

# Česká republika a Evropská unie: přišel čas změny priorit – od vyjednávání ke členství

expertní dokument



Dr. Ivan Gabal  
Mgr. Jan Frühwirt  
Gabal, Analysis & Consulting

Doc. JUDr. Eva Kružíková, CSc.  
Doc. JUDr. Václav Mezřický  
Ústav pro ekopolitiku



prosinec 2001

-----  
Gabal, Analysis & Consulting  
Na baště sv. Jiří 9, Praha 6  
tel: (+420 2) 3332 0707, 3332 1185, fax 2431 6632  
[www.gac.cz](http://www.gac.cz); e-mail: [gac@gac.ok.cz](mailto:gac@gac.ok.cz)

Ústav pro ekopolitiku, o.p.s.  
Hradební 3, Praha 1  
tel./fax: (+420 2) 2482 8557  
[www.ecn.cz/iep](http://www.ecn.cz/iep); e-mail: [iep@ecn.cz](mailto:iep@ecn.cz)

Změněn kód pole

Změněn kód pole

## Poslání dokumentu

Východiskem tohoto expertního dokumentu je naše přesvědčení, že dnešní česká politická a administrativní garnitura připravuje vstup do EU kvůli občanům této země, a nikoli naopak. Cílem tohoto dokumentu je diskuse některých rizik dosavadního průběhu přibližování České republiky k Evropské unii, zejména pokud jde o proměnu tohoto procesu a následného členství v EU do modernizace společnosti a zkvalitnění životních podmínek obyvatel, regionů a obcí.

Důvodně se domníváme, že v procesu dnes probíhajících příprav jsou obsaženy vážné problémy a institucionální bariery, které v různé míře omezí schopnost České republiky a občanů benefitovat z členství v EU srovnatelně s ostatními zeměmi. Diskutované problémy vážně sníží naši schopnost získat ze vstupu a členství co nejvíce pro rozvoj této země a kvalitu života občanů. Znalost a korekce těchto rizik i aktivní odstranění barrier jsou na místě a zaslouží si hlubší promyšlení, diskusi a zejména akci.

Povzbudit zájem na větší efektivnosti a účinnosti přiblížení a členství země v EU bude vyžadovat změnu v politickém jednání a přístupu zejména centrálních orgánů. V kvalitě příprav a vstupu země do EU je občan závislý na kompetenci, pracovitosti a schopnosti politiků "dotahovat" své úkoly směrem k zájmu země a kvalitě životních podmínek v této zemi. Proto mluvíme o "expertním dokumentu" (policy paperu), zaměřeném na změnu politiky a politického jednání, nikoli o analytické studii. Východiskem textu však je studium a kritická analýza přibližovacího procesu v diskutovaných oblastech.

Tento "expertní dokument" vyjadřuje výhradně poznatky a názory autorů a v titulu uvedených institucí. Nebyl zpracován na zakázku pro kteroukoli jinou organizaci či instituci. Autoři a jejich instituce jsou jedinými sponzory zpracování dokumentu.

## 1. ČR je přede dveřmi do Evropské unie. Jak jsme na ni připraveni ?

1.1. České republice se při vyjednávání s Evropskou unií daří. Jsme na dosah vstupu do Evropské unie. Bude-li se EU rozšiřovat, staneme se s největší pravděpodobností jejími členy. Proces příprav naší země finišuje.

1.2. Povaha tohoto procesu však vyvolává určité pochybnosti o tom, nakolik jej využíváme pro skutečnou modernizaci naší země, pro zvýšení transparentnosti domácích politických a ekonomických poměrů, pro zkvalitnění práva, veřejné správy a justice a v konečném důsledku i ke zkvalitnění našeho života. Politici odpovědní za vstup do EU jej primárně pojmají jako makro-politický proces. Vyjednávací tým pilně vyjednává, kapitoly se uzavírají. Zdá se, jako by nakonec o nic jiného ani nešlo. Přípravy se tím redukuje na jejich centrální, zahraničně-politický, administrativní a právní rozměr, tedy v podstatě především na stránku procedurální, technickou a formální.

1.3. V důsledku redukce procesu příprav na centrální úroveň veřejné správy je podceňována úloha regionální a místní samosprávy. Tyto úrovně veřejné správy nejsou do celého procesu dostatečně zapojeny. Přitom právě na těchto úrovních bude spočívat hlavní odpovědnost za praktické uplatnění (implementaci) nové, harmonizované právní úpravy ve všech relevantních oblastech veřejné správy. Výsledky analýz<sup>1</sup> přitom ukazují, že většina institucí a organizací na regionální a komunální úrovni postrádá ucelené a konkrétní informace o změnách, jež nastanou v oblasti jejich působnosti v důsledku praktického uplatnění standardů EU a členství v EU. Absence jasné perspektivy, jakéhosi "obrazu krajiny před bitvou", se týká jak měst a obcí, tak i zemědělských a průmyslových podniků, nevládních organizací i nižších článků veřejné správy. Situace je sice diferencovaná, ale riziko jak nevyužití možností členství, tak nezvládnutí

<sup>1</sup> Viz výsledky projektu "Posilování připravenosti ČR k implementaci norem EU v oblasti ochrany životního prostředí" zpracovaném firmou Gabal, Analysis & Consulting ve spolupráci s Centrem pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy v Praze. Blíže viz [www.gac.cz/documents/eucz.pdf](http://www.gac.cz/documents/eucz.pdf)



