

Instituce jako klíč ke komunikační politice EU?^{*}

MICHAELA KOZLOVÁ, PETR KANIOK^{**}

Abstract: Institutions as the Key to EU Communication Policy?

The article deals with the communication policy of the European Union – specifically, the communication policy of the European Commission. Though the Commission has considered communication policy to be one of its most important priorities in recent years, opinion polls and the behaviour of EU citizens during various elections or referenda show that little progress has yet been made in this field. The authors try to uncover the reasons for this situation by examining the institutional set-up within the Commission's communication policy. In doing so, they base their research on the assumption derived from discursive institutionalism that EU communication policy is characterized by its complex co-ordinative discourse, which limits the potential of its communicative discourse. In order to specify the subject, the authors begin with an overview of current developments in the communication policy and an analysis of the main strategic documents introduced by the Commission. Then, the coordination discourse, first at EU level and second at national level, is explored through the examination of various actors institutionally involved in EU communication policy and the coordination mechanisms present among them. Subsequently, the communication discourse is analysed through research into the communication tools the Commission uses to achieve its goals in the field of communication policy. At the end, the relationship between the two discourses is discussed and potential solutions are proposed.

Keywords: Communication policy, European Commission, coordination discourse, communication discourse, democratic deficit, information and communication strategies, Eurobarometr, EU awareness raising

1. Úvod

Současná politika je více než cokoliv jiného založena na komunikaci, masových médiích a moderních technologiích. Evropská unie (EU) není v tomto směru výjimkou, ba právě naopak. Málolterý demokratický národní stát, či jeho konkrétní politická instituce, vyvíjí a produkuje ucelenou komunikační politiku, jejímž prostřednictvím by se snažil informovat o své činnosti a fakticky ve svých občanech konstruoval identitu či pocit sounáležitosti. EU, zejména pak

^{*} Text vznikl v rámci projektu specifického výzkumu „Vybrané otázky víceúrovňového vládnutí v Evropě“ (MUNI/A/0891/2010) na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity.

^{**} Michaela Kozlová studuje doktorský studijní program oboru Evropská studia na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity, e-mail: michaela.kozlova@mail.muni.cz. Petr Kaniok je na stejném pracovišti odborným asistentem, e-mail: kaniok@fss.muni.cz.

Evropská komise (EK), se o takto koncipovanou komunikační politiku pokouší. EK přitom disponuje řadou specifických nástrojů, které se zaměřují na komunikaci s občany, a investuje značné finanční prostředky do informačních kampaní. Produkty, které chce Komise „prodávat“ či komunikovat veřejnosti, mohou mnohdy konkurovat lákavým produktům soukromých společností. Všechna tato data „na vstupu“ však neodpovídají výsledkům „na výstupu“. Jinak řečeno, komunikační politika EU dosud nebyla schopna naplnit deklarované cíle, kterými jsou zejména zvýšení srozumitelnosti evropských témat a informovanosti občanů členských států o evropských záležitostech. Jak ilustrují grafy číslo 1 a 2, během posledních 10 let nedošlo v souvislosti s mírou informování občanů EU o evropské integraci ke kýženému pozitivnímu (z pohledu EK) posunu. Znalost občanů o EU se nezvyšuje, stejně tak nevnímají občané EU jako srozumitelnou entitu.

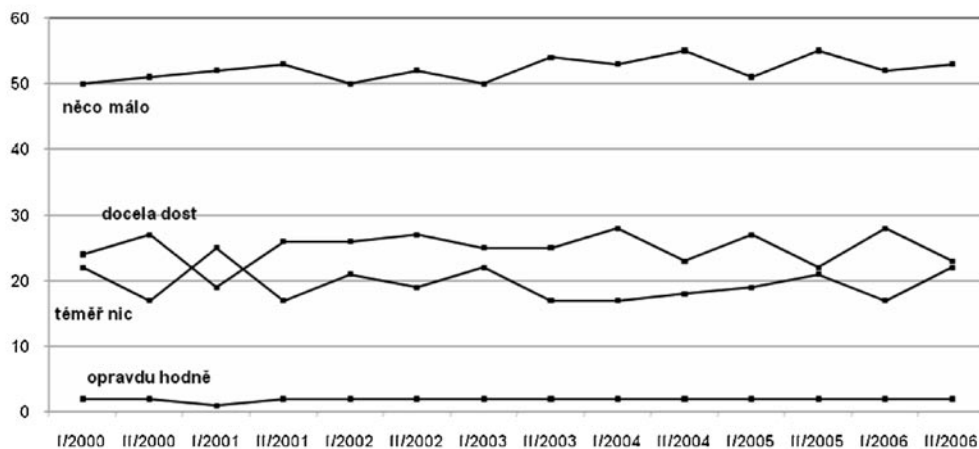
Graf č. 2 demonstruje srozumitelnost procesů v EU pro občany členských zemí. Dotazovaní reagovali na sadu tvrzení, přičemž volili ze dvou odpovědí „spíše souhlasím“ a „spíše nesouhlasím“. Graf ilustruje vývoj odpovědí „spíše souhlasím“ v reakci na tvrzení: Rozumím tomu, jak EU funguje.

Z níže uvedených grafů vyplývá jednoznačný závěr. Přes existenci samostatné a institucionálně zakotvené komunikační politiky EU prozatím do současnosti nedochází k výrazným změnám v informovanosti občanů o evropských záležitostech. Budování a následná implementace komunikační politiky jsou přitom minimálně od počátku tohoto tisíciletí jedním z hlavních zájmů EU.

V předloženém textu se pokoušíme odpovědět na otázku, proč křivky, které obsahují grafy 1 a 2, vykazují z pohledu EU nepříznivý vývoj. Klasickou odpovědí bývají více či méně sofistikované úvahy o nízké sdělnosti a slabé atraktivitě evropské problematiky, případně o její odtažitosti a vzdálenosti od problému běžného občana. Pozornost politiků, ale také komentátorů a analytiků se tedy upíná především k obsahu. Naše analýza jde jiným směrem, a to rozbořením institucí, jež komunikační politiku EU vytvářejí a realizují. Cílem tohoto textu totiž je aplikací postulatů diskurzivního institucionalismu zjistit, zda právě institucionální nastavení komunikační politiky není příčinou jejího úspěchu/neúspěchu. Jinými slovy, v souvislosti s komunikační politikou EU není možná až tak podstatné, co je komunikováno, ale zda existují vhodné a efektivní struktury pro její fungování.

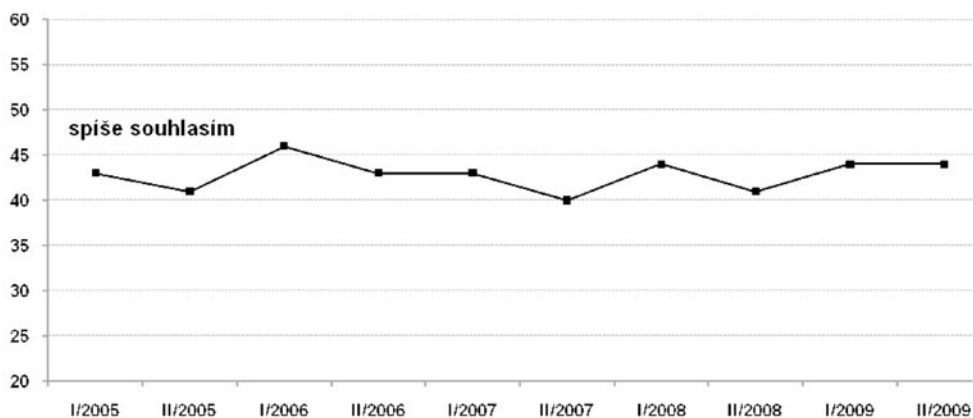
V této souvislosti je nutné uvést, co pod komunikační politikou EU chápeme. Naše definování je v tomto ohledu minimalistické a omezuje se na aktivity, jež jsou financovány a vykonávány v rámci Generálního ředitelství pro komunikaci (DG COMM) EK. Důvod je nasnadě – široké pojetí komunikační politiky EU by muselo vzít v úvahu veškeré aktivity, jimiž EU popularizuje svou činnost. V úvahu bychom museli vzít roli institucí typu Evropského parlamentu, evropských agentur, Rady EU (zejména pak předsednictví Rady EU). Takovýto přístup by si vyžadoval zcela jiné podmínky a rozsah výzkumu.

