ČESKO HLEDÁ BUDOUCNOST

Sborník projektu

Poděkování

Tříletý projekt Česko hledá budoucnost sestával ze série setkání mezi autory studií, řady tematických diskuzních seminářů za účasti více než stovky expertů/expertek, akademiků/akademiček, zástupců/zástupkyň veřejné sféry, podnikání i občanských iniciativ a z debat otevřených širší veřejnosti. Děkuji všem, kteří se do těchto aktivit zapojili a věnovali jim svůj čas a své zkušenosti. Mimořádné poděkování patří organizacím Heinrich-Böll-Stiftung v Praze, zvláště její ředitelce Evě van de Rakt, a Green European Foundation za finanční podporu a všestrannou pomoc s realizací. Děkuji nezávislému analytickému centru Glopolis, především jeho řediteli Petru Lebedovi, za poskytnutí zázemí a tvůrčí spolupráci na tomto projektu. Velmi si vážím cenných podnětů Jany Matesové. Za inspiraci a zapojení do diskuzí děkuji Kateřině Bocianové a Vladimíře Dvořákové. Za všestrannou podporu a vytrvalou spolupráci vděčím Šádímu Shanaáhovi, bez nějž by se projekt neuskutečnil.

Ondřej Liška, vedoucí projektu

Obsah

Úvod (Ondřej Liška)
I. Proč mluvit o budoucnosti 3
II. Nalézt společnou řeč 7
III. Konec dohánění 11
IV. Bez mapy 13
V. Manuál pro příští lodivody 14
VI. Budoucnost do šuplíku 18
VII. Žába na prameni rozvoje 22
VIII. S jistotou na neurčito 24
IX. Principy pro zítřek: vstříc příštím krizím 27
X. Širší proces: úkoly, hodnoty a spojenci 31

Studie

1. Politická nestabilita a ekonomický rozvoj (Zdeněk Kudrna) 37
2. Energetická transformace pro Českou republiku (Martin Sedlák) 43
3. Cesta k mobilitě pro 21. století (Martin Robeš) 107
4. Zemědělství a krajina (Martin Střelec, Jiří Urban) 151
5. Česko, Evropa a svět (Petr Drulák) 181
6. Změna vzdělávacího paradigmatu (Jaroslav Kalous) 215
7. Občanská společnost, kvalita demokracie, dobré vládnutí (Ondřej Císař) 231

Přehled rámečků

Nerovnosti jako překážky svobodné společnosti 4
Růst HDP, nebo kvality života? 8
Finsko: škola pro třetí tisíciletí 15
Dánsko: „malá“ země versus globalizace 17
Stát, který uřídí své firmy 23
Jak jsme na tom s rovností žen a mužů? 29
Česko a zdroje v globálním kontextu 31
Stát, který se naučí dělat velká rozhodnutí: stavby dálnic jako příklad 117

I. Proč mluvit o budoucnosti

Debatovat o společné budoucnosti v perspektivě delší než jedno volební období není v České republice ani dnes příliš obvyklé. Je to zároveň druh debaty, který má svá pravidla i omezení, pokud se od něj očekává smysluplný přínos.

V přelomové době těsně po Listopadu 1989 si málokdo z nás dokázal představit, jak budeme žít dnes. Představy české, tehdy ještě československé společnosti se upínaly k dosažení životní úrovně zemí jako Německo či Rakousko. Přestože ideály lidských práv, demokracie a prosperity byly zásadním motivem společenských změn, má po dvaceti pěti letech velká část společnosti pocit, že jsme v něčem podstatném neuspěli. **Zklamání** z neefektivně fungujícího státu, úrovně parlamentní politiky či ekonomického vývoje a s ním spojené životní úrovně je zároveň provázeno poměrně nízkým zapojením občanů do veřejného života, malou důvěrou ve stát a slabou vírou, že občan svým přičiněním může něco podstatného změnit.

Do polistopadové éry česká společnost vstupovala s mnoha velkými očekáváními. Nepochybně to byla touha po lepším životě, občanském, materiálním i duchovním. Předcházející léta zmírajícího komunistického režimu byla charakteristická nejen represemi vůči těm, kdo se mu otevřeně i skrytěji stavěli, ale také široce založenou **konformitou** československé společnosti. Tato dlouhodobá adaptace na podmínky života v „reálném socialismu“ se opírala o důležitý předpoklad, a sice schopnost akceptovat život v rozpolceném světě, kde jsou oficiálně pronášená slova oddělena od jejich pravých významů. Oddělený byl svět veřejný od světa soukromého, třeba tak, že navenek projevovaná loajalita či lhostejnost k režimu byla v souladu s opovržením vůči němu v soukromí. Byla to schopnost přijmout – každým do jiné míry – fakt, že realita rozcházející se s jazykem, který ji má popisovat, je běžnou věcí.

Otevřený pohled do předlistopadové minulosti, do níž zasahují životy řady stále žijících generací Čechů a Češek, a odmítnutí společenských stereotypů té doby není jediné, co od nás smysluplná debata o společné budoucnosti vyžaduje jako nezbytnou podmínku. Je to také neméně kritický pohled na českou společnost **devadesátých let** minulého století a na vše, co následovalo. Po dvaceti pěti letech totiž jako jediné alibi pro česká selhání, neúspěchy a nespokojenost nelze donekonečna označovat dědictví předlistopadového režimu.

Devadesátá léta řadu pojmů, které jsou pro tuto debatu důležité, ještě více znejistěla. Převažujícím motivem změn se tehdy staly ekonomické reformy a teprve v druhém sledu obnova právního státu. Politické strany si osvojovaly identitu na škálách levice a pravice, liberalismu, konzervatismu a dalších ideových směrů často ještě dřív, než měly jasno, jaký program vlastně chtějí uskutečňovat. Sen o pozvednutí **životní úrovně** se realizoval pro různé části společnosti v podstatně odlišné míře, dané řadou předpokladů od ekonomické struktury regionů přes úroveň vzdělání až po kvalitu vládnutí na různých stupních.

Vedle prosperujících center rostou také ghetta, regiony jako Ústecko či sever Moravy i nemalá část venkova zápasí s vysokou nezaměstnaností, nízkým průměrným vzděláním a neutěšenou životní perspektivou. Přesto ekonomické ukazatele hovoří o zdravém bankovním systému či nejnižší míře rizika pádu do chudoby. Podle průzkumu Evropské komise z roku 2014 je v České republice ohroženo chudobou a **sociálním vyloučením** 15,4 procenta obyvatel. To je druhé nejnižší číslo z celé EU.[1] Nicméně lidí ohrožených chudobou u nás rapidně přibývá. Nejvíce ohroženi jsou osaměle žijící senioři a rodiče, kteří vychovávají své děti sami. Přibývá také sociálně vyloučených lokalit.

[1] Lépe je na tom Nizozemsko s 15 %. Na opačném konci je Bulharsko se 49,3 % populace (Eurostat 2014).

Nerovnosti jako překážky svobodné společnosti

Společenské nerovnosti jsou velmi subjektivním, a proto i silně kontroverzním tématem. V České republice došlo sice po pádu komunistického režimu k mírnému nárůstu nerovnosti v 90. letech, ten se nicméně později zastavil a dnes má Česko spolu s Dánskem, Norskem a Slovinskem jednu z nejnižších nerovností z celého klubu nejvyspělejších zemí OECD.

Porevoluční devadesátá léta se v reakci na předchozí období komunistického režimu zaměřila především na kultivaci a rozvoj práv jednotlivce jako ekonomického a společenského aktéra, který je sám za sebe zodpovědný. Převažujícím heslem tehdy bylo, že pro úspěch společnosti stačí vytvořit adekvátní podmínky pro úspěch jednotlivců. Stát byl v extrému považován za cosi irelevantního a nedůležitého. Přesto byl sociální stát zachován prakticky v celém svém rozsahu navzdory obrovským a rychlým společenským proměnám. Nicméně bez toho, aby se o jeho smyslu hlouběji společensky pochybovalo a diskutovalo. Během poslední hospodářské krize naopak došlo pod vlivem rozpočtových škrtů k jeho částečné demontáži, která měla závažné dopady zvláště na ohrožené skupiny obyvatel.

Proč nám nerovnosti vadí?

Velká míra nerovnosti s sebou nese vysoké společenské náklady. Doprovází ji řada negativních sociálních jevů a má negativní dopad na kvalitu života. Vliv na chudší část populace je zřejmý – vede k subjektivnímu i objektivnímu pocitu strádání a frustrace těchto občanů.

Nicméně i lépe situovaní občané, kteří z nerovnosti potenciálně těží, mohou být ohroženi, pokud nerovnost přeroste do sociálního napětí nebo začne podkopávat ekonomický růst. Značné rozdíly mezi bohatými a chudými vyvolávají pocit nespravedlnosti a frustraci. Společně s objektivní materiální nouzí mohou napomáhat růstu sociálního napětí, či dokonce násilí, které se obrací vůči bohatší a privilegovanější části společnosti.

Pokud se klesající reálné příjmy začnou týkat i středních vrstev, jak dokládají například poslední studie MMF, pak často klesá tzv. agregátní poptávka v celé ekonomice.

Kromě těchto spíše pragmatických argumentů je třeba zmínit důvody morální. Část lidí vidí některé kořeny chudoby v nespravedlnosti a cítí pocit viny či spoluzodpovědnosti za osud druhých. Česká společnost zůstává na sociální rozdíly poměrně citlivá, a to i přesto, že se dnes většina společnosti oficiálně nehlásí ke křesťanské víře, která solidaritu a soucit tradičně zdůrazňuje.

Jednotlivé politiky se pochopitelně nemohou soustředit výlučně na jeden faktor kvality života. Naopak, kvůli provázanosti těchto faktorů je nutné vytvořit komplexní program snižování nejen příjmových, ale i sociálních nerovností ve společnosti. Je nutné především brát v potaz skupiny nacházející se ve špatné situaci, a to hned v několik a rovinách, a dát jim šanci na lepší život.

Chudí rodiče, chudé děti?

Shoda vládne hlavně v otázce mezigenerační solidarity. V naší kultuře kladoucí důraz na svobodu jedince panuje většinové přesvědčení, že děti by neměly pykat za chyby svých rodičů a měly by mít srovnatelnou výchozí pozici na své cestě za spokojenou budoucností. Ale i když jsou příjmové rozdíly v české populaci relativně nízké, je sociální mobilita dosti omezená. Nerovnosti v přístupu ke vzdělání představují jednu z nejzákeřnějších forem nerovnosti ve společnosti. Po celém světě jsou výsledky dětí ve školách do velké míry dány jejich socioekonomickým původem a Česká republika v tomto směru není výjimkou.

Statistická data ukazují, že výsledky dítěte ve škole jsou až do určitého věku nejvýznamněji ovlivněny tím, kde a do jaké rodiny se narodí. Rodinné zázemí má vliv nejen přímo na výsledky dítěte – třeba v tom, zda rodiče s dítětem píší domácí

úkoly, zajímají se o něj nebo mu jsou v případě problémů schopni vytvořit podporu – ale také na jeho životní aspirace.

Náš vzdělávací systém již v poměrně útlém věku segreguje děti na talentované a netalentované, do různých typů škol, ať už do tzv. praktických škol, či do víceletých gymnázií. Prohlubuje také regionální nerovnosti, například mezi Prahou, kde jsou vyšší příjmy a kam rovněž dojíždějí do škol děti ze Středočeského kraje, a ostatními regiony. Příliš včasná selekce vede mimo jiné k tomu, že společnost nedokáže ocenit a rozvíjet různorodé předpoklady každého žáka, a tím omezuje jejich životní šance i sama sebe nenahraditelně ochuzuje.

Podle studie Petra Janského a Tomáše Brzobohatého

A také sen o živé a **rozvinuté demokracii** má dnes viditelné trhliny. Výkon státní správy, přístup občanů k informacím, průhlednost hospodaření státu, obcí i krajů zdaleka nesplňují představy o dobrém vládnutí.

Není proto divu, že toto české čtvrtstoletí lze vyprávět v podobě velmi **odlišných příběhů**, z pohledu vítězů i poražených, jejichž vnímání vlastního postavení ve společnosti, schopnosti v ní obstát i svých dalších vyhlídek se bude diametrálně lišit.

Nepochybně se mnoho věcí za uplynulé čtvrtstoletí svobodného rozvoje podařilo – nastavení základních demokratických institucí, obnova tržního hospodářství, uvolnění společenského a individuálního života. Ovšem při pohledu na nezdary nám nezbývá než si přiznat zjevnou skutečnost. **Odpovědnost** za pokulhávající demokracii, přetrvávající hlubokou nedůvěru velké části společnosti ve stát a jeho instituce, nízkou schopnost českého státu oživit lokální ekonomiku, zkvalitnit vzdělávací systém či využít lépe potenciál českých vědců a vědkyň nesou nejen politické elity od roku 1989 až dodnes, ale celá společnost, tím pádem do jisté míry každý z nás.

Proto vyvstává pochopitelná otázka, co a jak dělat, aby se za příštích pětadvacet let v Česku a v Evropě žilo podstatně lépe. Co z toho je **v naší moci** učinit samostatně, na čem je třeba **spolupracovat** s jinými a na co se alespoň **připravit**, neboť možnosti, jak něco ovlivnit, mohou být jen omezené. Je nezbytné začít vážně hovořit o české budoucnosti a výsledky takového rozhovoru začít s vědomím všech příležitostí i nástrah převádět do praxe.

II. Nalézt společnou řeč

S dědictvím posledních desetiletí, o němž byla řeč v předešlé kapitole, nebylo a ani dnes ještě není samozřejmé vést debatu o vizi společné budoucnosti. Taková debata totiž vyžaduje trpělivou **práci s pojmy**, které byly ztrátou důvěry ve svůj obsah nejen před Listopadem, ale stejně tak v posledních dvou dekádách postiženy snad nejvíce: vize, hodnoty, budoucnost, veřejný zájem, občanství, národ, politika… Jako by už jen představa práce na společné vizi pro nemalou část z nás vyvolávala pocit ohrožení, že „společná" zároveň znamená podmínku ukrojit kus ze své osobní svobody a nutnost přijmout nějaký vnější diktát celku, nad nímž už jako jednotlivci nemáme úplnou kontrolu. Leč právě schopnost lidského společenství spojit se ve svobodě a demokracii za určitým cílem může přinést každému jeho jednotlivému členu nový prostor svobody a životní realizace. Tato dimenze občanství byla dosud nedostatečně kultivována, neprávem opomíjena, ba i opovrhována z historických i ideologických důvodů. Nalezení této ztracené schopnosti **spolupracovat za účelem sledování dlouhodobého cíle**, její kultivace a rozvoj je jedním z hlavních klíčů k lepší budoucnosti české společnosti.

Máme na výběr. První možností je zůstat lhostejní k tomu, co nás čeká, a zabývat se tím, jen je-li to bezprostředně nutné. Při plánování dne, kariéry, rekonstrukce vlastního bydlení, dovolené či sledování slibů politických stran na čtyři léta dopředu. Pokud se ale ukazuje, že dědictví v podobě zvyků, **myšlenkových stereotypů** a představ o nás samotných a o světě kolem nám brání v tomto novém, rychle se měnícím světě uspět, je třeba se s ním kriticky rozejít. A tak je namístě nastolit zcela praktické podmínky pro to, aby česká společnost dokázala vést sebevědomou debatu o své budoucnosti a skrze ni si vytyčovat dlouhodobé společné cíle, které jdou za horizont příštích parlamentních voleb.

Jakou by takové cíle měly mít podobu? Jestliže nás již tolik nespojuje víra, politické přesvědčení ani v zapomnění upadající vzpomínka na Listopad 1989, pak musíme najít **tmelicí myšlenky a cíle**, které nás jako společnost dokážou přimět k trpělivější a důslednější spolupráci na zlepšování života v Česku i za jeho hranicemi. Tyto cíle nemohou vzejít odjinud než z široké a vědomě uskutečňované, ba veřejně a všestranně podporované diskuze o kvalitě naší demokracie, možnostech zapojování občanů do politického rozhodování či například o ochraně hodnot, které nelze jednoduše převést na peníze.

Česká republika nepochybně stojí před problémy, které se zásadně **neliší od problémů jiných**, srovnatelně rozvinutých zemí, a stejně tak nelze takovou debatu oddělit od kontextu evropského a světového. Určitě lze také namítnout, že se společenská **diskuze** o naší budoucnosti přece **kontinuálně odehrává**. Odehrává se skrze média, občanskou společnost, a především demokratické volby. Cílem tohoto projektu je ukázat, že zatím nedostatečně a že zodpovědnost za to, jak se s ní vyrovnáme, je v mnoha ohledech jen naše nepřenositelně česká, byť se odvíjí uprostřed Evropy a je s ní nedělitelně svázaná.

Způsob, jakým dnes sami o sobě jako o českých občanech a české společnosti uvažujeme, je oproti vyspělejším zemím často ještě příliš uzavřený, nezralý, slabě si vědomý rizik i šancí v nás a okolo nás. Přesto nejsme v situaci, která by byla skoupá na příležitosti, jak tento stav změnit. Při bližším pohledu se rýsují jinde osvědčené i méně známé cesty, po nichž se lze v zájmu zvýšení kvality našeho života vydat.

Kvalita života v takovém pojetí zahrnuje nejen naše osobní zdraví, profesionální úspěch, spokojenou rodinu a kruh přátel, čisté a kvalitní životní prostředí, veřejný prostor, bezpečí, ale i společenské podmínky, které to vše umožňují: tedy živou demokracii, zdravou občanskou společnost, fungující stát a spravedlivé zákony. Smyslem souboru analýz a úvah v tomto projektu proto bylo ukázat, že máme na dosah možnosti, jak svoji budoucnost lépe uchopit do vlastních rukou.

Růst HDP, nebo kvality života?

Přestože cestu na titulní stránky novin nacházejí především ukazatele hrubého domácího produktu (HDP), průměrné mzdy či míry nezaměstnanosti, je evidentní, že postihují společenskou realitu a kvalitu života jen ve velmi omezené míře. HDP vyrobené druhy zboží i poskytnuté služby oceňuje v tržních cenách, a přiděluje jim tak váhy dle tržních cen a spotřebitelských preferencí, ale má svá omezení. Například nezachycuje rozdíly v příjmech mezi jednotlivými členy či skupinami společnosti, natož rozdíly v kvalitě života. Nevypovídá nic o nemateriálních statcích a hodnotách ani o stavu (přírodních či lidských) zdrojů, kterých společnost užívá, a nelze jej tudíž brát jako indikátor životní úrovně obyvatelstva či udržitelnosti rozvoje daného společenství.

Proto se dnes ve světě i u nás řeší otázka, jak efektivně a co možná bezbolestně přejít k jiným indikátorům, jež budou kvalitu života vystihovat lépe a umožní podchytit i jiné dimenze rozvoje. Vedle HDP existuje řada dalších měřítek kvality života, ať už jsou zavedenější, jako například Human Development Index či Better Life Index vyvinutý OECD, nebo méně používané, jako třeba Happy Planet Index, Genuine Progress Indicator nebo Gross National Happiness.

Důležitým pokusem o překonání HDP byla zpráva Komise pro měření ekonomické výkonnosti a sociálního pokroku ustanovené roku 2008 francouzským prezidentem Nicolasem Sarkozym. Jejími autory jsou uznávaní ekonomové Joseph E. Stiglitz, Amartaya Sen a Jean-Paul Fitoussi. Komise předložila několik návrhů na korekci HDP, které by lépe zachycovaly skutečnou materiální životní úroveň domácností: (1) vyzdvihli hlavní roli hodnoty reálného příjmu a spotřeby, nejen hodnoty vyrobených statků, a (2) zohlednil bohatství (i přírodního a lidského kapitálu) jakožto hodnoty aktiv společně s příjmem a spotřebou. (3) Dále položili důraz na perspektivu domácností. Vždyť reálné příjmy domácností v posledním desetiletí rostly ve většině vyspělých zemí výrazně pomaleji než HDP. (4) Podtrhli význam rozdělení příjmů, spotřeby a bohatství ve společnosti a (5) zohlednění hodnoty služeb neposkytovaných na trhu.

Jakkoli nám tyto korekce dají přesnější obrázek o materiálním blahobytu, ani ony **nezachycují nehmotné statky, které výrazně ovlivňují kvalitu života**. Proto probíhá veřejná debata o alternativních indikátorech, jež by tyto aspekty zohlednily. Mezi nimi se objevují subjektivní a objektivní faktory. Důležitým **subjektivním měřítkem** je spokojenost občanů, jejíž dotazníkové šetření je však metodologicky obtížné, a ztěžuje tak srovnání. Nejčastěji zmiňovanými **objektivními faktory** jsou zdraví, vzdělání, osobní aktivity a volný čas, začlenění do politického života a občanská společnost, osobní vazby, životní prostředí, osobní bezpečí a ekonomická jistota.

Index lepšího života. Existují i další ucelené přístupy k měření kvality života. Například OECD vyvinula komplexní metodu „Better Life Index“, která pracuje s objektivními i subjektivními faktory. Jejím smyslem není sestavovat jeden žebříček zemí, ale zapojit občany do diskuze o kvalitě života a umožnit srovnání zemí podle toho, jaký důraz kdo klade u jedenácti témat: společenská soudržnost, vzdělávání, životní prostředí, občanská angažovanost, zdraví, bydlení, příjmy, zaměstnanost, životní spokojenost, bezpečnost a rovnováha mezi pracovním a soukromým životem. U tohoto individuálního indexu pak lze mezi zeměmi sledovat rozdíly podle priorit nebo odlišnosti mezi ženami a muži.

Podle studie Petra Janského a Tomáše Brzobohatého

Vzniku tohoto textu předcházel tříletý **projekt**, v němž se skupina několika českých analytiků prostřednictvím kulatých stolů za účasti více než stovky akademiků, podnikatelů a zástupců občanských iniciativ zabývala možnostmi, jak se podívat na českou budoucnost z nové perspektivy. Mezi hlavní otázky přitom patřilo, co lze učinit pro to, aby se v české společnosti zvětšil prostor pro promýšlení a realizaci politiky, která povede ke zvýšení kvality života, rozvoji demokracie, většímu zapojení občanů do rozhodování a k ekonomické prosperitě, jež odolá krizím a bude ohleduplná k životnímu prostředí.

Cílem projektu *Česko hledá budoucnost* nebylo pokrýt všechny oblasti a vyčerpávajícím způsobem rozpracovat všechny možnosti, které se nabízejí. Jeho smyslem je vytknout a na modelových případech ukázat cesty ke **kvalitativní změně české společnosti**, politiky či ekonomiky ve vybraných oblastech zásadního významu a inspirovat další otázky, úvahy a debatu.

V rámci projektu vznikla **série tematických studií**, které byly podrobeny řadě diskuzí a které v úhrnu čítají několik stovek stran. Ty stěžejní z nich naleznete v tomto sborníku. Další dílčí podkladové studie jsou k dispozici na webových stránkách projektu (www.ceskohledabudoucnost.cz). Některé z nich jsme shrnuli do krátkých informačních rámečků a vložili je sem do úvodního textu pro dokreslení zde předkládaných obecných závěrů a tvrzení. Budeme rádi, pokud vás povedou k seznámení se s dalšími a úplnými analýzami vzešlými z tohoto projektu.[2]

Smyslem úvodní části, která jednotlivým studiím v této publikaci předchází, je zprostředkovat rámec úvah, v nichž jsme se pohybovali, klíčové postřehy a myšlenky a představit některé náměty, které byly předmětem tematických studií.

Publikací tohoto textu chceme přispět k **rozproudění české debaty** o budoucnosti a směřování naší společnosti. Jsme si vědomi, že vzhledem k našim možnostem zůstala řada aspektů stranou, některé pohledy za dobu projektu mohly ztratit na aktuálnosti a závěry i navrhovaná řešení budou předmětem polemiky. Naším cílem ale není prezentovat je jako jediné možné, nýbrž otevřít prostor k další diskuzi, lépe definovat její potřebné parametry a přispět k hledání hlubší společenské shody na nezbytných změnách.

---

[2] Vzhledem k rozsahu jsme se kromě elektronické a tištěné publikace studií v plném znění (Sborník projektu *Česko hledá budoucnost*) rozhodli zpřístupnit obsah projektu i ve stručnější podobě (Závěrečné shrnutí projektu). Závěrečné shrnutí i Sborník projektu *Česko hledá budoucnost* lze získat v elektronické podobě na internetu (www.ceskohledabudoucnost.cz) nebo si můžete ověřit jejich dostupnost v tištěné podobě v analytickém centru Glopolis (www.glopolis.org).

III. Konec dohánění

Minulé dvě a půl dekády byly v české společnosti poznamenány především dohánění. Nelze se příliš divit. Po čtyřiceti letech života v různých podobách komunistického režimu se naše zraky upnuly především k jednomu cíli: jak co nejrychleji zdolat cestu, kterou země žijící v demokracii na západ od nás urazily před námi.

Vžité přesvědčení se obtisklo i do jazyka, hovořilo se o „návratu do Evropy" ve smyslu návratu mezi západoevropské země. To nepochybně souviselo s historickou zkušeností, že české země sice byly vždy úzce kulturně, ekonomicky a politicky spojeny se západní Evropou, ale zdaleka ne s plnou samozřejmostí. V této stále pociťované nesamozřejmosti se odráží fakt, že se o **přináležitost k Západu** v historii českého národního smýšlení musel vždy vést zápas. Orientace části českých elit už od dob národního obrození směrem na východ, zvláště na Rusko, čtyřicet let neblahé zkušenosti se životem ve sféře jeho vlivu a třeba i aktuální česká debata o roli Ruska v konfliktu na východní Ukrajině jsou jenom jedněmi z mnoha fazet zápasu české společnosti o nalezení svého autentického místa na pomezí kulturních i mocenských hranic Východu a Západu.

Pokud bychom tento historický spor v budoucnu dokázali nahlédnout i z odlišné perspektivy, otevřel by se v něm potenciál využít naší nesamozřejmé přináležitosti k Západu zároveň jako příležitosti pro integrační, podpůrné, kritické i rozumějící **působení směrem na východ a jih** Evropy. Leží zde výzva pro hledání nové, sebevědomější identity založené na odlišném paradigmatu než oběti mezi mlýnskými kameny středoevropských dějin. (O dilematech české zahraniční politiky, sporu tří jejích orientací, zdrojích našeho evropanství i potřebě nového příběhu pro naše směřování pojednává ve své studii pro projekt *Česko hledá budoucnost* Petr Drulák.)

Už v roce 1995 se Česká republika stala jako první z postkomunistických zemí členem Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), tedy klubu ekonomicky nejrozvinutějších zemí na světě, které přijaly principy demokracie a tržní ekonomiky. Nejvýznamnějšími symbolickými momenty, které stvrdily naši přináležitost k rozvinutému demokratickému světu, se ale staly především dva milníky: vstup do **Severoatlantické aliance** v roce 1999 a členství v **Evropské unii** v roce 2004. Spojily se zde dva motivy. Příběh o Česku, které se od té chvíle stalo zřetelnou součástí bezpečnostní architektury Západu a později i historicky nejúspěšnějšího politicko-ekonomického svazku na světě, Evropské unie.

Snaha stát se jejich plnohodnotnými členy měla nejenom svůj praktický politický význam jako dosažení historické mety. V těchto dvou příbězích lze totiž zároveň spatřit i poslední dva významné pokusy české společnosti sledovat nějaký **střednědobý cíl**, který je relativně silně vnímán jako životní zájem celku. A to přesto, že mu nepřehlédnutelná, byť podstatně menší část společnosti vzdorovala.[3]

Členství v NATO i v EU bylo pociťováno většinou společnosti nejen jako garance budoucnosti po boku západních demokracií, ale jako „**historická nutnost**", symbolické a praktické rozloučení s předlistopadovou minulostí. Na osobní rovině často i jako dějinné zadostiučinění za zmarněná léta. Samotný vstup do NATO i EU byl ovšem jen prvním, formálním krokem k integraci do západních struktur.

Zatím nelze tvrdit, že jsme se stali plnohodnotnými asertivními členy s vlastním přínosem. Nepodílíme se dostatečně na společném rozhodování a naplňování potenciálu, kterým tyto spolky – a Česko v jejich rámci – disponují. Nemáme dosud jasnou politiku vůči EU a NATO a neumíme ani plně **využívat možností**, které s tím souvisejí. Přes svou vnitřní zahleděnost projevující se nízkým zájmem veřejnosti i médií k nám jen slabě doléhají rozdílnosti v názorech uvnitř EU a NATO. Jen stěží dohlížíme k výzvám vůči USA, BRIICS a rozvojovému světu, kterým EU čelí. Neusilujeme o naplnění českého zájmu, neboť nevíme, jaký vlastně je.

Tematické studie a diskuze v rámci projektu ovšem potvrdily, že období předcházející přijetí do Evropské unie mělo především praktický význam, jehož dosah dokáže málokdo, kdo se touto problematikou přímo nezabývá, dohlédnout. Vstup do EU znamenal tisíce změn v českých zákonech, které si vyžádalo přejímání evropského komunitárního práva. Snaha o vstup do EU byla mimořádně silným motorem modernizace českého práva ve všech myslitelných oblastech včetně dopadu do politické kultury. Lze se jen dohadovat, jak dlouho by taková proměna, tato europeizace Česka trvala, pokud bychom o členství v EU neusilovali takto cílevědomě. Součástí těchto změn byly i zákony a pravidla, které se nevázaly pouze na ekonomickou politiku či zemědělství, ale souvisely například s přístupem občanů k informacím, ochranou zdraví a spotřebitele a kvalitou veřejné správy. Úřady se pod vlivem europeizace, někdy i přímo pod viditelným tlakem Unie, **otevíraly** občanům a nevládním organizacím. Rozhodující vliv na ochotu ministerstev a úřadů systematicky spolupracovat s občanskou společností ovšem i tak měla domácí politika a její momentální reprezentace.

---

[3] Výsledky referenda o přistoupení ČR k EU ve dnech 13.–14. 6. 2003: volební účast 55,21 %, pro 77,33 %, proti 22,67 %.

IV. Bez mapy

Zatímco úsilí o vstup do NATO či Evropské unie v devadesátých letech a na počátku tisíciletí sloužilo domácí i zahraničněpolitické orientaci jako zcela dostačující kompas, jsme dnes v úplně odlišné situaci. S představou o transformující se zemi, která se přibližuje svým západním vzorům, si v současném světě již **nemůžeme vystačit**. Nesmí nás mást ani fakt, že se tyto staré vzorce ve veřejném prostoru znova a znova vynořují ve volebních potyčkách či řečnických figurách. Namísto vykročení ke smysluplným reformám se však česká politika opakovaně točí v kruzích dávné i nedávné historie.

Pozoruhodné je především to, že je ještě nikdo **novým příběhem** nenahradil. Dalo by se namítnout, že žádný příběh už přece není potřeba. Vždyť od dosažení těchto met nám nezbývá nic jiného než pečovat o zavedené demokratické instituce, nezávislé soudnictví a tržní hospodářství. Přitom právě takové smýšlení představuje asi největší a nejvíce paralyzující klam české společnosti od Listopadu 1989. Objevit v sobě znovu schopnost klást si jako stát a společnost cíle a dlouhodobě je sledovat je podmínkou zlepšení života v České republice. *Nalezení nových motivů pro spolupráci občanů v našem státě v zájmu naší existence jako národní pospolitosti je důležitým úkolem pro dnešek.*

Dostatečným argumentem pro tvrzení, že by bylo užitečné nalézt takové **motivy** a vést o nich smysluplnou rozpravu, je už jen pohled na mnohaleté bezcílné bloudění české společnosti. Projevuje se minimální shodou na podstatných úkolech v oblasti ekonomiky a evropské integrace, občanskou pasivitou, slabým pokrokem při zlepšování kvality vládnutí či vršením jedné resortní strategie na druhou následovaným jejich odložením do šuplíků.

Nejen země střední a východní Evropy, které prošly demokratickou transformací, trpí dezorientací. Po **změně geopolitického uspořádání**, ekonomickém vzmachu nových regionů i důsledcích finanční a hospodářské krize nemá ani Západ, který byl dosud ekonomickým premiantem, v ruce spolehlivý kompas. Realita světa se hluboce proměnila během krátkého úseku našich životů. Pro pochopení toho, co se dnes ve skutečnosti děje a co s tím jako lidstvo můžeme učinit, již nedostačuje pohybovat se jen v poli vytyčeném střety mezi etablovanou levicí a pravicí, stejně jako dnes nelze kormidlovat podle středověkých map. K orientaci v novodobém světě, v němž se akcie obchodují v milisekundách a ekonomická moc obchodních společností uniká jurisdikci tradičních států, už ani obyčejný kompas z přelomu tisíciletí nestačí. Po éře imitací je čas pro inovace. O to důležitější je, abychom se na hledání nových cest podíleli i my.

V. Manuál pro příští lodivody

Už není koho v dějinách dohánět. A tak jsme se i my, Česká republika, ocitli v roli kormidelníka, který stojí na přídi a před ním se rozprostírá jen mlha. Tatáž mlha, která obklopuje ostatní souputníky. Žádná zaručená mapa vedoucí k cíli, či alespoň k příští metě, neexistuje. Pokud nám jen trochu záleží na těch, co přijdou po nás, máme povinnost vést loď mlhou dál. Co nám zbývá **bez mapy a bez příběhů**, které nás dovedly až sem?

Z reflexí a diskuzí v rámci projektu *Česko hledá budoucnost* vyplynuly především dva návazné kroky, které pro plavbu i v tak nejistých vodách budoucnosti znamenají relativně vysokou záruku, že neztroskotáme po prvních metrech. Tím prvním je schopnost **osvojit si vyspělejší způsob debaty** od zkušenějších o tom, co je smysluplné činit. Taková debata se nerozumí sama sebou. Vyžaduje naopak velké úsilí, a to od každého. Mimo jiné proto, že právem vstoupit do ní je nadán každý „cestující" už jen tím, že má volební právo.

Ve složitém světě, jako je ten současný, je však třeba i tak dělat strategická rozhodnutí, která v sobě zahrnují oproti minulosti podstatně **vyšší míru komplexity**, tedy informací a zkušeností, které je třeba brát v úvahu. Uspořádat proto na palubě debatu o směru plavby, o jejímž výsledku pak hlasováním může rozhodnout stejnou vahou hlasu uprchlík z podpalubí, navigátor, kuchař i kapitán, není triviální záležitost. Pohled na úspěšněji manévrující plavidla však ukazuje, že to možné je. A pokud to je možné, pak se to dá naučit. *Naučit se tedy vést – a neustále obnovovat – diskuzi o společném směřování, k níž jsou systematicky zváni všichni občané a která vede k praktickému vyústění v maximální možné shodě, je prioritním úkolem pro loď jménem Česká republika.*

Druhý zásadní úkol, který před posádkou plavidla leží, je schopnost **adaptovat** se na měnící se podmínky plavby, dokonce tu a tam mapu překreslit. Bylo by naivní myslet si, že si lze s dovedností, jak obstát v současných podmínkách, vystačit na věky. Schopnost adaptovat se na život v podmínkách nejistého světa je protikladem vlastností, které si společnost dopřávala v době, kdy se ekonomický růst zdál neochvějný.

A tak zatímco se období krizí budou nadále střídat s obdobími prosperity, aniž bychom byli schopni důsledně určit, co je podmiňuje, jedno je jisté: vsadit na jednu kartu je zřejmě ten nejméně prozíravý způsob, jak se zachovat. Společnosti, které dokážou pro sebe definovat, co pro ně má **trvalou hodnotu**, a co si tedy chtějí uchránit stůj co stůj, a na druhé straně si uvědomují, v čem se lze změnit, přizpůsobit, adaptovat, a posílit tak vnitřní stabilitu a odolnost, mají v cyklických i acyklických krizích větší šanci na zachování svého způsobu života i jeho kvality.

Adaptace, zvláště v tak zběsile uhánějícím světě, vyžaduje schopnost měnit se. Už slovní příbuznost předznamenává, že se jedná o **umění** svého druhu. Schopnost otvírat se novému, **měnit se**, reagovat, adaptovat se je z podstaty kulturním fenoménem. Předpokládá také lepší porozumění sobě samým jako celku. Chceme-li tedy jako společnost obstát v podmínkách intenzivní globalizace, leží před námi úkol rozvíjet takovou kulturu, která bude vstřícná ke změnám různého druhu, včetně *inovace sebe samých jako společenství*. Vedle vědy tedy také inovací v politice, občanském životě, správě státu, kultuře, vzdělávání, energetice, v životním stylu, tedy nejen v informačních či produkčních technologiích, kam konzumní „homo ludens" mnohem raději upírá svou pozornost. S tím úzce souvisí úvahy o potřebě změny vzdělávacího paradigmatu, jak o ní hovoří Jaroslav Kalous ve druhé části tohoto této publikace.

Odkud ale k obrodě dospět a **odkud vzít** schopnost a motivaci učit se jako společnost novým věcem? Jako vodítko nám mohou sloužit zkušenosti ze zemí, jejichž společnosti takovým procesem prošly. Vezměme si dva inspirativní příklady z oblastí, s nimiž se sami dlouhodobě potýkáme: kulhající kvalita vzdělávacího systému a otázka konkurenceschopnosti malé země v globálních podmínkách. Cesta, na kterou vsadilo Finsko, je obecně považována za příklad cílevědomých a úspěšných reforem ve vzdělávání. Dánsko je ve srovnání s Českou republikou zemí se zhruba polovičním počtem obyvatel a velmi odlišnými přírodními podmínkami. I tak pro nás může být inspirativní, jak komplexním způsobem Dánsko dokázalo reagovat na tlak ekonomické globalizace s cílem dosáhnout udržitelné prosperity a energetické soběstačnosti.

Finsko: škola pro třetí tisíciletí

Na světových žebříčcích kvality vzdělávání se dlouhodobě drží na špici Finsko. Není to náhodou, nýbrž díky promyšlené a desítky let uplatňované koncepci. V 70. letech minulého století na tom bylo Finsko ve vzdělávání podobně jako ČR dnes. Politické vedení si tehdy vytklo cíl vyvést zemi z krize a postavit její prosperitu a soudržnost na inovacích, a zvláště kvalitním vzdělávání. Finové se rozhodli rozejít s tradičním systémem založeným na známkování, výkonu, standardizaci a kontrole. Svůj model založili na spolupráci, spravedlivosti, sociálním kapitálu a profesionalitě učitelů. Vyšli z poznatku, že vysoce výkonné vzdělávací systémy, které lze najít mezi zeměmi OECD, jsou ty, jež kombinují principy rovnosti a kvality. Tyto komparativní vědecké poznatky finští reformátoři doplnili o dobrou analýzu specifik domácího prostředí a adaptovali je na něj.

Rozhodující roli v cílevědomé, náročné a dlouhá léta realizované reformě, již lze bez přehánění nazvat revolucí, sehrál stát. Kvalitu vzdělávání postavil na učitelích, neboť tam nalezl největší slabinu. Jejich vzdělávání svázal pevnými pravidly, centralizoval osnovy a schvalování učebnic. Důležitým motivem se stala osobní odpovědnost učitelů za postupy, které uplatňují ve vzdělávání. Příprava učitelů se soustředila na několik málo vybraných univerzit se zaručenou kvalitou. Výrazně se zvýšily nároky na přijetí ke studiu. Tento postup vyvolal značné kontroverze, ovšem všechny vlády v nastoleném kurzu pokračovaly až do závěrečné fáze této transformace, jíž bylo opětovné rozvolnění pravidel a kontrol. Finský systém významně podporuje spolupracující prostředí ve školách, což se netýká jen žáků, ale i učitelů. Vše, co by měl dnes učitel vědět a umět, je pro jednotlivce prakticky obtížně zvládnutelné. Proto se ve Finsku hovoří místo o individuálních kompetencích o kompetencích sdílených a institucionálních.

Základním principem je rovnost a spravedlivost. Ve Finsku je škola kvalitní tehdy, pokud funguje pro každé dítě bez výjimky. I proto se příliš nepodporuje soukromé školství. Jen sporadicky a v přesně definovaných případech se využívá testování a kontrola a odpovědnost za kvalitu leží především na školách a učitelích samotných. Neexistují žádné národní srovnávací zkoušky, pouze po středním stupni (gymnáziu). Stát se nevěnuje kontrole škol, ale tomu, jak je nejlépe podporovat, aby dosáhly vzdělávacího cíle. Školní inspekce byla zrušena. Nejlepší škola je ve Finsku ta nejbližší. Rozdíl mezi jednotlivými školami je totiž nejmenší ze všech zemí OECD. Finsko se umísťuje pravidelně mezi nejlépe hodnocenými zeměmi ve výzkumech PISA, přestože na školství vynakládá jen průměrný, či dokonce podprůměrný rozpočet vzhledem k zemím OECD. Ve stejné skupině zemí má Finsko také nejkratší školní docházku.

Rozhodující roli pro úspěch reforem hrálo to, že se vzdělávací politika nemění po každých volbách. Finové si explicitně kladou dlouhodobé cíle, sledují je, hledají pro ně shodu mezi všemi politickými stranami a změny zavádějí na základě vědeckých poznatků, nikoli ideologie. Všechny děti jsou vzdělávány pohromadě ve stejných třídách bez ohledu na kulturní původ, sociální zázemí či znevýhodnění. Děti s potřebou podpory ji dostávají přímo ve své třídě. Metody se přizpůsobují dětem, nikoli učitelům či škole. Rozvoj podpůrných metod se opírá o nejaktuálnější vědecké poznání, které se systematicky ověřuje, inovuje a stát do něj významně investuje.

Podle studie Ondřeje Lišky

Dánsko: „malá“ země versus globalizace

V roce 2006 dánská vláda schválila dokument s názvem „Globalisation strategy“, tedy národní strategii a zároveň ambiciózní vizi, jak se má dánská společnost vypořádat s procesem globalizace – jak v něm uspět nejen ekonomicky ve smyslu konkurenceschopnosti, ale zároveň posílit svoji soběstačnost, odolnost a sociální soudržnost.[4]

Strategie byla výsledkem více než ročního procesu. Vláda jmenovala výbor ministrů, který pověřila přípravou. Ten sestavil širokou Radu pro globalizaci. Jejími členy byli zástupci odborových organizací, průmyslových asociací, vzdělávacích a výzkumných institucí. Zvláštní místo zde měly i neziskové organizace a občanské iniciativy. Rada sloužila jako poradní orgán pro výbor ministrů. Formát vycházel z dánské politické tradice spolupráce a dialogu mezi různorodými částmi společnosti. Výsledná odpovědnost však ležela na vládě, která k jednání přizvala i všechny parlamentní strany. Rada pro globalizaci přišla se čtyřmi oblastmi, v nichž se mají Dánové stát vůdčí silou na světové úrovni: jako znalostní a podnikavá společnost, v oblasti vzdělávání a konkurenceschopnosti. Strategie obsahuje 350 konkrétních iniciativ, od zásadních reforem dánského vzdělávání na všech úrovních až po výzkum a zásadní zlepšení rámcových podmínek pro růst a inovace v celé společnosti, jejíž obroda je hlavním cílem.

V důsledku snah o vyšší konkurenceschopnost a bezpečnost se Dánsko rozhodlo zásadně inovovat i svoji energetiku. V roce 2012 vláda odstartovala plán přechodu na 100 % energie ze šetrných zdrojů. Zadala pět analýz specializujících se na přenosovou síť, vytápění, bioenergii, biomasu a rozvod plynu s cílem najít ekonomicky i ekologicky nejvýhodnější a nejefektivnější řešení. Dva roky nato zveřejnila dánská energetická agentura se scénářem i soubor analýz, které potvrdily, že do roku 2050 se Dánsko dokáže zcela odříznout od uhlí a ropy a přejít výlučně na obnovitelné zdroje. Plán je pozoruhodný zejména svým komplexním přístupem. Prakticky ukazuje, že tři evropské cíle (1) snižování emisí, (2) zvyšování podílu obnovitelných zdrojů a (3) snižování spotřeby lze sledovat zároveň. Příklon k šetrné energetice se projevuje i v ekonomických statistikách: v roce 2012 se na každou jednotku HDP spotřebovalo o 30,7 % méně energie, než tomu bylo v roce 1990.

Podle studie Ondřeje Lišky

[4] Zdroj: http://www.stm.dk/_p_13631.html.

VI. Budoucnost do šuplíku

Pokud se přesvědčíme o tom, že **dvojí umění** – vést kultivovanou, demokratickou a strukturovanou debatu o budoucnosti a adaptovat se na měnící se prostředí – je pro nás smysluplným cílem, pak nás to logicky vede k otázce, jak má takové snažení konkrétně vypadat.

Projekt *Česko hledá budoucnost* si kladl za cíl přispět k odpovědi na tuto otázku. Smyslem těchto úvah nebylo sepsání návodu pro osvíceného diktátora, ale vytyčení horizontu pro úvahy a argumenty, kam by mělo Česko prakticky směřovat. Zásadním východiskem je přitom přesvědčení, že aby vedení takové diskuze mělo smysl a našlo své trvalé pokračování, nesmí se odehrávat jednosměrně odshora dolů. Naopak v ní jde o **vytváření podmínek** pro zapojení veřejnosti, prostoru pro veřejnou debatu a budování kvalitních institucí a pravidel, která jediná mohou v tak komplexním globalizovaném uspořádání potřebnou dlouhodobou politiku prakticky realizovat. Právě to je neuralgickým bodem našich demokracií, pastí, v níž se ocitl celý západní svět. Zygmunt Bauman tento nesoulad, jenž je vlastní současným demokraciím, nazývá rozchodem moci (kapacita věci uskutečnit) s politikou (schopnost rozhodnout, které věci a za jakých podmínek mají být uskutečněny).[5]

Za poslední dvě dekády se v České republice odehrála řada pokusů, jak uchopit **strategické vládnutí**. To znamená institucionálně založené, koncepční, na dlouhodobé cíle orientované vládnutí, opřené o trvalou a systematickou spolupráci politiků, úředníků, odborníků, případně i zainteresované veřejnosti. Účastníci projektu napříč různými obory se v zásadě shodli, že všechny pokusy byly nakonec neúspěšné.

Většina minulých vlád ustavila orgány, které se měly zabývat strategickými trendy a hledat způsoby, jak na ně má Česká republika odpovědět v delším časovém horizontu. Tuto roli někdy plnily skupiny poradců kolem premiérů, často k tomuto účelu byly zřízeny vládní rady s pevným formálním ukotvením a rozpočtem pro svoji činnost. Jejich poslání a zaměření se často měnilo, stejně jako padaly a vznikaly vlády. Zajímavým počinem byla Rada pro sociální a ekonomickou strategii na počátku vlády Miloše Zemana nebo napříč politickým spektrem sestavená a především o odborníky se opírající Bezděkova komise, která na začátku tisíciletí připravovala základy penzijní reformy. Charakteristickým rysem všech těchto aktivit byla **slabá návaznost**, myšlenková i personální, a **neochota vlád** uvádět je v život.

---

[5] Viz např. Zygmunt Bauman: Europe Is Trapped Between Power and Politics. Social Europe Journal, 14. 5. 2013. Zdroj: http://www.social-europe.eu/2013/05/europe-is-trapped-between-power-and-politics.

Typickým příkladem byla *Rada vlády pro rozvoj lidských zdrojů*, kterou vedl zkušený manažer a od roku 2004 vicepremiér pro ekonomiku Martin Jahn. V této nestranicky sestavené radě byla řada uznávaných odborníků. Sdružovala významné osobnosti, například šéfy význačných firem, představitele univerzit, experty na trh práce, sociology či ekonomy. Z této rady vzešla *Strategie pro rozvoj lidských zdrojů*, k níž se v roce 2005 ve vládě připravoval akční plán realizace. Martin Jahn o dva roky později vzpomínal: „Při jeho schvalování se zjistilo, že ve Strategii je plno krásných cílů, avšak že na jejich splnění chybí na jednotlivých úřadech, které byly za realizaci odpovědné, buď **finance, nebo pracovní kapacity**."[6] Rada vlády pro lidské zdroje byla po následujících volbách zrušena.

V roce 2009 předseda vlády Mirek Topolánek představil NERV, *Národní ekonomickou radu vlády*. Jejím hlavním úkolem bylo hledat cesty k ekonomickému růstu, analýza rizik spojených s hospodářskou krizí a návrhy kroků k jejich zmírnění. Premiér do ní přizval akademiky i analytiky ze soukromého sektoru. I když zadání pro NERV bylo na začátku úzce ekonomické, jeho členové později vypracovali **materiály s širším přesahem**, které zasahovaly i do oblasti vzdělávání a sociální politiky. Po devíti měsících práce skupina zveřejnila závěrečnou zprávu o stavu ekonomiky a své návrhy pro budoucnost. Jen zlomek z nich se dostal na pořad jednání vlády a ještě menší část z nich se pak i realizovala. V roce 2010 byla rada obnovena premiérem Petrem Nečasem v jiném složení. Po jeho pádu byla činnost NERVu pozastavena úřednickou vládou Jiřího Rusnoka. Vláda Bohuslava Sobotky agendu NERVu začlenila do obnovené Rady vlády pro udržitelný rozvoj (RVUR). Tento koordinační a poradní orgán existuje už od roku 2004. Jeho závěry doposud neměly na rozhodování vlád hmatatelný vliv. Budoucnost ukáže, zda tomu po aktuálním přesunu RVUR z Ministerstva životního prostředí na Úřad vlády bude jinak.

Jedinečným pokusem o **realizaci** dlouhodobého plánu byla *Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti*, schválená českou vládou v roce 2011. Stavěla na třech „I": efektivních institucích, kvalitní infrastruktuře a ekonomice poháněné inovacemi, kterými se bude moci Česká republika pyšnit v roce 2020, pokud uskuteční 40 připravených projektů. Tato koncepce byla připravena Ministerstvem průmyslu a obchodu pod vedením náměstka Martina Tlapy. Cílem strategie bylo Českou republiku během necelých deseti let posunout do elitní dvacítky nejvíce konkurenceschopných zemí světa. *Strategii mezinárodní konkurenceschopnosti na léta 2012*

---

[6] Zdroj: http://ihned.cz/c3-20296280-000000_d-20296280-000000_d-20296280-mame-kvalitni-lidi-ale-prace-s-nimi-se-stale-podcenuje.

až 2020 označil tehdejší ministr Kocourek za nejpropracovanější dokument svého druhu, který v tuzemsku doposud vznikl. Podíleli se na něm přední experti z praxe i odborníci z akademické sféry, celá řada ministerstev a další klíčové úřady veřejné správy, svoje připomínky přidaly i průmyslové svazy, obchodní komory a odbory. Po nástupu nového ministra průmyslu a obchodu Martina Kuby byly v roce 2012 další práce na realizaci strategie pozastaveny. Důvodem byly rozdílné představy na „zajištění klíčových priorit ministerstva". Na stránkách ministerstva není dnes strategie k dohledání.

Česká republika má přes stovku vládních strategických dokumentů a neexistuje ani **jednotný způsob**, jak se k nim dostat. Jejich databázi má v gesci Ministerstvo pro místní rozvoj, jehož postavení je v systému české vlády výrazně slabé. Rozpočtové kompetence včetně metodiky pro přípravu veřejných strategií spadá pod Ministerstvo financí, veřejný sektor má na starosti Ministerstvo vnitra.

Na **akademické půdě** nejdále rozvinulo strategické uvažování o budoucnosti *Centrum pro sociální a ekonomické strategie* (CESES). Institut vznikl v roce 2000 při Fakultě sociálních studií UK a vede jej prof. Martin Potůček. Úctyhodná řada publikací, konferencí i nabídek vzdělávání pokrývá otázky strategického vládnutí od metodologie přes obsáhlé sektorové studie až po hutné syntézy.

Tematické analýzy a diskuze v rámci projektu identifikovaly přinejmenším tři zjevné důvody, proč úřednické nebo akademické strategické koncepce mizí v šuplíku či odložené v knihovnách. Tím prvním je převládající neochota a podle všeho i neschopnost českých vládnoucích elit zabývat se **prakticky a kontinuálně** problémy, jejichž viditelné zlepšení přesahuje horizont volebního období. Projevuje se i v tak dílčích záležitostech, jako je příprava zákonů ministerstvy poté, co dostanou za úkol se jimi zabývat. Zákony se tak často píší bez komparativní analýzy napříč Evropou, bez snahy hledat inspiraci nejlepším řešením prověřeným jinde.

Druhým důvodem je, že řešení řady otázek strategické povahy je v přímém rozporu se současnou politikou významných **zájmových skupin** působících v dané oblasti, například v energetice či zemědělství. Učinit proto rozhodnutí, jímž si vláda proti sobě postaví významnou zájmovou skupinu, které navíc často vděčí za přístup k moci, je málo pravděpodobné. S tím souvisí otázka, na niž se analýzy vzniklé v rámci tohoto projektu pokoušejí také odpovědět: lze zavést takové podmínky pro rozhodování, které by tuto škodlivou závislost omezovaly?

Třetím zjevným důvodem je fakt, že většinu strategických koncepcí vláda a úřady vytvářejí narychlo dle momentální mocenské objednávky, a navíc exkluzivně, **bez významnějšího zapojení** zainteresované veřejnosti. Světlou výjimkou v tomto ohledu byla například *Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti*, která veřejnou konzultací s odbory, zaměstnavateli i nezávislými think tanky do určité míry prošla, a nepochybně se to odrazilo na její kvalitě. Místo, kde ale tato strategie narazila, dobře vystihují dva body uvedené výše – absence dlouhodobé perspektivy a závislost na zájmových skupinách.

Zajímavým a živým případem strategické transformace ze zahraničí je například německý obrat v energetice, Energiewende. Německo se rozhodlo během několika desetiletí proměnit energetický metabolismus své ekonomiky a výrazně ho demokratizovat. Jeho příklad určitě nelze přenést kamkoli. Ale může být tento komplexní proces zahrnující stát, byznys, politické rozhodování i občany alespoň v něčem inspirací také pro nás? O tom i o dalších dilematech české energetiky pojednává studie Martina Sedláka v druhé části této publikace.

Ale vraťme se zpátky k nám. Z výše uvedených příkladů je zřejmé, že České republice nescházejí strategie, ale základní schopnost demokraticky zformulovat jakékoli reformy, prosadit je a dotáhnout do smysluplného konce. Hlavním problémem proto zůstává politická stabilita a akceschopnost veřejné správy při realizaci politik, jejichž trvání má být delší než krátkodobé. Měřitelnost a otevřené vyhodnocení těchto kroků ještě předtím, než se přistoupí k dalším, je nezbytnou podmínkou, aby mezi politiky, úředníky, podnikateli a daňovými plátci znovu vyrostla základní důvěra.

VII. Žába na prameni rozvoje

Politická nestabilita a korupční prostředí nejsou v České republice výrazně větší než třeba na Balkáně či jižním okraji Evropy. Rozdíl spočívá v tom, že české hospodářství je pevně integrováno do ekonomického **jádra** evropských zemí, zatímco stát a veřejný sektor setrvává na jeho **periferii**. Tematické analýzy a následné diskuze projektu však směřovaly k optimistickému závěru. Pokud dokážeme tyto problémy účinně řešit, je zde vysoká pravděpodobnost, že se naše země z čela periferie posune opět na chvost hlavního pelotonu. Čím lépe u sebe dokážeme v demokratickém rámci navodit vnitřní stabilitu, tím lépe se nám bude čelit nestabilitě vnější – překotným změnám a rostoucí komplexnosti okolního světa.

Česká republika nemá žádný přímý ekonomický nástroj, jak významně povzbudit svůj dlouhodobý růst. Musí se proto soustředit na posilování tradičně **nepřímých faktorů růstu**, tzn. kvalitu veřejných statků všeho druhu. Veřejné statky však vyžadují na prvním místě **efektivní stát**. Jeho absence je žábou na prameni dalšího rozvoje Česka. Cesta z této situace vede zejména přes promyšlené reformy, které v prvním kroku zefektivní státní správu a ve druhém zprůhlední politickou soutěž. Pozoruhodným faktem je, že nejpromyšlenější pokus, jak odstranit hlavní brzdy pro lépe fungující stát, nevzešel v posledních letech z prostředí politických stran, nýbrž ze strany občanských iniciativ v podobě „Rekonstrukce státu“.[7]

Politická nestabilita a nízká kvalita vládnutí jsou předmětem analýzy Zdeňka Kudrny. Systematické reformy vedoucí k rozvinutí nových konkurenčních výhod vyžadují dlouhodobé **hledání politických kompromisů** na potřebných změnách. Avšak takové dohody jsou prakticky nemožné v prostředí, kde jsou nestabilní politické strany, nestabilní vlády a státní správa nechráněná před touto nestabilitou. Velmi dobře tento stav veřejné správy ve dvou konkrétních oblastech ilustrují i další studie. Martin Sedlák při analýze energetické politiky státu ukazuje, jak a proč stát není schopen vykonávat vlastnická práva v energetických společnostech, které (spolu)vlastní, a jaké dopady to má pro tvorbu energetické koncepce státu. Podobně Martin Robeš ve svém textu o dopravě a mobilitě líčí podmínky, které znemožňují kvalitní plánování, financování a schvalování velkých dopravních staveb, které tvoří

[7] Soubor devíti požadavků platformy českých protikorupčních organizací se týká zprůhlednění financování politických stran, majetkových přiznání politiků, zveřejňování smluv na internetu, zrušení anonymního vlastnictví, zprůhlednění role státu ve státních firmách, odpolitizování státní správy, nezávislého vyšetřování korupce, zkvalitnění legislativního procesu a rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu. Viz www.rekonstrukcestatu.cz.

jeho páteřní infrastrukturu. Autoři projektu *Česko hledá budoucnost* se shodli, že systémové řešení nestability by vyžadovalo reformy financování politických stran a možná i volebního systému a odpolitizování justice. Významným krokem vpřed by mohlo být zavedení efektivního **zákona o státní službě**, který by zajistil úředníkům větší míru autonomie a kontinuity i při pokračující nestabilitě politické scény.

Stát, který uřídí své firmy

Český stát zatím příliš neuměl řídit své firmy a energetický monopol byl dlouho exemplárním příkladem. Inspirací může být norský model. Stát stanoví explicitní cíle svého vlastnictví a očekávání, která od společnosti má. Navíc rozdělí státní firmy do několika kategorií: na ty, které mají komerční účel, jiné, jež plní nějaký veřejný zájem, a jejich kombinace. Speciální kategorií jsou komerční společnosti, které mají normálně vydělávat, a stát po nich chce jenom jednu jedinou věc navíc: aby si podržely sídlo v Norsku. Norská vláda má také pevná pravidla odměňování managementu i dozorčích rad.

Ruku v ruce s vytvořením transparentního a lépe kontrolovatelného řízení je nutné také upravit pravidla pro lobbing. Kultivace prostředí a vztahů mezi volenými, veřejnými představiteli a zástupci průmyslové sféry i různých nezávislých organizací může napomoci k rozbití klientelistických sítí. Podmínkou je ovšem ochota klíčových veřejných představitelů postavit se současnému propletenému systému spřátelených vztahů, protislužeb či vzájemného krytí.

Podle studie Martina Sedláka

VIII. S jistotou na neurčito

Jedním z určujících pocitů dneška, jak se shodli mnozí účastníci projektu, je i přes období míru a blahobytu v našem koutě Evropy **nejistota a ohrožení**. Do určité míry můžeme politický význam a podhoubí tohoto pocitu sledovat na pozadí posledních volebních klání. Strach ze ztráty zaměstnání, neutěšené sociální podmínky na mnoha místech Česka i složitá finanční situace mnoha rodin, to vše jsou opodstatněné důvody, proč řada českých občanů hledí s obavami na budoucnost. Se strachem umně pracují i populisté. V české politice se pravidelně jako volební téma vyskytují „nároky sudetských Němců" a nově zaznamenal v roce 2013 úspěch i subjekt, který postavil svoji rétoriku na vyvolávání otevřené nenávisti vůči Romům a cizincům.

K pocitu ohrožení vyvolanému sociálním napětím se přidává i zjitřená mezinárodní situace. Krize vlivných zemí eurozóny, válečné konflikty na východní i jižní hranici Evropy i zvýšená četnost extrémních výkyvů počasí v důsledku klimatických změn ilustrují kontext, v němž se každá budoucnost jeví jako krajně nejistá. Prožívání nejistoty přestalo být záležitostí omezující se čistě na individuální rovinu. Moderní lékařství i sociologie si delší dobu kladou otázku, jak se narůstající dynamika a komplexita životní reality většiny lidí odráží v jejich schopnosti vyrovnat se se stresujícími podněty a jaký to má vliv na zdraví jednotlivců i soudržnost společnosti.

Ukazuje se, že **duševní zdraví** v širokém slova smyslu je skrytou, ale nezměrnou daní (externalitou) životního stylu dnešní civilizace. Mnohočetné zdroje stresu nového typu, jako extrémní nároky na výkon, složité životní podmínky nízkopříjmových skupin obyvatelstva, prekarizace práce, zamoření životního prostředí či dysfunkční sociální vztahy, patří mezi řadu faktorů vytvářejících na integritu jednotlivců tlak, který je co do své kvality historicky jen obtížně srovnatelný.[8]

Smutným dokladem stoupajícího napětí a jeho tlaku na lidskou osobnost je strmý nárůst **počtu sebevražd**, který má nepochybně souvislost se zhoršující se sociální situací velké části společnosti. Stejně jako tomu bylo v minulosti,

---

[8] Míra dopadu těchto faktorů na naši civilizaci je dnes předmětem vědeckého výzkumu na pomezí medicíny a sociálních věd. Na důležitost schopnosti vyrovnat se se zvyšující komplexitou života pro šťastné prožívání vlastní existence i pro fyzické zdraví upozornil už v druhé polovině 20. století sociolog Aaron Antonovsky se svou teorií nemoci a zdraví, kterou nazval „salutogenesis". Jádrem jeho teorie je to, jak specifické osobní předpoklady napomáhají jednotlivcům odolávat stresovým situacím v běžném životě. Antonovsky svým výzkumem dokládal, že vlastnosti, které lidem slouží k tomu, aby se zdravěji vyrovnávali se stresujícími podněty, poskytují člověku „smysl pro soudržnost" (sence of coherence). Ten se skládá podle Antonovského ze tří prvků: srozumitelnosti životní situace, její zvládnutelnosti a smysluplnosti, přičemž poslední jmenovaná je podle něj nejdůležitějším prvkem.

kdy do života lidí zasáhly společenské a hospodářské krize. Podle statistik ukončilo svůj život prokazatelně nejvíce lidí v období hospodářské krize v polovině 30. let minulého století. Rok 1934 byl se 4007 sebevraždami nejtragičtějším. Znovu počet sebevražd překročil dva a půl tisíce v počátcích normalizace v 70. letech. Až do roku 2007 počet sebevražd v Česku klesal. Od té chvíle opět narostl o znepokojivých 20 % v průběhu pěti let.

Duševní rovnováha (duševní zdraví) se stává důležitou součástí celkové kvality života, a to v přímé souvislosti s pracovním a rodinným prostředím. Stává se proto i politickým tématem. Na duševní zdraví coby potřebu vnitřní stability na individuální úrovni však lze nahlížet jako na určitou paralelu k potřebě vnitřní stability v domácí politice na národní úrovni (viz kapitola Žába na prameni rozvoje). Je namístě přiznat si, že pocit nejistoty až existenčního ohrožení, ať už v podobě ztráty zaměstnání, obavy o zdraví sebe či blízkých nebo v podobě doléhajících válečných konfliktů, je **legitimní pocit** a odpovědět na něj se stalo důležitým úkolem demokratické politiky. Ten úkol je vlastně ještě nepoměrně těžší. Je třeba společnost připravit na to, že tento pocit zde nyní bude – když ne napořád – s koncem v nedohlednu.

Historicky byla demokratická politika v odpovědích na tyto otázky zpravidla **o krok pozadu** a nejinak je tomu i dnes. Předešli ji tři její věční souputníci, ale zároveň úhlavní nepřátelé: fundamentalisté, političtí technokrati a populisté, přičemž kombinace všech tří prvků je spíše pravidlem než výjimkou.

Jsou to právě oni, kdo nabízejí jasné odpovědi na rozšířený pocit nejistoty a ohrožení a komu přelomové období, v němž žijeme, spíše nahrává. **Fundamentalisté** nabízejí zjevené pravdy, nejlépe „návrat ke kořenům“, k životu, který už dávno zanikl. Dávají naději, že jeho rituálním napodobováním je možné ho vzkřísit.

Technokraté v politických funkcích naopak apelují na pragmatická, technická, zdánlivě hodnotově neutrální řešení. Vše se skrývá v proceduře, v mechanismu vládnutí. Nemá smysl se upínat k novým myšlenkám či ideálům, politika byla a vždy přece bude špinavou záležitostí, a proto neočekávejme zázraky a držme se při zemi. Pro privilegované členy společnosti, a především vlivné zájmové skupiny je to nepochybně rajská hudba.

Populisté zato vždy vědí, kdo je vinen a že nikdy není sám. Viník je vždy součástí skupiny, která má společné znaky, podle nichž je možné ho poznat. Někdy je to příjmení, tvar nosu, barva pleti, povolání nebo životní situace. Za naše těžké životy může jednou Žid, Rom, jindy politik, bankéř nebo imigrant.

Fundamentalista, omezený politický technokrat i populista nabízejí vzácné zboží, kterým je zdánlivá **jistota v moři nejistoty**. Pro prvního je to jasný rámec, v němž bude mít život smysl bez ohledu na to, co nám říká zdravý rozum. Druhý nabízí neosobní mechanismy a třetí jasné viníky. Cena, kterou za tuto „jistotu" platíme, je ale vysoká. Fundamentalistům platíme ztrátou své svobody. Technokratům v politických funkcích zaplatíme cynismem, odcizením a postupnou ztrátou orientace, která přichází, když forma vládnutí není v souladu s hodnotami. Bezpráví a ztráta lidské důstojnosti je cenou za moc, kterou drží v rukou populisté.

Převládající trend v politické praxi je zatím technokratický. Dlouhodobě však taková řešení mohou fungovat, jen pokud jsou zároveň demokratická. Bez demokratické legitimity političtí technokraté prohrávají přinejmenším ze dvou důvodů. Zaprvé, nemají všechny informace, neboť bez hlasu širokých skupin ve společnosti mohou rozhodovat chybně prostě proto, že neumějí identifikovat všechny myslitelné dopady na všechny občany. A zadruhé, technokratická politika rozhoduje „o nás bez nás", schází jí **legitimita**, kterou nemůže získat odjinud než od společnosti.

Logickým důsledkem politického rozhodování, jakkoli osvíceného, ale izolovaného od občanské společnosti, je odpor veřejnosti, a to třeba i vůči věcně správným řešením. Jejich vynucování je nákladné a z podstaty nedemokratické. Do technokratických debat je proto třeba vnést demokratický hlas. Cílem projektu *Česko hledá budoucnost* je obohatit veřejnou debatu nejen o nová věcná řešení komplexních otázek, ale také ukázat, že bez zásadního rozšíření a **uplatnění demokratických procedur** v praxi české politiky není možné se ze současné stagnace vymanit.

IX. Principy pro zítřek: vstříc příštím krizím

Jaká by tedy měla být odpověď demokratické politiky, která chce zachovat a rozvíjet kvalitu života i v období nejistot, šoků a krizí? Kde leží pro Českou republiku potenciál dlouhodobého rozvoje?

V úvahách, které probíhaly v rámci projektu, jsme vycházeli ze skutečnosti, že Česká republika jako středně velká středoevropská země s omezenými zdroji i vlivem má relativně omezenou množinu nástrojů, jak čelit dopadům ekonomické globalizace. Jedná se o malou, otevřenou ekonomiku, jejíž vývoj do značné míry kopíruje vývoj německého hospodářství. Charakteristická je i vysoká míra závislosti na dovozu plynu a ropy a silný podíl průmyslu na výkonu ekonomiky.

Pokud chce Česká republika v budoucnu při své velikosti a zdrojích **dlouhodobě zvyšovat kvalitu života** svých občanů, pak by se dle obecných závěrů analýz a diskuzí v rámci projektu měla stát **otevřenější** vůči zapojení mnohem širších souvislostí a aktérů, ale **stabilnější** vůči rizikům přicházejícím zevnitř i zvenčí, tzn.:

1) nastavit mnohem více konsenzuální, vytrvalé a důsledné formy vládnutí a rozvinout bohatší kulturu občanské participace;

2) omezit svou závislost, stát se podstatně více soběstačnou, odolnou a flexibilní v klíčových oblastech, jako je energetika, mobilita nebo výroba kvalitních potravin;

3) naučit se lépe spolupracovat s aktéry doma i v zahraničí.

Soubor studií vzniklých v rámci projektu *Česko hledá budoucnost* jsme uspořádali do tří klíčových oblastí, v nichž česká společnost stojí před vážnými otázkami a dilematy, ale které zároveň naznačují hlavní principy pro její dlouhodobou udržitelnost, cesty ke slibnější budoucnosti. V jejich názvu záměrně stojí zdánlivě protikladné hodnoty, protože jsme přesvědčeni, že udržitelnost Česka není možná bez dlouhodobé kultivace celého spektra hodnot.

Jednotlivé tematické texty nabízejí vedle analýz aktuálního stavu i návrhy konkrétních řešení, která se v mnohém rozcházejí se současnou praxí. Naším cílem není úplný výčet všech zásadních problémů ani možných řešení, nýbrž nabídnutí pohledu, který přinese inspiraci k novému a otevřenějšímu promýšlení těchto otázek.

1. Důvěra a důslednost. Současný jazyk veřejné debaty si nedostatečně všímá dimenzí, které přesahují běžné kategorie ekonomických ukazatelů. Proto pracujeme se širším pojmem „kvalita života", který **poctivě** zahrnuje všechny dimenze důležité pro úspěšnou budoucnost. Jednou z největších překážek ekonomického rozvoje České republiky a její dlouhodobé konkurenceschopnosti se během projektu ukázal nedostatek politické stability, tedy **důslednosti** při vládnutí a **důvěry** ve veřejné instituce i důvěry uvnitř společnosti. Nízká úroveň vládnutí se výrazně projevuje na slabším výkonu ekonomiky. Řešení těchto klíčových problémů je hlavním úkolem na cestě k hospodářskému oživení, rozvoji lokální ekonomiky a posílení její odolnosti.

2. Odolnost a spolupráce. V druhém okruhu jsme se soustředili na čtyři tematické oblasti (energetiku, dopravu, zemědělství a ČR v EU a ve světě), které jsou zásadní pro zvýšení **odolnosti** Česka. Studie k nim naleznete ve druhé části této publikace. Podmínkou rozvoje těchto oblastí ovšem není jen větší soběstačnost, ale také nové formy **spolupráce** mezi aktéry uvnitř ČR i s partnery v regionu a v EU. Velkou pozornost jsme věnovali energetice. Česká republika je země obdařená omezeným množstvím fosilních zdrojů, disponující atomovými elektrárnami a nekvalitní legislativou, která poškozuje rozumné využití obnovitelných zdrojů energie a jejich decentralizaci. Nechce-li být Česko závislé na ruském plynu a ropě, propást příležitosti nových trhů s elektřinou či nenávratně vytěžit fosilní zdroje na svém území, musí dojít k energetické transformaci, která vedle technologií promění jak filozofii, s níž se na energetiku díváme, tak i politiku, kterou v této oblasti praktikujeme. V řadě zemí EU jsme již svědky energetické revoluce. Na příkladu Německa nebo Dánska je vidět, že energetická transformace znamená obrat k ekonomické, sociální a politické proměně celé společnosti. Analogické procesy je možné sledovat i v oblasti zemědělství, jak ukazuje studie Jiřího Urbana a Martina Střelce, nebo dopravy, jak ji podrobil analýze Martin Robeš.

3. Svoboda a soudržnost. Třetí okruh studií zkoumal témata, která se dotýkají rozvoje svobodné a soudržné společnosti. Tzn. společnosti, v níž se rostoucí míra svobody nerovná rozpadu a sociální deprivaci, nýbrž přináší vyšší míru rovnoprávnosti a inkluze. Podmínkou pro rozvoj takové společnosti je **změna paradigmatu ve vzdělávání** (viz studie Jaroslava Kalouse), **zvýšení kvality veřejných služeb**, a především radikálně **nový přístup k vládnutí** provázený rozšířením prostoru pro zapojení veřejnosti a novými impulzy k rozvoji občanské společnosti (text Ondřeje Císaře).

Cesta k oživení české demokracie vede zaprvé přes **změnu pravidel**, která regulují naše soužití, to, jak si vládneme a jak nakládáme s našimi zdroji, a zadruhé skrze **obrodu občanství**, tedy naplnění tohoto pojmu novým

významem v prostoru České republiky i Evropské unie. Na tomto místě se pak tematicky propojily naše úvahy s první kapitolou, která označuje nízkou spolehlivost veřejných institucí a malou důvěru v ně za hlavní překážku ekonomické prosperity. Zde se ale na stejné téma díváme z jiné strany, a sice jakou roli při obnově důvěry a společenské transformaci mají hrát občané, politické strany i soukromý sektor, zda mohou vzniknout v tomto prostoru nové aliance a co od nich lze očekávat.

Jak jsme na tom s rovností žen a mužů?

Rovnost mužů a žen je základním lidským právem a úhelnou hodnotou v demokratické společnosti. Rovnost mezi pohlavími je nejen otázkou spravedlnosti, ale má i zásadní význam pro hospodářskou prosperitu a konkurenceschopnost.