Na Baště sv. Jiří 9, 160 00 Praha 6  
Praha 1  
tel (+420 2) 3332 0707, fax 24316632  
6593  
[www.gac.cz](http://www.gac.cz)  
[www.ecn.cz/iep](http://www.ecn.cz/iep)



Hradební 3, 110 01  
tel. (+420 2) 2482 8557, fax 2482

jeho nároků naší domácí administrativou existuje.<sup>2</sup>

1.4. Hlavním motivem zájmu regionů o EU je zejména možnost čerpání finančních prostředků z fondů EU. Plány regionálního rozvoje však často vznikají v enormním časovém stresu. Důsledkem bývá jejich formalismus či nepropracovanost ("hlavně aby byly"). V poslední době však dochází k dynamické diferenciaci přístupu jednotlivých regionů ke zpracování příslušných dokumentů, a to jak z perspektivy expertních kapacit, tak co do pozornosti, zájmu, projednání v samosprávných zastupitelstvech. Otázkou pak je i to, do jaké míry tyto plány vyjadřují širší zájem a konsensus obyvatel regionu, do jaké míry vůbec obyvatelé plány znají, stejně jako jejich mimořádný význam pro budoucí rozvoj regionu a jeho financování.

1.5. V oblasti regionálního rozvoje a politiky "soudržnosti"<sup>3</sup> však v současnosti nejsme (a reálně hrozí, že ani v době vstupu nebudeme) schopni "dosáhnout" na legitimně dostupné finanční zdroje z EU fondů ve značných objemech<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Pokud jde o zasvěcenost a znalost je na komunální i regionální úrovni patrná rozhodující nadvláda jakéhosi „aktivismu“ – informacemi disponují zejména ti, kteří se o věc zajímají a umí si je opatřit.

<sup>3</sup> Hlavním nástrojem politiky soudržnosti po vstupu ČR do EU bude využívání finančních prostředků z fondů soudržnosti

<sup>4</sup> V roce 2002 mělo podle Agendy 2000 být rozděleno kandidátským zemím 4 mld EURO, v roce 2003 6 mld, v roce 2004 8,3 mld. Využití těchto peněz je ve skluzu a zatím je ani nedostáváme. Nelze zaručit, že se podaří jejich transfer do dalších rozpočtů, tedy aby rozpočet pro 2004 obsahoval prostředky za 2002, 2003 i 2004. Skluz je dán celkovou nepřipraveností kandidátských zemí tyto prostředky administrovat a účinně využít. Ani u nás dosud není (!) vytvořen mechanismus, orgán, výbor, schvalovací cesta, nic.

Podle zběžných odhadů by pomoc pro 7 regionů NUTS II pro ČR měla dosáhnout zhruba 80 mld Kč. Rozdělení těchto prostředků regionům k datu vstupu dnes již zřejmě je pouhým snem. Zatím "nevíme" zda ČR předloží 1 národní plán, či 7 samostatných regionálních operačních programů. Není rozhodnutí o tom, kdo bude gestorem, zda MMR ČR, či MF ČR, není brán v potaz vznik krajů s volenými zastupitelstvy, není vytvořen odpovídající mechanismus pro příjem prostředků z fondů soudržnosti, nejsou připraveny regionální struktury,

1.6. Zřejmě nejnáznější bariérou pro včasné vytvoření kvalitních podmínek a mechanismů pro přijetí financí z EU fondů je tuhá centralistický postup<sup>5</sup> Ministerstva pro místní rozvoj ČR. To si chce za každou cenu udržet výkonnou a politickou moc plynoucí z rozdělování vysokých finančních částek. MMR fakticky a záměrně brání vzniku samostatných regionálních struktur, které by již nyní se znalostí místních potřeb, s cítem pro místní rozvoj, pomáhaly překonávat centralismus ve prospěch modernizačních projektů financovaných fondy EU. Důsledkem je vážné ohrožení možnosti regionů a tím celé ČR profitovat z členství ve prospěch vlastního rozvoje obcí, regionů i země jako celku.

1.7. Z kompetenčního sporu mezi MF ČR a MMR ČR, z dosud předložených materiálů, z velmi pomalého postupu příprav národního plánu, z odmítavého stanoviska k předložení 7 decentralizovaných regionálních programů je patrné, že nejde pouze o nekompetenci a liknavost, ale o cílevědomý politický záměr a snahu udržet centrální kontrolu na úrovni vlády a nepřipustit regiony k samostatnému hospodaření a tedy angažovanosti a odpovědnosti za vlastní regionální rozvoj. Tato situace dokumentuje nejen nepochopení jedné ze základních politik EU - politiky soudržnosti, ale vyvolává otázku, zda centrální orgány mají při přípravách na vstup na mysli zájmy obyvatel, modernizaci země, nebo spíše zneužití

není podporována absorpční schopnost regionů pokud jde o finanční pomoc EU.

Dalším velkou bariérou otevření stavidel finančních toků EU je absence zákona o státní službě. Bez něj je naše administrativní považována za naprosto netransparentní "černou díru".

