

Nízká schopnost českých vlád prosazovat reformy důležité pro českou společnost

**Seminární práce
Adéla Tomíčková, Eva Srnová**

Předmět: Problémy české společnosti a veřejná politika

**FSV UK
ISS
Prosinec 2008**

Obsah

1. ÚVOD	3
1.1 Co lidé mít mohou a co potřebují?	5
2. METODOLOGIE, POUŽITÉ METODY A ZDROJE DAT	9
3. ANALÝZA	10
3.1 Brainstorming a brainwriting	10
3.2 Strom problémů.....	12
3.3 Kultura politického chování versus politické strany aneb komunikace, argumentace a kooperace jako základ moderní politické strany	13
3.4 Je na vině volební systém?	15
3.5 Analýza aktérů	17
3.6.1 Dotazování aktérů	18
3.6 Prosazování vládních návrhů v souvislosti s důchodovou reformou	20
4. ZÁVĚR	25
5. LITERATURA	27
6. PŘÍLOHA – ODPOVĚDI POSLANCŮ	29

1. Úvod

Výzkumy veřejného mínění a média nás veskrze přesvědčují o tom, jak neefektivní a neschopné vlády máme, jak se nedokážou politické strany dohodnout na řešení potřebných problémů, jak „nehezké“ je politické prostředí, ve kterém naši poslanci, senátoři, vláda ČR a ostatní demokratické instituce působí. Důsledkem je velmi nízká ochota občanů participovat na věcech veřejných, vnímání politiky jako něčeho ošklivého, čím se slušný člověk nechce zašpinit, a obecný pocit, že neexistují politické elity, které by hájily veřejný zájem, měly správně nastaveny etické hodnoty a působily jako vzor pro společnost.

Slovo politik je synonymem pro korupci, snahu o získání a participaci na moci, jejímž prostřednictvím je sledován vlastní zisk a prospěch. Veřejností je vnímán jako ten, kdo záměrně vyvolává spory, nechce se a priori domluvit, je arogantní a chová se nadřazeně. Dokazují to i průzkumy veřejného mínění – zatímco v průzkumu společnosti CVVM ze září 2008 pouze necelých 31 % respondentů uvedlo, že politici řeší problémy rozvážně a 40,4 % se vyjádřilo v tom smyslu, že jsou zárukou demokratických poměrů, vůbec nejvíce jich odpovědělo tak, že se politické strany starají hlavně o zisk moci (65,4 %) a vyvolávají konflikty (53,8 %) (CVVM, 2008).

Tyto roztržky, problémy a osočování politiků z neschopnosti navzájem se zdají zcela převažující. Je to tedy chyba médií, která zkratkovitě informují pouze o divácky přitažlivých tématech a pokud informují o těch politických, soustředí se na extrémně vyostřené spory a politickou aroganci? Zcela jistě v prezentaci politického prostředí hrají svou roli, často neblahou. Nelze však svádět vinu pouze na média – je faktem, že politici neumějí navenek vystupovat, že komunikace, argumentace a kompromisy nejsou jejich silnou stránkou a mnozí schválně do sporů vstupují proto, aby „své“ téma lépe zviditelnili. Potvrzuje to i glosa Luboše Dobrovského v Respektu č. 50, který upozorňuje na nedůstojné pohrdání politiků sebou navzájem, na vyprázdňenost politiky, na to, že si politici a úředníci vyřizují účty „...se svou malostí, svými mindráky, svou neschopností argumentovat věcně a slušně...“, kupčice tak „...s naší nadějí, našimi úzkostmi, s naší zvědavostí, s naší dosud nedostatečně uplatňovanou občanskou odpovědností z toho moderního chrámu ovlivňování.“ (s. 15). Na druhou stranu samotní poslanci sami sebe takto nevnímají – v minianketě, ve které jsme se všech poslanců otázali, jak vnímají politickou kulturu v České republice¹, mnozí odpovídali podobně, jako

¹ Celé znění otázky: *Jak vnímáte politickou kulturu v České republice? Myslíte si, že politici (napříč politickým spektrem) mezi sebou dostatečně komunikují a jsou ochotni dojít ke kompromisu?* Souhrn všech odpovědí poslanců, kteří reagovali, je součástí přílohy tohoto dokumentu.

Ladislav Skopal, poslanec ČSSD, a to tak, že neochota komunikovat a cílené vyvolávání sporů jsou doménou jen některých z nich, kteří „...jsou v menšině a pro média zajímavější. Je to jako na silnicích. Slušní řidiči nejsou vidět. Je jich přes 98 %. Ta dvě procenta, která zapříčiňují nehody, jsou v médiích dnes a denně.“ (Skopal, 19.12.2008).

Neschopnost politických elit dodržovat alespoň základní pravidla slušného chování a respektu vede k frustraci společnosti a výše zmíněné nedůvěře v politiku. Voliči získávají dojem, že sliby, které jim politici dali před volbami, nejsou dodržovány a volební programy jsou jen cárem papíru. To vše korunuje mediální obraz o vládě, která si kupuje hlasy poslanců, aby mohla prosadit zákony, které si stanovila jako cíl ve svém programovém prohlášení. Tento stav vyplývá z toho, že v několika po sobě jdoucích volbách byly karty politickým stranám rozdány tak, že nemohla vzniknout pohodlná vládnoucí koaliční většina. Přijímání zákonů tak často závisí na rozdílu jednoho hlasu v parlamentu, na svévůli nebo „svědomí“ tzv. přeběhlíků či „nezávislých“. Vláda je vydíratelná, rozhodování neprůhledné a není jasné, jaké zájmy za přijetím toho či onoho zákona stojí, politici se vzájemně obviňují z neochoty domluvit se a komunikace a kompromis je to poslední, na čem se shodnou.

Je otázkou, jak moc má výše zmíněné chování politiků vliv na fungování České republiky do té míry, že Česko není schopno dostát svým závazkům vyplývajícím z mezinárodních smluv a doporučení mezinárodních institucí nebo potřebám doby vyvolaným globalizačními trendy, změnami společnosti a demografickým vývojem. Česká společnost potřebuje některé „léčebné zákroky“, a to ať už je veřejné mínění podporuje, či ne.

Na počátku naší práce jsme si tedy kladly některé z následujících otázek: Jsou kultura politického chování nebo již zmíněný volební systém, který v několika po sobě jdoucích volbách umožnil vznik velmi křehkých koaličních většin, které jen velmi těžce prosazují důležité reformy, příčinou toho, že budoucí generace budou doplácet na rozchazovnost současných vládnoucích stran? Bude se současná generace třicátníků muset rozloučit s alespoň základním důchodem umožňujícím jim když ne pohodlný život, tak zajištění alespoň základních životních potřeb? Bude moderní zdravotní systém kvůli nedostatečným veřejným zdrojům určen jen pro movité a schopné si péči v budoucnu zaplatit? Je ohroženo poskytování moderní zdravotní péče těžce nemocným proto, že se prostředky vyčerpají na dotování těch nejobyčejnějších léků, které si každý může lehce koupit v lékárně? Je pravdivý argument, že komunikační bariéry, upřednostňování vlastního ega, osobní priority politických zástupců a nepřiměřená snaha splnit to, co si veřejnost žádá v průzkumech

veřejného mínění, jsou příčinou toho, že ČR získává negativní obraz ve světě, například v souvislosti s nadcházejícím předsednictvím ČR EU?

Ve své práci se proto chceme zaměřit na to, **zda politická kultura, která zde existuje** (reprezentována způsobem komunikace mezi politiky), **a normativní zázemí v podobě současného volebního systému, tvoří veřejně politický problém, který definujeme jako nízkou schopnost českých vlád prosazovat reformy důležité pro českou společnost.** Má výše definované prostředí takový vliv na české vlády, že nejsou schopny prosazovat nutné reformní zákony, ať už v oblasti důchodů, konsolidace veřejných financí nebo zdravotnictví? Existuje kauzalita mezi tím, jaké je zde politické, etické a normativní prostředí, na něž má do velké míry vliv neblahý vývoj a realita komunismu ve 20. století, a neschopností politiků zařídit věci tak, aby veřejnost mohla pohodlně užívat jen těch věcí, které může mít nebo které potřebuje? Toto téma jsme vybraly také proto, že se týká celé české společnosti a budoucnosti jejích dětí, tedy i nás osobně.

V této práci bohužel není možné jít ve všech ohledech do detailu, protože by vyžadovala mnohem hlubší analýzu, čas a zdroje. Spíše jen bodově tedy určíme to, jak bychom při případné analýze postupovaly a čím vším bychom se musely zabývat.

