63	9,11	13,58	11,70	9,59	13,14
Olomoucký	8,92	8,26	3,24	4,44	8,49	10,97	9,42	9,20	11,72
Zlínský	9,78	11,41	2,86	5,82	8,43	11,35	15,11	7,99	11,56
Moravskoslezský	7,47	6,45	2,58	2,64	8,64	12,47	8,59	5,79	10,73
ČR	10,89	5,70	4,79	5,37	10,41	13,83	7,23	10,78	13,42

Zdroj dat: Volby.cz.

Pokud se v dalším kroku zaměříme na to, jaký případný formát koalic by umožnil středopravicovým formacím výrazněji uspět v blížících se krajských volbách, není rozhodující celkový výsledek za Česko, ale spíše pohled do jednotlivých krajů. Ten přitom dokládá, že samostatná kandidatura TOP 09 a STAN v krajských volbách představuje značné riziko neúspěchu. V případě TOP 09 by samostatná kandidátní listina mohla uspět při souběhu příznivých okolností snad pouze ve Středočeském kraji, protože i výsledky krajských voleb 2016 doložily, že většího úspěchu dosáhla TOP 09 pouze při koaliční kandidatuře (například v Karlovarském, Jihočeském a Jihomoravském kraji). Podobně by samostatná kandidatura hnutí STAN měla větší šance pouze v krajích Libereckém (zde by nicméně nešlo o listinu STAN, ale SLK), Středočeském a Zlínském. Volební spolupráce obou subjektů tak představuje zřejmě jedinou možnost, jak získat zastoupení ve většině krajů, přičemž s ohledem na výsledky sněmovních



voleb 2017 i krajských voleb 2016 zřejmě představuje ve většině krajů výhodnější variantu formát, v němž by TOP 09 představovala juniorního partnera koalice. I společná kandidátka TOP 09 a STAN by nicméně zřejmě mohla výraznějšího úspěchu a snahy usednout ve vedení kraje dosáhnout pouze v Libereckém kraji, což doložily i výsledky komunálních voleb 2018 v krajském městě Liberci, v nichž jednoznačně zvítězila kandidátní listina SLK (na které se však objevili rovněž zástupci TOP 09 a KDU-ČSL).

Naproti tomu přínos případného zapojení KDU-ČSL do (středo)pravicové volební aliance je spíše sporný. Ve většině krajů v Čechách je volební podpora strany spíše marginální, výjimky tvoří pouze Královéhradecký a Pardubický kraj. A právě pouze v těchto dvou krajích by tak dávalo smysl uvažovat o možnosti zapojení KDU-ČSL do společné předvolební koalice, ať už s TOP 09 a STAN, nebo s TOP 09, STAN a ODS. Podobně v případě moravských krajů je otázka, zda by taková spolupráce byla nutně přínosem, tentokrát ale pro KDU-ČSL, protože ve většině moravských krajů jsou pro změnu velmi slabé jak TOP 09, tak STAN. Je navíc otázkou, jak by v některých moravských krajích nahlíželi na případnou spolupráci KDU-ČSL a TOP 09 sami voliči těchto stran (zejména pak ale voliči lidovečtí). Současně je třeba dodat, že ani případná volební aliance TOP 09, STAN a KDU-ČSL pravděpodobně nepředstavuje možnost, jak dosáhnout volebního vítězství ve většině krajů. Výjimku by snad mohl představovat Zlínský kraj, který patří v krajských volbách mezi bašty KDU-ČSL a STAN. Pokud by však měla podobná volební spolupráce nastat, pak se jako příhodné jeví, aby byla případná kandidátní listina v Čechách založena na značce STAN, zatímco na Moravě by ideálně měla vycházet ze značky KDU-ČSL.

Jedinou výraznější možností, jak by pravicové a středopravicové strany mohly výrazněji uspět vůči ANO 2011, tak představuje koaliční zapojení ODS. Právě její zapojení by stranám umožnilo porazit hnutí Andreje Babiše, a výrazně rozhodovat o budoucím směřování krajské politiky v jednotlivých regionech, což platí zejména pro Středočeský, Jihočeský a Plzeňský kraj. Právě v těchto krajích by přitom ODS mohla ztělesňovat vůdčí pozici volební koalice. V případě zbývajících českých krajů by tato role mohla připadnout STAN (respektive SLK v Libereckém kraji), zatímco v případě moravských krajů by mohla vůdčí pozice připadnout KDU-ČSL, ovšem s výjimkou kraje Moravskoslezského, kde je ODS nejsilnější z uvedených politických stran.

## **Závěr**

Český stranický systém prochází ve třetím desetiletí polistopadového vývoje výraznou kvantitativní i kvalitativní proměnou, jejíž součástí je i transformace pravé části stranicko-politického spektra. Narůstající fragmentace v tomto prostoru přitom podněcuje úvahy o možnosti volební spolupráce pravicových a středopravicových stran. Předkládaná stať se tak věnovala této problematice, přičemž ale k této otázce přistoupila z perspektivy volební geografie, respektive prostorového rozložení volební podpory ODS, KDU-ČSL, TOP 09 a STAN. Provedená analýza přitom odhalila, že zejména KDU-ČSL, TOP 09

a STAN se z hlediska rozložení podpory napříč územím Česka vhodně doplňují. V českých krajích jsou to zejména STAN a TOP 09, na jejichž značkách by bylo v případě spolupráce možné stavět, přičemž STAN si z hlediska volební podpory velmi dobře stojí ve Středočeském a Libereckém kraji, zatímco TOP 09 se těší výrazně nadprůměrné volební podpoře v Praze a nadprůměrná je i volební podpora strany ve středních Čechách. Jestliže v českých krajích KDU-ČSL spíše strádá (pouze volební zisky v Pardubickém a Královéhradeckém kraji by bylo možné označit za průměrné), pak na Moravě lze hledat jádro lidovecké podpory, přičemž hned ve třech moravských krajích lze objevit výrazně nadprůměrnou voličskou podporu (ve Zlínském a Jihomoravském kraji a na Vysočině). Z provedené analýzy je tak zřejmé, že chtějí-li pravicové a středopравicové politické strany uvažovat o volební spolupráci, měly by ve svých strategiích zohlednit rovněž prostorový aspekt své volební podpory, aby tak co nejefektivněji využily potenciál, který jim může tato případná spolupráce skýtat.

### ***Doporučení:***

- V případě volební spolupráce zohlednit prostorový aspekt volební podpory.
- Samostatná kandidatura TOP 09 a STAN představuje značné riziko neúspěchu, zejména pak v krajských volbách.
- Volební spolupráce TOP 09 a STAN (s juniorní pozicí TOP 09) představuje strategii, jak získat zastoupení ve většině krajů.
- Přínos zapojení KDU-ČSL do (středo)pravicové volební aliance je spíše sporný.
- Pokud vznikne volební aliance TOP 09, STAN a KDU-ČSL, jeví se jako příhodné založit kandidátní listiny v Čechách na značce STAN a na Moravě na značce KDU-ČSL.

# Důchodová reforma: možnosti a úkoly

Ondřej Schneider



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies





**Shrnutí:** Český důchodový systém není dobře připraven na demografické změny v příštích 20–30 letech. Rychlý ekonomický růst v několika posledních letech zlepšil krátkodobou finanční výkonnost systému, ale rovněž vedl k mnohým politickým zásahům do systému, které oslabil střednědobý a dlouhodobý finanční výhled systému. Udržitelné zlepšení výkonnosti důchodového systému bude vyžadovat širší reformy daní, vzdělávacího systému a také sociálního zabezpečení, které by dohromady měly zvýšit účast na trhu práce. Samotný důchodový systém musí být modernizován a musí být pro účastníky mnohem transparentnější. Financování základní výměry důchodu, která je stejná pro všechny a která nijak nezávisí na předchozích výdělcích, by mohla převést do státního rozpočtu. Druhá část dnešního důchodového systému – tzv. procentní výměra – by měla být stabilizována opětovným zavedením pružného věku odchodu do důchodu, případně zavedením tzv. zdánlivě příspěvkového systému (NDC). V neposlední řadě by měl být zaveden státem podporovaný, schválený a regulovaný pilíř důchodového spoření s možností vystoupení, který by pomohl vytvářet soukromé úspory, jež by doplnily příjmy budoucích důchodců.

**Klíčová slova:** penzijní systém, důchodová reforma, průběžný systém financování (PAYG), Česká republika, trh práce, penze, penzijní fond

## Úvod

Proces stárnutí se v České republice v budoucnosti zintenzivní. Zatímco se předpokládá, že se celkový počet obyvatel sníží z nynějších 10,6 milionu na 10,5 milionu v roce 2050 a na 10 milionů do roku 2070, počet obyvatel v produktivním věku se do roku 2070 sníží z téměř 7 milionů na 5,5 milionu (European Commission 2018). Ve stejném období se počet osob starších 65 let (tedy osob s nárokem na starobní důchod podle stávajících právních předpisů) zvýší o 50 %, z 2 milionů na 3 miliony v roce 2050, poté v roce 2070 poněkud poklesne na 2,8 milionu (European Commission 2018).

Tento demografický vývoj drasticky změní aritmetiku současného důchodového systému (Národní rozpočtová rada 2018; European Commission 2019a). Podíl populace v důchodovém věku vzhledem k věkové skupině v produktivním věku bude trvale stoupat z nynějších zhruba 28 % na 57 % v roce 2050 (podle Zprávy o stárnutí z roku 2018 jsou odhady Ministerstva financí České republiky o 1–2 procentní body nižší). To znamená, že v této nepříliš vzdálené budoucnosti budou jednoho důchodce podporovat méně než dva lidé v produktivním věku. I když se předpokládá zvýšení míry účasti na trhu práce ze 60 % na 67 % v roce 2050 (Ministerstvo financí 2018), budou finanční náklady současného systému neudržitelné. Je samozřejmě možné systém stabilizovat úpravou parametrů, ale aritmetika je nekompromisní: buď se budou důchody snižovat, nebo budou výrazně stoupat daně (sociální příspěvky). Obě úpravy by byly pro účastníky důchodového systému bolestivé a měly by zásadní negativní dopad na ekonomiku.

Abychom se tomuto scénáři vyhnuli, musí se český důchodový systém hluboce změnit a jeho změna

by měla proběhnout co nejdříve. Reformy musí být širší a jít za úzce definovaný důchodový systém. Klíčové jsou reformy na trhu práce, reformy daňového systému, ale i revize přistěhovalecké politiky země a změny ve vzdělávacím systému, zejména na univerzitách. Tyto strukturální reformy by měly zmírnit tlak na důchodový systém vyplývající z demografického stárnutí a měly by také zefektivnit současný systém a zvýšit jeho transparentnost.

Reforma samotného důchodového systému bude muset zcela přebudovat stávající systém průběžného financování (PAYG) a modernizovat a rozšířit financovaný pilíř. Současný systém PAYG sestává ze dvou pilířů. „Základní důchodová výměra“ je nezávislá na příspěvcích a musí se rovnat nejméně 9 % průměrné hrubé mzdy. „Procentní výměra“ je odvozena z historie výdělků s velmi progresivním snižováním pro vyšší výdělky (Schneider 2011). Tyto dvě „výměry“ je třeba formálně oddělit a reformovat jejich financování. Základní výměra nemusí být financována z příspěvků na sociální zabezpečení a její náklady by měly být převedeny do obecného daňového systému (Schneider a Šatava 2012). Tato reforma by snížila náklady na důchodový systém o 18 % a umožnila mírné snížení příspěvků na sociální zabezpečení. Zároveň by ovšem přesunula zhruba 80 miliard Kč (1,5 % HDP) do státního rozpočtu, což by vyvolalo potřebu dalších reforem výdajových programů.

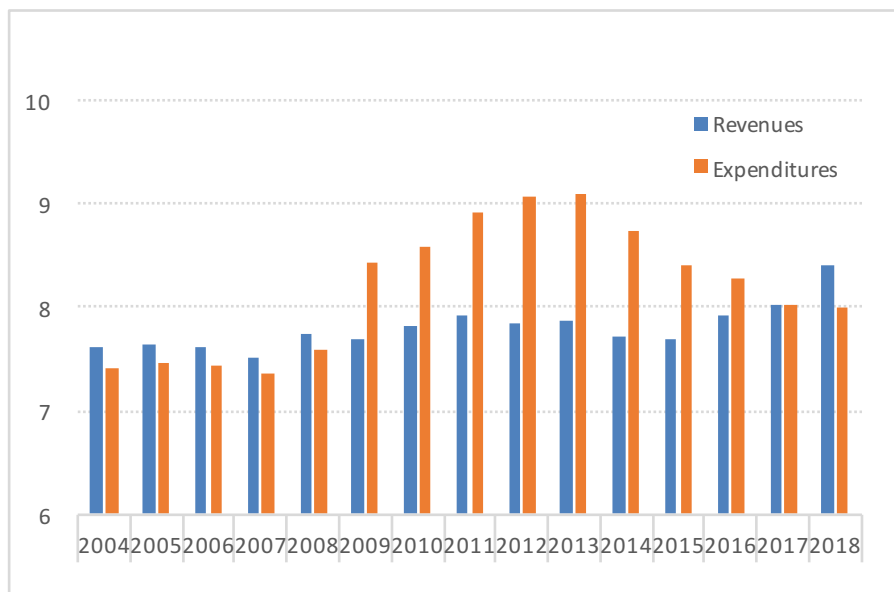
Aby však bylo možné příjmy budoucích důchodců udržitelným způsobem zvyšovat, musí se zvýšit role individuálně financovaných úspor ve stáří. Systémová reforma, včetně soukromých fondů, zavedená v roce 2013 byla podkopána politickou opozicí a nedokázala získat dostatečnou dynamiku; nakonec byla zrušena v roce 2016. Reforma, ve které by klíčovou roli hrál státem kontrolovaný fond, fungující jako správce aktiv, rozdělující soukromé úspory mezi soukromě spravované fondy, by pravděpodobně byla lepší volbou, protože by eliminovala marketingové a reklamní náklady a zlepšila by důvěryhodnost systému.

## **Český důchodový systém v evropském kontextu**

### ***Stávající systém a jeho rostoucí politizace***

Český důchodový systém představuje typický vyspělý PAYG systém, který je rozšířený v celé Evropě. Veřejné výdaje na důchody dosáhly v roce 2013 vrcholu 9 % HDP. Klesající nezaměstnanost a rostoucí mzdy snížily počet osob, které odcházely do penze v letech 2015–2018, a loni pomohly snížit výdaje na 8 % HDP. Příjmy z odvodů sociálního „pojištění“, dlouhodobě stabilní na úrovni přibližně 7,5 % HDP, dosáhly v loňském roce historicky nejvyšší úrovně 8,4 % HDP, především díky nízké nezaměstnanosti. Povrzuje se, že finanční výsledek důchodového systému úzce souvisí s hospodářským cyklem: přebytky během období rozmachu 2006–2008 a znovu v letech 2017–2018 a schodky během recese a slabého růstu v období 2009–2016 (Schneider, Šatava 2013). Pokud ovšem sečteme výsledky v posledních 15 letech od roku 2004, vyjde nám, že státní rozpočet musel dotovat důchodový systém ve výši přibližně 6 % HDP (Graf 1).

**Graf 1: Zůstatek českého důchodového systému v letech 2004–2018 (% HDP)**



Zdroj: Česká správa sociálního zabezpečení 2018.

Pozn.: Revenues – příjmy, expenditures – výdaje

Zatímco český důchodový systém dosud nepředstavuje výraznou rozpočtovou zátěž, jeho dlouhodobá udržitelnost je oslabována zvyšující se politickou manipulací, praktickou neexistencí soukromých úspor na důchod, a tedy také úplnou dominancí financování z veřejných rozpočtů (Schneider 2012). Soukromý a dobrovolný pilíř důchodového spoření, který byl zaveden v roce 2014, byl po dvou letech, v roce 2016, zrušen. Ještě důležitější pro (ne)udržitelnost pilíře PAYG bylo rozhodnutí z roku 2017 znovu zavést pevný věk odchodu do důchodu 65 let, namísto pokračujícího prodlužování věku odchodu do důchodu v souladu s prodlužováním střední délky života, jak bylo stanoveno v roce 2011. Nový systém by sice měl „zohledňovat“ změny v délce života (Ministerstvo financí 2018); tyto úpravy jsou ale nesystémové a podléhají politickému tlaku. Rozhodnutí vlády České republiky ze září 2019 o zachování věku odchodu do důchodu na pevně stanovené hranici 65 let ilustruje tuto politizaci (viz zprávy ze dne 3. září 2019).

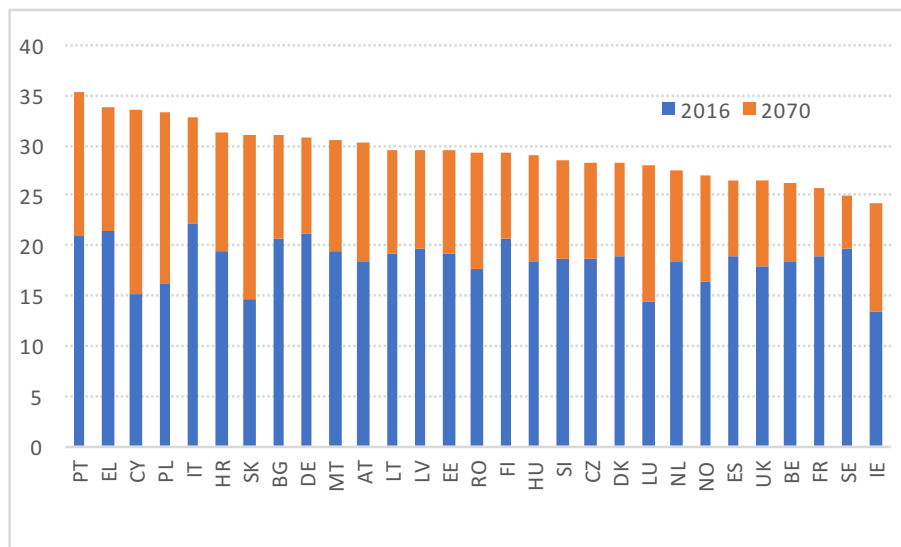
Vláda také upravila indexační rovnici pro existující důchody a učinila je štedřejšími. Poté šla ještě dále a implementovala „mimořádnou indexaci“ v roce 2015 (extra 1,8 % všem důchodcům), v roce 2016 (mimořádná jednorázová platba 1 200 Kč, tedy zhruba 1 % všem důchodcům) a v roce 2020 (průměrný důchod zvýšen o 900 Kč, tedy zhruba o 7 %). Do konce roku 2021 plánuje vláda zvýšit průměrný důchod

na 15 000 Kč měsíčně. Výdaje na důchody budou v roce 2021 v důsledku těchto „mimořádných opatření“ zhruba o 30 miliard Kč (0,4 % HDP) vyšší, než by tomu bylo, kdyby se vláda striktně držela zákona.

### **Evropský kontext**

Demografický výhled českého důchodového systému je srovnatelný s mnoha dalšími evropskými zeměmi (European Commission 2019b). Stárnutí evropské populace odráží budoucí dynamiku míry plodnosti, střední délky života a čisté migrace. Zatímco míra plodnosti se má ustálit na 1,8, stále výrazně pod úrovní, která by stabilizovala počet obyvatel, očekává se, že naděje na dožití při narození se zvýší o téměř 9 let u mužů (na 85 let v roce 2070) a o 6 let u žen (na 89 let). Tento nárůst je opět vcelku srovnatelný s ostatními evropskými zeměmi. Velké změny nelze očekávat ani u migrace: česká vláda předpokládá, že čistá migrace bude průměrně dosahovat počtu zhruba 10 tisíc ročně, což je méně než 0,2 % pracovní síly. Podíl seniorů (definovaných jako osoby 65 a starší), který je v současné době pod průměrem EU na úrovni 18,6 %, se do roku 2070 zvýší o 10 procentních bodů na 28,3 %, což již bude průměrná evropská hodnota (Graf 2).

**Graf 2: Podíl seniorů (65+) v zemích EU v roce 2016 a v roce 2070 (% celkové populace)**



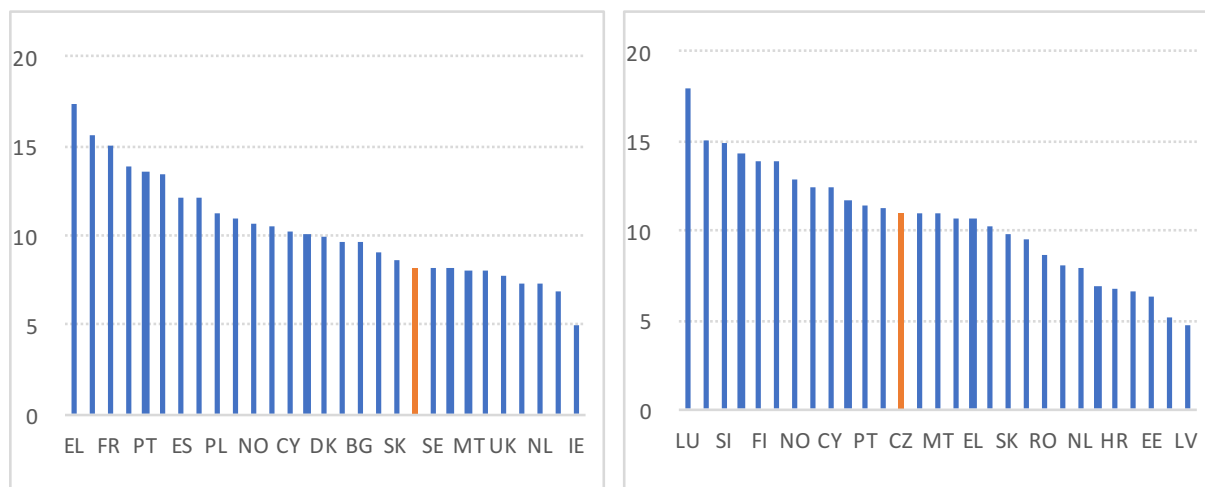
Zdroj: European Commission 2018.

Proces stárnutí bude mít významný dopad na rozpočet, který přesahuje hranice důchodového systému: zvýší se výdaje na zdravotní péči a dlouhodobou péči; snížení počtu obyvatel v produktivním věku sníží potenciální růst HDP (Holzmann 2012). Pokud se zaměříme jen na důchodový systém, odhaduje



Evropská komise, že průměrné výdaje evropského důchodového systému zůstanou v letech 2016 až 2070 zhruba nezměněny. Tato stabilita však zakrývá velké rozdíly mezi členskými státy EU (Grafy 3 a 4). Několik zemí, jmenovitě Lucembursko, Slovinsko a Belgie, očekává výrazné zvýšení výdajů na důchody, zatímco jiné země, nejvýznamněji Řecko a Chorvatsko, předpokládají pokles výdajů na důchody. Zde je ale třeba upozornit, že odhady nižších výdajů v budoucnosti vycházejí ze stávajících právních předpisů, které se často mění, jakmile předpokládáné nižší důchody vyvolají politický odpor (Gora 2013).

**Graf 3: Výdaje na důchody v roce 2016 (% HDP)**    **Graf 4: Výdaje na důchody v roce 2070 (% HDP)**



Zdroj: European Commission 2018.

Zatímco český důchodový systém si vede v evropském srovnání poměrně dobře, úpravy, ke kterým došlo v několika posledních letech, jsou znepokojující. V předchozí kapitole jsme viděli, jak se stupňují politické zásahy do velkorysosti systému. Varující je i fakt, že změny provedené od roku 2016 byly v protikladu k tomu, jak se důchodové systémy mění ve většině zemí EU.

Zatímco česká vláda snížila (budoucí) zákonný věk odchodu do důchodu, většina zemí EU tuto hranici zvyšovala od roku 2009 (nejvýraznější výjimkou je Polsko, které v roce 2017 věk odchodu do důchodu snížilo). V některých případech (Řecko, Švédsko, Francie a Finsko) byl věk odchodu do důchodu zvýšen výrazně, o 2 nebo více let. Všechny země EU s výjimkou Lucemburska a Švédska také počítají s dalším zvyšováním věku odchodu do důchodu. Nejvýrazněji se projektovaný věk odchodu do důchodu mezi lety 2008 a 2060 zvýší v Dánsku (o 6 let), Řecku (o 5 let), Itálii (o 4 roky u mužů, a dokonce o 7 let u žen, současná vláda navrhla snížení odchodu do důchodu, ale tato změna ještě není legislativně upravena) a na Slovensku (5 let u mužů, a dokonce 9 let u žen) (Carrone a kol. 2016). Většina zemí EU také zpřísnila

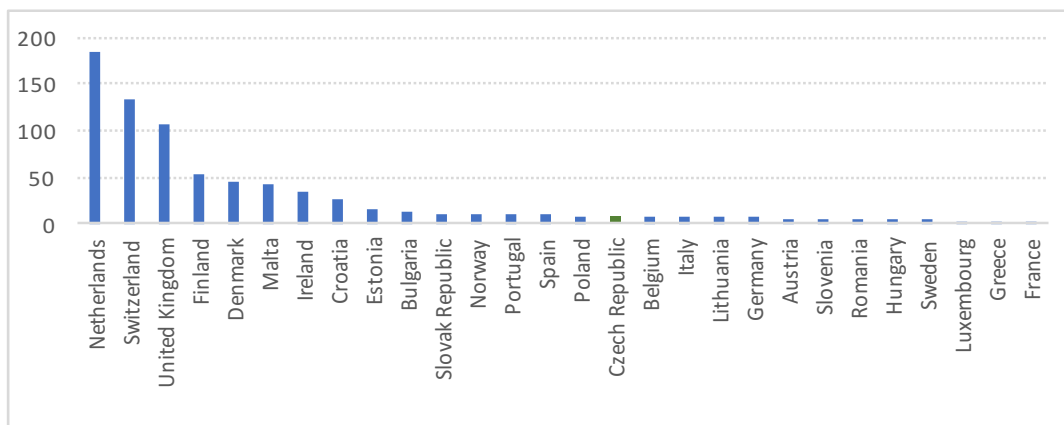
požadavky na předčasný odchod do důchodu, aby se zmenšil rozdíl mezi skutečným (efektivním) a statutárním věkem odchodu do důchodu. Některé země dokonce zrušily pojem zákonného věku odchodu do důchodu úplně (například Švédsko, kde je věk odchodu do důchodu flexibilní).

Česká vláda se vydala opačným směrem než většina evropských zemí i při indexaci důchodů. Řada zemí EU postupně zpřísňuje indexaci, buď jen podle inflace (Francie, Belgie a Portugalsko), nebo podle kombinace růstu mezd a inflace (Řecko, Chorvatsko, Rumunsko a Finsko). Budoucí důchody se také snižují pomocí nižších koeficientů pro výpočet důchodu v závislosti na počtu odpracovaných let (Řecko, Itálie, Lucembursko, Rakousko, Slovensko), nebo nepřímo prodloužením minimální doby nutné pro dosažení plného důchodu. Jedním z nejdůležitějších rysů důchodových reforem v posledním desetiletí bylo zavedení automatických stabilizačních mechanismů, přizpůsobujících klíčové parametry důchodů změnám v délce života (Carrone a kol. 2016). Česká vláda namísto toho stanovila, že „standardní“ doba důchodu by měla trvat 25 % života, ovšem bez solidního zdůvodnění tohoto rozhodnutí.