<sup>5</sup> MMR ČR trvá na vytváření jediného národního rozvojového plánu namísto decentralizace do 7 regionálních operačních programů. Argumentuje lepší transparentností a možností přerozdělení nevyužitých prostředků. MMR ČR cílevědomě odmítá vznik odpovídajících administrativních mechanismů v samosprávných regionech, odmítá zprostředkovat twinning, či jiné formy školení několika desítek administrativních sil z regionů. Navíc hodlá posuzovat regionální rozvojové programy centrálně, v rámci jmenovaného výboru, kde představitelé regionálních rad budou pouze jednou z reprezentovaných složek.

procesu pro potřeby udržení centralizované a vlastní exekutivní moci v ČR.

1.8. Stávající pojetí integrace jakožto výhradní záležitosti "vysoké politiky" nedokáže vzbudit výraznější zájem a participaci veřejnosti. Na to je příliš nesrozumitelné, abstraktní a odtržené od "běžného života běžných lidí". Veřejnost zůstává de facto stranou integračního procesu. Výsledkem je modernizace státu (respektive jeho "software" v podobě legislativy, méně pak jeho "hardware" v podobě institucí) bez odpovídající modernizace společnosti - jejího chování, znalostí a postojů. Vzniká riziko, že do Evropské unie vstoupí český stát, zatímco česká společnost zůstane mimo a bude docházet ke konfliktům modernizovaného právního řádu s nmodernizovanou společností.

1.9. Varovným precedentským důsledků situace, kdy obsahu a významu makropolitického rozhodnutí o integraci země veřejnost dostatečně nerozumí a nesdílí jej a technicky připravena na něj není ani administrativně, byl vstup ČR do NATO. Česká republika se stala členem NATO politickým rozhodnutím bona fide. Na vstup do NATO však nebyla připravena ani česká armáda, ani česká společnost, která zůstala v procesu příprav pasivní, neznaala a nesdílela všechny souvislosti a důsledky tohoto kroku, což mělo vážné následky<sup>6</sup>.

1.10. EU se dotýká mnohem širšího spektra jevů, v podstatě všech oblastí života společnosti, a následky nedostatečné přípravy a zdůvodnění nároků a obsahu členství v EU mohou být ještě závažnější. Důsledkem malého zájmu a participace veřejnosti je nejen nízké povědomí o možnostech a souvislostech našeho začleňování do EU s modernizací země, ale i skutečnost, že podpora vstupu je mělce zakotvená a může dojít k její erozi a propadu v referendu.

1.11. Uspořádání referenda, jehož výsledek bude pro politiky závazný, je však nezbytné kvůli legitimizaci tak zásadního politického rozhodnutí, jakým vstup ČR do EU bezpochyby bude. Referendum je zároveň základním prostředkem participace a osobní spoluodpovědnosti občanů na tomto rozhodnutí.

<sup>6</sup> Těsně po našem vstupu v reakci na zásahy NATO v bývalé Jugoslávii došlo ke kritickým situacím. Nízká podpora veřejností pro spojeneckou operaci přispěla ke vzniku signifikantní opozice, rozpadu konsensu a podpory NATO. Na úrovni české administrativy docházelo k výraznému zpoždění plnění úkolů vyplývajících ze vstupu do NATO. ČR musela v důsledku těchto problémů čelit negativnímu hodnocení ze strany spojenců a náš kredit na mezinárodně-politické scéně výrazně utrpěl.

## 2. Podpora vstupu do EU není neotřesitelná

2.1. Postoj ke vstupu do EU se utváří na základě vzájemného poměru očekávaných negativních důsledků vstupu pro životní situaci jedince a domácnosti a naopak očekávání pozitivních důsledků. Vstup a členství získávají naprosto reálný obsah a postoje k EU se individualizují - každý posuzuje podle svých individuálních vyhlídek. Obavy z důsledků členství proevropský postoj snižují. Pozitivní očekávání jej naopak posilují. Základní stavební kameny těchto (ať už pozitivních nebo negativních) postojů poskytují média, vyjádření politiků a samozřejmě i vlastní porovnávání životních podmínek u nás a v členských zemích EU.

2.2. Negativní vliv na celkový postoj k EU mají zejména obavy ze zhoršení vlastního postavení na trhu práce (obavy ze ztráty zaměstnání, z vlastní nedostatečné znalosti cizích jazyků, z vysoké pracovní zátěže a kvalifikačních nároků). Negativní vliv má také komplex xenofobních obav a obav z bujení byrokracie po vstupu do EU (obavy z výprodeje majetku a půdy cizincům, z ohrožení naší národní kultury, z omezení suverenity ČR, z obsazení nejlepších pracovních míst cizinci a obavy z větší byrokracie). Prakticky univerzální jsou obavy ze zdražování a růstu cen, obavy z vysokých finančních nákladů přizpůsobení a růstu kriminality a přílivu cizinců. Tyto obavy sdílí i přesvědčení zastánci vstupu.

2.3. O výsledném vlivu obav na postoj ke vstupu do EU rozhoduje teprve přítomnost a "váha" složky očekávaných zlepšení a modernizačního vlivu členství. Některé skupiny (mladší, vzdělanější, s lepším pracovní-profesním postavením a perspektivou) jsou schopny obav z krátkodobých negativních dopadů integrace tlumit očekáváním dlouhodobých pozitivních přínosů. Další skupiny (starší, méně kvalifikovaní) obavy těžko překonávají nebo nesdílejí dlouhodobou perspektivu.