1.1 Co lidé mít mohou a co potřebují?

„Politika se stále častěji dostává do střetu mezi tím, co si veřejnost přeje, a tím, co veřejnost může mít či co potřebuje. Zdravotnictví zdarma, školství zdarma, štedré sociální jistoty, opatrná zahraniční politika, abychom nikoho nedráždili – po tom všem dnes volá veřejné mínění. Politici se musejí rozhodnout: Vyslyšet pokaždé volání lidu nebo prosazovat to, co je správné a co přinese zisky až v dalších letech?“ (Tabery, 2008)

V české společnosti probíhají změny související s vývojem světa, s globalizací, měnícím se politickým a ekonomickým prostředím, účastí Česka v mezinárodních institucích a Evropské unii. Nejdůležitější ze všech změn však jsou demografické změny, které, stejně jako v Evropě obecně, mají za následek úbytek obyvatelstva, snižování počtu praceschopných lidí a s tím související snižující se daňové, sociální a zdravotní příspěvky těchto osob do státního rozpočtu. Už dnes je jasné, že mandatorní výdaje českého státního rozpočtu jsou neúnosně vysoké, stát se od roku 1998 každoročně zadlužuje a spoléhá, resp. opírá se o budoucí generace, které budou muset závazky Česka plnit². Je proto zřejmé, že Česko potřebuje některé rozumné zásahy, které konsolidují veřejné finance, upraví důchodový

² V září 2008 činil státní dluh České republiky 925,50 mld. Kč (MFČR, 2008).

systém v souladu s vývojem společnosti a požadavky doby a zavede takové reformní kroky ve zdravotnictví, které budou jak sociálně spravedlivé, tak ekonomicky udržitelné.

K potřebě reforem se přihlašují v podstatě téměř všechny politické strany, které byly do Parlamentu ČR v roce 2006 zvoleny. Reformy jsou součástí vládního programového prohlášení, nicméně k reformám se přihlašuje i opoziční ČSSD: na svých webových stránkách uvádí v rámci střednědobého programu toto: „*ČSSD se zasazuje za reformu veřejných financí. Její koncepci však, na rozdíl od ostatních stran, chápe jako komplex vzájemně provázaných opatření, která budou řešit jak otázky sociálního zabezpečení, penzijního pojištění a mimorozpočtových fondů, tak i státního rozpočtu.*“ (ČSSD [online], 2007).

Potřebu reforem potvrzují i mezinárodní instituce, jako např. OECD, která ve svém ekonomickém přehledu České republiky pro rok 2008 upozorňuje na některé výzvy: „*Nejdůležitější z nich je zabezpečení fiskální udržitelnosti reformou veřejných financí tak, aby se česká ekonomika lépe vypořádala se stárnutím populace.*“ (OECD, 2008). Mezi potřebná opatření řadí OECD řešení deficitu státního rozpočtu, reformy ve zdravotnictví a pokračování v důchodové reformě. Reformní opatření snižující podíl deficitu veřejných financí na HDP České republiky jsou potřebná i z důvodu budoucího členství České republiky v eurozóně – aby se Česko mohlo připojit k Euru, musí být úroveň deficitu pod 3 % HDP.

Ke stabilizaci veřejných financí se hlásí i v roce 2005 Českou republikou připravený Národní lisabonský program 2005 – 2008 (Národní program reforem České republiky) zpracovaný za účelem monitorování postupu členských zemí EU v oblasti naplňování lisabonských kritérií ještě za doby tehdy vládnoucí koalice vedené Českou stranou sociálně demokratickou. Ten upozorňuje na to, že „*v dlouhodobém horizontu budou veřejné finance významně ovlivňovány demografickým vývojem. I když je v současnosti podíl osob starších 65 let na celkové populaci významně nižší než v zemích EU-15, pokud by se nepodařilo změnit demografickou situaci, mohlo by dojít ke zrychlení procesu stárnutí populace a ČR by se mohla stát zemí s téměř nejstarší populací v Evropě. Systém důchodového zabezpečení, zdravotní a dlouhodobé péče tak bude vystaven enormním výdajovým tlakům. Bez efektivních reforem v těchto oblastech dojde ke zhoršení kvality veřejných financí. Výdaje působící jako katalyzátor hospodářského růstu (infrastruktura, výzkum a vývoj, vzdělání) by byly dále vytěšňovány sociálními transfery a spotřebními výdaji. Bez dalších úprav a reforem v oblasti důchodového systému, systému sociálních dávek a trhu práce by nepříznivý demografický vývoj vedl k citelnému poklesu zaměstnanosti s negativním dopadem do tempa růstu potenciálního produktu.*“ (MF ČR, 2005).

Jako „nezbytné reformní zákony“, které by Česko mělo v souvislosti se světovým a vlastním vývojem přijmout, jsme tedy definovaly některé reformy, o kterých si myslíme, že jsou klíčové a bez nichž se může Česko v budoucnu dostat do potíží. Jsou to taková opatření, která sníží zadluženost Česka a vytvoří takové prostředí, které bude reflektovat úbytek obyvatelstva související s demografickými a geopolitickými změnami tak, aby Česko obstálo ve světové konkurenci. Vycházely jsme z toho, co chce prosadit současná koaliční vláda a naši práci koncipujeme průřezově k současnému okamžiku, protože s našimi zdroji a časem, kterým disponujeme, nelze provádět longitudinální výzkum. Samozřejmě by se o nezbytnosti či rozsahu reformy dalo diskutovat, pro účely této práce je však nutné stanovit si určité východisko.

1) Reforma veřejných rozpočtů, daní a daňové soustavy

Zadluženost České republiky se rok od roku zvyšuje a i v souvislosti s probíhající světovou krizí je nutné snížit prohlubování veřejného dluhu. V rámci programového prohlášení vlády ČR si současná vládní koalice dává za cíl:

- nezvyšovat mandatorní výdaje, ale do roku 2010 jejich podíl na státním rozpočtu snížit pod 50 %,
- snížit počet zaměstnanců státní správy,
- příjmy z privatizace již nebudou od roku 2010 součástí výdajů státu a státních fondů,
- omezit tzv. „porcování medvěda“,
- realizace hluboké daňové reformy, která sníží daňovou zátěž všem poplatníkům, sníží cenu daňové správy, zjednoduší a racionalizuje správu daní a pojistného a omezí počet výjimek a odečitatelných položek a dalších opatření včetně těch na podporu rodin a zrušení některých daní
- zrealizovat ekologickou daňovou reformu, a další. (Vláda ČR, 2007)

2) Reforma důchodů

S reformou důchodů souhlasila už tzv. Bezděková komise, resp. Tým expertů, který dostal od vlády ČSSD už v roce 2004 zadání vypracovat analýzu dopadů různých důchodových systémů na budoucí vývoj ČR. Současná vládní koalice má reformu důchodů a sociálního systému ve svém programovém prohlášení jako jednu z priorit, které chce v průběhu svého volebního období dosáhnout (Vláda ČR, 2007).

3) Reforma zdravotnictví

Reforma zdravotnictví vyvolává širokou diskuzi a je velmi citlivě vnímaná veřejností. Současná vládní koalice definuje nutnost reforem z následujících důvodů:

- Dostupnost a kvalita zdravotní péče se v jednotlivých regionech České republiky významně liší.
- Až 20 % prostředků určených pro zajištění zdravotní péče mizí díky nekontrolovatelnému plýtvání.
- Zákony neumožňují pacientovi získat zastání, když je nespokojen s poskytnutou péčí.
- Není možnost připlatit si za nadstandardní péči.
- Lékaři ani pojišťovny nejsou motivovány k úspěšné léčbě pacientů.
- Pojišťovny nemají povinnost zajistit pro občany zdravotní péči. Stačí, když vyrovnaně hospodaří.
- Náš národ stárne a dnešním padesátníkům nebude mít kdo zaplatit zdravotní péči.
- Dnešní systém nepamatuje na zvýšené potřeby chronicky nemocných a znevýhodňuje je.
- Ve zdravotnických zařízeních je pacientům věnována menší pozornost, než zákazníkům v kadeřnictví nebo autoservisu.
- Země v celé Evropě chystají reformy zdravotnictví založené na obdobných principech, jaké navrhuje ministr Julínek. (MZČR, 2008)

Výše uvedené bychom považovaly za základní položky reforem, které je nutné v co nejkratším horizontu realizovat. Mezi další samozřejmě patří úprava služeb zaměstnanosti, reforma podnikatelského prostředí a trhu práce, realizace dopravních, energetických a klimatických opatření, změny ve prospěch právního státu, bezpečnosti, veřejné kontroly, protikorupční opatření, zajištění lidských práv apod. Nad těmi však by bylo možné dozajista diskutovat a nepovažujeme za natolik ohrožující budoucí vývoj ČR, že jsme je do této práce nezahrnuly.

2. Metodologie, použité metody a zdroje dat

Na počátku analýzy našeho problému jsme si stanovily základní otázky, od kterých se dále odvíjí další aspekty našeho problému:

Má hodnotový kontext a normativní situace v ČR v oblasti volebního zákona vliv na to, zda a jak jsou přijímány reformní zákony? Jaký je vztah mezi politickým prostředím a kulturou, volebním systémem a dopadem na budoucnost obyvatel České republiky?

K zodpovězení našich otázek jsme se uchýlily ke kvalitativnímu výzkumu a typ našeho výzkumného designu je průřezový. U tohoto typu výzkumu je zřejmé, že analýza je do jisté míry subjektivní a potenciálně zkreslená. Nelze se vyhnout vlastnímu náhledu na věc, který stál za vlastní definicí problému.