V současnosti používá devět zemí EU nejjednodušší stabilizační mechanismus, který česká vláda zrušila v roce 2016, tj. automatickou úpravu věku pro odchod do důchodu s ohledem na střední očekávanou délku života (Itálie od roku 1995 a později ve Finsku, Portugalsku, Řecku, Dánsku, Nizozemsku, Slovensku, na Maltě a Kypru). Částečně se překrývající skupina osmi zemí spojuje samotné důchodové dávky s délkou života (Lotyšsko, Polsko, Švédsko, Francie, Španělsko, znovu Itálie, Finsko a Portugalsko). Nejdůkladnější, automatizované a od politického procesu oddělené vyrovnávací mechanismy, které by měly zaručit finanční udržitelnost důchodového systému, existují ve Švédsku od roku 1998 (snížená indexace v případě, že je důchodový systém v deficitu), v Německu od roku 2004 (sazba příspěvku i indexace důchodů jsou automaticky upravovány tak, aby byla zákonná sazba důchodového systému v rovnováze), ve Španělsku od roku 2013 a v Litvě od roku 2017 (snížená indexace). Lze tedy říci, že více než polovina členských zemí EU používá k řízení rostoucích výdajů na důchodový systém určitou formu stabilizačního mechanismu. Česko nedávno odstranilo mechanismus, který předtím zavedlo, a tváří se, že nadcházející krize důchodového systému se ho netýká.

Budoucí čeští důchodci se nemohou spoléhat ani na akumulované soukromé úspory. Podle údajů OECD držely soukromé penzijní fondy v aktivech v roce 2017 méně než 9 % HDP (poslední rok, pro který jsou k dispozici srovnatelné údaje). To zhruba odpovídá mediánu v rámci EU: nejvyšší úspory existují v Nizozemsku (180 % HDP), dále ve Švýcarsku (134 %) a ve Velké Británii (105 %). Zajímavé je, že země s nejméně rozvinutým soukromým důchodovým spořením (Švédsko, Řecko, Francie) zavedly nejrozsáhlejší reformy svých systémů veřejného financování (Graf 5).

**Graf 5: Aktiva soukromého penzijního fondu jako % HDP**



Zdroj: OECD 2019.

Český důchodový systém si tedy v porovnání s ostatními evropskými systémy vede, pokud jde o jeho současnou výkonnost, poměrně dobře. Tento pozitivní vývoj je ale do značné míry daný postupným prodlužováním věku odchodu do důchodu, který schválila vláda již v roce 2012 a který má skončit v příštím desetiletí. Důchodový systém také profitoval z nedávného ekonomického rozmachu v regionu a zůstává velmi závislý na hospodářském cyklu, což může vést k problémům v případě zpomalení hospodářského růstu. A co je nejdůležitější, nedávné změny českého důchodového systému oslabily jeho střednědobou udržitelnost a odstranily některé jeho stabilizační prvky, takže potenciální budoucí úpravy jsou politicky citlivější, a tedy méně účinné.

### ***Možnosti reformy***

Dlouhodobě udržitelná reforma českého důchodového systému vyžaduje současné reformy v ostatních segmentech českého sociálního, daňového a finančního systému. Důchodový systém závisí na fungování trhu práce, na efektivitě vzdělávacího systému, na interakci s dalšími prvky sociálního a daňového systému a také na funkčnosti finančního trhu. Pouze pokud tyto subsystémy fungují přiměřeně dobře, může důchodový systém poskytnout dostatečné zabezpečení. V této krátké analýze si netroufáme podat komplexní popis těchto souvisejících reforem, pokusíme se ale alespoň načrtnout jejich hlavní principy.

Český trh práce stále nedostatečně využívá pracovní zdroje země, přestože oficiální nezaměstnanost je na rekordně nízké úrovni. Nejlépe je to vidět na nízké participaci zranitelných skupin, především

mladých rodin a lidí v předdůchodovém věku. Pro mladé rodiny, především pro ženy, stát nevytváří vhodné prostředí pro rychlý návrat na trh práce. Dlouhá mateřská dovolená a nedostatečná dostupnost předškolních zařízení snižuje zapojení žen do trhu práce a zvyšuje rozdíly v odměňování mužů a žen, které jsou podle Českého statistického úřadu druhé největší mezi členskými státy EU (Kalíšková 2017). Bylo by také vhodné snížit dnešní extrémně vysoké implicitní zdanění druhého příjmu v rodinách s dětmi. V řadě zemí se osvědčil tzv. „earned income tax“, který zvyšuje nízké mzdy, a zvyšuje tak atraktivitu i hůře placeného zaměstnání.

Předčasný odchod do důchodu zůstává rozšířený i přes nedávné změny, které zpřísnily požadavky. V roce 2017 odešlo do předčasného důchodu téměř 27 tisíc osob, třetina všech nově přiznaných důchodců (Česká správa sociálního zabezpečení 2018). Naopak, daňový systém (a odvody na sociální zabezpečení) by zacházel se zaměstnanci v důchodovém věku shovívavěji, aby motivoval k vyšší účasti na trhu práce (a tedy i nižším důchodům vypláceným z veřejných rozpočtů).

Reformy v samotném důchodovém systému by měly být zaváděny zároveň s těmito širšími reformami, protože by měly pozitivní vliv na trh práce. Snad nejdůležitější je vyšší transparentnost starobního důchodového systému, konkrétně každoroční transparentní informace o dosavadních příspěvcích do systému a očekávaných dávkách. To by mělo účastníkům umožnit lepší zhodnocení udržitelnosti systému. Stávající dvě části veřejných důchodů – základní a procentní výměru – lze formálně oddělit, přičemž základní důchod by se přesunul do obecného státního rozpočtu, protože nemá žádné pojistné opodstatnění a jeho funkcí je výhradně ochrana proti chudobě.

Za druhé, důchodový systém by měl být vylepšen opětovným zavedením určité formy automatického stabilizačního mechanismu, která by snížila roli vlády v řízení důchodového systému a částečně jej depolitizovala. Nejjednodušší stabilizační mechanismus, který se v současné době používá v řadě zemí EU, představuje vazbu mezi střední délkou života a věkem odchodu do důchodu. Může mít například formu „pevného“ počtu let v době „očekávaného“ odchodu do důchodu.

Ambicióznější reforma by přeměnila zásluhovou část důchodového systému na zdánlivě příspěvkový systém (NDC), kde by se odvody na důchodové pojištění evidovaly a případně i zhodnocovaly (podle koeficientu zvolené vládou), takže účastníci by věděli, jaké finanční prostředky mají na svém účtu. Konečný důchod by byl poté určen zůstatkem účtu v době odchodu do důchodu a vládou stanoveným důchodovým vzorcem. Systém NDC obvykle zlepšuje pobídky k účasti na trhu práce a představuje silný stabilizační prvek v důchodovém systému (Gerard 2019).

Systém NDC však nemění financování veřejných důchodů: tyto důchody se nadále vyplácejí z odvodů, neexistují žádné úspory ani akumulovaný kapitál. Očekávaný demografický vývoj však zásadně změní aritmetiku důchodového systému. Přiměřenou úroveň příjmů ve stáří proto mohou zajistit jen větší finanční zdroje, které samotný systém NDC neumí a nemůže vygenerovat. Vyšší finanční příspěvky ze strany státu by nutně vedly k vyšším daním a měly by tak negativní dopady na trh práce. Nejschůdnější

je proto vyšší účast soukromých úspor. Současný dobrovolný systém s téměř 4,5 milionu účastníků se však jeví jako příliš slabý a zároveň příliš nákladný. Průměrný příspěvek odpovídá částce méně než 3 % platu, což je nedostatečné k vybudování přiměřených úspor pro odchod do důchodu. Vláda zároveň v roce 2018 utratila více než 7 miliard Kč na příspěvky k soukromému důchodovému připojištění, což znamená, že se spíše než o doplněk důchodového systému jedná o velmi nákladný program pobídek k úsporám.

Alternativou ke stávajícímu dobrovolnému programu by měl být standardní spořicí program typu „opt-out“, ve kterém by měl každý nový účastník trhu práce otevřený spořicí účet u státní autorizované instituce, případně u veřejného subjektu nebo u soukromého správce aktiv. Spořicí účet lze uspořádat několika způsoby (Jackson 2017). Švédská varianta, kdy několik správců soukromých fondů soutěží o příspěvky, ale neznají identitu klientů, což vede k podstatnému omezení marketingových nákladů, je jednou z možností. Tato varianta by mohla být doplněna státní dotací na prvních pět let účasti, kdy by příspěvky byly hrazeny státem a teprve po úvodním období by se přesunuly na účastníka. Účastníci by měli právo odhlásit se ze systému, ale mohli by také nastavit své příspěvky nad zákonné minimum.

Zavedení veřejně spravovaného a regulovaného spořicího pilíře by pomohlo zmírnit očekávaný pokles důchodů z průběžného pilíře. Pečlivý návrh spořicího pilíře by také mohl rozptýlit některé obavy, které „poznamenaly reformy v roce 2013. Konkrétně by to odstranilo nebo zmírnilo obavy z nevhodného dlouhodobého řízení aktiv, protože veřejný dohled by zaručoval bezpečnost investic (před rizikem podvodu, nikoli tržním rizikem). Vytvoření dostatečných úspor pro budoucí důchodce je dlouhodobý proces, ale Česko má jen málo dalších možností, pokud chce zabránit chudobě budoucích generací důchodců.

## **Závěr**

Český důchodový systém není připravený na demografické změny v příštích 20–30 letech. Spoléhá se převážně na financování ze státního rozpočtu a vytváří minimální úspory pro budoucí vyšší výdaje. Rychlý ekonomický růst v několika posledních letech zlepšil krátkodobou finanční výkonnost systému, ale rovněž vedl k mnohým politickým zásahům do systému, které oslabily střednědobý a dlouhodobý finanční výhled systému. Reformy důchodového systému budou vyžadovat souběžné reformy daňového, vzdělávacího i sociálního systému. Cílem těchto reforem by mělo být zvýšení účasti na trhu práce, zejména mezi mladými a staršími pracovníky. Důchodový systém musí být reformován směrem k modernizovanému a transparentnějšímu systému, v němž se základní důchod, který není závislý na předchozích výdělcích, převede do státního rozpočtu. Zásluhový důchodový systém musí být stabilizován opětovným zavedením pružného věku odchodu do důchodu, případně zavedením tzv. zdánlivě příspěvkového systému (NDC). V neposlední řadě musí vláda přijmout svou odpovědnost nejen za letošní důchodce, ale také budoucí generace důchodců. Zavedení státem podporovaného, schváleného a regulovaného pilíře důchodového

spoření s možností vystoupení by pomohlo postupně vybudovat soukromé úspory, které by doplňovaly příjmy budoucích důchodců a snížily by jejich závislost na stále napjatějším vládním rozpočtu.

### ***Doporučení:***

- Zvýšit účast mladých a starších pracovníků a rodičů malých dětí na trhu práce reformou daňových systémů a systémů sociálního zabezpečení s cílem zlepšit pobídky k účasti na oficiálním trhu práce.
- Oddělit základní penzijní subsystém a zásluhový důchodový subsystém; a převést základní důchodový subsystém do státního rozpočtu.
- Reformovat zásluhový důchodový subsystém opětovným zaváděním stabilizačních úprav v zákonném věku pro odchod do důchodu nebo přeměnou systému na důchodový systém NDC s integrovaným demografickým stabilizačním vzorcem.
- Zavést státem podporovaný, schválený a regulovaný spořicí pilíř, který umožní budoucím důchodcům budovat jejich soukromá spoření.

# Současné trendy v politice primárního a sekundárního vzdělávání

Radim Štěřba



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies







**Shrnutí:** Text čtenářům přináší náhled do aktuálních trendů (směrů a témat) vzdělávací politiky, které lze pozorovat u nás i v Evropě. Cílem textu je na základě širších souvislostí přiblížit její výchozí koncepty, nevyhýbá se i kritické reflexi některých postupů. Zaměřuje se zejména na otázku úprav školního kurikula, která patří ke klíčovým prvkům koncipování současné strategie vzdělávací politiky. V rámci revizí kurikulů můžeme pozorovat několik trendů, které ve svém důsledném uplatnění mohou vést nikoliv ke zkvalitnění školního vzdělávání, nýbrž k pravému opaku. Markantním znakem je obsahová předimenzovanost současného kurikula i opozitní tendence, vedoucí k jeho obsahové vyprázdněnosti. Autor informuje o možném řešení, které nabízí tzv. třetí cestu, prezentovanou v rámci sociologie kurikula, rozvíjenou od druhé poloviny 20. století a přinášející vyvážený poměr mezi absolutizováním faktografie na jedné straně a důrazem na dovednosti s relativizací znalostí na straně druhé.

**Klíčová slova:** školská politika, kurikulum, rámcový vzdělávací program, obsah vzdělávání, pedeutologický model, pedocentrismus, sociální realismus

## Úvod

Vzdělávací politika a její koncepce patří k základním prioritám státní politiky. V současné době u nás (Česká republika – ČR) probíhá intenzivní proces snažící se o její úpravu, nové nadefinování. V této souvislosti se často mluví o nedostatečích stávajícího školského/vzdělávacího systému, potažmo až o jeho krizi. Poukazuje se na klesající úroveň gramotností (přírodovědná, matematická, čtenářská) a omezenou mediální gramotnost (Prokop a Dvořák 2019), v souvislosti s aktuálním školským kurikulem<sup>8</sup> se nejčastěji vytýká nedostatečná jasnost vymezení vzdělávacích cílů s důrazem na dovednosti a postoje (Stuchlíková a kol. 2017).<sup>9</sup> Poslední zpráva České školní inspekce (ČŠI 2018) o tomto tématu hovoří o obsahové předimenzovanosti rámcových vzdělávacích programů (RVP), vysokých počtech žáků ve třídách s absencí individualizace výuky, chybějícím prostorem pro prohlubování znalostí žáků a upozadování rozvoje jejich dovedností a postojů. Toto je také příčinou nezbytnosti přípravy, a zejména realizace adekvátních změn v přístupu ke vzdělávání. V následujícím textu se blíže seznámíme s východisky tohoto stavu a návrhy možných řešení ve smyslu tvorby vzdělávací politiky ČR. Budeme se snažit o poskytnutí širší perspektivy k tomuto problému ve vztahu nejenom k samotné vzdělávací politice a aktuálním koncepčním dokumentům, ale také k (do určité míry zobecňujícím) pedagogickým teoretickým koncepcím, jež tvoří východiska k těmto trendům, i jejich historickému kontextu.

---

<sup>8</sup> Kurikulum v širším pojetí představuje obsah veškeré zkušenosti získávané žáky ve škole, je vymezeno v kurikulárních dokumentech, např. ve vzdělávacích programech, jsou zde zahrnuty cíle, obsahy, metody, způsoby organizace, hodnocení vzdělávání. U nás v současnosti jsou rámcové vzdělávací programy (RVP). Blíže např. Průcha (2005).

<sup>9</sup> K tomu již Straková a Simonová (2005).

## **Historický exkurz a střet pedagogických paradigmat<sup>10</sup>**

V souvislosti s výše uvedeným je důležité zdůraznit, že nejenom například v rámci ekonomické sféry, ale i ve vzdělávacím systému / školství dochází v různé intenzitě k periodickému opakování jeho krizových stavů (kdy v jedné takové periodě se nacházíme i nyní). Důsledkem těchto krizí jsou pak různě úspěšné reformy vzdělávacích systémů, vznik a modifikace pedagogických teorií a konceptů, z nichž tyto reformy víceméně také vycházejí. Tyto krizové jevy mají cyklický charakter a setkali jsme se s nimi již v minulosti, kdy dochází k opakovanému střetávání pedagogických paradigmat.

Pro širší pochopení těchto jevů a nalezení určité tendence ve vztahu k aktuálním dějům si můžeme připomenout situaci v této oblasti na přelomu 19. a 20. století, kterou lze (s určitým zjednodušením) charakterizovat jako střetnutí tzv. pedeutologického a pedocentrického modelu. První, pedeutologický model kladl v rámci pedagogické činnosti do centra činnost učitele, který je hlavním iniciátorem a organizátorem výukových aktivit. Úloha žáka je v tomto modelu často omezena, zejména na mechanistický způsob učení a paměťovou reprodukci učiva. Zvýrazňuje se „pasivní role žáka“ a autoritativní postavení učitele.<sup>11</sup> Tento přístup byl kritizován a „vygeneroval“ opozitní reakci, pedocentrický model<sup>12</sup> – vznik tzv. reformních proudů. Tito reformisté prosazovali individualizaci, činnostní charakter výuky, antiautoritativní přístup, svobodný vývoj dítěte (Kasper a Kasperová 2008).<sup>13</sup> Co je však nutné velmi zdůraznit, pedocentrismus měl odstranit nedostatky tehdejšího školského systému, paradoxně ale jeho důsledné uplatňování ústilo ke vzniku obtíží nových, k celkovému upozadění učiva (vzdělávacích obsahů, obecněji znalostí) a k propadu vzdělanostní úrovně (Strouhal 2013; Štěrba 2016).

Podobně lze pedagogická paradigmata (pedeutologické versus pedocentrické) vymezit také jako tzv. tradicionalistické versus pedocentrické, kdy zmiňovaný pedocentrismus při zdůraznění svobodného rozvoje žáka klade jeho zájem nad zájem společnosti a naopak tradicionalismus, obracející se k tradici, do minulosti, pak zvýhodňuje společnost (Prokop 2005), respektive zachování toho, co se pro její fungování na základě minulé zkušenosti osvědčilo. Komplexní strukturaci pedagogických paradigmat přináší tzv. Burrell/Morganův dvojdimenzionální model, založený na dimenzi objektivně-subjektivního přístupu a dimenzi představující stabilitu/změnu.<sup>14</sup> V rámci tzv. pravolevých politických přístupů ke školské politice můžeme říci, že stabilitu reprezentuje liberálně konzervativní myšlení, aktivismus reprezentuje často neomarxismus. Konzervativci pak stojí na straně oborového učiva a progresivisté pak prosazují

<sup>10</sup> Zcela ve smyslu „Ti, kdo si nepamatují minulost, jsou odsouzeni k tomu ji opakovat“.

<sup>11</sup> Vzestup tohoto modelu je spojen se socioekonomickými potřebami, poptávkou po kvalifikované pracovní síle, kdy potřebám v té době (druhá polovina 19. stol.) se rozvíjejícího tržně-kapitalistického způsobu výroby vyhovoval školský systém založený na kvantifikaci, měřitelnosti výsledků. Jednalo se o tzv. herbartismus, přesněji zillerovský herbartismus, který se od původního Herbartova učení výrazně lišil. Byla to krajní varianta pedeutologického modelu, vyznačujícího se autoritativním přístupem učitele k žákům, formalismem, materiocentrismem a schematismem (Kádner 1923; Štěrba 2016).

<sup>12</sup> Pedocentrický model je založen na individuálních potřebách a zájmech dítěte (Kolář 2012).

<sup>13</sup> V anglicky mluvících zemích se jednalo o progresivní výchovu, v Itálii se hovořilo o aktivismu, v německy mluvících zemích toto bylo označováno jako reformní pedagogika, ve Francii pak nová výchova (Singule 1966; Štěrba 2016).

<sup>14</sup> Podrobněji viz Průcha (2005) a Štěrba (2016).

činnostní výuku, založenou na praktických zkušenostech (Štech 2013). Jak však dále upozorňuje Štech (2013), kritika abstraktního, „od života odtrženého“ učiva, často ve smyslu důrazu na oborové poznatky, a naopak potřeba „kompetencí“ byly charakteristické pro stoupence levicových přístupů, kdy dnes tuto agendu přebírají také představitelé neoliberalismu.

### **Školská politika, současný stav**

Po krátkém historickém exkurzu a seznámení se s východisky současných pedagogických paradigmat se zaměříme na aktuální stav školské politiky (tvorba vzdělávací politiky ČR do roku 2030) a s ní spojené trendy týkající se revize kurikula. Budeme se zabývat vymezením některých jejich nosných myšlenek a následně si dovolíme jejich kritickou reflexi.

Ústředním výchozím dokumentem pro příští období v oblasti školské politiky má být v současné době ještě neexistující dokument „Strategie vzdělávací politiky ČR do roku 2030“ (Strategie 2030 2019).<sup>15</sup> Expertní skupina zabývající se tvorbou zmiňované strategie si vymezila dva strategické cíle, na které se chce při práci na tomto dokumentu soustředit. Prvním, a můžeme říci hlavním, strategickým cílem je, aby vzdělávání bylo zaměřeno na získání kompetencí pro aktivní občanský, profesní i osobní život. Dalším cílem je pak snížení vzdělanostních nerovností a zvýšení spravedlivějšího přístupu ke vzdělávání. Oba dva vytyčené strategické cíle byly v určité podobě také součástí předchozí Strategie a předmětem vyhodnocení jejího naplňování (Stuchlíková a kol. 2017). Řešení problému vzdělanostních nerovností, omezování vnější diferenciacce, souvisí zejména se zkvalitňováním hlavního vzdělávacího proudu, tedy zlepšováním kvality vzdělávání na základních školách. Kvalitu tohoto vzdělávání velmi silně ovlivňuje kurikulum a následně učitelé realizované didaktické postupy (Stuchlíková a kol. 2017).

Tímto se pak dostáváme k hlavnímu strategickému problému, kterým je revize/úprava kurikula, dle expertní skupiny (Strategie 2030 2019) získávání kompetencí pro aktivní občanský, profesní i osobní život (první strategický cíl). Zatímco strategické cíle odpovídají na otázku „čeho je potřeba dosáhnout“, na otázku „jak“ odpovídají tzv. strategické linie. Samozřejmě je součástí těchto navzájem provázaných linií dlouhodobý problém podfinancování českého školství.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Z hlediska důležitosti koncepčních vzdělávacích dokumentů by zde šlo samozřejmě polemizovat. Jak důrazně poukazuje Stanovisko konzultační skupiny NÚV k revizi RVP (Stanovisko 2019), hlavním cílem by mělo být vytvoření „Národního programu vzdělávání ČR“, jehož součástí budou dlouhodobé cíle vzdělávací politiky ČR. Z Národního programu by pak měla samotná Strategie 2030 následně vycházet. Na nekoncepčnost a nesystémovost školské politiky a absenci dlouhodobě stanovených cílů a priorit poukazuje jako na jeden z hlavních problémů i aktuální materiál Identifikace prioritních témat ve vzdělávání (SKAV 2019).

<sup>16</sup> Problém podfinancování českého školství je součástí širšího tématu usilujícího o zkvalitnění výuky na školách. Podpora učitele jako klíčového prvku procesu edukace je vnímána jako důležitý předpoklad tohoto zlepšení. Součástí této podpory je samozřejmě i problém výše učitelových platů a na to navázaná atraktivita učitelé profese pro kvalitní zájemce či udržení kvalitních učitelů v profesi. Jak konstatuje Stuchlíková a kol. 2017: „Zůstala relativní platová úroveň českých pedagogických pracovníků regionálního školství (v relaci k platům VŠ vzdělaných zaměstnanců v ČR), po roce 2014 jedna z nejnižších v rámci všech zemí EU i OECD (byť se v současné době platy učitelů v ČR mírně zlepšují). Negativní dopady tohoto stavu se projevují plíživě ve formě nedostatku adekvátně vzdělaných učitelů a intelektuálně solidně disponovaných mladých zájemců o profesi.“ Dosavadní nesystémové kroky v této oblasti (často ústní sliby ministrů školství) jsou zcela nedostatečné. Jedním z řešení by mohlo být navázání průměrných učitelových platů na úroveň platů ve veřejném sektoru (např. poslanců nebo soudců), viz Stuchlíková a kol. (2017). K tomuto také zpráva Education at a Glance (OECD 2018).

Nicméně pro řešení hlavního strategického cíle se jako prioritní jeví linie proměna obsahu a způsobu vzdělávání (Strategie 2030 2019). Z toho jednoznačně vyplývá, že je zcela zásadní se zaměřit na kurikulum, s čímž souvisí jasné vymezení cílů (potažmo obsahu) vzdělávání, jak již bylo konstatováno v předchozí Strategii (Stuchlíková a kol. 2017).

### **Trendy v revizi kurikula**

Revizi kurikula lze v současnosti vnímat jako jeden z klíčových procesů, kterými se politické reprezentace – ať už na úrovni vlád jednotlivých států, nebo příslušných orgánů nadnárodních organizací – snaží řešit současné problémy. Samozřejmě zde ve vazbě na politiku pro lepší orientaci můžeme s určitým zjednodušením znovu připomenout tradiční pravolevou škálu, jak k tomu v souvislosti s globalizací poznamenává Dvořák (Dvořák a kol. 2018), kdy pravice v globalizačních procesech může vidět ohrožení národní identity, levice naopak zvyšující se nerovnost mezi skupinami, ohrožení nejrůznějších menšin.<sup>17</sup>

V rámci teorií kurikulů se již v šedesátých letech 20. stol. skupina sociologů kolem B. Bernsteina, tzv. sociální realisté, kriticky vymezila proti trendu obsahového vyprázdnění kurikula, relativizaci tradičních předmětů a upřednostňování dovedností nad znalostmi (v obecné rovině můžeme hovořit o tzv. gramotnostech, případně kompetencích, na druhé straně současné vymezení kompetencí či gramotností mluví o souhrnu vědomostí a dovedností, schopností, případně také postojů a hodnot).<sup>18</sup> Ve své kritice upozornili na skutečnost, že upozadování znalostí a v té souvislosti prosazování progresivistických výukových postupů (např. konstruktivismu) oproti např. tradiční transmisi může právě u znevýhodněných skupin vést k horším vzdělávacím výsledkům.<sup>19</sup> Sociální realisté si silně uvědomují nebezpečí extrémů při tradičním<sup>20</sup> i progresivistickém<sup>21</sup> přístupu k dimenzi znalostí v kurikulu. Navrhují tzv. třetí cestu, založenou na oborových znalostech (zvládnání oborových pojmů, jejich struktur a hierarchie), které jsou předpokladem pro kritické, konstruktivní myšlení (Dvořák a kol. 2018).<sup>22</sup>

V soudobé kurikulární politice také velmi silně rezonuje rétorika „permanentního sebezpřetěžování“ (Liessmann 2015). Tato souvisí s trendem přesunování sociálních a společenských problémů/témat do škol (např. témata finančního vzdělávání, nových médií, branné výchovy, environmentalismu, genderu a multikulturality),<sup>23</sup> kdy se ve společnosti v souvislosti s jejím vývojem samozřejmě neustále vynořují

17 V kurikulu pak můžeme najít tyto průměty v obratu k tradicím při zdůraznění obsahových znalostí, v opozici pak k jejich relativizaci (viz Dvořák a kol. 2018; Štech 2013).

18 O vztahu mezi kompetencemi a gramotnostmi podrobněji J. Valenta ve své studii (Valenta 2015).

19 Při tzv. transmisivním pojetí výuky se jedná o přenos již ucelených poznatků od učitele na žáka, často při frontální výuce na základě vysvětlování. U konstruktivistického pojetí žák s facilitací učitele vytváří příslušné poznání, je zde důležitá předchozí zkušenost žáka s daným tématem, tzv. prekoncept, který je založen na aktivizaci žáka (např. Kosíková 2008).