2.4. Česká společnost rozhodně netrpí nerealistickými představami o rychlosti pozitivních účinků členství na zlepšení výkonnosti ekonomiky a státu. Pozitivní efekty členství jsou očekávány teprve v dlouhodobém a střednědobém horizontu<sup>7</sup>.

2.5. Představa veřejnosti o očekávaných přínosech vstupu do EU však zůstává, na rozdíl od obav, méně strukturovaná a méně konkrétní. Přestože vstup do EU bude mít na nás značný vliv, racionální dialog o výhodách a nevýhodách členství v ČR zatím prakticky neexistuje.

2.6. "Nekrytý prostor" se politizuje a je pozvolna obsazován primitivním populismem, ekonomickým zastrašováním, hypertrofií národních zájmů (aniž by bylo zřejmé, o jaké národní zájmy jejich "vzývatelům" jde) a povzbuzováním komplexů méněcennosti. A není zcela jasné, zda je jejich cílem pouze vítězství ve volbách za pomoci převládajících obav z členství nebo snížení podpory členství v EU a zkomplikování referenda nebo dokonce samotného vstupu země do EU.

2.7. Pozitivní a realistická vize budoucího vývoje a chování České republiky v rámci Evropské unie zatím chybí ve všech částech politického spektra. Většina vládou schválených strategických dokumentů končí datem vstupu do EU - co bude dál, není formulováno. Případné volební vítězství euroskeptiků však může negativně ovlivnit kvalitu našeho členství a pozici ČR v EU, včetně schopnosti země vytěžit ze vstupu maximum.

2.8. Jedním z často používaných protievropských argumentů jsou finanční investice a regulace nutné pro praktické uplatnění některých modernizačních standardů<sup>8</sup> EU, zejména v oblasti ochrany životního prostředí,

<sup>7</sup> Polovina populace ČR (50 %) očekává zlepšení naší situace po 10 a více letech po našem vstupu do EU. Třetina (32 %) očekává zlepšení naší situace do 5 let od vstupu a pouze 8 % očekává zlepšení již během prvních dvou let po našem vstupu do EU (blíže viz [www.gac.cz/documents/eucz.pdf](http://www.gac.cz/documents/eucz.pdf)).

<sup>8</sup> Nutno ovšem podotknout, že pod "hlavičku" EU jsou často dány požadavky, které s EU nemají nic společného, nebo je EU nevyžaduje (například zavedení vízové povinnosti pro občany SR, kulaté šipky na silnici atp ...).

která se v EU dostává mezi jeden z prioritních zájmů samotných členů.

### 3. Kvalita životních podmínek – příklad životního prostředí

3.1. V důsledku komunismem zapříčiněné nižší "ekogramotnosti" české populace oproti obyvatelům zemí EU je u nás snadná dezinterpretace práva životního prostředí EU nikoliv jako kvality, ale jako zbytečné, omezující a ekonomicky reglementující zátěže. Bez zlepšení ekologické gramotnosti společnosti mohou být požadavky na značné investice do kvality životního prostředí považovány za nelegitimní, mohou být v praxi obcházeny a v krajním případě se mohou stát i zdrojem protievropských nálad.

3.2. Environmentální a modernizační směrnice EU k nám vstupují v nemalé míře jako cizorodý prvek implantovaný zvenčí. V EU vznikalo právo životního prostředí (environmentální *acquis communautaire*) po dobu několika desetiletí a navíc na základě silícího tlaku environmentálně orientované veřejnosti. Do našeho práva jsou tyto předpisy začleňovány během relativně velmi krátké doby, bez znalosti důvodů a dlouhodobého přirozeného vývoje, který jejich vzniku předcházela v EU.

3.3. Postoje veřejnosti ČR k ochraně životního prostředí se utvářely za zcela odlišných podmínek. Jedním ze systémových rysů komunistického režimu v ČR bylo vědomé ignorování kvalitativních aspektů životních podmínek společnosti a mezi nimi právě životního prostředí a zacházení se zdravím společnosti. Devastace životního prostředí byla neoddiskutovatelným důkazem neudržitelnosti centralizované ekonomiky a totalitních, nedemokratických poměrů. Kritika stavu životního prostředí se stala páteří nedisidentské občanské resistance vůči komunistickému režimu a jedním z motorů změny poměrů v roce 1989.

3.4. V průběhu devadesátých let došlo v důsledku masivní instalace koncových čistících technologií (technologicky zastaralé výroby byly vybaveny moderními a účinnými filtry) k velmi rychlému "vyčištění" našeho životního prostředí. V některých sférách české společnosti převládá z prudkého poklesu znečištění vod a ovzduší pocit, že jsme toho pro životní prostředí udělali již dost. Požadavky na další zlepšení



Na Baště sv. Jiří 9, 160 00 Praha 6  
Praha 1  
tel (+420 2) 3332 0707, fax 24316632  
6593  
[www.gac.cz](http://www.gac.cz)  
[www.ecn.cz/iep](http://www.ecn.cz/iep)



Hradební 3, 110 01

tel. (+420 2) 2482 8557, fax 2482



kvality životního prostředí jsou euroskeptiky interpretovány jako neoprávněně maximalistické a nelegitimní. Cílem a efektem těchto požadavků je přitom nejen kvalita života, ale také modernizace ekonomiky a zvyšování její konkurenceschopnosti na zahraničních trzích, včetně společného trhu EU.