Na celkové nebo alespoň částečné zodpovězení výše uvedených otázek jsme využily několik metod, které nám naše teze částečně potvrdily, ale také do jisté míry vyvrátily:

- 1) Brainstorming a brainwriting
- 2) Strom problémů
- 3) Obsahová analýza periodik: analýza mediálních sdělení o dané problematice – viz použité citace + utvoření obrazu o dané problematice skrze mediální sdělení
- 4) Sekundární analýza dokumentů (mezinárodní zprávy a dokumenty, Programové prohlášení vlády ČR atd.)
- 5) Analýza aktérů a dotazování aktérů
- 6) Analýza schválených zákonů souvisejících s důchodovou reformou

Dále by byla vhodná realizace hloubkových rozhovorů s aktéry a analýza sběru dat, rozhovorů, příp. dotazníků, které jsme však z časových důvodů nerealizovaly.

Jako zdroje dat a informací jsme využily mediální prohlášení a články, monografie pojednávající o tématu politické kultury v České republice, výzkumy veřejného mínění, odborné publikace, mezinárodní zprávy a dokumenty a zdroje z Parlamentu České republiky (zejména internetové stránky Poslanecké sněmovny, kde jsou zveřejněny informace o zákonech, o průběhu jejich přijímání, o hlasování a podobně).

3. Analýza

Ke zpřehlednění analýzy problému a k jeho definici a lepšímu chápání jsme musely stanovit některá východiska:

K objektivnímu zhodnocení situace by byl vhodnější longitudinální výzkum, kdy bychom sledovaly všechny vlády od reformy volebního systém. Z časových i ekonomických důvodů a pro účely této práce však bude dostačující uchýlit se k průřezovému výzkumnému designu:

- 1) vymezení časového období, kterého se naše analýza bude týkat: současné období vládní koalice
- 2) vymezení reformních zákonů, kterých se bude naše analýza týkat: výběr z Programového prohlášení vlády a z hlediska reform, které byly definovány v úvodu práce jako nejpodstatnější (konsolidace veřejných financí, zdravotnická a důchodová reforma).
- 3) sběr dat o jednotlivých zákonech: z hlediska analýzy by bylo nutné sledovat všechny reformy, které chce současná vláda realizovat. V tomto smyslu by bylo nutné sledovat stav jejich přijímání, stav jejich rozpracovanosti resp. zda už byly přijaty a pokud ano, jak hlasování probíhalo – zda-li byl návrh přijat pohodlnou většinou, na základě malého rozdílu hlasů či zda se při jeho přijímání objevily kauzy s kupováním poslaneckých hlasů či korupcí; pokud zákon nebyl přijat, pak zda-li byla nedostatečná většina v parlamentu nebo neochota se domluvit nebo a priori negativní postoj opozice s podporou přeběhlíků (lze-li zjistit). Tato analýza by však vyžadovala dlouhodobější proces a studium materiálů, proto v naší práci uvádíme pouze příkladovou analýzu 5 zákonů, které by měly být přijaty z hlediska důchodové reformy a ty jsme pro znázornění podrobně rozpracovaly.

Na základě výše uvedeného sice nelze činit plošné závěry o dopadu politické kultury na přijímání reformních zákonů, resp. dopadech na budoucí generace narozené v Česku, avšak pro účely této práce bude taková analýza dostačující.

3.1 Brainstorming a brainwriting

Pomocí brainstormingu a brainwritingu jsme postupně došly k tomu, že náš veřejně politický problém je **nízká schopnost českých vlád prosazovat reformy důležité pro**

českou společnost. Tento problém jsme definovaly postupnou diskuzí nad tématem jak společně, tak v rámci diskuze na hodinách tvůrčí dílny Problémy české společnosti a veřejná politika.

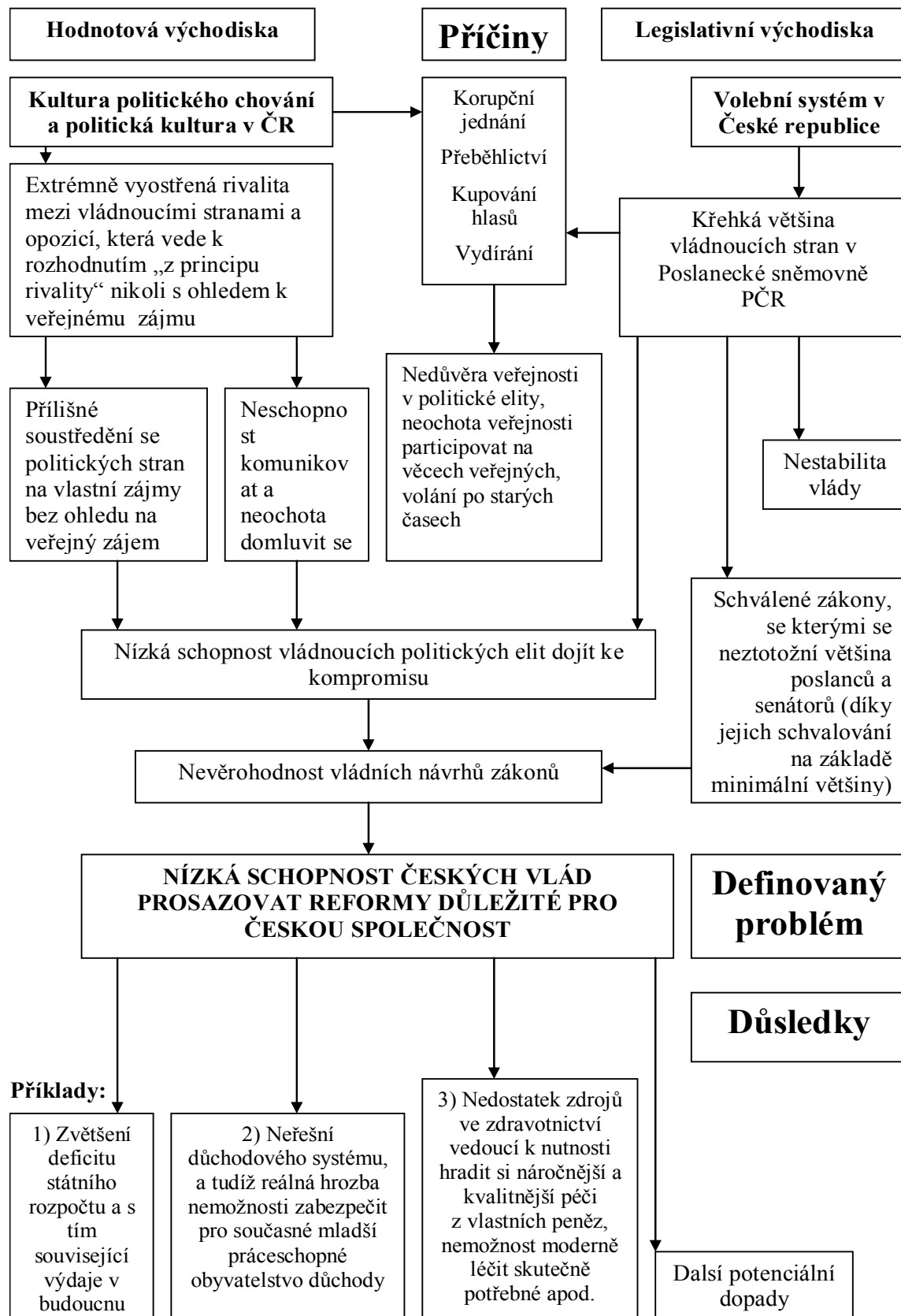
V počátcích jsme však problém definovaly jako problém křehkých většinových vlád, které neumožňují přijímání reformních zákonů. Tímto způsobem je totiž problém těžkostí s přijímáním reformních zákonů vysvětlován veřejnosti: „Těžko se nám prosazují reformy, když jste nám vy, voliči, takto rozdali karty“. Takto věc prezentují nejen média, ale chápe jej tak i většina námi dotázaných poslanců, kteří odpověděli na naši otázku, zda si myslí, že křehká vládní většina má v České republice zásadní vliv na přijímání nezbytných reformních zákonů. Tedy i oni chápou většinu v Poslanecké sněmovně a v Senátu jako jedinou možnost, jak přijímat zákony, aniž by vůbec zvažovali menšinové vlády s podporou ostatních politických stran. Tuto zkušenost Česko dosud nemá a myslíme si, že by mu rozhodně prospěla.

V každém případě chápání problému pouze z hlediska volebního systému jednak neumožňuje politikům kultivovat politické chování, učit se argumentovat, inteligentně a s pomocí argumentů vyjednávat a docházet ke kompromisům, jednak poslance nutí k dalším novelizacím volebního zákona a s tím spojené legislativy tak, aby vítězství ve volbách bylo jednoznačnou zárukou možnosti rozhodovat bez opozice a jejích hlasů.

Křehkou vládní většinu a nemožnost rozhodovat o zákonech pomocí pohodlné většiny v Poslanecké sněmovně PČR díky rozdílu jednoho hlasu vládnoucí koalice a opozice a s tím spojeným problémům, jako jsou získávání hlasů „odpadlíků“, kteří se z jakýchkoli důvodů rozešli se svou domovskou stranou, vydíratelnost poslanců a potenciální prostor pro korupci, tedy definujeme jako vedlejší důsledky celkového politického klimatu v ČR a nedospělosti politických stran, resp. jejích zástupců. Přispívá k tomu do jisté míry i volební systém, který rovnoměrně rozděluje hlasy opozici i vítězné straně, vezmeme-li v úvahu bipolárnost české společnosti.