Světové ekonomické fórum každoročně publikuje zprávu o rovnosti mužů a žen ve světě. V Global Gender Gap Index se Česká republika mezi lety 2006 a 2014 posunula o více než 40 míst směrem dolů. V roce 2014 se umístila na 96. místě ze 142 sledovaných zemí.[9] I v evropském kontextu se ukazuje míra rovnosti žen a mužů jako podprůměrná. V indexu Evropského institutu pro rovnost žen a mužů (Gender Equality Index) dosahuje ČR hodnoty 44,4, přičemž průměr EU činí 54.[10] Také zpráva Evropské komise z roku 2012 poukázala na dopady ekonomické krize na rovnost žen a mužů a upozornila na vážné problémy týkající se ČR, jakými jsou zhoršující se postavení žen na trhu práce nebo diskriminace žen s malými dětmi.[11]

Lze doložit, že větší zapojení žen do ekonomické aktivity může podpořit hospodářský rozvoj, zlepšit výkonnost společnosti i její kvalitu života. Podle analýzy společnosti McKinsey&Company představují ženy v českém byznysu nevyužitý potenciál.[12] V rozhodovacích pozicích u nás ženy působí ve velmi podprůměrném počtu. V představenstvech 60 největších společností působících na českém trhu jsou ženy zastoupeny pouze ze 4 %. U 51 z těchto společností není v představenstvu zastoupena ani jedna žena. Tento nízký podíl je však jen výsledkem jejich nízkého zastoupení napříč jednotlivými úrovněmi řízení. Ani v politice není situace o mnoho lepší. V Poslanecké sněmovně je zastoupeno pouze 19,5 % žen, tj. 39 poslankyň.

Zaměstnanost žen v ČR v současnosti činí pouze 56 %. Země v tomto ohledu patří k nejslabším v EU, hluboko pod jejím průměrem. V nejsilnějších ekonomikách světa, které mají dvojnásobný HDP na obyvatele, je podíl ekonomicky činných žen

[9] World Economic Forum, The Global Gender Gap Report 2014. Dostupné z: http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2014/rankings/.

[10] EIGE, Gender Equality Index Report. 2013. Dostupné z: http://eige.europa.eu/content/document/gender-equality-index-report.

[11] European Commission, The Impact of the Economic Crisis on the Situation of Women and Men and on Gender Equality Policies, 2013. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130410_crisis_report_en.pdf.

[12] McKinsey&Company, Využití plného potenciálu žen v české ekonomice, 2012. Dostupné z: http://www.mckinsey.cz/images/women_matter_CJ.pdf.

vyšší nejméně o 10 procentních bodů. Nejvýraznější propad je vidět u žen s dětmi oproti míře zaměstnanosti žen bez dětí. Ten je nejvyšší v EU (činí 41 %, průměr EU je cca 12 %). K nejnižším v Evropě patří také průměrné platy žen ve srovnání s platy mužů. Podle údajů Českého statistického úřadu z roku 2013 činil průměrný rozdíl ve mzdách mužů a žen 24,1%.[13]

I v dalších oblastech života české společnosti bychom nalezli markantní příklady genderové nerovnosti. Na základních školách tvoří přes 80 % vyučujících ženy, v mateřských školách je to bezmála sto procent. Zastoupení žen v české vědě patří k nejnižším v Evropě (podíl žen činí 26 %). I v rodinách převažuje stereotypní rozdělení rolí na živitele a pečovatelku.[14]

Iz těchto dílčích dat je patrné, že genderová nerovnost je v české společnosti hluboce zakořeněna a projevuje se prakticky ve všech oblastech. Česká vláda přijala v závěru roku 2014 Strategii pro rovnost žen a mužů v České republice na léta 2014–2020, která tyto problémy analyzuje a navrhuje opatření k jejich řešení. Zabývá se tím, jak zvýšit zastoupení žen v rozhodovacích pozicích ve veřejné i soukromé sféře, jak posílit nezávislost mužů i žen v ekonomice, a zvláště ekonomickým postavením žen. Obsahuje i cíle, kterými jsou mj.:

- zlepšení podmínek pro slaďování pracovního, soukromého a rodinného života;
- snížení výskytu všech forem genderově podmíněného násilí;
- hledání cest, jak odstraňovat genderové stereotypy a předsudky.

Tato strategie je po formální stránce nepochybně významným krokem. Posun je to i proto, že na politické rovině toto téma není až na výjimky dosud většinově považováno za relevantní, nezřídka je vedoucími politickými představiteli zesměšňováno. Jaká bude ochota veřejných institucí a jejich zástupců skutečně uvést tato patření do života, se teprve ukáže.

I v důsledku ekonomické krize došlo v české společnosti k intenzivnějšímu vnímání sociálních nerovností a rozšiřujících se propastí mezi jejími jednotlivými částmi. Právě v této situaci vycházejí zřetelněji na povrch i sociální nerovnosti mezi ženami a muži. Je to tedy i významná příležitost nejen k jejich komplexnímu uchopení, ale také k osvětě směrem k širší veřejnosti, u níž jsou předsudky v této oblasti mimořádně pevně zakořeněné. Je to také příležitost pro nevládní organizace i akademická pracoviště, jak změnit vnímání problému genderové nerovnosti. Významným spojencem se v tomto případě může stát podnikatelská sféra, která je k této otázce nezřídka vnímavější než veřejné instituce, u nichž často převažuje formalismus. Ne náhodou mají v čele těchto institucí hlavní slovo téměř výlučně muži.

Podle studie Ondřeje Lišky

---

[13] ČSÚ, Zaostřeno na ženy a muže – práce a mzdy, 2013. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/kapitola/1413-13-r_2013-14.

[14] Mediaresearch, Prezentace – Podoby otcovství v ČR – sociologický průzkum. 2010. Dostupné z: http://www.tatanaplnyuvazek.cz/wp-content/uploads/2013/05/podoby-otcovstvi.pdf.tatanaplnyuvazek.cz/wp- content/uploads/2013/05/podoby-otcovstvi.pdf.

X. Širší proces: úkoly, hodnoty a spojenci

Jaká má tedy být budoucnost Česka? Projekt *Česko hledá budoucnost* si vytkl za cíl přispět k diskuzi o našem společném směřování. Úkolem nemělo být jen přinést náměty ke konkrétním krokům, které je třeba učinit ve prospěch vyšší kvality života, ale podívat se na problémy z nové perspektivy a klást si otázky novým způsobem. Z jednotlivých analýz, které v rámci projektu vznikly, si lze odnést inspiraci i věcné návrhy řešení. O každém z nich je však možné vést polemiku a postavit proti němu alternativní odpověď. Co nakonec rozhodne, po které cestě je správnější se vydat? Odpověď je nasnadě: jakýkoli cíl, který má demokratická společnost sledovat, musí vzejít z nepoměrně **širšího procesu**.

Lze-li stručně shrnout základní výsledek projektu *Česko hledá budoucnost*, pak je to poznání, že chceme-li se naučit docházet ke shodě na společných představách o budoucnosti, musíme se začít bavit více o procedurách než jen o podobě konkrétních cílů. Lodivod v mlze a neznámých vodách nevystačí jen se starou mapou a nespolehlivým kompasem. Musí umět účinně reagovat a přizpůsobit se podmínkám plavby. Kromě spolehlivé mapy však potřebujeme nalézat, sdílet a obnovovat společnou řeč. S pojmy, kterým podobně rozumíme, a s myšlenkami a cíli, jež nás jako společenství budou stmelovat. I my se dokážeme orientovat v silně proměnlivé době, pokud si osvojíme vyspělejší **způsob debaty** a dokážeme se adaptovat na nové podmínky.

Předpokladem takové **adaptace** je ochota měnit se, hledat nové možnosti a uvědoměle rozvíjet kulturu, která přeje inovacím všeho druhu. Proto se naše inovace nemohou omezit pouze na inovace technologické, ale musejí zasáhnout i inovace sociální. Jsou to změny v uspořádání našich institucí, způsobu, jak řešíme nerovnosti ve společnosti, jak nakládáme s naším zdravím, volným časem, jak kultivujeme vztahy ve svém okolí i v širším prostředí. Zasahují i samotnou politiku, která se ocitla za skleněnou stěnou mimo dosah občanů.

Česko a zdroje v globálním kontextu

Česko netrápí jen problémy, které končí na našich hranicích. Musíme se také vypořádat s mezemi a potížemi, jimž čelí celý svět. Ilustrativním, nikoli však jediným případem je čerpání přírodních zdrojů.

V roce 1972 vydal Římský klub, globální think tank řízený průmyslníky, ekonomy i vědci a sídlící ve Švýcarsku, přelomovou studii Meze růstu. Autoři z Massachusetts Institute of Technology shromáždili mimořádný objem dat a vytvořili vývojový model světové ekonomiky i životního prostředí. Tým sledoval postup industrializace, populační vývoj, produkci a spotřebu potravin, využívání zdrojů a znečišťování životního prostředí. Propočetli, že pokud se civilizace bude beze změny sunout v dosavadních kolejích, nastane kolaps hospodářství, životního prostředí a lidské populace kolem roku 2070.

Ústředním bodem knihy byla teze, že „Země je konečná". Studie se stala cílem tvrdé kritiky jako neopodstatněně apokalyptická vize. Bjørn Lomborg, populární kritik ekologické vědy, ji v roce 2002 odsoudil na smetiště dějin. Jenomže univerzita v Melbourne vydala na jaře roku 2014 rozsáhlou studii, která scénáře z Mezí růstu porovnala se současnými statistikami. A objevila, že se skoro do puntíku shodují s původní prognózou. Vědci se před čtyřmi desetiletími ve své předpovědi velmi dobře trefili. Pokračování současných trendů bude vyžadovat více a více zdrojů, které proto – bez dostupných alternativ – budou stále dražší. Konsekvence pro ekonomiku mají být fatální. Nové studie toto varování potvrzují. Dokonce i konzervativní Mezinárodní energetická agentura varuje před ropným zlomem; rovněž poradenská agentura KPMG předpovídá už pro rok 2030 markantní nedostatek zdrojů, pokud budeme pokračovat jako doposud.

Co z toho plyne? Potřebujeme fundamentálně reorganizovat způsob, jakým nakládáme se svými zdroji, jak vyrábíme, spotřebováváme i jak se vyrovnáváme s prohlubující nerovností. Vysoce technologicky vyspělá civilizace by měla směřovat k principu, který se někdy nazývá cirkulární ekonomikou. Tedy k ekonomice založené na široké recyklaci ve spotřebních řetězcích, kompletním přechodu na obnovitelné zdroje energie, ekologických metodách produkce potravin a novém typu sociálních struktur a ekonomických regulací.

Mezinárodní shoda na řešeních se rodí pomalu. Je vůbec něco smysluplného, co můžeme namísto toho dělat my, jednotliví občané a česká společnost jako celek? Máme především dvě možnosti. Aktivněji se podílet na mezinárodních snahách o hledání shody. V tomto světle se Evropská unie jeví jako klíčový nástroj, kterým malý středoevropský národ může přispět k prosazování vyšší kvality života na naší planetě.

Vedle toho má ale smysl začít u sebe. Prakticky to znamená modernizovat naši ekonomiku, energetiku, mobilitu, zemědělství, vzdělávání, vědu i veřejné služby. Připravit se na nejistou budoucnost posílením naší adaptability na měnící se podmínky a naší odolnosti vůči ekonomickým i sociálním krizím. Vytvořit prostředí, které přeje inovacím všeho druhu – technologickým i sociálním. Věrohodný a dlouhodobý plán našeho dalšího směřování v jakékoli oblasti dokážeme vygenerovat jen tehdy, pokud dosáhneme průhlednějšího, demokratičtějšího a na krátkozrakých zájmech méně závislého způsobu vládnutí.

Podle studie Ondřeje Lišky

Inovace v oblasti občanské participace jsou nedílnou součástí transformace společnosti, která si za svůj určující motiv vytkla **kvalitu života**. Taková společnost masivně investuje do vědy, vzdělávání, zapojování občanů a **kultury**. Ta přestává být vnímána jen jako volnočasová aktivita a stává se rovinou, kam až musí dojít klíčové transformace, a způsobem, jak podněcovat inovace. Význam těchto inovací se přitom neměří pouze mírou tržního uplatnění patentů, ale širším dopadem inovací na spokojenost občanů, prosperitu společnosti i planety, ale také na duševní zdraví. Kvalita života pak není jen cílem, ale též určuje prostředky k jejich dosažení.

Debaty o dohánění vyspělejších zemí v ekonomických ukazatelích či o stanovování přesného podílu obnovitelných zdrojů jsou nepochybně důležité. Z témat sledovaných v projektu *Česko hledá budoucnost* vyplynulo, že bez shody na **pravidlech a podmínkách**, v nichž jsou tyto debaty vedeny, ovšem nejsme schopni dojít k lepším výsledkům jinak než relativně nahodile. Opakovaně se ocitáme v situaci, kdy ve veřejném prostoru o relevanci argumentu rozhoduje nikoli průkaznost tvrzení, ale blízkost k vládnoucí elitě, síla lobby nebo privilegovaný přístup ke zdrojům.

Bylo by možné namítnout, že se z důrazu na procedury vytrácejí **hodnoty**. Právě v dnešní situaci je požadavek na zavedení férových a otevřených procedur do veřejného života výrazem jasného hodnotového ukotvení. Projekt navíc ukázal, že důsledné praktikování takových procedur se odvíjí od hlubšího základu sdíleného společností, od pravidel a principů spíše nepsaných, ale o to více žitých. Mnohé z nich, jako například nesamozřejmost našeho místa na Západě a naší prosperity či vzájemný respekt, byly velmi prosté, ale přesto se zdálo, že míra jejich uplatňování nás zásadně odlišuje od zemí s vyšší stabilitou, konkurenceschopností či kvalitou života. Takřka pravidelně se právě k hodnotám stáčely projektové debaty nad velmi různými tématy.

Ať už se naše pozornost zaměřila na energetiku, dopravu či vzdělávání, opakovaně jsme naráželi na limity odrážející nedostatky obecnějšího rázu, spíše než na to, že bychom docházeli na hranice známých technologií nebo odborného poznání. Z prakticky orientovaných analýz se tak vynořily v nové perspektivě klíčové pojmy naznačující směr, kam napřít další analytický a občanský zájem i politickou pozornost: rozvoj **důvěry a poctivosti** ve společnosti jako předpoklad pro **spolupráci** různorodých aktérů i zahrnutí dalších rovin každého problému, uvědoměle pěstovaná **otevřenost** jako podmínka pro nalézání nových a vyvážených řešení i zvýšená **důslednost** při jejich uplatňování.

Ve světě prohlubujících se nerovností se svoboda každého odvíjí od toho, nakolik mu společnost otevírá možnosti reálné volby, tedy příležitostí ke sledování své životní realizace. Cesta k takové společnosti vede přes vzdělání, jež vyrůstá z postindustriálního paradigmatu, kde motivací k učení už není poslušnost a vynucení, ale především **vnitřní motivace**. Vzdělání, které připraví člověka nejen na pracovní uplatnění, ale dá mu občanské kompetence, jež mu umožní plně se zapojit do utváření společnosti, v ekonomické, sociální i politické rovině. Vzdělání, které pomůže lidem najít jejich cestu rozbouřenými vodami složitého světa, obnovovat vnitřní stabilitu a udržovat duševní zdraví.

Principy **svobody a soudržnosti** jsou často vnímány jako protichůdné na ose mezi individuálním a kolektivním. Ve skutečnosti se ukazuje, že při rozvoji demokratické společnosti nelze ani na jeden z nich dlouhodobě rezignovat. Naopak jejich plnohodnotný rozvoj vyplývá ze schopnosti demokraticky řešit napětí mezi oběma. V analýzách projektu *Česko hledá budoucnost* jsme se přesvědčili například u Dánska či Finska, že lze najít širokou společenskou shodu v otázkách vyrovnání se s globalizací či při zásadní proměně školství. Dokážeme i my v naší tradici a zkušenosti najít motivy, které dají rozvinout kultuře umožňující takovou shodu? Dokážeme nejen nacházet inspiraci jinde, ale také přesně analyzovat naše specifické podmínky natolik, abychom ji dokázali vhodně aplikovat? To jsou nechybně otázky, na něž chceme dál hledat odpověď.

Je to liberální demokracie, která vychází z neprivilegovaného přístupu k občanským právům. Chceme-li na jedné straně, aby se občané zapojovali do veřejného života, vykonávali demokratickou kontrolu nad výkonem moci nejen prostřednictvím voleb, ale soustavným zájmem o veřejný život, pak musí stát učinit první krok a vytvořit dostatečný a snadno přístupný prostor pro demokratické zapojení občanů. Prakticky to znamená inovovat způsob komunikace a zprostředkování zájmů svých občanů systematickým budováním rozličných **platforem pro zapojení**. V tomto prostoru, kde transparentní pravidla veřejného života poskytují ochranu před kolonizací státu soukromými zájmy, lze hledat praktická řešení všemožných problémů. Teprve z nich může vzejít nová legitimita státu, obnovit se důvěra v instituce a ochota občanů sledovat společný cíl.

Politická **nestabilita** a nedostatečně průhledná **pravidla** politického prostředí jsou příčinou naší společenské i ekonomické stagnace. Důsledné odpolitizování veřejné správy, justice a prosazení transparentních pravidel veřejného života je nezbytnou podmínkou pro schopnost nalézat demokratická a věcně správná řešení. Bez nových forem zapojení a reforem státní správy se těžko aktivuje schopnost společnosti demokraticky zformulovat, prosadit, a zejména dotáhnout dlouhodobé strategie do konce.

Jak dosáhnout všech těchto uvedených změn? Vedle tlaku aktivních občanů, nevládních organizací i postupné proměny veřejných institucí lze v posledních letech sledovat i probouzení nových **epicenter občanské proměny** mimo běžně vnímaný prostor občanských iniciativ, a to mezi vědci, podnikateli, učiteli nebo právníky. Klíčovou úlohu zde musejí sehrát zejména podnikatelé. Rostoucí část z nich chápe, že cílem filantropie není nákup lepší pověsti, nýbrž spíše nezištná či systematická pomoc tam, kde se společnosti nedostává potřebných kapacit, ať už jde o péči o potřebné a znevýhodněné, nebo o prosazení nových protikorupčních zákonů. Dostáváme se do jedinečné fáze vývoje. Vytvoření **nových aliancí** mezi aktéry může znamenat kvalitativní posun a posílení snah o společenskou obrodu.

Pokud tyto stále ještě příliš izolované ostrovy iniciativ dokážou nalézt společné platformy pro spolupráci, **jazyk a cíle**, je zde naděje na hlubší institucionální i hodnotovou proměnu České republiky. Úkolem všech jmenovaných skupin je proto obrnit se trpělivostí a otevřeností mysli při hledání společného základu při prosazování změn. Nalezení schopnosti **spolupracovat za účelem sledování dlouhodobého cíle**, její kultivace a rozvoj je jedním z hlavních klíčů k lepší budoucnosti české společnosti.

Lze jen stěží na tomto místě formulovat dokonalý výčet obecně platných doporučení. Konkrétní řešení lze přijímat pouze v konkrétních případech. Zatím k nim neumíme ani dost dobře dojít. Musíme proto experimentovat a objevovat, co funguje, a co naopak nefunguje, a rychle se z toho učit. Tím nejdůležitějším úkolem je proto nyní vybudovat kvalitní společenské instituce, které experimentování, objevování, **učení**, a především **zapojení občanů** do veřejného života co nejvíce usnadní. Přispět do takové debaty a vtáhnout do ní další aktéry je hlavním cílem projektu a širšího procesu *Česko hledá budoucnost*.

ČESKO HLEDÁ BUDOUCNOST

STUDIE

1. Politická nestabilita a ekonomický rozvoj

Zdeněk Kudrna

Politická nestabilita a korupční prostředí nejsou v České republice výrazně větší než třeba na Balkáně či jižním okraji Evropy. Rozdíl spočívá v tom, že české hospodářství je pevně integrováno do ekonomického **jádra** evropských zemí, zatímco stát a veřejný sektor setrvává na jeho **periferii**. Pokud dokážeme tyto problémy účinně řešit, je zde vysoká pravděpodobnost, že se naše země z čela periferie posune opět na chvost hlavního pelotonu. Čím lépe u sebe dokážeme v demokratickém rámci navodit vnitřní stabilitu, tím lépe se nám bude čelit nestabilitě vnější – překotným změnám a rostoucí komplexnosti okolního světa.

Česká republika nemá žádný přímý ekonomický nástroj, jak významně povzbudit svůj dlouhodobý růst. Musí se proto soustředit na posilování tradičně **nepřímých faktorů růstu**, tzn. kvalitu veřejných statků všeho druhu. Veřejné statky však vyžadují na prvním místě efektivní stát. Jeho absence je žábou na prameni dalšího rozvoje Česka. Cesta z této situace vede zejména přes promyšlené reformy, které v prvním kroku zefektivní státní správu a ve druhém zprůhlední politickou soutěž. Pozoruhodným faktem je, že nejpromyšlenější pokus, jak odstranit hlavní brzdy pro lépe fungující stát, nevzešel v posledních letech z prostředí politických stran, nýbrž ze strany občanských iniciativ v podobě „Rekonstrukce státu".[15]

Ekonomický model cílící na dlouhodobý růst a zaměstnanost, jak se shodli experti z různých oborů projektu, se neobejde bez kvalitních **veřejných statků**. Kvalitní podnikatelské prostředí, vzdělaná pracovní síla či spolehlivá infrastruktura je ve všech úspěšných ekonomikách poskytována za spolupráce soukromého a veřejného sektoru, neboť i když stát nemůže vše potřebné zvládnout sám, jeho roli nelze plně nahradit. Proto je nezbytné, aby stát dokázal být stabilním a efektivním partnerem zaměstnavatelům při vyjednávání potřebných reforem. V letech 2004 až 2014 se však v ČR měnily vlády i klíčoví úředníci veřejné správy příliš často a příliš masově, aby mohli být dlouhodobým partnerem při hledání reformních kompromisů. Konečným důsledkem pak je, že ekonomika ztrácí konkurenční výhody nutné pro růst a zaměstnanost.

[15] Soubor devíti požadavků platformy českých protikorupčních organizací se týká zprůhlednění financování politických stran, majetkových přiznání politiků, zveřejňování smluv na internetu, zrušení anonymního vlastnictví, zprůhlednění role státu ve státních firmách, odpolitizování státní správy, nezávislého vyšetřování korupce, zkvalitnění legislativního procesu a rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu. Viz www.rekonstrukcestatu.cz.

Model růstu a zaměstnanosti, který spoléhal jen na **konkurenční výhody zděděné a dané**, jako je kvalitní pracovní síla za postkomunistické mzdy a geografická blízkost jádru evropské ekonomiky, je vyčerpán. Budoucí růst a zaměstnanost budou záviset na **vytvořených konkurenčních výhodách**, tedy na spolupráci státu a soukromého sektoru při vytváření veřejných statků, jako je vzdělávání, podnikatelské prostředí i infrastruktura všeho druhu. V současnosti však soukromý sektor nemá partnera, což je nevýznamnějším omezením rozvoje nových konkurenčních výhod.

Nestabilní politická scéna a odvozená nestabilita veřejné správy brání smysluplné spolupráci státu a soukromých subjektů při vytváření nových konkurenčních výhod. Tyto nové konkurenční výhody vyžadují promyšlené a koordinované reformy téměř ve všech sektorech, které vytvářejí klíčové veřejné statky. **Systematické reformy** předpokládají existenci stabilní vlády, která jednak (1) disponuje potřebnou většinou v Poslanecké sněmovně, a jednak (2) je ochotná dosáhnout elementárního kompromisu s opozicí, jenž zajistí pokračování hlavního kurzu reforem i po změně vlády.

České vlády potřebnou stabilitu nevykazují. V prvních 520 týdnech po vstupu ČR do EU plných 114 týdnů (22 %) neexistovala v ČR vláda s alespoň teoretickou většinou v Poslanecké sněmovně (obr. 1).

Obr. 1: Vlády s většinou v Poslanecké sněmovně [16]

[16] Zdroj: Zdeněk Kudrna

Více jak 2 roky z 10 neměla ČR legitimní většinovou vládu, která by mohla připravovat a prosazovat reformy. Z praktického hlediska by ovšem do **období bezvládí** měly být započteny i týdny koaličních krizí, kdy nebylo zřejmé, zda vládní většina vydrží, či období volebních kampaní, kdy koaliční spolupráce také nefunguje. Fakt, že byla nečekaně svržena vláda v období českého předsednictví EU, jen podtrhuje obecnou míru nestability, stejně jako to, že žádná z koaličních vlád nedokázala udržet většinu, se kterou začínala. Navíc všechny vládní i opoziční strany selhaly ve vzájemné komunikaci, což ilustrují příběhy reforem zdravotnictví, penzí či daní z příjmu, které nevydržely bez zásadních strukturálních změn ani čtyři roky, což by odpovídalo očekávanému volebnímu období.

Politická nestabilita vede k častým změnám premiérů a ministrů v klíčových úřadech (tabulka 1). **Průměrný mandát** premiéra od voleb v roce 2006 trval pouhých 77 týdnů, což platí i pro ministry financí či zahraničí. Ministr či ministryně školství v průměru vydrželi ve vedení úřadu pouhých 47 týdnů a ministr pro místní rozvoj, který zodpovídá za čerpání fondů EU, jen 55 týdnů. Během rok či rok a půl trvajících mandátů prakticky nelze zahájit a legislativně dokončit jakoukoli náročnější reformu, neboť jen legislativní cyklus obvykle trvá přibližně dva roky. I kdyby se ministrovi podařilo dosáhnout kompromisní shody v rámci koalice a v elementárních rysech i s opozicí, není pravděpodobné, že by dokázal zajistit jejich legislativní schválení. Nikdo z českých ministrů či ministryň pak neměl šanci dohlížet na implementaci reforem, které snad v legislativní fázi prosadili, neboť ani jejich nejdelší mandáty za Nečasovy vlády nepřekročily tři roky.[17]

Tabulka 1: Délka mandátů premiéra a klíčových ministrů od voleb v roce 2006

	Průměr	Nejkratší	Nejdelší
Premiér	71	18	156
Ministr financí	77	18	156
Ministr zahraničí	77	18	156
Ministr školství	47	5	90
Ministr pro místní rozvoj	55	15	156

[17] Možnou výjimkou je ministr financí Miroslav Kalousek, který na svůj mandát z druhé Topolánkovy vlády navázal po roční přestávce v Nečasově vládě.

Politická nestabilita se v ČR přenáší do veřejné správy více než ve většině jiných zemí EU, neboť donedávna neexistoval zákon o státní službě. Časté změny vlád, koalic a ministrů nejsou unikátním rysem české politické scény, neboť k nim v podobné míře dochází i v některých dalších zemích EU. Unikátní je ovšem míra, do jaké se časté změny na vládní úrovni promítají do změn na klíčových postech státní správy. Na Ministerstvu zahraničí, které má systematický kariérní řád, se v posledních třech letech vyměnilo kolem 20 % úředníků a přibližně 60 % zaměstnanců tam pracuje přes deset let. Na ostatních ministerstvech, kde podobný řád, do jisté míry nahrazující zákon o státní službě, nemají, je **fluktuace** ještě vyšší. Podle dostupných údajů se během stejného období na Ministerstvu financí či na Ministerstvu pro místní rozvoj vyměnilo kolem 40 % úředníků a desetiletou zkušenost má jen 42, respektive 28 %.

Jinými slovy, personální stabilita ministerstev, kde kariérní řád ani chybějící zákon o veřejné službě negarantují přiměřenou míru nezávislosti a autonomie, je výrazně nižší. Problém se týká i všech ostatních státních organizací. Po každé změně vlády dojde dle údajů Hospodářských novin k výměně na přibližně 200 klíčových pozicích na ministerstvech a v dalších státních firmách a organizacích.[18] Jednání mezi státem a partnery o reformách, které by mohly posílit ekonomický růst a zaměstnanost, tak prakticky začínají **pokaždé od počátku**, což je bezesporu jedním z vlivů, které přispívají k ekonomické stagnaci.

Nestabilita politické scény a veřejné správy se promítá i do kvality legislativních návrhů. V roce 2011 byla ustavena Komise pro hodnocení dopadů regulace, která ověřuje kvalitu hodnocení dopadů navrhovaných právních předpisů na podnikatelské prostředí (posuzují se tzv. Regulatory Impact Assessments – RIA – podle metodiky OECD). V prvních dvou letech Komise vracela 70 až 90 % zpráv RIA k přepracování, neboť předkladatelé z řad ministerstev často nedefinovali přesně problém, který má navrhovaná právní norma řešit, nezdůvodňovali potřebnost a účelnost nové regulace ani systematicky nesrovnávali alternativní řešení. Předkladatelé často zdůvodňují nové zákony prostým **politickým zadáním,** nikoli **hledáním řešení pro skutečný problém**, což zpravidla reflektuje rezignaci úředníků, kteří i během relativně krátké kariéry na ministerstvu zažili několik změn ministrů a náměstků a s nimi i změny politických priorit, jež se narychlo a opakovaně promítají do návrhů. V nestabilním prostředí české veřejné správy pak nelze vytvářet systematické a promyšlené návrhy reforem, které by reflektovaly politické priority vládní koalice, ale zároveň poskytovaly i smysluplné řešení.

---

[18] Zdroj: http://zpravy.ihned.cz/politika/c1-61845840-mapa-moci-stridani-vlad-uz-smetlo-pres-dve-stovky-uredniku-a-statnich-manazeru.

Jedním z důsledků nepromyšlené a nesystematické přípravy nové legislativy je vytváření zbytečných konkurenčních nevýhod, jako je nestabilní podnikatelské prostředí. Nejvýraznějším příkladem tohoto fenoménu jsou změny daňových sazeb, které jsou někdy oznámeny s předstihem počitatelným spíše v hodinách než týdnech, a to přesto, že takové změny vyžadují náročnou a nákladnou adaptaci účetních systémů všech firem. Konečným důsledkem je, že firmám podnikajícím v ČR vadí **neustálé změny pravidel** více než korupce a nepotismus (obr. 2).[19]

Systematické reformy vedoucí k rozvinutí nových konkurenčních výhod vyžadují dlouhodobé **hledání politických kompromisů** na potřebných změnách. Avšak takové dohody jsou prakticky nemožné v prostředí, kde jsou nestabilní politické strany, nestabilní vlády a státní správa nechráněná před

Obr. 2: Rozdíly mezi českým a rakouským podnikatelským prostředím[20]

Poznámka: Podíl firem, které považují uvedený aspekt za problém.

[19] Zároveň z grafu na obr. 2 vyplývá, že korupce spolu se špatnou vynutitelností nesplácených pohledávek je tím, co nejvíce odlišuje podnikatelské prostředí Česka od sousedního Rakouska.
[20] Zdroj: Eurobarometr.

touto nestabilitou. Velmi dobře tento stav veřejné správy ilustrují dvě studie v této publikaci. Martin Sedlák při analýze energetické politiky státu ukazuje, jak a proč stát není schopen vykonávat vlastnická práva v energetických společnostech, které (spolu)vlastní, a jaké dopady to má pro tvorbu energetické koncepce státu. Podobně Martin Robeš ve svém textu o dopravě a mobilitě líčí podmínky, které znemožňují kvalitní plánování, financování a schvalování velkých dopravních staveb, jež tvoří jeho páteřní infrastrukturu.

Systémové řešení nestability by vyžadovalo reformy financování politických stran a možná i volebního systému a odpolitizování justice. Významným krokem vpřed by mohlo být uvedení do života **zákona o státní službě**, který by zajistil úředníkům větší míru autonomie a kontinuity i při pokračující nestabilitě politické scény. Schválení zákona učinila EU dokonce podmínkou pro přistoupení Česka už v roce 2003. Zákon byl na poslední chvíli před vstupem do EU schválen, ovšem jeho účinnost byla odložena. I přes formální platnost nikdy nezačal plnit svůj smysl. Jeho zásadní novela byla přijata teprve na podzim roku 2014, tedy o deset let později. Nadále se však vede spor, zda jeho aktuální podoba zaručí kýženou depolitizaci státní správy. I tak se ale jedná jen o první krok k vyjednávání o hlubších reformách, které jsou potřeba pro efektivní poskytování veřejných statků a postupný rozvoj nových konkurenčních výhod.

2. Energetická transformace pro Českou republiku

Martin Sedlák

Proč potřebujeme energetickou transformaci

Většina lidí se shodne, že pokrok a ekonomický rozvoj jsou žádoucí. Rozvoj byl ale zatím historicky vždy spojený s růstem spotřeby energie. Spotřeba energie dnes ovšem vede k rizikům všech možných typů, které se začínají vymykat lidské kontrole. Mezi ně patří znečištění životního prostředí v důsledku těžby a spalování uhlí, negativní dopady na globální klima, sociální dopady na obyvatelstvo při výpadku nebo růstu cen. Samostatnou kapitolou je geopolitická závislost na dodavatelích energetických zdrojů, v případě České republiky především na ropě a zemním plynu z Ruska a dalších východních zemí.

Všechny vyjmenované faktory představují potenciální riziko do budoucnosti. Energetika ovlivňuje samotnou kvalitu života i kondici ekonomiky. Jedná se tedy o negativní zpětnou vazbu neboli o systém, který bez vědomého zásahu bude směřovat k sebedestrukci. Opakem by byl systém, v němž by byly všechny vazby pozitivní, čímž by celek sám sebe posiloval a obešel by se bez zásahů zvenčí. Toto je pravý důvod, proč i Česká republika potřebuje hledat objektivní cesty, jak se může naše energetika zbavit tíživých závislostí.

Základní tři vazby, které můžeme analyzovat, lze znázornit jednoduchým schématem:

Obr. 3: Schéma

Zelená (rozvoj – spotřeba): První vazba mezi rozvojem a spotřebou je zejména otázkou energetické intenzity. Jak zajistit, abychom rostli, aniž by se zvyšovala spotřeba, nebo alespoň aby se nezvyšovala tak rychle? Jak zvyšovat energetickou efektivitu ve všech myslitelných oblastech, tzn. ve výrobě, spotřebě, při přenosu, distribuci, v dopravě, průmyslu, bydlení atp.?

Fialová (spotřeba – rizika): Jelikož efektivitou stejně nikdy nesnížíme spotřebu na nulu, musíme uvažovat o tom, jak zbývající spotřebu zajistit a jak minimalizovat rizika s ní spojená. Jde proto o otázku energetického mixu, jeho diverzifikaci, posun od fosilních zdrojů k obnovitelným atd.

Červená (rizika – rozvoj): Červená vazba představuje oblast mitigace rizik, která jsme připustili už tím, že jsme podcenili předchozí dvě vazby. Může mít různou podobu podle typu rizik, např. zachycování a ukládání CO_2, zalesňování atd. Spadá sem také třeba nutnost sociální kompenzace pro občany, jichž se přechod na nové zdroje energie dotkne existenčně. Zde se hovoří o „*fuel poverty*" v oblasti sociální anebo o nutnosti předcházet násilným konfliktům o energetické zdroje v oblasti geopolitické.

Pro udání směru v energetice bude pro Českou republiku příštích patnáct let klíčových. V české energetické debatě je třeba také vyřešit neustále se vracející dilema těžby uhlí za územními ekologickými limity, které chrání města a obce v Podkrušnohoří. Podobně se neustále vrací otázka výstavby nových atomových reaktorů. Naopak do oficiálních strategií se pouze okrajově dostávají v zahraničí energetickou debatou pulzující témata: zvyšování energetické účinnosti nebo energetická transformace pomocí postupného přechodu na obnovitelné zdroje energie.

Následující kapitoly možná čtenáře překvapí tím, jak moc se vracejí do minulých let a komentují případy selhání státu nebo investic společnosti ČEZ. Ovšem jedině z podrobného popsání silných a slabých stránek a vyhodnocení současného systému lze odpovědně plánovat budoucí energetiku.

Kvalita řízení státu a energetika

Do energetiky se promítají stejné problémy, které rezonují celou společností a ekonomikou: korupce, kartely, neochota k rozsáhlým změnám, absence jasné vize a opravdového důrazu na inovace. V minulých letech se navíc opakovaně objevovalo podezření možného propojení politických stran s energetickými firmami. Po volbách v roce 2013, které se nesly ve znamení protikorupčního boje Rekonstrukce státu, ustoupilo toto téma s odchodem tehdejšího vedení společnosti ČEZ do pozadí.

Přesto ani nová vláda nový pohled na řešení energetiky prozatím nepřinesla. Ministerstvo průmyslu a obchodu jako hlavní garant legislativy a vládních strategií pro energetiku veze dál po starých kolejích především vagóny naplněné uhlím, uranem, ropou a zemním plynem. Ministerstvo životního prostředí po rozpuštění sekce ochrany klimatu Rút Bízkovou v roce 2010 hraje spíše vedlejší roli, kterou ještě oslabilo zhoršení fungování ministerstva pod vedením Pavla Drobila, Tomáše Chalupy a Tomáše Podivínského. Ministerstvo zemědělství usiluje o využití biomasy a bioplynu, tedy dvou zdrojů, které mají ve střednědobém horizontu velký

potenciál. Ministerstvo zahraničních věcí (MZV) sleduje agendu energetické bezpečnosti. Zvláštní velvyslanec pro otázky energetické bezpečnosti bezesporu obstál během hrozící plynové krize na počátku roku 2009. Ovšem vstupy MZV do diskuze o budování energetické soběstačnosti postrádají důraz na klíčové téma – snižování spotřeby. Další ministerstva hrají v energetice vedlejší roli a do roku 2014 stagnovala také Rada vlády pro udržitelný rozvoj. Nová vláda především díky aktivitě vedoucího poradců předsedy vlády zkouší její oživení a následující čas ukáže, zda může hrát významnější roli.

České politické scéně léta dominoval tandem ODS–ČSSD, který byl narušen raketovým vzestupem Hnutí ANO Andreje Babiše. Nástup nové politické síly vedl ke změnám ve společnosti ČEZ. Odchod Martina Romana opticky oddělil elektrárenskou společnost od minulého desetiletí, kdy dominovala tlaku na politiky, byla spojena s často nevýhodnými nákupy solárních parků a pokusem o expanzi na Balkáně. Nová vláda přerušila tendr na další reaktory v Temelíně. Není však jasné, zda se opět nerozeběhne, neboť sociální demokracie i ANO střídavě prohlašují, že z veřejných prostředků projekt rozšíření Temelína podpoří nebo nepodpoří.

K určitému posunu však došlo v otázce diskuze o navazujících cílech ve snižování emisí, navyšování podílu obnovitelných zdrojů a snižování spotřeby v rámci EU do roku 2030. Předchozí vlády Petra Nečase a Jiřího Rusnoka pokračování takzvaného klimaticko-energetického balíčku nepodporovaly. Zpočátku se k němu nehlásila ani vláda Bohuslava Sobotky. Při schvalování balíčku Evropskou radou česká vláda jeho přijetí nezablokovala. Na druhou stranu postoj České republiky a dalších východoevropských států výslednou podobu oslabil. Za pozitivní posun lze označit, že česká vláda podpořila závazný cíl omezení emisí o 40 % do roku 2030. V případě cílů pro obnovitelné zdroje a snižování spotřeby energie se České republice, Polsku a dalším zemím podařilo prosadit jejich oslabení – cíl pro snižování spotřeby je pouze indikativní, cíl pro OZE je závazný jen na úrovni celé EU.

Česká vláda odmítla národní závazek s tím, že Česká republika na další podporu obnovitelných zdrojů nemá prostředky. To však notně kulhá, neboť jde o cíl v období mezi lety 2020 až 2030, kdy lze přepokládat dosažení konkurenceschopnosti obnovitelných zdrojů, a již nyní tlačí Evropská komise na zavádění více tržních mechanismů podpory – například na bázi aukcí nebo tendrů nových kapacit.

Vedle ministerstev jsou pro energetiku klíčové státem zřízené subjekty. Jde především o Energetický regulační úřad (ERÚ), strategický úřad, který určuje rozsah výdajů českých domácností a podniků za energie nebo stanovuje podporu pro obnovitelné zdroje. Do pozornosti veřejnosti se dostal zejména po jmenování současné předsedkyně ERÚ Aleny Vitáskové.

Do své funkce byla jmenována v létě 2011. Od samého počátku ve funkci předsedkyně nezávislého ERÚ vystupuje velmi vyhraněně – v médiích například podpořila prolomení územních limitů těžby uhlí v severních Čechách nebo výstavbu dalších reaktorů, nebývale ostře naopak vystupuje proti obnovitelným zdrojům.

Z povahy jeho funkce není vhodné, aby představitel nezávislého regulačního úřadu sděloval veřejnosti a potažmo také politikům své představy o podobě budoucí energetiky. V Česku tak vznikl zřejmě fenomén, překračující mantinely původní role ERÚ, která má vycházet ze státem dané legislativy a vládních strategií.

Z množství kauz, které jsou s předsedkyní ERÚ Alenou Vitáskovou spojené, můžeme vybrat tu, jež veřejným prostorem rezonovala nejvíce. Začátkem roku 2013 předsedkyně ERÚ Vitásková veřejně obvinila bývalé vedení ERÚ ze „solárního tunelu". Podle ní měli její předchůdci špatně nastavit podporu pro solární elektrárny, a uskutečnit tak zmíněný „solární tunel" za stovky miliard. Svá slova opírá o výsledky auditu práce ERÚ od společnosti BDO, který však několik týdnů odmítala zveřejnit.

Policie a Vrchní státní zastupitelství v Olomouci na základě podání trestního oznámení prošetřily okolnosti „solárního boomu". Zpráva státního zástupce ukazuje, že se policie za pár měsíců zorientovala ve výkladu legislativy lépe než samotný ERÚ. Alarmující je odhalení policie, že auditoři doplnili audit o kontroverzní část až dodatečně, na výslovnou žádost Aleny Vitáskové. Státní zástupce Radek Mezlík v závěru své reakce na stížnost ERÚ konstatuje, že „výkupní ceny fotovoltaické energie však byly stanoveny v souladu se zákonem a v tomto smyslu k ‚solárnímu tunelu' nedošlo". Jak již bylo uvedeno, za podobu zákona nesou politickou odpovědnost subjekty zúčastněné v legislativním procesu a toto samo o sobě nemůže být předmětem trestního řízení. Zamítnutím žaloby tak skončil několik měsíců trvající hon na provozovatele solárních elektráren, vyvolaný předsedkyní ERÚ.

Dalším klíčovým státním úřadem je Státní úřad pro jadernou bezpečnost (SÚJB). Pokud se Česká republika rozhodne pro rozšíření jaderných elektráren, tak jeho význam bude narůstat. Například finský protějšek SÚJB se během výstavby jaderné elektrárny Olkilouto 3 potýká od roku 2005 s tisíci připomínkami ke kvalitě práce a bezpečnosti. Role SÚJB však není bezvýznamná ani při sledování již provozovaných jaderných elektráren. Klíčovými prvky jsou opět nezávislost a vysoká odbornost pracovníků.

Kvalitu českých atomových elektráren prověřoval SÚJB po tragických událostech v japonské Fukušimě. Takzvané zátěžové testy byly prováděny napříč Evropou. Zprávy SÚJB konstatovaly, že Dukovany i Temelín jsou odolné

proti živelným katastrofám. Přesto existují rezervy. Problémy mohou nastat například při extrémním mrazu a větru. Pro posílení bezpečnosti bude muset provést ČEZ několik investic v řádu stovek milionů korun. Jde například o přidání nouzového chladicího systému, dalšího dieselagregátu či mobilního vodního čerpadla.

Výsledky zátěžových testů podrobily kritice ekologické organizace a nezávislí jaderní experti. Například Dalibor Straský, zmocněnec vlády Horního Rakouska pro otázky jaderné energetiky, SÚJB vyčítá, že pracuje pouze s ideálními scénáři nehody a chybí posouzení stavu, kdy dochází k řetězení problémů. Straský ve své zprávě například uvádí, že SÚJB pominulo fakt, že nouzové řídicí středisko dukovanské elektrárny není chráněno proti zaplavení. V případě povodně se nemusí personál z Třebíče do elektrárny vůbec včas dostat. Ekologická organizace kritiku práce SÚJB doplňuje faktickou poznámkou ke kvalitě překladu výsledné zprávy pro Evropskou komisi, jež nadále využívá české zkratky, a úředníci komise by tak nemuseli závažnému materiálu porozumět. Další rovina, kterou organizace Greenpeace kritizovala, se týká přímo nezávislosti bezpečnostních analýz. Zpracování zprávy totiž koordinoval Ústav jaderného výzkumu v Řeži, což je dceřiná společnost ČEZ. Jedna část elektrárenské společnosti tedy de facto kontrolovala jinou část téhož podniku. „Nezávislý" posudek pak doplnila další zainteresovaná společnost: Westinghouse opět ve spolupráci s ústavem v Řeži.

Naopak chybějícím nezávislým úřadem v České republice je instituce, která by mapovala možnosti využití obnovitelných zdrojů, propojovala aktuální trendy v ochraně klimatu i zvyšování energetické účinnosti. Zahraniční zkušenosti ukazují, že například německá Spolková agentura pro ochranu životního prostředí hraje významnou roli při sledování možností energetické transformace na obnovitelné zdroje. Ve Spojených státech je důležitým partnerem ochrany klimatu EPA – Agentura pro ochranu prostředí. Možnosti vývoje nových technologií na poli obnovitelných zdrojů sleduje NREL – Národní laboratoř pro obnovitelnou energetiku. Možnosti využití obnovitelných zdrojů, ale také ochrany klimatu však sleduje také Ministerstvo obrany USA jako jeden z největších spotřebitelů energie.

Využití stále dostupnějších technologií šetrné energetiky v Česku brání právě absence nejen jasné politické vize, ale také nezávislé instituce, která by byla schopná pomocí analýz předkládat očekávaný vývoj a díky níž by příslušná ministerstva a státní úřady dostaly relevantní informace pro možnost změny legislativy.

Společnost versus byznys?

Energetickou debatu také pochopitelně ovlivňují firmy podnikající v tomto sektoru. K jejich podrobnějšímu rozdělení můžeme použít klíč dělící je na konvenční, zavedené elektroenergetické podniky dominující české energetice na straně jedné, a na nové firmy snažící se proniknout na energetický trh na straně druhé. Pro zjednodušení se soustředíme především na společnosti ovládající energetické zdroje.

Symbolem velké české energetiky je dominantní společnost ČEZ. Svou silou ovlivňuje tvorbu energetických zákonů, která jí umožňuje zachovat si dominantní postavení na elektrárenském trhu. V minulosti pomocí silné lobby dokázala ovlivnit nejen rozhodnutí českých ministerstev (například rozdělení emisních povolenek), ale s pomocí úředníků i rozhodnutí na úrovni Evropy. Aktuálně můžeme sledovat zápas o budoucí podobu této společnosti. Pokud se společnosti ČEZ podaří prosadit dotace pro další jaderné reaktory v podobě garantovaných cen, lze usuzovat, že česká energetika zůstane silně centralizovaná. Spotřebitelé budou závislí na dodávkách elektřiny z velkých vzdálených zdrojů. Na druhou stranu i ČEZ začíná ovlivňovat energetická transformace běžící v řadě zemí Evropy. Dle některých prohlášení čelných představitelů může ČEZ výhledově posílit zastoupení malých obnovitelných zdrojů nebo mikrokogenerace ve svém zdrojovém portfoliu.

Pokud by vláda, jako většinový vlastník společnosti ČEZ, chtěla posunout elektrárenskou společnost k modernizaci, je třeba razantních změn ve vedení. Daniel Beneš je spjat s minulou érou společnosti ČEZ, obdobně jako již „odstavený" Martin Roman. Stát však nevyužívá ani relevantní zastoupení v dozorčí radě ČEZ. Předseda dozorčí rady, akademik Václav Pačes, působí spíše jako figura, která čte prohlášení nadiktovaná managementem společnosti, na který by však měl dohlížet. Viditelné to bylo například při komentování cílů EU v energetice do roku 2030, kdy za ČEZ odmítl navazující závazek pro obnovitelné zdroje na základě neúplných nebo záměrně zkreslených informací.

Přešlapování naší vlády v otázce rozhodnutí o budoucnosti společnosti ČEZ můžeme porovnat s kroky Francie. Obdobně jako český ČEZ je francouzská státní elektrárenská společnost EDF výrazným hráčem na energetickém trhu, zejména díky velkému podílu jaderných reaktorů.

Proměnu francouzské energetiky přinesl levicový prezident Hollande. Částečné otočení kormidlem mimo dosavadní dominantní atomovou energetiku je motivováno vědomím, že stárnoucí reaktory budou vyžadovat masivní prostředky pro posílení bezpečnosti nebo bude nutné investovat ještě

[21] Viz: http://www.temelin.cz/index.php?option=com_cont.

vyšší částky do výstavby nových reaktorů. Porovnáním[21] nákladů na jednotlivé zdroje pak vychází výhodněji snížit podíl atomových zdrojů a využít možností obnovitelných zdrojů a snižování spotřeby. V roce 2104 proto přijala Francie zákon, kterým podpoří investice do obnovitelných zdrojů. Vyšší podíl šetrné energetiky nahradí dosud dominantní atom. Podíl jaderných elektráren by měl postupně klesnout ze současných zhruba 70 % na 50 %. Dalším logickým krokem byla změna ve vedení francouzské státní elektrárenské společnosti EDF. Podle informací zpravodajské agentury Reutres byl odvolán dosavadní ředitel EDF Henri Proglio. Důvod je jasný: Proglio je silně spjat s projadernou částí energetické firmy a modernizace portfolia potřebuje novou krev.

Z dalších velkých energetických firem lze například uvést Czech coal – společnost, která vlastní povrchové doly v Podkrušnohoří. Mimo energetické společnosti ovlivňují kroky států také velké průmyslové svazy. Kritikem obnovitelných zdrojů, ale také snižování emisí je například Svaz průmyslu a dopravy a aktivní je v tomto směru i Teplárenské sdružení či ČSZE. Postoje velkých českých společností můžeme porovnat například s firemní politikou největších firem v USA, které se samy hlásí k závazkům navyšování podílu obnovitelných zdrojů. V Česku je tento přístup krajně ojedinělý. Mezi nejznámější společnosti odebírající zelenou elektřinu u nás patří například Vodafone.

Samotný sektor šetrné energetiky reprezentují dva směry: podniky ze sektoru obnovitelných zdrojů a firmy pracující v oblasti energetické efektivnosti budov. Oba sektory se na českém trhu průběžně formují a začínají usilovat o své místo na trhu.

Obnovitelné zdroje byly po rychlém rozjezdu zabrzděné několika změnami zákona na jejich podporu. Poslední změna v roce 2013 vyřadila podporu pro nové projekty bioplynových a solární zdrojů. V případě biomasy a větru zůstala pouze pro rozpracované projekty. Pozastavení podpory je dáno neambiciózním Národním akčním plánem pro obnovitelné zdroje do roku 2020. Solární energetika se navíc musela opakovaně potýkat se zpětnou změnou podmínek podpory. Aktuálně (podzim 2014) hrozí další destabilizace oboru šetrné energetiky novelou energetického zákona a zákona o podporovaných zdrojích. Jde například o návrh ERÚ, který chce retroaktivním (tedy ústavně nepřípustným) krokem zastropovat podporu stávajících obnovitelných zdrojů. Určitý posun by však mohla novela přinést v instalacích malých energetických zdrojů do 10 kilowattů. Tyto zdroje by nemusely nově potřebovat licenci. Ovšem konkrétní technické nastavení není zatím jasné.

Nestabilní právní prostředí a změny v přístupu státu k obnovitelným zdrojům vyvolávají u investorů nejistotu dalších projektů. Přístup Česka je v jasném rozporu s pozicí Evropské komise, která členským státům doporučuje vyvarovat se právě zpětných změn podpory pro obnovitelné zdroje.

Obraz obnovitelných zdrojů u veřejnosti pochopitelně také negativně ovlivnil nezvládnutý růst solárních elektráren. Stranou zůstal fakt, že selhal především stát, respektive politici, a stále levnější technologie fotovoltaických panelů se stala obětí diskutabilních obchodů (například solární parky ČEZ). Slabinou průmyslu obnovitelných zdrojů je roztříštěnost mezi jednotlivými typy a absence silného zastřešujícího sdružení, které by bylo relevantním partnerem pro silné průmyslové svazy – Svaz průmyslu a dopravy nebo Hospodářskou komoru.

Naopak stabilním sektorem s dobrou perspektivou je stavebnictví energeticky šetrných budov. Česká republika na rozdíl od podpory obnovitelných zdrojů využila dobře prostředky získané za prodej emisních kreditů v rámci Kjótského protokolu v programu Zelená úsporám. Do popředí se dostávají také propojení napříč sektory. První takovou iniciativou byla Šance pro budovy, která vznikla spojením dvou předních českých asociací v oblasti progresivního stavitelství (Česká rada pro šetrné budovy, Centrum pasivního domu) reprezentujících přes sto firem.

Vedle asociací šetrné energetiky stojí vzdělávací a analytická sdružení. Jedním z nich je například Aliance pro energetickou soběstačnost (autor kapitoly je ředitelem tohoto sdružení), která se podílela na mapování příčin legislativního nezvládnutí solárního boomu a ve spolupráci s Českou fotovoltaickou průmyslovou asociací usiluje o stabilizaci a další růst především sektoru solární energetiky.

Další významnou skupinou zasahující do české veřejné diskuze o energetice jsou ekologické organizace. K základním patří Hnutí DUHA, Greenpeace ČR, Calla a Centrum pro dopravu a energetiku. Tyto ekologické organizace vytvářejí prostor pro debatu o moderním směru čisté energetiky a o klimatické politice, předkládají vlastní návrhy řešení i propočtené studie a koncepce. V minulosti pomohly svou aktivitou prosadit kvalitní zákon na podporu obnovitelných zdrojů. Ovšem aktuální klima prosazování pokračování šetrné energetiky nepřeje.

Jak naplánovat energetiku

Energetická politika se v dlouhodobém horizontu řídí Státní energetickou koncepcí (SEK) a příslušnou legislativou, která určuje rámec jednotlivým typům zdrojů (např. zákon o podporovaných zdrojích, atomový zákon, energetický zákon). Využití energetických surovin mapuje surovinová politika. Energetiku by měla také ovlivňovat politika ochrany klimatu připravovaná Ministerstvem životního prostředí. Vedle toho na Ministerstvu průmyslu a obchodu vznikají konkrétní plány pro obnovitelné zdroje (Národní akční plán pro obnovitelné zdroje) nebo strategie pro jadernou energetiku. Otázkou, která logicky visí ve vzduchu, je provázanost těchto politik, jejich potřebná aktualizace a návaznost na příslušnou legislativu.

Energetická politika popsaná ve scénářích SEK se často dostává do rozporu s reálnými investicemi a možnostmi energetických podniků. Typickým příkladem takového rozporu jsou další atomové reaktory. SEK z roku 2004 plánovala výrazné rozšíření jaderné energetiky. Ekonomická náročnost jaderné energetiky však znamená, že výstavba nových bloků závisí silně na ekonomické kondici investora – u nás připadá v úvahu de facto pouze ČEZ. To pak vede k spekulacím o tlaku na přijetí některého z dotačních mechanismů nebo zapojení státu do výstavby dalších reaktorů.

Rozdíly lze vypozorovat také v sektoru čisté energetiky. Dlouhodobé plány v SEK logicky nemohly předpokládat dynamický propad investiční náročnosti například u solární energetiky. Ilustrativní je právě sektor fotovoltaiky: SEK z roku 2004 předpokládala naprosto zanedbatelný podíl elektřiny vyrobené pomocí slunečního záření – až do roku 2030 je ve scénáři konstantní číslo 0,01 TWh. Tato hodnota byla však překročena pouhé čtyři roky po schválení SEK a necelých deset let po schválení SEK (v roce 2013) byla produkce „solární elektřiny“ dvěstěkrát vyšší.

Energetická politika by proto měla vycházet z jasných kritérií. Prioritní osy (konkurenceschopnost, energetická bezpečnost a udržitelnost) mají často problém ve svém výkladu. Například SEK běžně chápe energetickou bezpečnost jako opatření k maximálnímu využití domácích surovin (zejména ve smyslu pokračování těžby uhlí i uranu). Tím se pak kritérium bezpečnosti dostává do rozporu s udržitelností. Navíc by bylo smysluplnější jej nahradit nebo doplnit energetickou soběstačností, resp. diverzifikací – tedy nezávislostí na jednom dominantním zdroji (uhlí, uran) a dovozu surovin (ropa, zemní plyn) z problematických regionů. Kritérium konkurenceschopnosti může být naplněno pouze v případě, že se při tvorbě SEK využijí nástroje pokročilého modelování uvažující budoucí vývoj investiční náročnosti jednotlivých zdrojů i samotné ekonomiky. Častým

rizikem je právě podhodnocení řady vstupních dat při vytváření scénářů. Typickým příkladem je opakované dosazování nižších nákladů na jadernou energetiku, a naopak prodražování obnovitelných zdrojů.

Data by pak měla být zasazena do rámce ekonomického rozvoje ČR, který by měl respektovat vizi role Česka v rámci EU i domácích plánů na rozvoj hospodářství. **Základní kritéria** by si proto zasloužila doplnění navzájem provázanými dílčími měřítky:

Energetická koncepce by měla reflektovat relevantní informace zohledňující vnější podmínky (legislativu EU, geopolitickou situaci apod.) i stav poznání (hrozba změny klimatu, jaderná bezpečnost, vývoj inovací například u obnovitelných zdrojů). Z tohoto důvodu je dobré průběžně koncepci vyhodnocovat a aktualizovat.

Koncepce by však neměla sledovat pouze krátkodobá opatření. Její podoba by měla mimo jasně definované politiky a klíčová opatření také na nejbližší desetiletí nabízet dlouhodobé vize v horizontu desítek let. Přičemž jejich naplnění v horizontu půl století by mělo být základním smyslem politik: nikoli detailně řídit odvětví ekonomiky, kde stejně nemůže ovlivnit celou řadu proměnných, ale vytyčovat a nastavovat směr.

V souvislosti s dlouhodobou vizí by měla energetická politika pamatovat na stabilitu, aby koncepce nepodléhala změnám při střídání vlád a aktuálního složení parlamentu. Při její přípravě by se pak mělo pamatovat nejen na dosažení konsenzu napříč politickým spektrem, ale také na zpětnou vazbu od zainteresovaných subjektů a veřejnosti. Oficiálně jsou sice naplněny zákonné povinnosti vyplývající z EIA a SEA, ovšem realita pokulhává. To se například odrazilo v absenci zveřejnění podkladových materiálů během drtivé většiny přípravy SEK. Prostor pro předložení alternativních možností byl tedy kvůli přístupu státu minimalizovaný. Nezávislý pohled by mohlo nabídnout také zapojení prestižních zahraničních expertů, ale ani této možnosti MPO nevyužilo.

Proto je nesporně důležité připravit energetickou politiku transparentním způsobem za účasti veřejnosti. Politika nesmí vznikat v kancelářích energetických firem, ale musí ji tvořit odborně fundovaní, „nezlobbovaní“ úředníci spolu s nezávislými odborníky a v debatě s veřejností.

Energetická politika není výlučná, kroky při její realizaci se promítají do podoby hospodářství i životního prostředí. Proto by měla pamatovat na provázanost s ostatními politikami. Jde například o strategii konkurenceschopnosti, politiky ochrany klimatu, surovinovou strategii, ochranu životního prostředí atd. Tyto souslednosti musejí být zohledněny při tvorbě SEK a řádně vyhodnoceny (i během procesu SEA).

Uvedený výčet kritérií není maximální, jde o výběr těch nejdůležitějších rámcových. V konkrétních oblastech lze pak použít například závislost na dovozu paliv, výši podílu zelené energetiky ve zdrojové základně, energetickou náročnost ekonomiky, spotřebu energie v domácnostech, spotřebu primárních zdrojů, emise skleníkových plynů, emise znečišťujících látek, možnosti přenosové soustavy, podpůrné mechanismy v legislativě (podporu zvyšování energetické efektivnosti budov nebo v průmyslu či podporu růstu zelené energetiky).

Mimo statistická, legislativní či technická kritéria můžeme uvažovat také ekonomické parametry: míru liberalizace trhu – roli dominantních energetických firem na trhu s elektřinou, teplem a palivy; široké spektrum nabídky konkrétních produktů pro zákazníky – tarify zelené elektřiny; nabídku energetických služeb; míru decentralizace energetiky; cenu poskytovaných produktů v porovnání s evropským trhem a reálnými náklady.

Současná podoba energetické politiky

Klíčem k energetice může být Státní energetická koncepce. Materiál by měl představovat rámec, ve kterém lze očekávat vývoj energetiky v následujících desetiletích. Neměl by a priori vylučovat žádný ze zdrojů. Na základě nezávislé analýzy čítající ekonomické kalkulace, dopady na životní prostředí a lidské zdraví a vyhodnocení geopolitických souvislostí by měl určit, jakým směrem by se měla energetika České republiky vyvíjet.

Energetika je klíčovou součástí české ekonomiky. Od její kondice a schopnosti poskytovat cenově přijatelnou energii se odvíjí konkurenceschopnost průmyslu i výdaje domácností. Stranou mimo základní ekonomické bilance plateb však zůstávají škody v podobě zničené krajiny povrchovou těžbou uhlí, znečištění ovzduší nebo dopady na lidské zdraví. Rozhodování o budoucí podobě energetických zdrojů však nezáleží pouze na ekonomických vstupech. V Česku jej podstatně ovlivňuje i absence transparentních rozhodovacích mechanismů.

Historické energetické koncepce

Oficiální státní politika se řídí Státní energetickou koncepcí (SEK). Dnešní znění je v platnosti od roku 2004, kdy SEK vytvořil tým tehdejšího náměstka ministra průmyslu a obchodu Peciny. Materiál počítá s výstavbou nových reaktorů, v otázce územních limitů těžby obsahuje „pouze“ požadavek na zhodnocení. Zcela opomenut byl potenciál obnovitelných zdrojů, ale také příležitosti zvyšování energetické účinnosti budov nebo průmyslové výroby.

Nová podoba energetické koncepce začala vznikat v roce 2009 pod vedením ministra průmyslu a obchodu Tošovského (na MPO přišel z ČEPS, a. s.). Tento návrh lze s nadsázkou charakterizovat jako „uhelnou SEK“: Česko mělo posilovat vývoz elektřiny, prolomit limity těžby hnědého uhlí, obnovit těžbu uranu a stavět nové reaktory. V dlouhodobém horizontu počítal Tošovského návrh SEK dokonce s výstavbou jaderných výtopen nebo se zřízením závodu na výrobu jaderného paliva. Materiál nestihla Fischerova úřednická vláda projednat.

Po volbách v roce 2010 začalo Ministerstvo průmyslu a obchodu pracovat na dalším návrhu Státní energetické koncepce České republiky, plán byl sestaven pro výhled mezi lety 2011 až 2060. Práce začaly pod vedením ministra průmyslu a obchodu Martina Kocourka a přímo se na nich podílel František Pazdera, náměstek ministra průmyslu pro energetiku, který na MPO přišel přímo ze společnosti ČEZ. Scénáře, které se dostaly na veřejnost na podzim, počítaly opět s podobou energetiky ovládanou dominantními firmami, s novými doly na hnědé i černé uhlí a uran a s novými jadernými reaktory. Jeden ze scénářů dokonce kalkuloval s nárůstem atomu až na 80 % a s postupným zastavením obnovitelných zdrojů. Návrh tak lze označit jako „atomovou SEK“. Předložený materiál byl dokonce ve flagrantním rozporu s platnou koaliční smlouvou, programovým prohlášením vlády, předvolebními programy vládních stran i sliby premiéra Nečase a ministra Kocourka starostům obcí ohrožených těžbou uhlí.

Po odstoupení ministra Kocourka převzal přípravu nový ministr průmyslu a obchodu Martin Kuba. Spolu s novým náměstkem pro energetiku Pavlem Šolcem (který se však na pozici poradce podílel i na předchozích variantách) zrušil část počítající s výstavbou až 18 nových reaktorů. Ovšem snížení počtu nových jaderných elektráren bylo vyřešeno zejména snížením horizontu, pro který měla SEK platit – pouze do roku 2040. Nadále tak v koncepci zůstaly další reaktory v Temelíně a Dukovanech, ale výhledově se v materiálu hovoří i o hledání nových vhodných lokalit pro další jaderné elektrárny.

Absolutní atomová vize

Výše uvedený přehled pomalu pětileté práce Ministerstva průmyslu a obchodu na návrhu Státní energetické koncepce symbolicky ukazuje limity české energetické debaty. Za hranicemi České republiky již několik let běží energetická revoluce. Raketový růst obnovitelných zdrojů umí pokrýt v Dánsku v některé dny až 90 % spotřeby elektřiny, v Německu se podíl šetrných zdrojů pohybuje stabilně okolo 30 % a obnovitelné zdroje začínají v USA konkurovat zemnímu plynu. Přesto Ministerstvo průmyslu a obchodu nadále plánuje především využití uhlí, zemního plynu a uranu.

Pro podrobný rozbor pak můžeme využít poslední verzi návrhu Aktualizace Státní energetické koncepce (ASEK), kterou by měla schválit vláda na konci roku 2014 (zda se tak opravdu stane, není jisté – pozn. k listopadu 2014). Tento materiál je úzce spjat s náměstkem ministra průmyslu pro energetiku Pavlem Šolcem. V minulosti působil ve společnosti ČEZ na pozici vedoucího oddělení strategického plánování a analýz, následně ve státní společnosti ČEPS, a. s. Dle profesních zkušeností by tedy mělo jít o člověka, který je v plánování strategií zdatný. Zarážející skutečností, která bourá představu o relevantní energetické strategii státu, je však řada slabin Šolcova návrhu i samotný přístup při tvorbě ASEK. Až do léta 2014 nebyly odborné veřejnosti předloženy ekonomické varianty nebo variantní scénáře. Ministerstvo průmyslu a obchodu plánovalo vývoj české energetiky pouze v rámci určitých koridorů, přičemž základem pro elektroenergetiku byla vždy výstavba dalších reaktorů. Schválením takového materiálu reálně hrozí, že se bude opakovat situace se Státní energetickou koncepcí z roku 2004. Ministerstvo průmyslu a obchodu si odškrtne splnění povinnosti vytvoření koncepce a energetický průmysl se bude řídit vlastními strategiemi bez ohledu na platnost tohoto dokumentu.

Na první pohled se poslední verze ASEK tváří svěže, moderně a inovačně. Ovšem při hlubším studiu materiálu lze odhalit řadu **diskutabilních věcí:**

Typické je již výše zmíněné zkrácení ASEK do roku 2040. To však v kombinaci s tlakem na výstavbu dalších reaktorů znamená, že tyto potenciální nové zdroje budou spuštěny až v poslední dekádě platnosti energetické strategie. ASEK přitom nehledá dostatečně odpovědi na otázky, jakým způsobem by se měla vyvíjet česká energetika v tomto mezidobí, a navíc pomíjí debatu o tom, zda mohou být nové reaktory kompatibilní s očekávanou proměnou evropské energetiky a vyšším zastoupením fluktuujících obnovitelných zdrojů.

V atomové energetice počítá ASEK s nárůstem až na 50 % pomocí výstavby dvou reaktorů v Temelíně a jednom v Dukovanech. Ve světle konstrukčních potíží zahraničních projektů rozestavěných moderních reaktorů (Finsko, Francie – EPR, USA – AP 1000, Rusko – VVER) notně dlouho chybělo ekonomické posouzení takového plánu. Ani po jeho doplnění v létě 2014 není příliš jasné, jakým způsobem může ovlivnit cenu elektřiny. Náklady jaderných reaktorů totiž autoři ASEK tlačí dolů a opět neuvažují v možné škále ceny této technologie. Lze především připomenout, že cena práce jaderných elektráren v minulém desetiletí narostla nejvíce – zdražila se až 6x. Pokud by společnost ČEZ se souhlasem vlády opravdu započala výstavbu reaktorů, nebudou hotovy před rokem 2025. Během následujících deseti let se však očekává další pokles nákladů na obnovitelné zdroje a okolo roku 2030 skončí v Česku, a především v Německu podpora současných instalací větrných nebo solárních elektráren. Ty se pak budou na trhu pohybovat jako nejlevnější zdroje, pouze za cenu provozních nákladů a určitého zisku.

Spotřebitelům elektřiny tak může za patnáct let přibýt několik výrazných vrásek při pohledu na účet za atomové plány. Právě tato rizika by měla Státní energetická koncepce odhalit především. Pokud se spravedlivého posouzení stát vzdá, pak mu de facto zůstávají pouhé dvě možnosti: připravovat novou energetickou politiku co dva roky a vystavit energetické firmy i spotřebitele rizikům prudkých změn, nebo se bude držet jediné vize, rezignuje na možnost ovlivňovat budování energetické bezpečnosti dle předpokládaných trendů v energetice a vystaví spotřebitele elektřiny riziku výstavby investičně nejnáročnějších energetických zdrojů.

Právě vysoká investiční náročnost v porovnání s jinými zdroji pravděpodobně vede MPO k návrhu zavést systém dotací pro elektřinu z nových jaderných reaktorů, který schovává pod abstraktním názvem „kompenzační platby". Dostupná čísla ukazují, že by podobný krok připravil státní rozpočet nebo spotřebitele elektřiny o miliardy korun ročně. Například společnost Candole Partners poukázala, že kvůli vysokému finančnímu riziku nelze výstavbu reaktorů provést bez přímého zapojení státu a účet nebude malý: 3,6 až 15 miliard korun ročně.

Ve Velké Británii podmiňuje elektrárenský gigant EDF Energy investice do dvou nových reaktorů získáním dotací formou odběru jaderné elektřiny za téměř čtyřnásobek současné velkoobchodní ceny. Dotační schéma pro britský jaderný plán schválila Evropská komise v říjnu 2014. Dosud nejsou známy podrobnosti, přesto jde o překvapivou změnu pozice Evropské komise, která se ve svém předchozím stanovisku (odpověď na britskou žádost o posouzení podpory pro jadernou elektrárnu Hinkley Point z prosince 2013) proti dotacím vymezila. Schválení podpory je o to překvapivější, neboť Evropská komise postupně tlačí na omezení podpory pro obnovitelné zdroje formou výkupních cen, a naopak u nich prosazuje více tržní mechanismy podpory na bázi aukcí nebo tendrů nových kapacit.

V absurdní rovině se tak může stát, že postupně dobíhající dvacetiletou podporu pro obnovitelné zdroje nahradí po roce 2026 dotace pro jadernou energetiku. Velcí spotřebitelé, kteří dnes kritizují systémovou podporu pro zelenou energetiku, a naopak prosazují výstavbu dalších jaderných bloků, si svými kroky mohou vybudovat nového „nepřítele" ceny elektřiny.

V návrhu ASEK sice najdeme porovnání nákladů pro jednotlivé energetické zdroje, ovšem dosazené proměnné neodpovídají relevantním scénářům pro vývoj ceny obnovitelných zdrojů ze zahraničí. Ministerstvo průmyslu a obchodu ve svém návrhu ASEK uvádí pouze jeden údaj ceny bez specifikace roku, ke kterému se má vztahovat. Opět se lze nad tímto krokem pozastavit zejména v kontextu dlouhého horizontu, po který by měla energetická

koncepce platit. Rizikem pro spotřebitele je pak naprostá absence možností vývoje cen elektřiny z nových reaktorů i analýzy deformace trhu posílením dominantního postavení ČEZ.

V tomto směru nabízí zajímavé srovnání německý think tank Agora zabývající se energetickým přechodem. Ze srovnání požadované garantované ceny pro reaktory ve Velké Británii a cen pro solární a větrnou energetiku v Německu vycházejí obnovitelné zdroje lépe. Ekonomika obnovitelných zdrojů a očekávaná proměna v dalších desetiletích bude podrobněji rozebrána v následujících částech tohoto textu.

Obr. 4: Porovnání nákladů pro zvažovaný projekt JE v Británii s cenou obnovitelných zdrojů v Německu

DECC 2013; ECB 2014a; EEG 2012; Prognos AG 2013; UK Government 2013a; calculations by Prognos AG; *Hinkley Point Cagreement **offshore wind 2013 without grid costs; in Germany, the regulatory approach excludes grid costs from being covered by the remuneration. Offshore grid costs are estimated to be between 25 and 35 EUR/MWh, depending on the distance to shore.

Další rovinou schválení podpory pro novou jadernou elektrárnu v Británii je délka nutných subvencí a inflace. Pokud by se garantovaná cena během zmíněných 35 let navyšovala o průměrnou míru inflace, dostáváme se v roce 2057 na částku 240 eur za megawatthodinu vyrobené elektřiny. Pochopitelně nevíme, kolik bude stát cena silové elektřiny a další náklady spojené s dodávkami. Přesto při trendu klesajících nákladů na obnovitelné zdroje lze pochybovat o výhodnosti takto uzavřeného kontraktu. Výstavba jaderných elektráren odčerpá potřebné prostředky, které by mohly podstatně rychleji než jaderné reaktory pomoci snížit emise. Kupříkladu v posouzení vlivu na životní prostředí u záměru rozšíření Temelína chybí posouzení například se zvyšováním energetické účinnosti nebo mixem obnovitelných zdrojů – viz samostatná kapitola dále.

Ideologický problém ASEK: potenciál obnovitelných zdrojů jen do počtu

Návrh ASEK značně nedostatečně využívá možností obnovitelných zdrojů energie. Potenciál můžeme srovnat například s daty Nezávislé energetické komise (dále jen NEK) při vládě ČR z roku 2008 nebo s nevládní energetickou koncepcí Chytrá energie z roku 2010, která využívá obdobné podkladové studie jako NEK. Například ASEK počítá do roku 2040 s polovičním potenciálem solární i větrné energetiky oproti NEK. Snížení potenciálu přitom nedává smysl, protože např. u solární energetiky došlo od roku 2008 ke strmému poklesu ceny fotovoltaických panelů. Jen mezi lety 2008 a 2012 spadly ceny solárních panelů o více než 70 % a Evropská fotovoltaická průmyslová asociace očekává, že do roku 2020 klesnou o dalších 50 %. K poklesu ceny technologií, a tedy větší dostupnosti dochází také u větrných turbín. Také NEK již při své práci brala u větrné energetiky ohled na ochranu životního prostředí a počítá s větrnými elektrárnami pouze mimo chráněné oblasti NATURA.