Také na úrovni Komise ale musíme předmět našeho výzkumu omezit, a to pouze na aktivní komunikační politiku. Komise totiž komunikuje také prostřednictvím neziskových nevládních organizací, think tanků či různých kampaní (Mullally 2008: 49). Tito aktéři jsou ovšem z pochopitelných důvodů komplexně neuchopitelní – pohybují se ve svých národních prostorech, volí odlišné strategie a sdělují různá poselství. V ještě širším pojetí by do komunikační politiky EU musely být zahrnuty také například vzdělávací aktivity typu Lifelong learning programme či kulturní programy podporované Komisí.

Graf č. 1: Míra znalostí o EU¹

Zdroj: Autoři dle European Commission 2000a; European Commission 2000b; European Commission 2001b; European Commission 2001c; European Commission 2002b; European Commission 2002c, 2003a a 2003b; European Commission 2004b; European Commission 2004c; European Commission 2005c; European Commission 2005d; European Commission 2006c; European Commission 2006d

Graf č. 2: Srozumitelnost fungování EU



Zdroj: Autoři dle European Commission 2005d; European Commission 2006c; European Commission 2006d; European Commission 2007b; European Commission 2007c; European Commission 2008a; European Commission 2008b; European Commission 2009a; European Commission 2009b

2. Metodologie

Komunikační politika je politikou sice poměrně novou, z výzkumného hlediska politické vědy ovšem nepředstavuje specifické téma. Také v ní, podobně jako v tradičních politikách typu sociální, zahraniční či bezpečnostní, jsou přítomni konkrétní aktéři, zájmy, cíle a rozhodovací procesy. K výzkumu politiky (ve smyslu policy), utvářející jednu ze tří komponent klasického trojdimenzionálního pojetí výzkumu politiky polity–politics–policy (Fiala a Schubert 2000: 14–19), lze přistupovat různými směry. Klasickým konceptem, který se nabízí, je analýza konkrétní politiky (policy analysis), a to v různých podobách.²

Přes nesporné výhody policy analysis jde naše analýza metodologicky jiným směrem. Jejím východiskem je neoinstitucionální teorie, konkrétně pak diskurzivní neoinstitucionalismus, který je nejmladší verzí neoinstitucionalismu. Proniknutí diskurzu do neoinstitucionalismu poukazuje zejména na fakt, že ačkoliv instituce povětšinou mají své materiální vyjádření (budovy, záznamy), představují také významný zdroj diskurzu (normy, postoje, názory) (Wincott 2004: 360). Tato podoba neoinstitucionalismu totiž na rozdíl od jeho jiných forem³ umožňuje uchopit změnu v politickém chování a jednání, a to s využitím výzkumu konceptu idejí a diskurzu (Schmidt 2008). Ideje jsou v tomto ohledu základním obsahem diskurzu, přičemž existují ve třech různých rovinách: politické (ve smyslu policy), programové a filozofické. Zároveň mohou být ideje dvojího typu: kognitivní a normativní. Diskurz pak lze vnímat jako interaktivní proces vyjádření těchto idejí, který se objevuje ve dvou formách: jednak ve formě koordinační jako způsoby vytváření těchto idejí a spolupráce mezi politickými aktéry, nebo v podobě komunikační mezi politickými aktéry na straně jedné a veřejností na straně druhé – komunikace vytvořených idejí směrem k veřejnosti (Schmidt 2007: 993). Jak uvádí Vivien Schmidt, jednodušší politics mají zpravidla propracovanější komunikační diskurz, přičemž proces vytváření tohoto diskurzu je poměrně jednoduchý. Naopak, složitější a komplexnější politics disponují silnějším koordinačním diskurzem (Schmidt 2008b, Wincott 2004: 355–356) na úkor diskurzu komunikačního.

Náš text z této teze diskurzivního institucionálního vychází. Lze neúspěch komunikační politiky, který dokládáme pomocí výše uvedených grafů, interpretovat jako potvrzení tohoto postulátu diskurzivního institucionálního? Jinak řečeno, naše analýza chce zjistit, jaký charakter má koordinační diskurz komunikační politiky EK a jaký má tento charakter dopad na její komunikační diskurz. Hypotézu, kterou budeme v textu ověřovat, představuje tvrzení, že komunikační politika EK má velmi složitý koordinační diskurz, což omezuje potenciál jejího komunikačního diskurzu. Nebudeme se tedy zabývat obsahem komunikační politiky EK, ale strukturami, které jej vytvářejí a sdělují.

Studie začíná krátkou reflexí dosavadního výzkumu komunikační politiky EK. Následně představujeme genezi komunikační politiky s jejími hlavními strategickými dokumenty. Další část práce je věnována analýze koordinačního diskurzu komunikační politiky EK prostřednictvím hledání jejích hlavních aktérů nejprve na evropské a následně na národní úrovni. Navazuje výzkum nástrojů komunikace EK coby příkladů komunikačního diskurzu. V poslední části textu shrnujeme učiněné poznatky, poukazujeme na souvislosti mezi zkoumaným koordinačním a komunikačním diskurzem komunikační politiky EK, doporučujeme možná východiska současné situace a nastiňujeme směr dalšího potenciálního výzkumu.

Studie, jakkoliv reflektuje dosavadní výzkum, vychází především z primárních zdrojů, a to zejména strategických dokumentů EK vymezujících komunikaci s veřejností. Jak totiž konstatujeme ve třetí kapitole, dosavadní výzkum komunikační politiky EU je více než skrovný. Text tedy nepolemizuje s již existujícími přístupy a zjištěnými poznatky, jeho hlavní ambicí je pomocí zvoleného teoretického konceptu politiku zmapovat a poukázat na její současný stav.

3. Dosavadní výzkum komunikační politiky EU

Efektivita komunikace s veřejností stran evropských institucí je předmětem vědeckého zkoumání již od počátku 90. let 20. století, nicméně co do četnosti a hloubky výzkumu se jednoznačně řadí k tématům, která stále skýtají velký potenciál pro další badatele. Jak totiž ukazuje reflexe dosavadního výzkumu, bádání nad komunikační politikou EU produkuje spíše než odpovědi další otázky.