Celý proces našeho uvažování lépe vystihuje graf stromu problémů níže.

3.2 Strom problémů



3.3 Kultura politického chování versus politické strany aneb komunikace, argumentace a kooperace jako základ moderní politické strany

Vycházíme z toho, že kultura politického chování a volební systém umožňující v polarizované české společnosti vznik koalic s minimální většinou hlasů v Poslanecké sněmovně ČR, neexistující precedens menšinového vládnutí, které by zakládalo přijímání potřebných zákonů na základě většinového konsenzu politických stran, a neschopnost navzájem komunikovat a spolupracovat, mohou, ale nemusejí znamenat velké omezení pro přijímání reformních zákonů v souladu s doporučeními mezinárodních organizací a v souladu s programy politických stran. Potenciálně tak hrozí riziko nepřijetí těchto zákonů, které by mohlo zapříčinit významné dopady na budoucí generace.

Hodnotová východiska politiků a „nekulturnost“ politiky jako takové jsou problémem, který vnímá široká veřejnost a hojně se mu věnují média. Dokazují to i výzkumy veřejného mínění, které dále v naší analýze citujeme. Nicméně, proč jsou naše politické strany tak nekulturní? A proč se máme kvůli tomu obávat o budoucnost země?

Jak nám vyplynulo z analýzy sekundárních dat, politická kultura je do velké míry ovlivněna nedostatečnou modernizací českých politických stran. Díky tomu se ve společnosti, jak uvádí Rašek, *„projevuje nechuť k politické angažovanosti, střední generace je stále opatrná a mladá se ještě neprojevuje.“* (Rašek, 2004). Totéž potvrzují Potůček, Purkrábek a Rašek, kteří tvrdí, že *„Výrazem zaostalosti a nefunkčnosti v současných politických stranách je zvláště malá schopnost skutečné komunikace mezi sebou navzájem. Napadáním politických soupeřů se zakrývají politické nedostatky a chybějící argumenty. Nejhorší je primitivní chápání demokracie jako práva většiny prosadit svůj názor, ...“* (Potůček, Purkrábek, Rašek, 2005, s. 7 - 8). Zcela převažuje přístup „Vítěz bere vše“, aniž by byly respektovány veřejné zájmy, zohledňování voličů a plnily se volební sliby, aniž by politici byli natolik zralí, že by se byli ochotni domluvit na společném řešení problémů. (dtto)

Problém nekvalitní politické kultury, nekomunikace a nedosahování kompromisů se víceméně týká kvality lidí, kteří působí v politických stranách, resp. jejich následná aktivita v komunální či státní politice. Moderní politickou stranu tvoří moderní lidé s demokratickými principy, pevně zakotvení ve svých názorech, argumentačně zdatní. Je nutné znovu citovat Raška, který výstižně charakterizuje moderní stranu takto: *„Jako znaky moderní politické strany se nejčastěji objevují otevřenost, profesionalita, jistá loajalita, schopnost čelit výzvám*

a pracovat v existujícím sociálním prostředí, zastupování zájmů většiny občanů, vyšší intelektuální úroveň, než je u běžné populace, hluboká demokratičnost, akceschopnost a jasnost, rozhodovací struktury ve straně, aby se zároveň mohly objektivizovat všechny variantní a alternativní koncepce a strategie a bylo jasné, kdo, o čem a kdy rozhoduje a kdo má právo či povinnost se k tomu před rozhodnutím vyjádřit.“ Většina české populace však takto politické strany rozhodně nevnímá. Vyplývá to i z průzkumu CVVM o politických stranách: *„Jakkoliv jsou politické strany v jednotlivých aspektech své činnosti hodnoceny rozdílně, většina dotázaných se shodne na tom, že se strany starají v první řadě o zisk moci. Nejvíce respondentů tak smýšlí o ODS (76 %), nejméně o KSČM (58 %).*“ (CVVM, 2008).

Výše uvedené mimo jiné vysvětluje, proč se strany nedokážou dohodnout na schvalování zákonů napříč politickým spektrem a proč je v České republice kladen takový důraz na to, aby vítěz voleb získal v parlamentu jasnou převahu. Avšak to, jak se politici chovají, je zajisté do velké míry i odrazem historických událostí, zejména pak 40 let komunismu. Tato doba nepreferovala komunikaci a dohodu, protože kooperující lidé mohli být potenciálním rizikem pro tehdejší státní zřízení. To v lidech zůstává a je stále brzdícím aspektem nejen pro politické dohody.

Jelikož české politické strany nejsou „moderními“ politickými stranami v západním slova smyslu a nejsou ochotny se dohodnout, musejí své představy o reformách realizovat pouze silově. Tedy schvalováním pouze prostřednictvím „svých“ poslanců. Opozice se k těmto zákonům staví a priori negativně, byť by návrhy byly sebelepší. Neexistuje tak prostor pro kompromis a kooperaci a představa menšinové vlády, která by hledala podporu pro své návrhy napříč politickým spektrem, jako tomu je například v Dánsku nebo Norsku, je v Česku dosud pravděpodobně nerealizovatelná.

Ani samotní poslanci si nedokážou představit prosazování vládních návrhů zákonů jinak než pohodlnou většinou vlastních poslanců. Dokládá to náš minidotazník, kde na otázku *Myslíte si, že má křehká vládní většina v České republice zásadní vliv na přijímání nezbytných reformních zákonů?* z 37 odpovědí 16 poslanců odpovědělo buď že ano, nebo že pro přijímání reformních zákonů nemá vláda mandát, protože se opírá o hlasy přeběhlíků. Pouze dva poslanci odpověděli, že by se přijímání zákonů mělo opírat i o dobrovolné hlasy opozice, kdy

by poslanci hlasovali na základě konsenzu, diskuze a shody na tématu, který daný zákon řeší, tedy že křehká vládní většina na přijímání reformních zákonů by vliv mít neměla.³

3.4 Je na vině volební systém?

Jak vyplývá z výše uvedeného, ještě dlouho bude trvat, než se v Česku dočkáme třeba i menšinové vlády, která na základě kompromisu a obecného souhlasu většiny poslanců bude schvalovat vládou předložené zákony. Zatím však vina padá na volební systém, na to, jak jsou politickým stranám při volbách „rozdány karty“.

V České republice existuje volební systém poměrného zastoupení. Ten je kritizován kvůli disproporčnosti, která v celorepublikových volbách v roce 2006 „...vedla mimo jiné k tomu, že zatímco ODS jako nejsilnější straně stačilo v celkovém (celorepublikovém) součtu k zisku jednoho mandátu 23 363 hlasů, Stranu zelených "stál" jeden mandát 56 081 hlas. 35,38% voličské podpory ODS se promítlo do 40,5% získaných mandátů v Poslanecké sněmovně, přičemž 6,29% voličské podpory Strany zelených jí přineslo pouze 3% rozdělených mandátů. (Ditrych [online], 2006). Tato disproporčnost je do velké míry dána velikostí volebních obvodů v ČR.

Současný volební systém vznikl tak, že v roce 2000 se jej dvě největší strany – ODS a ČSSD – snažily změnit tak, aby zvětšoval zisky větších stran a umožňoval koalice pouze dvou největších stran. Tato volební reforma však byla úspěšná jen částečně, protože Ústavní soud prohlásil část usnesení v novém volebním zákoně za neplatnou. Následně vznikla jen několik měsíců před volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2002 „rychle ušitá“ novela. Na jejím základě se změnila velikost volebních obvodů, metoda přepočtu hlasů a uzavírací klauzule (dtto). Proto je dnes systém často obviňován z toho, že neumožňuje vznik jasných vládních většin, které by dovolily pohodlné vládnutí vítězné strany, resp. její koalice.

Ovšem pokud by strany byly ochotny vládnout na základě kompromisu a dohod, nebylo by nutné volební systém obviňovat z rigidnosti, nemožnosti utvořit funkční koalice a z křehkých vládních většin, které od roku 2002 v Česku vznikají. Menšinová vláda je přece taktéž řešení – jen v České republice si ji málokdo umí představit a strany se do takového způsobu vládnutí nehrnou.

Na druhé straně je otázkou, do jaké míry je současný volební systém spravedlivý. Politolog Ladislav Mrklas z vysoké školy CEVRO Institut např. na otázku, jaký má názor na

³ Na 218 e-mailů, které byly dne 13.12.2008 zaslány všem poslancům Poslanecké sněmovny PČR, jsme k 31.12.2008 získaly 37 odpovědí, tj. cca 17 %.

současný volební systém, zda mu přijde spravedlivý a zda by ho případně změnil, odpověděl: „Český volební systém do Poslanecké sněmovny není vyhovující ani spravedlivý. Vyhovující není, jelikož nepomáhá vytvoření stabilních a akceschopných vlád. Spravedlivý není proto, že neumožňuje vítězi voleb, a ten je vždy jen jeden, vždy to musí strana, která získala největší počet hlasů, realizovat aspoň velkou část programu, se kterým vyhrála volby.“ (Mrklas, rozhovor [online], 2008). O tom, zda-li je vyhovující, by se s ohledem na námi výše uvedené argumenty dalo diskutovat, o tom zda je spravedlivý, však nikoli.