3.5. Představa, že stačí environmentální standardy EU do našeho právního řádu pouze mechanicky transponovat, je nerealistická. EU klade (a to i v 6. Akčním programu pro životní prostředí) zvláštní důraz na instituty prosazování práva životního prostředí, které mají zajistit uvedení požadavků těchto právních předpisů v život. Institucionálních výzev je celá řada. Odpovědět na ně však předpokládá překonání konzervativních stereotypů, které dosud převládají i u řady expertů v oblasti práva životního prostředí. Bez jejich aktivního "uchopení", zavedení do právní úpravy i výuky se na úroveň požadavků komunitárního práva nedostaneme a prosazování jeho požadavků budeme zajišťovat jen velmi obtížně.

3.6. Mezi nezbytné podmínky optimálního fungování komunitárního práva patří také respekt k zákonům, aktivní a ekologicky gramotná veřejnost, fungující občanský sektor a jeho zapojení do rozhodovacích procesů, životní styl populace (recyklace, hospodárnost ...) atd. Ekonomika se musí přizpůsobovat kvalitě života, nikoliv naopak. Předpokladem pro pochopení a respektování jednotlivých dílčích předpisů práva životního prostředí EU je pochopení a široké sdílení principů trvalé udržitelnosti. Transpozice náročných evropských standardů předpokládá pochopení tohoto principu jak úředníky, tak veřejností.

3.7. Implementace práva životního prostředí EU zlepšit kvalitu života především nám - obyvatelům ČR. Přijímání environmentální legislativy EU je ve skutečnosti přijímáním environmentální legislativy civilizovaného průmyslového státu. Pro ČR to znamená řadu ekonomických i sociálních výhod, zejména v oblasti zlepšování zdravotního stavu obyvatel, zvyšování efektivnosti a konkurenceschopnosti průmyslu, využívání přírodních zdrojů, ochrany

kulturních památek apod.<sup>9</sup> Povědomí o těchto skutečnostech se musí stát základem "ekogramotnosti" obyvatel ČR a jejich zájmu o problematiku členství v EU.

3.8. Nedostane-li se ČR na vyšší standard výkonnosti v oblasti trvalé udržitelnosti a ochrany životních podmínek, ocitne se rychle na periferii environmentální politiky EU. Nebude jejím aktivním spolutvůrcem, ale pouze jejím pasivním subjektem.

3.9. Hlavní odpovědnost za sladování české a evropské environmentální politiky spočívá na Ministerstvu životního prostředí ČR. Stranou jeho pozornosti však zůstává nejen komunální a regionální rozměr příprav domácího prostředí, ale i zásadní otázky nejvyšší environmentální politiky EU a jejího dalšího směřování - ministerští úředníci ponechali bez vyjádření strategické dokumenty, jež budou určovat environmentální politiku EU v období bezprostředně po našem vstupu. Zcela bez komentáře zůstala například příprava Strategie trvale udržitelného rozvoje EU přijatá v červnu 2001 v Göteborgu. Reakce MŽP ČR na přípravu 6. akčního programu pro životní prostředí pak byla zase spíše jen formální. Nelze předpokládat, že by ostatní resorty projevily o věc větší zájem.

3.10. Česká republika se (na rozdíl od dalších kandidátských zemí, včetně např. "bohatého" Rumunska) nezapojila do některých programů EU, jež by pro ní byly dlouhodobě přínosné (a to i z finančního hlediska - například program LIFE, nebo programy úspor energie).

3.11. Na celém procesu je patrné, že Ministerstvo životního prostředí ČR není skutečným reprezentantem a aktivním tvůrcem environmentální politiky ČR. MŽP se především zaměřilo na "dojednání" a "uzavření" příslušné kapitoly. Tento proces však ve své činnosti vůbec nespojilo s kultivací ekologické gramotnosti české společnosti, s tlakem na modernizaci a kvalitu rozvoje obcí a regionů, ani s tlakem na prosazení principů trvalé udržitelnosti v celkovém hospodářském rozvoji ČR. Zdá se že svou nečinností či malou aktivitou MŽP promarňuje unikátní příležitost

<sup>9</sup> Viz The benefits of compliance with the environmental acquis for the candidate countries, ECOTEC et al 2001

k překonání komunistické zátěže a zaostalosti ČR vzhledem k zemím EU.

3.12. MŽP neovládá komunikaci se svými územními odbory a nově vznikajícími útvary pro ochranu životního prostředí na úrovni regionů. Tyto orgány nejen že neznají rozsah svých kompetencí v rámci platné české legislativy, ale ani nevědí, jaké úkoly je čekají při implementaci legislativy, programů a politik EU.

3.13. Přitom právě oblast ochrany životního prostředí skrývá značný pozitivní potenciál. Ve vnímání veřejnosti se problematika životního prostředí přímo propojuje se vstupem do EU. Vstup do EU, ochrana životního prostředí a environmentální modernizace průmyslu jsou vnímány jako jednoznačně kvalitativní položky. Vstup do EU není chápán jako součást transformačního procesu ČR, ale jako následný krok ke zvýšení kvality životních podmínek po ukončení transformačního období<sup>10</sup>.

3.14. Lidé, kteří akcentují kvalitu životních podmínek a jsou pro tuto kvalitu ochotni osobně něco udělat, jsou nadprůměrně proevropští a otevření participaci. Tento typ postojů je v současné době zatím spíše elitní záležitostí. Vnímání Evropské unie coby modernizačního, nikoliv transformačního, nástroje je naproti tomu poměrně univerzální.