ASEK podhodnocuje zejména využití solární energetiky. Kontrast je vidět při srovnání kalkulací ASEK a NEK. Přitom materiál Nezávislé energetické komise kalkuloval s využitím fotovoltaických modulů také zejména na budovách a pevných konstrukcích. Od roku 2008 navíc klesla cena fotovoltaických modulů (zejména v posledních třech letech) o téměř 80 %.

Mezinárodní energetická agentura (IEA 2014) v aktuální studii *Technology Roadmap – Solar Photovoltaic Energy* došla k závěru, že se do roku 2050 stane solární energie dominantním zdrojem energie na světě. Konkrétně na solární energetiku připadne 16 % produkce světové elektřiny. Možnosti růstu přímo v Evropě pak pro nejbližší období představuje také studie Evropské fotovoltaické průmyslové asociace (EPIA, 2014).

Obr. 5: Srovnání potenciálu OZE – primární zdroje energie (PJ)

V nástrojích naopak zcela chybí nefinanční mechanismy podpory pro malou energetiku, přitom s obnovením podpory pro malé solární zdroje na střechách budov počítá Programové prohlášení vlády.

Neméně podstatným pozitivem obnovitelných zdrojů je, že postupně překreslují mapu vlastnické struktury energetických zdrojů směrem od nadnárodních společností k široké škále lokálních provozovatelů. Obnovitelná energie pokrývá v Německu čtvrtinu tamní spotřeby. Neuvěřitelných 40 % z tamních slunečních, biomasových či větrných zdrojů patří domácnostem a o dalších dvacet procent se dělí farmáři a drobní podnikatelé. Právě takové impulzy potřebuje také domácí energetika.

Návrh ASEK a další kroky ministerstva při změnách příslušné legislativy (energetický zákon, zákon o podporovaných zdrojích) však mohou destabilizovat moderní průmyslový sektor, který se celosvětově slibně technologicky rozvíjí. Jde například o zpětné zásahy do podpory obnovitelných zdrojů, které právě vyvolávají pocit nejistoty nejen u samotných investorů, ale také v bankovním sektoru.

Energetická (ne)bezpečnost návrhu energetické koncepce

V samotném úvodu ASEK je pro vizi energetiky ČR nastavena trojice vrcholových strategických cílů, kde první místo patří „bezpečnosti". Přestože ASEK navyšuje zdrojovou základnu (nebo možná právě proto) nezvyšuje energetickou bezpečnost ve smyslu energetické soběstačnosti České republiky.

Přestože si je předkladatel ASEK vědom snížení spotřeby zemního plynu za posledních deset let o 20 % (strana 14 pův. dokumentu), dochází ke zvýšení spotřeby zemního plynu v návrhu ASEK do roku 2040 o přibližně 10 %. V segmentu domácností pak sice spotřeba zemního plynu klesá, ale o pouhých 20 %. Právě u maloodběratelů tak ASEK nevyužívá největší potenciál možného snížení spotřeby zemního plynu pomocí energetické renovace budov a výstavby domů v pasivním nebo téměř nulovém energetickém standardu.

Autoři připomínek považují za důležité připomenout, že ke zvýšení dovozní závislosti na zemním plynu dochází i přesto, že předkladatel ASEK počítá s výstavbou dalších reaktorů – a s navýšením podílu jaderné energetiky na 50 %.

Pro ilustraci zneužití oficiální strategie státu lze dobře využít situaci ze září 2014, kdy ministr průmyslu a obchodu Mládek lobboval na prestižní energetické konferenci za výstavbu dalších jaderných reaktorů. Aktuální situaci na Ukrajině, která by mohla vyvolat plynovou krizi, označil právě za důvod pro rozšíření Temelína a Dukovan. Jenže jak je uvedeno výše – samotný ministrův úřad v aktualizaci Státní energetické koncepce počítá s tím, že i když další reaktory postavíme, spotřeba zemního plynu poroste.

Domnělou energetickou bezpečnost by mělo podle návrhu ASEK a návrhu Surovinové politiky zajistit otevření nových uranových dolů na Jihlavsku a možná obnova těžby uranu na severu Čech. V Česku vytěžený uran dnes ovšem nepokrývá ani polovinu potřeby provozu stávajících reaktorů a ani s novou těžbou se tento podíl nezvýší, přitom by byla těžba spojena se značnou ekologickou zátěží.

Energetická bezpečnost má však také domácí rozměr – bezpečnost v kontextu změn klimatu a zmírnění vlivu energetiky na lidské zdraví. Samotné Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO) s odkazem na COŽP UK, 2012 uvádí, že externí náklady vyplývající ze spalování fosilních paliv jsou 51 miliard korun. Státní energetická koncepce se však k otázce prolomení územních limitů jasně nevyjadřuje. Přímo o nich hovoří související materiál – Surovinová politika. Můžeme v ní nalézt body, které explicitně navrhují zrušit obě usnesení vlády, kterými byly limity vyhlášeny, a bez jakékoli alternativy počítají s budoucí likvidací obou obcí ohrožených těžbou (byť připouštějí, že by tato likvidace mohla být podmíněně odložena do roku 2035).

Schopnost států zajistit energetickou bezpečnost sleduje také Bezpečnostní informační služba (BIS). Ve výročních zprávách se opakovaně objevují indicie, které o Česku hovoří jako o zájmové oblasti ruských zpravodajských služeb nebo firem zaměřujících se na získávání informací a vlivu v tendru společnosti ČEZ na výstavbu dalších reaktorů v Temelíně. S postupným posilováním boje proti korupci a klientelistickým strukturám také na veřejnost pronikají zprávy o spekulativních propojeních vedení ČEZ se soukromými subjekty navázanými na (často předražené nebo nevýhodné) zakázky renovace uhelných elektráren či o nákupu velkých solárních projektů těsně před snížením podpory pro sluneční zdroje.

„Očištění" a vytvoření transparentního podnikatelského prostředí v energetice musí být základním kamenem před vytvořením nové energetické politiky státu. Až na základě důkladného prošetření podezřelých kauz a nastavení posíleného systému kontroly lze začít otevřenou diskuzi o budoucím energetickém mixu.

Opět nevyužitý potenciál úspor

Jasné tedy je, že ani další reaktory nezávislost na zemním plynu neznamenají. Jenže právě kvůli soustředění se na atom minul Mládkův úřad jiný, mnohonásobně důležitější zdroj. Překvapivě to nejsou žádné elektrárny, ale energetické úspory. Právě ty mohou srazit dovozní závislost České republiky na ruském plynu na minimum. Zemní plyn se dnes v Česku spotřebovává především na vytápění a právě v oblasti domů by šlo pomocí energetické renovace budov srazit naši spotřebu tepla až o polovinu. Tento fakt není žádnou novinkou, čísla jsou k dispozici již od roku 2008, kdy je spočítali experti pro takzvanou Pačesovu energetickou komisi. Je však záhadou, proč s ním ani jeden z pokusů o aktualizaci energetické koncepce nepracoval.

Návrh ASEK uvažuje pouze o nízkoenergetických nebo pasivních domech a nepočítá s variantou nastupujícího trendu energeticky soběstačných domů nebo kombinací pasivních domů s instalací obnovitelných zdrojů energie. Přitom propočty NEK (2008) a další nezávislé studie (Porsenna) došly shodně k závěru, že roční spotřebu energie v českých domech lze postupně snížit o zhruba 170 PJ.

Návrh SEK ponechává vysoký podíl spotřeby tepla v soustavách zásobování teplem. Mezi lety 2010 a 2040 klesá spotřeba SZT přibližně o 20 %. Spotřeba v domácnostech pak klesá o pouhých 10 %. Odborné studie zabývající se možnostmi úspor v teplárenství (Porsenna, citace ve studii Chytrá energie) přitom odhadují úspory v systémech centrálního zásobování tepla o 50 až 60 %.

Návrh ASEK obsahuje několik dobrých bodů pro podporu využití potenciálu zvyšování energetické efektivity. Jde například o využití emisních povolenek pro energetickou renovaci budov nebo podporu metody EPC, tedy energetických služeb, kdy vlastník nemovitosti místo plateb za energie splácí technologie vedoucí ke snížení spotřeby. Bohužel však i tento materiál přistupuje k možnostem úspor energie klasickým českým konvenčním postojem: nejdříve autoři plánují zdroje a až poté si vzpomenou na snižování spotřeby.

Tento stav dobře ilustruje výše zmíněný tlak na prolomení územních limitů těžby hnědého uhlí. Pokud by MPO hledalo seriózně cesty, jak zachovat platná usnesení vlády k ochraně Podkrušnohorských obcí, pak by neformulovalo diskuzi o teplárenství pouze na zdrojové základně, ale snažilo by se využít maximálně možností renovace budov. Zateplování budov a další opatření mohou totiž snížit spotřebu tepla až o polovinu.

Selhání přípravy

Práce MPO na přípravě nové energetické politiky se protáhly na úctyhodných pět let. Za tu dobu by měl být materiál prodiskutovaný s veřejností, široce akceptovaný i odborně podložený. Nic z těchto předpokladů se ministerstvu nepodařilo naplnit. Projednávání návrhu ASEK dokonce vykazuje uspěchanost. Ostatní ministerstva a další instituce, které se mohou účastnit oficiálního kola připomínek v rámci meziresortního projednání, dostaly na prostudování materiálu a vyjádření pouhých 10 dnů.

Připomínky slouží k tomu, aby se zvýšila akceptovatelnost koncepce, která by se měla stát pro příští vlády i energetickou politiku vodítkem k vytváření nástrojů i investičních plánů. Chybí hluboká diskuze s opozičními stranami nebo dlouhodobými kritiky návrhů ze strany MPO – ekologickými organizacemi, municipalitami z lokalit ohrožených případným prolomením územních limitů těžby nebo výstavbou dalších energetických zařízení (úložiště vyhořelého jaderného paliva, plynové zásobníky atd.).

Energetická koncepce má vytknuté tři vrcholové cíle: bezpečnost, konkurenceschopnost a udržitelnost. Všechny tři jsou v přímém rozporu s výše uvedenými výtkami a reakcemi na představený návrh. Měřítka, která by měla obsahovat všeobecně přijatelná koncepce, jsou diskutovány v úvodu předchozí studie. **Pro až zarážející rychlost i četnost slabin v létě představeného finálního návrhu je dobré zopakovat ty zásadní:**

V souvislosti s dlouhodobou vizí by měla energetická politika pamatovat na stabilitu, aby koncepce nepodléhala změnám při střídání vlád a složení parlamentu. Při její přípravě by se pak mělo pamatovat nejen na dosažení konsenzu napříč politickým spektrem, ale také na zpětnou vazbu od zainteresovaných subjektů a veřejnosti.

Je nesporně důležité připravit energetickou politiku transparentním způsobem za účasti veřejnosti. Politika nesmí vznikat v kancelářích energetických firem, ale musí ji tvořit kvalifikovaní „nezlobbovaní“ úředníci spolu s nezávislými odborníky a v debatě s veřejností.

Energetická politika není výlučná, kroky při její realizaci se promítají do podoby hospodářství i životního prostředí. Proto by měla pamatovat na provázanost s ostatními politikami. Jde například o strategii konkurenceschopnosti, politiky ochrany klimatu, surovinovou strategii, ochranu životního prostředí atd. Tyto souslednosti musejí být zohledněny při tvorbě SEK a řádně vyhodnoceny (i během procesu SEA).

Energetická koncepce je vždy politický materiál, za jehož realizaci odpovídá ministerstvo. V úvodní studii projektu *Česko hledá budoucnost* jsme představili sérii různých přístupů státních (Německo, Dánsko) i mimovládních (Chytrá energie, Roadmap 2050 atd.) energetických koncepcí. Tyto, ať již národní, nebo evropské strategie jsou dobrým zrcadlem k formě přípravy Kubovy energetické koncepce. Veškeré podkladové studie i data jsou dostupné veřejnosti a o jejich realizaci se vede otevřená debata.

Český úřední aparát i volení politici se stále nenaučili, že se politiky nevytvářejí pro plnění jejich vizí, ale měly by společnosti nabízet možnosti růstu i přístup k moderním, šetrným technologiím. Podoba diskuze, kterou nabízel ministr Kuba, odpovídá spíše představě, že se energetická politika vytváří pro silné energetické společnosti na základě jejich investičních plánů.

Ministerstvo průmyslu a obchodu pokračovalo na pracích na návrhu SEK také po pádu vlády Petra Nečase. Náměstek Šolc zůstal na ministerstvu i za vedení ministra Ciencialy. Šolcův návrh lze charakterizovat absencí scénářů.

Důležité impulzy pro domácí energetiku

Návrh energetické koncepce obsahuje i několik dalších důležitých bodů, ke kterým se dosud Ministerstvo průmyslu a obchodu stavělo zády. Konečně se dostalo alespoň na verbální podporu takzvaných inteligentních sítí. Ovšem budování systému inteligentního měření odmítlo Ministerstvo průmyslu a obchodu ještě před předložením návrhu SEK vládě. Tento krok může naznačovat, že místa pozitivní deviace návrhu SEK jsou pouze verbální perličky, které nechce ministerstvo naplnit.

Důležité je také kladení důrazu na snižování spotřeby ropy v dopravě podporou kapalného i stlačeného zemního plynu, elektromobility i železniční dopravy. Pozitivem pro využití potenciálu obnovitelných zdrojů

je deklarace snahy o *„zajištění přednostního přístupu a maximální zjednodušení administrativních procesů při jejich připojování"*. U malých zdrojů do 30 kW by pak mělo být připojení k síti nárokové. Naplnění těchto závazků má pomoci odstranit zejména někdy diskutabilní postup distribučních společností, které často brání připojování malých obnovitelných zdrojů.

Kámen úrazu je však v absenci schopnosti vidět progres v obnovitelných zdrojích a neškrtit slibně nastartované odvětví. Nové jaderné reaktory pošlou elektřinu spotřebitelům nejdříve v roce 2030, pokud ČEZ vůbec dotáhne projekt výstavby reaktorů do konce. Za deset let však již sluneční, větrné nebo bioplynové zdroje mohou výrazně překreslit energetickou mapu Evropy a nabízet finančně zajímavější elektřinu.

Alternativní energetické cesty

Pokusem o dosažení politického konsenzu za účasti stranicky nominovaných expertů byla práce vládní Nezávislé komise pro řešení energetických potřeb České republiky v dlouhodobém horizontu (tzv. Pačesova komise). Byla zřízena vládou v roce 2007 jako reakce na koaliční smlouvu ODS, KDU-ČSL a SZ, kdy cílem bylo rozmělnit problematické otázky týkající se jaderné energetiky a prolomení územně ekologických limitů těžby. Přestože byla prezentována jako komise odborná, promítaly se v ní jasné politické zájmy. Díky zástupcům SZ však výsledky nejsou jednoznačně interpretovatelné.

Opomíjenými závěry komise je důraz na zvyšování energetické efektivnosti české ekonomiky, návrh na efektivní řešení ke snižování klimatických emisí i dalšího znečištění z energetiky a návrh na legislativní podporu tepla z obnovitelných zdrojů, který vycházel z oponované analýzy dostupného potenciálu těchto zdrojů v České republice. Vzniklé analýzy se staly podkladem pro alternativní scénář energetického konceptu nevládních organizací.

Proto premiér Topolánek již bez souhlasu vlády zřídil vlastní tzv. oponentní radu již jednostranně složenou, která korigovala výstupy komise směrem k prolomení limitů, rozvoji jaderné energetiky i relativizace OZE. Trik se povedl, veřejná interpretace závěrů komise je často opřena o výsledky Topolánkovy oponentní rady a nikoli celé komise. Po volbách již všechna provedená práce skončila zapomenuta v šuplících, některé analýzy ale byly využity jako podkladový materiál pro koncepci ekologických organizací.

Doposud jediným mimovládním materiálem, který zmapoval možnosti šetrné a čisté energetiky, je práce ekologických organizací (Hnutí DUHA, Calla, Greenpeace ČR, CDE a Veronica) ve studii Chytrá energie. Jde o konkrétní

a propočtený plán, jak mohou inovace a nová odvětví proměnit energetický metabolismus české ekonomiky, a snížit tak znečištění, dovoz paliv i účty za energii.

Propočet tuzemského potenciálu zelených řešení v reálné ekonomice v Chytré energii vypracoval prestižní Wuppertalský institut. Použil při tom zejména data Pačesovy komise a expertní studie o možnostech úspor energie v průmyslu a budovách od českých renomovaných agentur. Pro pokrytí energetických potřeb přitom nepočítá s rozšiřováním těžby hnědého uhlí a bouráním dalších obcí ani s otevíráním nových dolů na černé uhlí v Beskydech či s novými atomovými reaktory (ani s předčasným uzavíráním stávajících). Nejprogresivnější scénář Chytré energie, nazvaný Důsledně a chytře, předpokládá, že příští vlády učiní kroky, které rozhýbou investice do energetické efektivnosti a využití čistých zdrojů energie. Propočty potvrdily, že tak lze realisticky snížit konečnou spotřebu energie do poloviny století o 40 % oproti roku 2007. Hrubá spotřeba elektřiny do té doby klesne oproti současnosti o 13 % a dovoz ropy a zemního plynu o polovinu. Obnovitelné zdroje mohou pokrýt v polovině století polovinu spotřeby primární energie, v sektoru elektroenergetiky pak vyrobit více než 90 %.

Publikace Chytrá energie vstoupila úspěšně do české debaty o budoucí energetice. Je známá širším skupinám dotčeného publika (politici, úředníci ministerstev, novináři atd.). I přes poměrně dobré prosazení studie do veřejné debaty je materiál v přípravě energetické politiky ignorován MPO. Důvodem je zejména zcela odlišný pohled na směřování energetiky.

Střety v české energetické debatě

Z hodnocení přípravy energetické koncepce vyplývají tři oblasti, které ovlivňují aktuální energetickou politiku, a lze očekávat, že budou v debatě dominovat také v následujících letech. Jde o téma těžby uhlí v severních Čechách za limity, tlak na výstavbu dalších reaktorů a vyhodnocení podpory obnovitelných zdrojů.

Teplo bez uhlí

Klíčovým tématem české energetiky bude teplárenství symbolizované sporem o pokračování těžby hnědého uhlí na severu Čech. Vlastníci tepláren po celých dvacet let ignorovali existenci územních ekologických limitů těžby. Nepřipravovali se na hypotetický nedostatek uhlí po roce 2015. Těžební společnost Czech Coal tlačí na pokračování těžby na sporném velkolomu ČSA, který ohrožuje existenci dvoutisícového města Horní Jiřetín.

Do popředí se však stále více dostává řešení pomocí postupných energetických renovací téměř všech domů a budov, které může výrazně snížit spotřebu hnědého uhlí a zemního plynu na vytápění. V kombinaci s možnostmi obnovitelných zdrojů lze dokonce fosilní paliva nahradit. Nejbližší období tedy bude zápasem mezi pokračováním těžby a kombinací přechodného zajištění hnědého uhlí z jiných dolů (Vršany, Bílina), zateplování domů a postupně narůstající podíl zeleného tepla.

Současně je nutné poznamenat, že je česká energetika exportní jak v elektřině, tak v samotném vývozu paliv. Při lépe nastaveném systému je možné dočasně nasměrovat uhlí do tepláren z jiných dolů (přednostní zásobení tepláren navrhovala například ASEK ministra Tošovského), a vytvořit tak časovou rezervu pro dokonalou energetickou renovaci budov.

Cestu ukázal úspěšný program *Zelená úsporám*, který pro financování energetické renovace budov využil zisk z prodeje emisních kreditů Japonsku. Česku se však otvírá další možnost financování energetické renovace budov – a to nástupem obchodování s povolenkami za znečištění.

Zateplování budov má dlouhodobou podporu od ekologických organizací, ale také od Svazu měst a obcí, Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů, ČKMOS a Svazu českých a moravských bytových družstev. Jde o první propojení zájmů občanských i průmyslových iniciativ v České republice. Pokračování financování programů na podporu energetické renovace budov je také součástí programu vlády a prioritou Ministerstva životního prostředí v této oblasti.

Temelínský sen

Specifickým případem investic společnosti ČEZ je výstavba jaderných reaktorů. Protože se otázka výstavby dalších jaderných bloků vrací pravidelně na stůl každé vlády, věnujeme tématu samostatnou kapitolu.

Chybějící seriózní propočet pokrytí uvažovaného výkonu vhodným mixem obnovitelných zdrojů s možnostmi zvyšování energetické efektivity je jedním z limitů reálné debaty o možných jiných řešeních, než je výstavba dalších reaktorů. Do diskuze o nových reaktorech se však nepromítají pouze technické faktury. Tlak českých průmyslových podniků na politiky je kvůli nové zakázce pochopitelný, ovšem pokud není Ministerstvo průmyslu a obchodu schopno dodat vládě lepší podklady, je ohroženo nezávislé rozhodnutí o budoucnosti domácí ekonomiky.

Samostatnou etapou rozhodování o výstavbě dalších reaktorů jsou pak uchazeči. Politická debata se do dnešního dne nedokázala vypořádat se situací na východě Ukrajiny, kdy s největší pravděpodobností ruské vojenské síly destabilizují územní celistvost tohoto státu. Je pak otázkou, zdali chce Česko spolupracovat s Ruskem v tak vysoce strategické zakázce. Na druhou stanu by ruské riziko nemělo vést automaticky ani k přijetí konkurenčních projektů. I ty se totiž potýkají s technickými problémy.

Další rizikové faktory mohou být spojeny s řízením společnosti ČEZ a problematickými zakázkami, které charakterizují tuto polostátní společnost v minulosti. James de Candole ze společnosti Candole Partners v jedné z řady svých analýz upozornil například na to, že pro výstavbu meziskladu vyhořelého paliva v Temelíně vybrala společnost ČEZ firmu, která se podobným úkolem dosud nezabývala. Cena nabídky (1,5 miliardy korun) byla přitom o dvě třetiny vyšší než projekt zpracovaný dříve Ústavem jaderného výzkumu v Řeži. V Německu umějí podobný projekt také postavit levněji – za polovinu.

Nebezpečí špatných obchodů se v případě investic do jaderných reaktorů neúměrně zvyšuje. Řada projektů výstavby atomových elektráren je spojena s růstem nákladů nad původní dohodnutý kontrakt a protahováním doby výstavby. Ve Spojených státech překročilo 75 reaktorů celkové náklady na výstavbu původní plánované výdaje o více než 200 %. Dva rozestavěné reaktory v Evropě – po jednom ve Finsku a ve Francii – ještě nejsou dokončené, ale již stojí třikrát více, než byla jejich cena při podpisu smluv.

K investicím do dalších reaktorů je nutné připočíst náklady na posílení infrastruktury v Jihočeském kraji. Samotné investice do dálnic se v Česku potýkají s problémem, kterému čelí atomové elektrárny po celém světě: nedodržení původních rozpočtů. Náklady na výstavbu dálnic jsou v Česku

vyšší než v sousedním Německu nebo ve Slovinsku. Možná vysvětlení vyšších cen nabízí Národní ekonomická rada vlády (NERV): jde například o nízkou intenzitu soutěže mezi stavebními firmami, možnost korupčního jednání, měkká rozpočtová omezení na straně investora (státu) nebo tlak dodavatelů staveb na neúčelně nákladná řešení.

Temelín I.: zkušenost k „nezaplacení"

Práce na stavbě jaderné elektrárny Temelín začaly v roce 1983. Plány původně počítaly se stavbou čtyř sovětských reaktorů typu VVER-1000/320, každý o výkonu 1000 MW. Na začátku roku 1990 ale bylo stavební povolení pro 3. a 4. blok zrušeno. Po mnohaměsíčních odkladech rozhodla v březnu 1993 Klausova vláda o dokončení prvních dvou bloků. Elektrárna měla být dokončena v roce 1995 za částku 68,8 miliard korun.

Celkové náklady na dva temelínské reaktory se vyšplhaly na 111–112 miliard korun. Posunoval se také termín dokončení: namísto roku 1995 byly reaktory k síti nakonec připojeny až o šest let později.

Obr. 6: Vývoj odhadů finální částky a termínu dokončení výstavby Temelína (data nad sloupečky)

Ministerstvo průmyslu a obchodu na přelomu let 1992 a 1993 varovalo, že pokud nebude Temelín spuštěn do roku 1995, lze v roce 1997 očekávat řádově tři týdny až 100 dní výpadků v dodávkách elektřiny. Vláda na základě této zprávy rozhodla o dokončení elektrárny. Ale blackouty nenastaly v pětadevadesátém ani v sedmadevadesátém roce a nenastaly ani o několik let později, kdy se Temelín pořád nedařilo dokončit, a Česko se naopak zařadilo mezi světové rekordmany v exportu elektřiny.

Už v roce 1999 přesahoval instalovaný výkon bez nedostavěného Temelína 15 000 MW, na špičkové zatížení elektrizační soustavy přitom stačí 11 000 MW zdrojů. Ročně ČEZ vyvezl 3,5 TWh elektřiny, což je přibližně výkon třetiny Temelína, půl reaktoru v Dukovanech nebo dvou severočeských elektráren Tisová.

Nedávno celé věci nasadil korunu dnes již bývalý náměstek ministra průmyslu a obchodu Hüner, když pro deník E15 uvedl: „Tehdy byl docela dost dlouho trvající přebytek elektřiny díky kapacitám, které se vybudovaly v minulosti." A tak podle Hünera „stát vymyslel trik s podporou přímotopů". Trik zafungoval, spotřeba elektřiny se zvýšila, ale lidi o podporu přímotopů přišli a splakali nad výdělkem.

K častým argumentům, kterými ČEZ a tehdejší vlády obhajovaly dokončení Temelína, patřilo i snížení podílu uhelné energetiky. Jenže již v září 2000 společnost ČEZ oficiálně oznámila, že žádné tepelné elektrárny neodstaví. Odstavení v té době čerstvě odsířených elektráren by se nevyplatilo ekonomicky a proinvestované miliardy na zvýšení ekologie provozu by přišly vniveč. K odsíření uhelných elektráren mohlo dojít dříve, prostředky však vázala právě dostavba jaderné elektrárny Temelín.

I při prosazování záměru spuštění elektrárny ignorovalo ministerstvo tehdejší možnosti obnovitelných zdrojů. Čisté technologie byly sice ještě před svou technologickou expanzí, ale stačilo využít možností zvyšování energetické efektivity. Například kompletní náhrada elektrických přímotopů jinými druhy vytápění nebo zvýšení energetické efektivity budov by uspořilo 6 TWh elektřiny. Mix větrných, biomasových či vodních elektráren (dle tehdejších možností) mohl dávat 6,5 TWh. Posílení kombinované výroby ve výtopnách pak až 9 TWh.

Další temelínské reaktory

Aktuálně je sice tendr na výběr dodavatele technologie pro další reaktory v Temelíně pozastaven. Ovšem výše citovaná slova ministra Mládka o nutnosti stavět nový Temelín kvůli potenciální plynové krizi ukazují, že záměr definitivně pod stůl nespadl. Určitou vodou na oživení tendru je rozhodnutí Evropské komise, ve kterém vydala souhlas s podporou jaderné energetiky v Británii. Ovšem lze očekávat napadení u Evropského soudu ze strany Rakouska a také je třeba připomenout fakt, že každá taková podpora musí být posuzována individuálně.

V minulém desetiletí byl tlak na rozšíření jaderné energetiky spjatý se strašením z nedostatku elektřiny. Hrozby Ministerstva průmyslu a obchodu se ukázaly jako nepodložené. V současné době se projekt „prodává" pod značkou snahy o zajištění levné elektřiny. Paradoxem je, že ministerstvo v poslední verzi energetické koncepce navrhuje pro jadernou energetiku dotace. Reálnými důvody tedy budou spíše snahy o posílení exportního postavení společnosti ČEZ a upevnění její dominance na českém trhu.

V roce 2010 předložila společnost ČEZ k posouzení vlivů na životní prostředí dokumentaci záměru vybudovat v Temelíně dva nové reaktory o celkovém výkonu až 3400 MW. V dokumentaci záměru lze najít obvyklý přístup, kdy předkladatel ignoruje varianty, které by mohly plánovaný zdroj zastoupit. Není to přístup používaný pouze v Česku. Například posuzování dostavby bulharské atomové elektrárny Belene mělo obdobné charakteristiky.

Nedostatečným zdůvodněním záměru přichází zejména stát i veřejnost o relevantní data, zda novou jadernou elektrárnu potřebuje, nebo je její výkon možno nahradit kombinací jiných zdrojů (obnovitelných, možnostmi zvyšování energetické efektivity, plynovými zdroji apod.).

Mezi další výhrady projektu se řadí nevyhodnocení konkrétních typů jaderných reaktorů. Například nedostatečně jsou zhodnoceny dopady těžké havárie – počítá se se zachováním funkčnosti kontejnmentu, aniž by se uvažovalo o úniku radioaktivních látek pro případ poškození ochranné obálky v důsledku nadprojektové havárie nebo při pádu velkého dopravního letadla.

Není využit princip nejlepších dostupných technik (tzv. BAT), který zaručuje použití technologií s vyšší bezpečností než současná praxe hospodářského vyvažování nákladů a zisků.

Překvapivým vyústěním procesu EIA pro další temelínské reaktory je, že Ministerstvo životního prostředí po volbách v roce 2010 netrvalo na zpracování svých podstatných požadavků ze závěrů zjišťovacího řízení. Politická výměna ministrů tak proměnila pozici ministerstva bez toho, aniž by tento úřad svůj nový pohled veřejnosti zdůvodnil.

Při projednávání státu je také zarážející, že se vláda brání ekonomickému posouzení investice. Vláda tak zřejmě vůbec nedisponuje relevantními daty, kterými by mohla posoudit situaci v době možného dokončení projektu s jinými zdroji – solární, větrnou či plynovou elektřinou. O to diskutabilnější je to pozice, když Ministerstvo průmyslu a obchodu v návrhu Státní energetické koncepce plánuje pro nové reaktory takzvané kompenzační platby. De facto se může jednat o čisté dotace na způsob dnešní podpory obnovitelných zdrojů – ovšem bez přidané hodnoty čisté energetiky v podobě malých, decentralizovaných domácích zdrojů energie.

ČEZ: národní poklad, nebo doutnající problém?

Energetika v České republice je silně spojena s fenoménem ČEZ. Polostátní energetická společnost ovlivňovala energetiku přes politiku především v minulém desetiletí. Po odchodu Martina Romana ustoupil vliv společnosti ČEZ do pozadí, ale nelze se domnívat, že skončil definitivně.

Pro stručnou rekapitulaci problematických rysů vlivu společnosti ČEZ na rozhodování státu poslouží případ hnědouhelné elektrárny Prunéřov.[22]

Spor byl založen na tom, zda má ČEZ obnovu elektrárny posuzovat jako výstavbu nového zdroje na místě dnes existující elektrárny, nebo zda jde o pouhou rekonstrukci. Pochopitelně se objevil tlak společnosti ČEZ na prosazení označení modernizace zdrojů za pouhou rekonstrukci, což by znamenalo nižší výdaje a vyhnutí se kritériím BAT (nejlepší dostupné technologie). V případě budování zcela nového zařízení jsou z legislativy vyplývající kritéria na účinnost přísnější než při obnově stávajícího zařízení a je nutné dosáhnout čisté účinnosti nad 42 %. Naopak pro životní prostředí je méně účinná technologie nevýhodná: znamená více emisí i více spáleného uhlí.

Lepší technologie by měla také podstatný vliv na snižování emisí skleníkových plynů. Použití nejlepší dostupné technologie by snížilo emise oxidu uhličitého každoročně o 500 000 tun oproti variantě prosazované společností ČEZ.[23]

Ekonomickou nevýhodnost investic společnosti ČEZ do hnědouhelných technologií potvrdila také data Mezinárodní energetické agentury (IEA). Podle srovnání v publikaci Projected costs of generating electricity 2010 staví ČEZ nejdražší hnědouhelné elektrárny ze zemí OECD. Podle této studie IEA například vyplývá, že investiční náklady na výstavbu

[22] Případ popsaný s využitím informací poskytnutých Ekologickým právním servisem.

[23] Jiné číslo uvádí Ministerstvo životního prostředí: 205 082 tun. Zdroj: Vlk, Vladimír, Ing.: Kompenzační opatření elektráren Prunéřov, Ověření návrhu akciové společnosti ČEZ, Ministerstvo životního prostředí, 12. 10. 2010.

hnědouhelných elektráren jsou v Česku o 52 % dražší než projekty v ostatních zemích, v absolutních číslech mohou tedy být české projekty dražší o desítky miliard korun.

Případ Prunéřov je dobrou ukázkou, že ČEZ často ignoruje zákony a snaží se ovlivnit státní správu. Elektrárenská společnost uzavřela kontrakty s opcí ještě před vydáním potřebných povolení. Následně se snažila obejít požadavky Ministerstva životního prostředí, které požadovaly vypracování variant. K prosazení sporného projektu vyvinula enormní tlak na nejvyšší místa vlády. Demise ministra životního prostředí Dusíka byla s nejvyšší pravděpodobností vyvolána tlakem na tento úřad, aby stvrdil projekt podle požadavků společnosti ČEZ. Napovídají tomu vyjádření tehdejšího premiéra Fischera nebo jednání tripartity.

Dále se spekuluje o pozadí celé kauzy, kde jsou domněnky založeny na vlastnickém propletenci mezi vedením společnosti ČEZ a úzkým okruhem společností, které získávaly zakázky často tvořené pro jejich výrobní možnosti. Možnosti netransparentního zadávání zakázek se věnuje také výroční zpráva BIS, která hovoří o tom, že „některá výběrová řízení v oblasti energetiky měla pouze formální charakter, neboť o jejich vítězi bylo rozhodnuto již před jejich vyhlášením. U zakázek zadávaných tzv. sektorovým zadavatelem byl používán postup umožňující obcházet zákon o veřejných zakázkách. Tento postup, spočívající v zadávání zakázek prostřednictvím dceřiné společnosti sektorového zadavatele, využíval zejména ČEZ a jeho dceřiná společnost ŠKODA PRAHA Invest."

Podezření však nezůstává pouze u zadávání veřejných zakázek. Stejná zpráva BIS hovoří o vlivu managementu energetických firem na tvorbu legislativy. „Představitelé některých společností působících na českém energetickém trhu (např. ČEZ, Czech Coal) se snažili legislativu v oblasti energetiky ovlivňovat prostřednictvím kontaktů ve státní správě nebo cestou poradních orgánů a profesních organizací."

Řešení spočívá v omezení moci

ČEZ je společnost s významnou státní účastí, stát by měl proto prosazovat vlastní strategie. Předchozí problémy však spíše ilustrují, že si ČEZ prosazuje své cíle bez ohledu na zájmy společnosti a vláda žádná kritéria pro rozvoj nenabízí (nepočítáme-li tlak na investice do jaderné energetiky, u kterých není jasné, zda nedopadnou obdobně jako předražená výstavba hnědouhelných zdrojů).

Východiskem z těchto systémových problémů je úprava řízení strategických společností. Podle Rekonstrukce státu (RS) spočívá řešení zejména v posílení pravomocí NKÚ kontrolovat státem vlastněné firmy. Proto RS navrhuje přechod na takzvanou vlastnickou politiku státu, což je forma řízení podniků vycházejících ze standardů OECD. Ekologický právní servis popisuje výhody nového modelu takto:

„Existence vlastnické politiky státu by znamenala několik výhod: politika dává rámec pro transparentní a kontrolovatelný výkon správy tohoto typu majetku, umožňuje předejít pasivnímu nebo naopak ‚politizovanému' výkonu vlastnických práv ve státních podnicích. Jedná se také o účinný nástroj komunikace s akcionáři nebo případnými investory státem vlastněných podniků, s jednotlivými ministerstvy a se širokou veřejností."

EPS uvádí jako příklad dobré praxe vlastnické politiky státu (SVP) norský model a ve výše citovaném materiálu vyjmenovává jeho charakteristiku:

- cíle státního vlastnictví;
- obecná očekávání státu ohledně přínosů SVP, bez ohledu na jejich předmět podnikání; tato očekávání státu pak musejí orgány SVP zohlednit při správě a řízení SVP;
- požadavky na výkonnost jednotlivých kategorií SVP; norská vlastnická politika dělí SVP do čtyř kategorií:
  - SVP s komerčními cíli;
  - SVP s komerčními cíli a s udržením hlavního sídla v Norsku;
  - SVP s komerčními cíli a jinými zvláštními cíli;
  - SVP plnící cíle dle jednotlivých resortů.

Z tohoto rozdělení je také patrné, že všechny SVP mají rovněž komerční cíle (tedy dosáhnout zisku, zvýšit tržní hodnotu společnosti), ovšem míra důrazu na komerční cíle je u jednotlivých SVP značně odlišná. Požadavky na výkonnost jednotlivých kategorií tvoří základ pro jejich hodnocení. Dále jde o:

- vymezení cílů pro jednotlivé SVP; norská vlastnická politika stanovuje obecně formulované cíle konkrétních SVP v souladu s jejich kategorizací;

- vládní politiku odměňování členů orgánů SVP a managementu, která vychází z OECD Guidelines a která mimo jiné požaduje zavedení horní hranice u variabilní složky odměňování a dále ruší odměňování založené na hodnotě podílu („share-based renumeration"), včetně opčních akciových programů, neboť podle výzkumu tento způsob odměňování není opodstatněný ve státem vlastněných podnicích;
- vymezení působnosti jednotlivých státních orgánů;
- rámec výkonu vlastnických práv státu;
- vymezení vztahů mezi jednotlivými orgány SVP.

Zavedení vlastnické politiky státu by mohlo zmírnit rizika nehospodárného chování vedení státních podniků nebo akciových společností s vlastnickým podílem státu. Ovšem proměna dohledu nad podniky s veřejným vlastnickým podílem by neměla končit pouze u změny řízení a vytvoření transparentních cílů. Důležitou složkou, která může zabránit pokusům o korupci a zadávání spekulativních zakázek, je kontrola. Jako nejvhodnější nástroj se nabízí rozšíření kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ).

Ruku v ruce s vytvořením transparentního a lépe kontrolovatelného mechanismu vedení společností je nutné také upravit pravidla pro lobbing. Kultivace prostředí a vztahů mezi volenými, veřejnými představiteli a zástupci průmyslové sféry, ale i různých dalších iniciativ může napomoci k rozbití klientelistických sítí.

Důležitá je ochota klíčových veřejných představitelů postavit se současnému propletenému systému na bázi spřátelených vztahů, protislužeb či vzájemného krytí. Až po překonání dnešních rizikových faktorů pro únik veřejných financí v předražených zakázkách je možné otevřít širokou diskuzi také o hybné síle ekonomiky – energetických zdrojích.

Podpora obnovitelných zdrojů: od zdi ke zdi

Podpora obnovitelných zdrojů ve světě zabrala. Ceny technologií spadly raketově dolů zejména u solárních panelů. Česká republika však selhala v regulaci systému výkupních cen, pozvolnější nárůst fotovoltaických zdrojů by snížil nároky na spotřebitele elektřiny a umožnil stabilní růst dynamicky se rozvíjejícího sektoru. Proto je důležité vyhodnocení minulých chyb a hloubková rozvaha při jeho obnově.

Postupný růst větrných a slunečních elektráren, zdrojů využívajících biomasu nebo bioplyn pomáhá snižovat znečištění ovzduší, vytváří nová pracovní místa a nezanechává stovky kilometrů rozorané krajiny

velkorypadly povrchových dolů. Domácí čisté energetické zdroje posilují nezávislost na dovozu paliv z ciziny. Elektřina vzniká v decentralizovaných zdrojích s výkonem od jednotek wattů po desítky megawattů. Odpadá tak postupně závislost na velkých uhelných nebo atomových elektrárnách. Proměňuje se tak celý trh s elektrickou energií, který přestává být ovládán jen několika dominantními společnostmi.

Jde však stále o nové zdroje, které na energetickém trhu zatím neobstojí bez pomocné ruky pevných výkupních cen a stabilního prostředí pro podnikání. Právě stabilní podpora nasměrovaná do potřebných oblastí, a to i bez zpětných zásahů do podnikatelského prostředí, může umožnit rychlejší nástup konkurenceschopných obnovitelných zdrojů. Pomoc ve formě garantovaných výkupních cen se používá v podstatě po celé Evropě. Pro upozornění na domácí špatný přístup využíváme porovnání s britskou a německou legislativou.

České nadechnutí a rychlé přiškrcení

Domácí obnovitelná energetika dostala potřebný impulz v podobě zákona na podporu obnovitelných zdrojů energie (180/2005 Sb.), který pomohl řadě investorů získat na projekty šetrné energetiky potřebné prostředky od bank. Za pět let dokázal podíl čistých zdrojů vyrůst na osm procent v konečné domácí spotřebě. Konkrétně v roce 2010 pokrývaly vodní, větrné, solární a biomasové zdroje odpovídající hodnotu spotřeby elektřiny téměř 40 % českých domácností. Čisté zdroje také ušetřily ekvivalent smogu a prachu shodný se znečištěním z 3,5 milionu osobních aut.

Pozitivní přínos obnovitelných zdrojů však vytlačilo selhání státu v regulaci růstu solárních elektráren. Nešlo však pouze o (možná záměrné) podcenění zájmu o investice do fotovoltaických elektráren. Níže jsou uvedeny tři faktory, které mohly přispět ke skokovému růstu instalací solárních zdrojů v roce 2010.

Regulaci růstu obnovitelných zdrojů mohl zmírnit ČEZ lepším řízením vydávání povolení k připojení nových zdrojů. V době boomu solárních zdrojů působil ve společnosti ČEZ Distribuce na pozici ředitele bývalý vrcholný politik ODS Josef Holub. Začátkem roku 2010 však ze své funkce odstoupil. Jak následně zjistila MF DNES, stál za pádem ředitele Holuba zmatek právě při vydávání povolení k připojení. ČEZ měl údajně vydat až na šest tisíc těchto povolení.

Další příčina tkví v legislativní oblasti. Zákon na podporu obnovitelných zdrojů obsahoval klauzuli, podle které bylo možno meziročně snížit výkupní ceny pouze o 5 %. Toto opatření mělo zajistit stabilitu systému podpory a zvýšit důvěru bank ve financování projektů obnovitelných zdrojů.

Třetí rovinou je pak fakt, že se vláda nepokusila žádným způsobem boom fotovoltaických elektráren zbrzdit jednáním s investory. Naopak ještě v roce 2009 Ministerstvo průmyslu a obchodu podle svědectví podnikatelů v obnovitelných zdrojích vyzývalo k investicím do tohoto oboru jako součásti naplnění závazku České republiky k EU.

Solární kauza

Skokový růst fotovoltaiky však vyvolal nečekanou hysterii na české politické scéně. Je sice pravdou, že se nárůst podílu obnovitelných zdrojů promítl do cen elektrické energie a bezesporu měl být pozvolnější. Na druhou stranu cena elektřiny pro české domácnosti vzrostla mezi lety 2001 a 2009 až o 80 %, a to zejména kvůli nástupu liberalizace, maržím elektrárenských společností a dalším regulovaným složkám v ceně elektřiny.

Pokud bychom srovnali výdaje za elektřinu české domácnosti s průměrnou spotřebou v roce 2013, tak na podporu solárních elektráren připadá 7% podíl jejích ročních výdajů (na všechny obnovitelné zdroje dohromady pak 14 %), ale za přivedení elektřiny (distribuční regulované poplatky) zaplatí běžná rodina v paneláku až pětkrát tolik.

Přesto je v Česku solární energetika označována za „zločinný" zdroj energie a jsme zřejmě jedinou zemí v EU, kde dnes již bývalý předseda vlády Nečas hovořil o vlastnících solárních elektráren jako o „solárních baronech, což je nesmírně agresivní skupina, která do slova a do písmene nehledí nalevo a napravo (…)" nebo kde také bývalá předsedkyně sněmovny Němcová házela na provozovatele solárních elektráren vinu za loňské rozpuštění sněmovny.

V negativním klimatu se pak politikům snadno prosazují retroaktivní kroky do podnikání solárních investorů, které narušují garantované podmínky podpory, a tím i další stabilitu rozvoje obnovitelné energetiky v Česku. Paradoxně přitom například Ministerstvo průmyslu a obchodu opakovaně volá po vytvoření stabilního prostředí pro investice do jaderné energetiky.

Zákon na podporu šetrné energetiky bez obnovitelných zdrojů

V roce 2012 nahradila původní zákon na podporu obnovitelných zdrojů nová legislativa. Ta zachovávala podporu pro nové instalace na základě Národního akčního plánu pro obnovitelné zdroje do roku 2020. Po jeho opakovaných novelizacích se však z legislativy na podporu šetrné energetiky stal postupně zákon, který podporuje především společnou výrobu elektřiny a tepla – a to i z fosilních zdrojů, spoluspalování biomasy s uhlím nebo spalování komunálního odpadu pro energetické využití.

Návrhy na zpětné omezení podpory obnovitelných zdrojů se dostaly také do novely energetického zákona a zákona o podporovaných zdrojích, které připravilo Ministerstvo průmyslu a obchodu v červnu 2014, a během podzimu by je měla schválit vláda a Poslanecká sněmovna. I přes masivní připomínky od ministerstev (například Ministerstva životního prostředí nebo Ministerstva zemědělství) a průmyslových spolků (například Hospodářské komory, Unie zaměstnavatelských svazů a asociace obnovitelných zdrojů) byl tento návrh vyřazen až po zásahu Legislativní rady vlády.

V Česku diskuze o obnovitelných zdrojích nemá podobu prudce se rozvíjejícího se odvětví, ale je především o dodržení garancí pro investice z minulých let. Obnovitelné zdroje se přitom staly jedním z nejdostupnějších energetických zdrojů a renomované instituce předpokládají, že jejich cena bude nadále klesat.

Stabilní německá cesta k energetické nezávislosti

Jako příklad stabilní podpory pro obnovitelné zdroje a transformace energetiky se logicky nabízí sousední Německo. Obdobný systém podpory – tedy pomocí výkupních cen – pomohl od roku 2000 vybudovat silný obor nové energetiky. Dnes obnovitelné zdroje pokrývají v Německu okolo 30 % spotřeby elektřiny. Čisté zdroje snižují německou závislost na fosilních i jaderných zdrojích a vytvářejí nová pracovní místa. V minulém roce bylo v sektoru zelené ekonomiky zaměstnáno 370 000 lidí.

První zákon na podporu čisté elektřiny z obnovitelných zdrojů přijali v Německu v roce 2000. Současná platná verze si klade za cíl zvýšit podíl obnovitelných zdrojů alespoň na 35 % do roku 2020. Během dvaceti let chtějí Němci pokrýt až polovinu spotřeby elektřiny z čistých zdrojů a do poloviny století dosáhnout 80% podílu. Přitom legislativa neuvažuje pouze o rostoucích sloupečcích instalovaného výkonu větrných, solárních nebo biomasových zdrojů, ale počítá také s nutnou proměnou přenosové soustavy tak, aby dostala zelenou energii bez problémů ke spotřebitelům.

Pevně stanovené výkupní ceny nechápe německá legislativa jako neměnné dogma, ale pracuje s nimi dle ročního nárůstu instalovaného výkonu. Státní aparát je připraven podporu změnit, zachytí-li ekonomický propad investic v obnovitelném oboru. Stalo se tak například v roce 2008, kdy novelizovaný zákon přinesl snížení podpory u solárních elektráren s platností od roku 2009. Příčinou byl počátek boomu slunečních technologií, kdy díky technologickým inovacím a dalším efektům (například propadu

ceny křemíku) došlo během roku 2008 k poklesu cen panelů o více než 20 %. Úprava cen tedy vycházela z poklesu investiční náročnosti solárních elektráren, avšak stále zaručovala dostatečnou podporu pro další růst.

Změna podpory přesměrovala zájem investorů k instalacím na průmyslově znečištěných plochách, protihlukových stěnách, střechách továren a domů.

Důležitým parametrem v německých úpravách podpory zelených zdrojů je fakt, že se týkají pouze budoucích projektů. Německo se tím nejen vyhýbá riziku arbitráží, ale zejména zachovává jistotu investic a stabilitu růstu.

Od přelomu let 2013 a 2014 je v Německu maloobchodní cena elektřiny vyšší než cena sluneční elektřiny. Solární zdroje tak mohou díky dlouhodobé podpoře nabídnout ekonomicky zajímavější cenu, než nabízejí elektrárenské společnosti.

Průměrný pokles ceny silové elektřiny na evropských burzách způsobil mimo jiné růst obnovitelných zdrojů. Solární nebo větrná elektřina může potenciálně srazit cenu na spotové burze až do záporných hodnot. Provozní náklady na tyto zdroje jsou totiž nulové a v době, kdy je nadbytek čisté elektřiny, vytlačují konvenční zdroje. Například v Německu nadbytek sluneční elektřiny snižoval průměrně v dopoledních časech ceny elektřiny na burze (EPEX) o 10 %. Z porovnání let 2007 a 2011 vyplývá rozdíl dokonce až 40 %.

Obr. 7: Srovnání maloobchodní ceny elektřiny a klesající podpory obnovitelných zdrojů (Německo)

Pochopitelně se nelze na německý příklad dívat jako na dogma, které lze přenést kamkoli. Přesto je německý plán významný svým způsobem pojetí. První rozhodnutí o odstavení jaderných reaktorů padlo v roce 2003. Následně si velké elektrárenské společnosti prosadily jeho odložení. K původnímu plánu odstavit postupně všechny atomové zdroje do roku 2022 se německá vláda vrátila po tragických událostech v japonské Fukušimě v roce 2011.

Česká politická debata občas využívá zkratek a označuje plán za ukvapený. Opak je pravdou, německá vláda sledovala na rozdíl od svého protějšku možnosti obnovitelných zdrojů, zvyšování energetické efektivity a energetické potřeby společnosti detailně a rozhodování probíhalo na základě stovek stran analýz. Energetický přechod neustále sleduje řada státních i soukromých analytických institucí nebo ekologické organizace.

I přes jasně a transparentně propočtené plány budou muset Němci čelit během následujících desetiletí výzvám, které se dají složitě odhadnout. Například aktuální krize mezi Ukrajinou a Ruskem může ohrozit zhruba 40 % dodávek zemního plynu do Německa. Přesto by tento fakt neměl ohrozit posilování obnovitelných zdrojů a naplánované odstavení jaderných reaktorů. Podle analýzy Fraunhofer institutu IWES se může Německo zbavit závislosti na ruském zemním plynu do roku 2030. Řešení spočívá – obdobně jako v Česku – v energetické renovaci budov. Až 50 % zemního plynu je totiž v Německu spotřebováno právě na vytápění. Do roku 2025 lze pomocí výstavby pasivních domů snížit spotřebu zemního plynu až o 110 TWh ročně. Dalšími významnými zdroji pro teplárenství jsou tepelná čerpadla, využití přebytků elektřiny pro akumulaci do teplé vody, a především biomasa a bioplyn.

Vedle zemního plynu je často diskutovaným tématem, zda odstavení jaderných bloků nenavýší podíl uhlí. K růstu podílu uhelné energetiky opravdu po odstavení prvních reaktorů v roce 2011 došlo – meziročně v letech 2012 a 2013. Ovšem podstatnější je dlouhodobější statistika, která ukazuje, že se Německo zbavuje nejen atomu, ale také uhlí, a obnovitelné zdroje rostou.

Graf níže ukazuje situaci od prvního rozhodnutí zbavit se jaderné energetiky. Podíl uhlí klesl o 22 TWh, jádra o 67 TWh a obnovitelné zdroje zvýšily své zastoupení v elektroenergetice o 106 TWh. Roste však také vývoz elektřiny, například do Francie.

Obr. 8: Proměna německé energetiky v letech 2003–2013 (TWh)

Dalším kritizovaným bodem je ohrožení přenosových sítí. V roce 2014 zveřejněná statistika ukazuje, že německé elektrárenské sítě patří k jedněm z nejstabilnějších v Evropě. Počet výpadků sítě dokonce klesá. Průměrná doba, po kterou byli odběratelé elektřiny bez proudu, se v Německu stále snižuje a patří celosvětově k nejnižším. V roce 2012 činila 15,9 minuty, v Rakousku 31,77 minuty, ve Velké Británii 81,42 minuty a ve Francii, kde se 75 % elektřiny vyrábí v jaderných elektrárnách, byl každý zákazník v průměru 95 minut bez proudu.

Přechod na 100% obnovitelnou ekonomiku se Německu vyplatí – zejména při porovnání s budoucí úsporou 83 miliard eur, které stát dnes utratí za spotřebu fosilních paliv. Podle další studie Fraunhofer Institutu by se počáteční investice do větrných a solárních zdrojů měly začít Německu vyplácet po roce 2030. V budoucnu pak bude nejlevnějším zdrojem solární energetika, u které cena fotovoltaických panelů na střechách domů klesne na polovinu dnešní ceny. Klíčové také je, aby obnovitelné zdroje vytlačovaly „špinavá" paliva nejen z výroby elektřiny, ale aby došlo také k proměně teplárenství, kde vědci počítají s vyšší energetickou účinností budov a silnějším zastoupením teplených čerpadel. Současně doporučují využití obnovitelné elektřiny v dopravě, jako náhradu ropy.

Vedle úspory výdajů za fosilní paliva a vylepšení životního prostředí přináší energetická transformace Německa také výhody pro ekonomiku. Například export moderních technologií by měl přispět ekonomice více než 47 miliardami eur v roce 2030. Dalším benefitem je komplexní změna vlastnictví energetických zdrojů. Téměř polovina všech obnovitelných zdrojů patří rodinám, zemědělcům nebo obcím. Velké elektrárenské společnosti mají zanedbatelný podíl v jednotkách procent. Právě tento jev je také výhodou pro vysokou akceptaci přestavby energetiky u německého obyvatelstva.

Vysoké zastoupení obnovitelných zdrojů pak vede také k posilování energetické soběstačnosti rodin, obcí nebo regionů. Lze očekávat, že míra zájmu o určitou nezávislost poroste spolu se zvyšováním podílu obnovitelných zdrojů.

Své vlastní sítě dnes provozuje 170 obcí. Koncem září 2013 podpořilo přes 51 % obyvatel Hamburku v referendu zpětný odkup elektrárenských, plynárenských a teplárenských sítí. Hamburk tak učinil první krok k získání 100% kontroly nad městskou energetikou. Samostatné plány v posilování obnovitelných zdrojů pak má například Mnichov. Právě Mnichov předpokládá, že do roku 2015 pokryje 80 % spotřeby energie z „obnovitelné" elektřiny. V Mnichově díky vlastním větrným a solárním parkům pokrývají momentálně obnovitelné zdroje okolo 37 % spotřeby a město se objevuje v první desítce technologicky nejprogresivnějších měst světa. Vedle měst lze již dnes nalézt v Německu 74 regionů a obcí se 100% obnovitelným energetickým systémem.

Jedním z nich je okres Rhein-Hunsrück v Porýní, kde žije přes sto tisíc obyvatel. V roce 2014 dokonce tamní zdroje vyrobí přes dvojnásobek místní spotřeby. Přebytek tak může region prodávat do přenosové sítě a pomoci slabším krajům nebo výhledově může zapojit akumulaci pomocí ukládání energie do vodíku či metanu. S očekávaným nástupem elektromobilů pak lze předpokládat vytvoření synergického systému akumulace v bateriích. Dnes již region díky orientaci na obnovitelné zdroje těží výhody v podobě zaměstnanosti, úspory emisí i nákladů za nákup fosilních zdrojů v milionech eur.

Německý plán přestavby ekonomiky na obnovitelný systém je bezesporu ambiciózní a každý stát si jej nemůže dovolit. Přesto Němci ukazují cestu, jakým způsobem lze realizovat sebevědomou a odpovědnou energetickou politiku. Pokud se jim podaří zvládnout jednotlivé technologie, nemohou prohrát. Zbaví se závislosti na dovozu fosilních paliv, vyhnou se dilematu, zda prodlužovat životnost stárnoucích jaderných reaktorů, a budou těžit ze zvládnuté integrace obnovitelných zdrojů a dalších součástí šetrné energetiky. První pozitivní zprávou je rok 2015, kdy dojde poprvé k (zatím však jen symbolickému) snížení příspěvku na obnovitelné zdroje v ceně elektřiny – bez regulatorních zásahů státu.

Německá promyšlená energetická strategie navíc ukazuje, že nejde pouze o budování energetických zdrojů – ať už obnovitelných, nebo jaderných, ale že je také nutné klást důraz na zvyšování energetické účinnosti. Ne náhodou proto letos Spolková republika Německo získala ocenění od Americké rady pro energeticky efektivní hospodářství (American Council for an Energy-Efficient Economy – ACEEE) jako energeticky nejefektivnější země světa. Studie ukazuje, že Německo je úspěšné podle všech ekonomických metrik – v zemi se daří výstavbě energeticky šetrných budov a současně buduje instalace obnovitelných zdrojů energie, zejména solárních elektráren. Nejvyšší skóre získalo Německo také za zavedení energetických štítků v budovách a za závazek ke snížení emisí o 20 % do roku 2020.

Dánská 100% zelená vize

Zajímavým impulzem do evropské energetické debaty je nový plán dánské vládní koalice. Tamní návrh energetické politiky počítá s přechodem na stoprocentní obnovitelnou ekonomiku včetně dopravy do roku 2050. Energetika bude ze 100% čistých zdrojů již od roku 2035. Konkrétně v elektroenergetice již do deseti let dodají větrné elektrárny polovinu potřebné energie. Závislosti na uhlí se pak Dáni zbaví do roku 2030.

Plán vlády na dosažení 50% podílu (z dnešních 22 %) dodávek větrné elektřiny bude podle návrhu stát 5,6 miliard dánských korun (přibližně 0,75 miliardy eur) ročně do roku 2020. Vládní koalice však věří, že jejich politika bude úspěšná. Cílenými impulzy podpoří růst nových účinných technologií – jako jsou například chytré přenosové sítě nebo elektromobilita. To pak povede k vytvoření nových pracovních míst i k ziskům z vývozu inovativních výrobků. Plán slibuje, že vznikne okolo 5500 nových „zelených" pracovních míst ročně v průběhu příštích let. Dnes je v Dánsku dominantním zeleným odvětvím větrná energetika. Celý sektor zaměstnává více než 25 tisíc lidí a vývoz moderních větrných turbín vynesl jen za rok 2010 příjem až 6 miliard eur.

Důležitou součástí plánu na dosažení 100% obnovitelné ekonomiky jsou také efektivnější technologie a vědomé vylepšení energetické spotřeby. Investice do moderních, vysoce účinných technologií mají rychlou návratnost a průmyslové podniky i rodiny budou méně vystaveny výkyvům cen energie.

Vláda proto v plánu počítá s pomocí domácnostem i podnikům při pořizování lepších technologií nebo vylepšování domovů a budov. Plán proto předpokládá předložení komplexní strategie energetické renovace budov. Pro podporu lepšího bydlení počítá s programem, který mezi lety 2013 a 2014 přispěje na projekty v celkové výši jedné miliardy dánských korun. Dáni chtějí také prosadit v rámci EU přísnější normy pro elektrospotřebiče a lze předpokládat, že k tomu využijí čas během svého předsednictví v příštím roce.

Moderní energetika USA

Proměnu energetiky do příštích let naplánoval také v USA prezident Barack Obama. Dochází tak ke změně energetické politiky prezidenta Bushe, který v roce 2010 zavedl dotační mechanismus pro další jaderné reaktory. Tento plán nezaznamenal žádný výrazný zájem investorů a dnes se mohou Spojené státy soustředit na posilování šetrné energetiky.

Vyšší využití stále levnějších technologií může podpořit americkou ekonomiku i zaměstnanost. Konkrétní motivaci pro využití obnovitelných zdrojů i energeticky úsporných technologií oznámil Obama v květnu 2014. Jde o soubor aktivit na federální úrovni, ale také závazků, které dobrovolně přijaly soukromé podniky. Jako symbol proměny USA se po téměř třiceti letech vrátily na Bílý dům solární panely.

Americké ministerstvo energetiky v rámci opatření vydá normu zpřísňující standardy pro energetickou účinnost elektromotorů využívaných například v ledničkách, výtazích či dopravních pásech. Toto opatření by mělo snížit účty za energie pro spotřebitele až o 26 miliard dolarů a zamezit produkci až 158 milionů tun emisí do roku 2030. Ministerstvo podpoří také výměnu veřejného osvětlení za úspornější LED řešení, které uspoří až 60 % výdajů za elektřinu.

Veřejný zájem o využití solární energetiky by měl podpořit také vzdělávací program, jehož cílem je zajistit dostatek kvalifikovaných pracovníků v sektoru. Program bude realizován napříč 49 státy USA a zaměří se, vedle školení pracovníků, také na podporu výzkumu a inovací v šetrné energetice. Cílem programu je do roku 2020 vyškolit až 50 tisíc nových pracovníků.

Vláda se zaměří na motivaci vlastníků budov k investicím do energetické renovace domů. Nabídne jim speciální hypoteční úvěry, které získají zájemci investující do úspor energie a vody. Některé soukromé společnosti se dokonce dobrovolně přihlásily k závazku, že na své budovy umístí solární panely, jimiž sníží svým nájemníkům výdaje za elektřinu. Součástí oznámeného plánu je i program, jehož cílem je podpořit zvýšení energetické účinnosti federálních budov. První investice do úsporných opatření podpořila Obamova administrativa již v roce 2011 dvěma miliardami dolarů a teď je připravena investovat další dvě miliardy, které budou využity v následujících třech letech. Přínosem tohoto programu je, podobně jako u českého programu *Zelená úsporám*, snížení výdajů za energie a vytvoření desítek tisíc pracovních míst. V šíření šetrné energetiky nezůstávají pozadu ani velcí hráči amerického byznysu. Deset velkých společností (Walmart, Yahoo, Google, Apple, Ikea atd.) se zavázalo zvýšit využívání solární energetiky přímo ve svých budovách nebo skladech.

Měsíc po oznámení opatření na podporu obnovitelných zdrojů a energetické účinnosti přišel prezident Obama se zásadním návrhem, který povede k omezení produkce emisí z uhelných elektráren. Uhelná energetika je dnes největším původcem znečištění ovzduší v USA – je zodpovědná až za 40 % celkových emisí. Navrhovaná opatření by přitom mělo srazit znečištění z uhelných elektráren až o 30 %.

Obama s odkazem na práce vědců z Harvardu a Syracuse uvedl, že snížení znečištění pomůže jen v prvním roce platnosti opatření odvrátit 100 tisíc astmatických záchvatů a 2100 infarktů. Ve víkendovém projevu věnovaném právě vlivu emisí na zdraví jasně vyjádřil svůj postoj: „Nemáme na výběr mezi zdravou ekonomikou a zdravím našich dětí."

Obamův plán podporuje OSN i ekologické organizace. Například NRDC, jedna z nejsilnějších environmentálních organizací v USA, představila studii nezávislých expertů ze společnosti ICF International, ve které spočítala přínosy snižování znečištění pro spotřebitele a ekonomiku. Snížením produkce emisí by spotřebitelé elektřiny v USA uspořili až 37,4 miliardy dolarů v roce 2020 a vzniklo by 274 tisíc pracovních míst – v instalaci obnovitelných zdrojů, zateplování domů a realizaci dalších úsporných opatření.

Návrh redukce emisí je založený na jednoduchých předpokladech: stanovení maximálních limitů oxidu uhličitého, obdobně jako jsou regulovány například toxické látky. Energetické společnosti pak mohou snížit emise přechodem na čistší zemní plyn, zvýšením podílu obnovitelných zdrojů, podporou energetických úspor přímo u spotřebitelů nebo nástroje obchodování s emisemi. Cíl 30 % platí pro USA, EPA následně stanoví jednotlivé závazky pro státy federace dle energetického mixu.

Byznys i armády s jasnými plány šetrné energetiky

Fakt, že jsou obnovitelné zdroje stále levnější a lze s nimi uspořit podstatné částky za nákup elektřiny nebo fosilních paliv, zachytili na rozdíl od českého Ministerstva průmyslu a obchodu přední světové společnosti jako Apple nebo Intel. Stranou nezůstává ani největší armáda světa – US Army.

Průkopníky ve využívání zelené energie jsou zejména společnosti zaměřené na informační technologie. Tak jako určují trend v mobilních telefonech nebo počítačích, lze předpokládat, že je další velké společnosti začnou následovat i ve využívání obnovitelných zdrojů.

Vyhledávač Google zatím pokrývá ze zelených zdrojů svůj provoz „pouze" na 34 %. Pokud však Google neinvestuje do výstavby vlastních solárních či větrných elektráren, kupuje šetrnou energii od nejbližších dodavatelů

v místě svých provozních center. Zásadní investicí pro společnost byla v dubnu 2014 částka 100 milionů dolarů do americké společnosti SunPower, která instaluje střešní solární panely a prostřednictvím peněz od Googlu se zavázala financovat tisíce domácích instalací napříč USA.

V prosinci 2013 společnost také investovala 75 milionů dolarů do větrné farmy v Texasu s instalovaným výkonem 182 megawattů, která ročně vyrobí tolik elektřiny, jako je ekvivalent spotřeby 56 tisíc domácností, a v říjnu téhož roku podpořila 80 miliony dolarů 106megawattovou solární instalaci v Kalifornii. Je však důležité zdůraznit, že celková investice společnosti do obnovitelné energie přesahuje jeden bilion amerických dolarů a společnost sama přiznává, že nejde pouze o krok k šetrnější budoucnosti, ale také o velmi zajímavou investici s atraktivní návratností.

V roce 2014 se stala vítězem žebříčku, ve kterém soutěží americké společnosti v množství nakoupené elektřiny z obnovitelných zdrojů, společnost Intel – největší světový výrobce polovodičů a dalších součástek pro IT sektor. Pomocí zelených certifikátů nakoupí ročně 3 102 050 000 kWh elektřiny z obnovitelných zdrojů (to je více než trojnásobek roční spotřeby českého ArcelorMittalu). Vedle nákupu šetrné elektřiny ze sítě společnost staví vlastní obnovitelné zdroje – investovala do solárních elektráren o celkovém výkonu 7000 kW, umístěných na střechách svých kanceláří nebo továren.

Apple – progresivní firma se vším všudy si dala jasný cíl: právě díky energii ze solárních a větrných elektráren nebo také z bioplynu jsou datová centra firmy Apple poháněna 100% obnovitelnou elektřinou. Čtyři největší kancelářské komplexy firmy Apple – v Irsku, Německu a po dvou v Kalifornii – také již fungují na čistě obnovitelnou energii a například nově vznikající kampus společnosti v Califu bude ukázkovým příkladem energetické účinnosti a ekologické architektury. Obchody společnosti Apple v USA nebo Austrálii budou nakupovat pouze elektřinu opatřenou certifikáty o původu z obnovitelných zdrojů. Tyto kroky přitom přinášejí výsledky: zpráva za rok 2013 ukazuje, že od roku 2011 se společnosti Apple podařilo snížit uhlíkovou stopu o 31 %, a to i přesto, že spotřeba firmy během tohoto období vzrostla o 42 %.

Apple je také natolik významný, že může měnit politiku dosud konzervativních energetických společností. V USA tak dotlačil firmu Duke energy k výstavbě prvních obnovitelných zdrojů.

Průkopníkem ve využití šetrné energetiky pro armádní účely je armáda Spojených států amerických, která si dala za cíl instalovat tři gigawatty obnovitelné energie na svých základnách v USA i zahraničí. Pentagon se tak stal pionýrem v armádní zelené energetice, když v roce 2007 schválil, že do roku 2020 uspoří armáda 20 % energie a další podstatnou část nahradí z obnovitelných zdrojů.

Pentagon však nezůstává ve svých snahách o ozelenění armády osamocený. Německé spolkové ministerstvo obrany usiluje o zvýšení podílu obnovitelných zdrojů energie v oblasti vytápění a spotřeby energie v armádě do roku 2020 o 20 % a současně o snížení emisí oxidu uhličitého o 40 %. Již v minulosti se Bundeswehr zaměřoval na zvyšování energetické účinnosti svých budov. Mezi lety 1990 a 2009 v nich snížil spotřebu energie o 68 %. Budovy Univerzity obrany v Mnichově pokrývají z 97 % své energetické potřeby z obnovitelných zdrojů – střešní fotovoltaiky, geotermální energie a kogenerace.

Silná a nezávislá Evropa

Příklady konkrétních plánů jednotlivých států, ale i předních světových firem nebo armád ukazují, na jakých základech lze v budoucnu postavit silnou, sebevědomou a energeticky soběstačnou Evropu.

Byla to právě Evropa, která určila jasný směr budování obnovitelných zdrojů v minulém a tomto desetiletí. Ovšem po rozhýbání moderních technologií větrných, solárních nebo bioplynových zdrojů se zdá, že EU přešlapuje na místě. Ukazuje to debata o navazujících cílech do roku 2030. Řada států chce pokračovat v budování obnovitelných zdrojů – není překvapivé, že jde o Německo, Dánsko, ale závazky podporují také Portugalsko nebo Itálie. Na druhém pólu stojí Polsko a další státy Východu. Česká republika pak stojí v pomyslném středu. Z prohlášení našich představitelů je patrné, že si uvědomili, že nové cíle nezastaví. Snaží se však prosadit, aby nešlo o závazné cíle na úrovni členských států, a současně prosazují co nejméně ambiciózní cíle.

Reálně tak hrozí, že Evropa ztratí tah na branku, a snižování závislosti na fosilních palivech, snižování spotřeby nebo znečištění ovzduší přijdou o svůj progresivní důraz.

Přesto se EU nemusí bát, že by transformaci energetiky nezvládla. Dnes již je k dispozici řada nezávislých studií, které propočítaly možnosti šetrné energetiky do budoucna. Společným rysem těchto propracovaných studií je mapování možností přechodu na 100% obnovitelnou energetiku. Příležitosti jsou také provázány s nutnými opatřeními ke snižování emisí.

Jde například o komplexní materiál Roadmap 2050 prestižní Evropské klimatické nadace (ECF), z nějž vyplývá, že Evropa může snížit emise skleníkových plynů o 80 %. K dispozici je také analýza PricewaterhouseCoopers s názvem *100% renewable electricity: a roadmap to 2050 for Europe and North Africa*.

Změnu na světovém poli lze také vystopovat v práci Mezinárodní energetické agentury (IEA). Doposud většinově zastávala pozice udržující smysl uhelné nebo atomové energetiky. V nové studii hodnotí roli

obnovitelných zdrojů a brání systém jejich (dočasné) podpory. Zpráva hodnotí podpůrné mechanismy umožňující růst zelené energetiky. Na rozdíl od domácího prostředí v ní vidí dobrý impulz pro investice s ekologickými přínosy i pro zvyšování energetické bezpečnosti.

Studie IEA vyvrací názor, že se čisté technologie udržují při životě pouze za cenu vysokých dotací. „Obnovitelné zdroje se stávají postupně konkurenceschopné. Mohou zlepšit energetickou bezpečnost, snížit emise skleníkových plynů i přispět k posílení ekonomiky," uvedla pro média Maria van der Hoeven, výkonná ředitelka IEA.

Moderní technologie obnovitelných zdrojů jsou podle IEA nezbytným nástrojem k vybudování čistého a nezávislého systému dodávek energie. Navíc se vhodně nastavená podpora začíná projevovat ve snížení nákladů. *„Vodní energie a biomasa jsou už dnes konkurenceschopné v řadě případů, které nevyžadují nutnost zvláštní ekonomické podpory,"* píše ve své zprávě IEA. *„Snižování nákladů u dalších obnovitelných zdrojů, jako jsou větrné a sluneční elektrárny, bude dále pokračovat*," dodává pak Maria van der Hoeven. V podpoře růstu čistých technologií identifikuje IEA také určitá rizika. Jde zejména o příklady České republiky a Španělska, kde domácí úřady nestačily včas reagovat na snižování nákladů, a vyšší cena za podporovanou elektřinu se pak i promítla do vyšších nákladů za elektřinu.

Česká energetická transformace

Výše uvedené příklady ukazují, že nejen pro energetiku je důležitá proměna odpovědných lidí na řídicích funkcích. Příklady popsané v předchozím textu ukazují, že může dojít k nahrazení zájmu státu klientelistickými spolky (zprávy BIS o ČEZ) nebo ideologickými (řízení Energetického regulačního úřadu Alenou Vitáskovou).

Ve státech EU 15 by bylo asi těžko představitelné, že by se stále vyšetřovaný generální ředitel významné akciové společnosti pouze přesunul na post předsedy dozorčí rady. Obdobně je těžko pochopitelné, že Energetický regulační úřad řídí Alena Vitásková. Nevíme, proč si Petr Nečas vybral právě ji. Nevíme, proč během svého více než ročního řízení energetického regulátora vede výraznou mediální kampaň proti obnovitelným zdrojům.

Řešením výběru vhodných adeptů na klíčové posty státních úřadů jsou otevřená výběrová řízení. Česko překročilo hranici dvaceti let ve svobodném světě. Má k dispozici řadu zkušených odborníků, kteří absolvovali zahraniční vysoké školy nebo působili v prestižních společnostech.

Důležitým aspektem – promítajícím se zejména do kvality rozhodování i složení úředníků na ministerstvech nebo státních fondech – je přijetí služebního zákona.

Zelené zdroje, nebo další Temelíny?

Z pohledu elektroenergetiky lze očekávat souboj mezi konvenčními zdroji (atom, uhlí) a postupně sílícími obnovitelnými zdroji. Klesající investiční náklady zejména solárních a větrných elektráren umožní růst podílu zelené elektřiny. Rizikem je však přístup státu, který se promítá do současné, téměř likvidační pozice Ministerstva průmyslu a obchodu, jež neustálými změnami energetické legislativy doslova rozstřelilo stabilní prostředí investic do šetrných zdrojů energie.

Ekonomické propočty přitom například solární energetice předpovídají blížící se konkurenceschopnost. Podle nové studie Evropské asociace fotovoltaického průmyslu (EPIA) v posledních dvaceti letech ceny solárních zdrojů spadly o více než 20 %, pokaždé když se celkový objem nových instalací zdvojnásobil.