Zdá se tedy, že problém narůstá s tím, jak strany neumějí komunikovat a spolupracovat a zároveň jim volby neumožňují vládnutí s pohodlnou většinou v Poslanecké sněmovně.

3.5 Analýza aktérů

V tabulce níže definujeme podle našeho názoru nejdůležitější aktéry celého problému:

Aktéři	Zájem na řešení problému		Moc		Postoj (názor na závažnost problému)	
	Odhad	Spol. odhadu	Odhad	Spol. odhadu	Odhad	Spol. odhadu
Politické strany / straníci	x	?	xxx	/	xx	?
Vládnoucí koalice (vláda ČR)	xxx	//	xx	//	xxx	//
Média	x	/	xxx	//	xxx	//
Občané	xx	/	x	//	xx	//
Odborníci	xxx	//	x	//	xxx	//
Mezinárodní instituce ⁴	xxx	//	x	//	xxx	/

Vysvětlivky:

Odhad: x – malá síla, xx – střední síla, xxx – velká síla;

Spolehlivost odhadu: // - podle našeho názoru spolehlivý odhad, / – vcelku spolehlivý odhad (některé chybějící informace či pochybnosti o interpretaci určitých faktů), ? – naše dohady

Politické strany, resp. politici jako straníci jsou podle našeho názoru nejdůležitějšími aktéry. Z hlediska volebního úspěchu a snahy dosáhnout co nejlepšího výsledku jsou schopni a ochotni před volbami často slíbit cokoli, ať už na to stát má nebo nemá zdroje. Přestože tedy mají pravděpodobně největší moc problém řešit, jejich zájem o řešení problému je nízký, ovšem vyjadřují se v tom smyslu, že závažný není ani tak problém samotný, jako spíš volební systém, který zde existuje. Podobně to vnímá i vládní koalice – ta má samozřejmě největší zájem na řešení problému, protože pokud nebude splněno její programové prohlášení, nelze hovořit o úspěšné vládě. Její postoj k problému je též nejvíce viditelný, ovšem stále se více soustředí na problém volebního systému než na problém politické nekulturnosti, která neumožňuje lepší komunikaci a kompromis napříč stranami.

⁴ Např. OECD, instituce EU apod.

Kupodivu, přestože by se mohlo zdát, že média jako strážci svobody a demokratických poměrů by měla mít nejvíce zájem na řešení problému, z toho, jakým způsobem o prosazování zákonů informují, je zřejmé, že se tak neděje. Naopak, ovlivňují úsudky lidí v souvislosti s tím, jak prolhané politiky máme a jak zle na tom země je z hlediska budoucího vývoje, čímž spíše dokládají faktickou moc a schopnost manipulace.

3.6.1 Dotazování aktérů

Za velice vhodnou metodu analýzy problému považujeme dotazování zainteresovaných aktérů. Pro konkrétní znázornění jsme se rozhodly pro rozeslání dvou otázek, které se bezprostředně týkají naší problematiky. Pokud bychom však realizovaly hloubkovou analýzu, vytvořily bychom strukturovaný dotazník, který bychom zúčastněným rozeslaly a který bychom následně vyhodnotily. Pro účely této práce jsme dne 13. 12. 2008 oslovily všechny poslance a poslankyně Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a všechny členy české vlády, tzn. 218 respondentů (v případě poslanců, kteří jsou ve vládě, jsme otázky poslaly jednou). Do 31. prosince 2008 nám přišlo 37 odpovědí, z toho 36 od poslanců, z vlády se nám k otázkám vyjádřil pouze ministr kultury Václav Jehlička. Pro řádnou studii považujeme za vhodné oslovit i další aktéry, senátory, komunální politiky, odborníky, zástupce médií a podobně.

Námi rozeslané otázky:

- 1) Myslíte si, že má křehká vládní většina v České republice zásadní vliv na přijímání nezbytných reformních zákonů? Prosíme, svoji odpověď zdůvodněte.**
- 2) Jak vnímáte politickou kulturu v České republice? Myslíte si, že politici (napříč politickým spektrem) mezi sebou dostatečně komunikují a jsou ochotni dojít ke kompromisu?**

Na základě nashromážděných odpovědí nelze problematiku jednoznačně vyhodnotit, protože se nejedná o strukturovaný dotazník, ale o otevřené otázky, avšak z odpovědí lze učinit několik dílčích závěrů o názoru politiků:

- 1. Přijímání zákonů a politická kultura se sebou souvisí, poslanci tato dvě témata ve svých odpovědích často spojovali.**
- 2. Poslanci jsou ochotni dojít ke kompromisu a většina je ochotna komunikovat. Problémem je prezentace vybraných jedinců navenek, kteří jsou nejvíce vidět.**

- 3. Média mají zásadní vliv na to, jak jsou poslanci a poslanecká kultura prezentováni a následně vnímáni občany ČR.**
- 4. Dle opozičních poslanců českou politickou kulturu kazí především poslanci koalice a dle koaličních poslanců politickou kulturu v České republice kazí především členové opozice.**
- 5. Na reformách by se měla shodnout koalice s opozicí a měla by být přijímány valnou většinou hlasů, nikoli na základě jednoho rozhodujícího hlasu.**
- 6. Politikům chybí strategické myšlení, často se omezují na „své“ volební období, nikoliv na budoucnost České republiky.**
- 7. V komunální politice je ochota dojít ke kompromisu daleko větší než v parlamentní politice.**

V řádné studii bychom všechny odpovědi zařadily do příloh. V naší práci však uvádíme pouze výběr několika z nich, které podle nás mají vysokou výpovědní hodnotu a přispívají k danému tématu. Vybrané odpovědi jsou součástí přílohy této práce.

3.6 Prosazování vládních návrhů v souvislosti s důchodovou reformou

To, jakým způsobem vláda plní nebo neplní své počáteční sliby, které jsou zaznamenány v Programovém prohlášení vlády z roku 2007, jsme se pokusily znázornit na příkladu důchodové reformy, kterou považujeme za nezbytnou pro budoucnost občanů České republiky. Nejde nám tolik o to, kolik zákonů se vládě podařilo za dva roky prosadit v parlamentu a kolik zákonů ne, ale jakým způsobem toho dosáhla či nedosáhla.

Vybraly jsme pět názorných příkladů, na jejichž hlasování lze vypočítat některé důležité jevy. U ostatních třech návrhů je průběh hlasování podobný alespoň jednomu z těch, které jsme blíže zkoumaly. Z hlediska naší analýzy a našich výzkumných otázek je zajímavé, že **do současné doby vláda v souvislosti s důchodovou reformou navrhla cca 8 zákonů a všechny našly v Parlamentu České republiky podporu.** Avšak čím závažnější je zákon, o kterém se hlasuje, tím větší problémy při hlasování existují a tím křehčí podporu získává. Tento přístup je poměrně logický, avšak zásadní reformy mají největší dopad na životy občanů ČR, a proto by měly stát na pevnějších základech než je křehká vládní většina s podporou „přeběhlíků“.

Níže uvádíme část Programového prohlášení vlády ČR, pod níž prezentujeme uvedené pět příkladů hlasování.

Programové prohlášení vlády – část Reforma důchodů a sociálního systému

Body, kterých se týkají námi vybrané zákony, jsou označeny žlutě.

„V posledních letech došlo k neuvěřitelnému nárůstu sociálních výdajů. Od roku 1999 se zvýšily o více než 70 % a v roce 2007 budou proti roku 2006 vyšší o 70 mld. Kč. Tuto explozi sociálních výdajů je nezbytné zastavit. Sociální systém musí pracovat ve prospěch těch skutečně sociálně potřebných a vést k přirozenému požadavku, že pracovat se musí vyplatit. Systém sociálních dávek musí mít vyšší adresnost, účinnost a transparentnost.

Mandatorní sociální výdaje se budou vyvíjet tak, aby schodky veřejných financí dosáhly v roce 2008 3,0 % HDP, v roce 2009 2,6 % HDP a v roce 2010 2,3 % HDP a celkové mandatorní výdaje byly v roce 2010 nižší než 50 % státního rozpočtu.

Vláda proto prosadí spravedlivou změnu podmínek poskytování sociálního příplatku, včetně zvýšení jeho adresnosti. Navrhne snížení výše a přehodnotí poskytování dalších dávek s cílem zvýšení jejich transparentnosti a adresnosti.

Vláda navrhne zavedení vícerychlostní flexibilní rodičovské a mateřské dovolené s degresivní platbou v průběhu let a s omezením do tří let věku dítěte, včetně podpory rozvoje služeb pro rodiny a péče o děti do tří let.

Vláda zavede jasná a srozumitelná pravidla aktivní politiky zaměstnanosti, která bude směřována k těm, kdo jsou na trhu práce znevýhodněni. Vyhodnotí systém ochrany před hmotnou nouzí a vazbu výplaty finančních částek ze sociálního systému na povinnost rekvalifikace, veřejně prospěšných prací a účasti v projektech dalšího vzdělávání. Vláda odstraní demotivaci k výdělku způsobenou skokovými hranicemi pro příjem sociálních dávek. Čistá mezní míra zdanění bude maximálně lineární.