20 Ta při své absolutizaci může degradovat do pouhého memorování, jak to bylo např. v herbartismu.

21 Zde naopak může dojít k naprostému ústupu od znalostní roviny, její degradaci na úroveň banalit a triviálnosti.

22 K tomuto podrobněji také Dvořák (2017).

23 Tato témata obsahují samozřejmě svoji znalostně-obšahovou rovinu. Nicméně se i v jejich rámci můžeme setkat s progresivistickým, případně konzervativnějším přístupem. Například k tematice multikulturalismu můžeme přistupovat z pozice tzv. liberálního multikulturalismu nebo tzv. pluralistického multikulturalismu.

nová témata a problémy. Nikdo se pak už ale neptá na to, zda může toto vše vůbec žák zvládnout a jestli má vůbec tento typ vzdělávání řešit všechny současné/budoucí problémy světa (Liessmann 2015).<sup>24</sup> Tento trend byl promítnut i do zprávy ČŠI (2018), hovořící o obsahové předimenzovanosti současných RVP, kdy v uplynulých letech objem učiva permanentně a často nekoncepčně narůstal.<sup>25</sup> Důsledky těchto trendů jsou pak zřejmé, učitelé nemají dost prostoru se těmito tématy do dostatečné hloubky zabývat a výuka se omezuje na aktivizaci pouze nejnižších kognitivních procesů.

Trend přesunování společenských témat do škol, vedoucí k obsahové předimenzovanosti kurikula, však nesmí být nahrazen svým opakem, a to trendem vedoucím k obsahovému vyprázdnění kurikula s důrazem na dovednostní aspekt kompetencí. Přestože kompetence (respektive klíčové kompetence) lze vymezit jako souhrn vědomostí, dovedností, schopností, postojů a hodnot,<sup>26</sup> může hrozit riziko potlačení vědomostní složky těchto kompetencí.<sup>27</sup>

Kompetenční/gramotnostní trend vychází z ideje kritiky abstraktního a „od života odtrženého“ učiva, potažmo znalostí, které škola žákům předává, že je nepřipravuje na budoucí občanský a pracovní život. Ostatně i hlavním cílem Strategie 2030 je vzdělávání, které jedince připraví na získání kompetencí pro aktivní občanský, profesní i osobní život (Strategie 2030 2019). Liessmann (2015) zde případně poukazuje na fakt, že současný moderní svět je naopak výsledkem těchto abstraktních znalostí, poznatků vědních oborů; právě „vzdělávání má své kořeny v distanci vzdělávání k životu, ne v blízkosti k němu... Kdyby bylo vzdělávání životem ve smyslu bezprostředního životního dění, pak by mohlo být i nadále přenecháno životu.“ Tento přístup zcela opomíjí skutečnost, že principem kultury je to, že následující generace staví na poznacích a zkušenostech generace předchozí. S těmito výdobytky,

---

24 Ve škole se samozřejmě mají otevírat aktuální společenská témata, zde však hovoříme o jejich obsáhlých konkretizacích v kurikulu, např. jako tzv. průřezová témata. Nemyslíme tím také zcela přirozenou dílčí aktualizaci obsahů stávajících vyučovacích předmětů důsledkem nových vědeckých poznatků, technického pokroku atd.

25 Např. včleňování témat finančního vzdělávání a přípravy občanů k obraně státu.

26 Viz např. RVP pro gymnázia (Jeřábek a kol. 2007).

27 Například ČŠI hovoří o nutnosti posilování aplikační složky (gramotnosti, kompetence) ve vzdělávání (ČŠI 2018). Ve shrnutí analytického materiálu (Prokop a Dvořák 2019) se také dozvídáme o přeplněnosti kurikula (k tomu pak i o nedostacích ve výuce občanských předmětů), dále pak také o dominanci frontální výuky. Následně jsou jako hlavní problémy označeny klesající gramotnost (v rámci OECD), omezená mediální gramotnost a oblasti občanské výchovy (občanská angažovanost). Dále pak jsou v materiálu osvětleny implikace přeplněnosti kurikula, tzn. zaměření výuky pouze na učení znalostí, spíše než na kontrolu porozumění (autoři zde poněkud nešťastně používají termín „opravdu ovládají“) a povrchních nebo chybějících vědomostí. Přeplněnost osnov pak vede k nedostatečné mediální a sociální gramotnosti. Ve shrnujícím vyjádření Focus Groups se jako důsledek přeplněnosti uvádí nedostatek času ve výuce, odtrženost od potřeb dětí (není bohužel moc jasné, co přesně se tím myslí) a neučení žáků potřebným kompetencím. K tomu je nutné doplnit, že v občanské výchově došlo mezi lety 1999 a 2009 k významnému poklesu obsahových znalostí českých žáků, kdy tento pokles je v mezinárodním srovnání jeden z nejvýraznějších (Soukup 2010). S úrovní občanských znalostí také souvisí občanské postoje a chování žáků, byla prokázána souvislost mezi občanskou angažovaností (budoucí volební účast) a znalostí z občanské výchovy. Rovněž byl prokázán významný vliv občanských znalostí na postoje žáků k demokratickým hodnotám (Soukup 2010). Můžeme si položit otázku, zda tento pokles znalostí není náhodou způsoben právě zaváděním RVP (respektive ŠVP), který do škol přinesl zaměření na tzv. kompetenční pojetí výuky – tzn. rozvíjení dovedností, schopností. A nepovede další důraz na gramotnosti a kompetence jenom k dalšímu poklesu znalostí? Vnímají příslušní aktéři gramotnosti a kompetence opravdu jako souhrn vědomostí, dovedností, schopností a postojů, nebo tím označují právě jenom dovednosti?

znalostmi předchozích generací, jež jsou součástí příslušných vědních oborů, je pak nutné ve vhodné vzdělávací formě následující generaci seznámit, právě v instituci/škole k tomu vytvořené. Jde o to, „přebírat cizí zkušenosti, zvláště přirozené zkušenosti dřívějších generací ve formě kulturních statků“ (Liessmann 2015).

Negativní důsledek poukazování na „od života odtržené znalosti“ spatřují již sociální realisté v přílišné redukci znalostí / vzdělávacích obsahů, vycházejících z příslušných vědních oborů. Naopak zdůrazňují důležitost znalostí, tzv. powerful knowledge, a připomínají, že hlavním cílem těchto znalostí, předávaných školou, není posilování elitářství a zvýrazňování nerovností, nýbrž umožnění, aby žák překonal sám sebe, prostředí, z něhož pochází. Škola má sloužit k tomu, že dětem/žákům/studentům přináší přesah světa, ze kterého přicházejí, přesah/nadhled, jenž přináší porozumění světu – tedy nejenom to, s čím se setkávají ve svých běžných životech (Štech 2013). Toto porozumění je tvořeno znalostmi, oborovými poznatky, které byly nashromážděny minulými generacemi myslitelů, představitelů společenských a přírodních věd. Samotný „koncept učení blízkého života“ v podstatě podporuje kulturní zapomínání, kdy glorifikace života jako místa učení vede ke skutečnému nepřátelství vůči učení samotnému. Olupuje tím školu o funkci, díky níž je legitimizována její existence v moderní společnosti, tzn. být prostorem osvobozeným od požadavků a nutností života. Omezeným pak zůstane ten, který se zaměřuje jen na bezprostřední upotřebitelnost a využitelnost (Liessmann 2015).

## **Závěr**

Tematika podstatných nedostatků vzdělávacích systémů a nezbytnosti jejich odstranění není ničím novým. Všimá si jich i H. Arendtová ve své – dnes již klasické – práci (Arendtová 1994). Dle jejích slov jsou to právě tyto krizové jevy, které dávají příležitost k reflexi a umožňují nám odhalit samotnou podstatu a smysl daných činností, v našem případě vzdělávání. Pokud není reflexe dostatečná a nesměřuje k podstatě problému, tento se pak nevyřeší a po určité době, kratší či delší, se znovu vynoří. Arendtová připomíná, že se výchova / školský systém od 18. století zakotvuje jako nástroj politiky, sloužící k formování/ovlivňování občanů. Upozorňuje na neblahou tendenci snah o vytvoření „nových“ společností distancujících od stávajícího/starého. Připomíná, že „každá nová generace vrůstá do starého světa“ a tímto odtržením od minulosti a tradic naopak spíše brání tomu něco skutečně nového vytvářet. Starý svět, minulost a tradici pak nejde prostě jen nějak odmazat, odstranit. Naopak „konzervativismus, jehož smyslem je konzervovat, představuje samu podstatu výchovné činnosti; je přece jejím úkolem vždy něco láskyplně opatrovat a chránit – dítě proti světu, svět proti dítěti, nové proti starému, staré proti novému“ (Arendtová 1994). Kriticky se staví vůči reformním pedagogickým trendům upozadujícím znalosti a upřednostňujícím praktické dovednosti pomocí hry / činnostní výuky (přirovnává to k výuce jazyků, kdy bychom se neučili teorii gramatiky a skladby, pouze bychom konverzovali). Bez teorie by pak takoví jedinci zůstali pouze dětmi – na infantilní úrovni, odtrženi od světa dospělých, z našeho pohledu pouze s triviálními znalostmi banalit (Arendtová 1994; Štěrbá 2016). Shrňme, úkolem školy má být

opravdová vzdělanost založená na adekvátních znalostech, vyváženém poměru rozvoje vědomostních, dovednostních, postojevých a hodnotových stránek žákovy osobnosti.<sup>28</sup>

## **Doporučení**

- Provést důkladnou odbornou analýzu současného vzdělávacího systému na základě nových nebo již existujících relevantních výzkumů, šetření, metaanalýz za účelem zjištění jeho pozitiv, nedostatků, určení příležitostí a hrozeb.
- Na základě provedených analýz SWOT a transparentních diskusí odborné a jiné zainteresované veřejnosti při zohlednění výstupů těchto diskusí formulovat dlouhodobé cíle školské vzdělávací politiky.
- Do úprav klíčových kurikulárních dokumentů/programů vzdělávání zapojit hlavní aktéry vzdělávací politiky (kromě vládních institucí také pedagogické fakulty, učitelskou veřejnost).
- Vyhnout se tendenčním vzdělávacím trendům usilujícím o přílišné potlačení znalostní roviny kurikula a zdůrazňujícím zejména dovedností aspekty.
- Na základě odborných diskusí mezi odbornou a pedagogickou veřejností formulovat tzv. jádrové učivo s podstatnými znalostními obsahy, nezbytnými ve formálním vzdělávání.
- V neposlední řadě je neméně důležité koncepčně co nejdříve vyřešit dlouhodobé podfinancování českého školského systému.

---

<sup>28</sup> Například ve smyslu příslušných taxonomií vzdělávacích cílů.





# Inovační aktivity jako faktor konkurenceschopnosti malých a středních podniků

Jan Vavřina



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies





**Shrnutí:** Inovace hrají důležitou roli v oblasti tvorby a udržitelnosti konkurenční schopnosti podnikatelských subjektů. Komplexita inovačních akcí je spojována s množstvím objektivních a subjektivních faktorů, které ovlivňují úspěšnost inovací jako takových. Důležitou oblastí inovačních akcí jsou tedy taktéž nefinanční aspekty, spojené ať již s plánovanými výsledky, výstupy a dopady realizovaných inovací, či dalšími externalitami se socioekonomickými dopady. V EU jsou inovace a příslušné související efekty pravidelně zkoumány prostřednictvím výběrového šetření, tzv. Inovačního výzkumu Společenství, koordinovaného v jednotlivých členských státech ze strany Eurostatu. Evidence z uváděného inovačního šetření byla využita pro parciální analýzu finančních aspektů inovací, kdy nebylo v případě některých sledovaných ekonomických odvětví prokázáno, že inovační aktivity zvyšují finanční výkonnost oproti podnikům bez vykázaných inovačních akcí.

**Klíčová slova:** inovační aktivita, efekty inovací, konkurenceschopnost malých a středních podniků

## Úvod

Pokračující globalizace ekonomických systémů je významně, krom ostatních aspektů, spojována s růstem konkurence na vnitřních trzích národních ekonomik. Právě tyto vnitřní trhy jsou považovány za relevantní trhy, specificky pro malé a střední podniky (MSP), tvořící co do množství většinu hospodářských entit v členských státech EU. Sílí globální konkurence tudíž vytváří tlak na konkurenceschopnost specificky malých a středních podniků v rámci jednotného trhu EU jak v kontextu nákladových aspektů, tak v oblastech spojených s ovlivňováním komplexní užitnosti produkce, spojené taktéž s jejími kvalitativními aspekty. Světová ekonomická globalizace tudíž vytváří tlak na konkurenční schopnost MSP, spojenou s nutností implementovat inovace do jednotlivých dílčích oblastí jejich hospodářské činnosti. Inovace se však musí stávat taktéž nedílnou součástí národních ekonomik, resp. integračních celků typu EU. Hlavní oblasti zájmu v rámci politik EU týkajících se konkurenční schopnosti podnikatelských subjektů podnikajících na území členských států vycházejí z Lisabonské strategie pro růst a zaměstnanost z roku 2000 (Beranová a kol. 2016). Stanoveným cílem uváděné strategie bylo vytvoření evropského prostoru co nejvíce dynamickým a konkurenceschopným z celosvětového hlediska. MSP se pak stávají důležitým objektem pozornosti prostřednictvím „Small Business Act“, přijatého Evropskou radou v roce 2008 a následovaného dílčími opatřeními ze strany Evropské komise směrem k přijetí ekonomické prorůstové Evropské strategie 2020 (Evropská komise 1995–2019). Uváděná strategie byla významně zaměřena na podporu investic do vědy, výzkumu a inovací, specificky zacílená na zlepšení podnikatelského prostředí a souvisejících podmínek pro inovační schopnost podnikatelských subjektů. Tyto uváděné oblasti pak byly prováděny za účelem znovuoživení hospodářského růstu v EU po světové hospodářské krizi s počátkem v roce 2008. Důležitými opatřeními v těchto souvislostech pak byly, a taktéž aktuálně jsou, veřejné výdaje na inovace.

Inovace je možno vymežit různými způsoby, kdy lze identifikovat různou míru podobnosti komponent

tvořících inovace. Převládající pohled na inovace je spojuje s požadavky na novost řešení a naplnění podmínek pro úspěšnost realizace inovačních akcí. Zdůrazňovány tak jsou specificky, vzhledem k účasti veřejných zdrojů, taktéž principy propojování lokálních inovačních akcí a jejich širšího společenského užítku. Inovace, resp. inovační akce jsou proto nahlíženy prostřednictvím důležitých aspektů tvorby konkurenční schopnosti podnikatelských subjektů, ale taktéž národních ekonomik jako takových. Nutné je však zdůraznit, že inovace jsou spojovány s velkým množstvím jak objektivních, tak subjektivních faktorů ovlivňujících úspěšnost inovačních akcí (např. Elert a kol. 2017; Veber a kol. 2017).

### ***Evidence inovačních akcí***

Údaje o inovačních akcích podnikatelských subjektů v členských státech EU jsou ve dvouletých intervalech shromažďovány prostřednictvím tzv. Inovačního výzkumu Společenství. V rámci tohoto výzkumu jsou od reprezentativního výběrového souboru podnikatelských subjektů jednotlivých členských států EU shromažďovány informace o inovačních akcích v základním členění na produktové a procesní inovace. Produktové inovace se konkrétně týkají vyráběných výrobků či poskytovaných služeb, inovace procesní pak organizačních a marketingových aspektů inovačních akcí (Eurostat 2019b).

Na konci prvního čtvrtletí roku 2019 byly Eurostatem zveřejněny datové výstupy z Inovačního výzkumu Společenství, vztahující se k inovacím realizovaným v podnicích se sídlem v členských státech EU za období 2014 a 2016. Rámcovým výstupem tohoto šetření je zjištění, že cca 51 % podnikatelských subjektů v EU s alespoň 10 zaměstnanci vykázalo inovační aktivitu za uváděné dvouleté období. Vysoký nárůst inovačních akcí byl identifikován u podniků se sídlem v Estonsku, Portugalsku, Finsku a Chorvatsku. Největší podíl inovativních podniků byl identifikován mezi podnikatelskými subjekty v Belgii, Portugalsku, Finsku, Lucembursku a Německu. Podniky sídlící v ČR zaostávají s podílem inovujících podniků na úrovni 46 % za průměrem EU. Ve srovnání s ostatními členskými státy Visegrádské skupiny se však jedná v případě ČR o vyšší proporcii inovativních podniků (Maďarsko 29 %, Polsko 22 %, Slovensko 31 %) (Eurostat 2019a).

### ***Efekty inovačních akcí***

Oblast inovačních akcí podnikatelských subjektů je spojována s dílčími iniciativami podnikatelů směrem k originalitě řešení komplexnosti souvisejících změn při tvorbě a zvyšování užité hodnoty produktů pro zákazníky. S tímto pak nutně souvisí snaha o optimalizaci nákladů a vázanosti zdrojů financování. Změny výrobků nebo služeb a způsobů jejich produkce jsou tedy nazývány inovacemi. Inovace je však provedena až okamžikem praktického uskutečnění příslušných invencí, které nutně vyvolají změny v chování konkrétního inovujícího podnikatelského subjektu. Právě ony změny v chování podniku jsou označovány jako efekty uskutečněných inovací, které mohou mít finanční a nefinanční povahu. Souhrnně

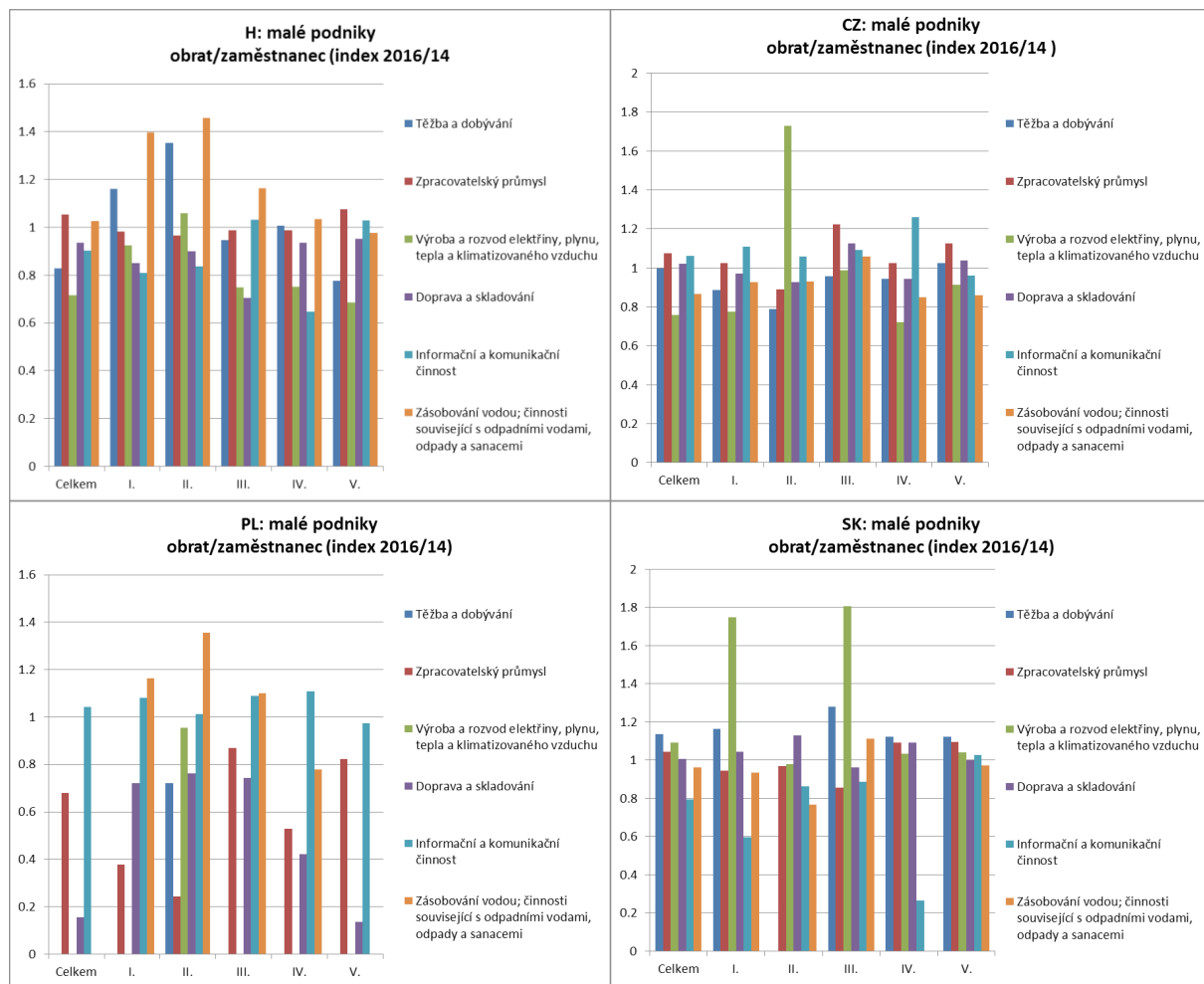
jsou pak tyto změny z pohledu podnikatelských subjektů spojovány s vývojem stavu jejich konkurenční schopnosti (Martinovičová a kol. 2019).

### ***Identifikace efektů inovačních akcí z dat Inovačního výzkumu Společenství***

Datové výstupy z Inovačního výzkumu Společenství za období let 2014 a 2016 jsou od konce 1. čtvrtletí 2019 veřejně dostupné základně prostřednictvím databáze Eurostatu. Dostupné údaje z uváděného šetření jsou anonymizovány a agregovány vzhledem k základním atributům, ke kterým patří: členská země vzhledem k sídlu dotazovaného podniku, převládající ekonomická činnost daného podnikatelského subjektu dle klasifikace EU NACE a ekonomická velikost dotazovaného podniku, kdy do výzkumu jsou zahrnuty podnikatelské subjekty s alespoň 10 zaměstnanci. V rámci tohoto příspěvku byla zaměřena pozornost na identifikaci peněžních efektů inovací, a to prostřednictvím poměrového ukazatele obrát v tis. EUR na zaměstnance. V uváděném kontextu byla analyzována data za veškeré zahrnuté velikostní kategorie podnikatelských subjektů, kdy pozornost byla zaměřena na vybraná odvětví hospodářských činností z tzv. klíčových oblastí zájmu Inovačního výzkumu Společenství. Konkrétně se jedná o následující odvětví dle klasifikace ekonomických činností EU NACE: Těžba a dobývání (sekce B), Zpracovatelský průmysl (sekce C), Výroba a rozvod elektřiny, plynu, tepla a klimatizovaného vzduchu (sekce D), Doprava a skladování (sekce H), Informační a komunikační činnost (sekce J) a Zásobování vodou; činnosti související s odpadními vodami, odpady a sanacemi (sekce E). Z pohledu teritoriálního pak byla pozornost věnována Česku a ostatním státům Visegrádské skupiny (V4), tj. Maďarsku, Polsku a Slovensku.

Dílní provedená analýza se týká tempa růstu, resp. poklesu peněžních efektů inovací ve srovnání let 2014 a 2016, zahrnující dále taktéž zúčastněné podniky Evropského inovačního výzkumu, které nedeclarovaly žádnou inovační aktivitu. Na obrázku 1 jsou znázorněna vybraná odvětví ekonomických činností ve státech V4 u malých podniků, a to vzhledem k následujícím kategoriím inovačních aktivit: kategorie I. – Implementovaná inovace nebo probíhající inovační aktivita, kategorie II. – Výhradně produktová a/ nebo procesní inovace, kategorie III. – Výhradně produktová a/nebo procesní a organizační a/nebo marketingová inovace, kategorie IV. – Výhradně organizační a/nebo marketingové inovace, kategorie V. – Podniky bez inovací nebo inovačních aktivit.

**Obrázek 1: Kategorie inovačních aktivit u velikostně malých podniků a jejich vývoj měřený indexem obrátu na zaměstnance za období let 2016/2014 v zemích V4.**



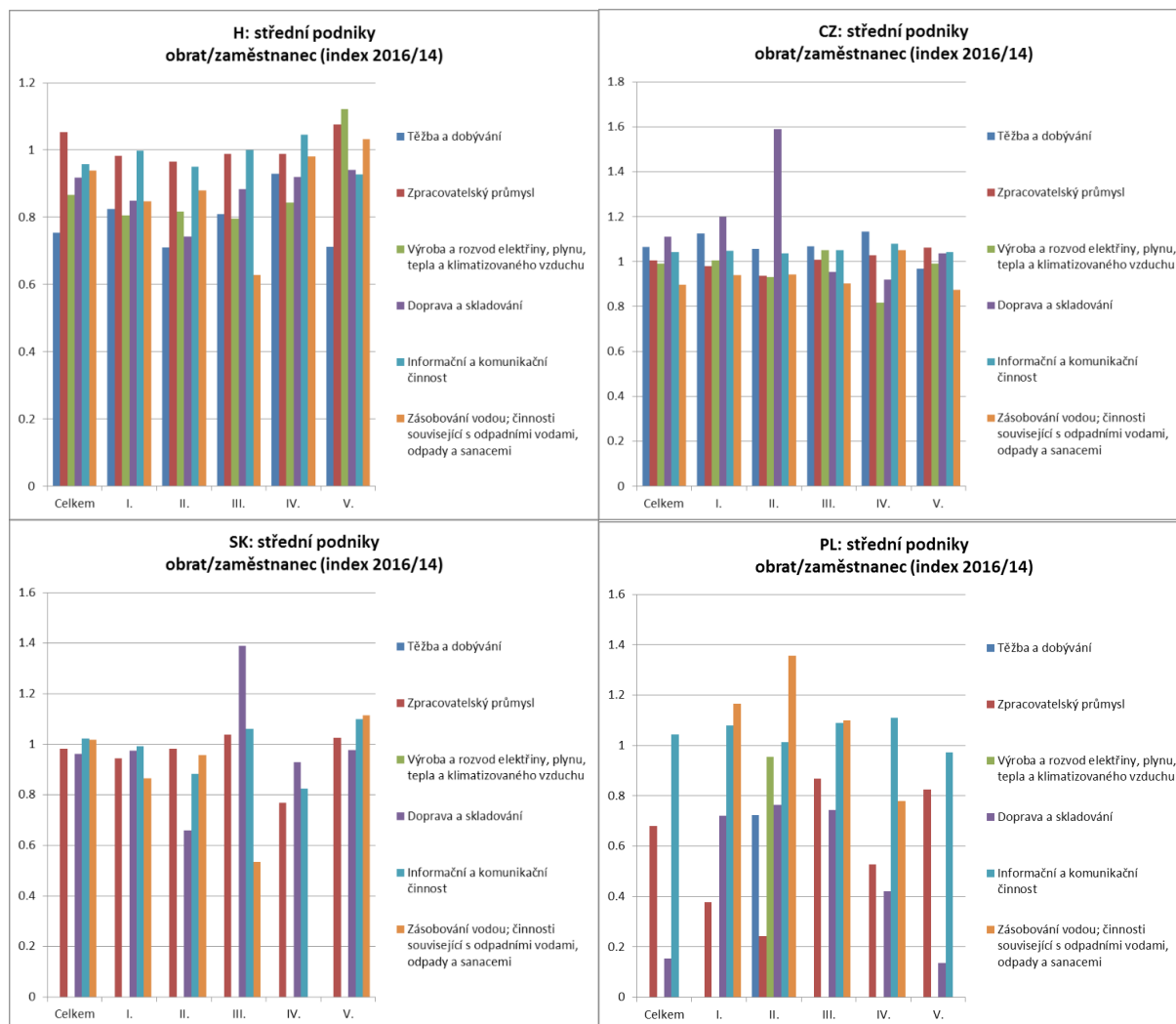
Zdroj: Vlastní zpracování s využitím dat Eurostatu (2019a).