Při výrazném poklesu investiční náročnosti zelené energetiky lze pomýšlet na výraznější decentralizaci. Symbolem příštích let tak může být také energetická soběstačnost a nezávislost na společnosti ČEZ.

Pro umožnění růstu zelených zdrojů i zvyšování energetické efektivity je důležité kvalitní technické střední i vysoké školství. To v současné době v Česku téměř chybí. Důležitým impulzem by bylo vytvoření institutu přidruženého například k technické univerzitě.

I přes silnou podporu pro jadernou energetiku není v debatě akcentováno téma řešení vysoce radioaktivních odpadů – hledání místa pro úložiště, nastavení procesu, odpovědnosti politiků. V atomovém tématu také chybí debata o nastavení pojištění provozovatelů jaderných elektráren za škody při případné jaderné havárii a samozřejmě i fundamentální debata o přijatelnosti rizik vzhledem k přínosům. Samostatnou oblastí je pak obecný smysl investic do jaderných reaktorů: jde o vysoce ekonomicky náročné odvětví, řadě projektů musel v minulosti i současnosti vypomoci stát krytím úvěrů, snížením odpovědnosti za škodu apod.

Dusivé emise

Česká republika patří se 12 tunami oxidu uhličitého na obyvatele a rok k evropským rekordmanům v emisích skleníkových plynů. Hlavním českým zdrojem skleníkových plynů je spalování uhlí. Vytváří asi polovinu emisí. K produkci oxidu uhličitého přispívá asi 70 miliony tun (57 % emisí v roce 2005). Podíl uhlí na spotřebě primárních zdrojů energie činí téměř 45 %, z toho asi tři čtvrtiny připadají na hnědé uhlí. Významnou roli hraje uhlí především v energetice: 59 % české elektřiny vyrábějí uhelné elektrárny a jeho podíl na centrálním zásobování teplem činí 69 %.

Čtrnáct bloků elektráren každoročně vypouští přes 50 milionů tun oxidu uhličitého, tedy více než třetinu domácích emisí. Prunéřov – největší fosilní zdroj společnosti ČEZ – chrlí do vzduchu skoro devět milionů tun ročně, tedy skoro tolik jako všechna česká osobní auta dohromady.

Pokud se podíváme na rozdělení podle konečné spotřeby energie, pak vedou budovy. Budovy jsou v ČR zodpovědné za 65 % konečné spotřeby tepla a 49 % konečné spotřeby elektrické energie. Na celkových emisích oxidu uhličitého se podílejí asi 35 až 40 %.

Tzv. Pačesova komise (Nezávislá energetická komise při vládě ČR v letech 2008–2009) konstatovala, že pokud snížení emisí potřebné pro zamezení nevratných ekosystémových změn rozpočteme mezi jednotlivé země, pro Českou republiku z toho vyplývá úkol do roku 2050 omezit znečišťování o 66–93 %. Přesto se i po více než dvaceti letech do debaty stále vrací návrh prolomit územní ekologické limity těžby hnědého uhlí. Spálením hnědého uhlí za limity by se však uvolnilo 1300 milionů tun oxidu uhličitého. To je desetinásobek dnešních vysokých emisí celé České republiky za rok.

Potřebný pokles emisí skleníkových plynů tudíž nelze uskutečnit bez razantního omezení české závislosti na uhlí. Aby se do poloviny století podařilo snížit znečištění na potřebnou úroveň, bude nutné redukovat spotřebu uhlí na 7 % současného stavu. Ve výrobě tepla a elektřiny je bude potřeba postupně, krok po kroku, zcela nahradit. Možnosti pro proměnu domácí energetiky může Česko čerpat z kombinace zvyšování energetické efektivity budov a průmyslu s postupným nárůstem využívání obnovitelných zdrojů.

I elektroenergetika je dnes dominantně závislá na spalování uhlí (viz výše), dále pak na atomových elektrárnách (37 %). Současně existuje tlak na posílení zdrojové základny zejména výstavbou dalších jaderných zdrojů.

Přitom je česká energetika výrazně exportní. Od spuštění temelínských reaktorů v roce 2002 postupně rostl export elektřiny až na současných 17–18 TWh ročně. To je více než roční produkce elektřiny v jaderné elektrárně Temelín.

Závislost, nebo nákupy?

Jako klíčový prvek rozvoje energetiky se i pro Českou republiku jeví spolupráce napříč Evropou, a především se sousedními státy. Například Česko (ale také Polsko) buduje na hranicích přenosových soustav s Německem transformátory, které budou schopny zastavit tok elektřiny z Německa. Dnes se toto opatření nabízí české nebo polské veřejnosti jako jediné možné a zdůvodňuje se rizikem možných black-outů v důsledku nenadálého zvýšení výkonu německých větrných parků na moři.

Takové situace se opravdu v minulosti staly – například českou přenosovou soustavu ohrozily přetoky z Německa v zimě 2012. Od této události však naši sousedé hlídají krizové situace a snaží se rizikovým situacím předcházet.

Vybudování transformátorů za miliardy může být do budoucna překážkou pro využití přebytků levné, obnovitelné elektřiny z německých solárních nebo větrných farem. Česká republika by měla hledat odpověď na otázku, zda je pro ni lepší závislost na dodávkách ropy, nebo využití právě elektřiny z obnovitelných zdrojů v sousedním Německu pro postupný rozjezd elektromobility.

Další variantou pro zahraniční spolupráci je rozvíjení projektů obnovitelných zdrojů ČEZ mimo hranice České republiky. Lze uvažovat například o polském pobaltském pobřeží. V roce 2014 však zavádělo Polsko podpůrný program na využití obnovitelných zdrojů a roste zájem také o instalace fotovoltaických elektráren na střechách budov. Do realizace polských větrných parků jsou zapojeny například společnosti GE nebo Alstom. Evropská asociace pro větrnou agenturu uvádí, že potenciál

větrné energetiky v Polsku je až 20 GW do roku 2020. Investice do větrných turbín by navíc společnosti ČEZ prospěla podstatně více než její minulé dobrodružství na Balkáně.

Konkrétní možnosti proměny

Negawatt, nejlepší impulz pro ekonomiku

Snižování energetické spotřeby je třeba v debatě o směřování energetiky vnímat jako rovnocenné téma hledání energetických zdrojů a při tvorbě energetické koncepce státu a krajů musí vždy hrát hlavní roli.

Příležitosti pro snížení emisí v teplárenství jsou zejména v energetické renovaci budov. Současná spotřeba tepla v českých domech činí 263 PJ. Možnosti zateplování domů a dalších opatření, která sníží spotřebu tepla, odpovídají 154 PJ ročně. Celkového potenciálu skrývajícího se v energetické modernizaci budov nelze dosáhnout během krátké doby, ale vede k němu postupná cesta. Urychlení dosažení maximální hranice úspor může pomoci programu na podporu energetické efektivity na bázi Zelené úsporám.

Možnosti dodávek tepla z obnovitelných zdrojů (biomasových kotlů, výtopen, solárních kolektorů nebo nízko a vysoko potenciálního tepla země) jsou 152 PJ. Zelená řešení tedy v součtu mohou nahradit špinavé uhlí v celém teplárenství.

Dobrý impulzem pro využití možností energeticky účinného stavitelství je implementace směrnice o energetické náročnosti budov (EPBD II). Česká republika ji přijala v září 2014 po přehlasování prezidentského veta. Další možnosti přináší nová směrnice EU o energetické účinnosti, která reaguje zejména na nižší naplňování cíle v úsporách.

Dnešní budovy lze z velké míry přirovnat k děravým kabátům, ze kterých uniká cenné teplo tzv. pánu bohu do oken. To by se však v horizontu tohoto desetiletí mělo změnit. Vylepšení energetických norem nás posouvá k budovám o mnohonásobně lepších standardech. Nové domy by měly vznikat po 1. lednu 2013 jako nízkoenergetické. Od roku 2015 by pak měla platit norma směřující k výstavbě pasivních domů. Vylepšování účinnosti se promítne také do rekonstrukcí. Po roce 2020 by pak měly být domy s téměř nulovou spotřebou.

Zejména přechod k téměř energeticky nulovým budovám dává šanci na lokální výrobu energie. Budovy lze kombinovat s fotovoltaickými nebo biomasovými zdroji. Dům, dříve pouze spotřebitel závislý na dodávkách elektřiny ze zdrojů často stovky kilometrů daleko, se promění na výrobce, producenta čisté energie.

Energetická renovace domů je také příležitostí pro českou ekonomiku. Podle aliance stavebních firem vystupujících pod názvem Šance pro budovy je masivní program podporující šetrné stavebnictví lepším impulzem pro tvorbu pracovních míst než rozšíření jaderné elektrárny Temelín o dva další reaktory.

Z čísel, která daly do veřejné debaty k dispozici právě Šance pro budovy nebo Hnutí DUHA, vyplývá, že každá miliarda veřejné podpory investovaná do energetické modernizace domů vytvoří až 1000 pracovních míst a vrátí se státu zpět ve výši v průměru jedné miliardy korun na daních, sociálním a zdravotním pojištění a nevyplacených sociálních dávkách.

Každá miliarda investovaná do projektů energetické renovace budov také současně indukuje růst HDP ve výši 2,13 až 3,59 miliard korun.

V následujících letech by proto měl vzniknout pevně ukotvený Program energetické nezávislosti, kterým by stát každoročně podpořil investice do modernizace budov 12 miliardami korun. To by podle propočtů ekonomů (studie M. Zámečníka, oponovaná L. Niedermayerem) vyvolalo jednoprocentní plus pro HDP každý rok.

Pokud nenechá stát ležet ladem jasné příležitosti ve snižování spotřeby a uchopí téma v rámci tvorby Státní energetické koncepce i konkrétních podpůrných programů, posílí energetickou soběstačnost rodin, měst i podniků. Právě rodiny uspoří tisíce až desetitisíce korun ročně za vytápění. Účty za energii v pasivním domě jsou oproti běžné stavbě o 80–90 % nižší. K financování programu lze využít evropské fondy, část miliard z dividend společnosti ČEZ i výnos z aukcí emisních povolenek pro nastartování investic do energetické renovace budov. Práci tak získá přes 10 000 tisíc lidí přímo a další tisíce zaměstnají související sektory služeb nebo dopravy.

Důležitou součástí vylepšování energetické bilance je také zvyšování energetické účinnosti výroby. Energetickou náročnost českého průmyslu lze už s dnešními technologiemi vylepšit o 23 % (95 PJ). Podniky by pak při zachování současné výroby ušetřily ekvivalent produkce dvou temelínských reaktorů. Efektivnější výroba ušetří miliardy korun ročně a vylepší konkurenceschopnost domácího průmyslu. Sníží emise skleníkových plynů i závislost na Rusku.

Nejvíce joulů lze uspořit při výrobě železa a oceli. Ovšem porovnáním relativního potenciálu úspor ve sledovaných odvětvích zjistíme, že sektor s největší úsporou je potravinářský průmysl (33 % energie).

Pomoci může také zbytečně nevyhazovat cenné suroviny „na skládku“. Česko vytřídí ročně okolo 20 % odpadu, přitom sousední Německo nebo Rakousko umí zpětně využít až 50 % odpadu a Nizozemsko téměř 70 %. Například těžba ropy a její zpracování na polyethylentereftalátové (PET)

a polyethylenové (HDPE) lahve vyžaduje čtyřikrát až osmkrát více energie než výroba lahví z recyklovaných plastů. Ztráty se týkají také kovů: Česká republika v roce 2008 spotřebovala zhruba 8700 tun hliníkových obalů, ale recyklovala pouze 24 % z nich.

Zvyšování energetické efektivity lze dosáhnout levnými opatřeními pomocí vylepšování energetického managementu a optimalizace systémů výroby a distribuce tepla. Podniky investující do šetrných technologií je třeba podpořit granty na školení managementu, využít lze také úlevy na daních za pořízení šetrných technologií.

Českou společnost je třeba cíleně motivovat, aby politici začali chápat mnohočetné přínosy a ekonomické synergické efekty širokých možností zvyšování energetické efektivity. Nástroje pro využití potenciálu úspor mohou vycházet z kombinace přijetí norem Evropské unie a domácích programů. Konkrétněji pro horizont do roku 2030:

1. Důraz na zvyšování energetické účinnosti budov a průmyslové výroby se stane základní páteří Státní energetické koncepce. Promítne se také do krajských a městských energetických koncepcí.
2. Česká republika založí Program energetické nezávislosti, který bude 12 miliardami korun ročně podporovat výstavbu energeticky šetrných budov a rekonstrukce stávajících domů.
3. Od roku 2015 budou všechny novostavby a rozsáhlé rekonstrukce budov prováděny v pasivním standardu.
4. Bude se klást důraz na vzdělávání architektů, projektantů i stavebníků. Jen dobré zvládnutí technologií kvalitního energeticky šetrného stavebnictví může přispět ke správnému využití podpůrných programů.
5. Na trhu s nemovitostmi hraje průkaz energetické náročnosti budovy důležitou informační roli.
6. Průmyslu se dostává daňových pobídek pro realizaci energeticky úsporných opatření, a naopak není zvýhodňován neúsporný průmysl odpouštěním poplatků či povinnosti nakupovat emisní povolenky.
7. Česká republika má propracovanou strategii třídění odpadu: sběrná místa na vytříděný odpad musejí být snadno dostupná s pravidelným systémem odvozů. Motivaci ke třídění může také podpořit zvýšení skladovacích poplatků. Podniky s vysokou mírou recyklace by mohly být zvýhodněny pomocí daňových úlev.

Příležitosti šetrné energetiky

Síla větru

Větrná turbína byl jasný symbol začátku moderní obnovitelné energetiky v minulém desetiletí. Větrné elektrárny patří k nejvýhodnějším čistým zdrojům. Například v Austrálii je elektřina z větru levnější než z fosilních paliv, v Indii na srovnatelné úrovni s uhlím. Také v Evropě začíná šlapat na paty konvenčním zdrojům energie. Mezinárodní energetická agentura (IEA) předpokládá, že do roku 2050 bude ve světě pokrývat energie z větru asi 18 % energie.

V České republice nebude patřit vítr k hlavním zdrojům energie. Přesto podle Pačesovy komise nebo studie Chytrá energie dosahují i v Česku dlouhodobé možnosti větrné energetiky až k produkci energie pro ekvivalent elektřiny, kterou spotřebují dva miliony domácností.

Graf níže ukazuje srovnání využití potenciálu větru podle Pačesovy komise a návrhu Aktualizace Státní energetické koncepce. Ministerstvo průmyslu a obchodu zdůvodňuje menší využití větrné energetiky ochranou vzácných území. Přitom i Pačesova komise kalkulovala s omezeními oblastí NATURA. Současně došlo k poklesu nákladů. Ceny větrných turbín klesly mezi lety 2002/2003 až 2012/2013 minimálně o 24 %. IEA předpokládá také další pokles nákladů o 20–30 % do roku 2030.

Pro další využití větrné energetiky jsou klíčové krajské územní plány. Některé kraje rozvoj větrné energetiky na svém území a priory blokují. Společnosti, které prosazují výstavbu větrných turbín, by měly maximálně zapojovat veřejnost od samého počátku projektu. Jen tak lze předejít možným budoucím konfliktům. Důležitou složkou o rozhodování by mělo být místní referendum na základě představení přínosů i možné zátěže během výstavby. Dobré je také posílení místní informovanosti, zaměření se na mýty spjaté s provozem větrných elektráren – zdravotní rizika, hluk, ovlivnění chování dobytka apod. Pro vyvrácení těchto „legend“ existuje celá řada relevantních studií (http://awea.files.cms-plus.com/FileDownloads/pdfs/AWEA_and_CanWEA_Sound_White_Paper.pdf).

Obr. 9: Potenciál větrné energetiky podle ASEK a Pačesovy komise (TWh)

Obr. 10: Potenciál větrné energetiky v jednotlivých krajích České republiky (GWh/rok, zdroj: ČSVE)

Obr. 11: Očekávaný pokles investičních nákladů (USD/kW, zdroj: IEA)

Energie ze slunce

Z pohledu rychlosti technologických inovací je jasnou jedničkou na trhu obnovitelných zdrojů solární energetika. Do konce tohoto desetiletí se očekává propad ceny solárních panelů o desítky procent ze současné ceny. Další využití fotovoltaických elektráren se bude soustředit především na zastavěné plochy: střechy rodinných domů, skladů, obchodních středisek či továren. Solární energetiku lze také budovat podél liniových staveb – například na protihlukových střechách kolem dálnic a železničních tratí. Vhodným místem jsou také průmyslově znečištěné plochy nebo brownfieldy.

Porovnáním propočtených možností ze závěrečné zprávy Pačesovy komise a Aktualizace Státní energetické koncepce lze odhalit, že Ministerstvo průmyslu a obchodu opět podhodnocuje příležitosti tohoto obnovitelného zdroje. Přitom data z Pačesovy komise byla kalkulována v roce 2008, kdy solární energetika patřila k nejdražším energetickým zdrojům a málokdo předpokládal tak masivní propad ceny fotovoltaických modulů – jen za posledních pět let spadly ceny o 80 %. Roste také účinnost a variabilita využití snižováním hmotnosti i nástupem nových tenkovrstvých panelů, které umožňují využití i na střechách s menší zátěžovou schopností.

Pozastavit se lze také nad ekonomikou solární energetiky. Samotné Ministerstvo průmyslu a obchodu předpokládá dosažení konkurenceschopnosti fotovoltaických zdrojů v dalším desetiletí. Přesto v odhadu nákladů uvádí fotovoltaiku jako nejdražší zdroj.

Obr. 12: Potenciál možností využití fotovoltaických zdrojů – ASEK vs. NEK 2008 (TWh)

Mezinárodní energetická agentura (IEA) ve své aktuální publikaci (2014), ve které představuje komplexní možnosti a očekávaný vývoj solární energetiky, přepokládá, že náklady na elektřinu z fotovoltaických modulů budou v průměru klesat o 25 % do roku 2020, o 45 % do roku 2030 a o 65 % do roku 2050. Tím se cena solární elektřiny dostane do intervalu mezi 40–160 dolary za megawatthodinu.

Pokles ceny panelů se bude odvíjet mimo jiné od globálního vývoje nových technologií. IEA přepokládá, že se v roce 2020 dostane křemíková vrstva ve fotovoltaických článcích pod 3 g/W a o dalších pět let později na 2 g/W. Do deseti let by také měla vzrůst účinnost vysoce koncentrovaných článků na 50 %, u tandemových článků, které kombinují amorfní a polykrystalický křemík, na 28 % a u organických článků na 18 %. Další obrovský potenciál snižování nákladů je ve vývoji účinnějších střídačů, kabeláže, konstrukcí, ale také zjednodušení instalací a lepších způsobů financování.

Obr. 13: LCOE fotovoltaických modulů na střeše s využitím scénáře s vysokým podílem obnovitelných zdrojů (USD/MWh, zdroj: IEA 2014)

Nutná opatření pro další využití solární energetiky v České republice:

1. V rámci tvorby Aktualizace Státní energetické koncepce bude Ministerstvo průmyslu a obchodu pracovat s objektivními daty a přestane podhodnocovat potenciál fotovoltaických zdrojů. Jen tak může Česká republika zvládnout další rozvoj tohoto jedinečného odvětví a neopakovat chybu z roku 2010.
2. Stabilizovat investiční prostředí v solární energetice, poznamenané retroaktivními zásahy v minulosti.
3. Prvním krokem při obnovení podpory a důvěry v solární energetiku je odstranění administrativních bariér. Připojení solární elektrárny malých výkonů by mělo být nárokové – i v praxi, nejen na papírech zákonů nebo vyhlášek.
4. Česká republika by měla vypracovat nezávislé analýzy, které by ji nasměrovaly k nejvýhodnějším způsobům podpory v nejbližších letech – příkladem jsou investiční podpory z EU fondů nebo nefinanční podpora pomocí takzvaného net-meteringu. Pouze tak se využití solární energetiky stane dostupné i pro nízkopříjmové skupiny obyvatel.
5. Plán podpory následně každoročně vyhodnocovat dle poklesu ekonomické náročnosti solární energetiky. Lze přepokládat, že po roce 2020 nebudou fotovoltaické instalace potřebovat finanční podporu vůbec.

6. Posílit výzkum, vývoj a pilotní projekty energeticky soběstačných domů.
7. Posílit mezinárodní spolupráci ve výzkumu a vývoji, ale také výměnu zkušeností při nastavování legislativních a technických podmínek.

Energie z rostlin i odpadu

Biomasa bude v následujícím půlstoletí hrát nejvýznamnější roli jak v produkci čisté elektřiny (56 % českého potenciálu zelené elektřiny), tak v dodávkách tepla (68 % potenciálu čistého tepla). Evropská klimatická nadace předpokládá, že náklady na získání energie z biomasy by mohly po roce 2020 začít konkurovat fosilním palivům.

Biomasa je jeden z mála zdrojů, který bere Ministerstvo průmyslu a obchodu na milost. Aktualizace Státní energetické koncepce poměrně věrně kopíruje předchozí propočty Pačesovy komise.

Obr. 14: Srovnání potenciálů dle NEK 2008 a ASEK 2014 (PJ)

Prostor pro zlepšení však existuje. Například českou závislost na importu zemního plynu může snížit využití čištěného bioplynu, vtláčeného do plynárenských sítí.

Podle studie konzultační společnosti SEVEn lze úpravou bioplynu na biometan zvýšit účinnost využití energie obsažené v bioplynu. Podle společnosti SEVEn je využití biometanu v plynárenských sítích o 10–20 % efektivnější než spalování bioplynu přímo v bioplynových stanicích.

Podstatně vyšší hodnotu využití energie má také biometan oproti bioetanolu nebo biodieslu. Z jednoho hektaru řepky lze podle společnosti SEVEn získat energii až šestkrát menší než z biometanu.

Využití biometanu je zajímavé například v dopravě. Společnost SEVEn spočítala, že z jedné tuny kuchyňského bioodpadu může být vyrobeno tolik biometanu, že s ním autobus nebo svozový vůz ujede vzdálenost 200 i více kilometrů.

Biometan jako pohon pro autobusy využívá například norské Oslo. Závod otevřený v roce 2014 využívá pro produkci biometanu organický odpad, který má dostatek kapacit pro pohon 135 autobusů. Využití energie z odpadů sníží emise oxidu uhličitého o deset tisíc tun ročně.

Podíl výroby elektřiny z bioplynu v loňském roce přeskočil fotovoltaické elektrárny, a stal se tak největším českým obnovitelným zdrojem. Aktuálně však mají další zájemci z řad zemědělských podniků smůlu. Podobně jako u malých solárních instalací na střechách domů skončila začátkem tohoto roku pro bioplynové stanice podpora formou výkupních cen. Pro vtláčení čištěného bioplynu na biometan nebyla zavedena podpora vůbec. Aliance pro energetickou soběstačnost proto doporučuje, aby došlo k přehodnocení limitů podpory v Národním akčním plánu právě u bioplynu. Aktuální novelizace zákona o podporovaných zdrojích je pak příležitostí pro obnovení podpory pro malé bioplynové stanice s maximálním výkonem do 300 kilowattů, které k „výrobě“ bioplynu zpracovávají z většiny biologicky rozložitelný odpad ze zemědělství nebo biologicky rozložitelnou složku vytříděnou z komunálního odpadu.

Zůstal by tak zachován důležitý impulz pro oživení venkova. Podpora bioplynových stanic je klíčovou šancí pro zemědělské farmy, které si mohou pomocí bioplynu snižovat náklady na teplo i elektřinu. Malé „bioplynky“ mohou zpracovat odpady z živočišné a zemědělské produkce i tříděnou biosložku komunálního odpadu a nepotřebují rozlehlá pole s kukuřicí. Svým chodem pomohou ušetřit prostředky za skládkování i výstavbu spaloven. Na zachování podpory tak vyděláme všichni.

Ústecký kraj – od uhlí k šetrné energetice

Ústecký kraj se dlouhodobě potýká se závislostí na uhelných dolech. Možnosti, jak by mohl úzkou vazbu na fosilní průmysl rozložit mezi více průmyslových oborů a podpořit místní menší a střední firmy, ukazuje studie zpracovaná Aliancí pro energetickou soběstačnost ve spolupráci s konzultační společností EkoWATT pro Ústecký kraj.

Obnovitelné zdroje mohou pohodlně nahradit třetinu spotřeby elektřiny v kraji. Jejich možnosti jsou vypočteny s ohledem na legislativní omezení, reálný potenciál je však ještě vyšší. Větrné turbíny mohou dodávat asi 700 tisíc megawatthodin čisté elektřiny ročně, která by stačila přibližně 250 tisícům domácností Ústeckého kraje. Spalováním biomasy lze získat téměř 600 tisíc megawatthodin elektřiny ročně a bioplyn může přidat dalších 200 tisíc megawatthodin. Díky zmíněným, stále ekonomicky zajímavějším cenám slunečních elektráren mohou přidat solární zdroje 140 tisíc megawatthodin elektřiny ročně a poslat proud do 50 tisíc domácností. Tyto zdroje by tedy dokázaly vyrobit elektřinu pro 350 tisíc domácností s běžnou spotřebou, což je přibližně 90 procent domácností v Ústeckém kraji.

Zdrojem budoucnosti Ústeckého kraje se mohou stát geotermální elektrárny nebo teplárny, které při velmi konzervativním odhadu mohou vyprodukovat téměř 1,3 milionu megawatthodin ročně. Touto elektřinou by pokryly spotřebu asi desetiny českých domácností. Obnovitelné zdroje by tedy mohly bohatě zásobit všechny domácnosti v Ústeckém kraji a ještě by zbyl dostatek elektřiny pro část dodávek do průmyslu a pro sektor služeb.

Pro produkci zeleného tepla jsou klíčové zejména biomasa, bioplyn, tepelná čerpadla a solární kolektory. Biomasa s bioplynem mohou vyrobit až 5,6 milionu gigajoulů za rok, což odpovídá běžné spotřebě tepla ve více než jedné třetině domácností v Ústeckém kraji. Tepelná čerpadla pak mohou dodat až jeden milion gigajoulů tepla za rok, tedy ekvivalent spotřeby asi 20 tisíc rodinných domů. Teplo ze slunečních kolektorů pak může přidat dalších necelých 200 tisíc gigajoulů za rok, což odpovídá spotřebě asi tří tisíc rodinných domů.

K důležitým možnostem lepšího nakládání s tepelnou energií v Ústeckém kraji patří také energetická renovace budov. Studie propočetla, že kvalitní rekonstrukce pomocí zateplení stěn, výměny oken a použití moderních technologií řízeného větrání s rekuperací tepla uspoří množství tepla odpovídající běžné spotřebě téměř 60 tisíc domácností a 33 tisíc rodinných domů. Kombinace obnovitelných zdrojů tepla s možnostmi energetické renovace budov tedy mohou v součtu pokrýt více než dvě třetiny spotřeby tepla domácností v Ústeckém kraji.

Postupný růst obnovitelných zdrojů i energetické renovace budov by také v regionu vytvořil nová pracovní místa. Sektor čisté energetiky může v Ústeckém kraji zaměstnat 2300 lidí a další pracovní místa vzniknou v navazujících segmentech sektoru služeb, dodavatelských podnicích nebo v zemědělství. Pro zajímavost lze porovnat nová pracovní místa například s počtem zaměstnanců Litvínovské uhelné, která dává práci 2,5krát méně lidem, než jaké jsou možnosti čisté energetiky.

Na cestě k soběstačnosti

Čísla, grafy, předpovědi – to jsou ideální nástroje pro debatu s inženýry a úředníky z Ministerstva průmyslu a obchodu. Konkrétní představě, jak by mohla vypadat běžná domácnost za pár let, však slouží těžko.

Pokud bychom se soustředili na nejběžnější jednotku – právě na rodinu, lze vybrat obnovitelný zdroj s nejlepší perspektivou, výhledově cenově nejdostupnější. Již dnes si může rodina pořídit střešní fotovoltaickou elektrárnu na rodinný dům za částku kolem 150 tisíc korun, a jak ukazují uvedené předpovědi IEA, tato cena bude nadále klesat.

Vlastní elektřina i spojení se sítí

Přesto by nás měla vést úvaha pořízení vlastního zdroje k myšlence celkového osamostatnění. V nejbližších letech je podstatně výhodnější využívat připojení na síť stále jako zálohu. Výroba vlastní, šetrné elektřiny však sníží rodinný rozpočet o platby elektrárenským společnostem. Vyšší využití místí elektřiny také sníží zatížení sítí a zvýší decentralizaci české energetiky, dosud závislé na obřích uhelných nebo atomových zdrojích.

Jak nejlépe využít výhody solární energetiky a sítě by se měli čeští politici inspirovat ve Spojených státech. Zde dlouhá léta využívají nefinanční nástroj podpory obnovitelných zdrojů, vhodný právě pro malou solární energetiku. Jde o takzvaný net-metering.

Pokud fotovoltaická elektrárna na střeše rodinného domu vyrobí více elektřiny, než se v domě spotřebuje, pak přebytky dodává bez současného příplatku na podporu solární energetiky do sítě. Naopak když solární elektrárna nepokryje vlastní spotřebu domu, může si rodina odebrat elektřinu ze sítě. Platnost tohoto efektivního systému podpory by měla být garantována po celou dobu životnosti fotovoltaické elektrárny, tedy nejméně 20 let. Net-metering již úspěšně funguje např. v některých státech USA, Itálii, Dánsku, Španělsku, Francii, Kanadě či Austrálii.

Princip je následující: jednoduchý měřič zaznamenává tok elektřiny ve směrech dodávky do sítě nebo odběru ze sítě za dané období, které se vyúčtuje. Při vyúčtování zaplatí domácnost za odebranou energii částku sníženou o cenu energie do sítě dodané. Pokud by solární elektrárna dodala do sítě více energie, než kolik se v domě za dané období spotřebuje, pak rodina nedostane nic. V takovém případě se však vyplatí zvážit pořízení baterií a vybudování zcela energeticky soběstačného domu, odstřiženého od závislosti na drahé elektřině od společnosti ČEZ a dalších elektrárenských společností.

Právě z USA můžeme čerpat inspiraci. Studie vytvořená v roce 2014 v americkém státě Nevada dokazuje, že střešní solární instalace stabilizují přenosovou síť a přinášejí benefity také domácnostem, které fotovoltaiku nemají, to vše díky net-meteringu: fotovoltaika instalovaná v Nevadě přinese do roku 2016 na úsporách až 36 milionů dolarů, z čehož budou těžit také domácnosti bez solární instalace.

Snadný přístup

Podle zkušeností čínské pobočky Greenpeace stačí zájemci o malou solární elektrárnu zavolat na linku státního operátora sítě, sdělit velikost projektu, jeho umístění a další technické parametry. Následně si vybere ze tří možných režimů připojení: zda solární elektřinu spotřebuje sám v místě, zda ji dodá celou do sítě, nebo zda odebere ze sítě jen množství odpovídající přebytkům z vlastní výroby (obdoba net-meteringu). Do měsíce a půl je podle zkušeností Greenpeace proces schvalování hotov a člověk může instalovat. Přesně k takovému systému by měla směřovat i Česká republika.

Chytré sítě a levné baterie

Velkou výzvou spojenou s využitím solární energetiky jsou chytré sítě i systémy ukládání energie. Dnešní solární instalace na rodinných domech produkují nejvíce elektřiny v době, kdy většina majitelů pracuje mimo dům. Pomocí inteligentního řízení spotřeby lze nastavit spotřebiče tak, aby využívaly maximum vlastní elektřiny ze sluneční elektrárny na střeše rodinného domu. Aktuálním trendem, který bude zřejmě v následujících letech ve využití solární energetiky v Česku dominovat, je využití sluneční elektřiny pro ohřev teplé vody za pomocí bojleru pro pohon tepelných čerpadel.

Již dnes má dobře nastavený systém, který umí spotřebovat 70–100 % vyrobené elektřiny z fotovoltaiky na domě, návratnost mezi 10 až 15 lety.

Ovšem stále se musíme vypořádat s faktem, že v noci slunce svítit nebude. Řešení však nabízí očekávaný nástup bateriových systémů. Právě baterie by umožnily akumulaci poledního přebytku sluneční elektřiny a její využití večer, kdy se rodina vrací domů.

Podle kalkulací banky UBS začne postupně klesat cena bateriových systémů, takže by se v roce 2020 mohlo dostat pořízení solární elektrárny, baterií a elektromobilu na návratnost do 7–8 let a do roku 2030 na neuvěřitelné tři roky.

Solární elektrárna do každé rodiny

Před padesáti lety byl fotovoltaický článek špičkovým zařízením, které se vyplatilo jen v kosmických programech. Dnes jde o masový zdroj energie, který si v řadě zemí můžeme koupit pomalu jako chleba ke snídani. Svět tak v tomto desetiletí získal nejdostupnější zdroj čisté energie.

Zařizujete si nové bydlení? Myslete také na svou energetickou soběstačnost. V největší síti supermarketů v Americe Walmart si lze již dnes koupit solární panely včetně veškerého příslušenství vedle ledniček nebo televizí a sama společnost nezůstává pozadu. Střechy prodejen pokryla solárními elektrárnami a ve využívání energie ze slunce mezi firmami v USA Walmart předstihl jiné globální společnosti, jako třeba Apple. A právě z těchto důvodů si jeden z obchodů této sítě vybral v květnu 2014 prezident Obama k představení svého plánu na podporu využití obnovitelných zdrojů i energeticky úsporných technologií v USA. Na znamení plné důvěry v možnosti solární energetiky nechal Obama nainstalovat fotovoltaické panely také na střechu jednoho z křídel Bílého domu.

Solární elektrárny, a to včetně zajištění instalace, začala nabízet svým zákazníkům ve Velké Británii také švédská společnost IKEA. Britská rodina si tak může pořídit 3,36kilowattovou solární elektrárnu za necelých 6000 liber a ušetřit až 800 liber ročně za nákup elektřiny. IKEA navíc poskytuje možnost nakupit panely na splátky, čímž snižuje bariéru vyšší vstupní investice pro běžné domácnosti.

Plug and play

Zájemce o fotovoltaickou elektrárnu však nemusí ani opustit svůj vlastní dům. Například globální internetový prodejce Amazon.com začal v roce 2014 nabízet solární panely s instalační sadou, která umožňuje využití fotovoltaiky formou „udělej si sám“. Na trh tak začínají pronikat výrobci nabízející sady fotovoltaických panelů na bázi plug and play. Balíček funguje na principu stavebnice Merkur. Několik základních dílů sestaví běžně zkušený kutil odchovaný Přemkem Podlahou. Cílem však je dosáhnout takové jednoduchosti, aby instalaci bezpečně zvládl i Homer Simpson.

Vedle prodeje se však znovu objevuje i zájem o výrobu solárních technologií. Výrobce v Evropě a USA v minulých letech zatlačila do kouta masivní čínská produkce. Na zvrat vsadil Elon Musk, zakladatel společnosti Tesla, vyrábějící elektromobily, a majitel SolarCity, jedné z největších instalačních firem střešních solárních elektráren v USA. Letos by chtěl své portfolio rozšířit o výrobu solárních panelů. Jeho cílem je propojit výrobu e-vozidel, baterií a fotovoltaických modulů jako nástroje k získání levné energie, která právě svou cenou může vytlačit fosilní paliva.

Předpoklad masivního rozšíření levné solární energie potvrzují i prognózy amerického ministerstva energetiky, které odhaduje, že cena solární elektřiny klesne do konce desetiletí o polovinu oproti dnešní ceně. Fotovoltaika tak bude konkurovat uhlí nebo jádru a v příštím desetiletí bude i levnější. Poslední bariérou, kterou musejí zájemci o vlastní výrobu elektřiny na střeše svého domu zdolat, jsou byrokratické obtíže: od získání licence až po souhlas místní elektrárenské společnosti.

Právě vytvoření standardizovaného a bezpečného panelu, který si koupíte a zapojíte do zásuvky podobně jako třeba pračku, patří k aktuálním výzvám solárního byznysu. Úkolem pro politiky pak je odstranění zbytečné administrativní zátěže při povinnosti vyřizování licencí tak, aby mohla začít nová éra levné a dostupné energetiky.

3. Cesta k mobilitě pro 21. století

Martin Robeš

Předražování zakázek za účelem přesunů velkých částí veřejných financí do soukromých kapes, zbytečně naddimenzované technické parametry řady silničních staveb anebo rekonstrukce železnic za provozu, které jsou dražší než nové tratě, aniž by přinášely dostatečně atraktivní cestovní doby. To jsou charakteristické rysy současné dopravní politiky v České republice. Jinými slovy, i v dopravě a mobilitě nám chybí „good governance" – dobré vládnutí, založené na uvážlivém využívání omezených veřejných financí bez plýtvání, na racionálním a všeobecně srozumitelném plánování priorit bez lobbistických vlivů a na demokratickém rozhodování se zapojením jak místně dotčené veřejnosti, tak nadmístních nevládních obránců právního státu a životního prostředí lidského i přírodního.

Doprava je přitom nepochybně jedním z důležitých předpokladů regionálního rozvoje, jakož i pro posílení konkurenceschopnosti ČR. Nutno zdůraznit, že není předpokladem jediným ani samospasitelným, jak se dosud často tvrdí. Důvod je vcelku prostý: každá rychlejší dopravní cesta zrychluje dopravu oběma směry (z centra do regionu i opačně) a její vliv na ekonomický rozvoj regionu především závisí na vnitřním potenciálu regionu v oblasti lidských zdrojů a kapitálu. V těchto ohledech silný region kvalitní dopravní cesta posílí, avšak region slabý vysaje do rozvojových center: rychlejší dopravní cesta umožní denní dojíždění do vzdáleného centra, avšak to stále není dostatečně pohodlné, takže úspěšní jedinci časem trvale přesídlí do centra a vzdálený region upadá [Kurfürst, 2006]. Proti trendu urbanizace působí vlny suburbanizace (u nás ve 20.–30. letech a od poloviny 90. let 20. století dodnes), při nichž se městské funkce přesouvají do jejich blízkého okolí, nikoli však zpět do venkovských regionů vzdálených od center [Ouředníček et al., 2008].

Doprava je ve své podstatě **obslužný obor ostatních lidských činností**, tj. včetně činností hospodářských. Přesto **sama o sobě vytváří kladné ekonomické a společenské hodnoty**, které jsou měřitelné mj. i v rámci konceptu hrubého domácího produktu. Doprava je tak jedním z klíčových odvětví ekonomiky České republiky se značným významem i pro mezinárodní vztahy [Dopravní politika ČR, aktualizace 2011].

Doprava však **vytváří i záporné hodnoty**, které celospolečenský přínos a blahobyt snižují. Tyto externí náklady neboli externality jsou ekonomicky vyjádřené vedlejší (vnější) vlivy, jež nejsou zahrnuty do ceny

dopravy prostřednictvím žádných výdajů, které hradí při dopravě uživatel prostřednictvím daní, poplatků a jiných plateb. Mezi ně patří především znečištění lidského i přírodního životního prostředí (emisemi, hlukem apod.) a účinky dopravních nehod. Například výdaje zdravotních pojišťoven na léčení pojištěnců v souvislosti s dopravou tvoří cca desetinu všech jejich výdajů. V této souhrnné částce náklady na léčení škod na zdraví vlivem hluku a emisí u silnic převládají nad náklady na léčení úrazů při dopravních nehodách. Kromě vnějších nákladů existují i náklady vlastní (vnitřní), které by měl hradit uživatel v plné výši. Jde zejména o cenu pohonných hmot a náklady na pořízení, údržbu a provoz dopravní infrastruktury a dopravních prostředků. V našich podmínkách nelze hovořit o tom, že by daně a poplatky vybrané od uživatelů komunikací pokryly všechny náklady infrastruktury, natož pak náklady ideální, což vede k vážnému a chronickému zanedbávání infrastruktury [Robeš, 2003; Drahotský et Nagyová, 1999]. Zvyšovat prostředky SFDI na údržbu se daří až od roku 2010. Na druhé straně je však třeba uvést, že doprava je jako jediný sektor ekonomiky zatížena dodatečnou daní – spotřební daní z minerálních olejů, která původně nahradila silniční daň. Ze spotřební daně se do dopravy vrací zpět 20 % (zjednodušeně řečeno). Pokud by se vracelo vše, pokrylo by to plně potřeby na údržbu, opravy a další rozvoj, a to u silniční (s výjimkou těžké nákladní), železniční a vodní dopravy, a rovněž vyrovnávací platby veřejné dopravy (s výjimkou MHD).

Opatření pro zkvalitnění dopravy musí vyváženě doprovázet investice do ostatních oblastí – výzkumu, vývoje a inovací, vzdělávání, pracovního trhu, snižování administrativní zátěže a dalších oblastí. Sama dopravní infrastruktura by bez rozvoje ostatních oblastí neznamenala výraznější celospolečenský přínos, v mnoha aspektech by naopak mohla zbrzdit ekonomický rozvoj regionů. V tomto duchu mluví všechny průřezové dokumenty národní i evropské. Např. Územní agenda EU 2020 stanovuje šest územních priorit EU, mezi nimiž zmiňuje mimo jiné to, že ve venkovských, okrajových a řídce obydlených územích může být třeba (diverzifikovaně dle místních podmínek!) zlepšit jejich přístupnost, podpořit podnikání a vybudovat silné místní kapacity; územní celky, které čelí značnému vylidňování, by měly mít dlouhodobá řešení k zachování své hospodářské aktivity, a to prostřednictvím vytváření pracovních míst, atraktivních životních podmínek a veřejných služeb pro obyvatele a podniky.

Na křižovatce: otázky nad budoucností dopravy

Konkurenceschopnost a vliv na životní prostředí

Může doprava přispět k vyšší konkurenceschopnosti ČR a k soudržnosti jejích regionů, a přitom mít udržitelné vlivy na životní prostředí? Jednou z podmínek konkurenceschopnosti ČR a soudržnosti jejích regionů je přiměřené pokrytí celého jejího území, včetně přeshraničních vazeb, dopravní infrastrukturou a přiměřeně také službami veřejné dopravy. Obojí by mělo být v kvalitě a kvantitě odpovídající dopravní poptávce. Tedy nikoli v kvalitě a kvantitě vyšší, která není odůvodněná a kterou si společnost nemůže ekonomicky dovolit. Jak již bylo řečeno, dostupnost samozřejmě nevyřeší vše, protože neméně důležité jsou další kvality regionů, jako vzdělanost, inovativnost či finanční zdroje.

Doprava by v ideálním případě měla způsobovat nejvýše takové negativní vlivy na lidi, klima a přírodu, které jsou pro ně únosné. Dosažení takového stavu v dopravě je snad nejobtížnější ze všech sektorů ekonomiky. V nejobecnější rovině vyžaduje kombinaci snížení přepravního výkonu s plošným zavedením nových technologií pohonů vozidel tak, aby vnější meze kladené na dopravu byly splněny. Jednou z podmínek realizace této kombinace je tzv. decoupling (oddělení ekonomického růstu od růstu dopravních výkonů), minimalizace podílu environmentálně a energeticky nešetrných druhů dopravy na dělbě přepravní práce a narovnání ekonomických podmínek jednotlivých druhů dopravy včetně uplatnění principu „znečišťovatel platí“.

Z výše uvedeného vyplývají následující úvahové linie, v nichž je třeba hledat otázky a odpovědi, a to od obecných ke konkrétním společenským otázkám, tj. v následující tabulce zprava doleva.

Jak může doprava přispět k vyšší konkurenceschopnosti ČR a k soudržnosti jejích regionů, a přitom mít udržitelné vlivy na životní prostředí?					
Jak zajistit kvalitativně a kvantitativně přiměřené pokrytí území ČR dopravou?	**Jak zajistit snížení vlivů dopravy na životní prostředí na udržitelnou úroveň?**				
VI	V	IV	III	II	I
Jak, resp. odkud zajistit dostatečné zdroje financování dopravní infrastruktury a systému veřejné dopravy?	Jak zvýšit efektivitu přípravy nové dopravní infrastruktury?	Proč je u nás politickým a společenským tématem výstavba dálnic a nikoli výstavba železnic, resp. infrastruktury veřejné dopravy? Jak to změnit?	Pokročí vývoj technologií a kompenzačních opatření tak, aby obyvatelstvo bylo obtěžováno hlukem a emisemi z dopravy jen na úrovni přípustné z hlediska zdravotního rizika (doporučení WHO) a legislativy? Budou nutná i významná organizační a legislativní opatření ke snížení emisí škodlivin a hluku?	Jak přimět českou společnost a politiky k dekarbonizaci a snižování emisí skleníkových plynů v dopravě?	Jakým způsobem co nejúčinněji zajistit změnu dělby přepravní práce v neprospěch silniční, popř. letecké / ve prospěch kolejové, zejména železniční dopravy při zachování fungování ekonomiky?

Změna dělby přepravní práce

Nutnost změny dělby přepravní práce v neprospěch silniční, popř. letecké, a naopak ve prospěch kolejové, zejména železniční dopravy vyplývá z potřeby snížit spotřebu energie, produkci emisí a hluku z dopravy a kongesce (zácpy), přitom jde o teoreticky nejúčinnější prostředek vedoucí k uvedeným cílům.

Návrhy na řešení této velmi náročné otázky jsou popsány v řadě strategicko-politických dokumentů EU i ČR a jde o celý komplex opatření. Průběžným milníkem je dosažení tzv. decouplingu, tj. oddělení růstu dopravních potřeb od růstu makroekonomických ukazatelů, jinými slovy docílit, aby růst dopravních potřeb nebyl vyšší než růst HDP, optimálně aby dopravní potřeby stagnovaly nebo klesaly. Cílem je, aby se ty části přepravní trasy, na nichž se cestující nebo zboží koncentrují, odehrávaly kolejovou dopravou, která efektivně využívá prostor i energetické zdroje (to je tzv. komodalita – kombinace druhů dopravy). Těchto úseků by mělo být co nejvíc, což si klade za cíl i aktuální evropská politika páteřních dopravních sítí [White Paper on Transport, 2011] tím, že formuluje vizi zkrácení hranice ekonomické efektivity železniční přepravy zboží z cca 450 km na cca 300 km. V osobní dopravě je pak cílem zvyšování atraktivity systémů veřejné dopravy. Rozhodující v tom bude narovnání ekonomických podmínek mezi jednotlivými druhy dopravy, které sníží současnou relativní lacinost silniční dopravy.

Hlad po energetických zdrojích

Vysoká poptávka po dopravě je výsledkem relativně nízké ceny dopravy, v evropských podmínkách zejména silniční. Cena dopravy ve světě po 2. světové válce rostla výrazně méně než ceny ostatních komodit a služeb. Výsledkem toho je globalizovaná ekonomika, která levnou dopravu vyžaduje. Také v samotné ČR od roku 1989 vzrostly běžné ceny pohonných hmot a automobilů cca 3–4x, kdežto ceny veřejné dopravy zhruba 10–30x.

Řešením může být pouze zdražení individuální nákladní a osobní dopravy postupnými kroky, které by dohnaly enormní náskok růstu běžných cen ostatního zboží a služeb. Takové zdražení je však možno provádět jen koordinovaně v celosvětovém, anebo alespoň v celoevropském měřítku. Do značné míry k němu bude docházet samovolně s vývojem cen ropy po ropném zlomu. Dozajista je každé zdražování navýsost nepopulární a je třeba se ihned ptát: „Kde na to lidé vezmou?“ Výsledkem zdražování dopravy bude lokální ekonomika, její kvalita však bude záviset na řadě vnitřních i vnějších okolností.

Důležitým principem pro budoucnost je princip komodality, kombinování druhů dopravy na trase přepravy. Smyslem tohoto opatření je přesun co největší části trasy zboží na environmentálně šetrnější druhy dopravy. Možným řešením v nákladní dopravě bude uplatňování Strategie podpory logistiky z veřejných zdrojů, která uvažuje s postupnou výstavbou veřejných logistických center s rovným přístupem všech přepravců a dopravců, ale doposud nemá vlastního manažera té své části, jež má být realizována ze strany veřejné správy, což je třeba napravit. Pomoci mohou i daňová zvýhodnění a účelové dotace.

Atraktivita systémů veřejné dopravy

Otevírání trhu velmi často přineslo zvýšení kvality pro zákazníky i veřejnoprávní objednatele. Protože veřejná doprava je síťová služba nabízející alternativu k individuální automobilové dopravě, bude nutné pokračovat ve zvyšování rychlosti a komfortu vozidel a přestupních zastávek.

V nejbližší budoucnosti bude třeba zajistit především tarifní integraci (propojení) systémů státní, krajské a městské objednávky včetně dopravců podnikajících bez objednávky na vlastní podnikatelské riziko. Tarifní integrace (cestování na jednu jízdenku s různými dopravci) ušetří cestujícím spoustu času i peněz.

Bude nutné odstranit nedostatečnou obsluhu některých oblastí, které se kvůli ní stávají vnitřními periferiemi. Zejména jde o území při hranicích krajů a území řídce osídlená, kde bude potřeba najít ekonomicky efektivnější způsob zajištění jejich obsluhy veřejnou dopravou.

Nutné také bude zajistit větší propojení individuální, nemotorové a veřejné dopravy. Všechna tato opatření jsou závislá nejen na organizačních opatřeních, ale především na finančních prostředcích, o kterých hovoříme níže.

Suburbanizace, tedy lokalizace městských funkcí za hranicemi města, s sebou mj. přináší nárůst dopravních výkonů mezi jádrovým městem a jeho okolím, kde suburbanizace probíhá. Řešení vyžaduje hodně komplexní přístup v dopravním a územním plánování, k němuž však již bylo hodně napsáno v zemích, které suburbanizace postihla dříve než ČR.

Dekarbonizace: jak se zbavit závislosti na ropě

Kardinální otázka zní, jak přimět společnost a politiky k dekarbonizaci a snižování emisí skleníkových plynů v dopravě. V budoucích desetiletích bude ubývat ropy a bude pocházet ze stále nejistějších zdrojů. Evropská energetická agentura uvádí, že čím méně bude svět úspěšný v dekarbonizaci, tím větší bude růst cen ropy. Evropská unie potřebuje do roku 2050 omezit emise o 80–95 % oproti roku 1990. Bude-li snížení emisí v ekonomických sektorech mimo dopravu nadprůměrné, v dopravě, která je dosud stále rostoucím zdrojem CO_2, bude potřeba snížení alespoň o 60 %. Pokud bychom uplatňovali dosavadní přístup, mohla by závislost dopravy na ropě dosahovat stále téměř 90 % a obnovitelné zdroje energie by pouze o něco málo přesahovaly 10% cíl stanovený pro rok 2020. Emise CO_2 z dopravy by v roce 2050 byly ve srovnání s rokem 1990 o třetinu vyšší [White Paper on transport, 2011].

Jednoduchá a úplná odpověď na tuto otázku neexistuje. Známé jsou jen některé její dílčí části: do řešení budou náležet měkké nástroje jako environmentální výchova spotřebitelů či chytrý a cílený marketing žádoucího chování jako módního trendu, ale i legislativní nástroje jako směrnice EU upravující produkci a provoz vozidel a ekonomické nástroje jako veřejná finanční podpora žádoucích nových technologií.

Otázka dekarbonizace a zbavení se závislosti na ropě je natolik zásadní, že jí věnujeme ve druhé části této kapitoly samostatnou pozornost (viz „Až dojde ropa“, str. 121).

Lze se spolehnout na vývoj nových technologií?

Vývoj technologií a kompenzačních opatření hraje klíčovou úlohu v tom, aby obyvatelstvo bylo obtěžováno hlukem a emisemi z dopravy jen na úrovni přípustné z hlediska zdravotního rizika. Bez ohledu na to jsou ale nutná i významná organizační a legislativní opatření ke snížení emisí škodlivin a hluku.

Doprava je dnes, díky uskutečněným zlepšením technologií a snížení emisí v průmyslu, nejvýznamnějším zdrojem emisí hluku a škodlivin, které působí bezprostředně u místa jejich vzniku přímo v místech lidského pobytu. Limity tuzemské legislativy bývají podle empirických studií překračovány u hluku už při 6–8 tisících vozidlech denně a u emisí při cca 20 tisících vozidlech denně na jednom místě. Snižují se měrné emise a hluk z motorů a zvyšuje se podíl hluku z aerodynamických účinků, valení kol a pomocných pohonů a podíl emisí z otěrů z brzd a z pneumatik, avšak počet vozidel roste, takže trend celkového objemu emisí škodlivin a hluku není klesající, ale naopak rostoucí [White Paper on transport, 2011].

Emise hluku je pochopitelně nutné snižovat, avšak opatření jsou značně nákladná a ekonomika není schopna vyprodukovat zdroje pro okamžité řešení. Velké diskuze probíhají ohledně protihlukových opatření na železnici, která jsou terčem kritiky široké veřejnosti.

Svět z auta

Jak motivovat společnost a jednotlivce k omezení užívání automobilů? Vždy záleží na účelu cesty a charakteru území – pravidelné vs. nepravidelné dojížďky, hustota osídlení, nabídka veřejné dopravy, územní plán a využívání nemotorové dopravy. Motivace bude dána i ekonomickým prostředím – důležité je proto internalizovat externality, což je problematika celoevropské úrovně.

Řešení spočívá také v dlouhodobé výchově a v objednávání kvalitních služeb veřejné dopravy státem a samosprávami, jejichž atraktivita je ovšem rovněž závislá na rozsáhlých investicích do kolejové infrastruktury, která musí být schopna atraktivně konkurovat automobilu. Jednoduše řečeno, musí existovat ekonomicky a z hlediska komfortu atraktivní nabídka.

Ekonomická restriktivní opatření budou nutná. Kromě výše naznačeného zdražení dopravy bude také např. třeba neumožňovat daňové úlevy na soukromé použití firemních aut, ale umožňovat je na veřejnou dopravu, jak je tomu již obvyklé v některých zemích západní Evropy. Doplňkovým opatřením může být reklama na auta zatížená zvláštní daní.

Motivace řidičů k bezpečnějšímu a environmentálně ohleduplnějšímu stylu jízdy

Otázka bezpečnější jízdy je již poměrně účinně řešena v Národní strategii BESIP a po legislativní stránce v technických předpisech Ministerstva dopravy. Působení na změnu jednání spotřebitelů musí být založeno i v emocionální rovině (kampaně). Korelace mezi mírou informovanosti v oblasti šetrnosti k životnímu prostředí a změnou jednání konkrétních jednotlivců není průkazná.

Otázka environmentálních charakteristik stylu jízdy řidičů závisí na jedné straně na výchově jednotlivců, ale může být ovlivněna rovněž stavebním uspořádáním silnic, obecnými rychlostními limity i místními úpravami rychlosti jízdy, a tím pádem i účinnou kontrolou dodržování takových případných opatření.

Dále pak je zapotřebí uplatňování ekonomických nástrojů a dalších opatření k ovlivňování poptávky a přepravních proudů. Obecně lze od ekonomických nástrojů (harmonizace nákladů mezi druhy dopravy, maximalizace zahrnutí

externalit do ceny) čekat větší potenciál k ovlivňování chování řidičů (či obyvatel jako uživatelů dopravy) a dopravních trendů celkově. Zároveň se ukážou jako mnohem atraktivnější investice do veřejné dopravy, jejíž externality jsou menší, a tudíž se veřejné výdaje na ni budou jevit společensky mnohem zdůvodnitelnější než dnes.

Politický a společenský diskurz: silnice jako synonymum pokroku

Proč je u nás politickým a společenským tématem výstavba dálnic a nikoli výstavba železnic, resp. infrastruktury veřejné dopravy? Lze to změnit? Odpověď na první otázku je třeba hledat v individualizaci společnosti: nejdříve v době normalizace (kdy nemožnost společenského uplatnění jednotlivců vedla k činnosti prospěšné pro sebe samého, přičemž rozvoj nabídky a komfortu veřejné dopravy až na výjimky stagnoval a železnice, která je v západní Evropě páteří dálkové a příměstské osobní dopravy, se orientovala na velkoobjemové nákladní přepravy pro těžký průmysl atd.) a po rapidním rozvoji nových příležitostí a změně životního stylu po roce 1989 (zdražení veřejné dopravy a zrušení dělnických a žákovských slev jízdného z ekonomických důvodů (jízdné postupně zdražilo cca 10–30x, automobily a ostatní zboží cca 3–4x), pokles až zánik časové a směrové koncentrace každodenní dojížďky z regionů do center osídlení, který vedl k neobsazenosti a následnému rušení zejména u spojů veřejné dopravy v řidčeji osídlených oblastech, posílení funkce automobilu jako statusového symbolu postavení jednotlivce ve společnosti, neschopnost rigidního státního železničního dopravce reagovat na nové přepravní potřeby nákladní dopravy atd.). Orientace na silnice je dána rovněž rozvinutou betonovou a automobilovou lobby, první postulát platí i u vodní dopravy, kde jde o výstavbu tří plavebních děl na Labi.

Změna tematického diskurzu je možná jedině v případě vytvoření atraktivní nabídky ve veřejné a železniční nákladní dopravě nejprve alespoň v některých přepravních směrech, a to za nezbytné podpory veřejného sektoru. K této změně již v posledních letech dochází.

Efektivita přípravy nových dopravních staveb

Je známým faktem, že efektivita přípravy nové dopravní infrastruktury v České republice je velmi nízká. Řešení spočívá v kombinaci snížení ceny staveb (revizí technických norem, zavedením expertizy technického řešení stavby a motivací projektantů k minimalizaci ceny stavby), redukci počtu možností odvolání v povolovacích procesech a v široké akceptaci demokratické legislativy a postupů namísto dosud prakticky hojně

přetrvávajících postupů direktivních, nedemokratických, neetických a nezákonných. Jejich podmínkou je personální změna na místech, která tyto kvality ovlivňují.

Namístě je tedy otázka, jak je možné přesvědčit veřejnou správu k akceptaci reality současné legislativy a účasti veřejnosti v přípravě staveb ovlivňujících rezidenty. Kritickou obtíží přípravy dopravních staveb, které oddalují zahájení jejich realizace, jsou časté dlouhotrvající správní a soudní spory mezi veřejností a povolujícími úřady státní správy, jejichž příčinou je obrana životního prostředí na straně jedné, a zákonnost postupů povolujících úřadů na straně druhé. Obrana existuje dvojího typu: obrana životních podmínek pro bydlení a ochrana vzácných přírodních druhů a biotopů. Po dvou desetiletích těchto interakcí lze příčiny tohoto jevu zobecnit takto: veřejná správa (státní správa i politici) dosud ve značném počtu nechápou reálnou podstatu legislativy a dobré veřejné správy ve svobodné společnosti, a zejména po zavedení práva Evropské unie v Česku, jejichž hlavním znakem je (pro některé aktéry překvapivá) vymahatelnost práva (zejména u správních soudů a Evropské komise). **Mnozí jednotlivci ve veřejné správě (to se týká volených politiků i úředníků státní správy) zejména nepochopili a neakceptovali, že:**

1. „veřejná správa je služba veřejnosti“ (§ 4 správního řádu – zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), nikoli služba politikům nebo různým soukromoprávním subjektům;
2. veřejnost má v platném právním řádu právo účastnit se projednávání, navrhovat varianty řešení, a zejména se právní cestou účinně bránit;
3. časovou náročnost povolovacích řízení nezpůsobuje délka procesu posouzení vlivů na životní prostředí (EIA), ale počet možností odvolat se proti dílčím správním aktům, které právní řád veřejnosti umožňuje;
4. zatímco případné výjimky z národních zákonů je možné relativně snadno udělovat, neboť nemají vyššího arbitra, ze zájmů chráněných legislativou Evropské unie je udělení výjimek nemožné na národní úrovni, protože arbitrem jsou nezávislé orgány Evropské komise; u přípravy dopravních staveb se to týká zejména zapojení veřejnosti (směrnice EIA/SEA) a evropské soustavy ochrany přírody Natura 2000; při trasování dopravních cest je proto třeba veřejnosti vyhovět v jejích požadavcích a lokalitám Natura 2000 se nejlépe vyhnout.

V důsledku výše uvedeného správní úředníci někdy řádně neprojednávají veřejné záměry s veřejností a vydávají nezákonné správní akty; z hlediska výsledku je jedno, zda tak činí sami vzhledem ke své nedostatečné kvalifikaci, nebo na příkaz politiků v systému přeneseného výkonu státní správy na samosprávných úřadech.

Odpověď na otázku je nutné hledat nejen v přenosu příkladů dobré i špatné správy mezi politiky a úředníky a zvyšování jejich kvalifikace a kompetentnosti, ale také v žádoucím odpolitizování výstavby nových silnic, tj. ve stavu, kdy lokální a regionální politici prosazují své „lokálpatriotické" zájmy ve výstavbě dopravní infrastruktury. Nepostradatelná bude personální změna na rozhodujících místech.

Stát, který se naučí dělat velká rozhodnutí: stavby dálnic jako příklad

Efektivita přípravy nové dopravní infrastruktury v České republice je zatím velmi nízká. Problém lze rozdělit na čtyři části. Cenu staveb je možné snížit revizí technických norem, zavedením expertizy technického řešení stavby a motivací projektantů k minimalizaci ceny stavby. Komplikovanější to je s dalšími třemi problémy: financováním, plánováním a schvalováním.

Financování

Doprava je jednou ze služeb, které do značné míry financují daně, poplatky a úhrady. Princip „uživatel platí" se u nás realizuje prostřednictvím daně z minerálních olejů, silniční daně, mýtného a poplatků za použití železnic. Hlavně mýtné však nepokrývá celou silniční síť a jeho výše u těžkých vozidel neodpovídá skutečným nákladům na údržbu. Saldo veřejných rozpočtů na dopravu v roce 2008 činilo 52 %. Národních finančních zdrojů je takový nedostatek, že stačí pouze na povinné kofinancování projektů placených ze zdrojů EU – a tudíž nezbývá na stavby, které nelze platit z evropských fondů, ale jsou srovnatelně důležité pro odstraňování mezer v dopravní síti, například obchvaty.

Plánování

Nedostatek peněz se ještě posiluje zmatenými prioritami. Stát v principu říká, že chce posilovat nesilniční dopravu. Ale tento cíl není v souladu s dosavadní praxí. Při plánování dopravní infrastruktury se stále uplatňuje přístup, který pokračuje v rozvoji dosavadní sítě silniční dopravy a upřednostňuje jednostranné nároky této sítě na větší kapacitu a rychlost. Ale má-li být posílena železnice, cyklistika ve městech nebo místo pro chodce, musíme tomu přizpůsobit také infrastrukturu: její kapacitu i rychlost. A jsou-li státní cíle zaměřeny na posilování nesilniční dopravy, pak je třeba finance investovat přednostně a velkoryse do nich, zatímco u silnic přidělovat finance na odstranění naléhavých bodů silniční sítě, jako jsou frekventované průtahy sídly a místa trpící zácpami.

Protože se nedostává finančních prostředků na výstavbu, je nutné přesvědčit regionální politiky a stavební lobby ke kázni při rozhodování o prioritách, aby více respektovali objektivní priority v celostátním měřítku a neprosazovali své partikulární zájmy. Kvůli nim se nyní plánují a stavějí některé úseky dálnic a rychlostních silnic, které jsou naddimenzované, nebo dokonce zcela nepotřebné. Přitom v desítkách obcí obyvatelé trpí silnou průjezdnou dopravou a železnice není ve většině směrů schopná časově a někdy i kapacitně konkurovat silnici a přebírat z ní část přepravy. Stát by proto měl objektivně a odborně stanovit priority a respektovat je.

Jednu z nejvýznamnějších brzd při přípravě infrastruktury představuje neschopnost či neochota veřejné správy ustoupit z historických řešení plánovaných tras. Pokud by se přístup Ministerstva dopravy proměnil z „ignoračně direktivního" na „vstřícně participační", nastane pozitivní průlom i na úrovni územního plánování v krajích. Nový přístup bude úspěšný, akceptuje-li reálné území s jeho obyvateli a různými zákonem chráněnými plochami, právní prostředí atd. Takový úkol však není práce (jenom) pro inženýry, ale pro tým složený také z mediátora, geografa, specialistů na hluk, ovzduší a pozemkové úpravy, projektanta a dalších profesí. Projednání s veřejností musí dostat čas, například ve Francii trvá tři roky.

Schvalování

Příprava novostaveb, zejména těch velkých, se donekonečna protahuje. Příčin je celý konglomerát. Úřady a politici (nejen) v resortu dopravy soustavně neakceptují, že v krajině, kde stavby plánují, také žijí lidé, kteří mají názory na své životní podmínky pro bydlení a na péči o okolní přírodu a jejichž práva chrání zákon, který stát musí respektovat. S případnými připomínkami se vypořádávají direktivně. Správní úředníci někdy řádně neprojednávají záměry s veřejností a vydávají nezákonné správní akty; z hlediska výsledku je lhostejné, zda kvůli své nedostatečné kvalifikaci, nebo na pokyn politiků. Řešení spočívá v široké akceptaci demokratické legislativy a postupů; jejich podmínkou je personální změna na místech, která tyto kvality ovlivňují, a zvyšování kvalifikace i kompetentnosti politiků nebo úředníků.

Podle studie Martina Robeše

Lobby versus veřejný zájem

Jak přesvědčit regionální politiky a stavební lobby ke kázni při prosazování priorit výstavby, tj. aby respektovali objektivní priority v celostátním měřítku a neprosazovali své lokálpatriotické zájmy? Lze odpolitizovat výstavbu nových silnic?

Potřeba dodržování kázně vyplývá z prostého faktu, že se nedostává finančních investičních prostředků na výstavbu všech potřebných dopravních cest, ale jen na malou část z nich. Lokálpatriotické zájmy

regionálních politiků také reálně vedou k plánování a výstavbě některých úseků dálnic a rychlostních silnic, které jsou kapacitně naddimenzované, anebo dokonce zcela nepotřebné vzhledem k existenci paralelní moderní silnice, zatímco v desítkách obcí obyvatelé trpí silnou průjezdnou dopravou a železnice ve většině směrů není schopná časově a někdy i kapacitně konkurovat silnici a přebírat z ní část přepravy.

Zcela znemožnit lobbing bude nemožné, navíc regionální politici mají v popisu práce hájit zájmy svého regionu. Problém je, když některé kraje nemají dostatečně razantní politiky a jiné ano – nelze stanovovat priority podle tohoto kritéria. Podle zkušeností jsou skutečně nejvíce aktivní regiony, kde se investovalo nejvíce – i tam existují neuspokojené potřeby, ty ale bývají ve srovnání s ostatními kraji méně naléhavé. Řešením je objektivní odborné stanovení priorit a respektování jejich závěrů. Donutit některé politiky respektovat tyto dokumenty je zejména v předvolebních obdobích problém – na toto načasování doplatil dokument GEPARDI za ministra Šimonovského před rokem 2006. Politiky, ale i veřejnost, která je do určité míry kontroluje, je třeba soustavně a důkladně informovat o realitě finančních zdrojů veřejné správy na výstavbu dopravní infrastruktury a vysvětlovat jim důsledky jejich lokálpatriotického chování na mnoho jiných obcí, jejichž obyvatelé pak trpí silnou průjezdnou dopravou proto, že nemají svého úspěšného lokálpatriotického politika.

Některé lokálpatriotické zájmy politiků vznikají v reakci a v synergii s tlakem stavební lobby na získávání dobře placených veřejných zakázek. Otázka je z oblasti protikorupční politiky a odpovědi na ni se věnujeme na jiném místě této studie.

Financování dopravní infrastruktury

Otázka, jak, resp. odkud zajistit dostatečné zdroje financování dopravní infrastruktury a systému veřejné dopravy, se může na první pohled zdát čistě technická, ale pro strategické uvažování o investicích i provozních nákladech je její formulování zcela zásadní, a to nejen pro téma dopravy a mobility. Nejde přitom jen o extenzivní rozvoj dopravních sítí, ale i o zvyšování jejich kvality, technologického vybavení, bezpečnosti a snižování vlivů na životní prostředí, internalizace externalit.

Doprava je jednou ze služeb, která je do značné míry financována skrze tok daní, poplatků a úhrad organizovaných veřejnou správou. Uplatňování principu „uživatel platí“ je u nás zdrojově rozděleno mezi daň z minerálních olejů, silniční daň a poplatky za použití železnic a zatím jen vybraných silnic (mýtné). Mýtné nepokrývá celou silniční síť a u těžkých

vozidel jeho výše neodpovídá skutečně vyvolaným nákladům na údržbu dopravní infrastruktury. Z daně z minerálních olejů pouze 9,1 % (v roce 2010 to bylo 7,4 mld. Kč) ze zákona přímo plyne do rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury (SFDI). Příjem státního rozpočtu a SFDI z této daně byl celkem 83,7 mld. Kč v roce 2010 [Návrh státního závěrečného účtu ČR 2010]. V roce 2008 byl tento příjem 84,2 mld. Kč a výdaje všech veřejných rozpočtů na dopravu činily 139,5 mld. Kč [Zeman, 2011]. Připočteme-li k příjmům částku 7,3 mld. Kč příjmů u silnic, které na rozdíl od poplatku za použití železniční dopravní cesty procházejí přes rozpočet SFDI, pak celkové saldo veřejných rozpočtů na dopravu za rok 2008 činí -42,0 mld. Kč, tj. veřejné rozpočty vynaložily na dopravu o 52 % více finančních prostředků, než kolik se vybralo na daních a poplatcích. Kromě 9 % ze spotřební daně z minerálních olejů pro SFDI jde 11 % krajům, avšak tato částka není účelově vázaná na využití v dopravě.

Praxe financování výstavby dopravní infrastruktury ze zdrojů EU i zkušenosti z projednávání evropských zdrojů pro příští programovací období 2014–2020 ukazují, že národních finančních zdrojů je takový nedostatek, že zbývají pouze na povinné spolufinancování akcí financovaných ze zdrojů EU, kdežto nezbývají na akce, které financovat ze zdrojů EU není možné a které přitom mají srovnatelný význam pro odstraňování mezer v dopravní síti. Otázkou tedy také je: *„Jak optimálně řešit princip subsidiarity?“* Neboť Evropská komise stanovuje své priority z pohledu evropské přidané hodnoty. Evropské spolufinancování upřednostňuje výrazně evropskou přidanou hodnotu, avšak povinností členského státu je rovněž uspokojovat potřeby národní a místní, na které však v ČR nezbývají prostředky.

Výše uvedená čísla na první pohled ukazují, že část řešení by se mohla nacházet v přesměrování celého příjmu z daně z minerálních olejů do dopravní infrastruktury, ať už prostřednictvím SFDI, nebo krajů, a zbytek pokrýt zvýšením mýtného, této daně apod. Okamžitě však vyvstává na tomto místě nezodpověditelná otázka: *„Z čeho potom pokrýt nezanedbatelný propad příjmů státního rozpočtu z daně z minerálních olejů?“*

Až dojde ropa

„Děd jezdil na velbloudu, otec autem, syn bude létat a vnuk bude jezdit na velbloudu."

Arabské přísloví

Nové technologie pro vozidla a řízení dopravy budou pro snížení emisí z dopravy v EU i celosvětově klíčové. Dosažení udržitelné mobility je celosvětovým cílem. Opožděné či nesmělé zavádění nových technologií by mohlo odsoudit odvětví dopravy v EU k nezvratnému úpadku. Odvětví dopravy EU čelí rostoucí konkurenci na rychle se rozvíjejících světových trzích dopravy [White Paper on transport, 2011].

Nutno říci, že nedostatek ropy se bude projevovat postupně nárůstem cen, což přinutí trh hledat nové druhy energií. že připraveným štěstí přeje, bude bezesporu platit i v případě energie pro dopravu. Nejde jen o osobní, ale i o nákladní dopravu a pohon zemědělské, stavební a další techniky. Dráha má zvládnutý přívod energie přes elektrické troleje a osobní vozidla jsou lehká, takže vyřešit ukládání více elektřiny do baterií elektromobilů bude relativně (!) snadné. Podobně v nákladní dopravě se přeprava na delší vzdálenosti rovněž bude muset přesunout na železnici a krátké vzdálenosti zůstanou distribučním nákladním autům na elektřinu a jiné pohony. Existují však i jiné pohyblivé stroje s velkým příkonem a spotřebou – zemědělské a lesnické stroje či stavební mechanizace. Bude to znamenat návrat koňských potahů do zemědělství a stovek kopáčů na stavby dopravní infrastruktury jako v 19. století?

Jak technologické inovace v dopravě mění svět

Současný ekonomický systém umožnily inovace, které přinesly efektivnější komunikaci a efektivní formy dopravy, nejprve potravin. Každou fázi historie dopravy umožnila technologická inovace. Hledáme-li proto odpověď na otázku, jak se připravit na dopravu po ropě, musíme se poučit z historického vývoje dopravy (viz dále).

Mechanizovaná doprava existuje 200 let a technologická evoluce v dopravě přímo ovlivňuje vývoj světové ekonomiky. **Co bude (nebo už je) tou zásadní inovací, která umožní dopravu po ropě? To ještě nevíme anebo se jen snažíme tušit, protože tlak na vznik nových druhů (pohonů) dopravy je malý.** Jedním z úkolů občanské společnosti a politiků proto bude omezit setrvávání dopravního průmyslu u pohonů jejich výrobků na fosilní paliva. Je zřejmé, že **nepodaří-li se včas najít a zavést do praxe kýženou technologickou inovaci, společnost může být donucena se znovu**

lokalizovat. Jinými slovy, nebude-li společnost dost chytrá na to, aby zavedla chytré formy dopravy (a možná se i včas lokalizovala dobrovolně), může ji čekat nepříjemná šoková terapie v podobě radikálního poklesu dostupnosti dopravy a rozvoj se překlopí v úpadek. **Řešení budoucí dostupnosti dopravy je proto zásadním politickým úkolem.**

Historický vývoj dopravy[24]

před 1800	Chůze, animální pohon, vítr, voda. Počet obyvatel se mohl rozvíjet pouze v těsné závislosti na možnostech lokální výroby potravin denní spotřeby, protože jejich přeprava na větší vzdálenosti nebyla možná. Lidé pracovali v místě bydliště, protože pro ně existovala jen velmi pomalá a fyzicky náročná pěší a animální doprava.
1800–1870	Dopravní prostředky poháněné parním strojem >>> námořní i vnitrozemská doprava, železnice. Růst významných přístavů a „železničních“ měst, oddělení místa pracoviště a bydliště.
1870–1920	Jízdní kolo, dráhy ve městech. Elektřina >>> elektrické metro a tramvaje, rozvoj telekomunikací.
1920–1970	Čtyřdobý a dieselový motor, pneumatiky >>> rozvoj automobilismu. Masová produkce zboží, fordistická éra úspor z objemu výroby mnoha unifikovaných výrobků. Upadá význam železnic, flexibilní automobilová doprava ode dveří ke dveřím >>> suburbanizace, ropná krize.
1970–?	Nástup letecké dopravy a vysokorychlostní železnice. Kontejnerová revoluce v dopravě nákladů. Globalizace světového obchodu. Vznik nových logistických systémů, dopravní logistika *„just in time“* a *„hub and spoke“*, flexibilizace dopravních služeb. Intenzivní rozvoj telekomunikací.
?	Přechod na neropné pohony nedrážní dopravy? Renesance elektrických drah? Práce z domova pomocí telekomunikací a internetu? Návrat animální a lidské síly do zemědělství a stavebnictví?