Vláda navrhne odložení účinnosti schváleného systému sociálního úrazového pojištění o jeden rok a vytvoření nového systému bez zatížení státního rozpočtu.

Hlavní prioritou bude zahájení důchodové reformy, která bude vycházet ze široké shody demokratických politických sil a zajistí dlouhodobou finanční stabilitu celého důchodového systému. Změny v důchodovém systému budou postaveny na zachování mezigenerační solidarity, zvýšení individuální odpovědnosti a podpory rodin s dětmi.

První etapu důchodové reformy budou tvořit parametrické změny průběžného systému, včetně pokračování ve zvyšování důchodového věku na 65 let, prodloužení minimální délky doby pojištění na 35 let, zavedení maximálního vyměřovacího základu (stropů) pro pojistné, zavedení pásma pružného věku pro odchod do důchodu a dalších úprav ve smyslu předběžné dohody ze začátku roku 2006.

Druhá etapa důchodové reformy bude spočívat v oddělení majetku akcionářů a klientů u systému dobrovolného důchodového připojištění, včetně možnosti poskytovat různě zaměřené penzijní plány včetně garantovaných. Dále ve zvýšení motivace k vyšším příspěvkům, ve vyšší participaci zaměstnavatelů, v podpoře čerpání doživotních penzí z připojištění, ve vytvoření rezervního důchodového fondu a ve zřízení samostatné kapitoly státního rozpočtu pro financování důchodového pojištění. V souvislosti s ekologickou daňovou reformou bude vyřešeno její propojení s financováním důchodů a dojde k snížení sazby pojistného v rozsahu výnosu ekologických daní. Minimální příjmy důchodců ve výši životního minima budou garantovány.

Třetí etapu důchodové reformy bude tvořit případné vytvoření dalšího dobrovolného spořicího pilíře důchodového systému, založeného na možnosti opt-out.

Vláda **změní systém nemocenské, když zavede třídní karenční lhůty, sníží procentní sazby pro výši náhrady mzdy a nemocenských dávek, zavede redukci denního vyměřovacího základu do první redukční hranice a firmám do 50 zaměstnanců nabídne možnost volby systému nemocenské.**“ (Vláda ČR, 2007)

Analýza hlasování:

Níže uvedená analýza hlasování o jednotlivých zákonech vychází z analýzy Sněmovního tisku PSP ČR. Seznam Sněmovních tisků je součástí seznamu literatury.

1. **Novela zákona o pojistném na sociálním zabezpečení 585/2006 Sb.** (schválena v PSP dne 12. 12. 2006, Senát návrh vrátil sněmovně s pozměňovacími návrhy)

Vládní návrh novely zákona č. 589/1992 sb. v Poslanecké sněmovně podpořila naprostá většina poslanců. Jedná se o novelu, která byla navržena ještě v období vlády Jiřího Paroubka. Koaliční vláda ústy ministra práce a sociálních věcí Petra Nečase v průběhu schvalování novely zákona několikrát projevila pochybnosti nad touto novelou, zejména nad jejími dopady na zaměstnavatele. Nakonec však zákonodárci dospěli ke kompromisu a novelu zákona jednoznačně schválili. Jejím hlavním bodem je „**snížení sazby pojistného pro výši náhrady mzdy a nemocenských dávek**“, které je součástí programového prohlášení vlády z roku 2007.

Ze 161 přítomných poslanců hlasovalo 141 pro novelu, nikdo nehlasoval proti novele a 25 zástupců KSČM se zdrželo hlasování. Pro přijetí novely, která je mimo jiné součástí důchodové reformy, bylo třeba 84 hlasů.

2. **Novela zákona o důchodovém pojištění 152/2007 Sb.** (schválena v PSP dne 4. 5. 2007, Senát se návrhem nezabýval)

Vládní návrh novely o důchodovém pojištění se týkal zejména úprav podmínek péče o děti v souvislosti s důchodovým systémem. Hlavní změnu pak bylo zrovnoprávnění postavení mužů a žen v péči o děti do tří let věku dítěte. Tato novela by měla předznamenávat další změny, které vláda navrhuje ve svém programovém prohlášení.

Při hlasování bylo v Poslanecké sněmovně přítomno 161 poslanců, z toho 157 hlasovalo pro přijetí novely a 4 poslanci se zdrželi hlasování. Pro přijetí novely bylo třeba 81 hlasů.

3. **Novela zákona o zaměstnanosti 57/2008 Sb.** (schváleno v PSP dne 29. 1. 2008, Senát návrh vrátil sněmovně s pozměňovacími návrhy)

Tento vládní návrh novely o zaměstnanosti byl zaměřen na pozastavování uplatňování předpisů Evropských společenství týkajících se přístupu na trh práce vůči státům, které omezují přístup občanů ČR na svůj pracovní trh. Tato novela přispívá k nastolení *„srozumitelných pravidel aktivní politiky zaměstnanosti, která bude směřována k těm, kdo jsou na trhu práce znevýhodněni“* (viz Programové prohlášení vlády ČR).

Při hlasování o tomto opatření bylo přítomno 164 poslanců, z toho 87 zákonodárců bylo pro přijetí návrhu a 49 proti (kromě 1 poslance, všichni ČSSD), 22 poslanců KSČM se hlasování zdrželo. K prosazení novely zákona bylo třeba 84 hlasů. V tomto případě byla koalice až na jednu výjimku jednotná. Přesto že nešlo o zásadní reformu, je zde zřejmé, co může udělat třetí nejsilnější strana s hlasováním, pokud se ho takticky zdrží. Výsledek by mohla změnit i větší účast poslanců na zasedání.

4. **Vládní návrh zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů 261/2007 Sb.** (schválena v PSP 21. 8. 2007, Senát se návrhem nezabýval)

Tento vládní návrh je zřejmě tím nejdůležitější a neproblematičtější, který doposud vláda prosazovala. Reforma veřejných financí v sobě zahrnuje nejen změnu zákona o daních z příjmů, ale také například změnu zákona o státní sociální podpoře, rodinnou politiku, změnu zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců, změnu zákona o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění, změnu zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, změnu zákoníku práce, změnu zákona o zaměstnanosti, změnu zákona o veřejném zdravotním pojištění, regulační poplatky a další důležité změny a reformy, které jsou úzce svázány s reformou důchodovou.

K tomuto významnému hlasování se dostavilo všech 200 zákonodárců. K přijetí zákona bylo třeba 101 hlasů. Tento zásadní zákon byl přijat na základě 101 hlasů, 99 poslanců bylo proti. ODS se před hlasováním musela vypořádat s trojicí vnitrostranických „rebelů“ (Vlastimil Tlustý, Juraj Raninec a Jan Schwippel), kteří měli k reformě výhrady. Nakonec ale reformu veřejných financí podpořili. Jako „rebel“ se ale projevil poslanec KDU-ČSL Ludvík Hovorka a hlasoval jako jediný zástupce koalice proti. Díky „přeběhlíkům“ (bývalým poslancům ČSSD) Milošovi Melčákovi a Michalu Pohankovi byl nakonec těsnou většinou jednoho hlasu vládní návrh zákona přijat. Toto hlasování jasně potvrzuje tezi, že vládní většina je křehká a je odkázána na svévůli svých jednotlivých členů.

Reforma veřejných financí patří mezi ty nejdůležitější zákony, které mají vliv na české občany. **O kompromisech mezi politickými stranami se v tomto případě nedá hovořit** a vývoj hlasování podle našeho názoru nepřispívá k důvěryhodnosti tohoto zákona. Takový zákon pak na sebe nabaluje řadu problémů (viz poplatky ve zdravotnictví), opozice obvykle okamžitě požaduje další úpravy, které vedou k dalším jednáním a řešením, často i k negativním jevům jako je vyměňování schvalování jednoho zákona či novelu za druhou a podobně. Takový zákon se stává neefektivním, zátěží pro státní rozpočet a tlakem na stabilitu vlády a navíc hrozí, že po změně vlády po volbách bude celý zákon „vyhozen do koše“.

5. **Novela zákona o důchodovém pojištění 306/2008 Sb.** (schválena v PSP 25. 6. 2008, Senát návrh schválil)

Tato novela se bezprostředně dotýká Programového prohlášení vlády, a to přesněji **první etapy důchodové reformy**. Obsahuje například vymezení podmínek pro nárok na výplatu starobního důchodu, stanovení výše důchodu, vymezení doby pojištění a náhradní doby pojištění nebo změnu vymezení invalidity. Jedním z nejviditelnějších dopadů této reformy je potom zvyšování důchodového věku, které vláda ve svém programu avizovala.

K hlasování se dostavilo 186 zákonodárců. 95 poslanců se vyjádřilo pro návrh, 91 návrh nepodpořilo. Pro přijetí návrhu bylo třeba 94 kladných hlasů. **Toto hlasování bylo opět velice vyrovnané, o novele zákona opět rozhodl jediný hlas.** Proti byli všichni přítomní poslanci ČSSD, koalice byla jednotná a navíc ji podpořili „přeběhlíci“ (bývalí poslanci ČSSD) Miloš Melčák a Michal Pohanka. Další nezařazení poslanci (bývalí zástupci ČSSD) vládnímu návrhu nepomohli – Evžen Snítílý byl proti a Petr Wolf se hlasování nezúčastnil.