Pozn.: Za Polsko nebyla k dispozici data v následujících kategoriích a sekcích EU NACE: kategorie Celkem – sekce B, D, E; kategorie I. – sekce B, D; kategorie III. – sekce B, D; kategorie IV. – sekce B, D; kategorie V. – sekce B, D, E.

Nejvyšší tempo růstu peněžních efektů inovací měřených obratem na zaměstnance v rámci sledovaných inovačních aktivit malých podniků ve srovnání let 2016/2014 bylo identifikováno v odvětví Výroba a rozvod elektřiny, plynu, tepla a klimatizovaného vzduchu. Konkrétně se jedná o podniky se sídlem v ČR a na Slovensku. Dané inovace pak byly zaznamenány v kategoriích I., II. a III., které jsou spojeny s produktovými, procesními, organizačními a marketingovými inovacemi. Oproti tomu nejnižší peněžní efekty inovací ve sledovaném období let 2016/2014 jsou identifikovány v odvětví Doprava a skladování.

Na obrázku 2 jsou znázorněna vybraná odvětví ekonomických činností ve státech V4 u středních podniků, a to opět vzhledem ke sledovaným kategoriím inovačních aktivit a ekonomických odvětví.

**Obrázek 2: Kategorie inovačních aktivit u velikostně středních podniků a jejich vývoj měřený indexem obrátu na zaměstnance za období let 2016/2014 v zemích V4.**



Zdroj: Vlastní zpracování s využitím dat Eurostatu (2019a).

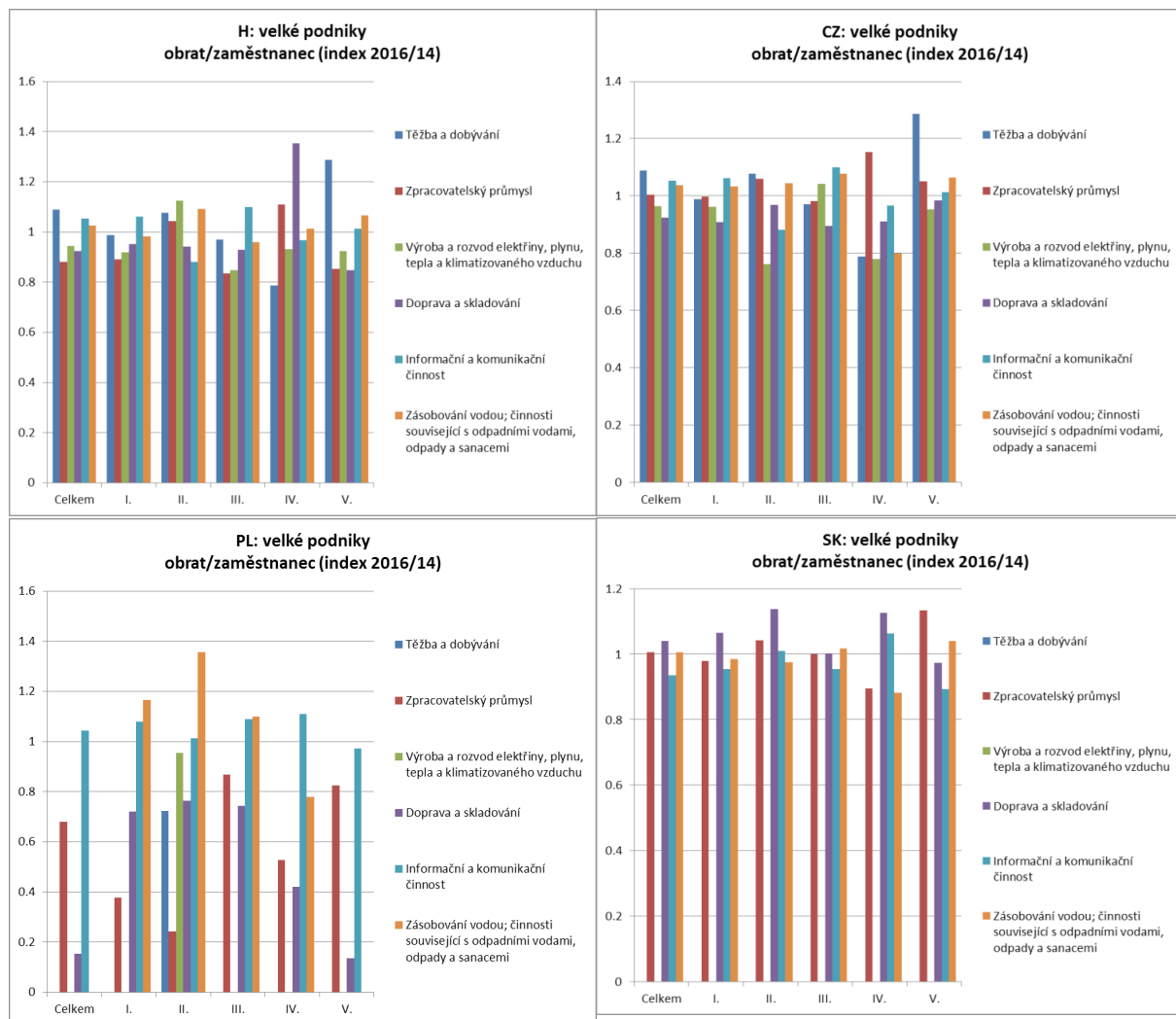


Pozn.: Za Polsko nebyla k dispozici data v následujících kategoriích a sekcích EU NACE: kategorie Celkem – sekce B, D, E; kategorie I. – sekce B, D; kategorie III. – sekce B, D; kategorie IV. – sekce B, D; kategorie V. – sekce B, D, E. Za Slovensko nebyla k dispozici data v následujících kategoriích a sekcích EU NACE: kategorie Celkem – sekce B, D, kategorie I. – sekce B, D, kategorie II. – sekce B, D, kategorie III. – sekce B, D, kategorie IV. – sekce B, D, E, kategorie V. – sekce B, D.

Nejvyšší tempo růstu peněžních efektů inovací měřených obratem na zaměstnance v rámci sledovaných inovačních aktivit středních podniků ve srovnání let 2016/2014 bylo identifikováno v odvětví Doprava a skladování. Konkrétně se jedná o podniky se sídlem v ČR a na Slovensku. Dané inovace pak byly zaznamenány v kategoriích II. a III., které jsou spojeny s produktovými, procesními, organizačními a marketingovými inovacemi. Oproti tomu nejnižší peněžní efekty inovací ve sledovaném období let 2016/2014 jsou u kategorie středních podniků identifikovány v odvětví Zpracovatelský průmysl.

Na obr. 3 jsou znázorněna vybraná odvětví ekonomických činností ve státech V4 u velkých podniků, a to opět vzhledem ke sledovaným kategoriím inovačních aktivit a ekonomických odvětví. Co se týče sledované velikostní kategorie velkých podniků, tak největší tempo růstu peněžních efektů inovací měřených obratem na zaměstnance v rámci sledovaných inovačních aktivit ve srovnání let 2016/2014 bylo identifikováno v odvětvích Doprava a skladování a Zásobování vodou; činnosti související s odpadními vodami, odpady a sanacemi. Konkrétně se jedná o podniky se sídlem v Maďarsku a Polsku. Dané inovace pak byly zaznamenány v kategoriích II. a IV., které jsou spojeny s produktovými, organizačními a marketingovými inovacemi. Oproti tomu nejnižší peněžní efekty inovací ve sledovaném období let 2016/2014 jsou u kategorie velkých podniků identifikovány taktéž v odvětví Zpracovatelského průmyslu.

**Obrázek 3: Kategorie inovačních aktivit u ekonomicky velkých podniků a jejich vývoj měřený indexem obrátu na zaměstnance za období let 2016/2014 v zemích V4.**



Zdroj: Vlastní zpracování s využitím dat Eurostat (2019a).

Pozn.: Za Polsko nebyla k dispozici data v následujících kategoriích a sekcích EU NACE: kategorie Celkem – sekce B, D, E;

kategorie I. – sekce B, D; kategorie III. – sekce B, D; kategorie IV. – sekce B, D; kategorie V. – sekce B, D, E. Za Slovensko nebyla k dispozici data v následujících kategoriích a sekcích EU NACE: kategorie Celkem – sekce B, D; kategorie I. – sekce B, D; kategorie II. – sekce B, D; kategorie III. – sekce B, D; kategorie IV. – sekce B, D; kategorie V. – sekce B, D.

Za účelem statistické verifikace peněžně vyjádřených efektů inovací prostřednictvím ukazatele obrát na zaměstnance byla zpracována statistická verifikace dostupných dat ze šetření Eurostatu Inovační výzkum Společenství za sledované období let 2014 a 2016, napříč velikostními kategoriemi zahrnutých podnikatelských subjektů ze členských zemí V4. Porovnány byly údaje kategorie inovačních aktivit I. (implementovaná inovace nebo inovační aktivita v období let 2014 a 2016) a kategorie V. (podniky bez inovací nebo inovačních aktivit v období let 2014 a 2016). Účelem této statistické verifikace bylo zjistit, zda se liší obrát na zaměstnance u inovujících a neinovujících podniků ve vybraných dříve uvedených odvětvích ekonomických činností.

**Tabulka 1: Výstupy statistické verifikace ukazatele výše obrát na zaměstnance ve srovnání inovujících a neinovujících podniků v zemích V4 v období let 2014 a 2016.**

Odvětví	Kategorie inovačních aktivit	Rok 2014			Rok 2016		
		F-test pro rozptyl - P-hodnota	T-test - P-hodnota (jednostranná)	Střední hodnota ukazatele obrát na zaměstnance (tis. EUR)	F-test pro rozptyl - P-hodnota	T-test - P-hodnota (jednostranná)	Střední hodnota ukazatele obrát na zaměstnance (tis. EUR)
Těžba a dobývání	I.	0.3692	0.4860	102.15	0.4109	0.3397	105.80
	V.			101.40			116.80
Zpracovatelský průmysl	I.	0.0007	0.0634	136.52	0.0002	0.0372	132.23
	V.			97.84			95.57
Výroba a rozvod elektřiny, plynu, tepla a klimatizovaného vzduchu	I.	<0.01	0.0418	2247.31	<0.01	0.0488	2112.74
	V.			491.95			463.22
Doprava a skladování	I.	<0.01	0.2276	116.72	<0.01	0.0345	111.50
	V.			162.28			83.76
Informační a komunikační činnost	I.	0.0165	0.0224	121.48	0.0089	0.0141	123.73
	V.			98.89			98.11
Zásobování vodou; činnosti související s odpadními vodami, odpady a sanacemi	I.	0.0353	0.1324	89.79	0.4321	0.1312	73.59
	V.			68.78			63.60

Zdroj: vlastní zpracování s využitím dat Eurostatu (2019a).

Pozn.: červeně zvýrazněné hodnoty značí hladinu statistické významnosti 5 %.

Provedená statistická verifikace dostupných dat o peněžních efektech inovací potvrdila signifikantní rozdíly mezi inovujícími a neinovujícími podniky pouze u některých sektorů a příslušných sledovaných časových období. Oproti tomu v odvětvích, jako jsou Těžba a dobývání nebo Zásobování vodou; činnosti související s odpadními vodami a odpady a sanacemi, nebylo statisticky významně prokázáno, že obrat na zaměstnance ve sledovaných obdobích je vyšší u inovujících podniků ve srovnání s podniky bez inovačních aktivit.

## **Závěr**

Inovační akce je nutno vnímat jako významný instrument pro zvyšování konkurenční schopnosti všech velikostních kategorií podnikatelských subjektů. Inovace jsou proto předmětem zájmu nejen vlastníků a managementu podniků, ale taktéž vládních autorit, které prostřednictvím účasti veřejných zdrojů financují příslušné změny v podnicích. Komplexní aspekty inovačních akcí otevírají otázku ekonomické efektivnosti změny, a to nejen v rovině finanční. Efekty inovací je totiž možno nahlížet taktéž v rovině socioekonomických, nefinančních přesahů. Výstupy, výsledky a dopady inovačních akcí je proto nutno kontinuálně ověřovat a zajišťovat tak relevantní podklady jak pro podniky samotné v rámci vnitropodnikového výkaznictví, tak pro tvůrce hospodářských politik, resp. růstových sektorových strategií.

## **Doporučení:**

- Podporovat relevantní inovační aktivity podnikatelských subjektů, specificky pak malých a středních podniků.
- Zlepšovat opatření pro ověřování efektů inovací, a to zejména s ohledem na účast veřejných zdrojů.
- Implementovat další metodické rámce pro nefinanční dopady inovačních akcí směrem ke komplexnímu pohledu na udržitelnost souvisejících podnikatelských aktivit.

# Budoucnost kohezní politiky v rámci víceletého finančního rámce EU

Petr Toman



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies





**Shrnutí:** Navržený víceletý finanční rámec (VFR) pro období 2021–2027 odráží nutnost financování nových unijních priorit, ale také řeší podobu tradičních rozpočtových priorit (kohezní a společnou zemědělskou politiku) včetně hledání nové podoby vlastních příjmů rozpočtu EU. Vyjednávání o víceletém finančním rámci nadále pokračuje. Problematická je reforma příjmové strany rozpočtu a pokračující hledání konsenzu ohledně nových zdrojů příjmů. Výsledná shoda na podobě a velikosti VFR determinuje priority, zaměření a podobu všech významných politik EU, tedy včetně kohezní politiky.

**Klíčová slova:** víceletá finanční perspektiva 2020+, nové vlastní příjmy rozpočtu EU, koheze

## Úvod

Víceletý finanční rámec stanoví rozpočtové priority Evropské unie na střednědobé období a určuje stropy výdajů pro každou z priorit na jednotlivé roky. Je přijímán na sedmileté období ve formě meziinstitucionální dohody, tj. dohody mezi Evropskou komisí, Evropským parlamentem a Radou EU. Pro každý rok a každý okruh i jeho části stanoví víceletý finanční rámec výši přidělů na závazky, celkové výdaje pro jednotlivé roky jsou uvedeny i ve formě přidělů na platby. V rámci víceletého finančního rámce (dále jen VFR) jsou pak sestavovány každoroční rozpočty EU. Poté, co Komise předloží návrh finančního rámce, rozhoduje Rada EU jednomyslně o jednotlivých příjmech a výdajích. Aby byl dokument přijat, musí být odsouhlasen prostou většinou všech členů Evropského parlamentu. Parlament může text návrhu schválit či zamítnout, nesmí jej ale měnit. Vyjednávání o VFR nadále pokračuje. Kapitola pojednává o celkovém postavení a prostředcích alokovaných na politiku soudržnosti v projednávaných návrzích VFR 2021–27, a to včetně problematiky nových vlastních zdrojů příjmů rozpočtu, zahrnutých do VFR. V kapitole budou představeny principy nové politiky soudržnosti a diskutovány některé významné změny v jejich prioritách a zaměření.

## ***Návrh víceletého finančního rámce pro období 2021–2027***

Evropská komise předložila návrh (viz Tabulka 1) víceletého finančního rámce pro období 2021–2027 v květnu 2018 v celkové výši 1 279 miliard EUR v prostředcích na závazky (vyjádřeno v běžných cenách). Celková výše navrhovaného rozpočtu mírně vzrostla ve srovnání se stávajícím rozpočtem na období 2014–2020. Výpadek příjmů v důsledku brexitu má být nahrazen novými zdroji rozpočtu a částečně úsporami ve stávajících programech. Současně však Komise navrhuje k pokrytí výdajů rozpočtu zvýšení stropu vlastních zdrojů ze 1,2 % na 1,29 % hrubého národního důchodu zemí EU-27. Nový návrh rozpočtu přichází s důležitými změnami oproti minulému programovému období a investicemi reaguje na aktuální priority a výzvy, mezi které patří např. výzkum a inovace, mládež, digitální ekonomika, životní prostředí, rozvojová pomoc, správa hranic či bezpečnost a obrana. Bude také například zdvojnásoben rozpočet na program Erasmus+ a Evropský fond solidarity.

**Tabulka 1: Návrh víceletého finančního rámce 2021–2027**

Kapitoly VFR 2021–2027 (v běžných cenách)	mld. EUR
<b>Jednotný trh, inovace a digitální oblast</b>	187,4
<b>Subkapitoly:</b> Výzkum a inovace; Evropské strategické investice; Jednotný trh; Vesmír	
<b>Soudržnost (koheze) a hodnoty</b>	442,4
<b>Subkapitoly:</b> Regionální rozvoj a soudržnost; Hospodářská a měnová unie; Investice do lidí, sociální soudržnost a hodnoty	
<b>Přírodní zdroje a životní prostředí</b>	378,9
<b>Subkapitoly:</b> Zemědělství a námořní politika; Životní prostředí a oblast klimatu	
<b>Migrace a správa hranic</b>	34,9
<b>Bezpečnost a obrana</b>	27,5
<b>Subkapitoly:</b> Bezpečnost; Obrana; Reakce na krizi	
<b>Sousedství a svět</b>	123
<b>Subkapitoly:</b> Vnější činnost; Předvstupní pomoc	
<b>Evropská veřejná správa</b>	85,3
<b>Celkem na závazky</b>	<b>1 279,4</b>
Mimo stropy VFR	29,4

Zdroj: Evropská komise 2018a.

Na politiku soudržnosti je navrhováno 373 miliard EUR (pro Evropský fond pro regionální rozvoj, EFRR, 226 mld. EUR, pro Fond soudržnosti, FS, cca 47 mld. EUR a pro Evropský sociální fond, ESF, cca 100 mld. EUR). Na společnou zemědělskou politiku<sup>29</sup> je vyčleněna částka ve výši 365 miliard EUR (z toho 265,2 mld. EUR na přímé platby, 20 mld. EUR na opatření na podporu trhu a 78,8 mld. EUR na rozvoj venkova). Kromě toho Komise navrhuje řadu zvláštních rozpočtových nástrojů mimo stropy VFR s cílem zlepšit flexibilitu při sestavování rozpočtu EU (jako je nástroj flexibility, rezerva na pomoc při mimořádných událostech, Fond solidarity Evropské unie, Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci, Evropský mírový nástroj) v celkové výši 29,4 mld. EUR.

<sup>29</sup> Společná zemědělská politika EU prochází reformou a je vyčleněna z obecných nařízení politiky soudržnosti.



### **Obtížné hledání nových zdrojů příjmů rozpočtu EU**

Navržený VFR již počítá s reformou příjmové strany rozpočtu. Mezi stávající zdroje rozpočtu EU patří tzv. tradiční vlastní zdroje – cla uvalená na dovozy do EU ze třetích zemí a dávky stanovené v rámci společné organizace trhu s cukrem; tvoří cca 10–12 % příjmů. Dále zdroj založený na podílu z DPH, tento zdroj tvoří cca 10–13 % příjmů rozpočtu. Největší příjmovou položku, pokrývající cca 70–74 % příjmů, tvoří zdroj založený na hrubém národním důchodu (HND) každého členského státu.

Komise v květnu 2018 navrhla modernizaci stávajícího systému vlastních zdrojů. U cel je navrhováno snížení částky, kterou si členské státy ponechávají jako náklady na výběr, z 20 % na 10 %. Stávající systém založený na dani z přidané hodnoty by měl být zjednodušen a po brexitu Komise plánuje postupně zrušit všechny slevy, které členské země dojednaly. Vlastní zdroj z hrubého národního důchodu bude i nadále fungovat jako vyrovnávací zdroj, ale s menším relativním podílem na celkovém rozpočtu (viz Příloha 1).

Komise ale přišla také s plánem na tři nové vlastní zdroje rozpočtu, které by měly v období 2021–2027 podle odhadů přinést v průměru kolem 22 miliard EUR ročně (cca 12 % rozpočtových příjmů Unie), které by jinak musely být pokryty z příspěvků členských států na základě HND. Mělo by to být 20 % příjmů ze systému obchodování s emisemi (3 mld. EUR ročně), tříprocentní paušální sazba na nový a postupně teprve zaváděný společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob (12 mld. EUR ročně) a vnitrostátní příspěvek vypočtený podle množství nerecyklovaných plastových obalových odpadů v jednotlivých státech ve výši 0,80 eura za kilogram (7 miliard EUR při sazbě 0,80 EUR/kg).

Původním cílem Komise bylo, aby bylo dosaženo shody o VFR včetně nových zdrojů příjmů před volbami do Evropského parlamentu v květnu 2019. Revidovaný časový plán předpokládá, že kompromisu o VFR bude dosaženo na podzim roku 2019. Aktuálně největší podporu mezi členskými státy získal vlastní zdroj z plastových obalových odpadů. Od společného konsolidovaného základu daně z příjmů právnických osob coby vlastního zdroje bylo upuštěno, a to z důvodu nedostatečného pokroku práce na tomto návrhu v Radě. Některé státy však nadále podporují nový zdroj založený na podílu z prodeje emisních povolenek. Kritici namítají, že by tím docházelo ke snižování významného zdroje, který členské státy stejně používají na financování environmentálních opatření na národní úrovni. Na jednací stůl se tak mohou vrátit návrhy na daně z finančních transakcí, zdanění digitálních korporací nebo nějaká podoba environmentálního zdanění. Obtížné hledání kompromisu může ve výsledku znamenat výrazně nižší nový příjem do rozpočtu EU než plánovaných 12 %, se kterým počítá představený VFR. Při neochotě některých členských států by to znamenalo zvyšovat příspěvky do rozpočtu prostřednictvím škrťů a úprav jednotlivých priorit EU s možným dopadem např. na objem alokace a podobu navržené politiky soudržnosti.

## ***Nové principy kohezní politiky***

Cílem politiky soudržnosti je podporovat hospodářskou, sociální a územní soudržnost mezi členskými státy a snižovat rozdíly mezi chudými a bohatými evropskými regiony. Zdroje mají směřovat do nejméně rozvinutých zemí a regionů, avšak stejně jako v předchozích obdobích nejsou z financování soudržnosti vyloučeny ani bohatší regiony.

### **Box 1: Pět základních cílů navržené politiky soudržnosti po roce 2020:**

- 1) inteligentnější Evropa díky inovacím, digitalizaci, ekonomické transformaci a podpoře malých a středních podniků;
- 2) zelenější, bezuhlíková Evropa díky provádění Pařížské dohody a investicím do transformace energetiky, obnovitelných zdrojů a boje proti změně klimatu;
- 3) propojenější Evropa díky strategickým dopravním a digitálním sítím;
- 4) sociálněji Evropa díky provádění evropského pilíře sociálních práv a podpoře kvalitní zaměstnanosti, vzdělávání, dovedností, sociálního začleňování a rovného přístupu ke zdravotní péči;
- 5) Evropa bližší občanům díky podpoře místně vedených strategií rozvoje a udržitelného rozvoje měst v celé EU.

Zdroj: Evropská komise, 2018b.

Převážná část investic z Evropského fondu pro regionální rozvoj a Fondu soudržnosti má být podle záměru EK určena na inovace, podporu malých firem, digitální technologie a modernizaci průmyslu. Podpořit by měla také přechod na nízkouhlíkovou a oběhovou ekonomiku a boj proti klimatickým změnám. Zdroje Evropského sociálního fondu Plus mají podporovat cíl 4 politiky soudržnosti, tedy investice do zaměstnanosti, vzdělávání, dovedností, sociálního začleňování a nově i rovného přístupu ke zdravotní péči. Nově akcentován je princip tematické koncentrace, který musí každá členská země při čerpání financí z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) dodržovat. Na cíle 1 a 2 politiky soudržnosti bude přiděleno 65 % až 85 % zdrojů EFRR a FS v závislosti na relativním bohatství členských států. V případě ČR na první cíl (inteligentnější Evropa) má jít 45 % a na druhý cíl (nízkouhlíková a zelenější Evropa) 30 % alokované částky z celé alokace EFRR a FS. Při přípravách kohezní politiky bylo diskutováno, zda vyhradit podporu výhradně jen pro nejméně rozvinuté regiony. Navržená podoba politiky soudržnosti však pokračuje v investicích do všech regionů, ale s diferenciovanou mírou podpory.

Kritériem, které má největší vliv na to, kolik prostředků členské státy a regiony získají, zůstává relativní bohatství (váha 81 %). Při přidělování prostředků se používají také další kritéria, odrážející priority jednotlivých politik, mají ale mnohem menší váhu. V předchozích programových obdobích se používala

kritéria týkající se pracovního trhu a vzdělání (váha 14 %). Na programové období 2021–2027 navrhuje Komise jako dodatečná kritéria migrační toky a emise skleníkových plynů (váha 5 %). Stále však 75 % objemu finančních prostředků má směřovat do méně rozvinutých regionů. Estonsko a Litva a některé regiony v Česku, Polsku a Bulharsku se mění z méně rozvinutých regionů na přechodové regiony; v Řecku a Španělsku se výrazně zvyšuje počet regionů klasifikovaných jako méně rozvinuté, přičemž k menšímu zvýšení dochází v Itálii a Portugalsku (viz Příloha 2 – Nová mapa regionální způsobilosti pro období 2021+). Velmi významnou změnou v kohezní politice jsou také navržené nižší stropy spolufinancování (viz Tabulka 2).

**Tabulka 2: Stropy financování**

	Strop spolufinancování EU
<i>méně rozvinuté regiony</i> (pod 75 % průměru EU)	max. 70 %
<i>přechodové regiony</i> (75 % – 100 % průměru EU)	max. 55 %
<i>více rozvinuté regiony</i> (nad 100 % průměru EU)	max. 40 %

Zdroj: Evropská komise 2018b.

Metodika výpočtu, navrhované stropy spolufinancování a pozitivní ekonomický vývoj spolu s nízkou nezaměstnaností mají za důsledek, že státy jako Česko, Polsko či Maďarsko získají v příštím víceletém finančním rámci méně, než kolik mají v tom nynějším. Více naopak získají například Itálie, Řecko či Španělsko (viz Příloha 3). V návrhu Komise se počítá také s jistou „záchrannou sítí“, která má zabránit příliš prudkým změnám v přidělech určených členským státům. Směrem dolů je to snížení nejvíce o 24 % proti stávajícímu finančnímu období, nejvíce polepšit si budou moci země podle návrhu o osm procent proti nynější podobě fondů.

## **Závěr**

Výsledná podoba VFR včetně priorit financování jednotlivých politik bude výsledkem hledání politického kompromisu. Představené návrhy tak mohou během podzimu 2019 doznat významných změn. Za klíčovou nyní lze považovat shodu na reformě příjmové strany rozpočtu včetně nalezení nových zdrojů příjmů.

## ***Doporučení***

- Jako nový vlastní zdroj rozpočtu EU by neměl být použit podíl z emisních povolenek. Měl by zůstat jako zdroj financování environmentálních opatření na národní úrovni, neboť umožní efektivnější naplňování stejných cílů. Příkladem v ČR může být srovnání výsledků velmi úspěšného národního programu Nová zelená úsporám, financovaného převážně z emisních povolenek, s Integrovaným operačním programem (IROP). Oba programy financují energetické úspory v bytových domech. Výrazně složitější pravidla a administrativní a vyžadovaná projektová náročnost u IROP způsobují malý zájem a velkou, vyčerpanou alokaci na toto dílčí opatření.
- Zvýšit flexibilitu a možnost vlastního rozhodování členského státu o konkrétních oblastech bez nutnosti schvalování ze strany Komise, umožnit větší možnosti realokace mezi operačními programy a rychlejší možnost financovat nově vzniklé priority v regionech, jako např. oblasti v ČR postižené suchem a kůrovcovou kalamitou.
- Zvážit, zda navržená tematická koncentrace 75 % zdrojů EFRR na dva cíle kohezní politiky plně reflektuje národní specifika, regionální problémy a schopnost efektivně vyčerpat prostředky v podmínkách ČR.
- Odpovědnou rozpočtovou politikou ČR zajistit v budoucnosti dostatek národních zdrojů, potřebných na zajištění zvýšené míry spolufinancování, a to bez nárůstu celkové zadluženosti veřejných financí.