[24] S využitím Rodrigue, J.-P., et al. The Geography of Transport Systems.

Ropa dnes souvisí se vším

Ropa vymodelovala dnešní ráz lidských sídel. Coby zdroj dříve velmi levné energie má ropa zejména od prvních desetiletí 20. století vliv na architekturu měst a dopravní infrastrukturu zemí prvního světa. Urbanismus měst a příměstských zón s typickými rozsáhlými obytnými předměstími (nejvýrazněji viděnými v USA) se zakládá na dostupnosti levné energie z ropy. Lidé dnes žijí i v lokalitách, kde je to možné pouze s ropou.

Vstup ropy je prakticky neodmyslitelný u každé masové výroby, přepravy a pěstování zemědělské produkce. Bez herbicidů, pesticidů a hnojiv vyráběných z ropy si dnes nelze představit moderní zemědělství a produkci potravin, jak ji dnes známe.[25]

Naše závislost na ropě[26]

95 % dopravy zprostředkovávají ropné deriváty.

95 % veškerých potravin je pěstováno za přispění ropy.

Za každou jednou kalorií běžně vyráběných potravin se skrývá 5–15 kalorií z ropy.

95 % veškerého vyráběného zboží potřebuje pro svou výrobu ropu.

Na výrobu jednoho typického počítače se spotřebuje ropa o množství desetinásobku jeho hmotnosti.

Kdy ropa dojde?[27]

Teorie, která se zabývá dlouhodobými předpověďmi spotřeby a vyčerpání ropy a dalších fosilních paliv se nazývá Hubbertova teorie ropného vrcholu. Tato teorie předpokládá, že protože zdroje ropy nejsou obnovitelné, její těžba v okamžiku, kdy bude vytěžena přibližně polovina světových zásob, musí z geologických důvodů nevyhnutelně dosáhnout svého vrcholu, po čemž začne klesat (viz dále Hubbertův model těžby ropy[28]).

[25, 26] Kdy dojde ropa?, 2008.
[27, 28] Ropný vrchol, 2012.

Hubbertův model těžby ropy

1. Na začátku je produkce na novém ropném poli malá, protože ještě není vybudována všechna potřebná infrastruktura.
2. Jak jsou uváděna do provozu stále účinnější těžební zařízení, produkce stoupá.
3. V určitém bodě je dosaženo maxima, které nelze překonat ani s lepší technologií, ani s dalšími vrty.
4. Po tomto vrcholu těžba nejprve pomalu, pak stále více klesá.
5. Ještě předtím, než je naleziště zcela vyčerpáno, je dosaženo bodu, kdy je další těžba neekonomická, protože levnější ropná pole udržují cenu ropy na určité hladině. Neekonomické ropné pole je opuštěno.

Když se uprostřed 19. století začalo s těžbou ropy, na největších nalezištích se dařilo vytěžit 100 barelů na každý jednotlivý barel ropy využité při těžbě, dopravě a zpracování. Tento poměr se s postupem času stále snižuje. Nyní se pohybuje mezi 3 : 1 (USA) až 10 : 1 (Saúdská Arábie). Důvodem je zvyšující se obtížnost těžby v průběhu postupného vyčerpávání ložiska. Jakmile tento poměr klesne na 1 : 1, nemá dál smysl těžit ropu jako energetický zdroj.

Vzhledem k tomu, že ropa je neobnovitelný zdroj energie, podobný vrchol těžby se odehraje i v celosvětovém měřítku. Nejvíce kontroverzní na této teorii je datum, kdy má tento vrchol nastat. Vzhledem k symetričnosti Hubbertovy křivky a skutečnosti, že se ropa ve větším měřítku začala těžit

Obr. 15: Prognóza ropných zdrojů – Hubbertova křivka

Zdroj: Association for the study of peak Oil and Gas, 2003. In: POHL, Jiří. SIEMENS. Čeští konstruktéři při vývoji vysokorychlostních železničních vozidel. Prezentace na konferenci Vysokorychlostní železnice,19. 5. 2011 v Senátu Parlamentu ČR. 42 s.

asi před 150 lety, se podle Hubbertovy teorie dá očekávat, že těžba ropy bude po svém vrcholu pokračovat ještě dalších 150 let, ovšem se stále klesající úrovní produkce. Za předpokladu současného objemu těžby vystačí známé zásoby ropy na dalších asi 40 let komerčně rentabilní těžby.

První problém tohoto odhadu je však právě v předpokladu stálé úrovně těžby a druhý v ne zcela věrohodné povaze oficiálních údajů o ropných rezervách. Mezi roky 1980 a 2004 se oficiálně udávané rezervy zvýšily z 667 na 1189 gigabarelů, aniž by tento údaj doprovázel odpovídající trend v objevech nových ropných nalezišť. Křivka nových objevů dosáhla vrcholu v 60. letech minulého století. Od té doby neustále klesá a od roku 1980 spotřebovává lidstvo každý rok více ropy, než činily nové objevy. Ropné rezervy jsou obecně pouze odhady. Velké rozpětí hodnot a složitost problematiky poskytují velký prostor pro manipulace. Jednotlivé země mají řadu pohnutek pro nadsazování svých údajů, např. kvůli výhodnějším podmínkám při čerpání úvěrů od Světové banky. Produkční kvóty členských zemí sdružení OPEC jsou navíc vypočítávány podle rezerv udávaných jimi samotnými.

Udávané termíny „ropného vrcholu" se mezi autory liší, padají roky 2006 až 2010. V listopadu 2010 na veřejnost pronikla studie „Peak Oil" od německého armádního think tanku. Ta uvádí, že důležitější než přesné datum jsou kritické systémové důsledky a hrozby z toho vyplývající. Zpráva poměrně neútěšně hovoří o možném kolapsu mezinárodního ekonomického systému, o konci spolupráce mezi státy a o soutěži o energetické zdroje s politickými důsledky.

Různé zdroje energie nejsou zcela zaměnitelné, některé mohou být hodnotnější než jiné. Kvůli své vysoké koncentraci energie a relativní bezpečnosti za běžné venkovní teploty jsou benzín a nafta jedinečně vhodné pro použití v dopravě. Ropa je navíc surovinou pro chemický průmysl. **Proto je možné, že těžba ropy bude probíhat i později, když už bude čistě z energetického hlediska nevýhodná.**

Současná ropná krize je zřejmě způsobena na jedné straně stále rostoucí poptávkou, nejvíc v jihovýchodní Asii (zejména v Číně), a na druhé straně nedostatečnou kapacitou rafinérií hlavně v USA. Zastánci Hubbertovy teorie v této souvislosti tvrdí, že s přiblížením se vrcholu těžby se zmenšila tzv. rezervní těžební kapacita, tj. množství ropy, o které mohou těžařské firmy krátkodobě zvýšit svoji produkci v případě převisu poptávky. Dnes je skutečně na historickém minimu a tvoří pouhá 2 procenta celosvětové produkce (ještě před několika lety se pohybovala v rozmezí 8–10 %). Lokální výpadky těžby pak vyvolávají velké výkyvy v ceně ropy a trh je také výrazně citlivější k manipulacím spekulantů.

Konec elastické ropy

Článek Toma Konrada „The End of Elastic Oil“ (Konec elastické ropy)[29] upozorňuje na jeden z důležitých aspektů naší situace. Nejde jen o to, že ropa z nových ložisek bude dražší; samotné její zpřístupnění je náročnější, a zabere tedy i více času. Ekonomickou terminologií řečeno, elasticita nabídky je výrazně redukována. Pokud vůbec existují vyhlídky na další růst nabídky, týkají se nekonvenčních zdrojů, jako jsou ropné písky – a ty jsou ještě podstatně dražší než nejhůře dostupná klasická ložiska, přičemž spotřebovávají značné množství energie (např. kanadské písky je třeba nejen vytěžit těžkou důlní technikou, ale také je před extrakcí suroviny roztavit). Příčina ztráty elasticity ropy je mj. v kolísání ceny ropy nad a zpět pod hodnoty mezi 70 až 90 dolary za barel, při kterých mohou být ekonomicky životaschopné projekty těžby ropy z nekonvenčních zdrojů, jako jsou ropné písky nebo hluboké mořské vrty. Aby se nahradilo vyčerpávání současných ložisek ropy, musela by být ročně zahájena produkce nových 3–4 milionů barelů za den, což se kvůli nedostatečně vysoké ceně ropy neděje. V roce 2008 ropné společnosti pozastavily projekty v hodnotě 150 miliard dolarů. Tento strmý pokles v investicích může tedy se zpožděním několika let přivodit větší pokles produkce, než se očekávalo.[30]

Za těchto okolností i velká změna poptávky vyvolá na úkor značných dodatečných energetických nákladů pouze malou změnu v nabídce, a navíc bude tato změna notně opožděna. Pokud se omezíme čistě na elasticitu poptávky tak, jak funguje přibližně od roku 2005, je nakonec dokonce jedno, jak přesné jsou naše aktuální odhady celkového množství ropy, která ještě leží pod zemí. To, co ekonomiku zasahuje na prvním místě, je právě ona snížená elasticita.

Růst poptávky po ropě v případě ožívajícího ekonomického růstu povede jen ke zvýšení ceny ropy a opětovnému přiškrcení ekonomického růstu. Hospodářské obnovy nebude možné dosáhnout konvenční cestou a ekonomická stagnace bude v nějaké formě pokračovat další roky. Zároveň mohou začít působit negativní dopady změny klimatu.[31]

V poslední době se objevuje snaha o rozvázání závislosti ekonomického růstu na spotřebě energie, resp. objemu dopravy (tzv. decoupling). Po tomto volají stratégové korporací, občanská hnutí obávající se změny klimatu i západoevropské politické reprezentace hájící bezpečnost státu (v českých parlamentních stranách tento trend zatím nenastal). Přímou závislost hospodářské prosperity na objemu užívané energie a dopravy se ale dosud

[29] Konrad, T., 2012.
[30, 31] Beneš, I. et Vrlík, F., 2009.

rozdělit nepodařilo. A nejen v posledních letech. Ze zkoumání dlouhodobé historie podle některých vyplývá, že tento vztah platil vždy, již od starověké těžby zlata. **Současný bankovní systém s tvorbou peněz založenou na dluzích nemůže fungovat, pokud bude v budoucnu k dostání méně energie, která jediná může přinést hospodářský růst nebo inflaci – prostředky na splacení dluhů. Bez dalšího půjčování se nabídka peněz zmenší a pro podniky bude postupně těžší obchodovat a platit zaměstnance.**

K dalším cenovým turbulencím ropy (a ustálení její ceny na nové rovnovážné hladině) mohou vést některé teoretické politické revoluce v populačně významných ekonomikách (např. Čína, Rusko).

Až skončí ropný mejdan

Jelikož moderní ekonomiky silně závisí na dostupnosti fosilních zdrojů, zejména ropy, znamenal by ropný vrchol v případě neúplného či nedostatečného přechodu na post-fosilní ekonomiku značné omezení přepravních systémů, přerušení ekonomických struktur, a v důsledku toho také úpadek důvěry ve státní instituce.[32]

Názory na možný vývoj následující po ropném zlomu se různí, od optimistické víry, že trh vždy na všechno najde řešení, až po katastrofické scénáře kolapsu civilizace. Vzhledem k obrovskému počtu neznámých a velkému množství nejasností, které halí prakticky celou ropnou problematiku, jsou názory dané často spíše politickou a ideovou orientací autorů než skutečnou analýzou problému.[33]

Vrchol ropné těžby způsobí globální nedostatek ropy a znatelný růst její ceny. Tento růst ceny ropy se zásadně liší od minulých ropných krizí, protože bude trvalý a nezvratný. Důsledky tohoto nedostatku budou záviset na tempu poklesu těžby a na dostupnosti alternativních zdrojů.[34]

Protože se dosud nenašla dostatečná alternativa v podobě obnovitelného zdroje pro osobní motorizovanou dopravu, zapříčiní nejspíše ropný vrchol a růst cen paliv její velké omezení. **To přinese významné dopady na způsob života v moderních průmyslových společnostech.** S ropou více či méně přímo souvisejí celá průmyslová odvětví, která mají rozsáhlou, desítky let budovanou infrastrukturu. Spolu s poklesem významu ropy bude třeba vyřešit, jak tuto infrastrukturu sanovat a konvertovat na infrastrukturu alternativní, anebo obecně, jak ji co nejefektivněji zužitkovat. **Pokud levné alternativy nebudou k dispozici, vyústí situace v nedostatek mnoha zboží a služeb**

---

[32] Beneš, I. et Vrlík, F., 2009.
[33, 34] Ropný vrchol, 2012.

závislých na ropě, což povede ke snížení životní úrovně nejprve v chudších zemích a nakonec na celém světě. Výsledkem může být systém, který by bylo možné nazvat **kybernetický ruralismus** – lidé budou z důvodů zásobování potravinami více žít na venkově jako (částeční) samozásobitelé, aby intelektuální práci prováděli převážně z domova pomocí informačních technologií.

Následují různé scénáře dalšího vývoje.[35]

Scénář „Katastrofa“

Hospodářský růst a prosperita od průmyslové revoluce závisely velkou měrou na používání ropy a dalších fosilních paliv. Někteří si proto myslí, že eventuální pokles těžby ropy bude mít drastický dopad na lidskou kulturu a moderní technologickou civilizaci, která je nyní značně závislá na ropě jako zdroji paliva a surovině pro chemický průmysl.

Pokud budou dopady velké, zasáhnou nejen dojíždějící z předměstí a satelitních sídel, ale celý automobilový průmysl a další oblasti ekonomiky, od stavebnictví po turismus. Krize mobility se tak může stát dalším rozměrem ekonomické krize. Přeprava zboží představuje kvůli dnešní globální dělbě práce komplexní systém závislý na ropě, který není vůbec lehké přestavět.[36]

Na ropě je vysoce závislé i moderní zemědělství, které od čtyřicátých let dramaticky zvýšilo svou produktivitu, hlavně díky používání mechanizace, průmyslových hnojiv a pesticidů. Tato „zelená revoluce“ umožnila výrazný nárůst světové populace. Pesticidy se vyrábějí z ropy, hnojiva z ropy a zemního plynu a zemědělské stroje vyžadují ke svému pohonu palivo, které je zatím také většinou ropného původu. Na každou kalorii, kterou člověk sní, připadá 5–15 kalorií nutných k produkci a dopravě potravin. Proto **někteří předpovídají, že nedostatek ropy povede ke kolapsu moderního průmyslového zemědělství a k nedostatku potravin**. Ropný zlom může mít na produkci potravin znatelné dopady, které se budou od potravinových krizí v historii lišit tím, že:

1. budou mít dopad na veškeré potraviny obchodované na velké vzdálenosti;
2. hektarové výnosy zemědělství používajícího hnojiva, pesticidy a stroje se kvůli nedostatku ropy sníží;

[35] Ropný vrchol, 2012.
[36] Beneš, I. et Vrlík, F., 2009.

3. nárůst cen bude mít dlouhodobý charakter, nebude výsledkem jedné neúrody;
4. konkurence plodin pro pěstování biopaliv na zemědělské půdě prohloubí nedostatek potravin.

Nedostatek potravin po ropném zlomu se může podobat situacím, které po rozpadu sovětského bloku nastaly v Severní Koreji nebo na Kubě. Podle některých názorů byl totiž právě nedostatek ropy v Severní Koreji daný rozpadem sovětského bloku vedle ekonomické neschopnosti komunistické vlády a opakovaného sucha hlavní příčinou místních hladomorů v 90. letech. Zásadně, i když s ne tak katastrofálními následky, postihl nedostatek ropy i kubánské hospodářství.

Pozn.: Pravdou je, že existují i země, kde se adaptace na špatné podmínky nedaří: zejména v Africe. Otázka, čím je to způsobeno, by mohla být předmětem hlubší analýzy (snad rozdílností přístupu – africké země byly vykořisťovanými koloniemi, kdežto sovětské satelity podporovanými vazaly).

Spontánní experiment s adaptací na ropný zlom: Kuba[37]

Rozpad sovětského bloku způsobil vážné problémy řadě zemí. Mezi nejhůře postižené patřily jedny z posledních „socialistických" států: Severní Korea a Kuba. Základním problémem obou se stalo zajištění potravinové soběstačnosti v okamžiku, kdy dodávky ropy z doposud sponzorského SSSR v podstatě naráz ustaly. Obě země měly vybudováno „socialistické" zemědělství ve stylu „zelené revoluce" – založené na extenzivní technologii a vyžadující značné dodatečné vstupy v podobě průmyslových hnojiv i nafty.

Jakkoli nelze přehlížet rozdíly mezi výchozími korejskými a kubánskými podmínkami, plynoucí z odlišné geografické polohy, klimatu, úrodnosti půdy a podobně, skutečností zůstává, že extrémně strnulá KLDR nebyla schopna na statu quo absolutně nic změnit. O adaptaci zde nelze vůbec mluvit – pokud ovšem za ni nepovažujeme vydírání mezinárodního společenství raketovým a jaderným programem, kterým si Pchjongjang vymohl poskytování potravinové pomoci.

Naproti tomu Kuba skýtá pohled značně odlišný. Reforma zemědělství čerpala z dlouholetých výzkumů kubánských vědců v oblasti organického zemědělství, biopesticidů a bioherbicidů. Budování městských zahrad však začalo spontánně zdola zakládáním místních kooperativů a režim po určitém váhání iniciativu obyvatelstva podpořil. Kuba je dnes v potravinářství soběstačná a Havana pokrývá polovinu své denní spotřeby zeleniny úrodou vypěstovanou v městských zahradách, na balkónech a střechách.

[37] Dolejší, K., 2006.

Nedostatek ropy by obecně mohl způsobit návrat k ekologickému zemědělství. To však zřejmě bude vyžadovat více pracovních sil a vynutí si přesuny obyvatelstva z měst na venkov, včetně rozsáhlého využívání městských ploch k zahrádkaření. Vývoj ve scénáři „Katastrofa" může mít negativní dopad i na životní prostředí, jak bude lidstvo nuceno stále více využívat méně ekologické zdroje energie, jako je uhlí.

Neúnosné ceny ropy a jejích derivátů zcela jistě ovlivní dosavadní automobilový průmysl – předpokládané snížení osobní dopravy, potažmo emisí výfukových plynů pravděpodobně vystřídá změna strategie automobilek a začátek výroby dopravních prostředků s neropnými pohony.

Scénář „Ekonomická recese"

Mírnější scénář předpokládá pozvolnější pokles těžby ropy a hladký přesun k alternativním zdrojům energie a zahrnuje ekonomickou recesi, vyvolanou vysokými cenami energií. V minulosti zdražení ropy těsně souviselo s obdobími inflace a hospodářské stagnace. S tímto nesouhlasí mnozí ekonomové, podle nichž je nyní světové hospodářství méně závislé na ropě, než bylo během dřívějších ropných krizí. Na druhou stranu ropné šoky v minulosti byly vždy relativně krátkodobé záležitosti. Budoucí nedostatek ropy bude trvalý.

Scénář „Tržní řešení"

Ropný zlom klade velký prostor pro přizpůsobení rostoucími cenami ropy. Podle řady ekonomů vzrůst cen ropy bude stimulovat:

1. buď investice do neropných zdrojů energie,
2. a/nebo růst efektivity stávajících technologií těžby a spotřeby ropy,
3. a/nebo pokles poptávky po ropě,

a tím trh sám plynule odstraní všechny vzniklé problémy.

Kritici tohoto scénáře poukazují na nedostatek času, který nám zřejmě zbývá, a považují za lepší zahájit předběžná opatření hned, dokud je ještě prostor pro manévrování, než čekat na působení trhu.

Naopak kritici nadnárodních těžařských společností a výrobců automobilů, kteří tyto korporace obviňují z odkupování patentů na alternativní zdroje energie a jejich „držení pod pokličkou" za účelem podržení si zisku ze stávajících technologií, tvrdí, že v okamžiku, kdy tyto technologie přestanou být lukrativní, korporace tato svá aktiva využijí.

Je však třeba kriticky upozornit na to, že **volný trh ignoruje řešení, která nejsou schopna generovat zisk a nemohou být kontrolována buď skrze majetkové podíly** (vynutitelné intelektuální vlastnictví, monopolní licence apod.), nebo proto, že velké ekonomické podniky vyžadují centrálně kontrolovatelné fungování. Tato řešení nejsou s volným trhem strukturálně kompatibilní.

V zemích, kde práva na těžbu vlastní soukromníci, mohou být zdroje surovin kontrolovány prostřednictvím vlastnických práv. Ve zbytku světa mohou být tyto zdroje ovládány podobně snadno pomocí exkluzivních smluv příslušných firem s vládami. Obnovitelné zdroje energie však na druhé straně představují vážnou výzvu volného trhu na tvorbu zisku pro ty, kdo jejich význam pochopí včas.

V konfrontaci s touto výzvou se volný trh pokouší adaptovat obvyklými postupy – za použití práv vlastnických či těch o duševním vlastnictví. Jako příklad lze uvést etanol a ostatní biopaliva. Tento pokus o řešení našich energetických problémů může být snadno kontrolován skrze vlastnictví půdy a skrze patenty na destilační postupy, na mikroby, kteří se podílejí na kvašení apod. Nevadí, že biopaliva poskytují podezřele nízké energetické výnosy vzhledem ke vstupům a často vyžadují vládní subvence, otrockou práci nebo vstupy fosilních paliv či že opomíjejí zásadní problémy, jako nadále rostoucí poptávku po energiích, vyčerpávání orné půdy a konkurenční vztah produkce potravin a energie (biopaliv), zejména ve vztahu k té části lidstva, která hladoví. Vždyť se dá na nich vydělat. Ukazuje to jasně omezení, jaká si musí vždy ukládat veřejný sektor při svých zdánlivě dobře míněných zásazích do tržních procesů.[38]

Jak se na dopravu po ropě připravit?

Doporučení se rozvíjejí do několika směrů:

1. Usilovat o harmonizaci zdanění ropných paliv celosvětovou dohodou. Bylo by vhodné vytvořit jednotný kalkulační vzorec v oblasti dopravy, transparentně vykázat náklady všech druhů dopravy a objektivně stanovit strategii harmonizace podmínek na přepravním trhu. Podíly, kterými se jednotlivé druhy dopravy podílejí na svých skutečných nákladech, jsou nyní různé.

2. Převádět maximum přeprav na ty druhy dopravy, které nejsou závislé na fosilních palivech. To za dnešních technologických možností představuje dráhy, které mají technologicky vyřešen přívod elektřiny trolejí.

---

[38] Vail, J., 2007.

To znamená:

- Navýšit investice do neautomobilových druhů dopravy, jako jsou autobusy a železnice, cyklistická infrastruktura, sdílená automobilová přeprava (car-sharing), a zlepšit podmínky pro dopravu pěšky.
- Převést co největší části nákladní dopravy na železnici.
- Využívat příjmy ze spotřební daně na pohonné hmoty a z mýtného na financování nesilničních druhů dopravy a opatření zvyšujících efektivitu využití ropy. Nesnižování spotřební daně v kombinaci s nárůstem ceny pohonných hmot podle rostoucí ceny ropy bude signálem spotřebitelům, že se musejí připravit na dlouhodobě vysoké ceny pohonných hmot nákupem efektivnějších vozidel a změnou životních návyků tak, aby méně často využívali osobní vůz.
- Zavádět mýtné a další cenové signály motivující k efektivnímu využívání silniční sítě.
- Výrazné zefektivnění železniční dopravy, které se neobejde bez rozšíření konkurence a rozsáhlého vstupu soukromého kapitálu do podnikání v železniční dopravě. Základním řešením jsou soukromé investice; je třeba uvolnit a pod veřejnou kontrolou privatizovat nákladní divize státních drah s cílem výrazně zvýšit investice do vozidel a logistických procesů. Dalšími prvky řešení jsou investice do logistických center, podpora provázání železničních dopravců s lokálními autodopravci, udržení struktury stanic s výpravním oprávněním pro nákladní dopravu a podpora funkčních logistických systémů vozových a kusových zásilek.

3. Snižovat energetickou náročnost dopravy, zejména druhů dopravy závislých na fosilních palivech. Toho lze dosahovat např. zmenšováním hmotnosti vozidel, zlepšováním aerodynamiky vozidel, výchovou k energeticky šetrné jízdě, snižováním maximální povolené rychlosti aj.

Obr. 16: Podíl zdrojů energie v pohonech dopravních prostředků ve světě

95 % **KAPALNÁ UHLOVODÍKOVÁ PALIVA**
5 % **ELEKTŘINA**

Zdroj: POHL, Jiří. SIEMENS. Čeští konstruktéři při vývoji vysokorychlostních železničních vozidel. Prezentace na konferenci Vysokorychlostní železnice, 19. 5. 2011 v Senátu Parlamentu ČR. 42 s.

Obr. 17: Podíl zdrojů energie v pohonech lodí, letadel, automobilů a kolejové dopravy ve světě

(TMAVĚ MODRÁ **ROPA**, SVĚTLE MODRÁ **ELEKTŘINA**)

Zdroj: POHL, Jiří. SIEMENS. Čeští konstruktéři při vývoji vysokorychlostních železničních vozidel. Prezentace na konferenci Vysokorychlostní železnice, 19. 5. 2011 v Senátu Parlamentu ČR. 42 s.

4. Využít elektronizace ekonomiky (videokonference, práce z domova apod.) **k úspoře přepravní náročnosti osob**.

5. Elektrifikovat dopravu, a to jak elektrizací dosud neelektrizovaných drah, tak masivním zavedením elektrických pohonů ve vozidlech, která nemohou být závislá na elektrických trolejích.

Tato elektrizace vyžaduje získávání elektřiny z udržitelných, obnovitelných, nefosilních zdrojů. V ČR vyrábíme elektřinu nejvíce z uhlí, ale nejedna světová země vyrábí elektřinu právě z ropy – nahradit přímé spalování ropy výrobou elektřiny z ropy by samozřejmě nemělo smysl.

Nutný je také komplexní přechod celé energetiky směrem ke *„smart grids“* (chytrým sítím), tedy k decentralizaci výroby elektřiny, ale i jejího skladování, neboť časový průběh výroby a spotřeby se mezi sebou budou výrazně lišit.

Přechod na plně bateriové elektromobily zatíží elektrickou síť jen o cca 25 % díky nočnímu nabíjení. Tuto transformaci je z technologického pohledu možné provést okamžitě, již stávající technika vyhovuje požadavkům běžného provozu, překážkou je jen doposud vysoká cena. Dostatečně kapacitní a lehké baterie pro elektromobily jsou totiž dosud na počátku svého produktového cyklu; jde o technologii, která je dosud ve vývoji. Tím spíše není standardizována, natož rozvinuta možnost výměny baterií na stanovištích podobných čerpacím stanicím, která by byla alternativou ke zdlouhavému dobíjení baterií ve vozidlech.

Stejně je na tom (neudržitelná) technologie malých domovních kombinovaných zdrojů elektřiny s kombinací baterií a např. plynového agregátu, která je vhodným rozhraním i pro domácí dobíjení elektromobilů. Již je vyvinutá a používá se experimentálně v Japonsku, avšak rovněž je zatím příliš drahá pro masové komerční rozšíření.

6. Elektrifikovat také pohony stavebních a zemědělských strojů. V horším případě, tedy pokud se to uspokojivě nepodaří, by bylo zřejmě nutné vrátit se k animálnímu pohonu některých zemědělských strojů, což ovšem může mít pozitivní vliv i na zaměstnanost v zemědělství. Z tohoto pohledu je perspektivní i nárůst podílu samozásobitelství, které je alternativou k nárůstu zaměstnanosti v zemědělství. Očekávat lze pokles zemědělské produkce, kterou však lze řešit např. omezením podílu masa v jídelníčku.

7. Decentralizovat výrobu a distribuci potravin místním využíváním zemědělské půdy. Jde o nutnost kvůli omezení zbytečné přepravy potravin po světě, často týchž druhů protisměrně, nebo dokonce tam a zase zpátky.

8. Regionální politikou podporovat soběstačnost regionů.

Jako dočasná řešení připadají v úvahu také jiné způsoby získávání uhlovodíkových paliv než z ropy:[39]

- Poměrně jednoduchou dočasnou cestou je využívání zemního plynu, jehož zásoby jsou větší než v případě ropy.
- Opatření navrhovaná v Hirschově zprávě[40] počítala s odstraněním závislosti na ropě pomocí produkce benzínu z uhlí (Fischer-Tropschovou syntézou), kterou s úspěchem používalo Německo za 2. světové války. Zdrojem metanu, CO_2 a CO může být uhlí, ale i biomasa. Využívání Fischer-Tropschovy syntézy však má řadu problematických aspektů, mezi něž patří zejména vysoká spotřeba vody a dopady na životní prostředí, které lze překonat pouze za vysokých investičních nákladů.[41]

[39] Dolejší, K., 2012.
[40] Viz http://www.netl.doe.gov/publications/others/pdf/Oil_Peaking_NETL.pdf%22 %5Ct %22_blank.
[41] Pick, V., 2008.

Stále nevyřešen také zůstává zásadní problém uhlí – skleníkové plyny. Kontroverzním společenským tématem je vysídlování obcí kvůli povrchové těžbě uhlí.

- Termální depolymerizací lze na uhlovodíky s kratším řetězcem štěpit komplexní organické materiály, nejčastěji biomasu, ale i plastový odpad nebo čistírenské odpadní kaly.
- Zapomenutou alternativou je dřevoplyn, který doznal masivního rozmachu naposledy za druhé světové války. Traktory a kombajny na dřevoplyn by nás mohly zachránit před náhlým kolapsem zemědělské produkce v důsledku ropné krize. „Dřevomobily" jsou na tom z energetického hlediska lépe než ostatní alternativní paliva a jsou uhlíkově neutrální, avšak sdílejí s ostatními biopalivy důležitou nevýhodu, pokud by se rozšířily příliš masově – odlesňování. Zplyňování dřeva je efektivnější než jeho spalování, neboť dochází jen k 25% ztrátě energetického obsahu paliva. Energetická spotřeba „dřevomobilu" je asi 1,5x vyšší než u benzínového auta (při započtení energetických ztrát v důsledku předehřívání systému a váze celého zařízení). Pokud započteme energii, kterou je třeba vynaložit na vytěžení, transport a rafinaci ropy, potom má dřevoplyn minimálně stejnou účinnost jako benzín. „Dřevomobil" je prakticky uhlíkově neutrální, obzvláště tehdy, pokud je kácení a porcování prováděno ručně. Výhodou by mohla být náročnější obsluha „dřevomobilů": asi by znamenala, že bychom jezdili méně, protože zplyňovací zařízení se musí deset minut předehřívat. Je tedy větší šance, že by se na krátké vzdálenosti jezdilo raději jinak – třeba na kole. A pokud by se muselo tři hodiny sekat dřevo, jen aby si člověk udělal výlet na pláž, jel by snad raději vlakem.[42] Emisní charakteristiky škodlivin však vzhledem k nízkým teplotám zplyňování nejsou příznivé, a tak je dřevoplyn spíše specifikem lesnatých severských zemí.

[42] De Decker, K., 2010.

Dřevoplyn ve Švédsku[43]

Málo se například ví, že roku 1957 spustila švédská vláda výzkumný program za účelem příprav na případný rychlý přechod k autům na dřevoplyn v případě náhlého výpadku zásobování ropou. Švédsko nemá žádné zásoby ropy, ale má rozlehlé lesy, které lze využít na palivo. Cílem výzkumu bylo vyvinout a zdokonalit standardizované zařízení, které by bylo možné uzpůsobit pro použití ve všech druzích dopravních prostředků.

Výzkum podpořený výrobcem aut Volvo vedl k získání obsáhlých teoretických znalostí a praktických zkušeností. Bylo vyvinuto několik aut a traktorů. Výsledky jsou shrnuty v dokumentu FAO[44] z roku 1986, kde se také rozebírají některé experimenty z jiných zemí. Švédští, a zejména finští amatérští inženýři využili tato data k dalšímu rozvoji této technologie.

Další alternativy, jako například zemní plyn, bionafta, bioetanol, dřevoplyn či vodík, tak příznivé nejsou. Hybridní pohon či dobíjitelný hybrid (plug-in hybrid) v kombinaci s pravými elektromobily může být přechodnou střednědobou strategií. Budoucí masové využívání vodíkového pohonu je podle řady studií nereálné jednak z důvodu náročnosti výroby vodíku z elektřiny jako energetického nosiče, a také kvůli astronomické ceně těchto vozidel, o neexistující masové vodíkové infrastruktuře nemluvě.

Sociální i environmentální důkazy již dostatečně zdůvodňují krajní nevhodnost výroby biopaliv pro pohony v dopravě, o první generaci biopaliv to již platí s naprostou jistotou. Přestože pálení kukuřice v USA se omezilo s rozvojem těžby břidličných plynů, kvůli vážným environmentálním dopadům jej nelze ani dočasně považovat za udržitelnou alternativu.

Mnohými prosazovaná jaderná cesta nedává dobrý smysl, neboť těžba uranu ze známých zásob by při současné omezené spotřebě vystačila na šest dekád[45]. Tedy pokud bychom teoreticky zcela přešli na jádro, spotřebujeme veškeré dostupné jaderné palivo ani ne za devět let... [46]

Vzrůst cen ropy zřejmě zvýší i ceny jiných paliv. Ceny zemního plynu jsou do velké míry na cenách ropy závislé, ropné produkty se používají pro pohon těžebních zařízení při dobývání uhlí a také ve stavebnictví a v zemědělství. To vše přechod na alternativní paliva ztíží a akcentuje to roli, kterou budou hrát úspory energií.

---

[43] De Decker, K., 2010.
[44] Dostupné z: http://www.fao.org/docrep/t0512e/T0512e00.htm.
[45] Dostupné z: http://japanfocus.org/-Hisane-MASAKI/1626%22 %5Ct %22_blank.
[46] Dolejší, K., 2012.

Výše uvedené návrhy tedy vedou k řadě závažných otázek, o nichž se již ví a které jsou předmětem společenské a politické diskuze i odborného výzkumu, jež doposud nevedly k jejich uspokojivému vyřešení. Aktuálním tématem na úrovni EU je, že biopaliva posilují nedostatek půdy pro produkci potravin, a tím i odlesňování v zemích třetího světa, a ani energetický zisk z celého jejich životního cyklu zatím není uspokojivý vzhledem k požadované redukci spotřeby energie a emisí skleníkových plynů. Rodrigue et al. k tomu uvádí: *Nízká produktivita výroby energie z biomasy nepokrývá energetické potřeby dopravního sektoru. Vodíkové palivové články jsou dvakrát účinnější než benzínové motory, avšak vodík se vyrábí z fosilních paliv, je silně hořlavý a obtížně skladovatelný, jeho výroba, přeprava a skladování jsou velmi energeticky náročné a vodíkem poháněné vozidlo vyžaduje 2–4x více energie než elektromobil. Odpadem spalování v čistém kyslíku je sice voda, ale při spalování ve vzduchu dochází k oxidaci vzdušného dusíku a k produkci skleníkových oxidů dusíku. Použití elektřiny mimo drážní vozidla, která lze napájet z troleje, doposud naráží na nedostatečnou kapacitu elektrických akumulátorů.*

Otázky nad zdroji energie v dopravě mají nejen ryze technický, ale ve svém důsledku i široce společenský rozměr. Podaří se nalézt jiný technický způsob pohonu nedrážních vozidel, než je elektřina? Výhodou elektrické energie je, že může být vyráběna různými způsoby. Jednak z obnovitelných zdrojů, které jsou ekologické, nebo v klasických velkých elektrárnách, kde lze eliminovat emise snáze (jednou soustavou filtrů a rozptýlením do výšky komínem), než je tomu u aut (každé z nich musí mít vlastní filtr na výfuku, který je přímo mezi lidmi).

Alternativy k silniční dopravě

Jak efektivně posilovat nesilniční dopravu, která má přece jen lépe vyřešeny neropné pohony? Těžiště těchto aktivit nebude ležet jen ve správném strategickém plánování postupu modernizace dopravní sítě a ve vyřešené a efektivně směřované finanční podpoře, k níž musí přispět i soukromý kapitál. Nutná bude nejen osvěta spotřebitelské veřejnosti i řady politiků, ale i demokraticky vedené projednání novostaveb s veřejností, které přípravu urychlí.

Z pohledu střední Evropy či Evropské unie to tak laikovi nemusí připadat, ale ve světě existuje 7 typů kontinentálních dopravních systémů a zdaleka ne v každém hraje dominantní roli automobilová doprava jako okolo nás. Dopravní systém je tvořen složkami dopravy a ovlivňují jej historické podmínky rozvoje státu, sociálně-ekonomické faktory a politické zřízení, odvětvová struktura hospodářství, úroveň výroby a zahraničního obchodu a fyzickogeografické faktory.

Obr. 18: Sedm typů kontinentálních dopravních systémů[47]

1 **Severoamerický.** Rozvinutá automobilová a říční doprava, v nákladní dopravě dominuje železnice.
2 **Západoevropský.** Rozvinutá automobilová a říční doprava, na železnici dominuje osobní doprava.
3 **Japonsko-australsko-jihoafrický.** Rozvinutá automobilová a železniční doprava, bez říční dopravy.
4 **Středovýchodoevropský.** Silně rozvinutá veřejná doprava, nákladní doprava se přesouvá z dráhy na silnici.
5 **Postsovětský.** Dominuje železnice a hromadná doprava.
6 **Latinskoamericko-jihoasijský.** Rozvinutá silniční, železniční a říční doprava dle terénních podmínek.
7 **Asijsko-africký.** Smíšené dopravní sítě, nerozvinuté vinou slabé ekonomiky.

Podstatné na této mapě je, že nejen v méně rozvinutém Rusku, ale i v ekonomicky srovnatelně rozvinuté Severní Americe má dosud velký význam nákladní vlak. Podobně v Japonsku má velký význam osobní železniční doprava. **Není tedy důvod nevěřit, že v Evropě by kolejová doprava nemohla mít stejný význam.** Podstata posunu tkví ve správném rozhodování, samozřejmě v reálných fyzicko-geografických a socioekonomických podmínkách.

[47] Drobík, M., 2010; Brinke, J., 1999.

Jak na to?

V úvodu jsme představili opatření národní i evropské dopravní politiky, která mají představovat efektivní cestu ke konkurenceschopnému dopravnímu systému, ke zvýšení mobility, k odstranění největších překážek, k podpoře růstu a zaměstnanosti a ke snížení závislosti na ropě. Řada z nich se již dostává do života. Jisté je, že univerzální jednoduchý recept na položené otázky neexistuje a že řešení má velmi komplexní podobu.

Mimořádně důležitá je však změna myšlení jak u všech tvůrců rozhodnutí, tak u široké veřejnosti. Všichni musíme zapomenout na to, že ropa ještě někdy bude levná, a zařídit se podle toho. Podstatná část opatření se nebude dostávat do života jen skrze dobré vládnutí, ale i skrze celoživotní výchovu, která sama dobré vládnutí podmiňuje.

Obecnou podmínkou pro vytvoření systému dopravy, který bude efektivní, a přitom udržitelný, je reforma (tj. obnova) politického systému odříznutím politického sektoru od lobbistů a soukromých peněz a posilování prvků subsidiarity, přímé demokracie a občanské iniciativy. Je nezbytný návrat k hodnotám, na nichž euroamerická civilizace vznikla.

Opatření k posilování nesilniční dopravy musejí jít ruku v ruce s opatřeními k oslabování silniční dopravy. Komplex opatření by měl zahrnovat tyto položky:

1. Vzdělávat veřejnost a nositele ekonomických a politických rozhodnutí o budoucím vývoji (nejen) v dopravě. Pouze osoby dostatečně poučené o realitě jsou schopny rozhodovat se relevantně – tak, aby investice a personální rozhodnutí následující po jejich rozhodnutí nepřišla vniveč. Změny ve struktuře dopravy budou vyžadovat nejen investice, ale i personální změny. Je třeba počítat jako s běžným jevem s tím, že konjunktura je jen krátkým obdobím ekonomického cyklu a že bude existovat socioekonomická otázka, jak snížit počty zaměstnanců firem. Například v silniční dopravě je 100 000–250 000 zaměstnanců, kteří jsou nyní nevytíženi, takže by jich stačila polovina; stejně tak osoby zaměstnané v automotive průmyslu atd.

2. Zřídit (obnovit) institucionalizovanou státní expertizu toho, zda veřejná správa neprodukuje neefektivní, neúčinné koncepty a projekty, které jsou v rozporu s obecnými principy dobré veřejné správy a/nebo s potřebami popsanými v politikách (mj. zde citovanými). **Na všech ministerstvech zřídit (obnovit) svodné, průřezové odbory,** akceptující realitu v celé její šíři. Dnešní politiky jsou tolik nekoncepční právě proto, že svodné odbory neexistují anebo jsou velmi slabé.

3. Uzákonit do deseti let povinnost zpracovat městský plán mobility pro všechna města nad 25 000 obyvatel. Veškeré druhy dopravy (včetně automobilové) si nekonkurují, ale vzájemně se doplňují a vyvažují – spolupracují! Každý druh dopravy je na určitou vzdálenost efektivní a to i v přepočtu na vynaložené zdroje (ať už vlastní, nebo veřejné). Elektromobilizace život ve městech nezachrání. Dvoustopá motorová vozidla zabírají především prostor, až pak je dnes problém s exhalacemi a dalšími dopady, jako je například hluk (který např. zčásti zůstane i s elektromobily). Kupříkladu cyklistická doprava v Kodani má mít v roce 2020 až 50% podíl na celkové přepravní práci (dnes má 50% podíl pouze centrální Kodaň, celek má 39%). To opravdu zahýbe nejen s investicemi do údržby nebo budování městské infrastruktury, ale odrazí se to na investičních možnostech do jiných odvětví. To je dopravní a ekonomická budoucnost evropských měst (nejen velkých, naopak – především těch středně velkých a menších). Jednoznačná podpora šetrných druhů dopravy je na pořadu dne. Samozřejmě se využívají možnosti car-sharingu, car-poolingu, propojování a spolupráce s dalšími druhy dopravy atd. Právě Kodaň se každý rok pere o první příčku s dalšími městy, ve kterých se nejlépe žije. Ne náhodou mají právě tato města vysoký podíl bezmotorové dopravy.

4. Vyčlenit v územních plánech prostory a ve veřejných rozpočtech finance pro nesilniční dopravu, ale i pro parkoviště automobilů u stanic kolejové dopravy a veřejná překladiště nákladní dopravy (citylogistiku, tj. organizaci přísunu, překládky a distribuce zboží na každém úseku trasy tím nejvhodnějším druhem dopravy – dopravu indukuje spotřeba a k místům spotřeby se nelze železnicí dostat). Územní plánování musí podporovat snižování dopravních potřeb. Čistá doprava bude v některých místech náročnější na investice a prostor: u stanic kolejové dopravy bude zapotřebí více parkovišť, míst pro krátkodobé zastavení pro vystoupení spolujezdců a více krytých stojanů pro kola (Park & Ride, Kiss & Ride a Bike & Ride – např. je třeba udržet drážní plochy pro P+R). Stojany, bezpečné cyklopruhy a pěší trasy budou v sídlech a aglomeracích zapotřebí celoplošně.

Cyklodoprava, v kombinaci s veřejnou a pěší dopravou, se musí stát integrální, běžnou součástí mobility, a to za malé investiční a provozní náklady – starosta obce si pod drobnohledem voličů nedovolí plýtvat veřejnými prostředky na naddimenzované stavby. Nehledě na to, že cyklodoprava je přirozeným a užitečným pohybem, kterého při současném životním stylu není nazbyt.

Části měst či celé městské aglomerace jsou dnes postupně zřizovány a uzpůsobovány monofunkčnímu využití, plýtvá se energiemi, časem, opotřebovává se současná infrastruktura, přibývá zbytné mobility, dopravní

tepny a žíly měst jsou zbytečně zahlcovány. Z tohoto důvodu je třeba odborně zasahovat i do výstavby soukromých areálů a předem redukovat možné negativní vlivy na život v místě i v okolí. I sídelní předměstskou kaši lze dopravně lépe urbanizovat, než se tomu děje dnes: je zapotřebí preferovat menší drobnější nákupní a obchodní možnosti, dopravu pěšky na krátké vzdálenosti, na kole na krátké a středně dlouhé vzdálenosti + přibližování se k veřejné dopravě, vysokorychlostní propojky s vyššími urbanizovanými celky apod. Klíč k řešení tkví v tom, co se dovolí při výstavbě developerům. Absence regulačních plánů při procesu územního plánování a následné výstavby se dnes ukazuje jako destruktivní pro místní, městské i národní rozpočty. Nekoordinovanost a investování bez souvislostí nás v důsledku stojí až několikrát více nejen finančních prostředků, ale také veřejného prostoru, jelikož se jedno přilepuje k druhému, na život mezi dopravní infrastrukturou již nezbývá prostor, takže je třeba budovat nová umělá monofunkční oddechová místa, kam se je třeba opět hromadně dopravit – doprava přibývá, mobilita se dále komplikuje… Městské části a jednotlivé územní celky by měly být co nejvíce nezávislé na okolí.

5. Zachovat stávající úroveň spotřební daně v kombinaci se zaváděním plošného mýtného. Spotřební daň by měla do doby rozšíření nových pohonů dopravy, na které ji nebude možné uplatnit, zůstat alespoň u některých kategorií silničních vozidel (osobní vozidla, lehká nákladní vozidla) nejdůležitějším nástrojem zpoplatnění uživatelů silniční infrastruktury. Na druhou stranu by však neměla být spotřební daň do budoucna zásadním způsobem zvyšována s cílem získání dodatečných peněžních prostředků do sektoru dopravy. Tuto roli by měly převzít přímé poplatky za použití konkrétních úseků dopravní infrastruktury. Výše spotřební daně by měla být omezena minimální hranicí, danou platnou legislativou EU. Spotřební daň z nafty a benzínu by měla být postupně sladěna v jednotlivých státech EU. Odlišné ceny PHM v jednotlivých členských zemích mají zásadní negativní vliv na fungování jednotného trhu a na fiskální příjmy států. Vzhledem k tomu, že spalováním nafty vznikají stejně negativní účinky jako spálením benzínu, měla by být i úroveň spotřební daně pro oba typy paliva stejná.[48]

6. Silniční mýtné patří mezi hlavní opatření, která mohou omezit znečištění a hluk.[49] Mělo by se směřovat k plnému uplatňování zásad „uživatel platí" a „znečišťovatel platí" a k zapojení soukromého sektoru do odstraňování deformací, vytváření zisků ve prospěch vlastníka (správce) infrastruktury a zabezpečení financování budoucích investic do dopravy.[50] Zásadním

[48] Bartheldi, A., 2009.
[49] Hnutí DUHA, 2005.
[50] Bílá kniha „Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje", 2012.

nástrojem pro ovlivnění chování uživatelů v silniční dopravě by měl být poplatek za použití silnic a dálnic, lineárně závislý na ujeté vzdálenosti. Fakticky jde o přirážku za hmotnost vozidla ke zpoplatnění prostřednictvím spotřební daně, které hmotnost vozidla zohledňuje nedostatečně. Výše poplatku by měla být nastavena tak, aby jeho úroveň byla těsně pod průměrnými náklady na údržbu a opravu silniční infrastruktury podle hmotnosti vozidla. To by ve svém důsledku znamenalo významné zvýšení poplatku pro těžká nákladní vozidla, která mají zcela zásadní vliv na opotřebení silniční infrastruktury.[51]

- Zavedením elektronického mýtného i pro nákladní vozidla do 12 tun a pro osobní automobily může být i přes relativně malý poplatek dosaženo pozitivních efektů v podobě snížení dopravy na úsecích s vysokou úrovní kongesce, snížení počtu dopravních nehod, změny chování směrem k vyššímu využívaní veřejné dopravy atd.
- Úspěch systému vyžaduje jeho vhodné konkrétní řešení po stránce technické, administrativní i uživatelské přívětivosti (což ovšem neznamená množstevní slevy, které jsou v případě potlačovaného druhu dopravy kontraproduktivní, a tedy neobhajitelné).
- Mýtné by se mělo vztahovat na celou silniční síť nebo na její co největší část – nejen na vybrané úseky. Mýtné omezené pouze na hlavní dálnice a rychlostní silnice znamená riziko, že se doprava částečně pouze přesune jinam. Mezní náklady poškozování silniční infrastruktury těžkými nákladními vozidly i poškozování životního prostředí jsou výrazně nižší u dálnic a rychlostních silnic než u ostatních komunikací – protože jsou pro jejich průjezd lépe uzpůsobené a zpravidla neprocházejí obcemi a městy.
- Je třeba zpoplatnit veškeré nákladní automobily přinejmenším od doby, kdy se bude zpoplatnění vztahovat na celou síť.[52]
- Sazby mýtného by měly být diferencovány podle čtyř faktorů – místa, času, emisní charakteristiky a hmotnosti vozidla. Diferenciace umožní usměrňování dopravních proudů (předcházení kongescím) a částečnou internalizaci externích nákladů (rozdíly ekologických škod nebo poškození infrastruktury, a tedy i mezních společenských nákladů mohou být v různých situacích větší než o řád). Dále by takové řešení pomohlo regulaci dopravy ve městech a případně na dalších citlivých místech.[53]
- Část výnosů by měla být využita na financování železniční a kombinované dopravy, tj. k podpoře přesunu dopravy ze silnic na dráhy. Účinnost mýtného se samozřejmě posílí, pokud část vybraných prostředků

[51, 52, 53] Bartheldi, A., 2009.

bude investována do kvalitní nabídky lepších, šetrnějších řešení pro uživatele dopravy: především železnice a kombinované dopravy. Např. Švýcarsko stanovilo přímo ústavním článkem (čl. 196), že k ochraně alpských regionů má být doprava převedena na železnici. Pro financování železničních projektů přitom může Rada konfederace použít až dvě třetiny výnosu mýtného. Další až čtvrtinu nákladů může pokrýt z výnosů spotřební daně z minerálních paliv.[54] Výsledky dopravních analýz potvrdily účelnost přerozdělení části vybraných prostředků do těch druhů dopravy, které mají vyšší celospolečenskou efektivitu (menší negativní vliv na okolní prostředí). Proto není nutné alokovat investiční prostředky do jednotlivých druhů dopravy přesně podle toho, od kterého druhu dopravy byly získány. Ani prostředky na údržbu a rozvoj silniční a železniční dopravy není nutné přidělovat přesně podle jednotkových nákladů na 1 km a celkové délky dané infrastruktury. Investiční prostředky do jednotlivých druhů dopravy musejí být alokovány na základě detailní analýzy dopravní situace, záměrů politik (strategií), očekávaného vývoje v mezinárodní přepravě, očekávaného vývoje světové ekonomiky a samozřejmě na základě analýzy nákladů a přínosů konkrétních projektů.

7. Důslednější kontrola a vymáhání dodržování povinností. V celé Evropě představuje výrazný problém přetěžování vozidel, což má za následek poškozování komunikací, ale i zvýšenou spotřebu paliv a vyšší emise znečišťujících látek. Například výzkum ve Švédsku ukázal, že 93 % nákladních vozidel bylo přetíženo. Proto je nezbytná systematická, důsledná kontrola, jak provozovatelé a řidiči kamionů dodržují stanovené povinnosti.[55]

8. Zavádění poplatků za vjezd vozidla ve velkých městech. Významné celospolečenské přínosy by byly dosaženy ve velkých městech, ve kterých by byl aplikován systém zpoplatnění vjezdu automobilu do určité zóny. Dobře zvolený systém zpoplatnění vjezdu vozidla je typickým příkladem toho, jak rovné nediskriminující zpoplatnění silničních vozidel vjíždějících do centrální části města může zlepšit na jedné straně dopravní situaci ve městě (zlepšení situace pro uživatele dopravy i ostatní veřejnost), a na druhé straně může přinést požadované příjmy, které lze použít pro zatraktivnění veřejné dopravy.[56]

9. Změna struktury poplatku za použití železniční dopravní cesty („železničního mýtného“) **tak, aby zahrnoval srovnatelné položky jako silniční mýtné a aby motivoval k využití volných kapacit dráhy.** Praktickým řešením by mělo být snížení nebo zachování stávající úrovně poplatku za použití železniční dopravní cesty, aby byla jeho výše významně pod hranicí průměrných nákladů železniční infrastruktury, stejně jako je tomu na silnici. V ČR je třeba při této kalkulaci pamatovat na to, že náklady železniční

[54] Bartheldi, A., 2009.
[55] Hnutí DUHA, 2005.
[56] Bartheldi, A., 2009

infrastruktury v ČR zahrnují, na rozdíl od silnic, i odpisy. Aby bylo silniční a železniční zpoplatnění srovnatelné, nesmí docházet k duplicitnímu zahrnutí investičních výdajů státu, tj. odpisů, do poplatku za použití železniční dopravní cesty. Zvýšení poplatku na úroveň průměrných nákladů (bez odpisů) by mělo být provedeno až v době, kdy i výkonové zpoplatnění silniční dopravy bude zohledňovat úhradu nákladů infrastruktury a určitou racionální míru externích nákladů – ekonomické podmínky používání infrastruktury musejí být harmonizované. Snížení poplatku na průměrnou úroveň v původních členských státech EU by mělo podle zkušeností z těchto zemí významný pozitivní vliv na růst výkonů železniční nákladní i osobní dopravy. Důležitým faktorem pro efektivnější využívání železniční infrastruktury by mělo být zavedení motivačního systému zpoplatnění železniční dopravní cesty, ve kterém by měly železniční podniky možnost získat slevu na poplatku při využívání úseků nebo denní doby s dostatečnou volnou kapacitou.[57]

10. Podpora železniční a kombinované dopravy. Zároveň s mýtným je potřeba nabídnout kvalitní alternativu – železniční a kombinovanou dopravu. Vláda by proto měla podniknout konkrétní opatření, která těmto odvětvím pomohou.

V nákladní dopravě vláda již například schválila Strategii podpory logistiky z veřejných zdrojů, která se však uplatňuje jen okrajově a de facto nekoordinovaně z iniciativy soukromoprávních subjektů, kterým stát poskytuje finanční podpory na některé jimi připravené projekty. Systémové financování kombinované dopravy však zajištěno není, neboť zákon o Státním fondu dopravní infrastruktury dnes neumožňuje financování její infrastruktury, ačkoli jde o infrastrukturu nadregionálního významu.[58]

Pozitivním trendem, na nějž je již značně našlápnuto, je překonání neefektivního státního vlastnictví na železnici: uvolnění železničního trhu soukromým investicím; železnice na sebe musejí nabalit místní autodopravce, kteří dnes bez spolupráce s jinými v tvrdém konkurenčním prostředí často bankrotují. Jako již v osobní dopravě fungují integrované dopravní systémy (typické znaky fungujících případů: přesné jízdní řády, přesná logistika), obdobu lze budovat i v nákladní dopravě. To však zajistí pouze soukromý kapitál, který je zapotřebí k tomu podnítit. Veřejná správa by měla zasahovat jen tam, kde trh selhává.

11. Ekologická daňová reforma pomůže snížit přepravní náročnost, protože zvýhodní místní dodavatele a zároveň motivuje k používání modernějších vozidel s nižší spotřebou. Princip reformy spočívá v částečném, postupném přesunu daňového zatížení. Sníží se zdanění práce – například

[57] Bartheldi, A., 2009.
[58] Hnutí DUHA, 2005.

odvody na sociální a zdravotní pojištění nebo zvětšením odečitatelné složky daně z příjmu – a rozdíl uhradí nová, přesně stejně vysoká daň ze znečištění nebo čerpání přírodních zdrojů. Důsledně se přitom dodržuje pravidlo, že na každou vybranou korunu musí připadat koruna jiné daně, která se škrtne. Příjmy státní kasy ani celková výše daní, které občané a podniky platí, se touto operací nemají zvýšit ani snížit. Zatížení jednotlivců se samozřejmě změnit může, aby bylo motivující. Operace je podle předem stanoveného harmonogramu rozložena třeba i na 20 let.

Obecně má přesun daňových nákladů trojí přínos. Za prvé motivuje ke snížení znečištění a šetrnému využívání přírodních zdrojů, za druhé zlevní práci, a tím vytvoří desítky tisíc nových pracovních míst, a za třetí přiměje společnosti k zavádění moderních technologií s nižšími vstupy energie nebo surovin. V případě dopravy může zvýšit zdanění pohonných hmot, takže začne postupně ekonomiku posouvat k využívání místních zdrojů. Přeprava na velké vzdálenosti se stane méně výhodnou. Zároveň otevře trh pro automobily s efektivnějšími motory, které mají nižší spotřebu, a tedy také způsobují nižší emise škodlivých látek. Reformu už úspěšně zahájilo Německo, Velká Británie, skandinávské země, Nizozemsko i další evropské státy.[59]

12. Harmonizace ekonomických podmínek jednotlivých druhů dopravy. Švýcarská ústava vysloveně obsahuje ustanovení, že všechny druhy dopravy jsou rovnoprávné, a podle toho se také s nimi ekonomicky zachází. Část opatření již byla naznačena výše, další částí je například odstraňování osvobození některých přeprav, například mezinárodních, od spotřební daně nebo DPH – to je jedna z hlavních příčin disharmonie mezi druhy dopravy.

13. Iniciativy Evropské unie, které mají vliv na posilování nesilniční dopravy, jež jsou uvedeny v Příloze I „Seznam iniciativ" Bílé knihy „Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje". Jde o celý komplex opatření ve všech dopravních oborech.[60]

14. Změna myšlení a postupů při plánování koncepce dopravní sítě. Nový politický cíl v dopravě, kterým je posilování nesilniční dopravy, nezapadá do dosavadního myšlení při plánování dopravní infrastruktury. Tím je následování *„business as usual"*, tj. dosavadního trendu rozvoje silniční dopravy a jeho nároků na kapacitu a rychlost infrastruktury. Mají-li být posíleny nesilniční druhy dopravy, jak ostatně požadují i poslední politické dokumenty EU[61], je třeba tomuto cíli přizpůsobit i infrastrukturu: její kapacitu i rychlost.

---

[59] Hnutí DUHA, 2005.

[60] Viz Bílá kniha: Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje. Evropská komise 2011. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:CS:PDF.

Víme-li, že železnice je schopná konkurovat silnici tehdy, když je dvakrát rychlejší než automobil, pak je tedy třeba budovat železnice dvakrát rychlejší než silnice. Víme-li, že jízda na kole ve městě je atraktivní, pokud je bezpečná a přinejmenším stejně plynulá jako jízda automobilem, pak je třeba vytvářet cyklistickou infrastrukturu umožňující bezpečnou a plynulou jízdu. Víme-li, že chodec se mezi dvěma navzájem viditelnými body rád pohybuje po co nejpřímější trajektorii, pak je třeba vytvářet co nejpřímější pěší trasy bez zbytečných zacházek a fyzických překážek. A tak dále.

Neméně důležitý je finanční rámec – poměr mezi investicemi do různých druhů dopravy. Jsou-li politické cíle zaměřeny na posilování nesilniční dopravy, pak je třeba finance investovat přednostně a velkoryse do nich, zatímco u silnic musí stačit přidělovat finance na odstranění naléhavých nedostatečností silniční sítě, jako jsou frekventované průtahy sídly a místa trpící kongescemi, protože nabízení nové kapacity a rychlosti na silnicích jde proti politickým cílům.

15. Změna myšlení a postupů při přípravě jednotlivých dopravních staveb. Příprava novostaveb, zejména těch velkých, je dnes neefektivní a donekonečna se protahuje. Příčin je celý konglomerát, který lze označit jako neakceptace řady skutečností ze strany (nejen) resortu dopravy. Úřady a politici často neakceptují zejména to, že:

1. právo je vymahatelné;
2. předpisy EU nelze obejít;
3. veřejnost má právo účastnit se přípravy záměrů;
4. veřejná správa je služba veřejnosti;
5. právní předpisy, odborné znalosti o území a s nimi i míra ochrany různých konkrétních ploch území a aktérů se mění v čase;
6. využití území, aktéři v území a znalosti aktérů se mění v čase.

Neschopnost veřejné správy ustoupit z historických řešení plánovaných tras je jednou z nejvýznamnějších brzd přípravy infrastruktury v ČR a tato nedostatečnost tkví v územním plánování. Překážkou není realita území a právního prostředí samotná, ale to, že realita není akceptována a podle toho s ní není nakládáno. Ministerstvo dopravy může ovlivnit pouze aktivity ve své kompetenci, avšak ty jsou zásadní, neboť právě ony stojí na začátku územního plánování národně významných tras. Změní-li se přístup Ministerstva dopravy z ignoračně-direktivního na vstřícně-participační, nastane pozitivní průlom i na úrovni územního plánování v krajích. Nový přístup bude úspěšný, akceptuje-li reálné území s jeho obyvateli a různými zákonem chráněnými plochami, právní prostředí atd. Takový úkol však není práce

[61] Zejména Bílá kniha „Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje", 2012.

(jenom) pro inženýry, ale pro tým složený z mediátora, geografa, specialistů na hluk, ovzduší a pozemkové úpravy, projektanta a dle potřeby i dalších profesí. Proces projednání s veřejností by měl trvat 2 až 4 roky (např. ve Francii trvá 3 roky) a lze jej provádět na bázi procesu strategického posouzení (SEA) dle platného zákona.

Modelový případ: šance pro Prahu

Samozřejmě že existují zahraniční vzory, na které můžeme odkazovat jako na inspiraci, a lze přicházet i s vlastními nápady. Náročné je inovativní kroky prosadit oproti *„business as usual"* a zavést do praxe. Vývoj po roce 1989 však ukazuje, že to jde dělat, a to i dobře.

Jako dobře fungující se ukazují impulzy přicházející „shůry" – kritické situace jako povodně v Praze v roce 2002, které způsobily kolaps metra a povrchové dopravy v pobřežních částech města. Během historicky krátké doby několika dnů na ně veřejná správa a dopravci (s pomocí kolegů z jiných částí republiky) dokázali reagovat direktivním omezením automobilové dopravy, provozem autobusů ve vyhrazených jízdních pruzích na severojižní magistrále, posílením tramvají a vznikem vnitroměstských železničních linek nahrazujících metro.

Některé pozitivní prvky provizorního uspořádání dopravy po odstranění povodňových škod nezanikly: vnitroměstské vlaky na pár let zase ubyly, ale dnes jezdí opět a s novými soupravami, vyhrazené pruhy pro autobusy sice ztratily opodstatnění na magistrále, ale cíleně se objevují na jiných frekventovaných ulicích a povodněmi postižená čtvrť Karlín dostala zklidněnou organizaci dopravy, v roce 2012 doplněnou o obousměrný provoz cyklistů v jednosměrkách.

Tato studie popisuje kritickou situaci, která ale není okamžitá v čase: ropný vrchol. Zkusme si představit, že dopady ropného vrcholu jsou okamžité a ropa je nedostatková. Taková situace již ve 20. století nastala, ale v době, kdy automobilismus byl ještě málo rozvinutý: v době okupace a 2. světové války. Okupace přinesla okamžitou změnu strany jízdy z levé na pravou, nedostatek pohonných hmot vedl k pohonu aut na dřevoplyn a pro vojenská vozidla se ropa syntetizovala z uhlí. **Co by se v takovém případě dalo udělat s dopravou v Praze – rychle, skoro ze dne na den?**

1. Zavést vnitroměstské vlakové linky na všech tratích až do výše jejich kapacity, zřídit jednoduché (provizorní) vlakové zastávky na místech křížení s ostatní MHD.
2. Zkrátit intervaly MHD, zejména mimo špičku.

3. Vyhradit jízdní pruhy pro autobusy na vícepruhových silnicích a v tunelech, protože ty by byly náhle naddimenzované; zřídit další rychlé autobusové linky na městském okruhu, např. skrz tunely Strahov a Blanka a na severojižní magistrále.
4. Vyznačit jízdní pruhy pro cyklisty na vozovkách hlavních ulic a jednosměrek, instalovat v ulicích cyklostojany.
5. Zkrátit intervaly světelné signalizace díky menší intenzitě silniční dopravy, takže cestování pěšky by bylo rychlejší.
6. Zjednodušit a zpříjemnit pěší pohyb na ulicích odstraněním některých zábradlí a zřízením více míst pro přecházení vozovek, nyní méně frekventovaných.

Není toho málo, ale ani mnoho, protože daleko delší řádka potřebných opatření vyžaduje víceletou přípravu a akumulaci investičních prostředků, kterou však při napření sil lze zvládnout v horizontu jednotlivých volebních období. Například (vše co nejlevněji a nejjednodušeji):

- výstavba tramvajových a trolejbusových tratí;
- výstavba železničních zastávek;
- přestavba uličních prostorů ve prospěch neautomobilových uživatelů dopravy, včetně zajištění bezbariérovosti a přímých přístupů ke stanicím veřejné dopravy;
- zavádění neropných pohonů autobusů a nákladních vozidel komunálních podniků a vozidel distribuce zboží;
- reorganizace výroby a distribuce elektřiny (nejen pro dopravu) ve prospěch decentralizovaných chytrých sítí, výstavba vlastních energetických zdrojů dopravců;
- rozvoj integrovaného dopravního systému na celé území Prahy a Středočeského kraje po vzoru Jihomoravského kraje;
- zavádění citylogistiky s veřejnými logistickými centry a distribucí zboží environmentálně příznivějšími nákladními vozidly;
- podpora rozvoje car-sharingu a bike-sharingu (sdílení automobilů a bicyklů), které mohou být organizačně (institucionálně) a tarifně propojeny s veřejnou dopravou;

  atd.

Použitá literatura

Bartheldi, Aleš. Spravedlivé zpoplatnění silniční a železniční dopravy. *Vědeckotechnický sborník ČD* [online]. 2009, č. 27 [cit. 2012-07-29]. Dostupné z: http://www.dopravnifederace.cz/_files/file/Spravedlive%20zpoplatneni.pdf.

Brinke, Josef. Úvod do geografie dopravy. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1999. ISBN 80-718-4923-5.

Beneš, Ivan a Filip VRLÍK. *Úvaha nad energetickou politikou ČR a Německa*. [online]. 2012 [cit. 2012-06-14]. Dostupné z: http://energetika.tzb-info.cz/energeticka-politika/8217-uvaha-nad-energetickou-politikou-cr-a-nemecka#zdroj1.

De Decker, Kris. Mají budoucnost auta na dřevoplyn? *Energy Bulletin* [online]. 2010 [cit. 2012-10-19]. Dostupné z: http://www.energybulletin.cz/?q=clanek/maji-budoucnost-auta-na-drevoplyn.

Dolejší, Karel. Město jako farma – příprava na ropný zlom? *Econnect zpravodajství* [online]. 2006 [cit. 2012-06-15]. Dostupné z: http://econnect.ecn.cz/index.stm?apc=zkvx1--&x=1909899.

Dolejší, Karel. Jak dál po ropném zlomu? Aneb právo na vlastní, na ropě nezávislý příběh. *Ekolist* [online]. 2012. [cit. 2012-06-15]. Dostupné z: http://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/karel-dolejsi-jak-dal-po-ropnem-zlomu-aneb-pravo-na-vlastni-na-rope-nezavisly-pribeh.

Dopravní politika České republiky pro léta 2005–2013: Aktualizace 2011. Praha: Ministerstvo dopravy, 2011. 63 s.

Dopravní sektorové strategie. Praha: CDV, PriceWaterhouseCoopers, 2009. 154 s. Dostupné z: http://atelier.ecn.cz/OPD/Sektorove-strategie_final.pdf.

Drahotský, Ivo; Nagyová, Jana. *Náklady infrastruktury a stupeň jejich úhrady jednotlivými typy vozidel.* Doprava. Praha: 1999, 1.

Drobík, Milan. *Geografie dopravy. Úvod do studia*. Ppt prezentace. Ostrava: Ostravská univerzita. 2010.

Future Transport Fuels: Report of the European Expert Group on Future Transport Fuels. 2011.

Hnutí DUHA. *Slepá ulice: Politika dálkové přepravy zboží, její ekonomické souvislosti, ekologické důsledky a možná řešení* [online]. Brno/Praha, 2005 [cit. 2012-07-29]. Dostupné z: http://www.hnutiduha.cz/sites/default/files/publikace/typo3/Slepa_ulice_preprava_kamiony.pdf.

Kdy dojde ropa? WWW.ELEKTROMOBILY.ORG. [online]. 2008 [cit. 2012-06-15]. Dostupné z: http://www.elektromobily.org/wiki/Kdy_dojde_ropa%3F.

Konrad, Tom. The End of Elastic Oil. *Forbes* [online]. 2012. [cit. 2012-06-15]. Dostupné z: http://www.forbes.com/sites/tomkonrad/2012/01/26/the-end-of-elastic-oil/.

Kurfürst, Petr. Jak dálnice (ne)prospívají regionálnímu rozvoji. *Český a Slovenský dopravní klub* [online]. 2006 [cit. 2011-07-20]. Dostupné z: http://dopravniklub.ecn.cz/texty_dalnice.shtml.

Návrh státního závěrečného účtu České republiky 2010. Praha: Ministerstvo financí, 2011. Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu.

Ouředníček, Martin, et al. *Suburbanizace.cz*. Praha: PřF UK, 2008. 96 s.

Pick, Vladimír. Doprava po ropě: Což třeba uhlí? Vyrábět z uhlí pohonné hmoty se vyplatí. *Busportál* [online]. 2008. [cit. 2012-06-15]. Dostupné z: http://www.busportal.cz/modules.php?name=article&sid=5686.

Pohl, Jiří. SIEMENS. Čeští konstruktéři při vývoji vysokorychlostních železničních vozidel. Prezentace na konferenci Vysokorychlostní železnice, 19. 5. 2011 v Senátu Parlamentu ČR.

Robeš, Martin. *Ekologická fiskálně neutrální daňová reforma v dopravě, její vliv na státní rozpočet a další efekty* [online]. Brno: Centrum životního prostředí Univerzity Karlovy, 2003 [cit. 2011-07-20]. Dostupné z: www.czp.cuni.cz/ekoreforma/Alt_rozpocet/Robeš-StudieEDR.doc.

Rodrigue, J.-P., et al. *The Geography of Transport Systems.*

Rodrigue, J.-P., C. Comtois and B. Slack. *The Geography of Transport Systems.* Second Edition, New York: Routledge, 2009.

Ropný vrchol. In: *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2012 [cit. 2012-07-29]. Dostupné z: http://cs.wikipedia.org/wiki/Ropný_vrchol.

Strategie dopravy jako nevyhnutelná součást rozvoje České republiky do roku 2025: „Superstrategie – green paper". Praha : Ministerstvo dopravy, 2011. 29 s., 10 s. příloh.

Územní agenda EU 2020: K inteligentní a udržitelné Evropě rozmanitých regionů podporující začlenění [online]. Brusel: European Commission, 2011 [cit. 2011-07-20]. Dostupné z: http://www.mmr.cz/Uzemni-agenda-EU/Uzemni-agenda-Evropske-unie-2020.

Vail, Jeff. Proč volný trh selhává při inovacích v oblasti využití obnovitelných zdrojů energie? *Oil Peak – Zlom ropy* [online]. 2007 [cit. 2012-06-15]. Dostupné z: http://zlomropy.blogspot.cz/2007/03/pro-voln-trh-selhv-pi-inovacch-v.html.

White Paper on transport: Roadmap to a single European transport area – Towards a competitive and resource-efficient transport system [online]. Brusel: European Commission, 2011 [cit. 2011-07-21]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/transport/strategies/2011_white_paper_en.htm. ISBN 978-92-79-18270-9.

Zeman, Jan. Dusí nás smog a silniční doprava. *Haló noviny*. 2011-11-23.