3.15. Očekávané propojení vstupu do EU s modernizací země vytváří předpoklady pro významný synergický efekt. Proces příprav se může stát zdrojem posílení "ekogramotnosti" veřejnosti a růstu povědomí o principech "trvalé udržitelnosti" a naopak: posilování "ekogramotnosti" veřejnosti může významně přispět k posílení podpory vstupu ČR do EU. Chybí-li nám zájem a participace veřejnosti na přípravách země na vstup, pak ochrana životního prostředí představuje jednu z možných cest jejich posílení.

3.16. Jednou z příčin malého zájmu a nízké participace občanů a domácích nevládních organizací může být i jejich pocit, že nemohou reálně nic ovlivnit a že o jejich názor ani nikdo nestojí. Řada členských zemí EU má ve srovnání s ČR dlouhou tradici participativní

demokracie, v ostatních zemích si své místo rychle hledá<sup>11</sup>.

3.17. Důraz na kvalitu života se v politice Evropské unie prosazuje stále výrazněji. Jedním z oficiálních klíčových cílů EU se stalo dosažení takového typu rozvoje, který by byl trvale udržitelným, tj. únosným ekonomicky, ekologicky a sociálně. Intenzivně pokračují práce na integraci kritérií trvalé udržitelnosti do sektorových politik. Evropská unie se na světové politické scéně stala vedoucím aktérem trvalé udržitelnosti<sup>12</sup>. Tyto aspekty zdůrazňuje již zmíněná Strategie trvale udržitelného rozvoje EU.

3.18. Vládní komunikační strategie před vstupem do EU se těchto kvalitativních aspektů EU – silícího důrazu na kvalitu životních podmínek a životního prostředí – prakticky nedotkla, jakkoli Ministerstvo zahraničních věcí je za vládní komunikační strategii jako celek odpovědné. Zcela chybí chápání vstupu do EU, jako vstupu do společenství aktivně reflektujícího globální problémy a výzvy.

3.19. Zatímco v domácích debatách je kritérium trvalé udržitelnosti naprosto marginální, v EU je debata o trvalé udržitelnosti již podrobně strukturovaná. Ze základních dokumentů EU jasně vyplývá, kam se politika EU hodlá do budoucna zaměřit – na problematiku změn klimatu, ochrany lidského zdraví, biodiversity a hospodaření s přírodními zdroji a nakládání s odpady. Plně v souladu s novou orientací politiky EU je i potřeba přehodnotit záměry rozvoje infrastruktury, investice do veřejné dopravy a železniční sítě. EU počítá rovněž se snížením finanční podpory ze strukturálních fondů EU silniční dopravě. Strategie zřetelně hovoří o přehodnocení rozvoje celé dopravní infrastruktury v rámci EU.

#### 4. Odpovědnost politických stran

4.1. Současný politický systém nevěnuje otázkám strategického směřování EU prakticky žádnou pozornost. Omezuje se na mechanické

<sup>11</sup> Tato participativní demokracie je na bázi EU dále rozvíjena (viz například "White Paper on Governance").

<sup>12</sup> Viz například vývoj situace kolem Kjótského protokolu omezujícího produkci skleníkových plynů.

<sup>10</sup> Podrobněji viz [www.gac.cz/documents/eucz.pdf](http://www.gac.cz/documents/eucz.pdf).



Na Baště sv. Jiří 9, 160 00 Praha 6  
Praha 1  
tel (+420 2) 3332 0707, fax 24316632  
6593  
[www.gac.cz](http://www.gac.cz)  
[www.ecn.cz/iep](http://www.ecn.cz/iep)



Hradební 3, 110 01  
tel. (+420 2) 2482 8557, fax 2482



přijímání *acquis communautaire*. Výše popsané problémy integračního procesu – zejména pasivita či přímo zpochybnování některých politik EU - působí poněkud nepatřičně ve světle dřívějších závazků a prohlášení našich politických reprezentací<sup>13</sup>.

4.2. Žádná politická strana nemá propracovanou, nikoliv pouze deklaratorní, vizi budoucnosti, která by reflektovala zužující se environmentální prostor dalšího života společnosti. I když nelze tvrdit, že takovou vizi plně disponuje EU, politické strany ve svých programech zatím často nereflektují ani tuto úroveň. To se, stejně tak jako pouhá snaha udržet se u moci, odráží i v každodenní politice těchto stran. V prosazování trvalé udržitelnosti jsou pasivní nejen politické strany, ale i Parlament ČR. Proto chybí vlastní parlamentní kontrola exekutivy a průběhu implementace. Neznalost a přehlízivý postoj politického systému, vede k tomu, že v rámci EU vzniká obava, že vstup nových států, včetně ČR, zhorší podmínky pro realizaci cílů environmentální politiky EU.

4.3. O základním směřování naší země rozhodnou už parlamentní volby v roce 2002. Bude se rozhodovat o tom, zda se staneme plnohodnotným členem EU nebo pouze kverulujícím přívažkem. Další trajektorie naší země bude záviset na výsledku volebního klání domácích euroskeptiků a eurooptimistů. Vítěz parlamentních voleb bude mít hlavní díl

odpovědnosti za další osud integračního procesu a kvalitu našeho členství.