# Jednání o vztazích mezi Evropskou unií a Velkou Británií po brexitu: výzvy, volby a příležitosti pro Česko

Monika Brusenbauch Meislová



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies





**Shrnutí:** Od britského referenda o setrvání země v Evropské unii (EU) v roce 2016 se unijní a britští představitelé intenzivně zabývají úkolem vyjednat podmínky vystoupení Spojeného království z EU. Datum a podmínky odchodu Velké Británie jsou stále nejisté, avšak za předpokladu, že výstupová dohoda bude nakonec schválena, čeká na obzoru mnohem větší úkol – vyjednat nový vztah mezi Spojeným královstvím a EU. Tato jednání se však budou od výstupových rozhovorů výrazně lišit. V tomto kontextu tak následující text pojednává o některých z hlavních aspektů, v nichž následná vyjednávání budou od výstupových vyjednávání rozdílná. Nastihuje rovněž hlavní výzvy, volby a příležitosti, které z toho plynou pro Česko, přičemž v poslední části přináší konkrétní politická doporučení.

**Klíčová slova:** brexit, budoucnost vztahů mezi Evropskou unií a Velkou Británií, vyjednávání, Česko, politická doporučení

## **Úvod**<sup>30</sup>

Od britského referenda o setrvání země v Evropské unii (EU) v roce 2016 se unijní a britští představitelé intenzivně zabývají úkolem vyjednat podmínky vystoupení Spojeného království z EU. Datum a podmínky odchodu Velké Británie jsou stále nejisté, avšak za předpokladu, že výstupová dohoda (tzv. Withdrawal Agreement) bude nakonec schválena, čeká na obzoru mnohem větší úkol – vyjednat nový vztah mezi Spojeným královstvím a EU. Tato jednání se však budou od výstupových rozhovorů výrazně lišit. V tomto kontextu tak následující text pojednává o některých z hlavních aspektů, v nichž následná vyjednávání budou od výstupových vyjednávání rozdílná. Nastihuje rovněž hlavní výzvy, volby a příležitosti, které z toho plynou pro Česko, přičemž v poslední části přináší konkrétní politická doporučení.

## ***Jednání o budoucích vztazích mezi EU a Spojeným královstvím: hlavní rozdíly***

### ***Vyšší míra komplikovanosti***

Mandát pro budoucí vztahy mezi EU a Spojeným královstvím bude vycházet z Politické deklarace (26stránkový právně nezávazný dokument přijatý v listopadu 2018, který nastihuje rozsah vztahů mezi EU a Spojeným královstvím po brexitu), může však vést k celé řadě různých výsledků. Transformace 8 192 slov záměrně nejednoznačné Politické deklarace na právně závazný text tak bude mnohem složitějším úkolem než první fáze jednání, která se zabývala pouze některými z témat (zejména právy občanů, finančním vyrovnáním, severoirskou hranicí, jurisdikcí Soudního dvora Evropské unie a přemístěním agentur EU se sídlem v Británii).

Z toho, co doposud víme, je ambicí britské vlády vytvořit s EU bezprecedentní „pozitivní a konstruktivní“, „hluboké a mimořádné partnerství“, které bude přesahovat standardní obchodní dohody a které bude

---

<sup>30</sup> Z anglického originálu přeložila Barbora Šmejdivá.

mít širší záběr než jakékoliv jiné vztahy, jež v současné době existují mezi EU a třetími zeměmi (HM Government 2018). Jako takové bude muset jít do větších podrobností a pokrýt velmi rozmanitou paletu politických otázek, od vnitřní a vnější bezpečnosti, spolupráce mezi policejními silami a výměny údajů po výzkum, vzdělávání, životní prostředí a kontroverzní oblast rybolovných práv (Durrant a kol. 2019). Současně budou muset obě strany zavést důkladná opatření, aby „zajistily dodržování dohody a vyřešily případné spory“ (Durrant a kol. 2019). Jednání o budoucím vztahu Spojeného království s EU bude proto politicky citlivější nejen ve srovnání s výstupními rozhovory, ale také s jinými mezinárodními jednáními, která EU dosud vedla.

### ***Rozdílné právní základy a složitější proces ratifikace***

Ratifikační proces související s budoucí dohodou mezi EU a Velkou Británií bude nejen zdouhavější, ale také složitější a nespíše i dramatičtější, než tomu bylo v případě přímočařejší výstupové dohody (která „pouze“ vyžaduje souhlas britského parlamentu, hlav států EU a Evropského parlamentu). Jelikož článek 50 (SEU) neobsahuje žádná ustanovení o tom, jak by měla být dohoda o vztazích po odchodu z EU uzavřena, bude se uplatňovat obvyklý postup pro sjednávání mezinárodních dohod. Nová dohoda bude s největší pravděpodobností mít podobu tzv. smíšené dohody – tj. mezinárodní dohody, která přesahuje výlučné pravomoci EU a která se obvykle uzavírá podle článku 218 SFEU.

Na straně EU bude taková dohoda předmětem společné ratifikace EU a jejích členských států. Jinými slovy: jakmile dojde k jejímu schválení institucemi EU, bude dohoda muset v souladu s ústavními požadavky jednotlivých zemí podstoupit vnitrostátní ratifikaci v EU-27, do níž budou zapojeny národní a v některých případech i regionální parlamenty (Círlig 2019; Durrant a kol. 2019).<sup>31</sup> Z toho důvodu bude mít každý členský stát právo veta nad její konečnou podobou (Barnard a Leinarte 2018). Jako nedávný příklad obtíží souvisejících s ratifikací smíšené smlouvy vzpomeňme např. nesouhlas valonského parlamentu v Belgii s ratifikací Komplexní hospodářské a obchodní dohody mezi EU a Kanadou (CETA) (Rankin 2016). Jak výstižně poznamenávají Barnard a Leinarte (2018), „vyjednávání dohody CETA trvalo téměř deset let a málem selhalo kvůli odmítnutí ze strany regionální vlády představující pouhých 0,7 procenta populace EU“. V této souvislosti je také důležité poznamenat, že budoucí vztahy mezi EU a Spojeným královstvím by se mohly řídit nikoli jednou, ale několika smlouvami s různými ratifikačními postupy (Círlig a Puccio 2018).

### ***Větší časový tlak***

Současným plánem je ukončit tato vyjednávání poté, co Spojené království formálně opustí EU, tj. během přechodného období stanoveného ve výstupové dohodě, které má trvat do konce roku 2020 (a které by mohlo být po roce 2020 předmětem určitých prodloužení). I kdyby obě strany byly schopny zahájit budoucí jednání o vzájemných vztazích ihned po odchodu Spojeného království, stále to znamená, že časový tlak bude ještě vyšší, než tomu bylo v případě výstupových rozhovorů. Pokud Velká Británie

<sup>31</sup> Jen v samotné Belgii to bude vyžadovat souhlas šesti regionálních a komunitních parlamentů.



odejde s dohodou nejpozději do konce října 2019, čas k jednání o budoucím vztahu bude činit pouze 14 měsíců. Navíc i složité domácí procesy nezbytné pro ratifikaci dohody (viz výše) budou vyžadovat mnoho času. Předchozí obchodní dohody EU, z nichž žádná nebyla tak rozsáhlá jako dohoda, o kterou Spojené království usiluje s EU, vyžadovaly k vyjednávání více času – například vyjednat dohodu CETA trvalo sedm let a připravovala se celkem 22 let (Henley a Roberts 2016). Pro úplnost dodejme, že smíšené dohody mohou být aplikovány i prozatímně. V lednu 2019 Velká Británie a EU skutečně souhlasily, že pokud nebude možné dohodu do konce přechodného období plně ratifikovat, bude se uplatňovat prozatímně. Toto prozatímní uplatňování se však týká pouze oblastí výlučné pravomoci EU.

### ***Další výzvy pro jednotnou pozici EU***

Další rozdíl, který částečně souvisí s předchozím, se týká skutečnosti, že zájmy jednotlivých členských států se projeví výrazněji než v případě výstupových rozhovorů, což povede k obtížnějšímu určování jejich pozice i ke složitějšímu budování společného, kolektivního postoje EU. Vzhledem k odlišné úrovni bilaterálních vztahů s Velkou Británií a tomu, že brexit ovlivní jednotlivé členské státy v rozdílné míře, budou jednotlivé členské státy v nadcházejících jednáních upřednostňovat různé aspekty. Vezměme například v úvahu pravděpodobný důraz, který Polsko a pobaltské státy budou klást na úzký bezpečnostní vztah, nebo ten, jež Nizozemsko a Dánsko budou přikládat úzkým hospodářským vazbám. V důsledku toho se očekává, že další soubor jednání otestuje jednotnou pozici EU více než rozhovory o odchodu z Unie a bude nutné tyto odlišné preference s maximální péčí sladit. Rovněž stojí za zmínku, že nejméně v pěti členských zemích EU se budou v období mezi očekávaným odchodem Velké Británie ke dni 31. října 2019 a koncem přechodného období konat volby, což znamená, že vyjednávací priority jednotlivých vlád se mohou (z)měnit (Durrant a kol. 2019). Dále lze očekávat, že členské státy budou ještě i na poslední chvíli přicházet s problematickými body.

### ***Politická doporučení pro Česko***

1. Jakožto členský stát, který dlouhodobě považuje Spojené království za silného partnera v rámci Evropské unie, bude Česko brexitem oslabeno. Níže je navrženo šest doporučení, jež mohou pomoci českým politickým činitelům vést vyjednávání o budoucích vztazích mezi EU a Spojeným královstvím co nejlépe a zohlednit v nich české zájmy. Předestřeme však, že by země neměla podnikat tyto kroky sama. Namísto toho by měla využívat pružné mechanismy ad hoc spolupráce s dalšími členskými státy v rámci EU, se kterými bude spolupracovat na otázkách souvisejících s vyjednáváním.
2. I v případě, že by odchod Spojeného království z EU byl svárlivý a trpký (a tím nevyhnutelně ovlivnil negativním způsobem atmosféru jakéhokoli pobrexitového vyjednávání), mělo by Česko pomoci nejen zajistit vytvoření oboustranně výhodné dohody, ale rovněž vést obsírná vyjednávání o budoucích vztazích mezi Spojeným královstvím a EU objektivním způsobem. Země by proto měla

mít přinejmenším nulový zájem na politice odplaty a neměla by ztrácet ze zřetele širší kontext. Jakkoli samozřejmě nelze realisticky očekávat, že by Česko stálo v čele těchto vyjednávání, bylo by vhodné, aby se minimálně pokusila zabránit potenciálním pokusům o úmyslné nebo odvetné omezení míry britské vazby na EU, neboť to by nevyhnutelně negativně zasáhlo všechny strany.

3. Namísto čekání do konce vyjednávacího procesu a snahy o získání souhlasu českého parlamentu (a riskování, že bude zamítnuto) by česká vláda měla zapojit parlament od samého počátku a zajistit, aby byl součástí informačních toků.
4. Jednání o budoucích vztazích budou vyžadovat daleko širší a podrobnější vklad ze strany české vlády než jednání o odchodu z Unie. S cílem dosáhnout co nejpříznivějších výsledků by měli čeští političtí činitelé jasně formulovat konkrétní, proveditelné a strukturované priority toho, co je třeba vyjednat mezi Spojeným královstvím a EU a jaké kýžené výhody by měly být prostřednictvím tohoto budoucího vztahu dosaženy. Bylo by dobré, aby tyto vyjednávací priority/cíle byly založeny na jasném a důkazy podloženém pochopení důsledků brexitu v různých politických oblastech. Kromě toho by se proces stanovování priorit měl snažit být inkluzivní, transparentní a otevřený vstupům ze strany podniků, organizací občanské společnosti a think tanků. Zároveň by si čeští politici měli být dobře vědomi oblastí společného zájmu a přesně vědět, kde se zasadit o úzký vztah mezi Spojeným královstvím a EU. Mezi příklady oblastí, v nichž by trvalá spolupráce se Spojeným královstvím měla být podporována, patří mimo jiné: spolupráce v oblasti shromažďování zpravodajských informací a jejich sdílení (zejména v souvislosti s mezinárodním organizovaným zločinem a mezinárodním terorismem), účast na výzkumných, vzdělávacích a technologických projektech EU, koordinace politiky vůči Rusku či spolupráce se zeměmi západního Balkánu nebo Východního partnerství. Jak již bylo řečeno, jakákoli dohoda bude nutně vyžadovat celou řadu ekonomických, politických a jiných kompromisů, proto by všechny strany měly být ve svých nepřekročitelných hranicích (tzv. red lines) připraveny ke kompromisu.
5. Je vhodné, aby se české oficiální stanovisko k budoucím jednáním v co nejvyšší míře shodovalo s EU-27. Relativně úspěšná a účinná vyjednávací strategie EU během výstupových rozhovorů o odchodu z Unie byla přisuzována mj. právě koordinaci a jednotnému cíli ve vztahu k brexitu, což je obecně vnímáno jako jeden z jeho mnoha paradoxů. Proto by se již neměla opakovat situace, kdy český předseda vlády opakovaně radil Spojenému království, aby uspořádalo druhé referendum, ani incident z ledna 2017, kdy přední člen české vlády vyjádřil svůj nesouhlas s politikou bloku, kritizoval EU-27 za vedení jednání o brexitu a žádal, aby Česko začalo s Velkou Británií vyjednávat samo. Podobné diplomatické přešlapy by pouze oslabil českou (a v konečném důsledku i evropskou) vyjednávací pozici, a to jak vnitřně, tak externě, a ohrozily by její důvěryhodnost a pověst (Brusenbauch Meislová 2017).
6. Česko by mělo počítat s tím, že Spojené království bude uplatňovat diplomatickou strategii „rozděl a panuj“, jako tomu bylo již v první fázi vyjednávání, kdy se britská vláda – s vědomím, že jednotlivé

členské státy EU-27 mají značný vliv na vyjednávání o brexitu – pravidelně obracela přímo na vlády EU-27. Vláda Spojeného království si bude dobře vědoma skutečnosti, že se zájmy členských států na budoucích vztazích se Spojeným královstvím budou lišit mnohem více, než tomu bylo během jednání o odchodu z Unie. Z tohoto důvodu by měli čeští političtí činitelé očekávat zvýšenou míru pozornosti věnované Česku ze strany svých britských protějšků (Durrant a kol. 2019).

7. Z českého pohledu existují pádné důvody pro úzkou bilaterální spolupráci s Velkou Británií, a to na mnoha různých frontách. Spojené království ostatně zůstane významným (byť oslabeným) globálním aktérem i po svém vystoupení z EU. Ve snaze zajistit, aby stávající vazby v turbulentních pobrexítových časech nebyly zasaženy až příliš negativně, by mělo Česko využít dynamiku brexitu k vytvoření ještě silnějších, užších a hlubších vazeb na Spojené království. Možná by mohla mimo jiné vycházet z konceptu rozšířeného politického dialogu, který byl mezi oběma zeměmi zaveden v prosinci 2010 a který se dnes zdá poněkud opuštěn. Zároveň by však Česko mělo v tomto ohledu postupovat opatrně, aby nebyly narušeny vztahy s EU-27. Prvotní politickou prioritou Česka je totiž ochrana soudržnosti jednotného trhu. Proto – dojde-li ke konfliktu mezi těmito dvěma možnostmi – stojí budování privilegovaného bilaterálního partnerství s Velkou Británií po brexitu až na druhém místě.

### **Doporučení:**

- Pomoci vést jednání vyrovnaným, objektivním a konstruktivním způsobem.
- Zapojit český parlament hned zpočátku.
- Stanovit co nejdříve dobře definované, jasné a realistické priority.
- Udržovat jednotný směr s EU-27.
- Být připraveni na to, že Velká Británie bude sledovat diplomatickou strategii „rozděl a panuj“.
- Využít brexitu jako impulzu k vytvoření bližšího bilaterálního vztahu se Spojeným královstvím.



# Česko, EU a předcházení nelegální migraci

Vít Novotný



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies





**Shrnutí:** Všeobecný dojem o Česku, a zvláště o Babišově vládě, jako o nekonstruktivních hráčích na poli evropské migrační politiky je platný pouze částečně. Na jedné straně vláda a její předseda účelově pěstovali konfrontaci s institucemi EU, například pokud jde o již neexistující kvóty pro přerozdělování uprchlíků a úprk od Globálního paktu OSN o migraci. Na druhé straně se česká vláda hlásila k evropským politikám pro rozvojovou a humanitární spolupráci a plnila svoje finanční závazky v rámci těchto konkrétních programů EU. Kde byla u těchto politik česká politika účinná v omezování nelegální migrace, bylo to odvozeno od účinnosti příslušné evropské politiky. Důležitým příkladem humanitární spolupráce je uprchlická dohoda EU–Turecko, kde české finanční příspěvky úspěšně zajišťovaly kooperaci turecké vlády při poskytování péče migrantům a uprchlíkům a zabraňování tomu, aby pokračovali přes Řecko dál do Evropy. Kde byla česká politika neúčinná v tlumení migrace, bylo to do značné míry také odvozeno od neúčinnosti evropské politiky. Bylo tomu tak u Nouzového svěřenského fondu EU pro Afriku, jehož celkové důsledky pro snižování migrace jsou pochybné.

**Klíčová slova:** nelegální migrace, EU, Afrika, Asie, Česko, vláda Andreje Babiše, uprchlické kvóty, rozvojová pomoc, humanitární pomoc

## Úvod<sup>32</sup>

Česká politika ve vztahu k přistěhovalcům je úzce svázaná s politikou evropskou. Přes formální ustanovení Lisabonské smlouvy, které ustanovilo většinové hlasování pro oblast přistěhovalcům, má Česko, stejně jako ostatní členské státy, v těchto otázkách faktické právo veta.<sup>33</sup> To nejenom dává Česku značnou sílu při formování evropské politiky, ale klade na něj i zodpovědnost za celoevropskou situaci. V letech 2018–19 se Česko této zodpovědnosti nevyhýbalo a zapojovalo se do příslušných evropských politik. Stejně jako celá EU i český přístup se v těchto letech soustřeďoval na zamezování nelegálnímu<sup>34</sup> přistěhovalcům do Evropské unie. Nelegální přistěhovalcům zdaleka není jedinou oblastí migrační politiky, do níž patří i pracovní migrace, slučování rodin, azylová politika a mnohé další záležitosti. Sama nelegální migrace má řadu aspektů, mezi něž patří nejenom nelegální překračování vnější hranice, ale i zneužívání bezvízového přístupu či turistických víz. Tato kapitola se soustředí na některé aspekty předcházení nelegální migraci.

Omezování nelegálního přistěhovalcům není ani tak důležité kvůli bezpečnostním hrozbám, i když je nelze pomíjet, ale hlavně kvůli ochraně demokracie v Evropě. Po migrační krizi z let 2015–16 se česká i evropská veřejnost cítí ohrožena nekontrolovanou migrací a některé voliče tento pocit bohužel žene

<sup>32</sup> Kratší verze této kapitoly vyšla 1. listopadu 2019 v Hospodářských novinách.

<sup>33</sup> Je tomu tak proto, že dočasné kvóty pro rozdělování uprchlíků, které byly v září 2015 prosazeny většinovým hlasováním, vytvořily závažnou politickou krizi, ze které se Unie ještě nezotavila. Členské státy proto od té doby respektují praktické právo veta každého jednotlivého státu, přestože Smlouva dává možnost přehlasování menšiny států většinou.

<sup>34</sup> Tato kapitola používá kvůli jednoduchosti pojem nelegální migrace a dává mu přednost před technicky správným pojmem neregulérní migrace.

do náruče politiků, kteří jsou připraveni skoncovat s liberálně demokratickým zřízením. Dalším důvodem nutnosti potlačovat nelegální přistěhovalectví je zachování schengenského prostoru, který závisí na dokonalé ostraze vnějších evropských hranic v zájmu volného pohybu přes hranice vnitřní. To naznačuje i programové prohlášení vlády Andreje Babiše z června 2018 (Vláda 2018).

## **Současná evropská politika**

Česká politická debata se v letech 2018–19 těžko srovnávala s úspěchy, které Evropská unie zaznamenává v boji s nelegálním překračováním vnějších evropských hranic. V roce 2018 zaregistroval Frontex, Evropská agentura pro ochranu vnějších hranic, 150 tisíc nelegálních překročení vnějších hranic EU. Toto číslo ve srovnání s krizovým rokem 2015 představovalo snížení o 92 procent. V roce 2015 došlo k 1 822 000 nelegálních překročení, tedy téměř bezprecedentním dvěma milionům.<sup>35</sup> Toto rapidní snížení lze téměř stoprocentně připsat evropské spolupráci. Určujícími kroky byly evropsko-turecká uprchlická dohoda z roku 2016, přiškrcení západobalkánské trasy od roku 2016 a spolupráce s Libyí a dalšími africkými státy na omezení nelegálních překročení hranic.

Současný evropský trend byl nastartován Evropskou komisí již v roce 2015, před vypuknutím migrační a uprchlické krize, spojené s přesunem statisíců – především syrských – uprchlíků z Turecka do Řecka a dál do Evropy. Dokument Evropská agenda pro migraci načrtl politiku, kterou Komise i Rada od té doby s různými úspěchy rozvíjejí. Tato politika spočívá právě ve spolupráci se sousedními zeměmi s cílem omezit nelegální migraci, včetně finanční podpory pobřežním a pohraničním hlídkám těchto zemí. Dále sem lze přičíst rozvracení převaděčských gangů. Unie rozvíjí i spolupráci se zeměmi původu, a to jak v Africe, tak v Asii. Činí tak s cílem zlepšit dohled nad ochranou hranic těchto zemí i řízení migrační politiky.

Přes nepominutelné úspěchy má současná evropská přistěhovalecká politika stále řadu slabin. Patří mezi ně nedostatečná administrativní kapacita partnerských zemí a rozdílné politické a hospodářské zájmy, které znemožňují repatriaci nelegálních migrantů a účinnou kontrolu hranic mimo území EU. Libye, klíčová partnerská země, prochází občanskou válkou. Podmínky v libyjských detenčních zařízeních pro migranty jsou nelidské. Evropská unie se ve spolupráci s vysokým komisařem OSN pro uprchlíky (UNHCR) a Africkou unií snaží evakuovat z Libye ty nejohroženější migranty. Na vnitřní frontě se EU potýká s neschopností reformovat azylový systém.<sup>36</sup> Přes nedostatky se však dá očekávat, že trendy v posilování vnější dimenze migrační politiky budou v následujících letech pokračovat.

Vyjádřením evropské snahy zapojit rozvojovou pomoc do úsilí o předcházení ilegální migraci je i Nouzový

<sup>35</sup> I 150 tisíc nelegálních překročení je stále příliš vysoké číslo. Navíc se vynořují nové fenomény, jako je například podávání azylových žádostí těmi přistěhovanci, kteří mají bezvízový přístup do schengenského prostoru.

<sup>36</sup> Kamenem úrazu jsou některé kontroverzní body obsažené v *Evropské agendě pro migraci*, včetně přerozdělování uprchlíků v rámci EU. Někteří pozorovatelé kritizují Evropskou komisi, která řídila EU v letech 2014–19, za neschopnost předjednat nutné azylové legislativní změny s členskými zeměmi.



svěřenský fond EU pro Afriku, ustavený v roce 2015. Bilance vydaných peněz ke konci roku 2018 byla 4,2 bilionu eur (109 bilionů Kč). Fond pokrývá 26 afrických zemí. Některé projekty Fondu se soustřeďují na migraci, jiné mají prvky různých migračních politik a další jsou klasickými rozvojovými aktivitami, soustředěnými na hospodářský růst.

## **Česká politika v letech 2018–19**

Česká politika pro předcházení nelegálnímu přistěhovalectví v letech 2018–19 těsně sledovala politiku ostatních evropských zemí i Evropské komise, a to včetně replikování některých mylných předpokladů. Až na několik specifických bodů tak česká politika napomáhala naplňování Evropské agendy pro migraci. Oficiální rétorika koaliční vlády Andreje Babiše (ANO 2011 a ČSSD) to však nepřiznávala, soustřeďovala se na zdůrazňování rozdílů v českém a evropském přístupu a zamlčovala zmínky o programových shodách.

### ***Imaginární souboj o „existující kvóty“***

Zdůrazňování rozdílů se neomezovalo jen na vládu Andreje Babiše. Od roku 2015 se celá česká diskuse o migraci, podobně jako v některých dalších členských státech, neústupně stáčela na kritiku Evropské komise a přistěhovalecké a integrační politiky západoevropských zemí. I v letech 2018–19 byla česká politická reprezentace uzavřená v tomto imaginárním konfliktu. Bez ohledu na svoje liberálně-socialistické složení se česká vláda přiřadila k evropské krajní pravici, k čemuž přispěla i nepřímá podpora této koaliční vlády krajní levicí a krajní pravici ve sněmovně.

Česká politická třída nebyla od roku 2015 schopná postihnout část vlastní viny za přistěhovaleckou krizi z poloviny této dekády, kdy si stejně jako většina ostatních členských států EU odmítala uvědomovat možné důsledky syrské občanské války a přijímat potřebné kroky na evropské úrovni.<sup>37</sup> Nebyla dostatečně schopna reflektovat ani svůj pozitivní příspěvek k řešení přistěhovalecké krize, kterým bylo uzavření západobalkánské trasy začátkem roku 2016, a svůj nemalý příspěvek k unijním politikám rozvojové a humanitární pomoci.

Posilování konfliktu s institucemi EU začala současná česká vláda již ve svém programovém prohlášení z června 2018. V samém úvodu vládní program vyhláší, že „jedním z hlavních cílů této vlády je boj za zájmy českých občanů v Evropské unii a odmítnutí existující úpravy uprchlických kvót“. Ve zpětném pohledu bylo celé distribuční schéma politickou chybou, ale toto je zavádějící formulace. Platnost dočasných distribučních kvót, které proti vůli Česka Rada přijala v září roku 2015, skončila v září roku 2017. Větu v programovém prohlášení české vlády z roku 2018 o „existující úpravě“ uprchlických kvót

---

<sup>37</sup> 22. března 2016 Poslanecká sněmovna přijala usnesení číslo 1144 k řešení evropské migrační krize. Aniž by přímo kritizovalo dohodu EU–Turecko, usnesení odsoudilo její klíčovou část, tedy plán na zrušení vízového režimu pro turecké občany. Sněmovna si v tom okamžiku neuvědomila, že bez evropského závazku zrušit Turkům vízovou povinnost by Turecko na dohodu nepřistoupilo a do Evropy by stále proudily statisíce uprchlíků.

nelze označit jinak než jako neznalost nebo jako umělé vyrábění motivů pro pokračování politického boje na evropské úrovni.