Seznam zkratek

BESIP	bezpečnost silničního provozu
ČR	Česká republika
EIA	Environmental Impact Assessment (posouzení vlivů záměru na životní prostředí)
ERDF	Evropský fond pro regionální rozvoj
ERTMS	European Rail Traffic Management System (evropský systém řízení železniční dopravy)
EU	Evropská unie
GEPARDI	Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury
GNSS	Global Navigation Satellite System
HDP	hrubý domácí produkt
ITS	Intelligent Transport System (inteligentní řízení silniční dopravy)
MD	Ministerstvo dopravy
MKA	multikriteriální analýza (metoda určení priorit s použitím kritérií s váhami)
LNG	Liquified Natural Gas (zkapalněný zemní plyn)
LPG	Liquified Petroleum Gas (zkapalněný propan-butan)
LRIT	Long Range Identification and Tracking (mezinárodní systém lokalizace lodí na dálkových námořních plavbách)
NAIADES	Navigation and Inland Waterway Action and Development in Europe
OSN	Organizace spojených národů
OECD	Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj
RIS	River Information System (říční informační systém)
SEA	Strategic Environmental Assessment (strategické posouzení vlivů koncepce na životní prostředí)
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SeStra	Dopravní sektorové strategie (dokument MD)
SŽDC	Správa železniční dopravní cesty, s. o. (spravuje železniční síť v majetku ČR)
TEN-T	Trans-European Transport Networks (Transevropská dopravní síť)

4. Zemědělství a krajina

Martin Střelec, Jiří Urban

Zemědělská činnost a činnost souvisejících oborů je provozována na velké ploše území ČR s využitím půdy, vody a dalších zdrojů, a proto má přímý vliv na životní prostředí. Zemědělská prvovýroba i související obory jsou významně ovlivňovány vnějšími vlivy, včetně měnícího se klimatu, ale zároveň mají potenciál pro ochranu životního prostředí, zachování biodiverzity, řízení vody v krajině a produkci obnovitelných zdrojů energie. Postupem času nabyla vazba zemědělství s životním prostředím zásadního významu, např. díky agroenvironmentálním programům, které poskytují zemědělcům podpory z veřejných zdrojů. Je oprávněně vyžadováno, aby zemědělci, kteří tuto podporu získávají, plnili podmínky ve vztahu ke správné zemědělské praxi a ochraně životního prostředí, včetně přírodních zdrojů (první pilíř Společné zemědělské politiky EU (SZP) – *cross compliance*), navíc se zemědělci mohou přihlásit k dobrovolným nadstandardním programům, které jsou financovány nad rámec základních přímých plateb (například ekologické zemědělství).

Je nepochybné, že zemědělství v širším slova smyslu bude ještě více provázáno s životním prostředím, zejména ve smyslu národních, evropských a případně i světových politik. Je třeba zabývat se otázkami, jaké to bude mít dopady pro české zemědělství a na co má být položen důraz v České republice i mimo ni a na které aspekty, politiky a opatření je třeba se nejvíce zaměřit. Diskuze na toto téma a zodpovězení těchto, ale i dalších otázek je nezbytné pro optimalizaci směřování českého zemědělství.

I. Stav zemědělství v ČR zejména ve vztahu k životnímu prostředí a krajině

V poslední době byl stav českého zemědělství několikrát zevrubně analyzován, a to zejména v souvislosti se vstupem ČR do EU, při přípravě nové dotační politiky, Programu rozvoje venkova a reformy Společné zemědělské politiky EU. Pro potřeby této úvodní studie citujeme informace zejména z Vize českého zemědělství po roce 2010 a podkladových materiálů k ní a ze studie ÚZEI Praha – Doucha a kol.: České zemědělství – pět let po vstupu do EU. Tyto analýzy však nejsou dosud dostatečně využívány pro komplexní strategické plánování.

Zemědělství je v České republice konsolidovaným oborem, který hraje z národohospodářského hlediska ve státě menší ekonomickou úlohu, než je tomu v ostatních nových členských zemích EU a v zemích východní Evropy. Podíl zemědělství (včetně lesnictví a rybolovu) na celkovém HDP ČR je jen 2,37 %, s tím, že v těchto oborech pracují cca 3 % práceschopného obyvatelstva. Průměrná velikost zemědělského podniku je v ČR 144 ha.

Zemědělství a související obory (potravinářství, vodní a lesní hospodářství ad.) mají ale stále zásadní význam pro zajištění potravin, stejně jako veřejných statků (péče o krajinu a ochranu životního prostředí). Zemědělství je v současné době chápáno jako multifunkční obor s velkým významem pro celou společnost s přesahy do ostatních resortů (zejména ŽP, regionálního rozvoje, obchodu a průmyslu, zdravotnictví, práce a sociálních věcí atd.).

České zemědělství a související obory prošly od roku 1989 zásadní proměnou související s adaptací na novou ekonomickou realitu. Zásadní byla pro české zemědělství příprava na vstup ČR do Evropské unie. To na jedné straně přineslo přímou konkurenci jednotného trhu, na druhé straně dotace v rámci Společné zemědělské politiky, které se však vyznačují nerovnými podmínkami pro staré a nové členské země EU.

Podíl zemědělství na celkovém HDP vykazuje klesající trend, podobně jako vývoj zaměstnanosti v zemědělském sektoru.

Začala převažovat rostlinná výroba a rozšířily se extenzivní typy hospodaření. Obecně se za posledních dvacet let snížily stavy hospodářských zvířat, ale rostla jejich užitkovost. Po vstupu ČR do EU nedošlo ke stabilizaci, ale naopak u některých hospodářských zvířat se trend poklesu ještě prohloubil. Ceny zemědělských výrobků vykazují převážně mírný růst, ale zároveň rostoucí nestabilitu, která je překážkou rozvoje hospodaření. Ceny výrobních vstupů rostou rychleji než realizační ceny prvovýrobců. Významnou roli v cenotvorbě sehrávají maloobchodní řetězce, které v případě ČR pokrývají převážnou většinu maloobchodu s potravinami (více než 65 %).

Zemědělství využívá více než polovinu celkové výměry ČR, a proto je stav životního prostředí, druhová různorodost i vzhled současné krajiny významnou měrou ovlivňován právě zemědělstvím. Roste závislost celého agrárního komplexu na neobnovitelných zdrojích (energie, živiny) a kolektivizací narušená krajinná struktura se téměř nelepší.

Cílem dalšího vývoje proto musí být dosažení multifunkčního udržitelného zemědělství, které zajistí dostatek kvalitních potravin, bude respektovat environmentální principy a bude i sociálně akceptovatelné.

Půda

Z celkem 4244 tisíc ha zemědělské půdy je cca 23 % vysoce produkčních (černozemě a hnědozemě), 47 % středně produkčních a 30 % méně produkčních. Od roku 1927 dodnes ubylo 846 tisíc ha zemědělské půdy; od roku 1950 pak představuje její úbytek 475 tisíc ha. Úbytky se v posledních 15 letech výrazně zrychlily, v současnosti je denně odnímáno 15 ha, převážně vysoce kvalitních půd. Do roku 2030 by tak činil další úbytek více než 100 tisíc ha. Tyto ztráty zejména pro nejrůznější stavební účely jsou hrozivé a nevratné. Půdy České republiky jsou vysoce ohroženy různými formami degradace. Nejvýraznější je vodní eroze: reálně je ohroženo 1780 tisíc ha. Z toho 450 tisíc ha je již silně poškozeno. Větrnou erozí je ohroženo 430 tisíc ha, poškozeno je kolem 6 tisíc ha. Rozsah vodní eroze se v posledních letech poněkud snižuje vzhledem k převádění orné půdy na travní porosty.

Na většině území je zaznamenán nárůst dalších způsobů degradace půdy. Jde především o utužování (kompakci) podorničí a spodin půdy. Jak vyplývá z textu uvedeného výše, ohroženo je až 45 % zemědělského půdního fondu a aktuálně poškozeno je kolem 450 tisíc ha, tj. přes 10 % z. p. f. Jde o proces plíživý, málo pozorovatelný, ale způsobující zhoršený vsak vody, menší akumulaci vody v půdě, a v důsledku toho zhoršené zásobování rostlin vodou, zrychlený povrchový odtok a zvýšenou erozi. Odvodnění je provedeno na celkem 1 084 tisících ha zemědělské půdy, ovšem z toho je cca 20 % zcela nefunkčních a dalších cca 45 % jen částečně funkčních.

Dalším pozvolným degradačním procesem je acidifikace (okyselování), jež se zvolna projevuje na většině půd (vyjma vápnitých, kterých je málo). Snižování obsahu organické hmoty (humusu) v půdě je způsobováno jejím dlouhodobým nedostatečným doplňováním z důvodů poklesu stavu skotu a jeho vazbě na pěstování pícnin na orné půdě. Další příčinou snižování organické hmoty je především eroze.

Znečišťování a kontaminace půdy je především lokální problém způsobený haváriemi, záplavami či špatným hospodařením. Znečišťování půdy ovšem druhotně vede ke snižování kvality vod a v tomto smyslu již problém přestává mít pouze lokální charakter.

Všechny typy degradace půdy jsou navzájem spjaté a souvisejí spolu; převažující typ degradace podmiňuje vznik dalších. Společným důsledkem všech typů je zhoršená infiltrace vody do půdy, snížená retence vody v půdě, urychlení povrchového odtoku a eroze, ztráta půdní struktury a v konečném důsledku postupné snižování přirozeného produkčního potenciálu půdy. To je zatím eliminováno zejména zvýšenými dávkami hnojiv, což ovšem produkci zdražuje a půdu dále ohrožuje.

Jedním ze specifik ČR a možných dalších příčin ohrožení půdy je skutečnost, že přes 80 % zemědělců hospodaří na pronajaté půdě a krátkodobé smluvní vztahy (5 let) mohou mít negativní vliv na vztah hospodáře k půdě a krajině.

Nevyřešena zůstává situace u zemědělské půdy, na které bylo před vstupem do EU z ekonomických důvodů ukončeno hospodaření a na níž dochází k degradaci rostlinných společenstev a postupnému zarůstání náletovými dřevinami. Evidovaná obhospodařovaná zemědělská půda v LPIS je k 30. 6. 2009 celkem 3526 tisíc ha, což je o 718 tisíc ha nižší výměra než u celkově evidované zemědělské půdy. U takto opuštěné zemědělské půdy jsou v rámci ČR patrné významné regionální rozdíly.

Voda

Spotřeba vody v zemědělství mírně stoupá a v budoucnosti bude třeba zajistit dostatečné množství nezávadné závlahové vody, případně její zvýšené spotřebě předejít navíc i jinými způsoby (např. změnou skladby pěstovaných plodin). S postupnými projevy klimatické změny se i v ČR dají očekávat vyšší nároky zemědělství na závlahovou vodu.

Zemědělská produkce a s ní spojené užívání hnojiv mohou mít vliv jednak na jakost vody (obsah dusíkatých látek ve vodě a s ním související mikrobiální aktivita), ale také na zanášení vodních útvarů sedimenty plaveného půdního odnosu. Od počátku 90. let 20. století došlo k výraznému zlepšení stavu kvality vod, nicméně stále je většina našich povrchových vod klasifikována stupněm II – mírně znečištěná voda. Vývoj jakosti povrchových vod ve sledovaných profilech má od roku 2004 poměrně stabilní průběh, v některých případech je patrné další mírné zlepšení. Dá se odhadovat, že jde mimo jiné o pozitivní vliv zatravňování erozně ohrožené orné půdy.

Přestože množství plavenin v tocích v posledních letech klesá, zůstává zanášení vodních útvarů sedimenty vážným problémem – snížení průtoku v tocích zvyšuje riziko povodňových škod; náročnost a náklady na odtěžení, detoxikaci a uložení těchto sedimentů jsou v případě větších vodních ploch značné.

Spotřeba minerálních (průmyslových) hnojiv od roku 2000 opět mírně stoupá; v případě dusíkatých hnojiv již téměř dostihla průměrnou spotřebu před rokem 1990, nicméně spotřeba draslíkových ani fosforečných hnojiv této úrovně dosud nedosáhla (v současnosti činí cca 18, resp. 21 % jejich dřívější spotřeby). Zde se jako pozitivní faktor uplatňuje například rychlý rozvoj ekologického zemědělství, které nepoužívá průmyslová hnojiva.

Rozloha oblastí zranitelných dusíkem (ZOD) je od roku 2007 1756,7 tisíc ha z. p. (49,8 % z. p.) podle LPIS. Očekává se, že nové opatření GAEC (zachování pásu nehnojené půdy o šíři nejméně 3 metry od útvaru

povrchových vod), platné od roku 2012, dále sníží eutrofizaci povrchových vod. Při zachování stávajícího trendu agroenvironmentální politiky můžeme v příštích dvaceti letech očekávat další zlepšování jakosti vod a při posílení nástrojů prosazujících povinnost protierozních opatření na ohrožených plochách i významné snížení zanášení vodních útvarů půdními sedimenty.

Příroda a krajina (včetně využití půdy)

Odhadovaná plocha cenných biotopů na zemědělské půdě z hlediska druhové různorodosti je v ČR asi 556 tisíc ha, z toho přibližně 369 tisíc ha se nalézá ve zvláště chráněných územích a v rámci soustavy Natura 2000, zbylých 187 tisíc ha leží mimo ně (v tzv. volné krajině). Téměř všechna zemědělská půda ve zvláště chráněných územích se nachází pod některým z programů zaměřených na ochranu a/nebo zlepšení biodiverzity (AEO, PPK). Takto chráněná rozloha je dlouhodobě stabilní; na části ploch však pomalu postupuje degradace rostlinných společenstev (úbytek počtu druhů), na které jsou přímo vázány především herbivorní druhy hmyzu, a tím nepřímo i jejich predátoři. Důvody jsou buď zvyšující se intenzita hospodaření, nebo naopak nedostatek managementu. Výzkumy však prokázaly na příkladu ekologických vinic přímou závislost mezi počty druhů hmyzu a omezením aplikace chemických přípravků na ochranu rostlin.

Jako vhodný signifikantní indikátor vlivu zemědělství na biodiverzitu se jeví dobře zdokumentované stavy **druhů ptactva** vázaných na zemědělství. Ty v ČR vytrvale klesají, přičemž čím více je druh vázán na zemědělskou půdu, tím je trend vývoje jeho početnosti negativnější. Jak ukazuje tzv. indikátor ptáků zemědělské krajiny, početnost polních ptáků se v ČR k roku 2008 snížila na 76 % stavu v roce 1982. Rapidní pokles intenzity zemědělství po roce 1990 se projevil pouze v krátkodobém zlepšení stavu populací některých druhů (např. strnad luční). Dlouhodobý vývoj se nezměnil, pouze se snížila rychlost jejich úbytku, a to zejména u druhů méně striktně vázaných na zemědělskou půdu. Úbytek polních ptáků v ČR lze přičítat intenzifikaci zemědělství i změnám systému hospodaření (např. odklon od jařin k ozimům) a v posledních letech též zarůstání krajiny na zemědělsky neobhospodařovaných pozemcích. Mezi ubývajícími ptačími druhy zemědělské krajiny jsou nám obecně známy např. čejka chocholatá, koroptev polní, vrabec polní, chocholouš obecný, skřivan polní nebo vlaštovka obecná.

Rovněž zajíc polní, jako zástupce vyšších savců vázaných na zemědělskou krajinu, zaznamenává v současnosti mírný pokles. Sčítaný jarní kmenový stav je dlouhodobě okolo 30 % pod normovaným stavem (470 tisíc ks), který byl naposledy dosažen na počátku devadesátých let.

Ve srovnání se západoevropskými zeměmi relativně nízká spotřeba pesticidů v ČR nevyvažuje dostatečně úbytek druhů bezobratlých živočichů i obratlovců, který je zřejmě posilován postupující intenzifikací zemědělství – u bezobratlých živočichů především sklizní rozlehlých homogenních ploch ve stejnou dobu a u obratlovců úbytkem přirozených úkrytů (meze, remízky, solitérní dřeviny apod.) i úbytkem potravních zdrojů (absence dříve hojných druhů plevelů, v některých oblastech úbytek orné půdy).

Zemědělství má velkou šanci stát se (zejména díky agroenvironmentálním opatřením) účinným nástrojem ochrany přírody. V současné době patrný pokles některých druhů rostlin a většiny živočichů vázaných na zemědělskou půdu je sice dosud mírný, ale některé druhy už z České republiky vymizely (např. mandelík hajní či žluťásek barvoměnný) nebo jsou na pokraji vyhynutí (např. drop velký, sysel obecný, okáč skalní či hnědásek osikový a z cévnatých rostlin např. dříve hojný tořič čmelákovitý a další druhy vstavačovitých). Při uvážlivém a včasném jednání může být tento trend výrazně zpomalen nebo i zastaven.

Krajinný ráz

Trvalý nárůst ploch travních porostů (od roku 2004 podmíněný především tituly AEO) představuje kvalitativní kladný posun ve využití půd směrem k vyšší ekologické stabilitě území. K tomuto nárůstu obvykle dochází v oblastech, kde je již podíl zatravněných ploch významný. Výskyt biologicky cenných stanovišť je v ČR rozložen nerovnoměrně, ta jsou soustředěna především do chráněných území. Jejich rozloha se příliš nemění ani přes částečné opouštění půdy, ke kterému došlo v devadesátých letech 20. stol., avšak některé plochy jsou v současnosti ohroženy degradací (nevhodný management, nedostatek správně cílené péče mimo CHÚ atd.).

Výměra zemědělsky využívaných odvodněných ploch zaujímá v ČR přibližně 1079,8 tisíc ha (25,4 % z. p.), přičemž na více než třetině z nich jsou odvodňovací systémy na konci své životnosti a do krajiny se zvolna vracejí zdroje lokálního zamokření. Jelikož je technické řešení odvodnění velmi nákladné, hrozí na takových plochách upuštění od hospodaření. Významným nástrojem, který pomáhá kultivaci takovýchto ploch zachovat, je např. podopatření AEO „Trvale podmáčené a rašelinné louky“. Zachování těchto mokřadních stanovišť v krajině je žádoucí z mnoha důvodů, přispívají například ke zmírnění rizika povodňových škod, mají pozitivní vliv na eliminaci vlivu klimatických změn a zvyšují druhovou diverzitu v krajině.

Pro krajinný ráz je významný podíl krajinných prvků (meze, remízky, skupiny dřevin, solitérní dřeviny apod.), který je v ČR celkově nízký. Většina krajinných prvků byla zničena během intenzivního scelování pozemků

během 50. až 80. let 20. století. Podmínky GAEC zakazují poškozování krajinných prvků, ale to nestačí. Zejména v souvislosti s potřebou řešení problematiky eroze bude třeba podpořit i tvorbu nových prvků či cílenou péči o ně, což zvýší nejen vododržnou schopnost krajiny, ale i schopnost podporovat biologickou rozmanitost a estetickou hodnotu. Velkou šancí pro tvorbu nových (funkčních) krajinných prvků a protierozní ochranu jsou komplexní pozemkové úpravy, jejichž idea a nastavení podmínek je v ČR na velmi dobré úrovni. Problémem je pomalý postup a v mnoha případech i nekvalitní realizace (např. paušální projektování alejí namísto lépe funkčních interaktivních prvků křovinného charakteru). Nejsou také zcela vyřešena pravidla péče o krajinné prvky. Není zcela jasné, jak se mohou krajinné prvky upravovat, např. ořezávat pro udržení optimální výšky křovinných pásů, nebo zda je možné probírat a kácet dřeviny uvnitř krajinného prvku (což je někdy žádoucí).

Zemědělství a klimatická změna

Vliv zemědělství na změnu klimatu se projevuje jednak znečišťováním ovzduší skleníkovými plyny, jejichž zvýšenou koncentrací v atmosféře je klimatická změna podmíněna, ale také dlouhodobým poutáním (sekvestrací) oxidu uhličitého v optimálně využitém a správně ošetřeném ekosystému, který postup klimatické změny může naopak brzdit (mitigace).

Produkce skleníkových plynů z českého zemědělství se pohybuje na úrovni 7 % celkové produkce a vykazuje zhruba od poloviny devadesátých let vyrovnaný stav s mírně klesající tendencí, k čemuž nepochybně přispělo rapidní snížení stavů přežvýkavého dobytka.

Sekvestraci oxidu uhličitého, která v kontextu očekávané klimatické změny působí proti produkci skleníkových plynů, nepochybně posiluje současná pro-environmentální zemědělská politika: v rámci AEO je podporováno přes 206 tisíc ha meziplodin a 832 tisíc ha travních porostů, 398 tisíc ha je obhospodařováno podle zásad ekologického zemědělství, nadto bylo od roku 1989 s podporou různých programů zalesněno přes 24 tisíc ha půdy. Dá se tedy odhadovat, že příznivé (mitigační) účinky zemědělství převažují nad škodlivým efektem produkovaných skleníkových plynů.

Naopak očekávané klimatické změny, pokud se prognóza vyplní, budou mít vliv na zemědělství, které v průběhu příštích dekád bude nuceno ke změně produkčního potenciálu pěstovaných rostlin, bude čelit riziku výskytu extrémních meteorologických událostí (sucho, záplavy, extrémní teplotní výkyvy apod.), ale i riziku vyššího výskytu současných i zcela nových škůdců a chorob. Odhadované dopady klimatické změny na zemědělství

jsou negativní, jedním z řady významných projevů bude například silné kolísání průměrného výnosu vlivem vyšší nestability ročníku. V důsledku celkového zvýšení teplot, zejména v letních obdobích, lze předpokládat i posun klimatických zón.

Zřejmě nejvýrazněji bude ovlivněna potřeba vody ve stále častějších (a závažnějších) obdobích sucha, ale i její erozi způsobující přebytek při výskytu extrémních úhrnů srážek. Jelikož jedině krajina dostatečně stabilizovaná vhodně provedenými protierozními (a zádržnými) opatřeními má šanci očekávaným výkyvům odolat, je nezbytné soustředit se na vývoj vhodných adaptačních opatření.

Zemědělství v ČR nepatří mezi hlavní zdroje skleníkových plynů, naopak může být při správném nastavení politiky cenným spojencem v boji proti klimatické změně. Adaptace českého zemědělství na změnu klimatu je možná, ale pro minimalizaci budoucích nákladů vyžaduje co nejrychlejší jednání již nyní, ať už na úrovni výzkumu (např. šlechtění), nebo vývojem odolnějších komplexních zemědělských systémů.

Modelovým řešením je zavádění postupů ekologického zemědělství, které je celkově energeticky méně náročné, je příznivější i s ohledem na hospodaření s organickou hmotou (statková hnojiva, leguminózy, zelené hnojení, meziplodiny) a poutá i více oxidu uhličitého.

Energetické a surovinové aspekty

Sektor zemědělství byl v minulosti energeticky i surovinově značně soběstačný. Industrializace zemědělství zvýšila sice produkci i produktivitu práce, ale také závislost na vnějších zdrojích živin a energie. Zvyšování používání intenzifikačních faktorů (pesticidy, hnojiva) již nevede k proporcionálnímu zvyšování výnosů. Energie je drahá – na výrobu jednoho kilogramu dusíkatého hnojiva se spotřebuje jeden litr paliva. Omezené zásoby fosforu ve světových nalezištích limitují výrobu průmyslových hnojiv. Je třeba změnit systém rostlinné produkce s akcentem na ekologické metody pěstování rostlin. Zemědělství v EU se dnes vyznačuje mimo jiné nadprodukcí základních potravinářských komodit, současně se ale ukazuje možnost využití uvolněných zdrojů (půda, pracovní síla, kapitál) pro produkci energie, především z biomasy, a roste i poptávka po obnovitelných surovinách. Využití „přebytečné“ půdy pro pěstování technických a energetických plodin ve vazbě na nové technologie a domácí zpracovatelský průmysl je žádoucím směrem restrukturalizace rostlinné produkce.[62]

[62] Zdroj: Zemědělství ve vztahu k životnímu prostředí a klimatické změně (stav a hlavní budoucí implikace pro české zemědělství) – podklad pro Vizi českého zemědělství po roce 2010, MZe ČR. Editor: Martin Mistr.

II. Co je a bude určující pro zemědělství a péči o krajinu

Pokusme se nyní identifikovat a popsat klíčové okolnosti, které mají zásadní dopad na české zemědělství a krajinu nyní i v budoucnu. Tyto faktory většinou nelze stoprocentně řídit prostřednictvím politických nástrojů, ale právě proto je potřebné s nimi počítat a zvolit pro ně adekvátní strategickou odezvu. Určující faktory zde rozdělujeme na hybné síly (trendy) a limitující faktory.

I. HYBNÉ SÍLY (TRENDY)

1) Poptávka po potravinách

Celosvětový růst spotřeby potravin

Primárním úkolem zemědělství je zabezpečení potravin pro obyvatelstvo (potravinové zabezpečení = food security). Vzhledem ke globálnímu charakteru obchodu se zemědělskými komoditami je globální poptávka po potravinách jednou z hlavních hybných sil. Jako klíčové spatřujeme zejména tyto parametry:

- předpokládaný růst lidské populace s těžištěm v rozvojových zemích (8 miliard – 2025; 9 miliard – 2043; UNFPA: State of World Population 2011);
- rostoucí poptávka po živočišných produktech v souvislosti s ekonomickým vzestupem rozvojových zemí (např. Čína).

Tyto trendy nevyhnutelně determinují potřebu růstu celosvětové zemědělské produkce. Realistické odhady očekávají nutnost zvýšení zemědělské produkce do roku 2050 o 70 % oproti současnému stavu (OECD-FAO Agricultural Outlook 2010). Otázkou zůstává, zda nedostatek potravin v chudých regionech (Afriky, Asie) je možné řešit dodáváním potravin z regionů s přebytkem.

Dopady na české zemědělství

Vliv globálního růstu zemědělské produkce na české zemědělství není zcela jednoznačný. Jelikož se populační nárůst (tedy rostoucí poptávka) předpokládá výhradně v rozvojových zemích, byla by určujícím faktorem růstu tuzemské produkce zahraniční poptávka mimo EU. Zvýšená celosvětová poptávka po potravinách může být šancí pro české zemědělství. Za této situace se může projevit konkurenční znevýhodnění produktů z ČR a EU dané vyšší cenou (vyšší náklady práce, náročnější požadavky na výrobní proces).

Opodstatnění může mít uplatnění produktů vyšší kvality a s vyšší přidanou hodnotou v silnějších ekonomikách rozvojového světa, kde hospodářský růst iniciuje poptávku po těchto produktech.

Na druhé straně může být české zemědělství stále více ohrožováno surovinami a potravinami ze zahraničí, a to jak v rámci EU, tak mimo EU – včetně zámoří. Případná nižší konkurenceschopnost českého zemědělství (např. z důvodu nerovných podmínek – nižší nároky na zemědělskou produkci mimo EU nebo vyšší podpory zemědělců v EU) může být i rizikem a hrozbou pro další vývoj sektoru.

Růst zájmu o potraviny se specifickou přidanou hodnotou (kvalitní potraviny, nadstandardní certifikace, programy kvality EU)

V posledním období je možné sledovat růst poptávky po potravinách s různým charakterem přidané hodnoty (většinou velmi vysoké), jejichž dosavadní podíl na tuzemském trhu byl velice zanedbatelný, či dokonce nulový. Jedná se například o biopotraviny, regionální a lokální potraviny, potraviny získávané skrze přímý prodej (prodej ze dvora, farmářské trhy) nebo potraviny vyšší kvality a netradiční potraviny (kvalitní masné výrobky, steaky, kvalitní sýry, vč. kozích a ovčích aj.).

K tomuto komplexnímu trendu vybíráme některé jeho dílčí složky: nárůst odbytu biopotravin, vznik systému farmářských trhů a rozvoj jejich počtu, zavádění systémů lokálního a regionálního značení potravin (Asociace regionálních značek, kampaň Regionální potravina).

Ve vztahu k zemědělství a krajině představuje tento segment poptávky velký potenciál pro diverzifikaci produkce, klade se důraz na kvalitu a šetrnost výroby. Budují se adresné vztahy zákazník-zemědělec, farmám a regionům se otevírá prostor pro prezentaci svých specifik zákazníkům. V celkovém pohledu představuje tento trend alternativní směr „ovlivňování" zemědělství – řízení poptávkou jako paralelní faktor k řízení prostřednictvím politických nástrojů. Přestože nejde o významný segment z hlediska celkového objemu obchodu, má v českém zemědělství své místo a je zapotřebí využít jeho potenciál.

Dopady na české zemědělství

Přestože je tento segment trhu bezesporu závislý na ekonomické síle konzumentů, která je obtížně predikovatelná, dle zkušeností z příbuzných zemí (např. Rakousko, Slovinsko) lze usuzovat na růst této poptávky, nebo alespoň ustálení na určité životaschopné úrovni. V současné době lze navíc pozorovat jisté zpoždění nabídky za poptávkou (vlivem principiální

nemožnosti rychle se přeorientovat na jiný charakter zemědělské produkce), a je tudíž možné očekávat, že se reálné změny v zemědělství a v krajině projeví až v následujících letech, stále však jako důsledek současného stavu poptávky. Prodej vysoce kvalitních potravin je závislý na důvěře spotřebitelů, proto je třeba zavádět jen takové značky kvality nebo původu, jež mají jasná pravidla a možnost ověření.

2) Postoj k zemědělství obecně a ke krajině

Nezájem obyvatelstva o zemědělskou problematiku a práci v zemědělství

Trend poklesu zájmu o uplatnění v zemědělství je patrný ve většině rozvinutých zemí, včetně ČR. Snižuje se motivace nejen pracovat v zemědělství, ale též studovat zemědělské obory. Tento faktor je přitom určující pro kvalitu lidských zdrojů v oboru a v budoucnu se může ukázat jako velmi kritický.

Konkrétněji lze tuto situaci v našich podmínkách dokumentovat následovně:

- pokles zájmu o studium na zemědělských školách (středních i vysokých) a o klasické zemědělské obory;
- pokles zaměstnanosti v zemědělství, podprůměrná mzda s malou perspektivou růstu.

Dílčím pozitivním trendem je přesun malého spektra vzdělaných, angažovaných obyvatel na venkov, či dokonce zahajování zemědělského podnikání z jejich strany.

Dopady na české zemědělství

Pokles zájmu o zemědělství vyplývá z celkového marginálního charakteru tohoto oboru a spontánní zvrat zřejmě nelze očekávat. V budoucnu bude pravděpodobně stále více chybět kvalifikovaná pracovní síla, a to nejen v zemědělské výrobě, ale rovněž v návazných strukturách (instituce veřejné správy, aplikovaný výzkum v zemědělství). V případě kontrolních, poradenských a výzkumných institucí je negativním dopadem i rostoucí odtrženost od zemědělské praxe, a tudíž snížená funkčnost při plnění regulativní, resp. podpůrné role.

Vzhledem k tomu, že povědomí veřejnosti (spotřebitelé jako daňoví poplatníci i politici) o multifunkčním významu zemědělství je v ČR ještě poměrně malé, může být pro další rozvoj resortu zemědělství nebezpečné, že o jeho budoucnosti budou rozhodovat lidé bez znalostí základních principů.

Také v řídicích strukturách (Ministerstvo zemědělství, dozorové organizace, platební agentura, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo pro místní rozvoj atd.) stále ubývají kompetentní a zemědělsky vzdělané kádry.

Růst a diverzita rekreačního využívání krajiny

Moderní doba nabízí velkou škálu alternativ vyžití v krajině, která se velmi dynamicky rozvíjí. U progresivně smýšlející části obyvatelstva se vyvíjí specifický životní styl charakterizovaný hledáním netradičních zážitků a jejich diverzifikací, ale také návratem k přírodě a krajině.

Tento nový kontext využívání krajiny má například následující podoby:

- cykloturistika – rozvoj cyklostezek, dálkových cyklotras, doprovodné infrastruktury a služeb pro cykloturisty;
- agroturistika, turistika na koni (hippoturistika) – zvyšující se nabídka ubytování na farmách a doprovodné služby (prodej produktů), rozvoj hippostezek a služeb pro hippoturistiku;
- outdoorové aktivity – řada aktivit spíše sportovního až adrenalinového charakteru (rafting, paragliding, horolezení, čtyřkolky apod.);
- propagačně-poznávací aktivity v krajině a na venkově, např. geocaching, obecné a tematické akce, naučné stezky, dětské tábory, dny otevřených dveří, návštěvnická centra v zemědělských a potravinářských firmách atd.

Dopady na české zemědělství

Výše zmíněný trend má jednoznačně pozitivní potenciál přilákat lidi do krajiny a na venkov, podchytit rozvíjející se aktivity v tomto prostředí, napojit návštěvníky krajiny na lokální ekonomiky a lokální zemědělce. Poptávka po rekreačním využití krajiny povede zemědělce a obce k hledání alternativních využití pro stavby a pozemky, diverzifikaci svého podnikání i k viditelným pozitivním změnám v krajině (výsadby, obnova cest atd.). Outdoorové využívání krajiny se specifickými požadavky na charakter terénu (paragliding, čtyřkolky, hobby militarismus ap.) může částečně narušit homogenitu krajiny a vytvářet mozaikovité krajinné struktury s významem zejména pro biodiverzitu.

Příležitostí je prodej ze dvora a na místních trzích, vývoj specialit a lokální marketing.

3) Vědecký a technologický pokrok

Efektivnější výrobní technika a technologie

Technologický pokrok v oblasti zemědělské produkce přináší kontinuální zlepšování některých parametrů výroby (efektivita techniky, výkonnost odrůd a plemen) a zároveň nabízí některé zcela nové přístupy k zemědělské výrobě. Obojí má zásadní dopad na charakter zemědělského podnikání i na krajinu a životní prostředí.

Zjevnými trendy v technologii zemědělské výroby jsou:

- růst výkonnosti agrotechniky (větší rychlosti, širší záběry strojů, minimalizace ztrát při zpracování aj.);
- systém *„precision farming"* (individuální přizpůsobení lokálním anomáliím na pozemku, přesná navigace strojů na pozemku i s ohledem na meziřádkové kultivace a zpracování půdy);
- vyšší automatizace provozů (mechanizace pro dojírny, stájové práce);
- šlechtění výkonnějších odrůd a plemen (růst užitkovosti a hektarových výnosů, šlechtění na odolnost vůči chorobám a škůdcům apod.).

Dopady na české zemědělství

Tento trend může ovlivnit české zemědělství v mnoha různých směrech. Pravděpodobně nejvýznamnějším vlivem bude další zvyšování efektivity výroby, tj. úspora nákladů a vstupů na jednotku vyrobeného produktu, resp. větší množství produktu na jednotku práce či plochy. Druhotným dopadem tohoto jevu může být další snižování zaměstnanosti v zemědělství.

Zvyšování efektivity mechanizace a technologií zpracování půdy může vést k udržení velkých půdních bloků, ustálení homogenity krajiny (bránění se trendům zmenšováním bloků a nárůstu krajinných prvků) a její neobyvatelnosti především pro živočišné druhy (plošná rychlost sklizně, minimum posklizňových zbytků aj.). Některé inovativní technologické prvky mohou naopak přispět k optimalizaci využívání půdy a vyloučení nadbytečných vstupů do životního prostředí (přesnější aplikace hnojiv a pesticidů, nepřetěžování málo výnosných míst na pozemcích, snížení pojezdů a utužování půdy apod.).

Geneticky modifikované organismy (GMO)

GM technologie a jejich využití v zemědělství a k výrobě potravin je v EU velmi intenzivně diskutovaným tématem. GM technologie, zejména jejich možnosti při urychlení šlechtění rostlin, byly velkým příslibem, který celosvětově zatím nenaplnil původní očekávání.

Tento způsob zásadního zásahu do zemědělských postupů musí ještě odpovědět na některé zásadní otázky:

Jaký je dopad GMO na biodiverzitu a vyvážené zemědělské systémy – nemohou být nekontrolovaným šířením GM organismů ohroženy?

Jaké jsou možné dopady na kvalitu potravin a zdraví člověka?

Jak vyřešit otázky koexistence s ekologickým zemědělstvím a se zemědělskými systémy, které nechtějí GMO používat?

Jak vyřešit problém licenční ochrany patentovaných plodin, který na jedné straně oprávněně zajišťuje práva majitelů odrůd, a na druhé straně může zbavit zemědělce celosvětově nezávislosti a při kontaminaci větších území uvést pěstitele, kteří nechtějí geneticky modifikované plodiny používat, do existenční nejistoty?

Technologie GMO je třeba více nasměrovat tam, kde lze očekávat jejich obecně prospěšný efekt (rezistence k výkyvům klimatu, proti chorobám a škůdcům, zvyšování obsahů cenných látek a živin v rostlinách). Zatím se obchodují, až na výjimku BT kukuřice, která je odolná proti škůdcům, hlavně odrůdy odolné proti herbicidům.

Dopady na české zemědělství

V případě trvajícího nezájmu evropského obyvatelstva o geneticky modifikované potraviny by mohla být kontaminace území ČR spíše nevýhodou s ohledem na export v rámci jednotného evropského trhu. Z tohoto důvodu například nepodporuje pěstování geneticky modifikovaných plodin na svém území Maďarsko – vyspělá agrární země.

4) Ekonomické vlivy

Globální konkurence zemědělských produktů

Převážný podíl obchodu se zemědělskými komoditami má globální charakter. Pro tvorbu cen v zemědělství tedy není tolik určující domácí nabídka a poptávka po komoditách, nýbrž nabídka a poptávka zahraniční, resp. globální. Ve spojení s pokračující globalizací a dostupností dopravy se tuzemské zemědělství ocitá pod konkurenčním vlivem cenově výhodnější produkce ze zahraničí. U některých zemí (zejména Jižní Ameriky) výrazně roste zemědělská produkce a rovněž se zvyšuje jejich zájem exportovat zboží do vyspělejších zemí, včetně EU. Jedním z důvodů pro nižší ceny potravin produkovaných mimo EU jsou nižší nároky na zemědělce v oblasti životního prostředí, welfare a kvality produkce (včetně USA, kde se například mohou ve výkrmu zvířat stále používat růstové hormony).

Sektory, v nichž je zahraniční konkurence velmi intenzivní, jsou tyto:

- hovězí maso (země Jižní Ameriky);
- krmiva (hlavně bílkovinná krmiva včetně sóji);
- vepřové maso;
- víno, cukr;
- suroviny pro výrobu biopotravin (např. Čína).

Dopady na české zemědělství

Konkurenční tlaky jsou v určitých komoditách pravděpodobně nevyhnutelné a nelze očekávat jejich polevování. Mohou být naopak posíleny dalším odbouráváním bariér mezinárodního obchodu. Logickým dopadem tohoto trendu by byl postupný odklon českých zemědělských podniků od komodit, v nichž nelze konkurenční boj ustát vlivem cenových rozdílů, a naopak přeorientování se na jiné konkurenční výhody – vyšší kvalita a přidaná hodnota, zdravotní a environmentální nezávadnost apod.

Cenové tlaky zpracovatelské a obchodní sítě

Ve zpracování zemědělských produktů a v maloobchodu s potravinami dominuje několik velkých subjektů, které mají díky svému postavení výrazný vliv na cenu. Významná část obchodních řetězců navíc buduje svoji atraktivitu pro zákazníky zdůrazňováním nízkých cen, odlišováním se nižší cenou od konkurence jakožto dominantního aspektu kampaní, jiné přínosy pro zákazníka bývají upozaděny.

Je též známo, že marže v zemědělství bývají v některých případech nižší ve srovnání s maržemi zpracovatelů a obchodníků. Zemědělci nemají při obchodování svých produktů dominantní postavení, jejich možnosti vyjednání lepších cen jsou velmi omezené, naopak bývají jejich marže dále snižovány. Ve velmi znevýhodněném postavení jsou především malí zemědělci, jejichž vliv je při jednání s velkým obchodním partnerem prakticky nulový.

Dopady na české zemědělství

Do budoucna nelze očekávat oslabení vlivu dominantních hráčů a polevení tlaku na ceny. U velké části konzumentů lze i nadále očekávat soustředění se především na co nejnižší ceny. U některých zemědělských podniků může přetrvávání tohoto stavu vést ke snižování kvality produkce či dokonce k ukončení podnikání.

Vyrovnat se s touto situací bude také možné nalezením podnikatelských alternativ v zemědělství: přeorientování se na perspektivnější typ produkce, nalezení jiných odbytových míst nebo zahájení vlastního zpracování produkce v zemědělském podniku.

Zahraniční zkušenosti také ukazují, že i dominantní obchodní řetězce mohou zareagovat na rostoucí poptávku po produktech s vyšší přidanou hodnotou (místních, bioproduktů aj.), rozšířit o ně sortiment či zavést systém lokálních prodejen s místními dodavateli, čímž se částečně uleví cenové konkurenci v „mainstreamové“ produkci.

5) Celosvětové a evropské politické trendy

Společná zemědělská politika EU

Společná zemědělská politika EU je jednoznačně hlavní určující politikou pro české zemědělství i pro stav kulturní krajiny. Členské státy mají relativně malý prostor pro vlastní zemědělskou politiku mimo rámec vymezený SZP.

Konkrétní podoba a rozpočet SZP se prozatím stanovuje na sedmileté cykly. V nastavování SZP ze strany EU je možné vysledovat určité obecnější trendy, které jsou rovněž určující pro aktuálně projednávanou SZP na období 2014–2020:

- konvergence plateb mezi členskými státy (snižování rozdílů v platbách);
- posílení významu veřejných služeb, navázání větší části plateb na plnění veřejných služeb;
- mírné snižování nominálních výdajů na SZP;
- zjednodušování a odstraňování administrativní zátěže.

Dopady na české zemědělství

Aktuálně připravovaná SZP (a pravděpodobně i politiky následující) bude znamenat především větší požadavky na plnění veřejných služeb zemědělci, resp. větší provázanost mezi rozsahem plněných veřejných služeb a výší platby. Mezi klíčové veřejné služby bude patřit ochrana životního prostředí a komplexní rozvoj venkova.

Konvergence plateb pravděpodobně zlepší konkurenční postavení našich zemědělců oproti starým členským zemím EU. Na druhé straně zvýší svou konkurenceschopnost i ostatní nové členské země EU (např. z východní Evropy), což bude znamenat konkurenci pro zemědělce v ČR.

Nová podoba SZP je velmi komplexní politikou se širokou škálou dopadů, jejichž specifikace jednak přesahuje rámec této studie, a jednak závisí na konečném nastavení a národní implementaci.

Globální trendy ve struktuře zemědělských dotací

Vedle vnitřních požadavků ČR a EU na podobu zemědělské politiky existuje významný globální trend v nastavení zemědělských dotací. Hlavním motivem tohoto trendu je požadavek na minimalizaci politických zásahů do trhu a odpojování výše plateb od výše produkce (tzv. decoupling). Především požadavek decouplingu a nezasahování do trhu je rovněž podložen mezinárodními dohodami a pro EU resp. ČR závazný (např. WTO Agreement on Agriculture, 1994).

Dopady na české zemědělství

Dopady lze očekávat především zprostředkovaně skrze Společnou zemědělskou politiku EU, v níž je zejména decoupling již stabilním principem. Na základě tohoto globálního trendu lze ale nadále očekávat důslednější posuzování, zda nastavená zemědělská politika neodměňuje výši produkce či nezpůsobuje pokřivení trhu, ať již zjevným, či skrytým způsobem. Dalším očekávatelným dopadem je odbourávání mezinárodních obchodních bariér, a tudíž zvýšená konkurence i zvýšené příležitosti v globálním obchodu s komoditami a produkty.

II. LIMITUJÍCÍ FAKTORY

1) Zemědělská půda

Nefunkční vlastnické vztahy k půdě

Současná struktura vlastnictví půdy v ČR není optimálním východiskem pro udržitelný rozvoj zemědělství a pozitivní vliv na životní prostředí. Kvůli nefunkčnosti vlastnických vztahů se jednak nevytváří pozitivní vztah mezi vlastníkem a jeho pozemky (a zprostředkovaně lepší ochrana půdy aj.), a jednak je velmi problematické provádět v krajině dlouhodobá environmentální opatření (tvorba krajinných a protiodtokových prvků apod.).

Nefunkčnost vlastnických vztahů má tyto konkrétní podoby:

- Velká část zemědělské půdy je tvořena pozemky malých rozloh (řádově jednotky ha) a vlastněna drobnými nehospodařícími vlastníky. Uživatelsky se však často obhospodařuje souvislá plocha (10 ha a více), hranice vlastnických parcel jsou v terénu nedohledatelné. Vlastníci zemědělské půdy tak mají velmi omezené možnosti libovolně disponovat se svými pozemky (chybějící přístup, nemožnost pronájmu jinému subjektu atd.).
- Zemědělské subjekty v průměru vlastní velmi malý podíl půdy, na níž hospodaří (zhruba 20 %). Většina vlastníků půdy buď nežije v lokalitě, nebo nejeví zájem o stav a kvalitu půdy.
- V republice zůstává malý podíl nedokončených restitucí půdy, pozemkové úpravy jsou dokončeny jen na malém podílu katastrů. Na některých katastrech existuje souběh několika katastrálních systémů (Pozemkový katastr, Katastr nemovitostí, Zjednodušená evidence), čímž se struktura vlastnických vztahů dále komplikuje. Nájemci zemědělské půdy (zemědělci – příjemci dotací) nemají zájem o komplexní pozemkové úpravy, protože dochází k rozdělování pozemků, jejich směnám, tvorbě společných zařízení a podobně. Hlavním důvodem nezájmu je to, že se obnovují a mění nájemní smlouvy a z toho pramení i obavy nájemců, že by mohly být nájemní smlouvy změněny v jejich neprospěch ve srovnání se stavem před pozemkovou úpravou.

Nepříznivá bilance plochy zemědělské půdy

Pro jakékoli budoucí úvahy o změnách využití krajiny bude omezujícím faktorem dostupná zemědělská půda: v našich podmínkách je prakticky nereálné uvažovat o zvyšování její výměry.

Příčinou tohoto jevu jsou pokračující zábory zemědělské půdy pro výstavbu, v níž převažují logistická centra a provozovny, solární elektrárny, satelitní výstavba a vybavenost obcí. Většinou se jedná o ztráty půdy orné, a to ve výhodné poloze (dostupné, na rovině atd.). I při potenciálním zastavení tohoto trendu je nereálné uvažovat o vrácení zabraných ploch zpět pro zemědělskou produkci.

Doprovodným efektem této situace je vytváření ostrých, nefunkčních rozhraní mezi zemědělskou půdou a zastavěnými plochami a s tím spojených problémů (splachy půdy, znečištění vod agrochemikáliemi apod.).

Na opačné straně došlo a dochází k opouštění marginálních částí zemědělské půdy, většinou trvalých travních porostů (podmáčená místa, okraje ploch tvarově nepraktické pro mechanizaci, plochy špatně dostupné, kamenité atd.). Tímto trendem naopak dochází ke ztrátě a degradaci cenných biotopů (mokřady, stepní trávníky atd.) a obdobně jako u záborů orné půdy lze obtížně předpokládat návrat hospodaření. Jedinou myslitelnou a žádoucí alternativou je návrat extenzivní pastvy.

Kvalita půdy a degradace

Tento limitující faktor jsme podrobně rozvedli již v úvodní kapitole. Hlavní limity jsou následující: omezování výměry zemědělského půdního fondu (stavby, doly atp.), rozdělení ČR na „produkční“ a „neprodukční“ oblasti, zde 100% zatravnění a malá intenzita produkce, degradace půdy v produkčních oblastech (pesticidy a dusíkatá hnojiva zhoršují biologickou aktivitu půdy, zanedbání rozumných osevních postupů, další procesy degradace). A samozřejmě půdní eroze (zejména vodní).

2) Zemědělské zdroje a vstupy

Dostupnost paliv a energií

Současné zemědělství, v němž se jen zřídka setkáváme s uzavřenými zemědělskými podniky s přímou vazbou rostlinné a živočišné produkce, je stále více závislé na intenzifikačních vstupech (hnojiva, pesticidy, nakupovaná krmiva, paliva pro dopravu produkce na stále větší vzdálenosti). Tyto vstupy jsou energeticky velmi náročné, ale cena energie je stále nízká, proto zemědělci málo využívají alternativní a tradiční metody (např. pěstování leguminóz pro fixaci vzdušného dusíku, solární energii pro ohřev vody, lokální marketing apod.).

Intenzifikace evropského zemědělství za posledních 40 let (podle Leiferta)[63]

- 2x se zvětšila produkce potravin;
- na dosažení dvojnásobné produkce se 5–7x; zvýšila spotřeba průmyslových hnojiv (N, P, K);
- to znamená 2–3násobné snížení efektivity vyžití živin rostlinami;
- dnes musíme na jednotku výnosu v rostlinné výrobě použít 2–3x více živin než před 40 lety; výnosy reagují na zvýšené hnojení stále méně; syntetický dusík je drahý, zásoby fosforu jsou omezené a budou limitem potravinové bezpečnosti na světě.

Zásoba a přísun živin

Průmyslová dusíkatá hnojiva budou stále dražší, protože jejich výroba (stejně jako výroba pesticidů) je závislá na energii. Zásoby fosforu budou v dohledné době vyčerpány. Na další zvyšování dávek živin nereaguje rostlinná výroba obdobným zvyšováním výnosů. Je třeba začít využívat principy ekologického pěstování rostlin.

Klimatická změna

Klimatická změna má vliv na degradaci půdy a souvisí s extrémními povětrnostními jevy (sucha, povodně, záplavy, změny biodiverzity).

V rozvojových zemích může klimatická změna způsobit do roku 2020 pokles zemědělské produkce až o 20 %, u nás o 6 %. Limitujícím faktorem bude voda. (Podle: IFPRI – Výzkumného ústavu EU pro potraviny.)

3) Limity institucionální podpory

Nízká propojenost a spolupráce sektorů zemědělství a ŽP

Problematika vlivu zemědělství na životní prostředí se nachází na rozhraní zájmu tradičních oborů zemědělství a péče o životní prostředí, přičemž mezi těmito obory je v našich podmínkách zatím stále nedostačené propojení. V praktické rovině se to projevuje na úrovni resortů (MZe a MŽP), výzkumných ústavů, vysokých škol, neziskových organizací atd. Vzájemná komunikace mezi sektory má stále velké rezervy, existuje málo platforem řešících vzájemný soulad (pracovní skupiny, projekty, kde se řešená problematika překrývá apod.), a především se projevuje nedostatek kvalitních odborníků schopných vyváženého pohledu na problematiku.

[63] Hirel et al. (2007) Journal of Experimental Botany 58: 2369-2387.

Malá použitelnost výsledků výzkumu

Český aplikovaný výzkum v oblasti zemědělství a životního prostředí má stále velké rezervy v uvádění svých výsledků do praxe. Potenciál rozvoje zemědělství v produkčním i environmentálním směru je tudíž velmi málo využit. Výzkumné instituce nejsou oceňovány za uplatnění výsledků, ale především za odborné publikace, motivace pro vytváření aplikačních koncovek výzkumu je mizivá. Existuje minimum platforem a partnerství mezi výzkumnou a výrobní sférou, takže i dobré a použitelné výsledky výzkumu nejsou přenášeny do praxe. Dalším systémovým nedostatkem je chybějící propojenost výzkumu se zemědělským poradenstvím, tzn. nevyužívá se dostatečně multiplikačního efektu v přenosu know-how.

4) Stav venkovského prostředí

Nedostatečná infrastruktura a služby na venkově

Koncentrací kapitálu v zemědělské prvovýrobě a vlivem nevýhodných cen za živočišné komodity (např. mléka a vepřového masa) zavádějí zemědělské podniky více specializaci a omezují osevní postupy na 2–3 základní tržní plodiny (řepka, kukuřice, pšenice apod.). Tento trend má kromě negativ pro biodiverzitu a kvalitu půdy také negativní dopady na vesnici – venkov. Omezují se pracovní příležitosti (zejména v živočišné výrobě), ruší se zemědělská střediska. Z toho plyne nezaměstnanost, odchod pracovní síly z venkova do měst a také změna struktury služeb na venkově.

Stárnutí zemědělců

Přestože je průměrný věk obyvatelstva na venkově mírně nižší než ve městech (cca 40,2 oproti 41,0 – Demografická ročenka ČR 2010), průměrný věk zaměstnanců v zemědělství je podstatně vyšší (46,5 – Agrocensus 2010). Demografická struktura pracovníků v zemědělství tedy nekopíruje demografickou strukturu venkova, mladí lidé nevstupují do zemědělského podnikání. V důsledku toho se ztrácí kontinuita lidských zdrojů a předávání zkušeností na mladší generace, u některých farem (zejména rodinných) je velmi nejasná perspektiva jejich pokračování.

Dalším negativním dopadem tohoto jevu, jehož váha bude pravděpodobně narůstat, je nízká schopnost stárnoucí zemědělské populace reagovat pružně na nové výzvy (mnohé souvisejí s výše popsanými trendy – požadavky Společné zemědělské politiky, administrativní požadavky, hledání alternativních možností výroby a odbytu aj.).

5) Ekonomicko-politické limity

Ekonomická recese, dluhová krize

Vzhledem k aktuální eskalaci dluhové krize a celkové vysoké zadluženosti rozvinutých zemí lze do budoucna očekávat zmrazení či snižování výdajů z veřejných rozpočtů včetně zemědělských podpor. Doplňkovou a obtížně předvídatelnou příčinou dalšího omezování veřejných výdajů do zemědělství může být rostoucí nutnost politických reakcí na aktuální rizika (záchranné balíčky). Dostupnost výdajů v zemědělství bude v budoucnu velmi pravděpodobně důležitým limitujícím faktorem. Krajním případem může být radikální omezení až kolaps výdajů v rámci SZP.

V případě trvání hospodářské recese či stagnace se projeví také celkové snížení poptávky v ekonomice, včetně poptávky po zemědělských produktech. Přestože potraviny vykazují nízkou ekonomickou elasticitu (malé výkyvy, pomalé poklesy poptávky), může se snížená poptávka výrazně projevit např. u produktů s vysokou přidanou hodnotou.

III. PERSPEKTIVY

Prostor pro změnu

Potřeba systémového řešení zemědělství a jeho přesahu do krajiny se donedávna objevovala jen v užších zájmových kruzích (např. hnutí ekologických zemědělců, některé environmentální nevládní organizace atd.). Ve větší části subjektů působících v dané oblasti naopak přetrvávaly konzervativní postoje a separované vnímání problematiky (Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí, akademické a výzkumné instituce aj.). Převážně tedy byla podceňována potřeba reagovat na aktuální výzvy v zemědělství, prostor pro debatu a společné hledání řešení byl velmi malý, výrazně chybělo vzájemné porozumění.

Poslední dobou se však chápání situace zlepšuje, výzvy a problémy vyplouvají zřetelně na povrch. Napříč institucemi a resorty začínají být chápány přesahy této problematiky, je více vnímána potřeba systémového řešení na základě širší spolupráce, ačkoli vize a návrhy řešení převážně chybějí. Je vyprofilována malá skupina odborníků zastupujících podstatnou část zúčastněných subjektů, kteří mají komplexní a vyváženější pohled na problém, vzájemně spolu komunikují, a zajišťují tak základní propojení.

Ačkoli lze stále očekávat překážky a obtížnost dialogu, podmínky pro kladení klíčových otázek lze považovat za příznivé a je zde potenciál nacházet řešení.

Vize pro zemědělství a krajinu v ČR

V naší analýze jsme se na předchozích řádcích pokusili vystihnout hlavní rysy, které charakterizují současný přístup k zemědělství a jeho vztahu ke krajině. Schází však ucelená vize, která by tento složitý komplexní soubor otázek, problémů a dilemat dokázala utřídit do srozumitelné perspektivy příštích desetiletí.

Strategie by měla mít takovou strukturu a obsah, aby byla přehledná a celospolečensky srozumitelná. Měla by analyzovat současný stav, hybné síly a limity dalšího vývoje. Vize by měla být zpracována ve variantách a v každé z nich by měly být zdůrazněny výhody, nevýhody, příležitosti i rizika. Pro lepší vtažení hlavních aktérů by měla strategie naznačit i možná řešení a v příkladech i konkrétní opatření.

Rozvoj českého zemědělství je sice z velké části určován Společnou zemědělskou politikou EU, ta však dává velký prostor národním státům pro implementaci i interpretaci. Například musíme na národní úrovni definovat, jak budeme účinně chránit půdu před zábory a degradací nebo jak zajistit, aby venkov skutečně prosperoval. Musíme zajistit, aby podpory

pro zemědělství určené na rozvoj venkova nebyly vyváděny mimo. Je třeba i v našich podmínkách definovat požadavky na multifunkční zemědělství.

Při pohledu na budoucnost lze odlišit dvě etapy, střednědobou a dlouhodobou. Obě jsou svázány s evropskou zemědělskou politikou. Ve střednědobé perspektivě se proto v souvislosti s evropským programovacím obdobím nabízí pět strategických úkolů do roku 2020:

- ovlivnit podobu Společné zemědělské politiky na úrovni EU tak, aby byla prospěšná pro ČR;
- správná národní implementace SZP;
- správné nastavení monitoringu;
- zlepšení spolupráce a propojení resortů;
- nasměrovat výzkum k lepší použitelnosti.

V dlouhodobé perspektivě českého zemědělství je třeba ale uvažovat za horizont roku 2020. **Zemědělství musí být schopné zaručit obyvatelstvu přístup k dostatku cenově dostupných a kvalitních potravin. K tomu budou využity setrvalé metody zemědělské produkce, zpracování, skladování, transportu, distribuce, obchodu i prodeje.**

Setrvalými zemědělskými metodami (včetně ekologického a integrovaného zemědělství) se rozumějí postupy, které využívají co nejvíce místní zdroje, omezují na energii náročné vstupy (chemické pesticidy a průmyslová hnojiva) a udržují půdní úrodnost. K tomu potřebují funkční zemědělskou soustavu, trvale úrodnou půdu včetně biodiverzity, krajinných prvků a ekologicky stabilizačních ploch. Hospodářská zvířata jsou chována s ohledem na jejich etologické potřeby. Potraviny jsou spotřebovávány převážně lokálně. Zemědělství funguje jako multifunkční model a sází na svou dlouhodobou výkonnost, zejména tím, že neničí přírodní zdroje, na nichž je závislé.

Současný trend, který zastávají v ČR velké agrární organizace, jsou však komerční zemědělské metody. Jejich cílem je zajistit co největší ekonomickou prosperitu – teď a tady, bez ohledu na budoucí potřeby využívání půdy a jejich případnou degradaci. Využívat co nejvíce moderních metod a vstupů. Neposkytovat ekologické stabilizační plochy (neklást na zemědělce další nároky na zajišťování veřejných statků, a zejména ne ve vazbě na přímé platby). Projevuje se koncentrací a specializací zemědělské výroby a omezením diverzity pěstovaných plodin (např. s využitím GMO) z důvodu efektivity.

Udržitelnost v tomto kontextu znamená zemědělství bez

- negativních dopadů na životní prostředí,
- závislosti na neobnovitelných zdrojích a
- poškození současných etických standardů.

Současně budou zabezpečeny spravedlivé podmínky pro všechny aktéry, včetně samotných zemědělců, a flexibilita, aby bylo možné dostát novým požadavkům s ohledem na nepředvídatelné výzvy.

České komerční zemědělství se vyhýbá zejména diskuzi na téma, do jaké míry jsou metody, které užívá, dlouhodobě udržitelné. Dále by si obecně česká společnost měla uvědomit, že další marginalizace zemědělské prvovýroby (hlavně z pohledu počtu obyvatel, kteří zde nacházejí pracovní příležitost) je nebezpečnou tendencí, která ve svém důsledku může způsobit opačný efekt, než je úspora veřejných financí.

Pro ozdravení české agrární krajiny je třeba více zapojit kromě aktivních zemědělců i další její uživatele: obce, zájmová sdružení, a hlavně vlastníky půdy. K diskuzi o budoucnosti českého zemědělství by měli však být pozváni skutečně všichni aktéři, kterých se dotýká koncept **multifunkčního zemědělství.** To znamená od zemědělské prvovýroby přes zpracování a obchod s potravinami. Tedy obce, resorty zdravotnictví, životního prostředí, místního rozvoje, financí atd.

I role expertů, byznysu i občanské společnosti musejí být v zemědělském strategickém plánování větší než doposud. Problém je v tom, že experti i nevládní zemědělské organizace hájí většinou své krátkodobé zájmy. To je obtížná situace pro strategické plánování. Na druhou stranu resort zemědělství není v tomto ohledu výjimkou a podobně nekoncepčně pracují i jiné resorty v ČR.

V ČR je pro ekonomické a strategické otázky v zemědělství ustanovena příspěvková organizace Ústav zemědělské ekonomiky a informací. Expertní potenciál této organizace není dostatečně využíván. Již mnoho let jsou upřednostňována krátkodobá témata, zejména s ohledem na pozici ČR v SZP, tedy témata dotací a podpor. Strategie českého zemědělství s ohledem na produkční regiony, udržitelné metody a marketing produkce nejsou predikovány. V případě, že ano, nevěnuje jim resort náležitou pozornost. V roce 2010 (v době Fischerovy úřednické vlády) ustanovilo Ministerstvo zemědělství „Skupinu pro strategické otázky“, která zahrnovala objektivní široké spektrum aktérů. Tato skupina vypracovala *„Vizi českého zemědělství po roce 2010“*. Typickým českým problémem (podobné to je i v jiných odvětvích) je to, že se s touto „vizí“ již nadále nepracuje a postupně upadá v zapomnění.

Přesahy zemědělské politiky

Zemědělství je svým charakterem činnost s mnoha přesahy do ostatních oblastí. Již v současné době obsahuje zemědělská politika konkrétní přesahy do oblasti životního prostředí či sféry veřejného zdraví.

Přesto je vnímání izolovanosti problematiky „zemědělské výroby" stále velmi silné. Zemědělství je často stále chápáno výhradně jako nástroj produkce potravin, jenž dlouhodobě funguje a bude fungovat v téměř konstantní podobě, ostatní výzvy a přesahy bývají považovány za nadbytečné komplikace či nesystémové, „módní" vlivy. Chápání zemědělství jako multifunkčního oboru se naštěstí stále zlepšuje. Je však třeba zlepšit vazby a fungující nástroje pro ocenění všech mimoprodukčních funkcí zemědělství. Mezi „komoditním" a „multifunkčním" táborem je v zemědělském oboru stále hluboký příkop, který je třeba překonat.

V zemědělství můžeme identifikovat jednoznačné přesahy do následujících politik:

- životní prostředí (ovlivňování vodního režimu v krajině, využívání půdy, dopady do krajinné struktury, interakce s biodiverzitou);
- územní plánování a regionální rozvoj (zaměstnanost a infrastruktura na venkově, využívání pozemků);
- zdravotnictví (výživa jako prevence i jako příčina civilizačních chorob – alergie, obezita, kardiovaskulární choroby, cizorodé látky jako zdravotní riziko;
- bezpečnost potravin (*food safety*), výživová hodnota potravin – kvalita potravin);
- bezpečnost státu (potravinová soběstačnost, strategické zásoby potravin);
- zahraniční politika (EU, mezinárodní obchod s komoditami, mezinárodní dohody);
- sociální problematika (zaměstnanost, ceny potravin, příděl potravin).

Přesahy zemědělské politiky s ostatními politikami jsou již částečně implementovány. Implementace vzájemné vazby politik je však velmi náročná na meziresortní koordinaci, jejíž posilování je nadále velmi žádoucí, ale stále vykazuje určité nedostatky (např. separovanost a chybějící synergie mezi environmentálními nástroji v resortech MŽP a MZe). Základní meziresortní vazby jsou nicméně vytvořeny a jsou dobrým východiskem pro rozvoj vyvážené zemědělské politiky.

Zemědělství a trvalá udržitelnost

Tyto principy jsou v zemědělské politice podchyceny částečně, jejich účinnost je však zatím stále nízká. Například v oblasti protierozní ochrany půdy disponuje zemědělská politika různými nástroji (dotace na zatravnění, požadavky dobrého environmentálního a zemědělského stavu GAEC 1 a 2, protierozní opatření v rámci pozemkových úprav), přesto je vodní eroze stále rozsáhlým jevem. Zemědělská politika si zatím nedokáže poradit s takovými prvky trvalé udržitelnosti, jako je velká závislost na vnějších vstupech a neobnovitelných zdrojích (fosilní energie, hnojiva).

Specifickou kapitolou zemědělské politiky je ekonomická udržitelnost, která je z hlediska zemědělce udržována pravidelným přísunem dotačních prostředků, zároveň se však vytváří vysoká závislost na dotacích a celý systém je z dlouhodobé perspektivy spíše velmi nestabilní.

Společenská odpovědnost není v zemědělství zdaleka tolik rozvinutým jevem jako například v některých sektorech průmyslu a služeb, je v politice ukotvena spíše skrze legislativu a podmínky a nikoli na dobrovolném principu.

Co byla „zelená revoluce“?

Ve 2. polovině 20. století proběhla ve světovém zemědělství tzv. zelená revoluce. Zajistila mnohem větší výkon, jistotu a stabilitu zemědělské produkce, a tím uživení lidí a také osvobození lidí od připoutání k půdě. Bylo toho dosaženo technologickým a vědeckým pokrokem – šlechtěním, využitím umělých hnojiv, chemizací, zdokonalením zemědělské techniky, úpravami pozemků atd.

Přínosy „zelené revoluce“ jsou neoddiskutovatelné. Některé její aspekty se však začaly obracet proti nám. Zavedený systém si tak obrazně sám trochu podřezává větev, čímž může dojít k tomu, že předchozí pozitiva se mohou zcela vymazat. Postupy zelené revoluce totiž už nepřinášejí takový přínos jako předtím. Například dalším hnojením už nelze dosáhnout takového nárůstu výnosu. Erodovaná půda už také tolik nevynáší a zvyšující se rezistence proti antibiotikům se stává vážným problémem. Přídomek „zelená“ tedy pochází z vazby na zemědělství, nikoli na „zelenou“, jak se dnes chápe, tedy ve vazbě na ekologické a šetrné postupy. Úkolem tedy nepochybně je tyto dvě zelené spojit v jednu: nechť nové zemědělství prozíravě využívá všechny technické výdobytky i přírodní zákonitosti a respektuje své limity.

ČR jako inovativní centrum pro druhou generaci „zelené revoluce“

Česká republika má z hlediska zemědělství a krajiny zajímavá specifika. Naše zemědělství je relativně intenzivní a dokáže produkovat velké výnosy u celé řady komodit. Ačkoli produktivita tuzemského zemědělství nedosahuje takové úrovně jako v zemědělsky nejzdatnějších zemích (Německo, Francie, USA, Argentina apod.), ve srovnání s postkomunistickými zeměmi (a samozřejmě se zeměmi rozvojovými) je efektivita našeho zemědělství vysoká.

V takovémto širším srovnání lze ovšem stav naší krajiny a přírodních zdrojů hodnotit rovněž kladně. Degradace krajinné struktury a funkce – která většinou úzce souvisí právě s vysoce intenzivním zemědělstvím – v ČR zatím nedosahuje takových rozměrů jako v nejproduktivnějších zemích. Nemalý podíl naší zemědělské krajiny lze označit za relativně zachovalý.

Stav českého zemědělství a české krajiny však rozhodně nelze hodnotit jako optimální a dlouhodobě udržitelný. Ale právě proto je vhodné považovat kombinaci výše uvedených charakteristik (tj. relativně vyspělé zemědělství v relativně zdravé krajině) za unikátní východisko pro další směřování našeho zemědělství, které má potenciál produkovat komodity v dostatečném objemu a kvalitě při zachování dobrého stavu krajiny a přírodních zdrojů.

Česká republika má příležitost stát se lídrem na poli udržitelného zemědělství a péče o krajinu. Máme pro to dva důležité předpoklady: jsme silně poznamenaní „zelenou zemědělskou revolucí“ předchozích dekád a máme produkčně orientované zemědělství. Ale zároveň máme i zachovalou kulturní krajinu a přírodu. Naše silné vazby na Západ a zároveň zkušenost předlistopadového režimu a jeho nakládání se zdroji nám dává šanci stát se i na poli zemědělství lídrem a příkladem i pro další postkomunistické země. Na závěr shrňme důležité výzvy a úkoly, které před námi leží:

- Snížení zranitelnosti a soběstačnost: V některých oblastech produkce dnes nejsme soběstační (mléko, brambory, ad.). Zatěžuje nás závislost na dotacích i negativní bilance krmiv a hnojiv (nedostatek organických hnojiv, přebytek hmoty). Důležitou výzvou je tedy dosažení recirkulace živin a dostatku organické hmoty v půdě. K tomu vede cesta přes omezování plošných dotací, zacílení investic do vývoje a infrastruktury a v neposlední řadě vytvoření podmínek pro snadné zavádění nových (šetrných) technologií.

- Převrácení pohledu na přírodní zdroje: Zásadní a nelehkou výzvou je změna pohledu na zdraví přírody a krajiny jako podmínek pro celospolečenskou prosperitu. Zvlášť důležitý je posun u samotných zemědělců, aby přírodní zdroje a zdravé životní prostředí vnímali jako svůj kapitál, jako součást svého i společenského bohatství.

- Hledání optimální rovnováhy mezi produkcí a životním prostředím.

- Produkce potravin jako sociální síť: Rozvoj alternativních distribučních řetězců (zvláště pro menší producenty, přímo k zákazníkovi) je velkou příležitostí pro místní zemědělce hospodařící setrvalými metodami. Stejně tak bude důležité promýšlet, jak budovat a podporovat adresný vztah mezi zákazníkem a producentem.

- Vzdělávání a výchova: Pro dosažení změn, které jsme v našem textu načrtli, je nezbytné uvažovat v kontextu vzdělávání. Nepochybně má smysl zvýšit propojení s praxí. Vztah k potravinám a jejich produkci a rozvoj poznání venkova a zemědělství má své místo už v základním vzdělávání. Praktických možností, jak toho dosáhnout je celá řada. Mezi ně patří třeba zavedení povinného dne na farmě pro školáky či návrat praktických prací ve škole (pěstitelské práce, podpora rozvoje školních zahrad atp.). V zahraničí se jako účinné ukázalo zavedení biopotravin a regionálních potravin do školního stravování, samozřejmě spolu se základní osvětou. Nemusíme uvažovat jen o základních školách. Pro mateřské školy se nabízí výlety na farmy či podpora lesních školek. V tomto smyslu by se tedy zemědělství mělo stát zřetelnější součástí školních osnov, přesněji školních vzdělávacích programů. Jako podpůrný prvek by tomu napomohlo i vytvoření sítě demonstračních farem, a to nejen pro školy, ale pro veřejnost celkově.

- Síla spotřebitele: Významnou hybnou silou na trhu je samozřejmě spotřebitel. Posilování povědomí o vztahu mezi původem a kvalitou potravin, o tvorbě jejich cen ve vazbě na celý produkční řetězec, dopady na místní zemědělství a krajinu skrývá nepochybně potenciál, jehož plné využití by znamenalo významný přínos pro rozvoj našeho zemědělství na udržitelných principech i pro zdraví krajiny a nás samých.

Seznam použité a doporučené literatury

Černá, M., Fišer, B., Potočiarová, E., Vejvodová, A. (2007): Agroenvironmentální opatření České republiky 2007- 2013, Ministerstvo životního prostředí, 28 s.

Brázdová, J. (ed.), (2005): Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky, Ministerstvo životního prostředí, 114 s.

Doucha, T. (2009): České zemědělství pět let po vstupu ČR do EU a jeho výhledy po roce 2013, ÚZEI Praha, 96 s.

Dytrtová, K. (ed.) (2008): Ekologické zemědělství a GMO, otázky koexistence. Bioinstitut Olomouc, 38 s.

European court of auditors (2011): Is Agri- environment support well designet and managed? Special Report No 7, Luxembourg, 75 s.

Hirel et al. (2007): *Journal of Experimental Botany 58*: 2369-2387.

LfL (6/2011): Klimaänderung in Bayern, Antworten des Planzenbaus.

Leifert, C. (2011): Can ecological farming deliver food security, quality and safety?, Biosummit 2011, Praha, powerpointová prezentace, 59 s.

Mistr, M. (2010): Zemědělství ve vztahu k životnímu prostředí a klimatické změně (stav a hlavní budoucí implikace pro české zemědělství) – podklad pro Vizi českého zemědělství po roce 2010, MZe ČR, Praha, 15 s.

Moyzesová, D., Tomášová, K., Urban, J., (2009): Zpráva ze zasedání Světového summitu o potravinovém zabezpečení, FAO – Řím (16.–18. 11. 2009), MZe ČR, 3 s.

Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty programu rozvoje venkova ČR na období 2007 – 2013, Opatření 1.1.2., Investice do lesů, Ministerstvo zemědělství.

Průša, A. (ed.) (2010): Zemědělství 2010, Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, 127 s.

Šír, J. (ed.) (2010): Vize českého zemědělství po roce 2010, Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, 67 s.

Šarapatka, B., Urban. J. a kol. (2006): Ekologické zemědělství v praxi, PRO-BIO Šumperk, 502 s.

Šarapatka, B., Niggli. U. a kol. (2008): Zemědělství a krajina – cesty k vzájemnému souladu, UP Olomouc, 271 s.

Šarapatka, B. a kol.(2010): Agroekologie: východiska pro udržitelné zemědělské hospodaření. Bioinstitut, o.p.s., Olomouc.

Štěrba, O. a kol. (2008): Říční krajina a její ekosystémy, UP Olomouc, 391 s.

UNFPA: State of World Population 2011. Dostupné z: http://www.unfpa.org/swp/.

OECD-FAO Agricultural Outlook 2010. Dostupné z: http://www.agri-outlook.org/.

Ústav zemědělské ekonomiky a informací, Studie 2009 – 11, Dostupné z: http://www.uzei.org.

MZe ČR Praha, Eagri. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/mze/ministerstvo-zemedelstvi/skupina-pro-strategicke-otazky/.

5. Česko, Evropa a svět

Petr Drulák

I. Budoucnost české zahraniční politiky

Předmětem této studie je budoucnost české zahraniční politiky. K jejímu uchopení je však třeba dvou předběžných kroků – vyjasnění koncepčních východisek a shrnutí dosavadní politické zkušenosti. Tomu odpovídá i členění studie. První část představuje koncepty a analytická východiska k uchopení zahraniční politiky, druhá část se věnuje rozboru dosavadní české zkušenosti a poslední část otevírá otázky dalšího vývoje a budoucí strategie.

Analytická východiska

Zahraniční politika státu vyžaduje, aby stát vytyčil svůj zájem v mezinárodním společenství, tvořeném státy a dalšími mezinárodními aktéry, a tento zájem uskutečňoval. Zahraničněpolitický zájem je z hlediska společnosti, kterou má zastupovat, primárně zájmem veřejným. Není zájmem soukromým ani zájmem obecným. Veřejný zájem naplňuje potřeby společnosti na rozdíl od soukromých zájmů, jež naplňují potřeby jednotlivců, i od obecných zájmů, které představují průnik či agregát jednotlivých soukromých zájmů. Veřejný zájem tedy nelze ztotožnit se zájmem jednotlivce ani s agregátem zájmů jednotlivců napříč společností. Pokud se stane, že veřejný zájem je vytlačen zájmy soukromými, dochází k privatizaci politiky. Tato tendence k privatizaci politiky je nevyhnutelným rysem většiny tržních demokracií a lze jí čelit pouze jasnou konfrontací dílčích zájmů se zájmem veřejným.