4.4. Motivem euroskeptických postojů jsou pravděpodobně i pochybnosti o naší schopnosti obstát v tvrdé evropské politice.<sup>14</sup> Stížnosti českých euroskeptiků na environmentální *acquis* ukazují nejen na jejich nezáměr o kvalitu životních podmínek, ale zejména na fundamentální odmítání toho, kam dnes směřuje EU, pokud jde o kvalitu života a globální odpovědnost. Z našeho hlediska jde však právě o to, dokážeme-li tento produkt dlouhodobého vývoje EU přijmout za svůj, nebo se rozhodneme zůstat zemí stojící na okraji evropské a západní dynamiky.

4.5. Problémem většiny našich proevropských politiků je formalismus a ulpívání na technických a vnitropolitických otázkách. Určitá pasivita a povrchnost jejich přístupu k praktickým přípravám státu a společnosti na členství v EU svědčí o podceňování složitosti vnitropolitických podmínek i stavu české společnosti. Na domácí politické scéně prostě chybí jasný tahoun integračního procesu, který se nezabývá malicherným politizováním, ale zásadní agendou strategického charakteru.

4.6. Pokud v ČR (na rozdíl například od Polska či Maďarska) neexistuje o potřebě vstupu do EU základní politická shoda, je nutné nechat o něm rozhodnout občany v referendu. Referendum přiměje politiku k zaujetí zcela jednoznačného stanoviska k našemu vstupu. Rozhodnou však občané a zaváží politiku ke zvolenému postupu. Referendum je jedinou alternativou nerozhodnosti a nejednoznačnosti politiků.

## 5. Jak překonat uzavřenost a formálnost příprav ve prospěch modernizace země a připravenosti na členství?

5.1. Naším cílem je změna životních podmínek nejen předpisů. Máme-li z procesu příprav naší země na vstup do EU vytěžit pro modernizaci a zkvalitnění životních podmínek maximum, je nutné jej otevřít co nejširšímu spektru aktérů, je nutné mít schopnost přijmout a zhodnotit dostupné i nabízené lidské a finanční zdroje

<sup>13</sup> V politickém memorandu předaném Václavem Klausem italskému premiérovi Dinimu spolu se žádostí ČR o vstup do EU stojí mj. "Česká republika akceptuje pro své budoucí členství Evropskou unii takovou, jaká je a jakou ji bude dotvářet kolektivní moudrost členských států v nejbližších měsících a letech. Vláda České republiky bude připravena akceptovat *acquis communautaire* a úroveň spolupráce rovných partnerů tak, jak si ji členské státy přislíbily ve všech oblastech a na všech úrovních, na kterých bude Evropská unie stát v době vstupu České republiky. Bude přitom připravena se plně podílet na dalším rozvoji a posilování Evropské unie." V podobném duchu se vyjadřuje i Koncepce zahraniční politiky ČR, přijatá na základě programového prohlášení vlády z 12. 8. 1998.

<sup>14</sup> Ukázkou tvrdosti současné mezinárodní politiky je například průběh sporu ohledně JE Temelín.

spjaté s přípravami i členstvím. Jen tak je možno posílit edukační a modernizační rozměr tohoto procesu tak, aby členství přineslo praktické a nejen "papírové" či slibované pozitivní efekty.

5.2. V průběhu transformace jsme investovali především do ekonomiky, její privatizace a finančního sektoru. Investice do vzdělání byly vystaveny tuhé a dlouhodobé restrikci. ČR se již nestihne vydat „irskou cestou“ přednostních investic do vzdělání a bude v této oblasti dlouhodobě zaostávat. S rapidně se blížícím členstvím potřebujeme finanční prostředky mnohem více než doposud investovat do zkvalitnění lidských zdrojů a nikoliv pouze do budování a přizpůsobování právní a institucionální infrastruktury. EU je složena z vysoce vzdělaných společností, EU je projekt v nemalé míře postavený na vzdělanosti, jazykových, multikulturních a historických základech evropské vzdělanosti. Nižší vzdělanostní a znalostní standardy snižují nejen naši schopnost obstát, ale i schopnost těžit z prostředí EU. Vzdělanostní a jazykový deficit je nedostatkem, který si uvědomujeme a který je jedním z kořenů obav o to, zda v evropském prostředí obstojíme.

5.3. Prostor EU je také vysoce náročné na kvalitu veřejné správy a její schopnost nekorupční administrace komunitárního práva. Kvalifikovaní a profesionálně jednající úředníci jsou nejen předpokladem hladkého fungování veřejné správy, ale i předpokladem kvality služby poskytované občanům. Již v současnosti je zřejmé, že budeme mít nedostatek kvalitních administrátorů, kteří budou po vstupu pracovat v Evropské komisi a na různých místech hájit také naše zájmy. V mnohém širším měřítku pak to platí o našich domácích poměrech, kde investice do profesionální výkonnosti, kvalifikace i mzdových podmínek veřejné správy spíše stagnují.

5.4. Nezbytným předpokladem participace veřejnosti, nutné pro respektování a uplatňování (nejen) práva životního prostředí EU, je posílení regionálního a komunálního rozměru příprav ČR na vstup do EU, decentralizace a přiblížení k regionální a komunální úrovni. Ve svých konečných důsledcích se modernizace a kvalitativní změny musí dotknout především životních podmínek obcí a regionů, synergie

mezi veřejnou správou, občany, ekonomikou i kvalitou území a životního prostředí.