Do stejné kategorie patří i pasivita Babišovy vlády při řešení problémů s vylodováním a rozřazováním migrantů zachráněných evropskými loděmi ve Středomoří. Lodě mají právní povinnost pomoci pasažérům, kteří se na moři ocitli v nouzi. Jde tedy o objektivní problém, kde absencí jakékoliv pomoci středomořským zemím ztrácí Česko mezinárodní kredit. Závěrem této sekce je nutné zmínit český ústup z Globálního paktu OSN o migraci v prosinci roku 2018. Česko až do poslední chvíle o tomto paktu zdánlivě v dobré víře vyjednávalo. Zrušení souhlasu s Paktem na poslední chvíli ukázalo, že česká vláda udělala ústupek konspiračním útokům na tento dokument, které se objevily v evropském veřejném prostoru, místo aby trvala na dohodě, která zlepšuje mezinárodní spolupráci při kontrole migrace. Český stát tak pozbyl část svojí důvěryhodnosti, tolik potřebné k vyjednávání s africkými a asijskými zeměmi.

### ***Pomoc v zemích původu***

Součástí vládní rétoriky v letech 2018–19 bylo zdůrazňování pomoci lidem v zemích původu a v zemích „prvního útočiště“ (Vláda 2018). Cílem je, aby uprchlíci a migranti nepřicházeli do Evropy. Přes občasnou premiérovu až absurdní argumentaci<sup>38</sup> a přes nepřátelská slova některých politiků hnutí ANO 2011 se v této klíčové oblasti česká politika téměř přesně shodovala s linií Evropské komise a řady členských zemí EU. U řady programů se česká politika ubírala správným směrem. Česko například v rámci evropských misí přispívalo ke stabilizaci zemí, které zakoušejí konflikt, jako je například výcviková mise EU v Mali (EUTM).<sup>39</sup> Tato mise je příkladem působení v místě původu potenciálních uprchlíků, protože cvičí malijskou armádu, aby byla v budoucnu schopna čelit útokům islamistických radikálů. V srpnu roku 2019 vláda uvolnila 700 milionů Kč v rámci společného programu ministerstev zahraničí, obrany a vnitra. Podle ministra zahraničí Tomáše Petříčka jde o „propojení humanitární pomoci, stabilizace a příspěvek k socioekonomickému rozvoji (Etiopie, Mali a Maroka) tak abychom omezili ty migrační tlaky na Evropu“ (viz též Ministerstvo zahraničních věcí 2019).

### ***Rozvojová pomoc***

Větší část české rozvojové pomoci<sup>40</sup> ovšem k omezení nelegální migrace přímo nepřispívá. Rozvojová pomoc, pokud je účinná, zvyšuje bohatství země, která je příjemcem. Pokud se toto bohatství promítne i do bohatství jednotlivců, má za následek zvýšení emigrace ze země.<sup>41</sup> Ve velmi chudých zemích (příkladem budiž Niger) lidé nemají prostředky na to, aby mohli ze země vycestovat. V zemích, které

<sup>38</sup> V září roku 2018 přišla poslankyně Evropského parlamentu Michaela Šojdrová s návrhem, aby Česko přijalo 50 syrských sirotků z řeckých uprchlických táborů. Mělo jít o symbolické humanitární gesto. Česká vláda projekt odmítla a Babiš řekl: „Bylo by lepší pro ně postavit školu v Jordánsku nebo v Libanonu než je sem vozit. Syrské děti mají žít v Sýrii.“ Babiš tak nejenom opominul podstatu návrhu, tedy přijetí sirotků z Řecka, ale i to, že Sýrie stále zažívá občanskou válku a posílání dětí do některých oblastí Sýrie by znamenalo posílat je do nebezpečí.

<sup>39</sup> Děkuji Jiřímu Schneiderovi za objasnění některých aspektů této mise.

<sup>40</sup> Je nutno poznamenat, že Česko dlouhodobě neplní závazky k rozvojové pomoci v rámci OECD. Místo potřebných 0,33 % HDP vydala česká vláda v roce 2018 na rozvojovou pomoc pouze 0,13 %.

<sup>41</sup> Tato rovnice platí jen tehdy, pokud odhlédneme od dalších faktorů, jako jsou třeba vyhlídky na lepší budoucnost v domovské zemi.

jsou o něco bohatší (například dnešní Senegal či Maroko), jsou pak lidé schopni zorganizovat si cestu do cílových zemí, třeba za pomoci pašeráků. Podle této „teorie hrbolu“ (hump theory), která je mezi odborníky na migraci nyní většinově přijímána, je rozvojová pomoc schopna omezit emigraci až u těch zemí, jejichž příjem na hlavu je relativně blízko příjmu v cílové zemi (Arroyo 2019). Toto však není případ zemí v současné Africe a Asii.

Podle současného stavu poznání může být rozvojová pomoc účinná pro omezování nelegální migrace, pokud jsou splněny některé podmínky. Pro nedostatek prostoru lze zde zmínit pouze dvě. Jednou je, že rozvojová pomoc uspěje při zlepšení administrativy a veřejných služeb dané země. Zajištění tohoto účinku je v některých zemích možné, ale v řadě situací naopak velmi obtížné. Druhou, zcela odlišnou podmínkou je učinění rozvojové pomoci závislou na spolupráci země příjemce na zlepšování vlastní migrační politiky, včetně osvěty, ostrahy hranic a přijímání vracejících se vlastních občanů, kteří předtím ze země nelegálně vycestovali. O uplatnění této podmínky se s určitým úspěchem snaží unijní politika Nového rámce partnerství pro migraci z roku 2016.

Česko není v Evropě zdaleka samo v domněnce, že rozvojová pomoc, která vyústí v hospodářský růst, omezí snahy stěhovat se za lepšími podmínkami jinam. Tato domněnka je pravděpodobně mylná. Tento poznatek by ovšem neměl vést k zastavení této pomoci. Z hospodářských i politických důvodů je bohatší a stabilnější svět v bytostném českém zájmu. Je téměř jisté, že okolní svět bude v následujících desetiletích materiálně růst a důsledkem toho bude větší zájem obyvatel afrických a asijských zemí stěhovat se do Evropy a dalších vyspělých oblastí. Evropská rozvojová pomoc může tento trend zpomalit nebo zrychlit, ale je-li migrační teorie správná, snaze řady Afričanů a Asiatů o příchod do Evropy nebude možné čelit. Jedinou možností pro EU bude úzká spolupráce s okolními zeměmi na vylepšování kvality migračních a hraničních kontrol, upevňování vlády zákona a budování institucí. Taková spolupráce nebude existovat bez silných politických, ekonomických, kulturních a diplomatických vazeb.

Příkladem pojmového zmatku ohledně rozvojové spolupráce na evropské úrovni budiž již zmíněný Nouzový svěřenský fond pro Afriku. Tento fond EU je směs různorodých projektů a u mnohých z nich se dá pochybovat, zda přispějí ke kontrole migrace. Zatímco některé jeho projekty jsou jistě účinné ve vztahu k migraci, jiné mohou přispět „pouze“ ke stabilizaci, hospodářskému růstu a společenskému rozvoji, a tedy potenciálně zvýšit migraci do Evropy. Podle oznámení českého ministerstva zahraničí z 24. dubna 2019 bylo v tomto roce Česko v rámci tohoto fondu sedmým nejvýznamnějším dárce mezi státy EU. Český úspěch či neúspěch při kontrole migrace v rámci Nouzového svěřenského fondu pro Afriku tak bude zcela záviset na úspěchu či neúspěchu celého Fondu.

Kromě přispívání do evropských fondů má Česko dlouhodobou tradici samostatné rozvojové pomoci. Česká rozvojová pomoc však zatím migraci příliš nebrala v úvahu. Ministerstvo zahraničí by se tedy místo věty zmiňované v úvodu této sekce mohlo vyjádřit takto: „Přispění rozvojové pomoci k omezování migrace je spíše nepřímé nežli přímé. Za splnění řady podmínek může být rozvojová pomoc nástrojem pro boj proti nelegální migraci. Jinak může rozvojová pomoc naopak migraci podporovat.“

## ***Humanitární pomoc***

Na rozdíl od rozvojové spolupráce se humanitární pomoc soustředí na lidi, kteří se ocitli ve složité situaci kvůli válkám, konfliktům či přírodním katastrofám. Humanitární pomoc většinou není finanční, ale spíše materiální a zahrnuje například základní potraviny, vodu či materiál na stavbu přístřešků. Mezi humanitární pomocí a migrací existuje mnohem přímější vztah nežli mezi rozvojovou spoluprací a migrací. Humanitární pomoc dokáže velmi rychle a účelně zastavit či zpomalit migraci ze zemí, v nichž je humanitární pomoc potřebná. I zde byla česká vláda aktivní. Například v srpnu roku 2019 oznámila vyplacení částky 100 milionů Kč pro Sýrii pro roky 2020–21. Projekty v Sýrii mají být „humanitární, stabilizační a rekonstrukční“ (Ministerstvo zahraničních věcí 2019).

Stejně jako u rozvojové spolupráce je vztah mezi financemi a migrací ovlivněn podmínkami, za kterých je humanitární pomoc poskytována. Dohoda EU–Turecko je významným příkladem toho, jak evropská humanitární pomoc, a česká účast na ní, může drasticky snížit nelegální přistěhovalectví. Od roku 2016 do srpna roku 2019 bylo z Fondu vyplaceno 3,45 bilionů EUR (89 bilionů Kč). Tato částka není o mnoho nižší než peníze zatím vyplacené v rámci celého Nouzového fondu pro Afriku, který pokrývá víc než dva tucty zemí. Při relativně vysoké efektivitě turecké administrativy se jedná o dobře vynaložené prostředky. Projekty financují nejenom vyplacení hotovosti uprchlíkům, ale i školství, zdravotnictví a rozvoj infrastruktury, a to i pro domácí populaci. Klíčovým prvkem dohody je to, že turecká administrativa poskytuje péči uprchlíkům a zabraňuje jim v tom, aby se sami nebo za pomoci převaděčů dostávali do Řecka. České vlády od roku 2016 náležitě přispívaly do tureckých fondů podle rozvrhu daného Evropskou komisí. Současná vláda ANO 2011 a ČSSD není výjimkou. V červenci roku 2019 odsouhlasila české příspěvky do fondů pro Turecko až do roku 2023. I v oblasti humanitární pomoci má Česko silnou tradici vlastního financování mimo EU. Patří sem například zdravotně humanitární program Medavac. Mezi největší české realizátory humanitární pomoci patří neziskové organizace Člověk v tísni a Charita Česká republika.

## ***Závěr***

Analýza obsažená v této kapitole ukazuje, že všeobecný dojem o Česku, a zvláště o Babišově vládě, jako o nekonstruktivních hráčích na poli evropské migrační politiky je platný pouze částečně. Na jedné straně vláda a její předseda účelově pěstovali konfrontaci s institucemi EU, například pokud jde o již neexistující kvóty pro přerozdělování uprchlíků a úprk od Globálního paktu OSN o migraci. Na druhé straně se česká vláda plně hlásila k evropským politikám pro rozvojovou a humanitární spolupráci, plnila svoje finanční závazky v rámci těchto politik EU a podporovala vlastní humanitární programy, které většinou přispívaly k omezování migrace. Vláda nezpochybňovala paušální předpoklady o tom, že hospodářský růst v důsledku rozvojové pomoci povede k omezení nelegální migrace. Růst může naopak migraci zvyšovat. Celkově se dá říci, že české úspěchy na poli předcházení nelegální migraci byly úspěchy evropskými,

a totéž se dá říci o neúspěších. Výzvou do budoucna je, jak mírnit konflikt s institucemi EU. Toto mírnění by nespočívalo v tom, že česká reprezentace by pasivně sledovala preference Komise či jiných členských zemí, ale přicházela by s kvalifikovanými návrhy, jejichž uskutečnění by přiblížilo evropskou politiku českým zájmům. Další výzvou je vytvoření kapacit mezi úředníky českých ministerstev a dalšími experty v tom smyslu, aby ovlivňovali evropskou agendu ve směru vyšší účinnosti migračních politik EU.

### ***Doporučení:***

- Zneužívání migrační problematiky má v politice svoje hranice. Jejich překračování ničí nejenom konstitučně-demokratický systém, ale i českou schopnost udržovat mezinárodní partnerství, která jsou nutná k zajišťování českých zájmů v EU i jinde v zahraničí.
- Česká vláda by se měla věnovat rozpoznávání účinků rozvojové a humanitární pomoci na snižování nelegální migrace. Toto se týká pomoci evropské i vlastní, české. Měla by podporovat ty projekty, které obsahují silný migrační element, jako je dohoda EU–Turecko. To ovšem neznamená, že by měla přestat financovat ty projekty, které migrační prvky nemají, protože zahraniční politika se nedá omezit na politiku migrace.
- Celá česká politika by měla na evropské úrovni dlouhodobě předkládat návrhy, které by přispěly k řešení evropských migračních dilemat. K tomu potřebuje rozvinout úřednické a expertní zázemí, obeznámené s výsledky výzkumů na téma přistěhovalectví.



# Zahraniční politika USA vůči Rusku v éře Donalda Trumpa

Aaron T. Walter



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies







**Shrnutí:** Odkaz amerických prezidentů je v drtivé většině případů založen na jejich zahraniční politice. Důvodem je zčásti historický precedens a zčásti charisma jednotlivých prezidentů USA. Donald Trump není žádnou výjimkou. Máme-li spravedlivě hodnotit zahraniční politiku prezidenta Donalda Trumpa v polovině jeho funkčního období, objeví se před námi mnoho výzev a je rozhodně pravda, že Trumpova éra je ovlivněna extrémní polarizací. Prezidentovi kritici a oponenti shledávají v jeho krocích jen málo pozitivního. Podle svých příznivců nemůže udělat nic špatně. Jak tedy hodnotit spravedlivě? Následující příspěvek se nepokouší na tuto složitou otázku odpovědět, ale věnuje se jednomu specifickému aspektu americké zahraniční politiky pod vedením Donalda Trumpa: Rusku. Jako kandidát a nyní i jako prezident projevuje Trump zvláštní náklonnost k Rusku obecně a k Putinovi zejména, kdy často ruského lídra chválí a málokdy zpochybňuje pozici moskevské politiky, i když je americká politika vůči Rusku odlišná. Podle této případová studie představuje vztah mezi oficiální americkou politikou vůči Rusku od nástupu prezidenta Trumpa do funkce a prezidentovou rétorikou ohledně Ruska dvojí politiku.

**Klíčová slova:** Trump, Rusko, americká zahraniční politika

## Úvod

Americká zahraniční politika je v Trumpově éře návratem k nacionalismu, využívajícímu populistické nálady. To se neslučuje ani s obrazem, ani s příběhem prezidenta. Kroky prezidenta Trumpa byly v jeho prvních dvou letech ve funkci často prudké, neinformované a chaotické. Odborníci v USA se obvykle soustřeďují na jeho hluboce defektní osobnost a zálibu v oznamování politického směřování na Twitteru namísto analytického zkoumání podstaty zahraniční politiky jeho administrativy. Stručně řečeno, některé z jednotlivých směrů jeho zahraniční politiky jsou podstatně lepší, než jeho oponenti tvrdí. Cílem tohoto příspěvku není posoudit celkovou kvalitu zahraniční politiky Trumpovy administrativy v polovině jeho funkčního období, ale pojednat o americké zahraniční politice a Trumpově postoji k Rusku. Pro lepší pochopení je třeba si připomenout skutečnost, že několik uplynulých desetiletí klidu mezi velmocemi, obecně označovaných jako liberální řád, neplatilo na vztahy mezi Ruskem a USA. Mezi Spojenými státy a Sovětským svazem probíhal boj o celosvětovou nadvládu a bylo to právě vyvážení sil mezi dvěma jadernými mocnostmi a hegemonie USA, které zabránilo další světové válce. Vztah s Ruskem od nástupu prezidenta Trumpa do funkce a jeho rétorika skutečnost často spíše zamlžují, než aby ji osvětlovaly. Jako součást realistického porozumění mezinárodním vztahům bude v této analýze zkoumáno měření úspěchu americké zahraniční politiky vůči Rusku zodpovězením následujících otázek: 1. Podporuje politika prezidenta Trumpa národní zájmy USA? a 2. Jaká případná doporučení se nabízejí ke zlepšení americké zahraniční politiky v Trumpově éře?

## **Americká zahraniční politika**

Prezident Trump budí dojem, že je nejen ochoten, ale přímo odhodlán konfrontovat četné nepřátele, protivníky a konkurenty USA a zabránit jim v dalším postupu. Zatím přineslo Trumpovo prezidentství v oblasti zahraniční politiky úspěchy i nezdary. Obecně řečeno, z pozitivního úhlu pohledu je možné začít postřehy a hodnocení, které dělají z nouze ctnost. Trumpova administrativa tomu říká zásadový realismus a skutečně to zapadá do klasických předpokladů realistické zahraniční politiky. Poctivě a nekompromisně dejte svoji zemi na první místo a zároveň dejte na první místo osobní národní zájmy a všechny země budou bezpečné a vzkvétající. Trumpova doktrína taková opravdu je. To ale neplatí, když se podíváme na osobní názor prezidenta Trumpa na Rusko, vztahy USA s Evropou (i Českem) a na oficiální politiku USA vůči Rusku. Existuje konzistence mezi prezidentovou rétorikou a osobním vztahem s ruským prezidentem Vladimírem Putinem a protichůdná konzistence v oficiální zahraniční politice USA vůči Rusku.

## **Dvě tváře zahraniční politiky Donalda Trumpa vůči Rusku**

Oficiálně zůstávají vztahy mezi USA a Ruskem během Trumpova prezidenství znepokojivé, navzdory prezidentově rétorice a fotografiím v novinách. To způsobuje zmatek mnoha zainteresovaných ve Washingtonu i v Moskvě právě kvůli nesouladu mezi tím, co prezident Trump řekl nebo neřekl o ruském prezidentovi Vladimíru Putinovi a co udělala Trumpova administrativa. Globální hrozby Ruska vůči státním zájmům USA rostou (srovnej Blackwill a Gordon 2018).<sup>42</sup> Moskva pod vedením Vladimíra Putina výrazně zintenzivnila úsilí konfrontovat Spojené státy a jejich spojence politicky i vojensky jako protiváhu celosvětovému vlivu USA. Rusko provedlo invazi na Krym a jeho anexi, proniklo na Ukrajinu a okupuje její východní části, rozmístilo značné vojenské síly a provedlo bombové nálety v Sýrii, aby s úspěchem udrželo režim Baššára Asada u moci a zároveň porazilo opozici, podporovanou americkou stranou. Dále výrazně sílí expanze jeho ozbrojených sil.<sup>43</sup> K dalším úspěchům v zahraniční politice patří vměšování se do politických systémů Spojených států i evropských zemí a trvalá hrozba přerušení dodávek plynu jako páka při vyjednávání s evropskými státy závislými na energii. Nesoulad mezi prezidentem Trumpem a jeho administrativou a Ruskem je tedy výrazný. Zatímco prezidentův postoj k většině velkých států světa je vysoce kritický, konzistentně projevuje pochopení pro ruský úhel pohledu a své sympatie k němu. Tato zvláštní náklonnost k Rusku obecně a Putinovi konkrétně naznačuje, že by bylo „příjemné, kdybychom spolu skutečně mohli vycházet“ (Trump 2018), přičemž v listopadu 2017 Trump řekl, že doufá v nalezení způsobu, jak uvolnit sankce na Rusko a podporovat spolupráci, a opětovně na Twitteru zdůraznil, že „dobré vztahy s Ruskem jsou dobrá věc, ne špatná... Chci vyřešit Severní Koreu, Sýrii,

<sup>42</sup> Gordon ovšem nutně nepodporuje všechny závěry zde uvedené. Viz také Coats 2019.

<sup>43</sup> Rusko utratilo přibližně 70 miliard USD, tedy 5,3 % HDP, na obranu, což je nejvyšší procento vydané na obranu od vzniku Ruské federace v roce 1991.

Ukrajinu, terorismus a Rusko tomu může výrazně pomoci!“ (Trump 2017). Dále před svým setkáním s Putinem v Helsinkách prezident poznamenal, že ruský lídr byl „[k němu] velice milý“ a že „nebyl [jeho] nepřítelem. Doufejme, že jednoho dne se možná stane přítelem“ (Trump 2018). Dokonce omlouval invazi Sovětského svazu do Afghánistánu v osmdesátých letech bizarním prohlášením, že byla oprávněná, protože Afghánistán představoval pro Rusko teroristickou hrozbu.

To všechno tak úplně nesedí s oficiální politikou USA. Prezident Putin vnímá americkou zahraniční politiku, jako je rozšiřování NATO, rozmístování obranných raketových systémů v Evropě a podpora demokracie na celém světě, jako přímé hrozby. V další oblasti vzájemného zájmu, v Evropě, Spojené státy a Rusko bojují o vliv, kdy se Moskva snaží podkopat suverenitu, bezpečnost a demokracii členů NATO. V těchto otázkách sleduje USA své národní zájmy a používá obvyklý typ státnictví, zatímco chování a rétorika prezidenta Trumpa budí často znepokojení. Na tomté místě je k popisu osobního vztahu Vladimira Putina a Donalda Trumpa příhodné parafrázovat Winstona Churchilla (1939) - je to rébus zahalený do tajemství, který obestírá záhada. V Helsinkách v červenci 2018 přijal prezident Trump Putina velmi vřele. Zavrhl jednomyslný závěr zpravodajské komunity USA, že Rusko zasáhlo do amerických prezidentských voleb v roce 2016, a přijal ujištění Vladimira Putina, že to není pravda. Tím se dala do pohybu fascinující, i když znepokojivá výměna názorů mezi prezidentem a jeho ředitelem národní zpravodajské služby Danielem Coatssem. Na otázku reportérů, že si myslí, že to bylo Rusko, Trump suše odvětil: „Mám tu prezidenta Putina a ten právě řekl, že to Rusko není. Takže k tomu řeknu toto: Nevidím žádný důvod, proč by to mělo být [Rusko]“<sup>44</sup> (Trump 2018), přičemž ovšem poté Coats prezidentova slova vyvrátil, když uvedl, že „v našem hodnocení vměšování se Ruska do voleb v roce 2016 a jeho trvalého, všudypřítomného úsilí podkopávat naši demokracii máme jasno a jako podporu naší národní bezpečnosti budeme i nadále poskytovat nepřikrášlené a objektivní zpravodajství“ (Coats citován v Ballhaus 2018).

Důkazy mluví ve prospěch Coatse, a ne amerického prezidenta. Od roku 2014 se Rusko pokouší ovlivňovat volby v USA a podkopávat důvěru v americkou demokracii, a to jak kyberneticky, tak digitálně. Do sociálních médií v USA byly implantovány dezinformace - Rusko k jejich šíření využívá svých mediálních sítí financovaných a ovládaných státem, jako je Russia Today a Sputnik. Zároveň si kupuje reklamu na stránkách sociálních médií USA, jako je Facebook, pro šíření cílených informací vytvořených za účelem vzbudit hněv nebo podněcovat politické a sociální skupiny. Rusko také rozmístilo desítky tisíc bloggerů a internetových botů k šíření uvedených dezinformací, spolupracovalo s americkými občany a snad i s Trumpovou kampaní na diskreditaci Trumpovy oponentky Hillary Rodham Clinton ve volbách v roce 2016 a pokusilo se nabourat počítačové systémy související s volbami přinejmenším ve dvaceti jedné státech USA.

Tváří v tvář těmto důkazům nově zvolený prezident Trump před inaugurací v prosinci 2016 protestoval proti minimalistickým odvetným opatřením prezidenta Obamy vůči Rusku spojeným s těmito aktivitami

---

<sup>44</sup> Jednalo se o šokující veřejné vyjádření preferencí úřadujícím prezidentem USA, který dal přednost soukromým komentářům jiného světového lídra před důkazy zpravodajských služeb USA.

a vyzýval, aby „se naše země posunula k větším a lepším věcem“ (McCaskill 2016). Nicméně navzdory protichůdné prezidentově rétorice provádí Trumpova administrativa vůči Rusku rozumnou politiku. Americký Kongres schválil zákon o boji proti nepřátelům Ameriky prostřednictvím sankcí (CAATSA). Ministerstvo zahraničí sestavilo seznam 36 subjektů souvisejících s obranou a 48 subjektů souvisejících se zpravodajstvím, se kterými by provádění „významných transakcí“ mohlo vést k uvalení druhotných sankcí (Ministerstvo zahraničí USA 2018). Tento zákon uvalil kvůli narušení kybernetické bezpečnosti v březnu 2018 sankce na 24 cílů, v dubnu 2018 na 24 osob a jimi kontrolované firmy v červnu 2018 na 8 cílů, v září 2018 na 33 cílů a v prosinci 2018 na 16 osob (Polyakova a Letsas 2018). Trumpova administrativa také podnikla kroky, které nejsou vyžadovány zákonem. V listopadu 2017 přinutilo Ministerstvo spravedlnosti státem vlastněný sdělovací prostředek Russia Today America, aby se registroval jako zahraniční agent. Za necelý měsíc přidala administrativa 52 osob, mnoho z nich ruské národnosti, na seznam sankciovaných osob porušujících lidská práva dle Magnitského zákona (Stubbs a Gibson 2017). Kromě toho administrativa často vznáší obvinění vůči Rusům v jejich nepřítomnosti kvůli široké škále destabilizujících činností. Příklady jsou následující: obžaloba tří Rusů Ministerstvem spravedlnosti za hacknutí Yahoo v březnu 2017, v únoru 2018 obžaloba 16 osob a společností ruského původu za vměšování se do voleb v roce 2016, obžaloba 12 ruských zpravodajských agentů za hacknutí kampaně Hillary Clinton v červenci 2018 a obžaloba 7 agentů ruské vojenské zpravodajské služby, známé jako GRU, v říjnu 2018 za jinou škodlivou činnost v kyberprostoru (Polyakova a Letsas 2018). Na jisté osoby ruského původu byly uvaleny sankce v reakci na otrávení bývalého ruského dvojitého agenta Sergeje Skripala a jeho dcery v Salisbury v Anglii. Dále administrativa zakázala veškerý zbývající export zboží a technologií potenciálního dvojího použití do Ruska, vyhostila 60 ruských diplomatů ze Spojených států a uzavřela ruský konzulát v Seattlu (Harris 2018). Nicméně v rozporu s vlastním ujišťováním prezidenta, že je „na Rusko tvrdší, než jakýkoliv prezident možná vůbec kdy byl“ (Trump 2019), tato opatření, stejně jako opatření, která přijal bývalý prezident Obama, nejsou úměrná mnoha destabilizačním akcím Moskvy.

Nicméně existují dvě výjimky, které si zasluhují pozornost – Smlouva o likvidaci raket středního a krátkého doletu INF a Ukrajina. Co se smlouvy týče, Rusko ji porušilo svojí raketou středního doletu Novator 9M729. USA reagovaly na porušení smlouvy v roce 2017 omezením dovozu pro dvě ruské společnosti obchodující s obrannými systémy a v listopadu 2018 dal státní tajemník Pompeo Rusku šedesátidenní lhůtu s tím, že Spojené státy přestanou dodržovat povinnosti vyplývající z této smlouvy, pokud ji Rusko nezačne opětovně plnit (Anderson 2018). Zcela předvídatelně Moskva odmítla, že by její zbrojní systémy narušovaly ustanovení smlouvy, a rozmístění raket před vypršením únorového termínu nezměnila. Reakci USA vyvolala i destabilizační činnost Moskvy na Ukrajině. Vojenská pomoc Trumpovy administrativy na podporu ukrajinského národního boje proti separatistickým silám, podporovaným Ruskem, předčila Obamu. V prosinci 2017 byly dodány odstřelovací pušky a další malé zbraně. Dále v dubnu 2018 dodala administrativa 210 raket a 37 odpalovacích zařízení protitankových střel Javelin a v roce 2019 schválil Kongres na pomoc Ukrajině nákup dalších smrtících zbraní v hodnotě

250 milionů USD. Zvláštní zástupce USA pro Ukrajinu Kurt Volker uvedl, že Spojené státy „uvažují o vzdušné obraně“ a další podpoře ukrajinských vzdušných sil a námořnictva (Rogin 2017; Boger 2018). Dále v červenci 2018 Ministerstvo obrany uvolnilo 200 milionů USD na nesmrtící obranné prostředky pro Ukrajinu (Bowden 2018; Browne 2018). Na základě zákona z roku 2018 o prostředcích pro státní a zahraniční operace schválil Kongres Spojených států s podporou Trumpovy administrativy 420,7 milionů USD ekonomické pomoci Ukrajině, což je o 10 milionů USD více než v roce 2017 (Senátní komise pro prostředky 2018).