Uskutečňování jakéhokoli veřejného zájmu předpokládá schopnost rozpoznat potřeby společenského celku a získat vnitřní politickou podporu pro naplňování těchto potřeb. Veřejné zájmy společnosti ve vztahu k mezinárodnímu společenství, tj. zahraničněpolitické zájmy, navíc vyžadují schopnosti získat pro jejich uskutečnění ostatní mezinárodní aktéry, a to buď aktivní (ostatní přispívají), nebo pasivní (ostatní nekladou překážky). Úspěšné uskutečňování zahraničněpolitických zájmů proto závisí na vnitřní i vnější podpoře.

Vnitřní podporu lze sledovat na úrovni ideologické, institucionální a veřejné.

1. Ideologická pluralita, která je vlastní demokratické společnosti, se nutně promítá do různých představ o zahraniční politice. Úspěšná zahraniční politika dokáže tyto představy sjednocovat dočasnými syntézami, které jí zajišťují dostatečnou domácí politickou podporu.

2. Odpovědnost za tvorbu zahraniční politiky je obvykle rozdělena mezi několik institucí. Úspěšná zahraniční politika vyžaduje úzkou a intenzivní koordinaci mezi nimi, která pomůže překonávat jednotlivé institucionální zájmy.
3. Zahraničněpolitické otázky obvykle veřejné mínění nezajímají a zahraniční politika může většinou počítat s nezúčastněnou a neinformovanou podporou veřejnosti. To neplatí, pokud zahraniční politika vyžaduje významnější investice či pokud se dotkne otázek, které veřejnost považuje za kontroverzní. Pak je nutné buď aktivně hledat veřejnou podporu, nebo pasivně uvést politiku do souladu s veřejným míněním.

Možnosti vnější podpory závisejí na mocenských zdrojích, které dokáže stát na mezinárodním poli mobilizovat k prosazení svého zájmu, přičemž tyto zdroje je třeba chápat široce jako vojenské, ekonomické, institucionální a ideové. Vojenské zdroje odkazují k ozbrojené síle státu, ekonomické k jeho finančním možnostem. Institucionální zdroje moci se opírají o kvalitu diplomacie a členství v mezinárodních organizacích. Ideové zdroje moci (soft power) stavějí na mezinárodní reputaci státu a jeho přitažlivosti pro ostatní.

Státu se nabízí několik cest uskutečňování zahraniční politiky. Může ji uskutečňovat přímo, tj. působením státního aparátu, nebo nepřímo partnerstvím s nevládními subjekty – podporou nevládních organizací či firem, které uskutečňují zahraniční zájem. Nepřímé působení je výhodné tím, že státu umožňuje angažovat se i v oblastech, v nichž postrádá nástroje či se z jiných důvodů angažovat nemůže. Nevýhodou je ztráta přímé kontroly nad uskutečňováním. Přímé působení státu v mezinárodním společenství může být:

- unilaterální, stát postupuje zcela samostatně;
- bilaterální, zájmové partnerství dvou států;
- multilaterální, normativní partnerství více států, často institucionalizované do podoby mezinárodní organizace (OSN, NATO);
- supranacionální, stát působí prostřednictvím nadnárodní instituce (EU).

Každá z těchto cest má za určitých okolností své opodstatnění. Unilaterální cesta téměř nevyžaduje kompromisy s ostatními, nicméně nemůže počítat ani s jejich zdroji a aktivní podporou. Pro malé státy s omezenými mocenskými zdroji je tato možnost spíše okrajová a těžko schůdná je obvykle i pro velmoci, neboť hrozí ztrátou vnější podpory a izolací. Tradiční cesta je bilaterální, založená na průniku zahraničněpolitických zájmů dvou států. Pro malé státy má smysl zejména v podobě spojenectví s velmocí, neboť spojenectví

s jiným malým státem neřeší nedostatek mocenských zdrojů. V asymetrickém partnerství se však menší partner může dostat snadno do vleku velmoci, která nereflektuje dostatečně jeho zájem. Multilaterální cesta se od bilaterální neliší pouze počtem účastníků, nýbrž i povahou spolupráce, předpokládá totiž normativní shodu, bez níž by spolupráce mnoha aktérů vzhledem k různorodosti zájmů nebyla možná. Je méně flexibilní než předcházející, normami však stabilizuje mezinárodní společenství, což ocení především menší státy, které si vnější stabilitu nedokáží vynutit. Supranacionální zahraniční politiku vyvíjí EU do té míry, do níž se pokouší působit jako globální aktér. Členské státy EU mají možnost toto působení ovlivňovat skrze unijní instituce.

Zahraničněpolitické zájmy můžeme co do podstaty dělit na bezpečnostní, ekonomické a ideové.

Bezpečnost

Bezpečnostní zájmy se týkají samotného přežití státu a společnosti jako autonomního člena mezinárodního společenství, zachování jeho teritoria, obyvatelstva, jakož i institucionální a ideové podstaty (v případě Česka liberální demokracie), dále pak udržení a rozvíjení jeho schopnosti jednat v mezinárodním společenství. Bezpečnostní dimenze zahraniční politiky identifikuje vnější hrozby a formuluje strategie, jimiž se stát s takto identifikovanými hrozbami vyrovnává. Hrozbou může být cokoli, co vážně ohrožuje bezpečnostní zájmy, její obsah tedy nelze obecně vymezit. Zahraniční hrozby lze klasifikovat ze čtyř hledisek – podle motivu, podle povahy, podle blízkosti a podle dopadu.

Podle motivu můžeme odlišit hrozby zamýšlené a nezamýšlené. Zamýšlenou hrozbu představují cíle a jednání aktéra, které jsou úmyslně namířeny proti bezpečnostním zájmům státu (hrozba invaze). Nezamýšlená hrozba je nezamýšleným důsledkem jednání aktérů či jejich vzájemné interakce (globální ekologické problémy, pád mezinárodního finančního systému). Pokud je aktér zdrojem zamýšlené hrozby, potom je nepřítelem či rivalem, pokud od něho pochází pouze hrozby nezamýšlené, může být i spojencem. Podle povahy můžeme rozlišit hrozby subjektivní a objektivní. Subjektivní hrozby jsou ty hrozby, které ohrožený aktér za hrozby považuje. Objektivní hrozby ohrožují aktéra bez ohledu na to, zda si je toho vědom, či nikoli. Přítomnost objektivních hrozeb, které nejsou subjektivními, svědčí o podcenění hrozeb. Naopak přítomnost subjektivních hrozeb, které nejsou objektivními, je dokladem přecenění hrozeb.

Podle blízkosti odlišíme hrozby bezprostřední od potenciálních. Bezprostřední vyžadují okamžitou reakci v podobě jednání směřujícího k jejich eliminaci. Potenciální hrozby se pouze mohou uskutečnit, ale zatím reálně nepůsobí. Je rovněž možné odlišovat hrozby podle intenzity, nicméně z předchozího vymezení bezpečnostních zájmů vyplývá, že se věnujeme pouze intenzivním hrozbám ohrožujícím celou společnost. Podle dopadu odlišíme hrozby přímé, které dopadají na ohrožený subjekt přímo, od nepřímých, jež přímo dopadají na jeho spojence.

Bezpečností rozhodování se liší od ostatních druhů rozhodování v moderním demokratickém státu závažností rozhodovaných otázek. Zatímco ostatní otázky předpokládají existenci a funkčnost státu, v bezpečnostních otázkách jde právě o toto. V krajním případě se proto na ně nevztahují obvyklé procedury, brzdy a pojistky. Jejich řešení se může uskutečňovat v podmínkách výjimečného stavu. Z těchto důvodů má vymezení bezpečnostních hrozeb, ať už vnějších, nebo vnitřních, závažné politické důsledky, potenciálně vyjímá vymezenou oblast z obvyklých standardů demokratického fungování. Zatímco podcenění vnějších hrozeb ohrožuje společnost zvenčí ze strany mezinárodních aktérů, jejich přecenění ji ohrožuje zevnitř ze strany vlastního státního aparátu.

Ekonomika

Ekonomické zájmy se týkají materiální reprodukce společnosti a její prosperity. Zatímco bezpečnost zůstává téměř výhradní doménou státu (přes tendence k její privatizaci, které však obvykle nepřesahují státní kontrolu), u ekonomiky tomu tak není. Obsah zahraničněekonomických zájmů státu závisí na míře, v níž společnost považuje ekonomiku za věc soukromých či veřejných zájmů. V dirigistických či plánovaných ekonomikách vláda široce definuje veřejný ekonomický zájem a rozhoduje o všech podstatných otázkách, trh je zcela okrajový. V tržních ekonomikách se stát do jisté míry vzdává odpovědnosti za ekonomické otázky a jejich řešení přenechává střetu soukromých zájmů na trhu. Přesto existují situace, v nichž i liberální ekonomiky definují a uskutečňují veřejné zájmy v oblasti hospodářské:

- všechny tak činí, pokud se ekonomika stává bezpečnostním zájmem, tj. když tržní působení či tržní selhání začíná ohrožovat samotnou podstatu společnosti;
- většina liberálních ekonomik politicky stanovuje pravidla tržnímu působení;
- řada vlád v liberálních ekonomikách přímo působí na trhu skrze firmy se státní účastí.

Konkrétní podoba zahraničněekonomických zájmů se proto bude pohybovat od extenzivní dirigistické, v níž stát vystupuje jako ekonomický aktér v plném slova smyslu, až po minimalistickou ultraliberální, kdy stát definuje vlastní zahraničněekonomické zájmy pouze za výjimečného stavu.

Empiricky zajímavější než tyto dvě krajní polohy jsou podoby mezi nimi – neoliberální a aktivistická. Neoliberální zahraniční politika vytváří pravidla mezinárodního trhu a mezinárodní instituce, které mezinárodní trh udržují při životě (WTO, IMF, WB). Omezuje se tudíž na multilaterální úroveň, na níž se pokouší vytvořit globální tržní systém. Aktivistická zahraniční politika se snaží na multilaterální úrovni nastavovat pravidla tak, aby zvýhodnila své vlastní firmy, a vyvíjí i aktivní bilaterální politiku, v níž se staví za konkrétní zájmy svých firem. Zažité označení ekonomická diplomacie obvykle označuje právě aktivistickou zahraniční politiku.

Aktivistická zahraniční politika je náchylnější k privatizaci veřejného zájmu než ostatní. Na rozdíl od čistě dirigistického systému nechává vzniknout silné tržní aktéry legitimně formulující vlastní soukromé zájmy. Na rozdíl od neoliberálního či ultraliberálního systému je stát připraven hájit některé z těchto soukromých zájmů. Pokud ekonomická diplomacie nemá být privatizována, vyžaduje jasnou definici a naplňování veřejného zájmu, aby bylo možné určit, kdy se soukromé zájmy firem překrývají se zájmem veřejným a kdy nikoli.

Dirigistická, aktivistická, neoliberální a ultraliberální zahraniční politika představují ideální typy, které se v praxi přirozeně prolínají. Zatímco například Čína se pohybuje na dirigistickoaktivistickém rozhraní, většina států EU je aktivistickoneoliberálních. Obecně lze říci, že zahraniční politika většiny mezinárodních aktérů ve větší či menší míře zahrnuje i aktivistické prvky.

Ideje

Stát se svou zahraniční politikou hlásí k určité myšlence, jíž v mezinárodním společenství obhajuje, a získává podporu pro svoji existenci a své působení. Tato myšlenka však není pouze nástrojem uskutečňování jiných cílů, nýbrž cílem samotným. Příslušníci státu jí upřímně věří, v jejím jménu překonávají svůj přirozený egoismus a jsou ochotni podstupovat oběti. Tato myšlenka dává smysl existenci jednotlivce i společnosti a slaďuje jednotlivce do smysluplného celku společnosti.

Ideový obsah zahraniční politiky může být vyjádřen buď koncepcí, nebo představou. Zatímco koncepce bývají explicitně formulovány a obhajovány v politické debatě, představy zůstávají skryté, přičemž mohou být zpětně racionalizovány koncepcemi. O to hlouběji jsou kulturně zakořeněné a předurčují způsob, jakým interpretujeme svět v oblasti,

jíž se daná představa týká. Samy o sobě jsou nevyhnutelné, odrážejí historickou zkušenost a vyjadřují zájem o svět. Nebezpečí představ spočívá v jejich nereflektovanosti, která jim dává status čehosi přirozeného, objektivního a samozřejmého.

Evropa tradičně čerpala svůj ideový obsah z křesťanství – středověk byl obdobím křesťanských zahraničních politik. V novověku nastupují univerzalizující nacionalismy velkých evropských národů. Ryzí teologii středověku střídá nacionalistická teologie novověku, v níž se národ prohlásí za nositele univerzálních, tedy všelidských hodnot. Svoji existenci a zahraniční politiku chápe jako naplňování těchto hodnot. Ke společnému jmenovateli evropských hodnot se hlásili tak navzájem odlišné koncepce jako francouzští a britští kolonialisté či němečtí nacisté. Podobný univerzalizující nacionalismus nalezneme ve 20. století u ruských komunistů či dnes u amerických neokonzervativců. Pozadu nezůstali ani Češi. Masarykova koncepce Čechů jako nositelů ideálu humanity a demokracie je rovněž příkladem univerzalizujícího nacionalismu.

Univerzalizující nacionalismy troskotaly na tom, že byly více nacionalistické než univerzální, což v konečném důsledku vedlo k agresivním výbojům motivovaným národním partikularismem. Ovšem není důvod si myslet, že důsledný univerzalismus by byl méně násilný. To však neznamená, že by pokus o propojení univerzalismu a národní partikularity měl být zcela zavržen. Za prvé, i ve své problematické podobě univerzalizujícího nacionalismu nepřinášel pouze zločiny, nýbrž také výkony, k nimž se můžeme hlásit (boj proti nacismu, boj proti komunismu, dekolonizace, první Československá republika). Za druhé, plnil objektivní a nadčasovou potřebu po velké myšlence zakládající politické společenství. Pokud říkáme ne univerzalizujícímu nacionalismu, čemu potom říkáme ano?

V dnešní Evropské unii se rodí nový kompromis mezi národním partikularismem a univerzalismem. EU ulamuje hroty tradičnímu nacionalismu, aniž by však potlačovala národní svébytnost. Evropský univerzalismus je výsledkem širší shody, což ho méně zatěžuje národními příchutěmi a činí věrohodnějším pro ostatní. Rovněž reflexe evropských zločinů, ať už spáchaných ve světových válkách, či v koloniích, varuje před agresivním univerzalismem. Evropský univerzalismus se zatím rodí, což mu ubírá na srozumitelnosti vedle přežívajících či ožívajících univerzalizujících nacionalismů. Navíc je podobně jako celá EU křehký a jeho osud je nejistý. Poskytuje však ideový rámec, který v současné Evropě nemá životaschopnou alternativu.

Česká zkušenost

Klíčem k zahraniční politice státu je obsah jejího zahraničněpolitického zájmu a způsob, kterým tento zájem formuluje a prosazuje. Z tohoto hlediska můžeme v současné české zahraniční politice rozlišit dvě období, v prvním (do vstupu do EU v roce 2004) tento obsah existoval, byť v neúplné podobě, v druhém (po roce 2004) se vytratil.

Cíl: návrat na Západ

Česká republika vzniká v roce 1993 jako stát s jasným zahraničněpolitickým zájmem, který navazuje na tentýž zájem formulovaný československou federací – je jím návrat do Evropy či návrat na Západ. Tento zájem má jasný obsah, leč nejasnou myšlenku. Jeho obsahem je integrace euroatlantických politických struktur (OECD, NATO, EU) a rozvoj bilaterální spolupráce se státy této oblasti. Rovněž má zakotvení v českých dějinách, které jsou od svého počátku poznamenány orientací k Západu. Tento tah na Západ se už od středověku projevuje českým doháněním západních center, které je samo důsledkem zaostávání českých zemí, někdy většího, jindy menšího, leč téměř permanentního. Návrat na Západ v devadesátých letech pouze opakuje vzorec, který se v českých dějinách již několikrát vyskytl.

Návrat na Západ se těší vnitřní i vnější podpoře. Doma se proti němu staví pouze komunisté, kteří však nedokáží oslovit významnější část společnosti s ideologickou alternativou. Vstup do NATO podpoří i ČSSD, jejíž část je k NATO kritická. Vstup do EU podpoří i ODS navzdory svým euroskeptickým tendencím. Hlásí se k němu i hlavní instituce tvořící českou zahraniční politiku – vláda (euroskeptického premiéra Klause), prezident Havel i parlament. Proto představuje jednotící faktor, který přemosťuje objektivně existující rozpory mezi jednotlivými institucemi. Návrat na Západ je také široce podporován českou veřejností, která ho považuje za jedno z nejdůležitějších politických témat.

Pro návrat na Západ se nakonec podaří získat i vnější podporu. Rozhodující je podpora hlavních organizací a států Západu. Zpočátku je jejich podpora čistě rétorická, nicméně posléze se společným úsilím středo- a východoevropských států podaří přimět je i k reálným krokům, které ústí do plného členství v euroatlantických strukturách. Klíčová je zejména americká podpora vstupu do NATO a německá podpora vstupu do EU. Tato politika nemá podporu Ruska, které západní návrat středoevropských států chápe jako ztrátu svého vlivu. To je v očích části západních aktérů závažná překážka (zejména při rozšiřování NATO), vzhledem k oslabení mezinárodního postavení Ruska a pochybné legitimitě jeho odporu se však nejedná o překážku nepřekonatelnou.

O jaké mocenské zdroje se tato politika opírala? Možnosti malého státu jsou omezené. Vojenské a ekonomické zdroje České republiky v mezinárodním společenství byly a jsou zanedbatelné, byť se účast československé a české armády v zahraničních multilaterálních misích v devadesátých letech setkala s uznáním Západu. Institucionálními zdroji post-komunistická země také nedisponovala, o členství v klíčových mezinárodních institucích teprve usilovala a postrádala zkušené diplomaty. Česko se však mohlo opřít o mimořádné ideové zdroje – oslovovalo svět příběhem pokojného návratu ke svobodě, připomínáním svých demokratických tradic a své evropské identity, jakož i globální ikonou v osobě prezidenta Havla. Co do nástrojů postupovala diplomacie především bilaterálně, kdy šlo především o vybudování nových vztahů s USA, Německem a dalšími, a částečně i multilaterálně, zejména aktivitami na půdě OSN a postupným zapojováním do programů a struktur NATO a EU.

Jaká je však myšlenka návratu na Západ?

Co zdůvodňuje a obhajuje tyto zahraničněpolitické kroky? Česká myšlenka návratu je jasná pouze ve své negativní formulaci – Česko se chce vymanit z komunismu a jeho dědictví. Politika může spoléhat na široký antikomunistický konsenzus na všech rovinách. Při pokusu o pozitivní formulaci se myšlenka návratu rozpadá do několika navzájem neslučitelných představ. Tyto představy odpovídají na otázky: Který Západ? A čím přispět?

Který Západ? V českém vnímání má Západ dvě tváře.

Z hlediska bezpečnostních zájmů představují Západ USA, z hlediska ekonomických zájmů je to Německo. USA jsou zárukou bezpečnosti, Německo zárukou prosperity. Nicméně orientace na jednoho či druhého má i své důsledky ideové, které se promítají do dvou českých koncepcí Západu: atlantické a evropské. Čeští atlantisté vnímají Západ především v první dimenzi, do určité míry přejímají americký pohled na svět, vedle USA ještě zdůrazňují roli NATO a Velké Británie. Stoupenci evropského pohledu se dívají na svět očima Berlína, Paříže a Bruselu, za rozhodujícího aktéra považují EU. Po dobu návratu na Západ byla tato odlišnost překryta euro-atlantickým konsenzem.

Čím přispět? Společným jmenovatelem všech úvah o českém příspěvku Západu bylo překonávání či poučení z komunistické zkušenosti. Objevily se tři koncepce, které se navzájem liší podle toho, který aspekt komunistické zkušenosti zdůrazňují. Pokud je nazveme podle jejich hlavních zastánců, můžeme mluvit o koncepci: Havlově reflektující porušování lidských práv, Klausově reflektující absenci ekonomické svobody a Vondrově reflektující ruskou dominanci. Havlova koncepce nabádá Západ ke globálnímu boji za dodržování lidských práv – kritikou režimů, které je porušují, a podporou

disidentů. Klausova koncepce doporučuje Západu větší důvěru v trhy a varuje před omezováním tržních svobod zejména ze strany EU či ze strany ekologických hnutí. Vondrova koncepce chce čelit pokusům Moskvy o uplatnění ruského vlivu za hranicemi Ruska, zejména pak na západ od jeho hranic. I zde platí, že odlišné implikace těchto koncepcí se v praxi zahraniční politiky během návratu na Západ projevovaly jen omezeně, neboť byly ve stínu hlavního cíle, jímž byl právě samotný návrat.

Návrat na Západ byl velkým úspěchem české zahraniční politiky. Nejenže je Česká republika přijata do NATO (1999) a do EU (2004), ale rovněž rozvíjí bilaterální politickou a hospodářskou spolupráci se západními zeměmi. Daleko nejdůležitější je spolupráce s Německem, kde se daří překonat zátěže z minulosti, napojit českou ekonomiku na výkonné německé hospodářství a rozvíjet spolupráci na řadě úrovní. Rovněž se daří pěstovat velmi dobré vztahy se Slovenskem a Polskem. Mimo Západ česká zahraniční politika příliš aktivní není.

Zbytek světa hraje trojí roli:

- ekonomická příležitost (exportní trhy, zdroje investic), jejíž uskutečňování však nezávisí na vládě, nýbrž na soukromé iniciativě;
- cíl politiky podporující demokracii a lidská práva, což se projevuje kritikou některých autoritativních režimů, které Česko považuje za spjaté s komunismem;
- potenciální, nikoli však bezprostřední hrozba, Česko je mnohem méně exponováno, ať už jedná o typické hrozby Západu (terorismus, nekontrolovaná imigrace), či hrozby typické pro střední a východní Evropu (destabilizující menšiny, ruské snahy o vliv).

Bezcílnost na Západě

Návratem na Západ se naplňuje hlavní zahraničněpolitický cíl, který sjednocoval větší část politické elity a mobilizoval společnost. Od té doby česká zahraniční politika bloudí v bezcílnosti. Nedokáže syntetizovat různé zahraničněpolitické představy do politického obsahu, který by se těšil vnitřní a vnější podpoře a který by mohl být konzistentně uskutečňován. Veřejný zájem v oblasti zahraniční politiky, a nejen tam, je v lepším případě nahrazován zájmem obecným, či dokonce zcela privatizován zájmovými skupinami ekonomického či ideového charakteru.

To neznamená, že by si česká zahraniční politika vůbec nedokázala vytyčit cíle. Například vládní koncepce české zahraniční politiky z roku 2011 (dále jen „KČZP“) vymezuje následující priority:

- posilovat bezpečnost ČR, analyzovat hrozby a působit proti nim;
- prosazovat hospodářské a obchodní zájmy ČR v zahraničí, včetně energetické bezpečnosti;
- posilovat pozitivní obraz a vnímání ČR v zahraničí;
- rozvíjet dobré vztahy se sousedními státy a posilovat regionální spolupráci;
- podporovat akceschopnou a ekonomicky a politicky silnou Evropskou unii;
- udržovat a posilovat transatlantickou vazbu;
- podporovat dodržování lidských práv a demokracii ve světě (s využitím prostředků transformační a rozvojové spolupráce);
- posilovat evropskou integraci východní a jihovýchodní Evropy.

V některých z těchto oblastí se Česko může přihlásit i k určitým dílčím úspěchům. Postrádá však předpoklady pro specifikaci těchto priorit do koherentních cílů i pro jejich následné uskutečňování.

Úskalí vnitřní podpory

Podmínky vnitřní podpory se komplikují. Zejména v důsledku války v Iráku, schvalování evropské ústavní smlouvy (následně lisabonské smlouvy) a účasti v americkém projektu protiraketové obrany se rozpadá euroatlantický konsenzus. Prohlubují se ideologické rozdíly mezi atlantisty, kteří inklinují k pravici, a stoupenci evropské orientace převážně na levici. Navíc posiluje autonomistický proud, který je odmítavý k Západu jako takovému a který byl v předchozím období spojen pouze s krajní levicí a pravicí.

Absence sdíleného obsahu rovněž podporuje institucionální konflikty. Ač je za tvorbu zahraniční politiky zodpovědná vláda, stalo se pravidlem, že vedle vládní politiky existuje zahraniční politika prezidenta, která nejenže se od té vládní liší, ale někdy ji i popírá (evropské záležitosti, uznání Kosova, ruská intervence v Gruzii). Pokud vláda nedisponuje výraznou parlamentní většinou, jen těžko hledá parlamentní podporu pro svoji zahraniční politiku (mise v Afghánistánu, předsednictví v EU). Nicméně ani samotná vláda často není schopna nacházet společné pozice – Úřad vlády, Ministerstvo zahraničí, Ministerstvo obrany se příležitostně uchylují k vlastním zahraničním politikám (např. státní tajemník pro evropské záležitosti na úřadu vlády a na MZV), vyplývajícím jednak z rozdílných institucionálních zájmů,

a jednak z neshod uvnitř vládnoucích koalic (např. KDU-ČSL vs. ČSSD, Zelení vs. ODS, ODS vs. TOP 09), či dokonce uvnitř jednotlivých politických stran (spory o EU uvnitř ODS).

A konečně s návratem na Západ ztratila česká veřejnost zájem o zahraniční politiku. V zahraniční politice nevyvíjí disciplinující tlak na politickou elitu ani není schopna informovaně reflektovat její kroky. Nezájem veřejnosti o zahraniční politiku se promítá do všeobecné neznalosti a umožňuje virtuální ideologickou profilaci politických stran v jinak vyprázdněné politice. Absence zájmu veřejnosti neumožňuje pojmout otázky zahraniční politiky jako součást českých veřejných zájmů.

Selhání ideových zájmů

Jak již bylo řečeno, objevily se tři koncepce, které se snažily dát českému zahraničněpolitickému zájmu ideový obsah, který by přesahoval návrat na Západ, a který by tudíž teoreticky mohl orientovat českou zahraniční politiku i v období po návratu. Nicméně každá ze tří koncepcí zkrachovala na nedostatku jak vnitřní, tak i vnější podpory. Žádný z konceptů nedokázal převést evidentní motivace komunistickou zkušeností do obecně přijatelného konceptu, v konečném důsledku pak jednak rozděluje českou společnost, a jednak utvrzuje Západ, že Česku může nadále připisovat „postkomunistickou" identitu.

Stopy Havlovy lidskoprávní koncepce zůstávají mezi prioritami KČZP („podporovat dodržování lidských práv a demokracii ve světě"). Tato koncepce se však od počátku střetává s českou společností, když se vysloví k porušování práv Romů či sudetských Němců během odsunu. Ve své domácí dimenzi je přijímána, pouze pokud se věnuje pečlivě vybraným případům porušování lidských práv, jejichž kritika s sebou nenese žádné morální či finanční náklady. I tak je českou společností nanejvýše trpěna a postrádá aktivní podporu mimo úzký společenský segment, který lze nejlépe oslovit antikomunismem. Za tuto vlažnou podporu platí ztrátou univerzalismu, a tím i nároku na uznání Západem. Jejím středobodem se na několik let stává kritika komunistické Kuby, pro niž má Západ pochopení, ale s výjimkou USA ji příliš vážně nebere.

Klausova koncepce ekonomické svobody slaví v prvních letech české státní existence úspěchy. Těší se silné politické i společenské podpoře doma a je přijímána i na Západě. To však končí v druhé polovině devadesátých let. Na levici se objevuje sociální demokracie, která v očích mnoha občanů dokáže primát ekonomické svobody přesvědčivě zpochybnit. Západ přijímá s rostoucími rozpaky extremismus Klausových útoků, v nichž ve jménu ekonomické svobody odsuzuje Evropskou unii a boj proti klimatickým změnám a srovnává je s totalitními projekty dvacátého století.

Vondrova koncepce může do určité míry stavět na nedůvěře, s níž dnešní česká společnost sleduje ruskou politiku. Tuto nedůvěru vyjadřuje KČZP tím, že ve vztazích s Ruskem zdůrazňuje „strategické, bezpečnostní a ekonomické zájmy ČR" a „pevné ukotvení ČR v EU a NATO", čímž demonstruje jednak českou suverenitu, a jednak náležitost k západním institucím, do nichž Rusko nepatří. Na druhou stranu obavy z Ruska nejsou natolik silné, aby se mohly stát hlavním zahraničněpolitickým motivem a jejich zdůrazňování v konečném důsledku ani českou společnost, ani politiku nesjednocuje, nýbrž rozděluje. Ani Západ, jehož alarmem bychom podle této koncepce měli být, není v této věci za jedno a po odchodu Bushovy administrativy stojí o tento český přínos ještě o něco méně než předtím.

Vedle těchto tří koncepcí nenajdeme na úrovni české politické elity podobnou jasně definovanou koncepci evropské orientace. Evropská orientace zůstává na úrovni představy. Stoupenci evropské orientace české zahraniční politiky ustrnuli ve fázi dohánění Evropy, kdy bylo nutno co nejefektivněji přejímat evropské politiky a instituce. Nedospěli však zatím k definici vlastní české pozice uvnitř EU, která by umožňovala konstruktivně přispívat k evropské integraci a současně se kriticky vymezovat vůči vybraným problematickým prvkům. V důsledku toho hraje čas od času v českém vztahu k EU významnou roli Klausova euroskeptická koncepce ekonomické svobody.

Prvky každé z těchto tří koncepcí se promítají do ideové orientace české zahraniční politiky podle momentální politické síly jejích příznivců. Stejně tomu tak je s orientací:

- atlantickou (priorita KČZP „udržovat a posilovat transatlantickou vazbu"; podle KČZP „ČR sdílí se Spojenými státy společenské a kulturní hodnoty, respekt k základním právům a svobodám, jakož i pohled na většinu strategických otázek");
- evropskou (priorita KČZP „podporovat akceschopnou a ekonomicky a politicky silnou Evropskou unii", podle KČZP je EU „klíčovým prostorem a zároveň i nástrojem k prosazování cílů a zájmů ČR");
- autonomistickou (v KČZP se neodráží, najdeme ji v praxi).

Výsledkem však není syntéza, která by tyto prvky shrnovala do myšlenkového celku, nýbrž nesourodý a proměnlivý konglomerát.

Důležité místo v tomto konglomerátu získávají také zahraničněpolitické představy. Příkladem může být již zmíněný antikomunismus, který oslabuje tři uvedené koncepce. Nejobecnější představou české zahraniční politiky je představa jihovýchodní. Doplňuje se s českou prozápadní orientací a projevuje se lhostejností, pocitem nadřazenosti či příležitostně obavami ve vztahu ke státům a společnostem na jih a na východ od českých hranic (východní Evropa, Balkán, Asie, Afrika).

Tato obecná představa je zmírňována a kvalifikována třemi specifickými – proizraelskou, prosrbskou a protibetskou. První dvě se projevují tím, že česká společnost se na dění v příslušných regionech dívá spíše očima Izraele a Srbska než pohledem jejich sousedů, rivalů či nepřátel. Oba státy jsou chápány spíše jako oběti než jako agresoři. Zatímco prosrbská představa je oslabována západní orientací, u proizraelské tomu tak není. Stopy obou nalézáme v platné koncepci české zahraniční politiky. Srbska (ale nejen jeho) se týká priorita KČZP „posilovat evropskou integraci východní a jihovýchodní Evropy". Izrael se liší od ostatních států Blízkého východu tím, že ČR definuje „strategický zájem (…) [na] zachování bezpečnosti Izraele jako hodnotově a kulturně blízkého demokratického státu" a řadí ho do skupiny „rozvinutých demokracií" mimo Evropu a USA, která je vymezena jako „Izrael, Japonsko, Austrálie, Kanada a Korejská republika". Protibetská představa, živená globální ikonou současného dalajlámy a marketingovou přitažlivostí tibetského buddhismu, se ve spojení s antikomunismem projevuje v kritickém vztahu k Číně, je však oslabována důrazem na ekonomické vztahy, které jsou podle KČZP „těžištěm" česko-čínských vztahů.

Podobně je tomu v případě Ruska (podle KČZP vedle USA a Číny jediné další globální velmoci), kde se česká společnost mnohem snáze identifikuje s těmi, které považuje za oběti ruské agrese, než s pohledem Moskvy. Historicky nejhlubší a tradičně silnou byla představa protiněmecká, která je však výrazně zmírňována jak západní orientací, tak i úspěšnými bilaterálními vztahy v posledních dvaceti letech. V KČZP je Německo označeno jako „strategický partner" a je zdůrazněna „jeho klíčová úloha v evropské politice, evropské bezpečnosti a ve světové ekonomice", jakož i ekonomická závislost Česka na Německu.

České ideové zájmy se dnes ztrácejí mezi třemi koncepcemi (Havel, Klaus, Vondra), třemi orientacemi (atlantická, evropská, autonomní) a řadou představ.

Jaké bezpečnostní zájmy?

Obsah bezpečnostních zájmů je odvozen od hrozeb. Jakým vnějším hrozbám musí Česko čelit? Obsah bezpečnostních zájmů a definice hrozeb závisejí na ideovém obsahu. Ideová neuspořádanost se potom promítá i do bezpečnostní oblasti. Přesto můžeme české pojetí bezpečnosti shrnout v několika bodech.

Přímé, subjektivní, bezprostřední hrozby jsou tradičně spojeny s Ruskem. V posledních letech jsou definovány ve dvou podobách:

- úsilí Ruska o obnovu vlivu v Česku a ve střední Evropě;
- přerušení dodávek energetických surovin z Ruska (ropy a zemního plynu).

První hrozba je zamýšlená, uskutečňuje se na úrovni vytváření proruských ekonomických a zpravodajských sítí a na úrovni ruského zpochybňování české suverenity. Ačkoli se jedná o nevojenskou hrozbu, odpovědí na ni má být politická a vojenská angažovanost USA ve střední Evropě. Podpora účasti v americkém projektu protiraketové obrany, brdský „radar", byla vedena především touto hrozbou a tato hrozba je výrazným zdrojem české podpory NATO.

Druhá hrozba se zčásti překrývá s hrozbou první, což znamená, že Rusko může využít své energetické dodávky jako nástroje k vynucování ústupků v jiných oblastech. Nicméně má ještě navíc také povahu hrozby nezamýšlené, kdy se ruské dodávky nedostanou na západ v důsledku sporů Ruska s tranzitními zeměmi. Tzv. energetická bezpečnost se v posledních letech sice stává hlavním tématem všech českých bezpečnostních úvah, přesto není jasně koncepčně uchopena. Na jedné straně v KČZP je jí vyhrazen stejný prostor jako ekonomické diplomacii či podpoře demokracie a lidských práv, přičemž energetická bezpečnost je těmto sekcím dokonce předřazena. Na druhé straně mezi prioritami je v KČZP řazena k otázkám ekonomickým a nikoli bezpečnostním (priorita KČZP „prosazovat hospodářské a obchodní zájmy ČR v zahraničí, včetně energetické bezpečnosti").

Nepřímé, subjektivní hrozby Česko nedefinuje samostatně, nýbrž je přejímá od spojenců především pak od USA. Jedná se především o terorismus, šíření zbraní hromadného ničení či vzestup globálních nezápadních aktérů. Vztahu objektivních a subjektivních hrozeb se bude věnovat třetí část.

Pokusme se tyto hrozby kriticky přezkoumat co do jejich odůvodněnosti. Toto přezkoumání si nenárokuje stanovisko objektivity, a tudíž nesměřuje k identifikaci objektivních hrozeb, chce spíše poukázat na rizika přeceňování či podceňování v současném českém pojetí hrozeb.

Významný rozdíl vedoucí k přeceňování či podceňování nevzniká u nepřímých hrozeb, které Česko definuje podle svých spojenců. Tyto hrozby buď nejsou pro Česko významné (terorismus), nebo české možnosti čelit jim jsou krajně omezené (šíření zbraní hromadného ničení, nezápadní globální aktéři), a proto má spíše smysl podílet se na iniciativách spojenců než se pokoušet o vlastní politiku.

Věčná debata o ekonomické diplomacii

Výchozí česká pozice v otázce zahraničních ekonomických zájmů byla v devadesátých letech mezi ultraliberalismem a neoliberalismem. Tato pozice, která odpovídala ekonomické rétorice Klausových vlád, nepředpokládala, že by stát aktivně formuloval své ekonomické zájmy mimo zájem na všeobecné ekonomické otevřenosti a udržování co nejvolnějších globálních trhů. Od konce devadesátých let se tato pozice posouvá mezi neoliberalismus a merkantilismus, což znamená požadavek aktivnější ekonomické diplomacie. Tím vznikají institucionální a koncepční problémy, které Česko za více než desetiletí neustálých pokusů nedokázalo vyřešit.

Viditelnější jsou problémy institucionální. Z institucionálního uspořádání české vlády vyplývá, že ekonomická diplomacie se týká především dvou ministerstev – Ministerstva zahraničních věcí a Ministerstva průmyslu a obchodu. Ekonomickou diplomacii mají uskutečňovat obě ministerstva společně, což opakovaně troskotá na institucionální nevraživosti mezi oběma úřady. Institucionální problém se projevuje zejména na úrovni obchodních radů na zastupitelských úřadech, kteří mají podléhat obou ministerstvům, a na úrovni dvou příspěvkových organizací Ministerstva průmyslu a obchodu (CzechInvest a CzechTrade), které mají vlastní zahraniční zastoupení bez koordinace s Ministerstvem zahraničí. Podobnou autonomní sítí zahraničních zastoupení navíc disponuje ještě příspěvková organizace Ministerstva pro místní rozvoj (CzechTourism). Zahraniční ekonomické působení tudíž trpí výrazným institucionálním konfliktem.

Podstatnější jsou problémy koncepční. Český stát zatím nedokáže definovat své vnější ekonomické zájmy mimo obecně formulovaný zájem na exportu, přílivu přímých zahraničních investic a turistů. Pokud se o definici pokouší, ať už ve vnitřní, či vnější ekonomice, hrozí, že vládní instituce pouze přejímají zájmy soukromých aktérů činných v dané oblasti. Není proto zřejmé, jak naplňovat prioritu KČZP „prosazovat hospodářské a obchodní zájmy ČR v zahraničí, včetně energetické bezpečnosti“.

Mocenské zdroje a nástroje

Stejně jako v období návratu na Západ zůstává Česko malým státem se zanedbatelnými vojenskými a ekonomickými zdroji moci, přičemž vojenské zdroje využívá stejně jako v předchozím období především v multilaterálních misích. Oproti předchozímu období dochází k nárůstu institucionálních zdrojů moci – Česko se stává součástí všech institucí, o něž usilovalo, a jeho diplomatická služba se profesionalizuje. Na druhou stranu klesají jeho ideové zdroje – nenabízí příběh, který by oslovoval či inspiroval, zapadá do šedi periferie bohatého Západu a namísto globální ikony má v čele prezidenta, který svými názory budí na Západě spíše rozpaky.

Zásadně se nezměnilo ani využití nástrojů – přetrvává převaha bilaterální diplomacie při nárůstu významu multilaterální (zejména v EU). Toto složení neodpovídá ani mocenským zdrojům, ani možnostem. Česko zejména nedokáže plně využít svých institucionálních zdrojů v podobě členství v NATO a EU, které umožňují aktivnější multilaterální diplomacii a nově i supranacionální působení skrze bruselské instituce, což vyžaduje mimo jiné aktivní přípravu úředníků pro tyto instituce a udržování kontaktů s nimi. Navíc se nabízí aktivnější využití nepřímých nástrojů zahraniční politiky zejména nevládních organizací se zahraničním působením – související s rostoucí rolí těchto aktérů. Tento přetrvávající důraz na bilateralismus se projevil například v neúspěšném úsilí Topolánkovy vlády založit privilegovaný bilaterální vztah s USA, které nebralo v potaz ani chybějící domácí podporu, ani hlubokou asymetrii vztahu, která se projevovala v minimální pozornosti ze strany USA k českým zájmům.

KČZP věnuje dostatečný prostor unijním institucím a částečně, byť spíše implicitně, reflektuje dosavadní neúspěšné české působení. Nicméně hlásí se k dosavadnímu defenzivnímu pohledu na EU, který klade důraz na „pragmatičnost" evropského projektu (jejímž implicitním protikladem má být patrně hodnotovost) a na udržení mezivládního charakteru evropské zahraniční politiky. KČZP vytváří předpoklady pro aktivnější multilaterální působení v EU, nebere však v potaz nástroje supranacionální. Rovněž se vůbec nezabývá nepřímými nástroji zahraniční politiky, byť je česká zahraniční politika v malé míře už používá v podobě grantů nevládním organizacím.

Jak dál?

Předchozí část byla převážně analytická, rozebírala dosavadní českou zkušenost. Poslední část je v mnohem větší míře normativní. Na základě zjištěných skutečností se snaží formulovat některá doporučení pro budoucnost. Pro větší přehlednost je strukturována podobně jako předchozí analytická část.

Potřeba nového příběhu

Česká společnost i její zahraniční politika potřebují nový příběh, který by propojoval jednotlivce s celkem a umožňoval formulovat jak veřejné zájmy, tak i zájmy zahraničněpolitické, jimž dá ideový obsah. Musí se jednat o koncepci, která osloví českou společnost (vnitřní podpora) a bude reflektovat i současnou globální politickou realitu (vnější podpora). Spíše než o příběh zcela nový se proto bude jednat o příběh staronový.

Při jeho hledání bude třeba se vypořádat zejména s následujícími výzvami:

- České evropanství: Český příběh ve světě má smysl pouze jako součást evropského příběhu a nikoli samostatně. To platí jak z hlediska geopolitického (český podíl na globálním rozložení mocenských zdrojů je v každém ohledu zanedbatelný), tak i z hlediska ideového (vyplývajícího z české historické a duchovní tradice). Politickým výrazem Evropy je dnes EU, český příběh je nutno formulovat jako českou verzi příběhu EU.
- Demokracie a lidská práva: Přes neúspěch Havlovy koncepce se jednalo o zatím nejsilnější pokus o novodobý český příběh, který navíc může navázat na tradice českého politického myšlení (Masaryk). Svojí povahou přesahuje i samotnou Evropu a dává českému evropanství globální rozměr. Je možné dát českému evropanství demokratický a lidskoprávní obsah, jímž přesáhne svoji komunistickou či úzce evropskou zkušenost?
- Reflexe stávajících představ: Nejde o to je pouze odstraňovat (či spíše nahrazovat), nýbrž přezkoumat, do jaké míry odpovídají současné zkušenosti a příběhu, k němuž se Česko hlásí. Některé budou potvrzeny, jiné opuštěny.

Podmínky vnitřní podpory

Pokud má staronový příběh poskytnout ideový obsah účinné zahraniční politice, nemůže být formulován stranicky, to by pouze rozděloval, ale nespojoval. Těžko může vzniknout standardní demokratickou cestou, která ústí buď do nekoherentního propojování neslučitelného, nebo do vágního kompromisu, pod nímž každý rozumí, co chce. Současné koncepční dokumenty spadají do první nebo do druhé či do třetí kategorie. Ani samozřejmě nemůže být společnosti vnucen zvenčí nějakou vyšší mocí v podobě více či méně osvíceného diktátora.

Může se však vynořit během jednoho z momentů hluboké společenské sebereflexe, které česká společnost (a nejen ona) čas od času zažívá. Jedná se o krizové momenty, v nichž se potřeby a aspirace společnosti střetávají s institucionálními a politickými strukturami, které nedokáží těmto potřebám a aspiracím vyhovět. Tyto momenty radikálních změn (jak je známe například z let 1968 a 1989) společnost sjednocují, prolamují její nezájem o veřejné záležitosti a otevírají ji novým myšlenkám. Ideové impulzy, které z nich vzcházejí, potom zajišťují základní konsenzus o veřejném zájmu na léta dopředu.

Krize české společnosti se v posledních letech pouze prohlubuje, zatím však nedosáhla momentu sjednocující společenské sebereflexe. Nicméně není vyloučeno, že tento moment není daleko. Až nastane, bude možné cestou radikální demokracie otevřít otázku českého zahraničního zájmu a dát jí nový obsah.

I v těchto podmínkách přetrvají problémy institucionální koordinace a spolupráce, byť budou částečně přemostěny přemosťujícím příběhem. V této souvislosti je třeba vzít v úvahu, že stávající institucionální dělba práce mezi vládou a prezidentem se v zahraniční politice neosvědčila, což platí jak pro působení Václava Havla, tak i jeho nástupce. Nabízejí se dvě alternativy – francouzský model, v němž prezident nese hlavní odpovědnost za zahraniční politiku, a model konstituční monarchie, který vylučuje, aby hlava státu tvořila vlastní zahraniční politiku. Každá z alternativ má své výhody i nevýhody, obě jsou ale lepší než stávající česká skutečnost neujasněných kompetencí a veřejných sporů o to, kdo vlastně Česko navenek zastupuje.

Pomíjené hrozby

Druhá část upozornila na české přeceňování hrozeb souvisejících s Ruskem a s tzv. energetickou bezpečností. Ani jedna z otázek si nezaslouží bezpečnostní pozornost, která jí je věnována. Naopak nepřímé hrozby pojímá Česko adekvátně. Existují hrozby, které Česko podceňuje a jež si do budoucna zaslouží větší politickou pozornost, než jaká se jim dostává?

Česko podceňuje či spíše pomíjí hrozby vyplývající z institucionálního uspořádání Západu. Konkrétně jde o tři ohrožené oblasti – finanční systém, institucionální konstrukce EU a institucionální konstrukce euroatlantického společenství. Západní finanční systém, který se stal globálním finančním systémem a na němž závisí ekonomické zdraví, či dokonce přežití většiny moderních pospolitostí včetně té české, se vymknul jakékoli politické kontrole. Svým působením ohrožuje jak špatné hospodáře (Řecko), tak i zdravé ekonomiky (Irsko, Španělsko). Opatření, k nimž musely v posledních letech přikračovat vlády všech velkých vyspělých západních států (ať už na záchranu bank, či celých národních ekonomik), přesahovala běžné ekonomické rozhodování a zcela odpovídala rozhodování bezpečnostnímu, při němž jdou stranou běžné procedury, překračují se existující pravidla a jehož důsledky se bytostně dotýkají milionů lidí. Česko zatím přistupuje k těmto otázkám jako ryze ekonomickým za pomoci standardních neoliberálních pouček. Přitom je třeba od základu reformovat mezinárodní finanční systém zahrnující nadnárodní regulaci mezinárodních finančních trhů.

EU je politickým vyjádřením Evropy, a tím i konstitutivním rámcem české politické identity. Opírá se o propojení prvků nadnárodních (např. společná měna) a národních (státní rozpočty), což činí jeho konstrukci křehkou a těžkopádnou i v běžných dobách. Během krizí hrozí pád celé konstrukce, což představuje hrozbu jak pro členské, tak i pro nečlenské země. Destabilizujícímu střetu nadnárodních a národních prvků lze čelit posilováním jedněch či druhých – buď prohlubováním EU, nebo jejím rozmělňováním. Česko na rozdíl od některých jiných států nemá alternativu k zapojení do politické Evropy a její pád by znamenal naplnění nejvážnějších bezpečnostních, politických a ekonomických hrozeb. Proto rozmělňování EU, které směřuje k oslabování a rozpadu, představuje stejnou hrozbou jako střet sám. Česko by mělo čelit hrozbám oslabujícím EU tím, že bude podporovat posilování jejího nadnárodního charakteru. Dnes činí spíše opak.

Většina nových či staronových fenoménů globálního vývoje se stává hrozbou pouze v podmínkách, kdy nefunguje euroatlantické společenství, jež politicky sjednocuje Evropu s USA. Společně mají potenciál globálního lídra, ať už jako hegemon, či primus inter pares. Pokud nedokáží koordinovat, či dokonce jdou proti sobě, vyklízejí pole ostatním včetně nositelů hrozeb. Současné institucionální uspořádání transatlantického vztahu neodpovídá těmto požadavkům, sestává ze slábnoucí multilaterální organizace (NATO), několika neustále se proměňujících tradičních klíčových bilaterálních vztahů (USA – Velká Británie, USA – Francie, USA – Německo) a zatím nepřesvědčivého vztahu mezi USA a EU. Pouze nově institucionalizovaný

vztah USA a EU má budoucnost, byť se musí jednat o nadnárodnější EU než dnes, neboť zajišťuje rovné a efektivní partnerství (které není dosažitelné ani v NATO, ani bilaterálně). Touto cestou by mělo Česko jít po neúspěšných pokusech o vlastní bilaterální vztah s USA.

Ani jedna z těchto tří hrozeb není specificky česká, některé ostatní státy si je uvědomují ve větší míře než Česko. Česko jistě nebude hlavním aktérem jejich řešení, může však přispívat. Pokud se rozhodne pro pasivní přístup, nemělo by alespoň bránit při jejich řešení tím, že by setrvávalo na stávajícím uspořádání.

Politická ekonomie?

Česká politika musí definovat veřejné ekonomické zájmy, které by mohly dát ekonomický obsah zahraniční politice. Bez nich je ekonomická zahraniční politika náchylná ke korupčnímu nahrazení chybějícího veřejného zájmu zájmy soukromými. Nabízejí se dvě východiska – konzervativní a aktivní.

Konzervativní cesta vede přes multilaterální určování rámcových podmínek mezinárodního ekonomického prostředí, na rozdíl od neoliberálního přístupu (volný obchod a investice) však zahrnuje také vytváření a podíl na fungování regulačních institucí, např. zdaňování finančních transakcí. Jejím hlavním motivem je udržet ekonomické otázky v politicko-ekonomickém způsobu regulace a bránit jejich spontánní transformaci do bezpečnostních hrozeb. Konzervativní cesta je do určité míry vystavena korupčním tlakům ze strany regulovaných, kterému lze čelit jednak transparentností při rozhodování, a jednak odbornou expertizou poskytovanou nezaujatými institucemi.

Aktivní cesta je z hlediska korupčních úskalí náročnější, neboť zahrnuje aktivní působení státu ve prospěch konkrétních firem. Mimo expertizy nezaujatých institucí vyžaduje znalost firemního prostředí. Veřejný zájem by měl vzejít z dialogu s firmami, kterého se však měli účastnit i zástupci prostředí, jehož se působení firem přímo dotýká (nevládní organizace, místní správa). Samotné uskutečňování by pak mělo spoléhat na nepřímé nástroje, tj. partnerství s firmami a jejich komorami.

Moc a nástroje

Vojenské a ekonomické možnosti státu jsou více méně dané, nelze očekávat jejich výraznější změny, byť rozpočtové úspory mohou dále omezit vojenské zdroje moci. Otevřenější je vývoj institucionálních a ideových zdrojů moci. Institucionální zdroje budou záviset na vnitřních proměnách EU a NATO případně na vzniku nových struktur v této oblasti a na schopnosti Česka udržet si a rozšířit dosavadní členství, popřípadě se připojit k novým

iniciativám. Dosavadní přístup, který pouze lpí na již dosaženém, nezajistí ani udržení institucionální pozice. I samotné zachování institucionálních pozic nabytých vstupem do EU vyžaduje aktivnější vztah k evropské integraci včetně zapojení do eurozóny. Ideové zdroje mohou být posíleny novým příběhem, který česká společnost potřebuje k vnitřní obnově a jímž dokáže zaujmout i za svými hranicemi.

Zahraniční politika vyžaduje i jiný mix nástrojů. Úsilí je třeba soustředit do působení multilaterálního (v EU, NATO, OSN a dalších organizacích) a supranacionálního (v EU), což znamená radikálně omezit zatím převažující nástroje bilaterální. Čistě bilaterální politika by měla být omezena pouze na sousedy a visegrádské státy, neboť Česko nemá ani mocenské ani analytické předpoklady pro nadregionální, či dokonce globální působení na bilaterální úrovni. Ve všech ostatních případech by měl bilateralismus sloužit pouze jako servis cílům multilaterálním či supranacionálním. To však neznamená vzdát se jakéhokoli působení na tyto velmoci. Naopak jediná efektivní cesta působení se nabízí skrze českou multilaterální a supranacionální diplomacii uvnitř odpovídajících institucí.

Rovněž je třeba daleko intenzivněji využívat nepřímých nástrojů zahraničněpolitického působení především firem či jejich organizací a nevládních organizací. Partnerství s firmami a jejich organizacemi se nabízí jako hlavní nástroj uskutečňování ekonomické diplomacie. Prostor pro spolupráci s nevládními organizacemi se otevírá zejména v oblastech působení rozvojového, humanitárního a lidskoprávního. Ve všech těchto oblastech již česká zahraniční politika má partnerské zkušenosti s nevládním sektorem, na něž lze navázat a které je možno prohloubit. Prohloubení se týká zejména lidských práv, která by měla být součástí nového příběhu českého zahraničního působení. Z řady vnitřních i vnějších důvodů není český stát vždy vhodným uskutečňovatelem takové politiky. Zatímco vnitřní důvody se týkají nepřesvědčivých výsledků domácí lidskoprávní politiky, vnější vyplývají z objektivní nutnosti spolupráce se státy s odlišnými představami o lidských právech a o demokratické diskuzi. To neznamená, že stát by se měl této problematiky vzdát. V některých případech by ji však mohl uskutečňovat například prostřednictvím státem podporované nadace, která by na jedné straně ve své činnosti koncepčně vycházela z politického zadání, na druhé straně by byla natolik nezávislá, aby nestranně reflektovala lidskoprávní problémy českých spojenců a partnerů.

II. Česko v Evropské unii a ve světě

Tato studie navazuje na předchozí stať „Otázky české zahraniční politiky". Prohlubuje některá z jejích témat (institucionální koordinace, sekuritizace, společnost a zahraniční politika) a doplňuje je o otázky nové (zdroje a limity českého evropanství). Od předchozí stati se však liší především svým zaměřením. Zatímco předchozí text byl svou povahou analytický, zkoumal minulost a současnost české zahraniční politiky, tato studie směřuje k syntéze a k doporučením pro budoucí zahraniční politiku.

Začíná naznačením možných podob Evropy a světa, které představují rámec úvah o českém hledání budoucnosti. Navazuje analýza zdrojů a limitů českého evropanství, která vysvětluje vztah k EU a která přechází do syntézy českého příběhu v Evropě a ve světě. Následně se věnuje bezpečnostním hrozbám, vztahu mezi státem a společností při vnějším působení a institucionální koordinaci státních institucí.

Evropa a svět

Základní rámec úvah o českém hledání budoucnosti představuje Evropa, která se do určité míry překrývá s pojmem Západ. Ve dvacátém století Západ tvořilo politické společenství států západní Evropy a Severní Ameriky. Nicméně budoucí pospolitost Západu může vypadat i jinak. Z českého hlediska je pro tvář této pospolitosti rozhodující vývoj v dnešní Evropské unii. Její instituce trpí podobnými problémy jako instituce národního státu a jsou ještě o něco křehčí než instituce národní. Navíc působí způsobem, který často podrývá jejich legitimitu v očích veřejnosti i dalších evropských aktérů, ať už se jedná o těžkou srozumitelnost jejich fungování či nadprodukci předpisů, jež zahlcují administrativní kapacity zejména menších států. Nicméně to, co dnes EU představuje, nabízí základ pro budoucnost. Konkrétní podoba Západu vyplyne z nového obsahu jeho základního společenského pojiva poté, co náboženství, národ a ideologie byly těmito pojivy v minulosti. Bude rovněž reflektovat institucionální možnosti tržní regulace a demokratického rozhodování. Zatímco trh určí minimální možnou úroveň efektivní regulace, demokracie ukáže maximální možný rozsah efektivní účasti. Rýsují se přinejmenším čtyři možné podoby Západu.

Minimalistickou možnost představuje evropský Západ. Geograficky odpovídá současné EU rozšířené o Balkán. Může navázat na úspěchy poválečné evropské integrace a do určité míry pokračovat v nastoupené cestě, byť po důkladném přehodnocení základních politických pojmů

a institucí. Možná ale evropský Západ i se svými okraji nebude dostatečně mocensky vybaven, aby vytvořil pospolitost schopnou tržní regulace a strategického jednání. Nabízejí se pak další možná rozšíření, například atlantické či málo pravděpodobné eurasijské.

Atlantický Západ vychází z uspořádání studené války a předpokládá vznik pospolitosti mezi EU, USA a Kanadou. V jeho prospěch mluví právě zkušenost studené války, která byla pro Západ pozitivní, jakož i velmi podobné pojetí základních politických pojmů a institucí. Nicméně tato zkušenost je i hlavní překážkou, neboť utvrdila Američany v jejich přesvědčení o vlastní výjimečnosti a v důrazu na národní suverenitu. Zatímco Evropané přenášejí klíčové kompetence státu nadnárodním institucím, Američané si něco podobného nedokáží představit. Bez takových institucí se však pospolitost neobejde. Navíc od konce studené války spíše klesá ekonomický i strategický význam atlantických vztahů.

Západ, ať už jakkoli velký, si sám nevystačí a bude muset spolupracovat s nezápadními silami a centry. Pokud se má tato spolupráce udržet, bude potřebovat globální multilaterální instituce. Přes zásadní obtíže vyplývající z odlišných myšlenkových a politických tradic mají na těchto institucích zájem všichni. I nezápadní aktéři musejí řešit své závažné problémy, na něž sami nestačí. Například jejich ekonomický vzestup doprovází nárůst vnitřních nerovností, které jsou ještě dramatičtější než na Západě. Zatímco čínské či indické ekonomické elity disponují zdroji srovnatelnými se západními elitami, čínští a indičtí chudí žijí v bídě, která je na Západě nepředstavitelná.

Navíc nezápadní nemusí znamenat protizápadní. I nezápadní aktéři do velké míry přijímají institucionální a intelektuální vliv Západu. Základní instituce světového řádu jsou západního původu. Evropský Západ dal světu systém států, USA pak multilaterální instituce a globalizovaný kapitalismus. O budoucnosti těchto institucí bude třeba vést globální dialog, který bude na rozdíl od minulosti rovnocenný a povede k institucím spojujícím západní i nezápadní prvky. Nelze vyloučit, že se tento globální multilateralismus stane zárodkem i globální pospolitosti.

Zdroje a limity českého evropanství

Čtyři možné podoby Západu nelze vnímat jako čtyři možné orientace české zahraniční politiky. Česko se může smysluplně orientovat pouze jako součást pospolitosti evropského Západu a pouze v tomto rámci se zamýšlet nad tím, kterým směrem by se evropský Západ měl vydat. Východiskem dalších úvah jsou proto zdroje a limity českého evropanství, které vyplývají z historické a geografické zkušenosti.

Tuto zkušenost vyjadřuje teze, že Česko se podobně jako další středoevropské státy nachází na východním okraji Západu. V tomto prostředí vznikají západní státy s východními rysy, jejichž elity se snaží přibližovat západním vzorům. Dohánění Západu definuje i vztah českých zemí k západním centrům. Obvykle se zpožděním pasivně přejímají myšlenky, instituce a vzorce chování evropského Západu. Někdy však přejímají západní impulzy tvůrčím způsobem – rozvíjejí je v podmínkách vlastní svébytnosti do vlastního impulzu, jímž osloví ostatní.

Historický vývoj Západu lze pojmout jako věčné hledání souladu mezi bratrstvím, svobodou a rovností a vyrovnávání se s trhem a demokracií. Jelikož Západ nikdy nepředstavoval jednotně organizovaný politický celek, uskutečňují toto hledání jeho konstitutivní složky. V minulosti císař, papež, králové, knížata, biskupové či města a dnes USA, státy a instituce EU, jakož i firmy a občanská společnost vycházející z tohoto prostředí. Historická trajektorie Východu byla odlišná. Evropský Východ představuje ruské a později sovětské impérium, které po významnou část dvacátého století ovládalo střední Evropu, čímž z východního okraje Západu učinilo západní okraj Východu. Počátkem jednadvacátého století lze zkušenost českého evropanství shrnout do pojmů – střední Evropa, malý stát a postkomunismus.

Střední Evropa

Středoevropská identita vyživuje evropanství a pozitivní vztah k evropské integraci dvojím způsobem – subjektivním a objektivním. Z objektivního hlediska je Česko na západní Evropě ekonomicky a strategicky závislé (což odpovídá postavení okraje) a ze subjektivního hlediska tuto závislost dnes nevnímá jako hrozbu, které by bylo třeba čelit. Naopak Česko se hlásí k mentálnímu propojení se západní Evropou, od níž přejímá vzory a referenční rámce a o jejíž uznání Česko usiluje.

Na druhou stranu středoevropanství klade i určité limity českému evropanství. Především dohánění a přejímání brání bezproblémové identifikaci se západní Evropou a vede k otázkám, zda má toto napodobování smysl. Rovněž negativní zkušenost se SSSR i s politikou současného Ruska vede Česko k pohledu na Rusko, který je kritičtější a podezřívavější než pohled rozšířený na západ od českých hranic. Česká republika tak získává dojem, že státy EU nejsou schopné adekvátně reagovat na ruské hrozby. A konečně objektivní závislost na západní Evropě se projevuje zejména závislostí na Německu, které v minulosti představovalo existenční hrozbu. Ačkoli dnešní Německo jako hrozba vnímáno není, výlučná závislost české ekonomiky na německé, kterou evropská integrace prohlubuje, může v české společnosti budit obavy.

Malý stát

I velikost je významným zdrojem českého evropanství. Menší a malé státy jsou mnohem více vystaveny mezinárodnímu prostředí než státy velké. Samy nedisponují prostředky, které by jim umožňovaly na mezinárodní prostředí aktivněji působit. Tuto možnost jim od určité míry poskytují spojenectví s velmocemi a mezinárodní instituce, jež kultivují mezinárodní prostředí tím, že mocenský prvek politiky doplňují o všeobecně platná a vynutitelná pravidla. Evropská integrace poskytuje malým státům jak spojenectví s velmocemi, tak i silnou institucionalizaci mezinárodního prostředí. Tím částečně vyrovnává nerovné výchozí postavení menších a malých států. Vědomí vlastní nedostatečné velikosti pomáhá v českém prostředí chápat význam evropanství.

Velikost však může toto evropanství také omezovat. Od malého státu ostatní obvykle neočekávají, že bude aktivně působit, a i když využije svých evropských možností, dopad jeho působení bude omezený. Základní nastavení malých států proto vede spíše k pasivitě a záleží na konkrétních okolnostech, zda se pokusí být aktivnější. Pasivní přístup omezuje české evropanství do té míry, do níž se jeví jako něco hotového, vnějšího, co má být přejímáno, a nikoli jako něco otevřeného, co má být spoluvytvářeno.

Postkomunismus

Postkomunistické poměry dávají silný bezprostřední náboj českému evropanství. Evropa kontrastuje s morální a ekonomickou bídou pozdního komunismu a slouží jako maják a jedna z velkých odměn společenské transformace. Současně však postkomunistické poměry zakládají tendence, které české evropanství podkopávají.

Český postkomunismus jde ruku v ruce s radikální vírou v blahodárný přínos sebe-regulujících se trhů. Tato psychologicky pochopitelná reakce na popírání trhu komunistickým systémem vede ve svém extrémním důsledku k odmítání evropských institucí i evropských modelů sociálního státu jako nedostatečně tržních a narušujících tržní efektivitu.

Český postkomunismus zahrnuje rovněž disidentské pojetí politiky, které chápe politické střety jako boj dobra se zlem. Evropské instituce se v této perspektivě jeví jako materialistické a technokraticky vyprázdněné konstrukce, které selhávají v otázkách obrany lidských práv a evropských hodnot.

Český postkomunismus je také zatížen nedůvěrou k politické levici. To narušuje standardní fungování stranického systému založeného na střídání levice a pravice. Česká levice se proto snaží vyhnout levicové ideologii

a za zdroj své ideové identity si volí právě evropanství. To je strategie sociální demokracie, která jí umožňuje se vymezit jak vůči euroskeptickým komunistům, tak i vůči euroskeptické části pravice. Jedná se však spíše o pasivní přijetí evropanství, které má svůj smysl v období vstupu, ale které nepřerůstá v jeho aktivní rozvíjení.

Český příběh

České evropanství nebylo zformulováno do podoby všeobecně přijímaného příběhu, který by poskytl ideovou legitimitu českému jednání na mezinárodní scéně. Přesto lze identifikovat určitou implicitní tendenci ve veřejném pojetí českého evropanství. Zatímco v devadesátých letech v období návratu do Evropy převažoval důraz na zdroje českého evropanství, dnes se o vztahu Česka a Evropy diskutuje především z pohledu limitů českého evropanství. Tato tendence vede k politické bezradnosti. Její překonání se neobejde bez pozitivního příběhu českého evropanství, který opět politice otevře zdroje českého evropanství, aniž by pomíjel jeho limity.

Oč se může tento příběh opřít? Může stavět na dlouhodobém postavení českých zemí jako východního okraje Západu, který sám sebe definuje evropskými pojmy. Evropský Západ se dnes politicky organizuje v EU, moderní politická identita Česka je tudíž myslitelná pouze ve vztahu k EU. Její instituce dávají malému státu záruky rovnějšího, byť jistě ne zcela rovného zacházení. Příběh rovněž může dát pozitivní obsah české postkomunistické zkušenosti. Postkomunistický důraz na lidská práva je třeba vyjmout z jeho stávajícího antikomunistického a antilevicového kontextu a dát lidským právům širší obsah, který dovolí navázat na masarykovské pojetí české otázky jako otázky světové a otázky demokracie. Příslušnost k EU dává české podpoře lidských práv reálné nástroje, čímž spojuje dvě velké tradice české politiky – evropskou orientaci a humanismus.

Největší překážkou příběhu a jeho působení nejsou alternativní interpretace, které s příběhem polemizují. Jejich přítomnost naopak nutí příběh dále rozvíjet a obhajovat. Příběh však může ztroskotat na přetrvávajícím nezájmu české politiky a společnosti. Nezájem se projevuje všeobecnou lhostejností vůči všemu, co se bezprostředně nedotýká soukromých zájmů jednotlivce, ať už se jedná o Evropu, zahraniční politiku nebo jakoukoli jinou veřejnou otázku. V nezájmu je třeba hledat kořeny korupce a bezvýchodnosti v současné české společnosti. Nezájem rozloží jakoukoli vizi a ochromí jakoukoliv normativní či institucionální změnu. České evropanství musí tudíž hledat cestu k překonání českého nezájmu.

Vymezení hrozeb

Z příběhu vyplývá identifikace a analýza hrozeb, jimž Česko musí čelit. Primárním cílem vymezení určitých problémů jako hrozeb by nemělo být jejich vynětí z procedur demokratického rozhodování, byť v naléhavých situacích k němu může dojít. Mělo by zde jít především o nalezení společenského konsenzu, o který by se rozhodování v těchto otázkách mohlo opřít, ať už se bude rozhodovat v souladu s demokratickými procedurami, či mimo ně.

Současnému českému diskurzu hrozeb dominují jednak témata převzatá od spojenců (terorismus, šíření zbraní hromadného ničení, vzestup nezápadních aktérů), a jednak vlastní česká témata (expanze ruského vlivu, energetická bezpečnost). Ačkoli se některá z těchto témat dotýkají závažných bezpečnostních výzev budoucnosti, ve svém celku se s nimi míjí.

V souladu s českým příběhem můžeme hrozby rozdělit do tří kategorií – globální hrozby Západu, hrozby lidským právům a hrozby české sounáležitosti se Západem. Rovněž je třeba vzít v úvahu rozdíl mezi strategickými hrozbami vyplývajícími z úmyslů určitého aktéra a nezamýšlenými hrozbami v podobě nezamýšlených důsledků jednání aktérů. Zatímco ty první rozdělují, odkazují k nevyhnutelnému konfliktu mezi přáteli a nepřáteli, ty druhé mohou spojovat, neboť jejich řešení se mohou účastnit všichni.

Globální hrozby Západu

Nejvýznamnější globální hrozby Západu vyplývají z křehkosti jeho stávajícího institucionálního uspořádání a nemají strategický charakter. Ohroženy jsou zejména finanční systém, institucionální konstrukce EU a institucionální konstrukce euroatlantického společenství. Západní finanční systém, který se stal globálním finančním systémem a na němž závisí ekonomické přežití moderních pospolitostí, se vymknul politické kontrole. Svým působením ohrožuje jak špatné hospodáře (Řecko), tak i zdravé ekonomiky (Irsko, Španělsko). Opatření, k nimž musely v posledních letech přikračovat vlády všech velkých vyspělých západních států (ať už na záchranu bank, či celých národních ekonomik), přesahovala běžné ekonomické rozhodování a zcela odpovídala rozhodování bezpečnostnímu, při němž jdou stranou běžné procedury, překračují se existující pravidla a jehož důsledky se bytostně dotýkají milionů lidí. Této hrozbě lze čelit pouze hlubokou reformou mezinárodního finančního systému zahrnující nadnárodní regulaci mezinárodních finančních trhů.

Institucionální konstrukce EU propojuje prvky nadnárodní (např. společná měna) a národní (státní rozpočty), což ji činí křehkou a těžkopádnou i v běžných dobách. Během krizí hrozí pád celé konstrukce, což představuje hrozbu jak pro členské, tak i pro nečlenské země. Destabilizujícímu střetu nadnárodních a národních prvků je třeba čelit posilováním nadnárodního charakteru EU. Institucionální posílení EU je nezbytné jak z hlediska domácí evropské politiky, tak i pro novou institucionalizaci transatlantického vztahu. Ta stávající neodpovídá možnostem Evropy a USA, opírá se o slábnoucí multilaterální organizaci NATO, o několik neustále se proměňujících tradičních klíčových bilaterálních vztahů mezi USA a evropskými velmocemi a o zatím nepřesvědčivý vztah mezi USA a EU. Pouze nově institucionalizovaný vztah USA a EU umožní spojit jejich potenciál do role globálního lídra a zajistí rovné a efektivní partnerství, které není dosažitelné ani v NATO, ani bilaterálně.

Západ čelí i strategickým hrozbám. K těm bezprostředním patří terorismus a šíření zbraní hromadného ničení. Západní státy se v nejbližší budoucnosti budou střetávat s teroristickými sítěmi působícími napříč hranicemi a se státy, které mohou ohrožovat zbraněmi hromadného ničení Západ či jeho spojence. Na tyto hrozby musí být vojensky, zpravodajsky a policejně připraven. Rovněž nelze vyloučit, že vzestup globálních nezápadních velmocí, zejména Číny a Indie, přinese bezpečností hrozby, byť zatím tomu tak není. Podobnou potenciální hrozbu může představovat i Rusko. Nicméně tyto aktuální i potenciální strategické hrozby do značné míry vyrůstají z hrozeb nezamýšlených spojených s ohrožením lidských práv.

Hrozby lidským právům

Západní, a zejména český diskurz zužuje lidská práva na základní politické svobody. Pomíjí tím například práva sociální, jejichž upírání přináší stejně závažné újmy na životě a důstojnosti jako popírání politických svobod. Toto pojetí odpovídá antikomunistické tradici živené zkušeností studené války. Navíc platí, podobně jako za studené války, že pokud politické svobody upírají svým občanům strategičtí spojenci Západu, vyvolává to na Západě mnohem menší odezvu, než když tak činí vlády, jejichž zahraniční politika jde proti západním zájmům.

Hrozby vyplývající z porušování lidských práv jsou příliš vážné, než abychom si mohli dovolit pokračovat ve stávající hře na lidská práva. Za újmu na lidských právech je třeba považovat vše, co brání člověku v uskutečňování jeho lidského potenciálu, ať se jedná o diktátorský režim upírající možnost projevu a účasti na veřejném životě, či zdánlivě demokratickou oligarchii bránící občanům v přístupu k ekonomickým zdrojům. Podpora lidským právům znamená potírání nerovností, a to jak uvnitř států, tak i mezi

státy, ať už se jedná o nerovnosti ekonomické, či nerovnosti vyplývající z neodůvodnitelných odlišností v institucionálním postavení. Lidská práva jsou porušována všude, kde se vytváří těžko prostupné dělení mezi privilegovanými a vylučovanými: bohatými a chudými, s hlasem a bez něho, s vetem a bez něho, s ničivými zbraněmi a bez nich. V těchto poměrech vznikají ideologie nenávisti vůči privilegovaným, které mohou přerůst do bezpečnostních hrozeb tak, jak je dnes chápe v mnoha ohledech privilegovaný Západ.

Pokud Západ bude na tyto hrozby reagovat pouze policejně, zpravodajsky a vojensky, nebude schopen jim adekvátně čelit. Postavit se jim může pouze tehdy, pokud nahlédne, že hlavní hrozbou je už samotné porušování lidských práv vyplývající z nerovností, a pokud v dialogu s méně privilegovanými bude hledat cesty snižování těchto nerovností. Česko může do tohoto dialogu významně přispět, jeho zkušenost okraje Západu ho sbližuje s méně privilegovanými a jeho humanistická tradice ho otevírá aktivnímu zájmu o jejich osud.

Hrozby české sounáležitosti s Evropou

Nejvážnější hrozbou, které čelí česká společnost a která nepředstavuje hrozbu pro Západ jako takový, je přetržení pouta se Západem. Výsledkem by byla ztráta politické orientace a identity, která by se v lecčems mohla podobat nejtěžším obdobím komunistického experimentu.

Zdroje této hrozby jsou dnes téměř výlučně uvnitř české společnosti. Pokud existují plány vnějších aktérů na rozmělnění české příslušnosti k Západu, o čemž lze spekulovat i pochybovat, mají smysl pouze v souvislosti s autonomními aktivitami některých českých společenských sil. Jejich cíle přitom vůbec nemusejí být protizápadní, takto orientovaných sil v Česku skutečně příliš mnoho není, naopak se mohou dokonce odvolávat na západní hodnoty. Přesto jejich aktivity vedou k více či méně zamýšlenému důsledku oslabování českého evropanství, které spojuje Česko se Západem.