U tohoto hlasování je příhodné poukázat na fakt, že ať taktická či netaktická nepřítomnost zákonodárců na hlasování může mít zásadní vliv na chod země. Koalici chybělo hned sedm poslanců, což mohlo lehce zapříčinit výhru opozice. Přestože jsou pravděpodobné výsledky hlasování známy již před hlasováním, neboť „rebelující“ poslanci bývají na svá rozhodnutí obvykle dotazováni předem, zůstává konečný výsledek nejistý. Tato nejistota vyvolává mezi aktéry napětí, kterého jsme často svědky v médiích.

4. Závěr

V rámci naší analýzy jsme došli k překvapivému závěru, že totiž současná vládní koalice i přes křehkou vládní většinu a nelehkou situaci, v níž se se svými 101 poslaneckými hlasy nachází, dokázala prosadit většinu vládních návrhů zákonů spadajících do kolonky „důchodová reforma“. Naše původní teze tudíž nejsou jednoduše prokazatelné. Nekulturnost politiky a křehká vládní většina současné vládní koalice nemusí mít významný dopad na budoucí životy občanů a přijímání reformních zákonů. Při studiu dokumentů a zdrojů se naopak zdá, že současná vládní koalice se do velké míry daří prosadit to, co ve svém programovém prohlášení slibuje. Tyto závěry však nelze generalizovat. Jak už bylo uvedeno výše, pro relevantní závěry by bylo nutné stavět na dlouhodobé analýze zaměřené na vlády od roku 2002 a na analýze všech zákonů z položky „reformní“.

Druhá věc ovšem je, jakým způsobem byly tyto zákony prosazeny. Přesvědčily jsme se, že některé z nich byly schvalovány tou nejtěsnější většinou. K těmto zákonům nebyla hledána celková politická shoda napříč politickým spektrem a byly podpořeny „přeběhlíky“. Přijetí balíčků zákonů, jako např. Vládní návrh zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů, který zahrnuje novelizaci hned několika zákonů, převahou pouze jednoho hlasu může v budoucnu znamenat, že jakmile se dostane opozice k moci, zruší je nebo je do velké míry omezí. Tyto zákony však vyžadují čas a dlouhodobější horizont ke zhodnocení jejich dopadů. A to zajisté na budoucí generace vliv mít může.

Během analýzy naopak vytanul vedlejší problém, totiž že současná vláda neumí své úspěchy prezentovat a dovoluje, aby celkový negativní obrázek o politice zastiňoval její úspěchy. Větší pozitivní medializace vlády, zejména pak jejich úspěchů, by mohla současná vládě pomoci před příštími volbami a zároveň by mohla upozornit na to, čeho již bylo dosaženo a jaký vliv a dopad to má / bude v budoucnu mít na obyvatele ČR.

Dalším podstatným faktem souvisejícím s výše uvedeným je zjištění, že křehká vládní většina skutečně problémová být může, a to v tom smyslu, že nenutí politiky komunikovat a spolupracovat, ale naopak jim dává větší prostor pro korupci, kupování hlasů a nečestné jednání. Místo argumentace a kooperace je jednodušší najít něco kompromitujícího na „neposlušné“ poslance, resp. koupit si ty, kteří by potenciálně mohli „našemu“ zákonu pomoci. Jak uvedli mnozí námi dotazovaní poslanci, komunikaci a nekulturnost politiky vnímají jako velký problém, který zapříčiňuje negativní obraz o politice a celkový pocit frustrace ve společnosti. To zajisté souvisí s kvalitou lidí působících v politických stranách.

Díky tomu vypadá politická scéna v České republice nemoderně a politici nehájí veřejný zájem. V této oblasti má Česko stále rezervy. Pokud se situace nezmění, těžko zde budou vznikat menšinové vlády vládoucí na základě širokého politického konsenzu či shody mezi koalicí a opozicí po vzoru západních zemí. A tento trend se může do budoucna podepsat nejen na občanech ČR žijících v současnosti, ale také na generacích budoucích. Problém je o to palčivější, že nekulturnosti a neschopnosti komunikovat se ráda chytají média, čímž o to více na veřejnost doléhá špinavost místní politiky. Politika je sice jedním z hlavních témat mediálních sdělení a díky médiím je do jisté míry usměrňována, ale sdělovací prostředky v její celkové prezentaci mohou hrát, a zajisté hrají, i neblahou roli.

5. Literatura

Analýza a tvorba veřejných politik : Přístupy, metody, praxe. Arnošt Veselý, Martin Nekola. 1. vyd. Praha : SLON, 2007. 406 s.

ČSSD [online]. 2007 [cit. 2008-12-26]. Dostupný z WWW: <<http://www.cssd.cz/nas-program/strednedoby-program/jaka-je-nase-politika.html>>.

DITRYCH, Ondřej. *Krátká studie o rozdělení mandátů. Zelení jako oběť?* [online]. 2006 [cit. 2008-12-27]. Dostupný z WWW: <<http://glosy.info/texty/kratka-studie-o-rozdeleni-mandatu-zeleni-jako-obet/>>.

DOBROVSKÝ, Luboš. Nedůstojné stalo se samozřejmým : Jděte už s téma pavlačovejma hádkama politiků v televizi někam! *Respekt*. 8.12.2008, roč. XIX, č. 50, s. 15.

HAVLÍČEK, David. Soukromé důchody: Co přinesou? *Respekt* [online]. 2008 [cit. 2008-12-15]. Dostupný z WWW: <<http://fokus.respekt.cz/Soukrome- duchody-Co-prinesou-3273.html>>.

KUNŠTÁT, Daniel. *Naše společnost – projekt kontinuálního výzkumu veřejného mínění CVVM SOÚ AV ČR, v.v.i.* Praha : CVVM, 2008. 3 s. Výzkum Naše společnost 2008, v08-10. Dostupný z WWW: <<http://www.cvvm.cas.cz/index.php?disp=zpravy&=0&r=1&s=&offset=&shw=100835>>.

Ministerstvo financí České republiky : Development of the Central Government Debt [online]. 2008 [cit. 2008-12-26]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/central_govern_debt_44299.html>.

Ministerstvo zdravotnictví ČR : Reforma: Co byste měli vědět, než se rozhodnete [online]. 2008 [cit. 2008-12-23]. Dostupný z WWW: <<http://www.reformanamiru.cz/Pages/53-Realita-dneska.html>>.

Národní lisabonský program 2005 – 2008 : Národní program reformem České republiky. Praha : MF ČR, 2005. 37 s. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/NPR_CZ_102005_pdf.pdf>.

Policy Brief : Ekonomický přehled České republiky, 2008. OECD. 2008- . 2008- . Dostupný z WWW: <<http://www.vlada.cz/assets/cs/tiskove/klasikrozovor/oced.pdf>>.

POTŮČEK, Martin, PURKRÁBEK, Miroslav, RAŠEK, Antonín. Umíme si vládnout? : II. Politické strany. *Vojenské rozhledy* [online]. 2005, 3 a 4 [cit. 2008-12-27], s. 7-8. Dostupný z WWW: <http://www.martinpotucek.cz/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=43&Itemid=71&=cs>.

RAŠEK, Antonín. Modernizace českých politických stran. *Listy : Časopis pro politickou kulturu a občanský dialog* [online]. 2004, č. 4 [cit. 2008-12-26]. Dostupný z WWW: <<http://www.listy.cz/archiv.php?cislo=044&clanek=040405>>.

Rozhovor: Ladislav Mrklas : S Ladislavem Mrklasem o politickém dění [online]. 2008 , 4.11.2008 [cit. 2009-01-02]. Dostupný z WWW: <http://www.respekt.cz/rozhovory-detail.php?sel_id=156>.

Sněmovní tisk 153 : Novela z. o důchodovém pojištění [online]. 2007 [cit. 2008-12-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=153>>.

Sněmovní tisk 188 : Novela z. o zaměstnanosti [online]. 2008 [cit. 2008-12-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=188>>.

Sněmovní tisk 222 : Vl.n.z. o stabilizaci veřejných rozpočtů [online]. 2007 [cit. 2008-12-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=222>>.

Sněmovní tisk 36 : Novela zákona o pojistném na sociální zabezpečení [online]. 2006 [cit. 2008-12-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=36>>.

Sněmovní tisk 435 : Novela z. o důchodovém pojištění [online]. 2008 [cit. 2008-12-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=435>>.

TABERY, Erik. Strach z většiny : Kdy stojí za to postavit se veřejnosti. *Respekt*. 22.12.2008, roč. XIX, č. 52/1, s. 12-13.

Vláda České republiky : Programové prohlášení vlády [online]. 17.1.2007 [cit. 2008-12-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780>>.

6. Příloha – Odpovědi poslanců

Pro názorné příklady jsme vybraly jednu představitelku ODS, jednoho poslance ČSSD jednu poslankyni KSČM, jelikož považujeme za důležité srovnat odpovědi zástupců třech nejsilnějších stran v PSP ČR. Dále jsme vybraly odpověď jednoho nezařazeného poslance, kterého se týká zejména problematiky přeběhlictví a odpověď poslance, kterou považujeme za vhodnou k zamyšlení, kdo nás vlastně ve sněmovně zastupuje a jaký má přístup ke své práci.