5.5. Na komunální a regionální úrovni přestává být vstup do EU politickým tématem a stává se především praktickou otázkou veřejné správy. Nebudou-li nároky vyplývající ze vstupu do EU informačně a správně zcela transparentní, nebudou-li mít samosprávné orgány k dispozici dostatečné pravomoci, nástroje a zdroje, nezíská jejich praktické uplatnění potřebnou podporu a profesionální nasazení těch, kteří svou činností rozhodnou o výsledných efektech naší integrace do EU. Zopakujeme pro větší srozumitelnost: pokud centrální orgány svým jednáním rozhodnou především o vstupu země do EU, pak regionální a komunální orgány rozhodnou o důsledcích a efektech členství z hlediska změny, modernizace a vzestupu kvality života obyvatel země. A právě v této dimenzi veřejné správy lze identifikovat jednu z nejdůležitějších bariér pro využití výhod členství.

5.6. Samosprávám obcí a zastupitelstvům nových krajů je třeba asistovat jak při přípravě regionů na prostředí EU, tak zejména pokud jde o jejich schopnost zpracovat vlastní modernizační a rozvojové projekty a umět účinně využít dostupné finanční zdroje z Bruselu. Primární by mělo být poskytnutí jasného výhledu budoucího vývoje v jednotlivých oblastech v důsledku implementace evropského práva namísto kompetenčních sporů o kontrolu a rozdělování "evropského balíku".

5.7. Zvyšování kompetencí na úrovni regionů, obcí a měst vyžaduje co nejširší informovanost občanů zejména o smyslu a účelech fondů, které se mají na této úrovni využívat. Je to jedna z cest, jak vyvolat zájem veřejnosti o komunální a regionální politiku a zajistit veřejnou kontrolu dispozice s fondy EU.

5.8. Zásadní roli při zapojování širší veřejnosti mají nevládní organizace. Ochota veřejnosti participovat při ochraně životního prostředí v místě bydliště je vysoká. Synonymem práce nevládních organizací by však neměly být konflikt, ale kooperace v duchu sladování environmentálních požadavků se sociálními a ekonomickými aspekty života společnosti. Nevládní organizace přitom musí postupovat na základě co nejdůležitějších informací a jejich účast na rozhodování musí být založena na vysoké

odborné úrovni, která by odpovídala úrovni zastánců opačného názoru. Cílem je synergické působení veřejné správy, komerčního sektoru a občanů a posílení schopnosti jejich vzájemné komunikace. Jde v podstatě o obnovu komunitního života obcí "rozbitého" během komunistického režimu. Tento aspekt je v přípravách ČR dosud obsažen jen minimálně, což zdaleka není situace dalších kandidátských zemí.

5.9. Uplatnění principů trvalé udržitelnosti může být efektivní a úspěšné pouze tehdy, stane-li se trvalá udržitelnost kritériem hodnocení jak rozvojových projektů a koncepcí (uplatnění procedury EIA, popř. SEA), tak všech resortů relevantních z hlediska udržitelného rozvoje. Zlepšení (v současné době špatné a vesměs konfliktní) vzájemné komunikace těchto ministerstev a dalších orgánů veřejné správy je žádoucí i z hlediska praktické implementace práva životního prostředí EU.

5.10. Správní úřady nejsou schopny překonávat své speciální kompetence a rozvíjet efektivní vzájemnou spolupráci. To znemožňuje, abychom začali uplatňovat jeden z hlavních současných principů politiky EU, a to princip integrace environmentálních aspektů do sektorových politik. Je třeba hledat institucionální nástroje, které by zmíněné nedostatky překonávaly. Takovým nástrojem může být například Rada pro trvale udržitelný rozvoj jako poradní orgán vlády a případně rad územních samosprávných celků. Jejich vyvážené obsazení odborníky, představiteli odvětvových správních úřadů na straně jedné a veřejnosti (nevládních organizací) na straně druhé je zřejmě optimálním řešením. O iniciativních návrzích rad by ovšem rozhodovaly příslušné státní orgány. V činnosti těchto rad by mělo jít o trvalé sladování environmentálních, sociálních a ekonomických aspektů života společnosti.

5.11. Evropská unie je elitní klub bohatých zemí, které věnují kvalitě životního prostředí i globálním ekologickým problémům rostoucí pozornost. Příslušnost do tohoto klubu nelze pouze vyjednat. Je třeba ji podepřít i vlastní výkonností a schopností měnit vlastní podmínky života. Hlavním předpokladem dosažení takového stavu je jeho podpora veřejnou správou a jeho sdílení obyvatelstvem. Investice

do modernizace země a kvality života by měly být společným národním zájmem.

5.12. Česká republika je na dosah členství v EU. V diskusi nad tímto krokem zatím převládá hašteření o tom, zda tento krok udělat, namísto toho, jak z něj co nejvíce získat pro modernizaci a europeizaci českých zemí. Soubor provincionalismu a (západo)evropanství provází českou politiku od jejího vzniku. My máme to privilegium, že dnes můžeme sami prožívat to, o čem jsme dlouhá desetiletí mohli pouze číst v učebnicích dějepisu. Naše historická zkušenost nám zároveň ukazuje, že by bylo dobré dnešní příležitost nepromarnit a přiřadit naší zemi k vyspělé Evropě nejen geopoliticky, ale také způsobem jakým v této zemi žijeme a rovněž jakým způsobem tuto zemi spravujeme.