Od nástupu Trumpa do úřadu se jednotky USA účastní s Ukrajinci různých vojenských tréninkových cvičení, například cvičení vzdušných sil Rapid Trident v září 2017 a Clear Sky v říjnu 2018 (Browne 2017; RFE/RL 2018). To vše na pozadí neustálého Putinova úsilí oslabit a rozdělit Ukrajinu. Ve zjevném rozporu s vlastní tvrdou politikou Moskvy vůči Ukrajině Spojené státy neprovedly žádnou odvetnou akci proti Moskvě poté, co ruské lodě zajaly tři ukrajinská plavidla v Černém moři v rámci snahy o ekonomickou izolaci východní části země. To ukazuje neustálé obtíže při analyzování reakcí Trumpovy administrativy, které jsou trvale nedostačující. Stejně tak se jedná o určité podrývání zahraniční politiky USA, když prezident zpochybňuje, tak jak to udělal na summitu v Helsinkách, závěry zpravodajské komunity, že se Rusko vměšovalo do voleb v USA. Zdá se tedy, že administrativa provádí vůči Rusku dvojí politiku, jak napovídá název této části příspěvku. Tento rozpor způsobuje, že ani jedna z politik není celkově účinná.

Administrativa využívá donucovacích opatření a ekonomických sankcí jako hlavních prostředků reakce na bezprostřední problémy. Ministerstvo financí například uvalilo sankce na subjekty spojované s kybernetickým útokem jménem ruských vojenských a zpravodajských služeb a Ministerstvo spravedlnosti vzneslo obvinění vůči subjektům pracujícím na narušování politického systému USA. V říjnu 2018 zahájilo Kybernetické velitelství Armády Spojených států (U.S. Cyber Command) operace za účelem odrazení ruských operativců od vměšování se do politického systému USA. Nicméně snaha učinit Rusko odpovědným za jeho agresi a podvratnou činnost není plně účinná kvůli prezidentově odporu uplatnit osobní tlak na jeho ruský protějšek a následně odmítání Moskvy změnit své chování a škodlivou činnost. To brání Trumpově schopnosti provádět adekvátní zahraniční politiku, což se dotýká zejména ohrožených spojenců USA na ruské periferii. Administrativa dodala v roce 2018 protitankové zbraně do Gruzie a provedla s Gruzínci významná vojenská cvičení k 10. výročí ruské invaze v roce 2008. V dubnu 2018 hostil prezident Trump v Bílém domě prezidenty Estonska, Lotyšska a Litvy, kde oznámil balíček vojenské podpory v hodnotě přesahující 160 milionů USD, účast vojenských jednotek USA na mezinárodních cvičeních a financování boje proti dezinformační kampani Moskvy. Prezident nachází spolehlivé spojence ve střední Evropě, zejména v Česku. Střední Evropě vládnou populisté a jak český premiér Andrej Babiš, tak český prezident Miloš Zeman mají s Trumpem mnoho společného. Považují se za outsidersy a jsou kritiky EU. Zeman verbálně podpořil Trumpa, ještě když byl prezidentským kandidátem, a tito muži mají společně upřednostňování prezidenta Putina. V osobní rovině má Trump dobré vztahy

s Babišem. Při jejich schůzce 7. března 2019 si vzájemně složili komplimenty. V Oválné pracovně ocenil Trump Babiše i Česko a uvedl, že tato východoevropská země je „bezpečná“ a má „silnou armádu“. Babiš uvedl, že má podobný plán vrátit Česku bývalou slávu. Trump, Babiš a Zeman jsou známí svojí rozdělující, nacionalistickou a protiimigrační rétorikou. Vzhledem k Trumpově antagonismu vůči lídrům v západní Evropě a vstřícnosti vůči pravicově orientovaným populistickým lídrům střední Evropy, kteří narušují status quo Západu, jde přímo o symbolické propojení.

## **Závěr**

Trump i nadále překračuje obecně přijímané normy, porušuje tradice a reaguje na vnímané pohrdání, urážky, hrozby nebo provokace po svém. Prezidentovy kroky jsou často prudké, neinformované a chaotické. Jádrem poselství jeho zahraniční politiky je, že Spojené státy se už dále nenechají využívat ani přáteli, ani nepřáteli v zahraničí. Trump, o kterém se dobře ví, že dovede využívat náhlých změn při jednáních, se zdá být extrémně dobře připraven zaujmout tvrdé vyjednávací pozice v rámci taktického postupu. To ovšem není patrné u Ruska, kde jsou prezidentova obdivná slova na adresu jeho ruského protějšku kompenzována tvrdým přístupem jeho administrativy vůči Rusku. Vycházejíc z politiky za Obamovy éry přidala Trumpova administrativa další sankce, vyhostila ruské diplomaty a dodala smrtící zbraně na Ukrajinu.

V konečném součtu je pak výsledkem nesourodá politika vůči Rusku a nedostačující odvetná opatření. Přesněji řečeno, americká politika obecně propaguje národní zájmy USA ve vztahu k Rusku ohledně významných otázek a oblastí. A do jaké míry ovlivňují pilíře národních zájmů USA, zahraniční politika a státnictví Trumpovo osobní chování a oficiální americkou politiku? Vypadá to, že účinek je téměř nulový. Existuje politika administrativy a pak je tu prezident. Podíváme-li se podrobně na seznam odvetných opatření, nebylo Rusko potrestáno ani zdaleka dostatečně za svoje masivní vměšování se do volebního procesu v USA ani za své nesčetné destabilizující aktivity v Eurasii a dále (Dobbins, Shatz a Wyne 2018).<sup>45</sup> Ruský prezident Putin je jednoznačně rozhodnut podkopat pozici a vliv USA na celém světě. Prezident USA nereaguje účinně. Za Donalda Trumpa mají Spojené státy vůči Rusku dvojí politiku: to, co prezident říká, a to, co administrativa dělá. Za těchto okolností tedy ke sblížení s Moskvou pravděpodobně nedojde a realita naznačuje spíše návrat k souboji velmocí.

## **Doporučení:**

- Znovuobnovit konsenzus evropských spojenců. Vnímání toho, že prezident prokazuje speciální úctu Vladimíru Putinovi, je ve vztahu k transatlantickým spojencům kontraproduktivní. Je naprosto zásadní

---

<sup>45</sup> Zpráva uvádí, že „Spojeným státům trvá dlouho, než zbudují efektivní obranu nebo zavedou strategii věrohodného odstrašování“ vůči ruskému vměšování se do volebních procesů na Západě a že „budování společné reakce Západu na tuto hrozbu je obtížné“.

uznat základní pravdu o represích prezidenta Putina doma a jeho agresi v zahraničí v reálném světě i kybernetické oblasti. Evropští spojenci potřebují ujištění, a ne pouze slova, a už vůbec ne malicherné rozpory. Nejzřetelněji je to patrné v rámci NATO, ale na bilaterální úrovni mezi USA a jednotlivými evropskými státy může být dosaženo mnoha úspěchů, jak je vidět v případě pobaltských států a potenciálně také ve střední Evropě.

- Navrhnout komplexní strategii, podpořenou prezidentem Trumpem. Dokumenty administrativy týkající se národní strategie mohou sloužit jako návod. Prohlášení prezidenta Trumpa naznačují zmatek. Administrativa by měla připravit komplexní strategii vůči Rusku, která vysvětluje očekávání ve vztazích mezi USA a Ruskem. Účinnost nové strategie bude záviset na jasné prezidentově podpoře. Kongres požadoval podobnou strategii pro Čínu a měl by postupovat stejně i v případě Ruska.
- Povolat Rusko k odpovědnosti za porušování lidských práv. Je jasné, že lidská práva jsou i nadále jedním z neúčinnějších nástrojů tlaku Washingtonu, protože Kreml nesouhlasí s přijetím Magnitského zákona ani Globálního Magnitského zákona. Prezident Trump a státní tajemník Mike Pompeo by měli upozorňovat na zjištěné popravky bez řádného soudu a/nebo nezákonné věznění oponentů režimu na veřejnosti i při širších bilaterálních jednáních.
- Prezident Trump má jedinečnou příležitost zúročit osobní dobrou pověst u klíčových spojeneckých evropských národů. Ideální je Česko díky svému prezidentovi a osobnímu vztahu premiéra s prezidentem USA. Narušení statu quo Západu je tedy více než jen symbolické – je v něm potenciál stát se strategií zahraniční politiky.





# Závěr

Lucie Tungul



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies





V naší publikaci *Ekonomika, politika a Evropa. Pravicová řešení politických výzev pro rok 2020* jsme se zabývali vybranými aspekty společenské odpovědnosti z pohledu české a evropské pravicové politiky. Identifikace a analýza zásadních lokálních, regionálních, národních a globálních trendů je základem pro pochopení jejich jednotlivých aspektů, ale i dopadů na jednotlivce a celou společnost. Ukazuje občanům, firmám i státu, jak přispět ke zdravé ekonomice a stabilní společnosti, která svou prosperitu postaví na pochopení a respektu ke své minulosti, jakkoliv komplikované a mnohdy negativní, stejně jako na budoucnosti, jež nebude muset splácet náš současný život na dluh. To se týká nejen veřejných financí, školství nebo životního prostředí, ale i pevných zahraničněpolitických závazků a politických rozhodnutí, která budou respektovat demokratické principy vlády zákona a boje proti tyranii většiny při zajištění otevřené, bezpečné a inkluzivní společnosti.

Z pohledu pravicových a středopravých stran dochází autoři této publikace k několika doporučením. Z pohledu demokratického zřízení je potřeba podporovat občanskou angažovanost jako protiváhu populismu a sklonům k autoritářství, které nabízejí zdánlivě jednoduchá řešení. Česká pravice je silně fragmentovaná, podobně jako česká demokratická levice čelí krizi identity, do jisté míry ztratila vazbu na své voliče, se kterými se sice mnohdy shoduje v rámci programových cílů, ale nedokáže je přesvědčit, že zná odpovědi na zásadní problémy, jež střední třída, hlavní jádro jejích voličů, řeší v obavách o svou přítomnost, ale hlavně o svou budoucnost. Tento „misfit“ (nesoulad)<sup>46</sup> následně vede k podpoře populismu a velké vnitrosystémové a vněsystémové volatilitě voličů (Charvát a Maškarinec 2019).

V rámci boje o demokracii je ale nutné chápat i vnější hrozby, které se snaží oslabit národní demokracie západních zemí, mezi něž se Česko posledních 30 let řadí. K tomuto cíli je nutné dále podporovat členství ČR v klíčových mezinárodních organizacích, zejména v Evropské unii a NATO. Jak nebezpečné je pro ekonomickou a politickou stabilitu země zpochybňování významu členství v těchto organizacích, jasně ukazuje současný vývoj ve Spojeném království. Česko svým hlasitým odmítáním solidarity s členskými zeměmi EU a neplněním závazků vůči NATO ztrácí pozici spolehlivého partnera a jeho vyjednávací role tím zásadně klesá, navzdory důkazům, že v reálné politice jsou jeho zájmy a zájmy partnerů mnohdy podobné a Česko je tiše podporuje. Je zásadní otázkou českých národních zájmů být v jádru členů těchto organizací a skrze spolupráci ovlivňovat jejich politiku v souladu s českými národními zájmy.

Dnešní vnější hrozby jsou do značné míry spojené s využíváním technologií k propagandě, která se nesnaží přesvědčit občany o své pravdě, ale o neexistenci pravdy, a podkopává tak důvěru v systém jako takový. Spolu s ekonomickými výzvami změn na trhu práce a v podnikatelském prostředí je zásadní formou dlouhodobě udržitelného a úspěšného boje proti zvyšující se nerovnosti ekonomické, společenské i politické moderní vzdělávací systém, který nebude rezignovat na znalosti, ale zároveň bude budovat dovednosti, aby lidé ve velmi rychle se měnícím světě mohli reagovat nejen na nové potřeby trhu, ale také na hrozby, jež s sebou nové technologie přináší. Takový vzdělávací systém pomůže vybudovat

---

<sup>46</sup> Koncept nesouladu je přejat z teorie europeizace. Pro analýzu „nesouladu“ v provádění politiky nebo „nesouladu“ v domácích strukturách v rámci teorie europeizace viz například Berglund, S. (2019).

konkurenceschopnou ekonomiku stojící na inovacích a spolu s odpovědnou reformou důchodového systému zajistí udržitelnou a odpovědnou prosperitu pro současnou střední třídu i její budoucí generaci, jež dnes čelí silným existenčním tlakům.

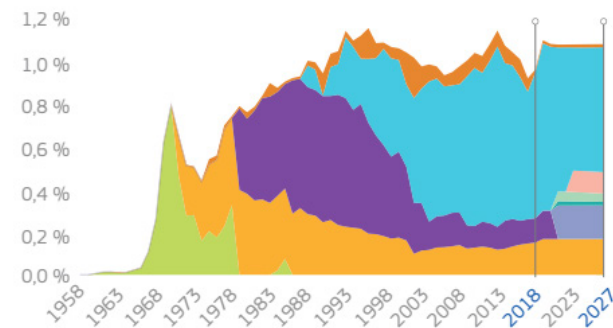
Do diskuse o budoucí podobě těchto politik by měla být zapojena nejen odborná, ale i široká veřejnost, reformy a jejich jednotlivé kroky je potřeba srozumitelně komunikovat. Na zásadních principech by se měly shodnout všechny pravicové a středopravé strany bez ohledu na rozdíly v navrhovaných specifických krocích a jejich přijetí by nemělo být nástrojem politického boje. Jednotlivé strany by mohly spolupracovat při rozdělení témat, kterým by se podle svého historického zaměření mohly věnovat. Jelikož se jedná o strany střední a malé, nemají dostatečné kapacity k pokrytí všech těchto velmi komplexních problémů a mohly by formou dělby práce oslovit různé segmenty voličů střední, ale i vyšší třídy, kteří se tradičně řadí mezi jejich voliče.

Zásadním střetem dnešní české (a do jisté míry i evropské) politické scény není boj demokratické pravice a demokratické levice, ale boj proti populismu a extremismu spolu s bojem proti občanské netečnosti a podkopávání principů liberální demokracie. Odpovědná společnost stojící na odpovědnosti jednotlivce je jedním ze zásadních elementů udržitelného rozvoje. Funkční demokratický stát je jako vyvážený ekosystém, který zvládne i sérii jednotlivých vnitřních a vnějších šoků, ale každá zásadní nerovnováha ho může nezvratně poškodit. Závisí na něm zdraví společnosti a ekonomiky, ke svému fungování potřebuje sebevědomé, aktivní a odpovědné občany, kteří politiky vnímají jako partnery, a ne jako nepřátele. Znovuvybudování pocitu důvěry a sdílené odpovědnosti, jež současné české společnosti a politice chybí, bude největší výzvou české demokracie. Další kroky českých pravicových a středopravých stran by měly směřovat k podpoře odpovědného vládnutí a odpovědného občanství, které se zaměří na prvky spojující do jisté míry fragmentovanou společnost, a nezbytné reformy podpoří ve formě, jež posílí víru, že budoucnost bude asi jiná, než jsme si mysleli, ale nemusí znamenat nezvratný a úplný konec světa, jak ho známe.

## Příloha 1 – Vývoj zdrojů rozpočtu EU

### Vývoj zdrojů příjmů rozpočtu EU

% HND



Finanční příspěvky

Tradiční vlastní zdroje (hlavně cla)

Vlastní zdroj vypočítaný ze statistického základu daně z přidané hodnoty

Ostatní (přebytek, pokuty, ...)

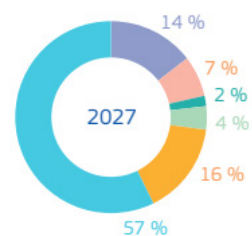
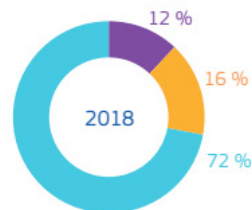
Vlastní zdroj z hrubého národního důchodu (příspěvek z HND)

Vlastní zdroj ze společného konsolidovaného základu daně z příjmů právnických osob

Vlastní zdroj z výnosů z dražeb v rámci systému EU pro obchodování s emisemi

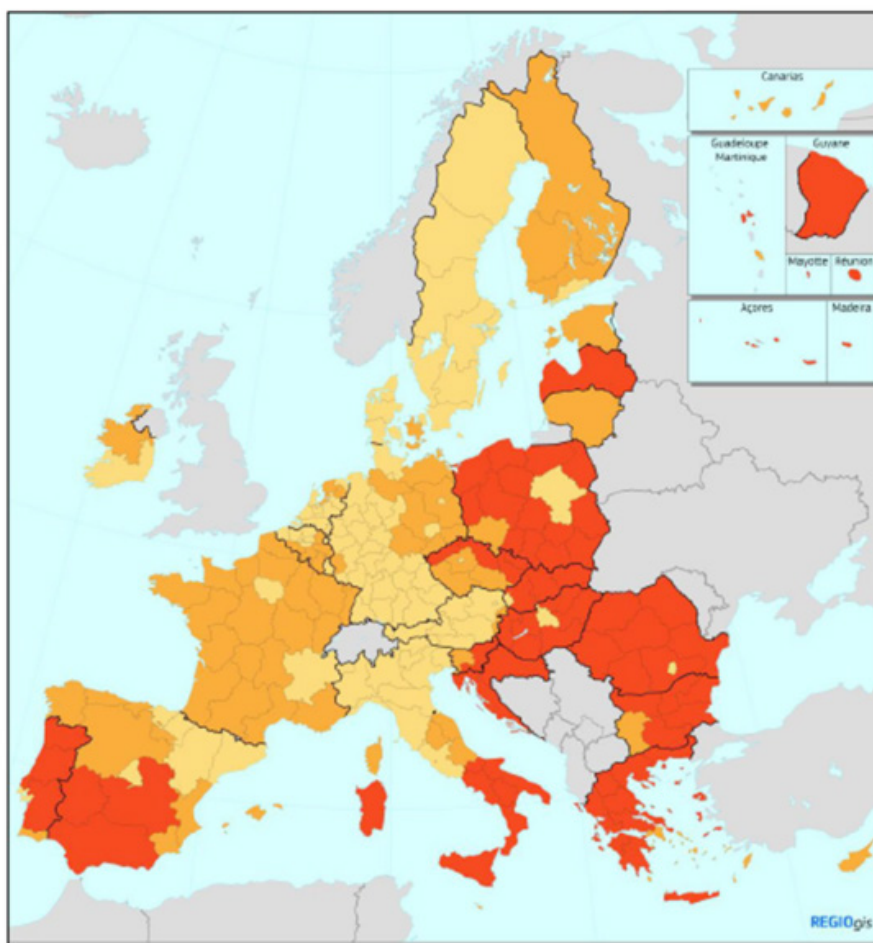
Vlastní zdroj z nerecyklovaných plastových obalových odpadů

Vlastní zdroj vypočítaný ze zjednodušeného základu daně z přidané hodnoty



Zdroj: Evropská komise 2018c

## Příloha 2 – Nová mapa regionální způsobilosti pro období 2021+



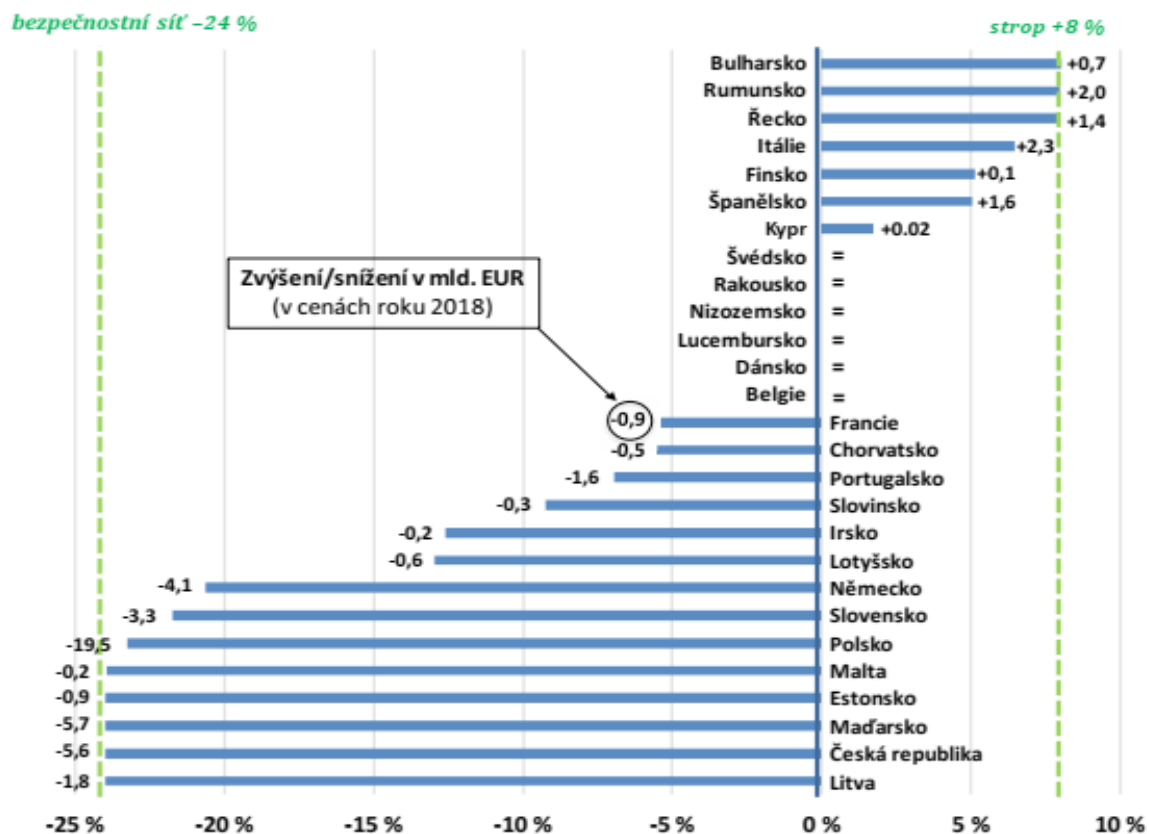
HDP na obyvatele (PPS) podle regionů NUTS 2, průměr 2014–2015–2016  
Index, EU-27 = 100

- < 75 % (méně rozvinuté regiony)
- 75 %–100 % (přechodové regiony)
- > = 100 % (rozvinutější regiony)

Zdroj: Evropský účetní dvůr 2019.

Příloha 3 – Navržené přiděly členským státům na období 2021–2027 ve srovnání s obdobím 2014–2020

**Obrázek 3 – Příděly členským státům na období 2021–2027 ve srovnání s obdobím 2014–2020 (v cenách roku 2018)**



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

Zdroj: Evropský účetní dvůr 2019.





# Literatura



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies





Anderson, S., 2018. What's Happening With the INF Treaty?. *Lawfare*, 13. prosince 2018. [online]. Dostupné na: <http://lawfareblog.com/whats-happening-inf-treaty> (3. října 2019).

Arendtová, H., 1994. *Krise kultury*. Praha: Mladá fronta.

Arroyo, H. T., 2019. Using EU Aid to Address the Root Causes of Migration and Refugee Flows. [online]. Dostupné na: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/61108> (29. srpna 2019).

Baker, P., 2019. Why Did Soviets Invade Afganistan? Documents Offer History Lesson for Trump. *New York Times*, 29. ledna 2019. [online]. Dostupné na: <http://nytimes.com/2019/01/29/us/politics/afghanistan-trump-soviet-union.html> (18. července 2019).

Balík, S. a kol., 2013. *Krajské volby 2012*. Brno: MUNIPress.

Ballhaus, R., 2018. Trump Questions Finding of Russia's 2016 Meddling As He Appears with Putin. *Wall Street Journal*, 16. července 2018. [online]. Dostupné na: <http://wsj.com/articles/trump-blames-u-s-for-poor-relations-with-moscow-1531732220> (18. července 2019).

Barnard, C., a Leinarte, E., 2018. Mixed Agreements? UK in a Changing Europe. 22. března 2018. [online]. Dostupné na: <https://ukandeu.ac.uk/explainers/mixed-agreements/> (26. srpna 2019).

Beranová, M., Tabas, J., a Vavřina, J., 2016. Key Aspects of Competitiveness: Focus on European Small and Medium-Sized Enterprises. In: Huber, P., Nerudová, D., a Rozmahel, P., ed. *Social Inclusion and Sustainability in a Diverse European Union: Perspectives from Old and New Member States*. Cham: Springer Switzerland. 121–143.

Berglund, S., 2019. *Putting Politics into Perspective: A Study of the Implementation of EU Public Utilities Directives*. Eburon Academic Publishers 2009.

Bernard, J., a Kostelecký, T., 2014. Prostorový kontext volebního chování – jak působí lokální a regionální prostředí na rozhodování voličů. *Sociologický časopis*, 50 (1), 3–28.

Blackwill, R. D., a Gordon, P. H., 2018. *Containing Russia: How to Respond to Moscow's Intervention in U.S. Democracy and Growing Geopolitical Challenge*. New York: Council on Foreign Relations.

Borger, J., 2018. U.S. Ready to Boost Arms Supplies to Ukraine Naval and Air Forces, Envoy Says. *Guardian*, 1. září 2018. [online]. Dostupné na: <http://theguardian.com/world/2018/aug/31/ukraine-kurt-volker-us-arms-supplies> (18. července 2019).

Bowden, J., 2018. U.S. to Provide Additional \$200M in Defensive Aid to Ukraine. *Hill*, 20. července 2018. [online]. Dostupné na: <http://thehill.com/policy/defense/398123-us-to-provide-additional-200-million-in-defensive-aid-to-ukraine> (18. července 2019).

Browne, R., 2018. U.S. Releases \$200 Million in Defensive Aid to Ukraine as Moscow Seeks Better Ties. *CNN*, 20. července 2018. [online]. Dostupné na: <http://cnn.com/2018/07/20/politics/us-defensive-aid-ukraine/index.html> (18. července 2019).

Brusenbauch Meislová, M., 2017. A Breath of Fresh Air, or the Winds of Change? CFSP after Brexit and Strategic Challenges for the Czech Republic. *Europeum*. [online]. Dostupné na: <http://www.europeum.org/articles/detail/1729/a-breath-of-fresh-air-or-the-winds-of-change-cfsp-after-brexit-and-strategic-challenges-for-the-czech-republic> (26. srpna 2019).

Brusenbauch Meislová, M., 2019. Centenary Celebrations Meet a Farwell Party: British-Czech Bilateral Relations in the Times of Brexit. *The British Journal of Politics and International Relations*.