Miroslava Němcová (ODS) 18. 12. 2008

Paní poslankyně Němcová sice potvrzuje, že křehká vládní většina má vliv na prosazování reforem, ale nevyvrací, že by křehká většina nebyla schopna prosazovat reformy. V druhé odpovědi potvrzuje, že se politická kultura v ČR zhoršuje a za hlavní důvody považuje poměrný volební systém, který vede k napětí mezi jednotlivými aktéry a ti se pak podle toho chovají. Řešení vidí ve většinovém volebním systému. Tyto názory jsou pro naši práci velice důležité, jelikož potvrzují jednu z našich tezí, že volební systém v ČR je jednou z příčin toho, že vláda není schopna prosazovat reformy důležité pro Českou republiku.

1. Ano, má zásadní vliv. Bud' většina hlasů existuje (i když křehká) a změny tudíž prosadí nebo neexistuje a vláda své záměry není schopna uskutečnit.
2. Politická kultura se zhoršuje. Je to dáno tím, že existují dva silné politické bloky (ČSSD vlevo, ODS vpravo), ale poměrný volební systém nedává žádnému uskupení dostatečnou sílu k prosazení jeho programu. Vznikají vládní koalice zatížené příliš velkými kompromisy personálními i programovými. Tyto kompromisy zvyšují napětí ve stranách (voliči nejsou spokojeni s tím, že program, který jim před volbami byl slibován se nerealizuje nebo realizuje, ale ve velmi okleštěné podobě. Napětí ve stranách přerůstá do napětí mezi stranami v koalici (dohady kdo za co může, kdo nese zodpovědnost). Vrcholí to napětím ve Sněmovně mezi vládou a opozicí. Toto napětí se zvyšuje, používají se různé metody (hádky, lži, osočování? a politická kultura klesá. Nebude-li zaveden většinový volební systém, změna nenastane.

Ing. Jiří Petruš (ČSSD) 17. 12. 2008

Pan poslanec potvrzuje, že křehká vládní většina má vliv na přijímání reforem

a zřejmě tento jev považuje za negativní. Poukazuje také na nutnost strategického myšlení. V druhé odpovědi porovnává komunální a vysokou politiku, zastává názor, že méně medializovaní aktéři jsou ochotni dojít ke kompromisu, ale díky médiím může dojít ke zkreslování politické kultury v ČR.

1. Vliv má zcela zásadní. Pokud má dojít k reformě důchodového systému, zdravotnictví apod. a opatření mají platit dlouhé roky (např. jako v Dánsku), je nutné najít velký konsenzus tak, aby zákony platily i při změnách vlády pod dobu desítek let. Tzv. reforma veřejných financí není reformou, je to opravdu jenom o penězích a ne o systému či systémech. Nejdříve měly být definovány koncepce, principy, standardy, zdroje atd. Pak by teprve bylo zřejmé co je třeba dofinancovat a jakým způsobem. Tzv. "reformní kroky" u nás byly směřovány pouze na přenesení veškerých nákladů na lidi a to ve prospěch určitých skupin. A to právě ne vládní většinou, ale za pomoci různě narychlo "přesvědčených" poslanců a to tak, že většinou jednoho hlasu.
2. V nejvyšší politice se pohybují teprve něco málo přes dva roky. Před tím jsem působil 12 let v komunální politice, z toho 8 let jako starosta města. Starostové mají velmi podobné problémy a starosti a příliš se nezdůrazňovala politická příslušnost. Proto spolu vycházejí a chovají se k sobě veskrze velmi dobře. Myslím si, že vysoká politika je více vidět v médiích a přece jenom bývá poněkud přizpůsobena či ovlivněna autory, kteří posadí věci do různých souvislostí, se svými komentáři, úvahami a poznámkami. Moje zkušenost je taková, že většina politiků spolu komunikuje poměrně dobře a to napříč politickým spektrem. Někteří politici se občas stanou před kamerami či novináři poněkud více "důrazní" a to pak ovlivňuje veřejné mínění.

PaedDr.Milada Halíková (KSČM) 19. 12. 2008

První odpověď paní poslankyně Halíkové sice nepotvrzuje naši tezi, že současná vláda není schopná prosazovat reformy kvůli své křehké většině, ale naráží na další otázku, a to, zda-li má vláda vůbec mandát na přijímání zásadních reforem za podpory přeběhlíků, kteří „zradili“ své voliče. V druhé odpovědi potvrzuje, že je většina poslanců ochotna dojít ke kompromisu a celkový obraz o české politické kultuře „kazí“ pouze nejviditelnější jedinci.

1. Koaliční vláda od svého vzniku v lednu 2007 nemá ve sněmovně většinu. Důvěru získala a zákony prosazuje s pomocí hlasů několika přeběhlíků. Jsem proto přesvědčena, že nemá mandát na přijímání zásadních reforem, především ve zdravotnictví, sociálních otázkách a důchodovém systému, které by měly platit delší dobu. „Protlačování“ takových

rozhodnutí, ovlivňujících život miliónů občanů, těsnou většinou s přeběhlíky považují za nezodpovědné. Poslance, kteří opustili klub ČSSD, občané nevolili proto, aby plnili program především nejsilnější vládní strany ODS. Jejich hlasování pro tzv. reformy tedy není podloženo vůlí voličů, od nichž získali důvěru.

2. *Politická kultura v České republice je často vnímána přes aroganci zejména premiéra Mirka Topolánka a některých dalších politiků. Lidé jsou často znechuceni i skandály typu „Morava“. Nelze se divit, že se mnohdy stává, že hážou politiky do jednoho pytle a považují politiku za špinavou věc. Neplatí to však zdaleka pro všechny politiky, a proto řada z nás je schopná a ochotná komunikovat napříč politickým spektrem a hledat porozumění pro takové řešení problému, které by lidem prospělo. Není totiž kompromis jako kompromis. Za špatný považují ten, kdy se „vymění“ jedno hlasování za druhé bez ohledu na to, že pro většinu občanů to nic dobrého nepřinese. Existují i kompromisy, kdy jedna strana ustoupí, aby alespoň zmírnila dopad silového schválení zákona s negativními dopady pro občany (například k poplatkům ve zdravotnictví a zrušení alespoň pro některé skupiny obyvatel, i když je zřejmé, že poplatky by se neměly platit vůbec).*

Ing. Jan Schwippel, CSc. (Nezařazení) 16. 12. 2008

Odpovědi „přeběhlíků“ jsem si obzvláště všímaly, jelikož se jich naše téma týká asi nejvíce. Jan Schwippel je příkladem „rebela“, bývalého člena ODS, který pro vládní většinu znamená při hlasování nejistotu, zda-li její návrh podpoří či ne. Sám považuje těsnou většinu vytvořenou díky přeběhlíkům za negativní jev, své působení však za negativní zřejmě nepovažuje. Politickou kulturu nepokládá za příliš vysokou, problém vidí zejména v komunikaci dvou nejsilnějších stran ODS a ČSSD.

1. *Zdá se mi to zcela zřejmé. Patový výsledek voleb a vyhrocený průběh volební kampaně, který vytvořil hluboké příkopy mezi dvěma největšími stranami, měl zásadní vliv na povolební jednání i na vládní koalici, která nakonec vznikla. Těsná většina, vytvořená na základě přeběhlíků, podstatně negativně ovlivnila způsob a obsah prosazovaných vládních předloh. To vše vedlo k tomu, že strana nesoucí největší vládní odpovědnost postupně slevovala ze svých reformních záměrů až k jejich úplnému vytracení tak, že se dnes o žádných "reformách" hodných toho jména prakticky nedá mluvit. Po katastrofální volební porážce se pak vládní koalice, snažící se téměř za každou cenu udržet u moci, dostala až k tomu, že je ochotna realizovat volební program největší opoziční strany. Podle mého soudu na tomto stavu mají podíl stejnou měrou jak volební výsledky (chcete-li*

z dlouhodobého pohledu i rozdělení voličů), tak i degradace ODS, která postupně opustila své principy a uchýlila se téměř k čistokrevné mocenské politice.

- 2. Ve světle výše uvedeného vnímám politickou kulturu v ČR jako nepřiliš vysokou. Politici spolu zčásti komunikují nedostatečně (zejména dvě největší strany), částečně až příliš (ústupky ODS menším koaličním partnerům). Nelze popřít, že ochota ke kompromisům, někdy až jednostranným ústupkům existovala a je skutečností, že vládní koalice se i přes obrovské vnitřní problémy udržela. Otázkou však je, jaký reálný prospěch to přineslo České republice. Kromě skutečnosti, že se do jisté míry nadále podařilo oddálit reálný nástup KSČM k moci jich mnoho nevidím.*

PhDr. Robin Böhnisch (ČSSD) 16. 12. 2008

Odpovědi pana poslance Böhnische nám přišly obzvlášť pozoruhodné.

- 1. A jak jste přišly na to, že reformní zákony jsou nezbytné? ☺*
- 2. Bezpochyby.*