Řada těchto iniciativ se dovolává české suverenity a snaží se ji bránit před domnělým tlakem Bruselu. Pomíjejí přitom, že schopnost české společnosti politicky jednat, kterou má suverenita zakládat, je podstatně vyšší uvnitř EU než mimo EU a že s nadnárodním posilováním EU tato schopnost spíše poroste. Schopnost jednat posilují institucionální možnosti EU, jakož i mezivládní a transnacionální spolupráce uvnitř EU. Těžko si představit silné Česko ve slabé Evropě.

Této hrozbě nahlodávající české evropanství lze čelit pouze politicky – důslednou obhajobou českého příběhu a odkrýváním falešných argumentů stoupenců suverenistické utopie.

Ještě vážnější hrozbu představuje český nezájem, na němž troskotá každý aktuální i potenciální pokus o aktivní působení. Netýká se pouze zahraniční politiky, nýbrž souvisí se širší krizí české společnosti. Tomu odpovídají i cesty k překonání krize. Musejí oslovit celou společnost a přivést ji zpět k jejímu politickému sebeuvědomění. Nástrojem tohoto pohybu by měla být široká aliance politicky aktivních občanů, která zahrne občanská hnutí, podnikatele i aktivní politiky napříč politickými stranami. Sjednocovat ji bude jak odmítnutí stávajících poměrů, tak i pozitivní vize příběhu českého evropanství.

Stát a společnost v zahraniční politice

Česko působí v Evropě a ve světě na třech institucionálních rovinách – evropské a globální, státní a společenské. Rozhodující rovinou je stále ještě druhá rovina představovaná vládou a dalšími institucemi českého státu. Proto také stát nese odpovědnost za koordinaci vnějšího působení České republiky. Tato odpovědnost zahrnuje dva odlišné úkoly – formální a neformální. Formálně by stát měl umět koordinovat především sama sebe, tj. jednotlivé státní instituce v jejich evropském a globálním působení. Neformálně by stát měl být schopen koordinace se společností, kterou představuje. V obou případech bude koordinace snazší, pokud se bude moci opřít o sdílený ideový základ nabízený českým příběhem.

Co obnáší ona neformální koordinace? Jedná se o dialog státních institucí na straně jedné s firmami a nevládními organizacemi na straně druhé. Jak stát, tak firmy a nevládní organizace vyjadřují potřeby a zájmy české společnosti, liší se však ve svých pohledech, možnostech a nástrojích. Jejich úspěšný dialog povede k nalezení zájmových průniků, v nichž lze rozvíjet partnerství vedené společným cílem a uskutečňované různými nástroji, které odpovídají různým povahám jednotlivých partnerů. V kterých oblastech se rýsují zájmové průniky a jak napomáhat vzniku partnerství?

Co do obsahu průniků se nabízejí dvě oblasti – ekonomická diplomacie a lidskoprávní působení. Prosperita Česka jako malé otevřené ekonomiky životně závisí na efektivní účasti českých ekonomických subjektů na zahraničních trzích. V liberálním ekonomickém prostředí jsou možnosti státu uskutečňovat ekonomickou diplomacii omezené a zatížené řadou dilemat. Hlavními aktéry vnějšího ekonomického působení jsou samotné firmy a jejich organizace. Na jedné straně stát musí dbát o své dobré jméno na mezinárodní scéně a rozvíjet svoji dobrou pověst i v ekonomické dimenzi, na druhou stranu k úkolům liberálního státu nepatří vyhledávat nové zahraniční trhy a v této oblasti nemůže poskytovat více než předávání

podnětů podnikatelským komorám. Nicméně firmám, které mají zájem na zahraničních trzích působit, může stát pomáhat například při jednání s místními úřady či při organizaci podnikatelských misí.

Péče o lidská práva patří k základním prvkům českého příběhu a vnějšího působení ČR. Z řady vnitřních i vnějších důvodů není český stát vždy vhodným uskutečňovatelem politiky lidských práv. Zatímco vnitřní důvody se týkají nepřesvědčivých výsledků domácí lidskoprávní politiky, vnější vyplývají z objektivní nutnosti spolupráce se státy s odlišnými představami o lidských právech a o demokratické diskuzi. To neznamená, že stát by se měl této problematiky vzdát. Naopak se zde otevírá prostor pro partnerství s nevládními organizacemi. Minimalistickou variantu představují granty poskytované státem nevládním organizacím, které jsou aktivní ve vybraných oblastech. Ambicióznější cestu by představovala státem podporovaná nadace, jež by si na jedné straně uvědomovala politické priority státu, na druhé straně by byla natolik nezávislá, aby nestranně reflektovala lidskoprávní problémy českých spojenců a partnerů.

Jak partnerstvím napomáhat? V obou oblastech má již česká zahraniční politika partnerské zkušenosti s firmami i s nevládním sektorem. Jejich prohlubování často vázne na nedostatku finančních prostředků, neznalostech a nedůvěře. Z hlediska finančních prostředků se nabízejí dvě různé cesty, které nekladou zvýšené nároky na prostředky veřejné. V oblasti ekonomické diplomacie je na místě, aby se stát adekvátně podílel na ekonomickém přínosu, který firmám plyne z poskytovaných služeb ať už daněmi, či poplatky. Tyto prostředky by měly být zpětně investovány do státních aktivit zajišťujících partnerství. V oblasti lidských práv by stát měl mnohem aktivněji využívat možností veřejného uznání mecenášům podporujícím lidskoprávní aktivity. Může jít cestou vyznamenání, veřejných setkání a udržování jejich aktivit ve veřejném povědomí.

Neznalost a nedůvěra vyplývají z toho, že státní správa, firmy a nevládní organizace představují zcela odlišné světy s vlastními zvyklostmi a institucionálními pravidly. Příslušníci jednoho světa obvykle nemají jasnou představu o fungování ostatních. Tyto rozdíly nebude možné nikdy zcela odstranit, ani by to nebylo žádoucí, lze však přispět k překonávání překážek, které kladou partnerství. Možnou cestou tohoto překonávání jsou stáže, na nichž úředníci získávají zkušenosti z firem a nevládních organizací a naopak. Překonávání nedůvěry mohou prospět rovněž pilotní programy partnerství iniciované státem, které přesvědčí partnery z firem a nevládních organizací o smysluplnosti spolupráce.

Institucionální koordinace státu

Stát však musí být schopen především koordinovat sama sebe. Tato formální koordinace se na rozdíl od té neformální mnohem více opírá o předpisy a odehrává se uvnitř institucionální hierarchie. Na druhou stranu formální hierarchie v praxi není vždy jasná a i státní instituce mezi sebou potřebují rozvíjet neformální partnerské vazby.

Potřeba partnerských vazeb je dnes naléhavá zejména ve vztahu k evropským institucím, kde spoléhání na čistě formální kanály neumožňuje včas a adekvátně reagovat. Nositeli těchto vazeb by měli být čeští občané působící na různých úrovních evropských institucí, zejména pak Evropské komise, Generálního sekretariátu Rady či Evropské služby vnější akce (ESVA). Lepší komunikace českých úřadů s českými občany v evropských, ale i dalších mezinárodních institucích patří k dosud zanedbávaným úkolům. Obzvláště naléhavým úkolem je lepší propojení mezi českou diplomacií a ESVA, skrze niž by se měly uskutečňovat mimoevropské priority české zahraniční politiky.

Bez partnerských vazeb se neobejdou ani vztahy mezi vládními úřady a ministerstvy, byť je jejich vzájemná dělba kompetencí zakotvena v příslušných předpisech. Nejvážnější koordinační střety probíhají mezi Ministerstvem zahraničí a Úřadem vlády o kontrolu evropské politiky a mezi Ministerstvem zahraničí a Ministerstvem průmyslu a obchodu o ekonomickou diplomacii. Mimo těchto vážných sporů, které v určitých ohledech paralyzují české vnější působení, se Ministerstvo zahraničí příležitostně střetává také s Ministerstvem vnitra či Ministerstvem obrany.

Oblast vnějšího působení nelze v době rostoucího globálního propojování zastřešovat jednou institucí, jak tomu bylo v minulosti. Ani se nelze spoléhat na zákonné dělby kompetencí, poněvadž se nepropojují pouze státy, ale také problémy. Meziresortní přístup je nevyhnutelný. I zde panují nedůvěra a neznalost, byť objektivní odlišnosti mezi resorty jsou podstatně menší než mezi státní správou a firmami. Východiskem jejich překonávání může být přijetí zákona o státní službě, který by úředníkům mimo jiné ukládal povinnost meziresortní rotace. Další cestou může být zvláštní jednotná příprava úředníků v duchu ideálu veřejné služby. Nástrojem může být například postgraduální institut veřejné správy, který by poskytoval elitní vzdělání nastupujícím úředníkům a byl by otevřený i politikům a stranickým odborníkům.

Oblast vnějšího působení rovněž zatěžuje nevyjasněná institucionální dělba práce mezi vládou a prezidentem. Stávající model se neosvědčil, což platí jak pro působení Václava Havla, tak i jeho nástupců. Je proto na místě uvažovat

o ústavní změně. Se zavedením přímé volby prezidenta se nabízí posílení jeho role v oblasti zahraniční politiky. Je možné se inspirovat francouzským modelem, v němž prezident nese hlavní odpovědnost za zahraniční politiku. Ani zde však nelze očekávat, že by posílení prezidenta a zákonné vyjasnění kompetencí, jakkoli je nutné, mohly samy o sobě zcela překonat institucionální napětí mezi vládou a prezidentem. Důležitým prvkem tlumícím toto napětí může být loajalita aktérů k veřejnému zájmu tak, jak bude vyplývat z příběhu českého evropanství.

Legitimní vnější působení státu rovněž vyžaduje podporu parlamentu. Role parlamentu je dnes omezená, parlament není ze strany vlády včas a dostatečně informován o zahraničněpolitických rozhodnutích. Je proto na místě zamyslet se nad změnou příslušných zákonů a procedur zejména ve vztahu ke sněmovnímu Výboru pro evropské záležitosti. Výbor by měl zasedat častěji a ke svému jednání přistupovat koncepčněji například tím, že si v ročním horizontu stanoví plán prioritních témat. Před jednáními Rady EU či Evropské rady by výbor měl s příslušným ministrem či premiérem diskutovat a schvalovat českou pozici a po jednáních by měl být informován o výsledcích. Intenzivněji by měla být do tvorby evropských rozhodnutí zapojena i celá Poslanecká sněmovna.

Na druhé straně parlament je sám v zajetí nezájmu a nevyužívá možnosti, které má již dnes k dispozici. Náprava se v tomto ohledu neobejde bez hlubší společenské změny.

Závěr

V evropském a mezinárodním kontextu by Česko mělo svoji budoucnost hledat v evropských politických strukturách, popřípadě v dalších institucích zajišťujících politickou organizaci Západu, v získávání mezinárodního respektu a ve schopnosti nacházet a prosazovat svá ideová stanoviska. K tomu je třeba se obrátit ke zdrojům českého evropanství a využít je při formulaci příběhu, který dá českému jednání legitimitu. Východiskem příběhu může být skutečnost malého středoevropského státu, který se hlásí k západní identitě a který dokáže navázat svoji komunistickou a postkomunistickou zkušenost na hlubší tradici péče o lidská práva. Jeho budoucnost je ohrožována institucionální křehkostí Západu, porušováním lidských práv v širším smyslu a vnitřním podrýváním českého evropanství. Od těchto hrozeb jsou odvozeny ostatní, které se dnes mohou jevit jako vážnější a přímější. Úspěšné hledání budoucnosti se neobejde bez formální a neformální koordinace vnějšího působení společnosti. Neformální koordinace se soustředí do partnerství státu s firmami v hospodářské diplomacii a s nevládními organizacemi v péči o lidská práva, uplatní se rovněž ve vztahu k evropským a mezinárodním institucím. Formální koordinace vyžaduje posílení meziresortního přístupu a ústavní změny postavení prezidenta.

6. Změna vzdělávacího paradigmatu

Jaroslav Kalous

Úvodem – historie českého školství

Česká vzdělanost má tisíciletou tradici. Po mnoho století bylo vzdělávání výběrové a řízené výhradně církevními organizacemi. V druhé polovině 18. století ale proběhla z vůle osvíceného panovníka vzdělávací reforma, která přinesla demokratizaci a modernizaci vzdělávacího systému.[64] Masové základní vzdělávání tak bylo v Čechách realitou ještě před vznikem Spojených států amerických.

Povinnost osmileté školní docházky, uložená od roku 1869, byla po jistou dobu nejdelší v Evropě. V první polovině minulého století patřilo tehdejší Československo mezi deset nejvyspělejších zemí světa, a to i díky svému vzdělávacímu systému. Pak následovalo půlstoletí neblahého totalitního vývoje.

Vzdělávací systém v bývalých tzv. socialistických zemích bývá charakterizován pomocí šesti základních znaků: centralismus, byrokratizace, unifikace, ideologický monismus, sovětizace (rusifikace) a ekonomizace (podřízení školství a jeho rozvoje domnělým „potřebám" ekonomiky).

Podobně jako v ekonomice i ve školství se vycházelo z představy, že veškerou činnost škol je možno kompletně naplánovat z jednoho centra, vymezit v unifikovaných učebních plánech a osnovách a pomocí směrnic, předpisů a norem zajistit realizaci stanovených cílů a úkolů.

Autonomie škol a učitelů byla výrazně redukována, školy byly fakticky považovány za součástky obrovského mechanismu produkujícího uniformního, konformního „občana", kvalifikovanou pracovní sílu. Prvořadým úkolem školy byla otevřeně hlásaná ideologická indoktrinace, jejímž výrazem byla snaha prosadit tzv. vědecký světový názor a na něj navazující hodnotovou orientaci.

První změny v českém školství po roce 1989 měly rychlý spád a vyznačovaly se především nápravným charakterem. V revolučním vzepětí, během pěti měsíců, bez využití výzkumu a analýz, pouze na základě tlaku zájmových skupin, byly uzákoněny hluboké zásadní změny českého vzdělávacího

[64] V roce 1774 vydala císařovna Marie Terezie Všeobecný školní řád, jímž vyzvala rodiče, aby své děti „ve věku 6–12 let do školy posílali". Tento rok je běžně považován za počátek povinné školní docházky. Ve skutečnosti šlo spíše o otevření vzdělávání všem dětem, kterým císařovna ještě povinnost školní docházky striktně nenařídila, z výrazně praktických důvodů: uvědomovala si jak nedostatek škol, tak i učitelů.

systému. Během dnů a týdnů se tehdy odehrávalo to, co nyní trvá dlouhá léta. Byly nastartovány procesy, které českou vzdělávací politiku významně ovlivňují dodnes.

Systém vzdělávání se obvykle mění pomalu a těžce. Z tohoto pohledu dnes vyvolává spíše údiv, co všechno se v českém školství odehrálo v prvním půlroku vzepětí po listopadu 1989: do školských zákonů pronikly výrazné koncepční změny (autonomie vysokých škol, otevření prostoru pluralitnímu školství), měnil se obsah vzdělávání (občanské výchovy, dějepisu, skončila povinná ruština), na vedoucích místech se vyměnili lidé (od ministerstva až po ředitele škol). **Některá z rychle zaváděných opatření však byla v rozporu s trendy vývoje v rozvinutých zemích:**

- zkrácení povinné školní docházky z 10 na 9 let;
- zrušení integrované školy a zavedení selektivního principu v 11 letech;
- kurikulární reforma zaváděná tradiční centralistickou metodou;
- změna systému financování učňovského školství (z podniků na stát);
- zrušení 90 % kapacit institucí zajišťujících další vzdělávání učitelů;
- rozsáhlé autonomie přiznané vysokým školám bez zajištění mechanismu jejich adekvátních odpovědí na potřeby společnosti.

Má-li český vzdělávací systém dostát náročným požadavkům současného a budoucího období, musí řešit problémy trojí povahy:

- nevyřešené problémy pocházející ještě z doby před rokem 1989;
- problémy vzniklé v průběhu transformace od roku 1990;
- problémy, které vyplývají z očekávaných požadavků příštího období.

První typ problému sdílejí všechny postkomunistické země. Druhý typ je nezamýšleným důsledkem transformačního procesu v ČR. Třetí sdílejí všechny rozvinuté země. Žádnému typu problémů se však nedostává takové pozornosti, jakou by si zasluhoval.

Pětadvacet let diskuzí o vzdělávací politice

V květnu 1990 byly schváleny zákony, které se staly nástrojem největší reformy v českém školství za poslední čtvrtstoletí: nový vysokoškolský zákon a zásadní novela školského zákona. Od 17. listopadu 1989 do 4. května 1990, kdy byl nový vysokoškolský zákon č. 172/1990 Sb. schválen, uplynulo pět a půl měsíce. Za tuto dobu byl zcela nový zákon vytvořen, prodiskutován a schválen na nesčetných zasedáních. Analogicky to platí o zákonu 171/1990 Sb., novele školského zákona.

Počínaje prvními demokratickými volbami v červnu 1990 bylo už všechno složitější – dohoda obtížná, ne-li nemožná. Oba schválené zákony byly chápány jako provizoria, krátkodobé nástroje s tím, že do dvou let budou přijaty zákony nové. Provizorium se v prvním případě protáhlo na sedm let[65], v druhém na čtrnáct let.[66]

Mediálně nefrekventovanější témata vzdělávací politiky – státní maturita a školné – diskutujeme přes dvacet let. Již publikace z roku 1992[67] odkazovala na probíhající diskuze o školném včetně „dobře fungujícího systému podpor studentů".

Příprava na státní maturitu trvala 15 let. Ale první úvahy jsou ještě starší. *„Proč vaši studenti musejí krátce za sebou dělat dvě tak náročné a stresující zkoušky, jako je maturita a přijímačky na vysokou školu? Není to plýtvání lidskými a finančními zdroji?"* ptal se prof. Harbison, vedoucí mise Světové banky do ČR v roce 1991. A jedním z doporučení Světové banky, které zde nechali Ministerstvu školství, bylo *„vytvořit národní systém vstupních zkoušek na vysoké školy, aby tak bylo dosaženo větší efektivity výběrového procesu"*. Je to už 23 let. Možnost, že by na přechodu mezi sekundárním a terciárním vzděláváním nebyly krátce za sebou dvě, ale jenom jedna zkouška, je stále v nedohlednu.

Na konferenci Civitas v roce 1995 v Praze prof. Heyneman ze Světové banky ve svém schématu třinácti ingrediencí transformace centrálně plánovaných ekonomik (vedle privatizace, konvertibility měny, dodržování lidských práv aj.) uváděl i dvě z oblasti vzdělávací politiky: 1. restrukturaci vzdělávacího systému jako podmínku ekonomického růstu a 2. *„consensus what to teach the young"* jako podmínku sociální stability a rozvoje.

Skoro dvacet let poté je patrné, že transformace naší společnosti ještě nedospěla do fáze, abychom byli schopni se o směřování vzdělávací soustavy rozumně dohodnout. Vzájemná nevraživost a netolerance je jednou z hlavních překážek efektivního rozvoje našeho vzdělávacího systému. Není ale důvod, proč by neschopnost dohody měla být ve vzdělávací soustavě jiná než v celé české společnosti. Existuje mnoho jiných příkladů z českého politického a společenského života, které dokazují, že dohodnout se na čemkoli je pro nás obrovský problém.

---

[65] Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.

[66] Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

[67] OECD: Zpráva o vysokém školství v České a Slovenské federativní republice. Praha, Pedagogická fakulta UK 1992, s. 100.

Začínáme stále jakoby od nuly. Diskutujeme, jestli máme málo nebo moc učňů, málo nebo moc vysokoškoláků. Stěží by se našla jiná země, která by jako závažný problém považovala příliš vysokou vzdělanost své mládeže.

Kvalita vzdělávacího systému nemůže přesáhnout kvalitu jeho učitelů. Aktuální platná *Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020* proto správně považuje kvalitní učitele za jednu ze svých tří hlavních priorit, a chce proto pro ně „dokončit a zavést kariérní systém". V platnost by podle předpokladů měl vstoupit v roce 2016 s trváním implementace do roku 2030. Není nijak diametrálně odlišný od kariérního systému, který byl na MŠMT vytvořen již v roce 1996 (Program „Učitel"), s plánovaným harmonogramem zavádění tři roky. Nikdy však k jeho zavedení nedošlo.

Porevoluční nadšení už dávno vyprchalo. Akademici mají plné ruce práce se svými grantovými projekty a citačními indexy. Vyklízejí veřejný prostor těm, kterým na těchto náročných aktivitách nezáleží. Vysoké školy se tak do transformačního procesu dostatečně nezapojují, což bylo opakovaně kritizováno při evaluacích našeho vzdělávacího systému experty OECD. [68]

Pětadvacet let, stovky článků a diskuzí, které se točí stále v kruhu. V době, kdy řešíme tyto problémy, se svět prudce mění, i když my to třeba nevnímáme. Za dvacet pět let se počet lidí na světě zvýšil o 2 miliardy. To je tolik, kolik jich dnes žije v celé Severní a Jižní Americe, Evropě, Rusku, Japonsku a Austrálii dohromady. To už je ale jiný svět a jiný globální trh práce! A my už čtvrt století řešíme pořád dokola stále stejné problémy. Jsme vůbec schopni si sami vládnout?

[68] Vysoké školství musí hrát aktivnější úlohu. Aby si zasloužilo větší podíl státních prostředků, musí se stát silou a faktorem celkové obnovy země, nejen faktorem pozorujícím, ale i vytvářejícím a vedoucím vývoj k této obnově." (1992). Jiná skupina expertů OECD v roce 2006: „Velký důraz je třeba klást na potřebu přesunout „vnitřní zaměření" vysokých škol, které bylo nezbytné k restrukturaci systému, na „vnější zaměření".

Management reformy

Občané České republiky tvoří 0,15 % obyvatel světa. Mimo naše území tedy žije 99,85 % současníků. Nejsme jiný živočišný druh; to, co nás spojuje, je mnohem významnější než to, co nás dělí. Všechny naše problémy už nějakým způsobem řešili i někde jinde.

Světová banka s bohatými zkušenostmi s realizací vzdělávacích reforem v mnoha zemích po celém světě ukazuje, které všechny souvislosti musejí být předem promyšleny:

Osnova vzdělávací strategie

1. Vývoj v jiných zemích, jiných sektorech
2. Propojení vzdělávání s dalším vývojem společnosti
3. Dlouhodobá vize a střednědobé cíle země
4. Co by se mělo učit, jak a proč
5. Nové vzdělávací technologie
6. Zahrnutí všech úrovní vzdělávání
7. Spravedlnost
8. Finanční nástroje
9. Řízení
10. Institucionální kapacita
11. Implementace
12. Participace
13. Monitorování
14. Dostatečnost a selektivita
15. Manévrovací prostor

Za 25 let byly u nás sepsány desítky vzdělávacích koncepcí a strategií. Ale ještě žádná nebyla takhle úplná. „Jetřebismus“ a „mělobyse“ nestačí. Ať se jedná o jakoukoli konkrétní strategii, jde při její realizaci o pohyb ve směru od relativně centralizovaných rozhodnutí k jejich vzrůstající fragmentaci. Důležitá je schopnost rozdělit velký úkol na posloupnost menších úkolů a schopnost zajistit, aby všechny součásti velkého úkolu do sebe zapadaly a vytvořily žádoucí celek ve stanoveném časovém harmonogramu.

Češi prý vždy vědí „co“, ale nevědí „jak“. Především se neumíme dohodnout. Nedůvěřujeme si. Deficit důvěry české společnosti má několik úrovní. Začíná *krizí sebedůvěry*. Za minulého režimu jsme všichni snili, co bychom dokázali,

jen kdybychom mohli. Dnes už můžeme, ale stále se nedaří. Kdo za to může? Stále mnoho občanů soudí, že jejich problémy by měl řešit především stát, ne oni sami.

Rozhodující je *deficit vzájemné důvěry*, jejíž hladina je u nás výrazně pod evropským průměrem. Většina Čechů nevěří, že by někdo mohl upřímně věřit v Boha; málokdo je pak ve svém jednání ochoten vycházet z předpokladu, že ostatní se k němu budou chovat jako k bližnímu svému. Všudypřítomná možnost podtrhu se stala nevysloveným předpokladem každé kooperativní strategie. Nakonec to nějak funguje, ale kvalitu, a tím i efektivitu veškeré spolupráce však taková míra nutné vzájemné ostražitosti zatěžuje vysokou režií.

Našim perspektivám chybí vědomí fatální závislosti výsledku na dobré spolupráci. Máme *deficit víry ve společnou akci*. Je pro nás obtížná nerevoluční, trvalá a trpělivá součinnost na dlouhodobém projektu na jakékoli úrovni.

Schopnost formulovat nějakou strategii je mnohonásobně snazší, než ji skutečně realizovat. Implementace totiž předpokládá schopnost společnosti dojít k nějaké rozumné dohodě, vůli různých skupin a institucí spolupracovat při respektování rozdílných potřeb a společenskou ochotu podstoupit změny, které v krátkodobém horizontu budou znamenat jistou míru oběti, ale v dlouhodobé perspektivě prospěch pro všechny.

Lidé nikdy nedovedli myslet víc než zhruba rok či dva dopředu – ale teprve teď se jim to stává osudným. Nejpozoruhodnější mezi všemi nebezpečími je to, že lidé to všechno masově odmítají vzít na vědomí, že jim je všechno jedno.

Milan Machovec, 2002

Právní stát

Každá společnost má systém školství, který odpovídá jejímu politickému zřízení. V autoritativním systému vychovávají školy k poslušnosti a úctě vůči vrchnosti. Každá totalitní moc si byla velmi dobře vědoma významné úlohy školství, a proto si zajistila, aby plně sloužilo jejím zájmům. V demokratické společnosti by se děti měly učit samostatně myslet a rozhodovat, umět vést i podřídit se vedení, tolerovat rozdíly v názorech, spolupracovat s druhými na společném díle, respektovat práva ostatních.

Škola není jen přípravou pro život, ale je to i život sám; ve školách stráví člověk až čtvrtinu svého života. To, co si dítě ze školy odnáší, nejsou pouze znalosti, ale ještě významnější jsou modely sociálního chování. Pro budoucí vývoj dítěte je velmi důležité, zda jeho učitelem je ustrašený, loajální úředník, anebo svobodná, tvořivá bytost.

Mezi základní občanská práva patří též právo na svobodné vzdělávání a právo zakládat svobodné školy. Jsou tak součástí tzv. *soukromého práva*, což je právní oblast vymezující práva jednotlivců a společenských subjektů. Toto právo, spolu se základní zásadou „co zákony nezakazují, je dovoleno", tvoří rámec svobodné společnosti. Soukromé právo občanům nenařizuje, jak a k čemu mají svoji svobodu použít, pouze ukazuje, kde končí sféra jejich svrchovanosti a začíná sféra svrchovanosti druhých.

Vedle práva soukromého potřebuje společnost ještě oblast práva regulujícího pravomoci veřejných institucí, včetně státu samotného. Toto tzv. *veřejné právo* dává různým institucím možnost zasahovat do života občanů (a to někdy způsobem dost výrazným), a proto v něm musí být uplatňována zásada zcela opačná než u práva soukromého: „Co zákony nedovolují, je zakázáno".

Školský systém, řízený státem, je veřejnou institucí, a musí se proto řídit zásadami veřejného práva. V právních státech je tak znesnadněna možnost ovlivňovat školství zásahy motivovanými ryze partikulárními, osobními či skupinovými, politickými či náboženskými zájmy. Státní školství je tak chráněno před prudkými nárazy a je zajištěna jeho větší kontinuita. Změny školského systému jsou podmíněny změnou zákona, ke které je třeba dosáhnout potřebné většinové shody.

I když tento systém má tendenci konzervovat stávající stav a k jakékoli změně je třeba vyvinout značné úsilí, chrání tak i státní školy před subjektivní zvůlí. Základním demokratickým principem ochrany svobodného vzdělávání ale zůstává právo soukromé s právem občanů zakládat svobodné školy.

Svobodné školy

Sebelepší zákony nemohou zajistit trvání svobodné společnosti, pokud v myšlení a jednání občanů nebude v dostatečné míře přítomna úcta k demokracii a svobodě. Ta však nemůže žít bez institucí, v nichž by se kultivovala a čerpala sílu. Nezastupitelné místo mezi nimi mají svobodné, na státu nezávislé školy. Povinností demokratického státu je vytvářet podmínky pro jejich existenci a zajistit zákonnou ochranu před různými neblahými vlivy, především pak před sebou samým. Existence svobodných škol není pouze individuálním právem, ale i obecným společenským zájmem.

V Evropě má úcta ke vzdělávací svobodě hlubokou tradici. To není záležitostí pouze tradičně liberálních států, jako je třeba Holandsko či Dánsko, pozoruhodný je i vývoj zemí jako Španělsko a Portugalsko.

Obě země, poté co se zbavily diktátorských režimů a nastoupily cestu demokratického vývoje, liberalizovaly i své školství a tyto změny také zakotvily do svých ústav.

Právo na svobodné vzdělávání je například v dánské ústavě formulováno takto: „*Všechny děti ve věku povinné školní docházky mají právo na bezplatné vzdělání ve státních školách. Rodiče nebo zákonní zástupci dětí, kteří si přejí převzít zodpovědnost a zaručí, že děti získají vzdělání odpovídající tomu, které normálně zajišťuje státní škola, nejsou nuceni posílat své děti do státních škol.*"

Světem se šíří hnutí svobodných škol. V těchto školách nejsou žáci uměle rozdělováni do tříd na základě věku, náplň učení si určují sami podle svých aktuálních zájmů. Pedagogové jsou přítomni, ale nic nevnucují, pomůžou, jen když je žáci osloví. Absolventi těchto škol jsou spokojeni s tím, co jim škola poskytla, a již několik desítek let nacházejí úspěšně uplatnění v životě i v těch nejnáročnějších profesích.

Charakteristiky svobodných škol

- Prostor pro svobodnou realizaci osobnosti
- Výuka nemusí probíhat cíleně ani vědomě
- Interakce fungují na dobrovolné bázi
- Absence odměňování a trestů
- Žáci nemusí být hodnoceni
- Větší vliv vnitřní motivace
- Věkově smíšené skupiny žáků
- Vysoká míra studentské samosprávy

Česká legislativa

Listina základních práv a svobod

V základních ustanoveních Ústavy ČR, čl. 2, odst. 3 a 4 stojí: „**Státní moc slouží všem** občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá." V obecných ustanoveních Listiny základních práv a svobod se pak v čl. 4, odst. 1 praví: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod."

Začlenění Listiny základních práv a svobod do ústavního pořádku našeho státu mělo svůj nesporný význam. Práva občanů a povinnosti státu v oblasti vzdělání upravuje článek 33 Listiny základních práv a svobod takto:

1. Každý má právo na vzdělání. Školní docházka je povinná po dobu, kterou stanoví zákon.
2. Občané mají právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, podle schopnosti občana a možnosti společnosti též na vysokých školách.
3. Zřizovat jiné školy než státní a vyučovat na nich lze jen za podmínek stanovených zákonem: na takových školách se může vzdělání poskytovat za úplatu.
4. Zákon stanoví, za jakých podmínek mají občané při studiu právo na pomoc státu.

Školský zákon

Komunistický školský zákon (č. 29/1984 Sb.) byl několikrát novelizován, ale základní kostra zůstávala stejná až do roku 2004. Teprve dne 1. ledna 2005 nabyl účinnosti nový školský zákon (č. 561/2004 Sb.). Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR se ho podařilo schválit po dvaceti letech od schválení zákona předchozího, většinou jednoho hlasu. Od té doby již prodělal desítky novelizací.

Koncepce nového školského zákona již vycházela z nových společenských podmínek: vzdělání je klenotem národní kultury a již nikdy si ho nesmíme nechat odcizit tak, aby o něm rozhodovala autoritativně jedna politická strana, jedna instituce, či dokonce pouze jednotlivci. V demokratických zemích je proto běžné, že do práce na obsahu vzdělávání je zapojeno více aktérů.

Taková je i konstrukce našeho platného školského zákona. Jeho třetí paragraf definuje systém, jak jsou cíle vzdělávání, stanovené tímto zákonem, rozpracovávány až na úroveň škol. Klíčovou roli hraje MŠMT, ale musí své návrhy projednávat „s vybranými odborníky z vědy a praxe, s příslušnými ústředními odborovými orgány, příslušnými organizacemi zaměstnavatelů s celostátní působností a s kraji“. Výsledným produktem těchto diskuzí je tzv. Národní program vzdělávání, který obsahuje „hlavní oblasti vzdělávání, obsahy vzdělávání a prostředky, které jsou nezbytné k dosahování těchto cílů“. Poté co MŠMT konzultační proces úspěšně završí, Národní vzdělávací program projedná vláda a předá ke schválení Poslanecké sněmovně a Senátu.

Tak praví zákon. Všichni dosavadní ministři a ministryně školství, kteří byli ve funkci od doby nabytí jeho účinnosti, třetí paragraf školského zákona ignorovali, čímž narušili logiku mechanismu zamýšlenou zákonem. Úcta k zákonu je základem demokratického politického systému, neúcta je nakažlivá. Ministři coby nejvyšší státní úředníci, a zvláště ti zodpovědní za výchovu a vzdělávání by měli být v dodržování zákonů vzorem. Vymahatelnost zákona je však u nás stále velmi nedokonalá.

Vzdělávací cyklus (od mateřské školy po vysokou) je dlouhý přes dvacet let. Kde chybí koncepce, tam je prostor otevřen neblahým improvizacím, lobbování, náhodnostem. Jsme vláčeni různými výchovnými kampaněmi: výchovu sexuální střídá výchova etická, výchovu k udržitelnému rozvoji výchova k finanční gramotnosti. Koncepční práce je nejen správná, ale i praktická a efektivní. Kdyby MŠMT dodržovalo zákon, školy a učitelé by měli stabilnější podmínky pro svou práci.

Jestliže Ministerstvo školství přistupuje k plnění svých zákonných povinností selektivně (některé plní, některé ne), což je v rozporu s veřejným právem, pak je na občanech, aby se o to usilovněji domáhali plnění svých soukromých práv a případnou neochotu státu povolovat alternativní způsoby vzdělávání řešili i soudně, po vyčerpání všech národních možností pak u Evropského soudu pro lidská práva.

Demokracie je pomalá, ale lidstvo zatím nevymyslelo lepší způsob, jak zabránit svévoli, aroganci moci, realizaci zbrklých a subjektivních rozhodnutí. Cesta k širší dohodě může být trnitá. Ale svoboda, kterou jsme před pětadvaceti lety získali, znamená též povinnost alespoň se o to pokusit a už nenechat za sebe rozhodovat druhé. To není důležité jen pro školství, ale pro budoucnost naší země vůbec. Přestane-li v zemi platit vláda zákona, je na nejlepší cestě k chaosu, rozvratu a anarchii.

Mezinárodní závazky

Když 21. ledna 1992 ČSFR vyslovila souhlas s přístupem k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod a doplňujícím protokolům, málokdo si uvědomil, že tento akt má pro naše školství historický význam srovnatelný se zrušením ústavního článku o vedoucí úloze KSČ. V Dodatkovém protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod č. 1, přijatém v Paříži 20. března 1952, článek 2, totiž stojí:

„Nikomu nesmí být odepřeno právo na vzdělání. Při výkonu jakýchkoli funkcí v oblasti výchovy a vzdělání, které stát vykonává, bude respektovat právo rodičů zajišťovat tuto výchovu a vzdělání ve shodě s jejich vlastním náboženským a filozofickým přesvědčením.“

Proti pozůstatkům totalitního myšlení je tak i v oblasti výchovy a vzdělání postaven občanský princip. Přednostní právo rodičů rozhodovat o výchově a vzdělání se tak stalo součástí našeho právního řádu. Tento princip je v Úmluvě v sousedství takových závazků, jako že u nás nikdo nebude mučen či držen v otroctví.

Přistoupením k Úmluvě se ČSFR zavázala uvést všechny své právní předpisy do souladu s ní. Po rozdělení státu přešly transformačním zákonem všechny právní závazky na samostatnou Českou republiku. Úmluva, včetně výše citovaného závazku v oblasti výchovy a vzdělávání, má tak vyšší právní sílu než české zákony.

Česká republika nyní uznává i kontrolní mechanismy, jako jsou Evropská komise pro lidská práva a Evropský soud pro lidská práva, a tedy i právo našich občanů obracet se na tyto orgány se svými stížnostmi po vyčerpání všech vnitrostátních prostředků nápravy.

Je zde na místě připomenout i Listinu základních práv EU (čl. 14, odst. 3), podle které má být respektováno *„právo rodičů zajišťovat vzdělání a výchovu svých dětí ve shodě s jejich náboženským, filozofickým a pedagogickým přesvědčením“*.

Změna vzdělávacího paradigmatu

Po statisíce let jsme žili jako lovci a sběrači. Aby lidé přežili, museli získat velké množství vědomostí o rostlinách a zvířatech, na kterých záviselo jejich přežití. Museli si také vyvinout dovednosti ve vytváření a používání nástrojů. Museli být iniciativní a kreativní v hledání potravy a stopování zvěře. Ale nemuseli pracovat příliš dlouho a jejich práce byla zajímavá a vzrušující.

Potřeba dětí hrát si a zkoumat své okolí vznikla během evoluce a sloužila potřebám učení. Dospělí v kulturách lovců a sběračů poskytovali dětem téměř neomezenou volnost, protože rozpoznali, že dětské hry jsou přirozeným způsobem vzdělávání.

Všeobecné povinné vzdělávání se postupně vyvinulo v Evropě od 16. do 19. století. V 19. a 20. století se veřejné školství postupně vyvinulo v to, co dnes považujeme za tradiční školní výuku. Jak se rozšiřovaly lidské vědomosti, rozšiřovaly se i osnovy. Zahrnovaly stále se zvyšující počet témat a předmětů, takže i počet hodin povinné školní docházky se neustále zvyšoval.

Škola postupně nahradila práci na poli a v továrnách a stala se hlavním zaměstnáním dětí. Stejně jako dospělí věnují osm hodin denně práci v zaměstnání, děti dnes věnují šest hodin škole a další hodiny domácím úkolům a mimoškolním aktivitám. Pro tradiční školství je dobrým žákem především poslušné dítě, které potlačilo svou touhu hrát si a poctivě plní

příkazy dospělých. Děti jsou dnes téměř všeobecně identifikovány podle školního ročníku, stejně jako jsou dospělí identifikováni podle svého zaměstnání. Životy dětí jsou utvářeny školními osnovami.

Postupně se metody používané ve školství staly mírnějšími, ale základní paradigma se nezměnilo. Učení je stále definováno jako dětská práce a silové mocenské prostředky jsou používány, aby děti přiměly tuto práci vykonávat. Stále máme ve své podstatě stejný tradiční model školního vzdělávání, jen s „lidskou tváří".

Někteří pedagogové dnes používají „hru" jako prostředek k tomu, aby děti výuka bavila. Dětem je dovoleno hraní o přestávkách, ale hra je stejně považována z hlediska vzdělávání za méněcennou. Ze škol už vymizely fyzické tresty, místo nich jsou neklidným dětem poskytovány léky (léčení ADHD Ritalinem).

V kontextu naší biologické historie jsou školy institucemi, jež vznikly teprve relativně nedávno – existují jen několik století. Co je to proti statisícům let evoluce, kdy se děti také učily, a to bez školních budov, inspektorů, osnov, učitelů a žákovských knížek? Jak to dokázaly? Úspěšně, jinak bychom tu dnes nebyli. Je na čase se vážně zamyslet nad touto „průmyslovou úchylkou" v historii učení lidstva.

Výčet hlavních hříchů současného systému povinné školní docházky: [69]

1. Odsouzení ke školní docházce jen na základě věku
2. Pěstování hanby „neznajících" žáků a arogance „vše znajících" učitelů
3. Narušení vývoje kooperace a pečování
4. Narušení vývoje osobní zodpovědnosti a sebeřízení
5. Spojení učení se strachem, posměchem a dřinou
6. Inhibice kritického myšlení
7. Snížení rozmanitosti schopností, vědomostí a způsobů myšlení

Budoucnost vzdělávání

Žijeme v době čtvrté informační revoluce (řádově: -50 tisíc let řeč, -5 tisíc let písmo, -500 let knihtisk, -50 let počítače, -5 let Facebook). Informace jsou dnes dostupné kdykoli a kdekoli, škola ztratila monopol na zprostředkování informací. Nestačíme reflektovat, jak radikální proměnu budou nové informační technologie znamenat pro vzdělávání.

---

[69] Gray, P. *Svoboda učení*. Dostupné z: http://www.svobodauceni.cz/svoboda_uceni_kniha.pdf.

Učitel, který by mohl být nahrazen počítačem, by měl být nahrazen počítačem.
Arthur Clarke

Škola by se měla soustředit na ty funkce, které počítač nedokáže. To je především osobní a sociální rozvoj. Změnu vnější motivace na vnitřní a plné využití neustále se vyvíjejících technologií lze považovat za základ vzdělávací transformace.

Je nepřeberné množství různých bezprostředně realizovatelných vzdělávacích doporučení:[70]

Induktivní přístup – nechat žáky řešit konkrétní situace a ty pak generalizovat na obecnou rovinu
Aktivní přístup – nechat žáky věci „dělat", než jim o nich říkat
Relevantní výuka – vybírat metody výuky, které se vztahují k reálným situacím ze života školy, obce nebo širšího světa
Kooperativní přístup – pracovat ve skupinách
Interaktivní výuka – vyučovat pomocí diskuzí a debat
Kritický přístup – vést studenty tak, aby mysleli sami za sebe, zjišťovat jejich názory a pomáhat jim rozvíjet dovednosti argumentovat
Participace – dovolit studentům podílet se na jejich vlastním vzdělávání a dávat možnost zapojovat se do správy školy; nechat je vybírat témata k diskuzi, výzkumu a podílet se na sebehodnocení vlastní práce

Na základě pohledu zpět (17 ministrů školství za posledních 25 let) nelze ani v dohledné budoucnosti předpokládat rozumnou změnu našeho vzdělávacího systému řízenou z centra. Je to jako čekání na zázrak. Globalizace nečeká, informační revoluce taky ne. Proměna vzdělávacího systému pod vedením osvíceného vedení shora nenastane.

Je tedy nutné vsadit na změnu zdola, na „angažované sardinky". Jedná se o analogii ze života v moři. Takové velrybě, chce-li změnit směr pohybu, to trvá i několik minut. Školství je jako velryba, také jen tak lehko nezmění směr. Hejno sardinek se však chová docela jinak. Většinou všechny plavou stejným směrem. Stane-li se, že několik jedinců změní směr, dostanou se do konfliktu s ostatními. Stačí ale, aby změnu směru uskutečnilo zhruba 10–15 % sardinek, a přidá se k nim celé hejno. Ke změně směru pohybu přitom dochází neobyčejně rychle, a to i přesto, že celkové množství sardinek v hejnu je tak velké, že hmotností překonávají velrybu.

[70] Protivínský, Dokulilová (2012) uvádějí těchto sedm pravidel občanského vzdělávání, které je ale možné zobecnit. Dostupné z: http://www.obcanskevzdelavani.cz/work/ke-stazeni/COV2012-Analyza_PVO.pdf.

15 zásad angažovaných sardinek

1. Pochop, že jde o ně, ne o tebe!
2. Poznávej své žáky!
3. Vytvoř bezpečné prostředí!
4. Projevuj nadšení a odhodlání!
5. Ukazuj žákům, jak moc je poznávání důležité!
6. Buď vždy srozumitelný, i když se jedná o složitý problém!
7. Nemusíš být dokonalý, ale důvěryhodný!
8. Uč srdcem!
9. Důležité věci opakuj!
10. Dávej vhodné otázky!
11. Nesnaž se jen předávat informace!
12. Nemluv tolik a poslouchej!
13. Nech žáky se učit navzájem!
14. Nepřistupuj ke každému stejně!
15. Nikdy nepřestávej vychovávat!

Proti pozitivním změnám vzdělávacího systému budou působit i turbulence okolního prostředí. Škola bude vystavena sérii menších i větších krizí různého charakteru, které budou působit proti spojitému vývoji vzdělávací soustavy. Dítě, které dnes vstupuje do vzdělávacího systému, má nezanedbatelnou naději dožít se 22. století. S komplementární pravděpodobností za jeho života dojde ke kolapsu naší civilizace. V příštích letech nám hrozí vážná globální rizika. Současné napětí se může vystupňovat do mnohem vážnějších problémů. Řetězící se krize, rozkládající se stát. Na přípravu není mnoho času. Jak se k nadcházejícímu úpadku naší civilizace postavit ve vzdělávání?

V souladu s modelem Kübler-Rossové existují čtyři základní možné přístupy k fatální budoucnosti:

1. Potlačení, vytěsnění: To nemůže být pravda!
2. Rozčilení: Kdo za to může?
3. Rezignace, apatie: Nic nemá smysl.
4. Aktivní příprava na budoucnost: Život znamená činnost.

Smyslem učitelského povolání je příprava dětí na jejich budoucí život. V případě vychovatelů jiná než čtvrtá možnost nepřichází v úvahu. Programem nemůže být ani vytěsňování nepříjemných informací o negativních trendech vývoje, ani rozčilení či apatie. Osvícení učitelé budou již dnes učit děti, jak přežít. Určitě k tomu sami najdou mnoho vhodných nástrojů a příležitostí. Cílem je „resilience" (tj. pružnost, přizpůsobivost, houževnatost, odolnost, vytrvalost, nezlomnost) vůči všem vnějším i vnitřním ohrožením.

Ať čeká lidstvo jakákoli budoucnost, nezpochybňuje to nesmírný význam vzdělání, které přispívá ke kvalitě života mnoha různými způsoby:

- posiluje schopnosti a dovednosti lidí, kterým tak pomáhá být produktivnější a více vydělávat (přispívá k lidskému kapitálu);
- poskytuje lepší příležitosti více lidem (přispívá tak ke spravedlivosti);
- podporuje sociální rozvoj posilováním sociální koheze (rozšiřuje tak sociální kapitál);
- zlepšuje zdraví a výživu (prodlužuje život);
- obohacuje život přímo (např. potěšením z inteligentního myšlení a pocitu seberealizace, které poskytuje).

7. Občanská společnost, kvalita demokracie, dobré vládnutí

Ondřej Císař

Úvod

Vládnutí[71] v ČR dlouho charakterizovaly dva hlavní znaky – **kolonizace státu stranami** a **politická pasivita občanské společnosti**, včetně části její advokační složky, na kterou se zde zaměřujeme (servisní organizace, poskytování služeb atd. zůstává vně zaměření tohoto textu). Stát byl systematicky podřízen zájmům velkých politických stran, občanský aktivismus byl celospolečensky rámován jako hrozba – to se týkalo především sociálně-ekonomického protestu. To druhé se ve skutečně nedemokratické podobě projevilo například v některých komentářích protestu proti arbitrárnímu odvolání ministra Pospíšila (červen 2012), kde se rozděloval „dobrý" protest „pražské kavárny" a neopodstatněné pořvávání „odborových štváčů" (Česká pozice 29. 6. 2012) – to vše v období ekonomické recese a politických reforem, které dopadají i na ty, jež odbory mají (a ze své podstaty i musejí) reprezentovat.

Tento projekt chce být realistický, i proto ale cílí na zdánlivě nemožné: **dekolonizaci státu** a **aktivizaci občanské společnosti**. Zatímco první cíl se České republice i nadále vzdaluje – zprostředkovanou kolonizaci státu politickými stranami dnes střídá její přímé zachycení soukromými zájmy, v elitní složce občanské společnosti, jak například dokládají minulé komunální volby, dochází k aktivizaci (to se ale netýká širší společnosti). Každopádně to znamená rehabilitaci kolektivního jednání a vyjadřování nových zájmů v rámci platných pravidel. Jestli tento aktivismus dosáhne i do vyšších pater politiky, to se ještě uvidí. Společenský pluralismus, který zde evidentně existuje, může být efektivní jen tehdy, když se bude politicky artikulovat i v rámci celostátní politiky.

Mluvíme-li o „*governance*", mluvíme o efektivní pluralitě, která je vtažena do konzultativního procesu a takto politického rozhodování. Dobré vládnutí je pak taková struktura polických institucí, která politickou výměnu (diskuzi) umožňuje. Existují konzultativní mechanismy a fóra, v nichž probíhá politická debata a dochází tak ke komunikaci mezi občanskou společností

[71] Vládnutí (governance) zde označuje v souladu s částí dostupné literatury strukturu vztahů mezi státními i nestátními aktéry, kteří dnes ovlivňují politické rozhodování. Označení zde nutně nezachycuje nějaké zvláštní „paradigma", pouze zdůrazňuje to, že vládnutí dnes není redukovatelné na „vládu" či úzce chápané instituce státu, ale podílí se na něm také například soukromé firmy a nevládní organizace.

a těmi, kteří přijímají politická rozhodnutí. Takové struktury v ČR existují jen v omezené míře. V takové, jež neumožnuje skutečný dopad i takových kampaní, které získají širokou podporu.

Tato vize zároveň odpovídá požadavku původního kulatého stolu tohoto projektu: formulovat **procedurální, nikoli substantivní vizi**. O to zde přesně jde – o procedury, které dokáží zahrnout občany a jejich sdružení do demokratického fungování jejich země. V angličtině se dnes v této souvislosti mluví o *„democratic ownership"* – účasti na demokratickém procesu, jeho vlastnění občany. Politické rozhodování je pak v rukou těch, kterých se týká. ČR dnes charakterizuje přesný opak – politické odcizení (*political alienation*), které se alespoň podle některých výzkumů může projevit v politické radikalizaci části populace a apatii zbytku (Linek 2010). Podle jiných výzkumů to naopak může vést k opaku – k aktivizaci demokratického politického aktivismu (Císař a Vráblíková 2012). Sledujeme projevy obojího – na jedné straně rasistické vybíjení frustrace (Šluknovsko, Břeclav, Islám v České republice nechceme), na straně druhé nesporné oživení občanského aktivismu na úrovni malých iniciativ, sociálních sítí a komunální politiky (viz dále).

Musíme hledat nové systémové alternativy (v současné diskuzi viz např. Drulák 2012)? Nikoli: není jasné, jaké jsou a v čem by byly lepší než současný model. K tomu se přidává jasný strach ze sociálního experimentování. Proto se hlásíme ke „klasice" – potřebujeme **liberální demokracii**, což je sousloví, které přesně zachycuje to, co tu zatím neexistuje. S trochou nadsázky jsme institucionalizovali jakousi volební oligarchii, případně volebně-extrakční model, v němž nejprve politické strany sloužily jako nástroj odsávání veřejných prostředků do soukromých rukou a nově jako marketingový nástroj velkého byznysu při získávání politické moci. V České republice strany nikdy neplnily jednu ze svých hlavních funkcí, kterou je propojení společnosti občanů a státu.[72]

Adjektivum liberální znamená existenci nestranných pravidel, která vymezují pravidla pro otevřenou soutěž. Liberální znamená, že se tato pravidla vztahují ke všem stejně, v kontextu tohoto příspěvku to tedy znamená **nestranný stát**, který je založen na rovné svobodě. E. Wagnerová (2013) to v konkrétní diskuzi shrnula takto: *„To znamená, že se [stát] musí vzdát vyhodnocování koncepcí dobra, musí se jen postarat o to, aby zabezpečil řád, v němž své představy o dobrém a spravedlivém životě mohou pokojně uskutečňovat osoby s různým přesvědčením, žijící různými způsoby života."* Je zřejmé, že k různým společenským skupinám není v ČR přistupováno rovným způsobem (viz např. sociální vyloučení Romů, genderová nerovnost,

[72] Velmi podobně se k těmto problémům pravidelně vyjadřuje např. J. Přibáň (viz Přibáň 2014).

determinace sociálním původem). Substantivum demokracie zachycuje emancipovanou společnost občanů, kteří vstupují se svými zájmy a jejich ospravedlněními do vzájemné interakce.

Co tedy máme chtít? **Dekolonizovat stát a umožnit občanskou emancipaci zbytku.** Žádné jiné – expertní – řešení neexistuje, neexistuje ani síla, která by jej mohla v této chvíli realizovat. Je tedy třeba za prvé dekolonizovat český stát od nekontrolovaného vlivu politických stran a na ně navěšených podnikatelských skupin, a naopak – podnikatelských skupin a na ně navěšených stran, za druhé otevřít fóra a rozvíjet občanskou kapacitu pro politickou diskuzi. První by konkrétně znamenalo například realizaci odkládané reformy financování politických stran, druhé přípravu nadstranické koncepce občanského vzdělávání.

To by mělo být realizováno institucionální reformou. Například ze strany „politicky uvědomělých podnikatelů," o nichž se v rámci tohoto projektu hodně debatovalo, to spíše nepůjde – příklady „manažerských reformátorů" za poslední dobu přinášejí buď obraz morálně diskutabilních jedinců neschopných komunikace, nebo technokratů bez politického programu, čitelné pozice a organizačního zázemí jiného, než které poskytuje bohatá firma. „Firemní platforma" ale nebude dlouhodobě schopna plnit ty funkce, které od politických stran očekáváme. A úzká vazba na jednoho zakladatele/lídra činí takové „strany" zranitelnými ještě více.

Otázka hodnotového zakotvení a dobré vládnutí v ČR

Otázka dobrého vládnutí – a vládnutí obecně – nebyla nikdy problémem, který by byl předmětem domácí veřejné diskuze (na rozdíl od otázky občanské společnosti, která byla viděna jako zvláštní „sektor" společnosti se specifickými potřebami). Od počátku transformace šlo na jedné straně o liberalizaci a demokratizaci institucí státu, a na straně druhé o marketizaci ekonomiky (tu dnes do zdánlivě logického konce dotahuje pokus o plnou marketizaci politiky). Otázka dobrého či strategického vládnutí zůstává ve sféře akademického výzkumu, byť díky tomu alespoň v českém prostředí existuje a možná čeká na příležitost. Vlastní uspořádání státních institucí, jejich stabilita, nestrannost a jejich vztahy se společností (tj. širší struktura governance) se tak nikdy nestaly jedním z důležitých „transformačních úkolů". Česká republika jako poslední stát EU přijala na základě vnějšího tlaku služební zákon (poté co byla účinnost jeho dřívější verze pětkrát odložena), o jehož aktuální podobě z hlediska možnosti depolitizace státní správy panují i nadále velké pochybnosti.

Monitorující nevládní organizace jsou otevřeně skeptické a zklamané, i nadále čekají, že státní správa zůstane silně politizovaná (přesně v tomto duchu byl český stát v minulosti tvrdě kritizován ze strany EU v souvislosti s rozkrádáním evropských fondů). Podle Transparency International: „*Koalice si udělala fajfku u kapitoly služební zákon, ten je však promarněnou příležitostí a reformu státní správy nepřinese. Norma měla odpolitizovat úřední aparát, zabránit klientelismu a konečně dodat státním úředníkům sebevědomé postavení v každodenním kontaktu s politickou garniturou. Místo nezávislého ‚superúředníka' však zůstane hlavním personalistou na každém ministerstvu sám ministr a lze očekávat stejné ‚výplachy' státní správy jako dosud.*" (Ondráčka 2015)

Politické instituce charakterizuje jen omezená veřejná vykazatelnost (akontabilita), která se v zásadě redukuje na pravidelné volby, a i ta je díky situaci neexistujících alternativ omezená (viz dále).[73] To podle části dostupného výzkumu mělo pro fungování českých institucí fatální následky, které sklízíme i dnes v podobě netransparentnosti, „kmotrovství", obecné nepřístupnosti politického rozhodování a informací o něm pro občany a přetrvávajících příležitostí pro potenciálně nekontrolovatelnou manipulaci s veřejným zájmem na základě soukromých preferencí mocných zájmových skupin.

Instituce státu a nestátní aktéři

Ve zde uplatněné perspektivě se český stát stal předmětem exploatace porevolučními politickými stranami, které kvůli neexistenci účinné a přesvědčivé opozice v prostředí slabé občanské společnosti vytvořily systém, jenž podřídil veřejný zájem státu partikulárním zájmům politických stran a na ně navázaných podnikatelských skupin a jejich sítí (Grzymala-Busse 2007). Kvůli tomu, že se KSČ nedokázala reformovat a přizpůsobit novým podmínkám a konsolidace ČSSD trvala relativně dlouhou dobu – jen aby byla hned poté zapojena do vzájemně výhodných sítí výměn s ODS v rámci opoziční smlouvy – české demokracii od počátku chyběla silná opozice, která by mohla poskytnout vnější monitoring toho, co dělaly vládní strany. Tato situace díky efektivnímu vyloučení KSČM z podílu na vládnutí (na centrální úrovni) trvá dodnes a v ČR jednoduše neexistuje silná politická alternativa,

[73] Veselý (2012) definici akontability shrnuje takto: „Akontabilitou se, stručně řečeno, rozumí druh sociálního vztahu mezi dvěma aktéry, ve kterém se jeden aktér (jednotlivec či instituce) zodpovídá za své jednání jinému aktérovi, který má právo toto jednání posuzovat, žádat jeho napravení a případně sankcionovat."

jež by dokázala opozici propůjčit moc, která by tlačila vládní tábor k vyšší politické odpovědnosti. **Stejná absence tlaku**, jež zpomalila či znemožnila institucionalizaci monitorovacích institucí (např. ombudsman) v 90. letech, odkládala a nakonec „ochočila" služební zákon, dnes stojí v cestě dalším krokům, které by dokázaly stát vystavit vnější kontrole, a přispět tak k veřejné vykazatelnosti politických institucí (zřejmě s výjimkou novely, jež by měla vést k rozšíření pravomocí NKÚ, která ve chvíli poslední revize tohoto textu čeká na schválení v Senátu).

Deficit vládnutí se v ČR projevuje viditelně především po roce 2004. Výzkumy totiž ukazují, že neschopnost a neochota nastavit fungující mechanismy vládnutí během první poloviny 90. let byla dočasně kompenzována od jejich konce do období vstupu do EU, během něhož se díky tlaku z vnějšku otázce governance, monitoringu politické moci a zapojení nestátních subjektů do politického rozhodování pozornost věnovala (byť často jen formalisticky). České politické instituce byly díky přistoupení vystaveny dočasnému vnějšímu monitorovacímu dohledu – kvůli němuž se i proměnila podoba domácích institucí – který se ale nepřelil do stabilního zapojení veřejnosti a vyprchal ve chvíli, kdy došlo ke vstupu země do EU (např. Pospíšilová 2006). Na vnější tlak se proto v této chvíli není možné nadále spoléhat.

Shrnuto: **Prvním problémem governance v České republice je tak kolonizace státní správy ekonomickými zájmy, nedostatek její nezávislosti a z toho plynoucí neschopnost poskytovat platformu pro konstrukci toho, co je veřejný zájem.** Reforma formálních institucí státu přitom sama o sobě nestačí – to je koneckonců hlavním poselstvím tohoto panelu. Musí dojít k emancipaci občanské společnosti (což se do určité míry nyní děje, byť především v její elitní složce – viz např. kampaň Rekonstrukce státu). K té může dojít jen tehdy, když se promění vnější podmínky jejího fungování, tj. státní instituce (viz dále). Zde by z hlediska našeho panelu bylo možné uvažovat o rozpracování mechanismů deliberativní (česky bychom mohli mluvit o občanské nebo konzultativní) demokracie, jako je participativní rozpočtování (zkušenost z ČR je ale zatím rozpačitá, viz níže), a především se začít systematicky starat o oblast vzdělávání, v níž má ČR objektivně obrovské limity, a tou je **občanské vzdělávání** (tomuto aspektu se bude nutné věnovat dále v budoucnosti).

Demokracie potřebuje podporu informovaných a vzdělaných jednotlivců, aktivní občanství nemůže vzniknout a rozvinout se pouze spontánně. Institucionální reforma proto musí být doplněna kultivací občanských schopností, které jednotlivcům umožní využít vytvořených institucionálních příležitostí. Viz německý model: Bundeszentrale für

politische Bildung (http://www.bpb.de/), např. v Brně existuje Centrum občanského vzdělávání (http://www.obcanskevzdelavani.cz/), které se ale potýká s malou podporou.

Na závěr této sekce uveďme jen stručně **principy konzultativní demokracie** (Smith 2009):

1. Inkluzivnost
2. Veřejná kontrola
3. Uvážené rozhodování
4. Transparentnost
5. Efektivita
6. Přenositelnost

Politická odpovědnost, kvalita a legitimita

Veřejný zájem není něco, co „existuje" nebo co je „vlastněno" nějakou skupinou či stranou, ale je to něco, co musí být vytvořeno v interakci volených představitelů a různých zájmů, které jsou vyjadřovány na poli občanské společnosti. To je vlastním významem pohledu na vládu jako governance. To, co je ve veřejném zájmu, by tak mělo povstávat z interakce existujících zasažených zájmů a jejich vzájemné diskuze. To (1) zvyšuje vykazatelnost politických reprezentantů, (2) zvyšuje kvalitu jejich rozhodnutí a (3) zvyšuje legitimitu těchto rozhodnutí.

(1) Politické elity nebyly vystaveny vnějšímu korektivnímu tlaku, který by vyplýval jednak z existence reálné politické alternativy (viz také výše), a jednak z plurality různých zájmových skupin a společenských hnutí. Postkomunistická demokracie českého střihu je tak založena na dvou základních vyloučeních: jedna z parlamentních politických stran je na základě „demokratického konsenzu" zbavena koaličního potenciálu a mimoparlamentní způsoby vyjadřování politických zájmů jsou chápany jako něco, co ohrožuje samu podstatu demokracie. Z prvního plyne neexistence efektivní opozice, která by mohla vykonávat nějakou kontrolní funkci. Z druhého plyne to, že takovou kontrolní funkci nemůže vykonávat efektivně ani nikdo jiný. Otázkou je, jestli a jakou změnu do tohoto systému přinese z dnešního pohledu robustní alternativa v podobě „hnutí" ANO, která v této chvíli minimálně pro tradiční pravicové strany (ale asi nejen pro ně) představuje reálný „korektivní tlak".

Existence efektivního politického pluralismu a monitorovacích funkcí je přitom podmíněna transparentností politických institucí – přístup k informacím je v ČR stále problematický, v současné době se ale objevila celá

vrstva „datových aktivistů“, kterým jde o získávání a přípravu srovnatelných datových souborů o fungování veřejné správy. V tomto ohledu zvnějšku přispívají k větší transparentnosti české veřejné správy. Tato vrstva je nyní předmětem výzkumu jinde, jejím nejviditelnějším projevem je kampaň Rekonstrukce státu, která v sobě slučuje jak datové aktivisty, tak etablované (protikorupční) organizace. Její dopad ale zůstává nejasný: *„Za téměř 20 měsíců své činnosti se Rekonstrukci státu podařilo dotáhnout dva své návrhy do úspěšného konce, další dva jsou v legislativním procesu s nejistým výhledem, jeden byl již schválen ve znění, které Rekonstrukce státu oficiálně odmítla, a se čtyřmi to vypadá bledě.”* (Klusáček 2014)

(2) Zahrnutí plurality zájmů přispívá k tomu, že politická rozhodnutí, která jsou založena na širší konzultaci, jsou mnohem kvalitnější – více hledisek přináší více informací a lepší implementovatelnost těchto předjednaných rozhodnutí. Není to nutně silně normativní koncept, i na úrovni každodenního poskytování služeb se dnes mluví o tom, že jejich kvalita roste, pokud jsou do jejich poskytování zainteresovaní samotní klienti, tj. koncepce crowdsourcing. V tomto případě jsou různé občanské skupiny chápány jako důležitý zdroj informací a expertizy a aktéři implementace. I když to je na úrovni EU naprosto standardní chápání, v ČR stále panuje strach a nechuť. Jak shrnul Martin Robeš situaci v dopravní politice (v jeho textu pro tento projekt):

„Veřejná správa na úrovni státu a krajů v této oblasti pracuje s velkým demokratickým deficitem. Zpravidla veřejnosti neumožňuje a nepomáhá účinně navrhnout a posoudit další varianty než varianty jí samou vypracované. Z nich zpravidla není ochotna ustoupit, přestože byly většinou navrženy před rokem 1989 a před vstupem ČR do EU, tedy v době zcela odlišných znalostí o vlivech dopravy na životní prostředí a zcela odlišné legislativy na jeho ochranu, a proto této legislativě již někdy nevyhovují.”

(3) Pro celou řadu konkrétních politických kroků je legitimizace skrze volby nedostatečná, a měla by proto být doplněna dalšími mechanismy legitimizace. Neexistují fóra, na nichž by museli politici ze svých rozhodnutí „skládat účty“, volební mechanismus neposkytuje dostatečný tlak. Zde je tedy prostor pro rozpracování mechanismů deliberativní demokracie (Fishkin 2011, Offe 2011). V budoucnu je možné rozepsat konkrétní aplikace (např. Fishkin a jeho osm metod) od konzultačních orgánů a shromáždění až po participativní rozpočtování, s nímž má v ČR zkušenosti Fórum 50 % (Pržno, Příbor, Nelahozeves). [74]

[74] Pro další metody viz http://www.obcanskevzdelavani.cz/bosch.

Obecně v ČR existují spíše nepříznivé podmínky pro realizaci takového projektu. Například podle Marcely Adamusové (Fórum 50 %) si průměrný český občan myslí, že tyto experimenty *„nemají cenu. I na té aplikaci se snažili hledat hlavně chyby, proč je to špatné a proč to nemůže fungovat. Na druhé straně je dobré, že o tom aspoň začali přemýšlet. A potom jsme začali diskutovat o tom, že toto je sice pilotní projekt, ale že i tak do toho lidé mohou zasahovat. Což mohou vlastně i dnes. Ze zákona je rozpočet 15 dní* (před schvalováním) *povinně zveřejněný. A teda lidé se mohou vyjadřovat, ale nikdo to nedělá. Vítají to spíš lidé, kteří už jsou aktivní v nějakých neziskovkách.“*

Otevřený horizont

Výše popsané problémy jsou jen částečně problémem specificky českým, o problémech demokratického vládnutí se mluví napříč demokratickými zeměmi. Cílem tohoto textu ale bylo poukázat na jeho „českou“ dimenzi, která je zároveň řešitelná jen v evropském kontextu. Je patrné, že pokud má dojít k nějakému otevření českého demokratického procesu, může se tak stát jen v souvislosti s proměnou demokratického vládnutí na úrovni EU. Ta se přitom musí stát integrální součástí domácí politické debaty a nesmí být nadále chápána jako jen servisní organizace, od níž se očekávají jednoduchá řešení a dodatečné statky (to je ještě další dimenze celého problému, která je zde jen zmíněna – viz kapitola o zahraniční politice). Zahraniční politika zde bude pravděpodobně hrát mnohem větší roli, než se mohlo v minulosti zdát. Jde především o zpochybňování zahraničněpolitické orientace České republiky ústy současného prezidenta a otázky související s postoji země v otázkách eurokrize a jejích důsledků.

V současné době stojíme v bodě, kdy se **otevírá horizont pro institucionální proměnu**. V ČR se na jedné straně probouzí občanská angažovanost a iniciativy za proměnu institucionálních pravidel, které hodlají rozbíjet politickoekonomické kartely a vtahovat do rozhodování veřejnou kontrolu (dnes asi nejvýrazněji Rekonstrukce státu a nové komunální koalice, např. v Brně, Praze 7 nebo Ústí), na straně druhé se minulá nespokojenost přelila do hledání nových zachránců a jednoduchých vizí v podobě technokratických a manažerských řešení (např. projekt A. Babiše, který v sobě stále obsahuje nebezpečí „berlusconizace“ české politiky). V zásadě lze identifikovat čtyři možné tábory, jejichž vzájemné interakce budou ovlivňovat podobu budoucího uspořádání:

1. Skeptikové a utěšovatelé (obhájci status quo): Systém je nastaven dobře, je třeba jen vyladit jeho fungování a případně se zbavit „černých ovcí“, pokud se o jejich existenci vůbec mluví. Tento tábor se spoléhá na prostředky

politického marketingu a politika se celkově připodobňuje fungování trhu, což obecně odpovídá elitistickému pojetí demokracie, které je založeno na rozdílu mezi producentem (zpravidla politická strana) a spotřebitelem (občan).

2. Zachránci a populisté: Systém je nastaven špatně, pravidla umožňují to, aby se do funkcí dostávali zkorumpovaní jedinci, kteří kradou, je proto třeba změnit rekrutaci elit, aby se do funkcí dostávali kandidáti s dobrým morálním profilem a integritou a zkušeností se skutečným řízením (logika byznysu). Celkové fungování systému české omezené demokracie se nezpochybňuje.

3. Ochránci a simplisté: V potenciálně rasistickém vydání přicházejí návrhy na politická opatření, která mají zajistit to, že blahobyt českých občanů nebude snižován nejrůznějšími „příživníky, nepřizpůsobivými a kulturně odlišnými migranty". Svět se zjednodušuje na „my" versus „oni".

4. „Prudiči" a kverulanti: Systém není nastaven dobře, ale přesto poskytuje příležitosti pro vstup do něj i pro jeho proměnu (pokud se dost dlouho trvá na ústavou a zákony zaručených právech). Přesto je například přístup k informacím v mnoha ohledech složitý, navíc existují pokusy o jeho omezení. Svou činností tato skupina zpochybňuje oprávněnost celého modelu elitní demokracie a otevírá cestu pro její liberální variantu.

Uvnitř se dále štěpí na ty, kteří jsou skeptičtí k mobilizačním strategiím (institucionální varianta) a ty, kteří nevidí jinou cestu než mobilizaci občanů (sociálně-protestní varianta), což je dělení, jež přibližně kopíruje diferencovanou váhu, kterou oba tábory přikládají sociálně-ekonomickým otázkám (institucionální varianta se zaměřuje na institucionální proměnu státu, sociálně-protestní především na fungování kapitalismu a sociální nerovnosti).

Klíčové kroky podle účastníků kulatého stolu projektu Česko hledá budoucnost k tématu občanské společnosti a dobrého vládnutí:

- otevření politické soutěže;
- dekolonizace státu (nestranné úřednictvo, přístup k informacím);
- aktivizace veřejnosti – nutnost posílení mobilizační funkce organizací občanské společnosti a rozvoj občanského vzdělávání (neboli podpora občanské gramotnosti);
- vytvoření příležitostí v politické struktuře státu pro občanské zapojení (nikoli změna volebního systému, ale institucionální inovace ve směru konzultativní či deliberativní demokracie);
- kultivace filantropických aktivit (od „berlusconizace" k filantropii);
- sociální soudržnost a elementární spravedlnost jako podmínka fungující demokracie.

Literatura

Císař, Ondřej a Kateřina Vráblíková. 2012. „Nespokojenost a protest v České republice". Přednáška na Konferenci „Sociální změna a proměny civilizace". Dostupné z: http://www.dox.cz/cs/dox-agora/konference-socialni-zmena.

Drulák, Petr. 2012. *Politika nezájmu*. Praha: SLON.

Fishkin, James. 2011. *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford University Press.

Grzymala-Busse, Anna. 2007. *Rebuilding Leviathan. Party Competition and State Exploitation in Post-communist Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Klusáček, Jan. 2014. „Inventura Rekonstrukce státu: Dva jasné úspěchy, jinak spíš bída". Dostupné z: http://www.ceska-justice.cz/2014/10/inventura-rekonstrukce-statu-dva-jasne-uspechy-jinak-spis-bida/.

Linek, Lukáš. 2010. *Zrazení snů: Struktura a dynamika postojů k politickému režimu a jeho institucím a jejich důsledky*. Praha: SLON.

Offe, Claus. 2011. „Crisis and Innovation of Liberal Democracy: Can Deliberation Be Institutionalised?" *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 47(3): 447-472.

Ondráčka, David. 2015. „Místo kabinetu reforem zatím vláda otálení". Dostupné z: http://nazory.ihned.cz/c1-63445120-ondracka-misto-kabinetu-reforem-zatim-vlada-otaleni.

Pospíšilová, Tereza. 2006. „Odpovědnost pod tlakem: veřejná vykazatelnost během přistupování České republiky k Evropské unii v letech 1998-2000". *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 42(2): 307-327.

Přibáň, Jiří. 2014. *Obrana ústavnosti*. Praha: SLON.

Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Veselý, Arnošt. 2012. „Institucionalizace neodpovědnosti, efektivity, nebo konformity? Reformy organizací veřejných služeb v teorii akontability". *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 48(4): 757-784.

Wagnerová, Eliška. 2013. „Prezident jako arbiter elegantiarum". Dostupné z: http://denikreferendum.cz/clanek/15609-prezident-jako-arbiter-elegantiarum.

Česko hledá budoucnost – sborník projektu

Autor úvodní části: Ondřej Liška
Autoři původních tematických studií: Tomáš Brzobohatý, Ondřej Císař, Petr Drulák, Petr Janský, Jaroslav Kalous, Ondřej Liška, Martin Robeš, Martin Sedlák, Edvard Sequens, Jan Sládek, Jan Straka, Martin Střelec, Jiří Urban
Redakce: Vojtěch Kotecký, Petr Lebeda, Ondřej Liška
Grafická úprava: Kristýna Mothejzíková – BEEPart
Tisk: AF BKK, s.r.o.
Vydal: Heinrich-Böll-Stiftung v Praze, Green European Foundation, Glopolis, únor 2015

Dílo je zveřejněno pod licencí Creative Commons:

Je povoleno šířit dílo, pokud je uveden autor díla, jen k nekomerčním účelům a bez jakýchkoli úprav díla.

Názory vyjádřené v této publikaci jsou názory jednotlivých autorů a nemusejí nutně vyjadřovat názory organizací Glopolis, Heinrich-Böll-Stiftung, Green European Foundation ani organizací, v nichž autoři působí.

ISBN 978-80-87753-21-7

HEINRICH BÖLL STIFTUNG PRAHA

GEF

GREEN EUROPEAN FOUNDATION

glopolis

Glopolis, o.p.s.
Soukenická 1189/23
110 00 Praha 1
www.glopolis.org