Carone, G., Eckefeldt, P., Giamboni, L., Laine, V. a Pamies Sumner, S., 2016. Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead. European Commission Discussion Paper 042/2016. *Macroeconomic Issues*, 25 (6/2017), 24-30.

Churchill, W., 1939. „Nejsem schopný předvídat jednání Ruska. Rusko je hádanka v nitru záhady zabalená do tajemství.“ *BBC*, 1. října 1939.

Cîrlig, C-C., 2019. Brexit: Understanding the Withdrawal Agreement and Political Declaration. European Parliament. Březen 2019. [online]. Dostupné na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635595/EPRS\\_BRI\(2019\)635595\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635595/EPRS_BRI(2019)635595_EN.pdf) (26. srpna 2019).

Cîrlig, C-C., a Puccio, L., 2018. The Future Partnership between the European Union and the United Kingdom. European Parliament. Září 2018. [online]. Dostupné na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/628220/EPRS\\_STU\(2018\)628220\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/628220/EPRS_STU(2018)628220_EN.pdf) (26. srpna 2019).

Coats, D., 2019. *Worldwide Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*. Office of the Director of National Intelligence. [online]. Dostupné na: <https://www.csiac.org/reference-doc/worldwide-threat-assessment-of-the-us-intelligence-community/> (26. srpna 2019).

Czech Fiscal Council, 2018. *Report on the Long-Term Sustainability of Public Finances 2018*. [online]. Dostupné na: <https://unrr.cz/wp-content/uploads/2019/02/zpravaAJ.pdf> (3. října 2019).

Červenka, J., 2011. Stranický systém v restrukturalizaci? Volby 2010 v kontextu percepce politiky a politických stran českou veřejností. *Naše společnost*, 9 (2), 44–59.

Česká správa sociálního zabezpečení, 2018. *Statistická ročenka z oblasti důchodového pojištění*. [online]. Dostupné na: <https://www.cssz.cz/documents/20143/99587/Statistická%20ročenka%20z%20oblasti%20důchodového%20pojištění%20za%20rok%202017.pdf/86f4306b-31cd-370d-eb6a-03b88eec1d6c> (5. září 2019).

ČŠI., 2018. *Současné nastavení RVP zhoršuje kvalitu vzdělávání v ČR*. [online]. Dostupné na: <https://www.csicr.cz/cz/Aktuality/Soucasne-nastaveni-RVP-zhorsuje-kvalitu-vzdelavani> (11. srpna 2019).

Daadler, I. H., 2017. Responding to Russia's Resurgence. *Foreign Affairs*, November/December 2017. [online]. Dostupné na: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2017-10-16/responding-russias-resurgence> (18. července 2019).

Deegan-Krause, K., a Haughton, T., 2010. A Fragile Stability: The Institutional Roots of Low Party System Volatility in the Czech Republic, 1990–2009. *Politologický časopis/Czech Journal of Political Science*, 17 (3), 227–241.

Dobbins, J., Shatz, H.J., a Wyne, A., 2018. Russia Is a Rogue, Not a Peer; China Is a Peer, Not a Rogue. *The RAND*, 2019 [online]. K dispozici na <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE310.html> [18. července 2019], 9–10.

Drea, E., 2019. Méně obyčejný život? Střední třída v éře nespokojenosti: Tungul, L. a kol. *Střední třída na křižovatce*. Praha: TOPAZ. 73-78

Durrant, T., a kol., 2019. Negotiating Brexit: Preparing for Talks on the UK's Future Relationship with the EU. Institute of Government, duben 2019. [online]. Dostupné na: [https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/negotiating-brexite-preparing-talks-uk-future-relationship-eu-FINAL\\_1.pdf](https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/negotiating-brexite-preparing-talks-uk-future-relationship-eu-FINAL_1.pdf) (26. srpna 2019).

Dvořák, D., 2017. Vzdělávací obsah: ukazují Bernsteinova teorie a sociální realismus cestu z krize? *Pedagogika*, 67(3), 203-218.

Dvořák, D. a kol., 2018. *Kurikulum školního vzdělávání. Zahraniční reformy v 21. století*. Praha: Univerzita Karlova.

Elert, N., Henrekson, M., a Stenkula, M., 2017. *Institutional Reform for Innovation and Entrepreneurship: An Agenda for Europe*. Berlín: Springer International Publishing.

European Commission, 2018. *The Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*. [online]. Dostupné na: [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en) (5. září 2019).

European Commission, 2019a. Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2019 National Reform Programme of the Czech Republic and Delivering a Council Opinion on the 2019 Convergence Programme of the Czech Republic. [online]. Dostupné na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10156-2019-INIT/en/pdf> (5. září 2019).

European Commission, 2019b. *Fiscal Sustainability Report 2018*. [online]. Dostupné na: [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/fiscal-sustainability-report-2018\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/fiscal-sustainability-report-2018_en) (5. září 2019).

Eurostat, 2019a. Community Innovation Survey: Latest Results. [online]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190312-1> (31. července 2019).

Eurostat, 2019b. Glossary: Community Innovation Survey (CIS). [online]. Dostupné na: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Community\\_innovation\\_survey\\_%28CIS%29](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Community_innovation_survey_%28CIS%29) (2. srpna 2019).

Evropská komise, 1995-2019. *The Small Business Act for Europe*. [online]. Dostupné na: [https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act_en) (31. července 2019).

Evropská komise, 2018a. Moderní rozpočet pro Unii, která chrání, posiluje a brání. Víceletý finanční rámec na období 2021-2027. [online]. Dostupné na: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0011.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF) (1. srpna 2019).

Evropská komise, 2018b. Rozpočet EU pro budoucnost: Regionální rozvoj a soudržnost. [online]. Dostupné na: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-new-framework-glance\\_cs.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-new-framework-glance_cs.pdf) (1. srpna 2019).

Evropská komise, 2018c. Rozpočet EU pro budoucnost. Modernizace příjmové strany rozpočtu EU. [online]. Dostupné na: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d94c9a87-5269-11e8-be1d-01aa75ed71a1/> (1. srpna 2019).

Evropská komise, 2018d. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu plus, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro správu hranic a víza. [online]. Dostupné na: <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/KOHEZNI-POLITIKA-PO-ROCE-2020/Aktuality/Evropska-komise-zverejnila-oficialni-cesky-preklad> (1. srpna 2019).

Evropský účetní dvůr, 2019. Rychlý přezkum: Rozdělení prostředků na politiku soudržnosti na období 2021–2027 mezi členské státy. [online]. Dostupné na: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RRCR\\_COHESION/RRCR\\_COHESION\\_CS.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RRCR_COHESION/RRCR_COHESION_CS.pdf) (1. srpna 2019).

Fjodorov, J., 2017. Válka na Ukrajině. In: Šír, J., a kol. *Ruská agrese proti Ukrajině*. Praha: Karolinum.

Flegenheimer, M., 2018. Would It or Wouldn't It Be Russia: Trump Goes Double Negative. *New York Times*, 17. července 2018. [online]. Dostupné na: <http://nytimes.com/2018/07/17/us/politics/trump-putin-russia.html> (18. července 2019).

Gardiner, H., 2018. U.S. to Issue New Sanctions on Russia Over Skripals' Poisoning. *New York Times*, 8. srpna 2018. [online]. Dostupné na: <http://nytimes.com/2018/08/08/world/europe/sanctions-russia-poisoning-spy-trump-putin.html> (18. července 2019).

Gerard, M., 2019. Reform Options for Mature Defined Benefit Pension Plans: The Case of the Netherlands. IMF Working Paper 22/2019. [online]. Dostupné na: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/01/25/Reform-Options-for-Mature-Defined-Benefit-Pension-Plans-The-Case-of-the-Netherlands-46542> (5. září 2019).

Globsec, 2019. Generation Trends. [online]. Dostupné na: <https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2019/01/Generation-Trends.pdf> (4. října 2019).

Gora, M., 2013. Political Economy of Pension Reforms: Selected General Issues and the Polish Reform Case. *IZA Journal of Labour and Development*, 2013 (2), 2.

Graham, A., 2018. The Myth of the Liberal Order. *Foreign Affairs*, July/August 2018. [online]. Dostupné na: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-06-14/myth-liberal-order> (18. července 2019).

Greenberg, S., B., 1996. *Middle Class Dreams: The Politics and Power of the New American Majority*. Yale University Press.

Hanley, S., 2012. Dynamics of New Party Formation in the Czech Republic 1996–2010: Looking for the Origins of a „Political Earthquake“. *East European Politics*, 28 (2), 119–143.

Havelka, M., 2016. „Apolitics“, „Anti-politics“, „Nonpolitical Politics“ and „Sub-politics“ as Threats and Challenges. *Sociální Studia* 13 (1), 9-22.

Havlík, V., a Voda, P., 2016. The Rise of New Political Parties and Re-Alignment of Party Politics in the Czech Republic. *Acta Politologica*, 8 (2), 119–144.

Henley, J., a Roberts, D., 2016. Reality Check: Will It Take 10 Years to Do a UK-EU Trade Deal Post Brexit? *Guardian*. 15. prosince 2016. [online]. Dostupné na: <https://www.theguardian.com/politics/2016/dec/15/reality-check-will-it-take-10-years-to-do-a-uk-eu-trade-deal-post-brexit> (26. srpna 2019).

Hloušek, V., a Kopeček, L., 2008. Cleavages in the Contemporary Czech and Slovak Politics Between Persistence and Change. *East European Politics and Societies and Cultures*, 22 (3), 518–552.

HM Government, 2018. The Future Relationship Between the United Kingdom and the European Union. [online]. Dostupné na: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/786626/The\\_Future\\_Relationship\\_between\\_the\\_United\\_Kingdom\\_and\\_the\\_European\\_Union\\_120319.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/786626/The_Future_Relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union_120319.pdf) (26. srpna 2019).

Holzmann, R., 2012. Global Pension Systems and Their Reforms: Worldwide Drivers, Trends, and Challenges. IZA Discussion Paper No.6800. Srpen 2012. [online]. Dostupné na: <http://ftp.iza.org/dp6800.pdf> (5. září 2019).

House of Lords, 2018. UK-EU Relations after Brexit. European Union Committee, 17th Report of Session 2017–19. [online]. Dostupné na: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldeucom/149/149.pdf> (26. srpna 2019).

Charvát, J., 2012. Vývoj hlavních politických stran a stranického systému v České republice. In: Bureš, J. a kol. *Česká demokracie po roce 1989: Institucionální základy českého politického systému*. Praha: Grada. 231–378.

Charvát, J., a Just, P., 2016. *Krise politického stranictví a noví straníční aktéři v české politice*. Praha: Metropolitan University Prague Press.

Charvát, J., a Maškurinec, P., 2019. Střední třída a proměny volebního chování. In: Tungul, L. a kol. *Střední třída na křižovatce*. Praha: 61-72.

Jackson, R., 2017. Voluntary Pensions in Emerging Markets: New Strategies for Meeting the Retirement Security Challenges. The Global Aging Institute. [online]. Dostupné na: <https://www.globalaginginstitute.org/assets/client-assets/common/downloads/publications/2017-Voluntary-Pensions-in-Emerging-Markets-EN.pdf> (5. září 2019).

Jeřábek, J. a kol., 2007. *Rámcový vzdělávací program pro gymnázia*. Praha: VÚP.

Kádner, O., 1923. *Dějiny pedagogiky III*. Praha: Unie.

Kališková, K., 2017. Podpora rodin s dětmi: daně, dávky a veřejné služby. Institut IDEA CERGE-EI. [online]. Dostupné na: [https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA\\_Studie\\_7\\_2017\\_Podpora\\_rodin\\_s\\_detmi/files/downloads/IDEA\\_Studie\\_7\\_2017\\_Podpora\\_rodin\\_s\\_detmi.pdf](https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_7_2017_Podpora_rodin_s_detmi/files/downloads/IDEA_Studie_7_2017_Podpora_rodin_s_detmi.pdf) (5. září 2019).

Kasper, T., a Kasperová, D., 2008. *Dějiny pedagogiky*. Praha: Grada.

Kissinger, H., 2016. *Uspořádání světa, státní zájmy, konflikty a mocenská rovnováha*. Praha: Prostor.

Kočí, P., Zlatkovský, M., a Cibulka, J., 2019. Unikátní výzkum: česká společnost se nedělí na dva tábory, ale do šesti tříd. Zjistěte, do které patříte vy. Český rozhlas. [online]. Dostupné na [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/ceska-spolecnost-vyzkum-tridy-kalkulacka\\_1909171000\\_zlo](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/ceska-spolecnost-vyzkum-tridy-kalkulacka_1909171000_zlo) (3. října 2019)

Kolář, Z., 2012. *Výkladový slovník*. Praha: Grada.

Kosíková, V. 2008. Kritéria evaluace vyučovacího procesu. Metodický Portál: Články. [online]. Dostupné na: <http://clanky.rvp.cz/clanek/c/g/2474/KRITERIA-EVALUACE-VYUCOVACIHOPROCESU.html> (11. srpna 2019).

Kunc, J., 2000. *Stranické systémy v re/konstrukci*. Praha: Sociologické nakladatelství.

Liessmann, K. P., 2015. *Hodina duchů: praxe nevzdělanosti: polemický spis*. Praha: Academia.

Linek, L., a Lyons, P., 2013. *Dočasná stabilita? Volební podpora politických stran v České republice v letech 1990–2010*. Praha: Sociologické nakladatelství.

Martinovičová, D., Konečný, M., a Vavřina, J., 2019. *Úvod do podnikové ekonomiky*. 2. vyd. Praha: Grada.

Maškarinec, P., 2017. A Spatial Analysis of Czech Parliamentary Elections, 2006–2013. *Europe-Asia Studies*, 69 (3), 426–457.

May, T., 2017. The Government's Negotiating Objectives for Exiting the EU: PM Speech. UK Government, 17. ledna 2017. [online]. Dostupné na: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech> (26. srpna 2019).



McCaskill, N. D., 2016. Trump: It's Time 'To Move On' From Claims of Russian Interference in Election. *Politico*, 29. prosince 2016. [online]. Dostupné na: <http://politico.com/story/2016/12/trump-russian-cyberattacks-intelligence-233045> (18. července 2019).

Ministerstvo obrany České republiky, 2019. Resortní rozpočet. [online]. Dostupné na: <http://www.mocr.army.cz/finance-a-zakazky/resortni-rozpocet/resortni-rozpocet-5146/> (4. října 2019).

Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, 2019. Vláda schválila plán rozvojové pomoci i náš příspěvek na obnovu Sýrie. 26. srpna 2019. [online]. Dostupné na: [https://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti\\_a\\_media/tiskove\\_zpravy/x2019\\_08\\_26\\_vlada\\_schvalila\\_plan\\_rozvojove\\_pomoci.html](https://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/tiskove_zpravy/x2019_08_26_vlada_schvalila_plan_rozvojove_pomoci.html) (29. srpna 2019).

Ministry of Finance of the Czech Republic, 2018. The Methodology of Pension Projections of the Czech Republic. [online]. Dostupné na: <https://www.mfcr.cz/en/statistics/methodology/2018/the-methodology-of-pension-projections-33703> (5. září 2019).

Mušálková, V., 2019. 20 let ČR v NATO: Oslava s dávkou sebereflexe. *Respekt*, 11. 3. 2019 [online]. Dostupné na: <https://www.respekt.cz/externi-hlasy/20-let-cr-v-nato-oslava-s-davkou-sebereflexe> (4. října 2019).

National Security Strategy of the United States of America. The White House, 17. prosince 2017. [online]. Dostupné na: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (18. července 2019).

OECD, 2018. *Education at a Glance 2018*. [online]. Dostupné na: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2018-en.pdf?expires=1564588999&id=id&accname=ocid56014292&checksum=D6F33D78954B98B-C1091E5D9CA8ECE3E> (11. srpna 2019).

OECD, 2019. Pension Fund Assets in the OECD Area Decline in 2018. Pension Funds in Figures. [online]. Dostupné na: <http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/globalpensionstatistics.htm> (5. září 2019).

Pink, M., a Eibl, O., 2018. The 2016 Czech Regional Elections: Without Real Regional Parties or Voters' Interest. *Regional & Federal Studies*, 28 (3), 353–365.

Pink, M., a Voda, P., 2012. *Volební mapy České a Slovenské republiky po roce 1993: Vzorce, trendy, proměny*. Brno: Centrum pro studium demokratické kultury.

Polyakova, A., a Letsas, F., 2018. On the Record: The U.S. Administration's Actions on Russia. Brookings Institution, 26. listopadu 2018. [online]. Dostupné na: <http://brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/09/25/on-the-record-the-u-s-administrations-actions-on-russia> (18. července 2019).

Prokop, D. a Dvořák, T., 2019. *Analýza výzev vzdělávání v České republice*. Praha: Eduzměna.

Prokop, J. 2005. *Škola a společnost v kritických teoriích druhé poloviny 20. století*. Praha: Karolinum.

Průcha, J., 2005. *Moderní pedagogika*. Praha: Portál.

Pšeja, P., 2005. *Stranický systém ČR: Politické strany a jejich vývoj 1989–1998*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

Putin's Prepared Remarks at 43rd Munich Conference on Security Policy. *Washington Post*, 12. února 2017. [online]. Dostupné na: <http://washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/12/AR2007021200555.html> (18. července 2019).

Rankin, J., 2016. EU-Canada Free Trade Deal at Risk after Belgian Regional Parliament Vote. *Guardian*, 14. října 2016. [online]. Dostupné na: <https://www.theguardian.com/business/2016/oct/14/eu-canada-free-trade-deal-ceta-in-jeopardy-belgium-wallonia-parliament-vote> (26. srpna 2019).

Remarks by President Trump and President Putin of the Russian Federation in Joint Press Conference. Joint Conference in Helsinki, 16. července 2018. [online]. Dostupné na: <http://whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-putin-russian-federation-joint-press-conference> (18. července 2019).

Rogin, J., 2017. Trump Administration Approves Lethal Arms Sales to Ukraine. *Washington Post*, 20. prosince 2017. [online]. Dostupné na: <http://washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2017/12/20/trump-administration-approves-lethal-arms-sales-to-ukraine> (18. července 2019).

Rucker, P., Morello, C., a Hudson, J., 2018. Trump Administration Expels 60 Russian Officers, Shuts Seattle Consulate in Response to Attack on Former Spy in Britain. *Washington Post*, 26. března 2018. [online]. Dostupné na: [http://washingtonpost.com/politics/trump-administration-expels-60-russian-officers-shuts-seattle-consulate-in-response-to-attack-on-former-spy-in-britain/2018/03/26/8ada3d8e-30f0-11e8-8bdd-cdb33a5eef83\\_story.html](http://washingtonpost.com/politics/trump-administration-expels-60-russian-officers-shuts-seattle-consulate-in-response-to-attack-on-former-spy-in-britain/2018/03/26/8ada3d8e-30f0-11e8-8bdd-cdb33a5eef83_story.html) (18. července 2019).

Ryšavý, D., 2013. Czech Counties after a Dozen Years of Regionalization: Continuity and Novelties after County Elections 2012. *Regional & Federal Studies*, 23 (5), 631–642.

Schneider, O., 2011. Penzijní dluh: Břímě mladých. Institut IDEA CERGE-EI. [online]. Dostupné na: [https://idea.cerge-ei.cz/documents/Studie\\_2011\\_02\\_Penze.pdf](https://idea.cerge-ei.cz/documents/Studie_2011_02_Penze.pdf) (5. září 2019).

Schneider, O., 2012. Jaký důchod nás čeká? Alternativy vývoje státního průběžného důchodového systému. Institut IDEA CERGE-EI. [online]. Dostupné na: [https://idea.cerge-ei.cz/documents/kratka\\_studie\\_2012\\_07.pdf](https://idea.cerge-ei.cz/documents/kratka_studie_2012_07.pdf) (5. září 2019).

Schneider, O., a Šatava, J., 2012. Český důchodový systém na rozcestí. Pro koho je výhodný přechod do druhého pilíře? Institut IDEA CERGE-EI. [online]. Dostupné na: [https://idea.cerge-ei.cz/documents/studie\\_2012\\_04.pdf](https://idea.cerge-ei.cz/documents/studie_2012_04.pdf) (5. září 2019).

Schneider, O., a Šatava, J., 2013. Dopady reformy prvního důchodového pilíře po roce 1996 na starobní důchody jednotlivců. Institut IDEA CERGE-EI. [online]. Dostupné na: [https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA\\_studie\\_4\\_2013.pdf](https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_studie_4_2013.pdf) (5. září 2019).

Singule, F., 1966. *Pedagogické směry 20. století v kapitalistických zemích*. Praha: SPN.

SKAV, 2019. *Identifikace prioritních témat ve vzdělávání*. Praha. [online]. Dostupné na: [http://www.skav.cz/wp-content/uploads/2019/06/SKAV-TC\\_Delphi\\_vystup-1.pdf](http://www.skav.cz/wp-content/uploads/2019/06/SKAV-TC_Delphi_vystup-1.pdf) (5. září 2019).

Snyder, T., 2003. *Obnova národů*. Polanka nad Odrou: Edice moderní dějiny.

Soukup, P., 2010. Národní zpráva z Mezinárodní studie občanské výchovy. Praha: Ústav pro informace ve vzdělávání. [online]. Dostupné na: [www.msmt.cz/file/12361\\_1\\_1/](http://www.msmt.cz/file/12361_1_1/) (11. srpna 2019).

Stanovisko, 2019. Stanovisko konzultační skupiny NÚV k revizi RVP. [online]. Dostupné na: [http://www.ceskaskola.cz/2019/06/vyzva-k-zastaveni-revizi-ramcoveho.html?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed%3A+ceskaskola+%28%C4%8Cesk%C3%A1+%C5%A1kola%29](http://www.ceskaskola.cz/2019/06/vyzva-k-zastaveni-revizi-ramcoveho.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+ceskaskola+%28%C4%8Cesk%C3%A1+%C5%A1kola%29) (11. srpna 2019).

State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Bill, 2018: Omnibus Agreement Summary. Senate Appropriations Committee, 2018. [online]. Dostupné na: <http://appropriations.senate.gov/imo/media/doc/FY18-OMNI-SFOPS-SUM.pdf>. (18. července 2019).

Statement by President Donald J. Trump on Signing the “Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act”. Statements & Releases, 2. srpna 2017. [online]. Dostupné na: <http://whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-signing-countering-americas-adversaries-sanctions-act> (18. července 2019).

Stauber, J., 2017. Institutionalization of Nationalized Party System: The Czech Case. *Acta Politologica*, 9 (3), 46–65.

Straková, J., a Simonová, J., 2005. Vymezení hlavních problémů ohrožujících realizaci kurikulární reformy. Praha. [online]. Dostupné na: [https://www.researchgate.net/profile/Jaroslava\\_Simonova/publication/47045897\\_Vymezeni\\_hlavnich\\_problemu\\_ohrozujicich\\_realizaci\\_kurikularni\\_reformy/links/0deec51a-994eb1ecc2000000/Vymezeni-hlavnich-problemu-ohrozujicich-realizaci-kurikularni-reformy.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Jaroslava_Simonova/publication/47045897_Vymezeni_hlavnich_problemu_ohrozujicich_realizaci_kurikularni_reformy/links/0deec51a-994eb1ecc2000000/Vymezeni-hlavnich-problemu-ohrozujicich-realizaci-kurikularni-reformy.pdf) (11. srpna 2019).

Strategie 2030, 2019. Strategie vzdělávací politiky ČR do roku 2030+. [online]. Dostupné na: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/strategie-2030> (11. srpna 2019).

Štrouhal, M., 2013. *Teorie výchovy: k vybraným problémům a perspektivám jedné pedagogické disciplíny*. Praha: Grada.

Stubbs, J., a Gibson, G., 2017. Russia’s RT America Registers As a Foreign Agent. *Reuters*, 13. listopadu 2017. [online]. Dostupné na: <http://reuters.com/article/us-russia-usa-media-restrictions-rt/russias-rt-america-registers-as-foreign-agent-in-u-s-idUSKBN1DD25B> (18. července 2019).

Stuchlíková, I., a kol., 2017. *Hodnocení naplňování Strategie vzdělávací politiky ČR do roku 2020*. Praha: MŠMT.

Šír, J., a kol., 2017. *Ruská agrese proti Ukrajině*. Praha: Karolinum

Štech, S., 2013. Když je kurikulární reforma evidence-less. *Pedagogická orientace*, 23 (5), 615-633.

Štěrba, R., 2016. Ke krizi vzdělávacího systému. In: Gbúrová, M., a Goňcová, M. *Intelektuál jako angažovaný pozorovatel*. Brno: MUNI. 191-213.

Telegraph, 2015. Putin Could Attack Baltic States Warns Former NATO Chief. [online]. Dostupné na: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/11393707/Putin-could-attack-Baltic-states-warns-former-Nato-chief.html> (4. října 2019).

Treasury Targets Russian Operatives over Election Interference, World Anti-Doping Agency Hacking, and Other Malign Activities. Office of Foreign Assets Control, 19. prosince 2018. [online]. Dostupné na: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm577> (18. července 2019).

Troianovski, A., 2019. Following U.S., Putin Suspends Nuclear Pact and Promises New Weapons. *Washington Post*, 2. února 2019. [online]. Dostupné na: [http://washingtonpost.com/world/following-us-putin-suspend-s-nuclear-pact-and-promises-new-weapons/2019/02/02/8160c78e-26e3-11e9-ad53-824486280311\\_story.html](http://washingtonpost.com/world/following-us-putin-suspend-s-nuclear-pact-and-promises-new-weapons/2019/02/02/8160c78e-26e3-11e9-ad53-824486280311_story.html) (18. července 2019).

Trump, D. J. (@realDonaldTrump), 2017. When Will All the Haters and Fools out There Realize That Having a Good Relationship with Russia Is a Good Thing. Twitter, 11. listopadu 2017, 16:18. [online]. Dostupné na: <http://twitter.com/realdonaldtrump/status/929503641014112256> (18. července 2019).

Trump, D. J., 2019. The State of the Facts on Trump's Foreign Policy. CNBC. 5. února. [online]. Dostupné na: <http://cbsnews.com/news/donald-trump-on-foreign-policy-topics-likely-2019-state-of-the-union-fact-check> (18. července 2019).

U.S. Department of State. CAATSA Section 231(d) Defense and Intelligence Sectors of the Government of the Russian Federation. [online]. Dostupné na: <http://state.gov/t/isn/caatsa/275116.htm> (18. července 2019).

U.S. Department of the Treasury, 2017. United States Sanctions Human Rights Abusers and Corrupt Actors Across the Globe. 21. prosince 2017. [online]. Dostupné na: <http://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0243> (18. července 2019).

Valenta, J., 2015. *Gramotnosti, kompetence, standardy, indikátory (a ti druzí) I*. Nепublikovaný rukopis. [online]. Dostupné na: <http://pedagogika.ff.cuni.cz/node/15?q=node/15#JV> (11. srpna 2019).

Veber, J., Schoellová, H., Špaček, M., Švecová, L., a Ostapenko, G. F., 2016. *Management inovací*. Praha: Management Press.

Vláda České republiky, 2018. *Programové prohlášení vlády*. 27. června [online]. Dostupné na: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960/> (27. srpna 2019).

Volby.cz, 2019. [online]. Dostupné na: <http://www.volby.cz> (4. října 2019).



**TOPAZ**

**Opletalova 1603/57**

**11000 Praha 1**

**Tel: 605 500 909**

***[www.top-az.eu](http://www.top-az.eu)***



Wilfried  
**Martens Centre**  
for European Studies



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG

