



Institut
pro křesťansko-demokratickou
politiku

Výhody a nevýhody neformální podoby Visegrádské skupiny

Martin Svárovský

místopředseda zahraniční komise KDU-ČSL



Obsah

1	Úvod	3
2	Založení Visegrádské skupiny	3
3	Rámec fungování V4	4
3.1	<i>Visegrádská setkání – V4 jako neformální platforma</i>	4
4	Důsledky neinstitucionalizované podoby V4	5
5	Otevřené otázky fungování V4	6
6	Aktuální politický vývoj uvnitř Visegrádské skupiny	8
7	Závěr	9

Institut pro křesťansko-demokratickou politiku na sebe nebere žádnou odpovědnost za fakta či názory vyjádřené v této publikaci. Plná zodpovědnost leží na autorech publikace.

Všechna práva jsou vyhrazena. Není povoleno kopírovat, reprodukovat nebo znovu vydávat obsah této publikace s výjimkou osobní potřeby. Všechny ostatní formy vyžadují povolení vydavatele.

Institut pro křesťansko-demokratickou politiku, z.ú.

2020

1 Úvod

Nepatřím k nekritickým obdivovatelům Visegrádské skupiny, ale ani k jejím kritikům. Dle mého názoru je V4 běžnou, solidně etablovanou, formou regionální spolupráce, jakých najdeme po Evropě několik. Visegrádská skupina má tři základní dimenze. Dimenzi občanské spolupráce reprezentovanou činností Mezinárodního visegrádského fondu, který podporuje projekty vzdělávacích, výzkumných či kulturních institucí. Je to velmi úspěšná část V4, o čemž svědčí mnoho set realizovaných projektů a rozvinutá spolupráce institucí, které se na nich podílely. Další dimenzí je oblast regionální, vnitro-visegrádská, tedy především spolupráce rezortních ministerstev zemí V4. Rezortní spolupráce představuje velmi bohatou síť kontaktů ministerstev dopravy, obrany, životního prostředí, kultury, školství, vnitra a dalších. Za současného českého předsednictví ve V4 je zaměřena na prohlubování vnitřního trhu EU, podporu procesu rozšíření EU, bezpečnostní a obrannou spolupráci, inovační ekonomiku, přeshraniční dopravní infrastrukturu, či modernizaci energetického sektoru a průmyslu.

Poslední dimenzí je oblast zahraničně-politická. Tato oblast je tou mediálně nejsledovanější, což není obrazu Visegrádu vždy zrovna ku prospěchu. Spolupráce v této oblasti závisí jak na vůli vrcholných představitelů jednotlivých zemí a tudíž momentální politické konstelaci, tak i na možnostech, které mezinárodně-politické prostředí v danou chvíli nabízí.

V poslední době se často hodnotí celkový přínos Visegrádu našemu státu. Nedávno jsme byli svědky poněkud nesmyslné debaty, jestli ČR nemá opustit V4 a nepřimknout se více k Německu. Pokud má mít hodnocení celkového významu Visegrádu smysl, musíme hodnotit komplexně souhrn všech tří jeho dimenzí. Není také od věci si uvědomit, jak vlastně mechanismy Visegrádské skupiny fungují. Tomu slouží následující text.

2 Založení Visegrádské skupiny

Dne 15. února 1991 podepsali prezident Československa Václav Havel, premiér Maďarska Józef Antall a prezident Polska Lech Walesa na hradě Visegrád, někdejším sídle maďarských králů, deklaraci o vzájemné spolupráci tří středoevropských zemí. Vytvořená Visegrádská skupina se stala regionálním uskupením, které stálo na čtyřech hlavních pilířích: 1) úsilí o likvidaci pozůstatků komunistického bloku ve střední Evropě a čelení sovětskému mocenskému vlivu v regionu; 2) snaze o navázání přátelství a překonání animozit mezi zeměmi střední Evropy; 3) zájmu západních zemí o tuto formu regionální spolupráce jako přímého protikladu krvavých konfliktů v jiných evropských částech bývalého komunistického bloku; 4) společném kulturním a duchovním dědictví a ideová blízkost tehdejších politických elit.

K budování identity Visegrádské skupiny přispělo její pozitivní vnímání ze strany dalších zemí. Existence a fungování takovéto regionální spolupráce mírnila obavy západoevropských zemí z přílišné roztříštěnosti či dokonce vzájemných animozit v rámci středoevropského prostoru. Jinými slovy, Visegrád byl důkazem, že středoevropské země jsou schopny komunikovat a spolupracovat, což bylo předpokladem jejich budoucí schopnosti se integrovat do větších celků.

3 Rámec fungování V4

Založení regionální spolupráce vyplývalo z podobnosti situace jednotlivých zakládajících zemí, které po svržení komunistických režimů čelily obdobným problémům při přechodu od socialismu k demokratické a tržní společnosti a pociťovali potřebu vzájemné solidarity. **Visegrádská skupina si za dobu své existence záměrně nevytvořila žádné administrativní či organizační struktury.** Jedinou výjimkou je v tomto ohledu Mezinárodní visegrádský fond, který byl založen v roce 2000 a má v Bratislavě svůj sekretariát.

Visegrádská skupina rovněž odolala návrhům, někdy podporovaným i zevnitř V4, na rozšíření čtyřky o další státy. Někdejší premiér Miloš Zeman se přimlouval za připojení Slovinska, diskutovalo se o rozšíření V4 o Rakousko, objevily se dokonce i úvahy o připojení Rumunska či Ukrajiny.

Základní rámec a mechanismus fungování visegrádské spolupráce je dodnes, kromě deklarace z hradu Visegrád, určován pouze dvěma programovými dokumenty. Jedná se o dokument „The Content of the Visegrad Co-operation“ podepsaný premiéry zemí V4 v roce 1999 na summitu v Bratislavě a dokument „The annex to the Content of the Visegrad Co-operation“, podepsaný v roce 2002 na premiérském summitu v Ostřihomi. První z nich určuje frekvenci setkávání představitelů zemí V4 od pracovní až po vrcholnou úroveň a obsahuje výčet oblastí spolupráce. Druhý definuje roli předsednické země V4 a její odpovědnost za přípravu každoročního programu předsednictví.¹

3.1 Visegrádská setkání – V4 jako neformální platforma

Spolupráce probíhá formou čtyřstranných *jednání* představitelů zemí V4 na politické a expertní úrovni. Neexistují **struktury**, které by byly nositelem mechanismů fungování Visegrádské skupiny a kromě nich ani žádná závazná **pravidla**, podle kterých je agenda na těchto setkáních projednávána, odsouhlasena a následně implementována. Visegrádská skupina funguje na základě maximálně možného průniku množin národních zájmů jednotlivých účastnických zemí. Má tedy povahu jakési **neformální platformy**, která v reálné praxi slouží především ke vzájemné konzultaci, z níž následně v některých případech vycházejí společné iniciativy.

To Visegrádskou skupinu **odlišuje** od spolupráce severských států, která funguje jako regionální uskupení s definovanými strukturami (Severská rada, Severská rada ministrů, Sekretariát) a pravidly jejich fungování (rozhodovací mechanismy Severské rady a procesní pravidla jejich jednotlivých formací jako jsou pracovní výbory či mezistranické poslanecké skupiny). Ustálenými mechanismy disponuje také Benelux, jehož institucionální struktura se opírá o Radu ministrů, Generální sekretariát a soudní dvůr Beneluxu.

¹ Kromě těchto dvou dokumentů lze mezi základní obsahové texty V4 řadit ještě kroměřížskou deklaraci premiérů z roku 2004, která, navazující na visegrádskou deklaraci z roku 1991, definuje oblasti vzájemné spolupráce po vstupu těchto zemí do EU.

4 Důsledky neinstytucionalizované podoby V4

Neformální charakter Visegrádské skupiny má pro Českou republiku tu výhodu, že členstvím v tomto uskupení není nijak omezována, anebo vázána k zastávání stanovisek, která bezprostředně nevycházejí z jejích vlastních zájmů. Může tak například zcela nezávisle připravovat program svého nadcházejícího předsednictví v Radě EU, bez toho, aby bylo očekávána harmonizace plánů s jejími regionálními partnery. ČR také nemusela v minulosti kvůli ohledu na partnery z V4 činit kompromisy v oblastech, kde byla její politika tradičně jasně profilována. V zahraniční oblasti šlo například o důraz na podporu lidských práv a demokracie, v energetické politice o obranu jaderné energie či propojování energetických soustav a v ekonomicko-obchodní oblasti o postup liberalizace evropského vnitřního trhu.

Naopak v oblastech, kde jsou jasně profilovány politiky ostatních visegrádských zemí s ohledem na jejich historicky či geograficky determinovaná specifika², mělo Česko vždy dostatečný prostor k vlastní formulaci postojů. Nebyli jsme ani zatahováni do dvoustranných sporů, jako jsou kupříkladu ty slovensko-maďarské. Neočekávalo se, že zde bude Visegrád vystupovat v roli nějakého arbitra.

Existenci rozdílů přitom nemá cenu zastírat. Hodnotíme-li realisticky míru diverzity zájmů a postojů visegrádských zemí v různých zahraničněpolitických, obchodně-ekonomických, hospodářsko-sociálních oblastech, vystupuje výhoda neformálnosti spolupráce V4 do popředí.

Neformální ráz fungování napomáhal visegrádské spolupráci překonat některá těžší období. Bylo tomu tak například v roce 2001, kdy euforii předchozích dvou let vystřídal období závěrečných tvrdých vyjednávání s Evropskou komisí o vstupu do EU. Ta byla vedena s jednotlivými kandidátskými zeměmi individuálně a reflektovala jejich socio-ekonomická specifika. Evropská komise se tehdy dokonce aktivně snažila zabránit vzniku koalic vyjednávajících států. Podobně tomu bylo v roce 2002, kdy došlo k odvolání summitu předsedů vlád v reakci na výroky maďarského premiéra Viktora Orbána adresované české a slovenské vládě ve věci tzv. Benešových dekretů. Navzdory těmto politicky turbulentním chvílím nadále fungovaly kontakty resortních ministerstev v různých oblastech. Činnost Mezinárodního visegrádského fondu nebyla politickými turbulencemi postížena vůbec.

Na druhé straně nastaly situace, kdy by se bývala České republice podpora ostatních visegrádských zemí velmi hodila. Týkalo se to některých významných témat typu energetická bezpečnost, vztahů EU s Ruskem, vztahu EU-Izrael, které ČR s velkými obtížemi řešila během svého prvního předsednictví v EU v roce 2009. Týkalo se to ale i řady praktických záležitostí rezortní spolupráce. Uvedme alespoň ilustrativní příklad za všechny. V souvislosti s nelegálními dovozy odpadů ze Spolkové republiky Německo do České republiky požádalo ministerstvo životního prostředí v roce 2006 partnerské resorty v rámci V4 o podporu snahy ČR tento problém řešit. Česká republika hodlala vystoupit na jednání Rady EU pro životní prostředí k tomuto bodu jménem všech zemí Visegrádu. Šlo o zaujetí společného postoje k projednávání návrhu unijní strategie k předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci a k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o odpadech. I přes intenzivní snahu českého ministerstva

² U Maďarska je to jeho „balkánská“ či „menšinová“ zahraniční politika, u Polska specifika jeho tzv. „východní politiky“, zemědělské politiky v EU či obrany dosti zastaralého energetického mixu.

životního prostředí nalézt s ostatními státy společný postoj s poukazem na fakt, že může jít do budoucna o problém celého regionu, zůstala ČR na zasedání Rady EU se svým postojem osamocena. Zájem ze strany ostatních států V4 o užší spolupráci se projevil až v roce 2007 poté, co byly nelegálními dovozy odpadů postiženy i ony (především Maďarsko).

Podobně je tomu v oblasti bezpečnostně-obranné spolupráce. Přes mnohé deklarace, na úrovni ministrů, premiérů či prezidentů a řadu konkrétních plánů, ať už v oblasti harmonizace akvizic, spolupráce armád či oblasti strategicko-taktické, zůstává bezpečnostně-obranná oblast V4 bez konkrétního velkého realizovaného projektu. Limitem je ne zcela identické hodnocení hrozeb, velká míra protekcionismu v obranných průmyslech zemí V4, jakož i samotná rozdílná struktura těchto průmyslových odvětví a v neposlední řadě i rozdíly v obranném plánování. Je signifikantní, že i plány letošního českého předsednictví ve V4 jsou v tomto bodě formulovány velmi volným až vágním jazykem.³

Příkladem blýskání na lepší časy může být visegrádská „EU Battle Group“, která po završení její pohotovosti v roce 2019 bude převedena do působnosti jednotek rychlé reakce NATO. To lze již označit za konkrétní výsledek, podporující navíc tolik žádanou synergii mezi naším angažmá v NATO a v EU.

Kromě chybějící „apriorní solidarity“ se jeví jako další limitující skutečnost, že v obdobích, kdy politická podpora visegrádskému projektu klesá, chybí jasně definovaný zdroj myšlenek a námětů na spolupráci, stejně jako koordinátor a realizátor prosazování společných zájmů. Existuje pouze institut pravidelného setkávání „koordinátorů“ visegrádské spolupráce a za hlavního hybatele visegrádské agendy lze považovat zejména roční rotující předsednictví V4.

5 Otevřené otázky fungování V4

Výše uvedená pro a proti vedla diplomacie čtyř zemí k opakovaným diskusím o tom, zda je mechanismus koordinace, realizace a hledání společných zájmů dostatečný. Byla řešena otázka, zda přeci jenom neustavit pevně dané struktury spolupráce, například v podobě sekretariátu.

Je ovšem dlouhodobým faktem, že na úrovni politické reprezentace, veřejné administrativy i nevládních expertů byla a je alternativa institucionalizace Visegrádské skupiny odmítána. Kromě problémů s hledáním finančních a lidských zdrojů pro případný „sekretariát“ zaznívaly odmítavé hlasy také z důvodu toho, aby se visegrádské země příliš nevydělovaly ze „staré“ či „západní“ Evropy.

Méně nákladnou cestou než institucionalizace se jevílo vytvoření souboru určitých procesních pravidel spolupráce. Pevně stanovená pravidla přípravy agendy visegrádských setkání by zejména pomohla předsednické zemi, která je zodpovědná za přípravu oficiálních premiérských summitů, na kterých se předává předsednická funkce. Mimo jiné se na nich také schvaluje program v zahraničně-politické i rezortní dimenzi V4. Kvalita agendy premiérských summitů tak může ovlivnit reálný výkon

³ Budeme usilovat o harmonizaci národních akvizičních plánů s cílem vytvořit prostor pro společné akviziční projekty a pokračovat ve společných vyzbrojovacích projektech s cílem hledat další příležitosti pro spolupráci. Bude pokračovat výměna informací o obsahu koncepčních a plánovacích dokumentů za účelem harmonizace obranných plánů, a to především v dlouhodobém horizontu.

předsednictví na celý rok. Jako inspirativní pro V4 se jevila například pravidla fungování institucí Evropské unie. Zde se při projednávání agendy v uskupeních Rady EU od členských států očekává, že se ve stanovené lhůtě k projednaným tématům vyjádří a také, že se připojí k unijnímu konsensu, pokud to přímo neodporuje jejich zájmům. Existují mechanismy jako je konstruktivní absence, a podobně.

Impulz by také mohlo přinést přesunutí kompetencí při koordinaci spolupráce. Nejdůležitější položkou spolupráce V4 je dnes koordinace postojů v rámci sektorové a finanční agendy Evropské unie. Tu ale mají nyní, na rozdíl od roku 1999, kdy vznikl „The Content of the Visegrad Co-operation“, v gesci úřady vlády spíše než ministerstva zahraničí. Nabízí se tedy varianta přesunu funkce visegrádského koordinátora, což je zpravidla ředitel příslušného odboru ministerstva zahraničí, na úřady vlády. Za této konstelace by formát setkávání koordinátorů mohl sehrávat úlohu jakéhosi „létajícího sekretariátu“. Koordinátoři by byli mnohem blíže státním tajemníkům na úřadech vlády, kteří sehrávají roli premiérských „šerpů“ pro unijní agendu.

Tato opce předpokládá důsledné dodržování již existujících pravidel zakotvených ve zmiňovaném dokumentu z roku 1999. Každá vrcholná akce na vládní úrovni má být podle něj nejprve připravena visegrádskými koordinátory a následně státními tajemníky. Teprve po této přípravě je možné uspořádat setkání na nejvyšší úrovni.

Pokud by se funkce koordinátora přesunula na úřad vlády a mechanismus přípravy vrcholných setkání by byl důsledně dodržován, přeci jenom by to snížilo četnost bezobsažných setkání, kdy se ministři a premiéři Visegrádské skupiny setkávají hlavně kvůli svému „PR“. Jako příležitost k vyfotografování se jsou využívány zejména formáty V4+. Premiéři ČR, Polska, Maďarska a Slovenska se rádi fotí tu po boku kancléřky, tu po boku francouzského prezidenta, tu po boku izraelského premiéra.

Podobný význam jako kodifikace pravidel jednání by mohlo mít i vybudování interního komunikačního kanálu Visegrádské skupiny. Něco na způsob vnitřní komunikační sítě EU – COREU, ovšem na jednodušší bázi internetové stránky V4 nebo on-line aplikace. Při tom by bylo nezbytné stanovit jasnou odpovědnost jednotlivých aktérů visegrádské spolupráce při správě a naplňování tohoto komunikačního kanálu. Pokud jsou například Mezinárodním visegrádským fondem schvalovány stipendijní programy, měly by se prostřednictvím něj o parametrech stipendií automaticky dozvídat studijní oddělení univerzit ve visegrádských zemích.

Visegrád může samozřejmě i nadále fungovat dosavadním způsobem jako neformální platforma. Pokud má však i bez struktur, pravidel a komunikačních kanálů přinášet konkrétní výsledky, předpokládá to existenci dostatečně silné solidarity mezi visegrádskými zeměmi. Solidarita přitom neznamená, že se budeme zavazovat k postojům, které nám nekonvenují. V takovém uskupení by patrně žádná země být nechtěla. Solidarita znamená, že budeme v různých oblastech hledat společné zájmy. Společné dílčí zájmy by při tom bylo možné najít i v rámci oblastí, kde jinak máme zájmy rozdílné. Například Rusko a vztahy s Ruskem hodnotí Polsko a Česká republika jinak než Maďarsko či Slovensko. Na potřebě akceschopnosti NATO čelit případné ruské hrozbě se ale všechny visegrádské země jednoznačně shodují.

Solidarita také znamená, že jedna visegrádská země podpoří své visegrádské partnery v záležitosti, která se jí sice bezprostředně netýká, ale jejíž vyřešení není proti jejím zájmům. Zkrátka, že podpoří své partnery zejména proto, že je ve „stejném klubu“.

V každém případě není možné mít za daného stavu věcí od Visegrádské skupiny očekávání vyšší, než odpovídá neformální charakter tohoto uskupení. Je zřejmé, že ve třetí, zahraničně-politické dimenzi, bude Visegrád v dnešní realitě působit nadále zejména jako komunikační platforma, spíše než nějaký zájmový blok. Je to tak i lepší, neboť uvnitř Evropské unie či Severoatlantické aliance je třeba jít raději cestou flexibilně se vytvářejících ad hoc koalic než uzavřených bloků.

6 Aktuální politický vývoj uvnitř Visegrádské skupiny

Text byl zaměřen na fungování Visegrádské skupiny jako regionálního uskupení. Jinou věcí je ovšem hledání odpovědi na otázku, co se v politice zemí V4 nyní děje. Klademe si ji nejenom my v našem regionu. Naši západoevropští či američtí partneři hledají vysvětlení také.

Pochopení současné komplikované situace v zemích Visegrádské skupiny není možné bez důkladného porozumění hlavním vývojovým liniím tohoto regionu v posledních 150 letech. Tímto směrem byla zaměřena analýza polského historika Piotra Wandycze v knize „*Střední Evropa v dějinách*“. Metodou komparativní historie v ní byly zachyceny vývojové odlišnosti v Čechách, Uhersku a Polsku. Wandyczova práce umožňuje uvědomit si rozdíly kulturního, hodnotového, politického, vzdělanostního a socio-ekonomického vývoje visegrádských zemí.

Takový přehled je základem pro pochopení několika klíčových dějinných faktorů 20. století, projevujících se v dnešní realitě České republiky, Slovenska, Polska a Maďarska odlišně. To má implikace pro aktuální stav politiky v těchto zemích.

Například Československo (a po roce 1993 ČR a SR) se po změně režimu v roce 1989, na rozdíl od Maďarska a Polska, mohlo vztahovat k meziválečné demokratické tradici. Na druhé straně mělo Československo, na rozdíl od Maďarska a Polska, v roce 1989 za sebou éru naprosto dokonale fungující normalizace 70-tých a 80-tých let. Ta měla devastující účinky na společenské a politické poměry, ale i na oblasti jako je kultura, věda, vzdělávání, a, co je dosti podstatné, i žurnalistika. To je jednoznačná komparativní nevýhoda Československa (ČR/SR), oproti Polsku a Maďarsku, kde se režimu „glajchšaltování“ v tak široké škále nikdy nedařilo. Díky tomu se již v osmdesátých letech v obou zemích objevily patrné zárodky svobodného myšlení v řadě oblastí.

Komunistická strana Československa se, na rozdíl od svých polských a maďarských sesterských stran, nestihla před rokem 1989 alespoň částečně legitimizovat. KSČ zůstala až do listopadu 1989 stalinistickou stranou. Jedná se o nejmarkantnější rozdíl mezi zeměmi Visegrádské skupiny, který má jasné konsekvence pro stav politického spektra v těchto zemích. U nás vznikla sociálně demokratická strana vedle strany komunistické. V Polsku a Maďarsku se komunistické strany přejmenovaly a zaujaly rozhodující pozice na levé straně politického spektra. Je složitější rozhodnout, na čí straně je v tomto případě komparativní výhoda. Podobných otázek by byla celá řada. Nabízí se proto zde zajímavé zadání pro nějakou rozsáhlejší komparativní studii.

7 Závěr

Pocit solidarity, vycházející ze společných kulturních a duchovních tradic, podporuje vědomí společného osudu a historické odpovědnosti za jeho další vývoj spolu s vědomím velkých společných úkolů pro budoucnost. Toto vědomí měli zakladatelé Visegrádské skupiny na počátku devadesátých let. Společný osud byl reflektován i v kontaktech disidentů, navázaných ještě v období totality. Pocit sdílené odpovědnosti byl posilován na počátku 90-tých let ne úplně nereálným nebezpečím vzestupu různých nacionalismů v Evropě. Velkým úkolem, posilujícími dále tento pocit solidarity, byla nutnost překonat společně zátěž minulosti (transformace ekonomik, rozpuštění Varšavské smlouvy) a vzájemně se podporovat v úsilí o vstup do evropských a euroatlantických struktur. V dnešní době se již pěstování pocitu solidarity může jevit obtížnější, neboť velké základní úkoly jsou splněny a další prosazování zájmů jednotlivých visegrádských zemí naráží na jejich přirozenou diverzitu.

Visegrádská skupina se často stává terčem kritiky pro její slabou přidanou hodnotu. Je ovšem důležité si uvědomit, že bez pevnějšího vymezení struktury či pravidel fungování V4 není možné od visegrádské spolupráce očekávat žádné velké množství konkrétních výsledků. Její hlavní přidaná hodnota – za stávajících podmínek – spočívá v jejím působení jako přirozené komunikační platformy mezi administrativami visegrádských zemí.