Reflexe komunikační politiky EU byla zejména v 90. letech spíše vedlejším produktem širší debaty o demokratickém deficitu (např. Smith a Wallace 1995, Scharpf 1998, Meyer 1999). Meyer například tvrdil, že komunikace EK s veřejností trpí fragmentací politické autority, všeprostupujícím technokratickým smýšlením, nedostatkem odpovídajícího personálu a zejména systémem vládnutí, který depolitizuje konflikt a zatemňuje politickou odpovědnost (Meyer 1999). Současně ve své práci poukázal na tři hlavní oblasti komunikace EK, které je zapotřebí zásadním způsobem reformovat. V oblasti komunikace politických témat je podle Mayera největším problémem komplexita a nedostupnost informací, dochází k jejich tříštění, celkové nesrozumitelnosti nepřispívá ani technokratický žargon. Druhým problémem je nedostatečná transparentnost rozhodovacích procesů (zejména extenzivní systém komitologie) a třetí problematyczny okruh představuje nejasná personální odpovědnost jednotlivých aktérů a institucí EU. Problémem scházejícího lidského rozměru EU jako jedné z příčin nezájmu veřejnosti o evropské záležitosti se zabývá také Simon Hix, který dokonce navrhuje „bulvarizaci“ EU, respektive jejích představitelů a procesů, jako jedno z řešení. Současná politika je podle Hixe příliš uzavřená a uhlazená a její otevření a zlidštění (do značné míry pouze napodobení národních politických praktik) by přineslo větší zájem ze strany médií a potažmo také široké veřejnosti (Hix 2008). Přestože se Simon Hix věnuje spíše obecně výzvám, kterým v současné době čelí EU, jako jednu ze tří hlavních výzev označuje stále klesající míru veřejné podpory EU, kterou má na svědomí mimo jiné také nevhodná komunikace ze strany evropských institucí.

Celkově dominantním přístupem v analýze komunikační politiky EU je námi již zmíněná policy analysis (de Vreese 2003; Balnaves, Shoesmith a Walsh 2004; Racovita a Tanasoiu 2008; Thiel 2008; Brüggemann 2010). Důležitým aspektem je v této rovině efektivita komunikační politiky. Claes de Vreese zkoumal největší překážky v komunikaci s veřejností a ze svého výzkumu současně vyvodil několik doporučení pro zlepšení komunikace EK: (1) reformulace obsahu komunikace – veškeré zprávy či informace EK by měly mít lidský rozměr a příběh založený na ekonomickém či ideologickém konfliktu; (2) větší propojení politických událostí na evropské a národní úrovni zejména s ohledem na velký komunikační potenciál národních voleb; a (3) zosobnění EK ve smyslu zviditelnění jejích představitelů na

národní úrovni (de Vreese 2003). Michael Brüggemann poukázal na to, že EK prozatím nedokázala splnit své sliby týkající se vybudování dialogu s občany, a že vnitroujinní transparentnost stále vykazuje povážlivé nedostatky. Michael Brüggemann pracuje s konceptem evropské veřejné sféry, kterou vnímá jako nadnárodní síť komunikačních arén, ve které evropští občané participují na veřejných debatách o záležitostech obecného zájmu. Efektivitu komunikace EK pak měří schopností naplnit cíle tohoto ambiciózního konceptu (Brüggemann 2010).

Efektivita komunikační politiky a její celková analýza ovšem nejsou jediným tématem pro policy analysis. Z jejich premis vychází také texty pracující se subtilnějšími tématy – příkladem mohou být analýzy komunikační strategie EK, která vznikala v reakci na neúspěšná referenda o tzv. evropské ústavě. Například Marcus Thiel navrhuje řadu velice konkrétních řešení ke zlepšení komunikace s veřejností, přičemž většina z nich vychází z efektivnější komunikace s národními médii a využívání audiovizuálních technologií (Thiel 2008). Také Marcus Thiel, podobně jako Michael Brüggemann, pracuje s konceptem „evropské veřejné sféry“, jejíž existence je základním předpokladem úspěchu evropské komunikační politiky. Vychází přitom z pojetí Thomase Risseho, který evropskou veřejnou sféru charakterizuje jako sociální konstrukci vyznačující se existencí stejných témat napříč národními veřejnými sférami, která jsou na těchto národních úrovních diskutována na obdobné úrovni (včetně médií), kde současně mají shodný referenční rámec (způsoby interpretace) a v rámci obou stran komunikačních kanálů (řečníci i posluchači) funguje vzájemné uznání legitimacy (Risse 2003).

Dalším dílčím tématem jsou moderní technologie. Výsledky EK jsou v této souvislosti hodnoceny spíše negativně (Balnaves, Shoesmith a Walsh 2004; Racovita a Tanasoiu 2008; Rose 2008). Racovita a Tanasoiu kupříkladu tvrdí, že se EK doposud – minimálně z krátkodobého hlediska – nepodařilo s využitím internetu jako hlavního komunikačního kanálu překonat komunikační deficit. Důvody přitom shledávají zejména v nedostatečné participaci evropských představitelů v oboustranném komunikačním procesu a nedostupnosti internetu pro všechny obyvatele členských států (Racovita a Tanasoiu 2008).

Jiný přístup, který využívají také autoři tohoto textu, pro svou analýzu komunikační politiky používá Vivien Schmidt. Ta s pomocí konceptů diskurzivního neoinstitucionalismu zkoumá příčiny nízké podpory evropským záležitostem ze strany široké veřejnosti v současné Francii v návaznosti na způsoby a nástroje komunikace francouzské vlády (Schmidt 2007). Tento výzkum se sice přímo neorientuje na komunikační politiku EK, nicméně pojetí vědeckého bádání vybraných konceptů je obdobné jako v předkládaném textu.

Jak vyplývá z výše uvedeného, dosavadní výzkum v oblasti komunikační politiky EK se věnoval spíše obsahu a formě komunikace, analýze jednotlivých nástrojů, komunikovaných témat a způsobům jejich komunikace. V odborné literatuře však prakticky neexistuje výzkum zaměřený na institucionální nastavení komunikační politiky EK a analýzu mechanismů zapojení jednotlivých aktérů. Započetí odborné diskuse na toto téma je jednou z ambicí autorů tohoto textu.

4. Geneze komunikační politiky EU

Proč vlastně EK generuje vlastní komunikační politiku a co si od ní slibuje? Komunikace s občany členských států je samostatnou prioritou EK od roku 2001⁴ – ve své podstatě se

jednalo o reakci Komise na nesouhlas irských voličů se Smlouvou z Nice (Mullally 2008: 15, European Commission 2001a: 18). Nutnost zvýšení důvěry v evropský projekt opět připomněli francouzští a holandské voliči, když v referendu odmítli tzv. evropskou ústavu.⁵ Předseda EK José Barroso přiznal, že Unii vznikl „vážený problém“ (BBC 2005). Současně se však projevený nesouhlas, a to nejen u zmíněných dvou států, stal důležitým podnětem k zamyšlení nad příčinami této události. Jednou z prvních výzev k výraznému zlepšení komunikace s obyvateli EU bylo „prohlášení o ratifikaci Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu“, které při příležitosti zasedání Evropské rady v Bruselu ve dnech 16.–17. června 2005 přijaly hlavy států a předsedové vlád jednotlivých členských zemí. Tato deklarace reflektovala právě neúspěšná referenda ve Francii a v Nizozemsku. Její autoři v ní vyjádřili nutnost reagovat na projevené znepokojení a obavy občanů členských států a vyzvali k „období pro úvahu“ v podobě intenzivních a širokých debat mezi občanskou společností, sociálními partnery, národními parlamenty a politickými stranami v jednotlivých zemích EU. Zástupci členských států v tomto prohlášení rovněž vyzvedli roli EK v celém procesu (European Council 2005). Na výzvu Evropské rady zareagovala EK nejprve vypracováním „*Akčního plánu na zlepšení komunikace o Evropě*“.⁶ Tento plán měl za pomoci tří strategických hesel – naslouchat, komunikovat a spojit se s občany na regionální úrovni – započít systematické snažení Komise ve věci komunikační politiky ze strany evropských institucí (European Commission 2005b). Za tímto účelem Komise v textu vytyčila 50 opatření, která v rámci své organizace okamžitě přijme. Na základě principů a idejí stanovených v akčním plánu uvedla EK za necelé tři měsíce na svět další dokument zásadní pro vývoj komunikační politiky. Tímto dokumentem byl tzv. plán D, který dále rozpracovává strategické cíle EK. Tzv. plán D představil strategický koncept: (1) naslouchat ve smyslu vedení dialogu s občany EU a jejich zpětné vazby namísto monologu ze strany EK; (2) komunikovat s občany EU s důrazem na srozumitelnost podávaných informací a jejich snadnou dostupnost pro širokou veřejnost; a (3) spojení s občany pomocí principu *going local*, tedy důraz na regionální působnost EK (European Commission 2005b: 3–4). Současně plán D zmínil konkrétní iniciativy na úrovni Společenství, způsoby jejich realizace a nástroje k vytváření dialogu o evropských politikách.⁷ Co je podstatné, plán D také uložil členským státům primární zodpovědnost reagovat na výzvu Evropské rady z června 2005 (European Commission 2005a), čímž spektrum aktérů komunikační politiky EU zásadně rozšířil.

Na počátku roku 2006 představila EK Bílou knihu ke komunikační politice EU. Nově se v jejím úvodu objevuje výzva k využití partnerského přístupu stran ostatních orgánů a institucí, v textu lze nalézt návrhy dalších akcí EU v oblasti komunikační politiky, které jsou však oproti předchozím dokumentům propracovanější. Komise se v rámci jednotlivých akcí snažila navrhnout konkrétní postupy, přičemž se zamýšlí nad jejich dopady a následky. Bílá kniha byla Komisí prezentována jako počátek odklonu od monologu směrem ke skutečnému dialogu mezi institucemi a občany (European Commission 2006b).⁸

Proces vývoje komunikační politiky včetně jejich priorit a závěrů je sumarizován v prohlášení s názvem „*Partnerství pro komunikaci o Evropě*“, který byl EK přijat v říjnu roku 2007. Text svým obsahem navazuje na předchozí strategické dokumenty. Relativní novinkou dokumentu byl princip partnerství, který je zde zdůrazňován v několika rovinách. Hlavním praktickým přínosem byl zejména návrh interinstitucionální dohody o komunikačních prioritách EU a posílení intenzity komunikace s jednotlivými členskými státy. V rovině interinstitucionální komunikace to znamená, že na rozdíl od předchozí situace, kdy si každá instituce

definovala své vlastní komunikační priority, od roku 2009 Komise společně s EP a Radou navrhuje omezené množství společných komunikačních priorit. Do konzultačního procesu se mohou zapojit také ostatní evropské orgány. Dokument dále zdůraznil spolupráci v rámci interinstitucionální skupiny pro informace (IGI), které předsedají společně zástupci Komise, EP a předsednictví Rady EU. S ohledem na komunikaci s členskými státy dokument dále klade důraz na spolupráci evropských institucí a národních komunikačních ředitelů (šéfové komunikačních odborů v národních strukturách ministerstev pro zahraniční věci/evropské záležitosti) (European Commission 2007a).

Aktuální přehled komunikační strategie EK, respektive Generálního ředitelství pro komunikaci, přinesl v lednu 2010 neveřejný dokument s názvem „*Komunikace Evropy: příspěvek Generálního ředitelství pro komunikaci*“. Toto komuniké určené zaměstnancům EK na 200 stranách zevrubně popisuje jak interní postupy při komunikaci s veřejností, tak cíle a nástroje, které má EK v oblasti komunikace s občany členských států k dispozici.⁹ Co však dokument postrádá, je systematická evaluace předešlého stavu a následná doporučení dalších postupů. Hodnocení jednotlivých aktivit se v textu sice objevuje, jedná se však spíše o nahodilý subjektivní soudy než exaktní měření, ze kterých by bylo možné vyvodit komplexní dlouhodobou strategii. Kapitola věnovaná hodnocení činnosti s názvem „Jak měřit úspěch“ ve svém úvodu doslova uvádí: „Úspěch v komunikaci je proměnná, kterou lze těžce definovat a která závisí na řadě interních a externích faktorů. Zjednodušeně řečeno, komunikace může být považována za úspěšnou, pokud správná zpráva byla předána správným komunikačním produktem správným lidem správným kanálem ve správný čas“ (European Commission 2010b: 39). Jak měřit pět definovaných proměnných, však dokument neuvádí, což vcelku přesvědčivě ilustruje bezradnost, v níž se nynější komunikační politika EU nachází.

5. Koordinační diskurz komunikační politiky na úrovni EU

Jestliže množství dokumentů, které definují současnou podobu komunikační politiky (v našem minimalistickém chápání), je úctyhodné, počet relevantních aktérů, kteří se v komunikační politice pohybují, je ještě vyšší. Z našeho pohledu je tento poznatek zásadní – čím více aktérů je v politice přítomno, tím větší je potřeba jejich koordinace.

Z hlediska EU je na vrcholu její institucionální struktury DG COMM.¹⁰ Ještě v první komisi José Manuela Barrosa existovalo pro potřeby komunikační politiky speciální portfolio, a to v rámci postu komisařky pro vztahy mezi institucemi a komunikační strategie Margot Wallström, která byla zároveň místopředsedkyní EK. V organizační struktuře druhé Barrosovy komise (2009–2014) již tento resort neexistuje a DG COMM spadá do gesce komisařky pro spravedlnost, základní práva a občanství, Viviane Reding, rovněž místopředsedkyně EK. Z pohledu vnímání komunikační politiky EK lze tento posun hodnotit kriticky – zrušení samostatného portfolio a přesun agendy do gesce resortu pro spravedlnost jednoznačně indikuje, že komunikační politika nepředstavuje pro nynější Komisi prioritu.

V kompetenci DG COMM je tvorba jednotné image EK, definování a implementace komunikačních priorit včetně komunikace s veřejností, koordinace veškerých komunikačních nástrojů EK, koordinace komunikačních aktivit s ostatními institucemi EU a členskými státy a současně monitoring situace v zemích EU a poskytování zpravodajství o tomto dění. Tato

agenda je rozdělena mezi čtyři direktoráty: direktorát A odpovědný za komunikační aktivity (včetně tvorby strategií a jejich evaluace či monitoringu médií), direktorát B koordinující všechna zastoupení EK (včetně politického zpravodajství a partnerství s členskými státy), direktorát C mající v kompetenci interinstitucionální vztahy a politiku občanství (včetně kontaktu s veřejností) a direktorát D, který se stará o administrativu a lidské zdroje v DG COMM (European Commission 2010b: 17).

Komunikační politikou EU se zabývají také specifické komunikační jednotky v rámci jednotlivých generálních ředitelství, které byly vytvořeny na základě Akčního plánu Komise na zlepšení komunikace. Hlavním úkolem těchto jednotek je koordinace agendy s DG COMM s ohledem na poskytování informací o konkrétní agendě, kterou má dané ředitelství v kompetenci. Vnitřní komunikační systém EK zahrnuje také kanceláře mluvčích jednotlivých generálních ředitelství (European Commission 2010a).

Významným článkem v komunikaci s občany jsou zastoupení EK (ZEK) v jednotlivých členských státech. Ta plní jednak roli sběrače informací o dané zemi a jejích politických a ekonomických podmínkách pro Komisi a současně fungují jako prodloužená ruka Komise při implementaci komunikačních kampaní a informačních aktivit. Celkově DG COMM (včetně personálu ZEK a úřadu mluvčích) zaměstnává přes 1 200 osob.¹¹

Na ZEK je dále napojena síť regionálních informačních pracovišť Europe Direct tvořících ve všech 27 členských zemích decentralizovanou síť lokálních informačních míst EU, která jsou spravována ve spolupráci s místními hostitelskými strukturami.¹² Tato informační místa jsou využívána jako ústřední body pro aktivity EK na regionální úrovni. Pracovníci informačních center odpovídají na dotazy veřejnosti týkající se EU a podílejí se na organizaci nejrůznějších tematicky zaměřených akcí v regionech, přičemž jejich obsah odpovídá strategii a prioritám EK.

Vzhledem k odpovědnosti členských států za komunikaci evropské agendy jsou důležitými aktéry komunikační politiky jednotlivé národní administrativy a jimi nastavené mechanismy komunikace evropské agendy. Tento prvek je klíčový, protože do koordinačního diskurzu komunikační politiky přináší zásadní prvek složitosti – v členských státech EU existují odlišné modely koordinace evropské agendy a ještě diferencovanější způsoby informování o EU. Jako příklad lze uvést nové členské země. V některých státech spadají informačně-komunikační jednotky evropských záležitostí pod obecné komunikační oddělení/odbor úřadu vlády (např. Estonsko, Litva), jinde je tato jednotka úplně vyčleněna ze struktur úřadu vlády a postavena přímo pod předsedu vlády (Lotyšsko, Polsko nebo Slovensko). V Maďarsku patří komunikační politika o EU do gescce ministerstva zahraničí a ve Slovinsku tato politika vůbec samostatnou jednotku nemá a spadá pod obecný komunikační odbor úřadu vlády. Způsob institucionálního zakotvení přitom do značné míry vypovídá o důležitosti, kterou dané agendě členský stát přikládá.

6. Národní státy: aktér číslo dva koordinačního diskurzu

Význam národních států pro komunikační politiku EU je zásadní. Jak jsme již uvedli, odpovědnost za komunikaci evropských politik a rozhodnutí na národní úrovni by současně s evropskými institucemi měly – alespoň na základě materiálů EK – na svých bedrech nést

členské státy (European Commission 2005b, European Commission 2010). Předpoklad EK, že členské státy budou aktivními a kreativními aktéry evropské komunikační politiky, se ovšem doposud zcela nenaplnil. Spíše naopak – národní administrativy v mnohých případech přispívají spíše ke snižování popularity EU tím, že ji velice často využívají k sejmutí vlastní viny za nepopulární rozhodnutí či dopady na obyvatelstvo. Namísto vytvoření komunikační strategie nepopulárních opatření a vysvětlení jejich příčin, případně nezbytnosti a pozitivních důsledků (v případě, že tomu tak je), tak dochází k obviňování evropských institucí ze strany národních partnerů.

Spolupráce při implementaci komunikační politiky se Komise snaží dosáhnout prostřednictvím formalizovaných decentralizovaných forem spolupráce mezi evropskými institucemi a národními státy. Ve svém komuniké z roku 2004 EK jmenuje tři typy takových partnerství: strategické, manažerské a jednorázové.¹³ Aktuálně je nejčastější formou spolupráce mezi EK a členskými státy manažerské partnerství. V roce 2005 jej jako první s EK uzavřelo Německo a v současné době na jeho bázi funguje celkem 16 zemí EU.¹⁴ Základními principy manažerského partnerství jsou společná implementace komunikačních priorit EK a sdílení finančních prostředků na předem definované aktivity. V praxi funguje spolupráce následovně: národní stát, EK a EP (respektive jejich zastoupení v příslušném státě) sestaví ze svých zástupců tzv. koordinační tým, který připraví společný komunikační plán vycházející z komunikačních priorit EK. Tento plán obsahuje informační, komunikační a mediální aktivity, na kterých se shodli členové koordinačního týmu a které mají přispět ke zvýšení informovanosti občanů příslušné země o evropských záležitostech. Členský stát je následně ustanoven takzvaným zprostředkujícím orgánem, jehož primárním úkolem je implementace komunikačního plánu. Zprostředkující orgán na straně jedné a Komise na straně druhé pak podepisují smluvní dokument na čtyřleté období, tzv. delegační dohodu stanovující veškeré podmínky vzájemné spolupráce a současně dohodu o poskytnutí finančních prostředků. Tato dohoda je pro manažerské partnerství stěžejní, jelikož národní stát stává do pozice příjemce a současně administrátora finančních prostředků EK vyhrazených pro stanovené komunikační aktivity. Zprostředkující orgán má plnou kontrolu nad těmito financemi, samostatně vyhlašuje výběrová řízení a uděluje granty v případě zapojení třetích stran a současně tyto tendry evaluuje. Komise v tomto případě zastává pozici koordinátora a pouze kontroluje činnost členského státu. Národní státy ji pravidelně informují o své činnosti formou společných schůzek a hodnotících zpráv (European Commission 2005e: 4–18). Finanční prostředky, které EK na tuto formu spolupráce každoročně vyhrazuje, přitom nejsou zanedbatelné. V roce 2009 vyčlenila EK na manažerská partnerství 6,7 milionu eur, v roce 2010 byly tyto prostředky navýšeny na 8,6 milionu eur (finance se dělí mezi státy, které mají v daném roce uzavřeno manažerské partnerství) (European Commission 2010b: 130–131). Manažerské partnerství poskytuje výhody oběma stranám uzavřeného kontraktu. EK si tímto způsobem zavazuje členskou zemi k povinnosti informovat o evropských záležitostech s prioritním zaměřením na aktuální komunikační priority EK a národní stát získává finanční prostředky na informační aktivity, které by si za jiných okolností musel hradit z vlastního rozpočtu. Navíc je v implementační fázi samostatným pánem těchto financí.

Ne ve všech členských státech jsou však adekvátní podmínky k uzavření manažerského partnerství, které je do značné míry založeno na velice úzké spolupráci obou stran, spolehlivosti a vzájemné důvěře. Proto EK umožňuje uzavření volnější formy oboustranné spolupráce v podobě strategického partnerství. Základ spolupráce prostřednictvím společného

komunikačního plánu je obdobný jako v předchozím případě, nicméně institucionálně a finančně je tento model spolupráce mnohem flexibilnější. Do spolupráce není zapojen EP, mezi oběma stranami nefiguruje žádný závazný smluvní vztah (delegační dohoda či dohoda o poskytnutí finančních prostředků), komunikační plány se formulují na jeden kalendářní rok (s možností navázání spolupráce v dalších letech) a – co je zásadní – s ohledem na rozpočet každá strana financuje svou část aktivit vyplývajících z komunikačního plánu. Strategické partnerství mají v současné době uzavřeno dva členské státy – Česká republika a Irsko. Formalizované partnerství s EK se v průběhu roku 2010 řešilo také na Slovensku a v Rumunsku. Obě země plánovaly uzavření manažerského partnerství do konce loňského roku, nicméně k uzavření smluvního vztahu nakonec vlivem odlišných představ na obou stranách spolupráce nedošlo. V Rumunsku byla jednání ukončena ještě před koncem roku 2010, na Slovensku by jednání pravděpodobně měla pokračovat i v tomto roce.

Přestože strategické partnerství bylo na počátku míněno jako první krok k partnerství strategickému, současná situace tomu příliš nenasvědčuje. Naopak, strategické partnerství se stává flexibilní variantou vzájemné spolupráce a volba mezi oběma formami kontaktu je ponechávána na aktuálních podmínkách v příslušných členských státech. Různé formy spolupráce tak logicky vytvářejí různé modely komunikace v zemích EU.

Výše popsané je důležité z pohledu charakteru koordinačního diskurzu komunikační politiky. Ten je složitý již samotným zásadním zapojením národních států jako institucí vykonávajících komunikační politiku. Zapojení velkého množství unikátních aktérů je pak ještě problematizováno různými způsoby, které toto zapojení ošetřují. Výsledkem je složitý a koordinačně velmi obsáhlý systém.

7. Komunikační diskurz komunikační politiky: nástroje komunikace

Druhým krokem naší analýzy je pohled na komunikační diskurz komunikační politiky EU. Zajímat nás tedy budou konkrétní nástroje, jimiž DG COMM, jí podřízené složky a národní státy evropskou agendu komunikují.

Na straně aktérů souvisejících s EK je potřeba uvést jako nejdůležitější komunikační nástroj internetové stránky www.europa.eu. EK jej sama označuje za momentálně nejobsaáhlejší webový portál na světě, jehož přidanou hodnotou je dostupnost ve všech oficiálních jazycích EU. Od roku 2005 se Komise zaměřuje zejména na zdokonalení zpravodajských rubrik pro veřejnost a provázanost jednotlivých webových sekcí za účelem větší přehlednosti portálu (European Commission 2005b: 12). Internetové informační zdroje dále doplňují webové portály jednotlivých zastoupení EK a internetové stránky Europe Direct. Přestože byl web Europa za posledních několik let výrazným způsobem technicky i obsahově vylepšen, stále před ním stojí spousta výzev. Kvantum informací, které je na portálu k nalezení, je obrovské, pro větší část evropské populace však zůstává nedostupné, a to především z důvodu jazyka. Stránky jsou v národních mutacích k dispozici maximálně do třetí úrovně „prokliku“, následně je uživatel nucen vybírat ze dvou až tří světových jazyků – angličtiny, francouzštiny, případně němčiny. Současně je nutné vzít v potaz fakt, že pravidelný přístup k internetu má zhruba polovina evropské populace a pouze malá část jej využívá jako svůj hlavní informační a komunikační kanál (Racovita a Tanasoiu 2008).

Podobný problém lze sledovat také u dalšího informačního kanálu EK, kterým je bezplatná telefonní linka Europe Direct, jejíž pracovníci by měli být schopni zodpovědět veškeré dotazy týkající se fungování EU, a to opět ve všech jejích oficiálních jazycích. Nutno podotknout, že tato služba EK vykazuje jisté nedostatky. Ne všichni pracovníci disponují potřebnými znalostmi, rovněž dostupnost kontaktní osoby schopné hovořit jazykem tazatele není pravidlem, obzvláště v případě, že se jedná o jeden z méně rozšířených evropských jazyků.¹⁵ Přístup k dokumentům či mnohojazyčnost jsou přitom jedněmi ze základních stavebních kamenů dokumentů vymezujících komunikační politiku.

Dalším nástrojem komunikace jsou sociální sítě typu Twitter, Facebook či LinkedIn. EU, Evropský parlament, případně některá zastoupení EK lze na těchto sítích najít, většinou však ve formě „pasivních“ profilů. Jednotlivé instituce využívají sociální portály k diseminaci informací o své činnosti, pořádaných akcích, uveřejňují tiskové zprávy apod. Málokdy však lze na jejich profilech sledovat známky komunikace s ostatními uživateli. Fungují spíše jako pasivní kanály pro přenos informací z jejich vlastních webových portálů na další internetové stránky, velká část potenciálu, které sociální sítě nabízejí, však v současné době zůstává nevyužita.

Obdobný pasivní přístup vykazují také další moderní nástroje. Není například na světě mnoho lidí, kteří by neznali webový portál YouTube.com, zejména mezi mladou generací je tento zdroj videonahrávek nejrůznějšího druhu velice populární. EK zřídila v rámci tohoto webu vlastní podsekcí EU Tube, kde jsou k zhlédnutí video či audio nahrávky s evropskou tematikou. Mnoho z nich je přitom velice vzdálených serióznosti evropských institucí. Videá propagující jednotlivé evropské politiky či konkrétní iniciativy institucí jsou až překvapivě vtípná, provokativní a kreativní. Také tento projekt však má jeden zásadní problém. Mezi širokou veřejností – a ve většině případů také mezi tou zainteresovanou – se o něm ví velice málo.

Příkladem jednorázového komunikačního projektu může být internetové diskusní fórum Debate Europe, přístupné na stránkách EK, které nabízelo návštěvníkům možnost konzultovat nejrůznější nastolená témata jednak s občany z ostatních členských zemí a jednak přímo se zaměstnanci Komise, a to ve všech 23 oficiálních jazycích (součást výše zmiňovaného plánu D). Zejména pro odbornou veřejnost, která se o evropskou problematiku zajímá, se jednalo o šanci vskutku jedinečnou. Do debat se zástupci evropských institucí a odborníky na vybraná témata napříč členskými státy se však pustilo velice málo uživatelů. Racovita a Tanasoïu provedly kvantitativní průzkum konzultací v rámci nejširšího tematického okruhu „evropský ekonomický a sociální rozvoj“. Přestože se jednalo o téma s největším počtem příspěvatelů, od března 2006 do února 2007 bylo na tomto fóru uveřejněno v anglickém jazyce pouze 3485 příspěvků v rámci 309 různých podtémat. Vzhledem k tomu, že anglické příspěvky představovaly 56 % veškerých komentářů, odpovídá toto číslo zhruba polovině veškerých příspěvků v rámci debatního fóra (Racovita a Tanasoïu 2008). Neméně zarážející je nízká participace ze strany představitelů EU v tomto konkrétním projektu. V rámci uvedeného okruhu se do debaty zapojilo pouze pět vysoce postavených představitelů EK¹⁶ a jeden člen Evropského parlamentu, přičemž Tanasoïu a Racovita jejich příspěvky hodnotí spíše jako jednostranné komentáře než pokusy o dialog s občany (Racovita a Tanasoïu 2008).

Poměrně nízká informovanost panuje také u řady dalších informačních nástrojů EK. Pro veřejnost, v tomto případě spíše tu odbornější, mohou být nápomocná kupříkladu Evropská

dokumentační střediska, jejichž hlavním účelem je poskytovat tištěné materiály EK a fungovat v úzké provázanosti se středisky Europe Direct. Velmi často jsou tyto instituty k nalezení na vysokých školách, kde zároveň napomáhají konsolidovat výzkum v oblasti evropské integrace. S knižní nabídkou Komise souvisí služba bezplatných on-line objednávek knih z dílny Komise, tzv. EU Bookshop s poměrně trefným podtitulkem „Publikace EU na dosah jednoho kliknutí“. Povědomí o těchto možnostech je rozšířené povětšinou na vysokých školách a jiných vzdělávacích institucích (zaměřených na evropskou integraci), k širší veřejnosti se však tyto informační možnosti dostanou málokdy.

Praktickým naplněním deklarovaného principu „going local“ jsou informační střediska Europe Direct. Zřizováním těchto center pro veřejnost Komise nabízí své služby přímo v jednotlivých regionech členských zemí a bezesporu přispívá k lepšímu přístupu k informacím. Nicméně také tento koncept v některých případech naráží na institucionální překážky. Problém v tomto případě představuje právě spolupráce s hostitelskými strukturami, která je založena na rovnoměrném sdílení finančních nákladů na provoz informačního střediska. Komise sice schvaluje každoroční komunikační plány hostitelských organizací, jejich implementace však závisí výhradně na těchto státních/regionálních autoritách. Některé hostitelské organizace pak k informování veřejnosti přistupují jako k doplňkové činnosti v rámci svých běžných aktivit. Navíc zaměstnanci, kteří poskytují informace veřejnosti, jsou smluvně podřízeni hostitelské organizaci, a na Komisi jsou tak do značné míry nezávislí. Komise tak má v mnohých případech velice limitovaný vliv na kvalitu poskytovaných informací.

Za efektivnější lze označit nástroje, které mají jasné a poměrně úzké tematické vymezení. S komunikací odbornějších témat Komisi napomáhají týmy nezávislých specialistů (terminologie Komise). V minulosti v tomto ohledu fungoval tzv. Team Europe, momentálně má Komise k dispozici tzv. Euro Team, jehož hlavním úkolem je komunikovat výhody přijetí eura v nových členských státech, jež se na tento krok v dohledné době chystají. Tyto skupiny jsou v členských zemích docela viditelné, na druhou stranu tuto popularitu lze v mnohých případech přičíst spíše na vrub známým jménům těchto vybraných specialistů v příslušných státech.¹⁷ Přes svůj vysoký teoretický potenciál také tento koncept nelze ponechat bez výhrad. Za prvé, deklarovanou nezávislost expertních týmů je zapotřebí vnímat v kontextu potřeby EK komunikovat konkrétní témata z jejího úhlu pohledu, který se v některých případech může lišit od pohledů akademiků a odborné veřejnosti v jednotlivých členských zemích. Dokladem jednostranně zaměřeného pohledu na tuto problematiku jsou již uskutečněná vystoupení expertů Euro Teamu. V jejich prezentacích se objevují hesla typu: „Budeme první, komu uškodí €?“ (viz Sedláček 2008), „Několik mýtů o euru“ (viz Očko 2007), či výroky jako „Euro je liberální ekonomický koncept podporující volný obchod a jako takový je pro Českou republiku – jednu z nejvíce otevřených ekonomik EU – výhodou“ (viz Zastoupení Evropské komise v ČR 2007a). Jakékoli protiargumenty se v jejich vystoupeních vyskytují jen zřídka. Zaujatost komunikačních týmů lze však předpokládat z podstaty věci. Větším problémem expertních týmů je jejich reálná výkonnost. Často se skládají z expertů na národní úrovni, kteří jsou zaneprázdněni ve svém oboru a nemají čas objíždět osvětové debaty pod vlajkou unijních institucí. Pozice a aktivity v rámci těchto týmů jsou navíc bez nároku na finanční odměnu.

Za doplňkové komunikační nástroje lze považovat také nejrůznější asistenční a informační sítě, které zahrnují některé konkrétní oblasti politik a mají tak opět explicitní úzké tematické vymezení. Mezi nejznámější z nich patří Evropské služby zaměstnanosti EURES, Evropská

síť center mobility ERA – MORE či on-line síť pro řešení právních problémů bez soudního řízení SOLVIT, v rámci které spolupracují lidé z členských států EU na vyřešení problémů týkajících se vnitřního trhu. Dalším příkladem může být poradenská síť Komise pro podnikání Enterprise Europe Network, která se orientuje na podnikatelskou sféru. Zejména ty informační sítě s praktickým zaměřením (vzdělání a práce v zahraničí, sociální otázky v EU) si rychle našly své cílové publikum a prostřednictvím úzce vymezených přednášek a seminářů přinášejí řadu užitečných informací občanům v regionech jednotlivých členských států.

Sumarizací výše uvedeného lze konstatovat, že komunikační diskurz komunikační politiky je velice slabý, což se odráží zejména v roztržitosti jednotlivých nástrojů, jejich různou účinností a různou mírou jejich využívání.

8. Závěr

V úvodu našeho textu jsme si položili poměrně jednoduchou otázku – proč se komunikační politika EU dosud nedobrala kýženého cíle, jímž je zvýšení informovanosti občanů členských států o evropské integraci a zvýšení porozumění evropské integraci. Odpověď jsme se pokusili najít nikoliv optikou klasické policy analysis či obligátním průzkumem obsahu komunikační politiky, ale pohledem na institucionální nastavení politiky, způsob její koordinace a implementace. Vycházeli jsme přitom z aplikace postulátu diskurzivního institucionalismu, který předpokládá, že složité politické struktury vytvářejí komplexní a složené koordinační diskurzy, avšak slabé komunikační diskurzy. V případě jednoduchých struktur je tomu naopak. Komunikační politiku EU přitom chápeme minimalisticky jako politiku, kterou produkuje EK a její struktury.

Prvním postřehem, který z naší analýzy vyplývá, je skutečnost, že i minimalistické pojetí komunikační politiky obsahuje velké množství aktérů. Rozhodující slovo má v dané politice EK (respektive DG COMM), dalšími aktéry jsou členské státy a jejich administrativy. Již na úrovni EK je struktura aktérů mimořádně složitá – kromě DG COMM mají specifické úkoly komunikační oddělení jednotlivých resortů, tiskové kanceláře komisářů a síť ZEK kooperujících s informačními centry Europe Direct. Na národní úrovni je pak zásadním faktorem pestrost aktérů komunikační politiky, která je ještě větší, než je tomu na úrovni EK. Členské země mají nejen odlišnou formu koordinace evropské agendy, což logicky ovlivňuje způsob, jak je v jejich případě evropská integrace komunikována (a zda vůbec), zároveň také zcela odlišným způsobem koordinují svou předpokladem klíčovou komunikační roli s EK. Institucionální systém je tedy v tomto případě téměř atomizován, jeho propojení s EK je velmi nízké a nejednotné. Koordinační diskurz komunikační politiky tak díky členským státům (či spíše vlivem jejich zapojení do institucionální struktury komunikační politiky) vytváří velmi komplexní systém, který je nesmírně náročné udržovat v chodu.

Chápeme-li komunikačním diskurzem komunikační politiky její nástroje (tedy způsoby, jak je ze strany aktérů komunikační politiky komunikováno), ukázalo se, že hlavní nástroje komunikační politiky jsou slabé a roztržité. Velké množství institucionálních aktérů, již jsou v komunikační politice přítomni, oslabuje jejich potenciál efektivně a konzistentně politiku provádět. Jako nedostatečně efektivní se ukázaly zejména nástroje, do jejichž implementace je zapojeno více aktérů, přičemž tito aktéři navíc mohou volit různé způsoby implementace.

Příkladem mohou být nástroje masové internetové komunikace, které jsou jednak roztržštěné co do jejich typu a umístění (kromě centrálních internetových stránek ec.europa.eu mají své informační weby o EU také jednotlivá zastoupení EK, pobočky Europe Direct v členských státech, asistenční síť EK a v neposlední řadě také členské státy) a jednak a priori vyžadují úzkou spolupráci nadnárodních a národních aktérů (zejména s ohledem na propagaci nástrojů na národní úrovni – internetová diskusní fóra, videopříspěvky). Tato nastavená a vyžadovaná spolupráce jednotlivých úrovní aktérů se jeví jako zásadní problém také u dalších zkoumaných nástrojů, středisek Europe Direct či Evropských informačních středisek. Zejména první ze jmenovaných je – co se efektivit týče – zcela závislý na fungující spolupráci mezi EK a národní hostitelskou strukturou. Dvojitá odpovědnost zaměstnanců těchto středisek pak nezřídka naráží na organizační problémy v reálné implementaci komunikačních projektů.

Jako méně problémové se jeví nástroje s jasným vymezením zodpovědnosti a kompetencí konkrétních aktérů, kteří je implementují. Týmy nezávislých specialistů, či asistenční a informační síť, které mají jednak úzké tematické vymezení, ale také jednoduchou koordinační strukturu (reálná činnost těchto nástrojů je plánována i realizována téměř výhradně na národní úrovni), jsou v členských státech poměrně populární a nepotýkají se tolik s problémem dostat se k cílovému publiku za účelem komunikace evropských záležitostí.

Náš výzkum komunikační politiky tak potvrdil platnost postulátu diskurzivního institucionalismu, který na provázanost komunikačního a koordinačního diskurzu poukazuje. Jaké jsou důsledky tohoto stavu pro komunikační diskurz zmíněné politiky EU? Či jinak řečeno, jak se v tomto světle jeví nízká efektivita komunikační politiky řízené EK, na kterou jsme poukázali v úvodu našeho článku? Odpověď zní, že absence kýžených výsledků (v našich grafech absence nárůstu povědomí o EU a zlepšení porozumění procesům evropské integrace) je logickým důsledkem nastavení jak koordinačního, tak komunikačního diskurzu komunikační politiky. Konstantní či klesající hodnoty ukazatelů u dvou zmíněných jevů totiž dokládají nefunkčnost komunikačního diskurzu komunikační politiky EU vedené EK. Je navíc předvídatelné, že podobný závěr by nastal, kdyby se do výzkumu začlenily další instituce EU, které mají v komunikační politice aktivní ambice.

S ohledem na výše uvedené se nabízejí dvě možnosti. První z nich je zjednodušení institucionálního zakotvení komunikační politiky, které s sebou nutně nese redukci počtu zapojených aktérů. Došlo by tak de facto k centralizaci komunikační politiky a – dle našeho předpokladu – zefektivnění komunikačního diskurzu EK. Druhou možností je zjednodušení koordinačního diskurzu EK prostřednictvím precizního nastavení kooperačních mechanismů mezi jednotlivými aktéry komunikační politiky, potažmo jejich jednotlivými úrovněmi. Současné modely spolupráce totiž umožňují variabilní formy zapojení národních aktérů (viz typy formalizovaných partnerství), navíc ve chvíli, kdy tito aktéři mohou být různé povahy (viz různé typy institucionálního zakotvení komunikace evropských záležitostí v jednotlivých členských státech). Zde ale narážíme na zcela zásadní problém, kterým je ochota členských států sladit svou pozici v oblasti komunikační politiky evropských záležitostí. Současná situace na poli EU nenaznačuje, že by členské státy byly něčemu takovému nakloněny. Dokud se tak nestane, hrozí, že se komunikační politika EK bude nadále potácet v pozici jakéhosi (nad)národního hybrida, který je zcela odkázán na aktuální podporu a ochotu členských států podpořit jeho konkrétní iniciativy a projekty.

Poznámky:

1. Graf, který zaznamenává vývoj odpovědí na otázku: Jak moc si myslíte, že toho víte o EU?
2. Při policy analysis se vychází například z úvahy o nákladech a přínosech a dochází tak zpravidla k vymezení kontextu, definování problému, určení evaluačních kritérií a navržení alternativního řešení (Bonser, McGregor a Oster 1996). Analýzu politiky lze provádět nicméně také interpretativně (Yanow 2000) či například užitím kulturologické perspektivy (Hoppe 2007). Výchozí pozice jsou velmi pestré, mnohdy se překrývají či doplňují. Skutečností je, že pluralita přístupů vede k faktu, že žádný výrazně nedominuje a do značné míry tak poskytuje výzkumníkovi volnost při volbě vhodného konceptu.
3. Míněny jsou například institucionalismus racionální volby či historický institucionalismus.
4. Prvním signálem nedostatečné podpory EU ze strany jejich obyvatel přitom byl již ratifikační proces Smlouvy o EU. Francouzští voliči smlouvu v referendu přijali pouze velice těsnou většinou, dánští dokonce až na druhý pokus. Společnou reakcí evropských institucí na toto vyjádření nedůvěry bylo přijetí Interinstitucionální deklarace o demokracii, transparentnosti a subsidiaritě na interinstitucionální konferenci v Lucemburku v říjnu 1993. EP v tomto dokumentu poukázal na přijetí nových procedurálních pravidel potvrzujících veřejný přístup na jednání výborů a plenární zasedání, Rada se zavázala k větší otevřenosti vůči občanům (přístup k dokumentům, veřejnost jednání), Komise slíbila větší zapojení občanů členských států do konzultačních procesů či zveřejňování plánů vlastních aktivit (European Commission 1993: 118–120).
5. Ve Francii proběhlo referendum se zamítavým výsledkem dne 29. května 2005, v Nizozemsku se lidové hlasování konalo dne 1. června 2005. Nizozemské referendum však nemělo závazný charakter vůči nizozemské vládě.
6. EK se tématem komunikace evropských záležitostí zabývala již dříve, nicméně poprvé v tomto akčním plánu jasně definovala potřebu strukturované a specializované politiky. Z předchozích dokumentů lze uvést Sdělení Komise o novém systému spolupráce v záležitostech týkajících se informační a komunikační politiky EU (European Commission 2001a), Sdělení Komise o informační a komunikační strategii EU (European Commission 2002a) a Sdělení Komise o implementaci informační a komunikační strategie EU (European Commission 2004a).
7. Jako konkrétní příklady iniciativ na straně Komise dokument uvádí partnerství s evropskými institucemi, podnětí širší veřejné diskuse pomocí návštěv komisařů v členských státech, posílení regionálních kanceláří zastoupení Komise, pořádání kulatých stolů pro demokracii či jmenování evropských vyslanců dobré vůle.
8. V dokumentu je například analyzováno využívání jednotlivých sdělovacích prostředků a nových informačních technologií nebo zřizování občanských internetových fór.
9. V dokumentu jsou uvedeny tři základní cíle komunikace s občany: (1) informování občanů o roli a aktivitách EU, resp. EK, (2) aktivní zapojení veřejnosti do otevřeného dialogu o EU a jejich politikách a (3) vytvoření politického porozumění a podpory. Současně tento text vytyčuje několik základních principů, z nichž komunikační politika EK vychází. Patří k nim přístup (k dokumentům a diskusím) a transparentnost, nediskriminace, rozmanitost a mnohojazyčnost či sdílená odpovědnost (European Commission 2010b: 5).
10. Toto generální ředitelství se původně jmenovalo Directorate-General for Press and Communication, tedy generální ředitelství pro tisk a komunikaci, nicméně za účelem zdůraznění priority komunikace bylo v roce 2005 přejmenováno do současné podoby, tedy generální ředitelství pro komunikaci.
11. Přibližně 420 lidí pracuje v ústředí, 100 v úřadu mluvčích a 700 na jednotlivých zastoupeních (European Commission 2010: 13).
12. Těmito hostitelskými strukturami jsou povětšinou krajské či městské úřady, knihovny nebo vybraná školská zařízení. Hostitelské organizace se kromě organizačního chodu center Europe Direct podílejí také na financování jejich činnosti, a to konkrétně ve výši 50 % veškerých nákladů.
13. V dokumentu jsou pojmenovány jako „strategic“, „management“ a „one-off partnership“ (European Commission 2004d: 10–12).

14. V roce 2006 uzavřelo manažerské partnerství s EK Maďarsko a Slovinsko, v roce 2008 se přidalo Rakousko, Belgie, Francie, Itálie a Portugalsko, o rok později Řecko, Finsko, Litva, Lotyšsko, Malta, Polsko, Španělsko a Švédsko. V roce 2010 je v plánu rozšíření skupiny států s manažerským partnerstvím o další 4 státy, kterými jsou Bulharsko, Kypr, Estonsko a Lucembursko (European Commission 2010b: 131).
15. Čeština bývá často substituována slovenštinou.
16. Mezi těmito představiteli byli: místopředsedkyně EK a komisařka pro vztahy mezi institucemi a komunikační strategie Margot Wallström, komisař pro energetiku Andris Pielbags, komisařka pro zemědělství a rozvoj venkova Mariann Fischer Boel, komisař pro vědu a výzkum Janez Potočnik a komisařka pro regionální politiku Danuta Hübner.
17. Za Českou republiku jsou členy Euro Teamu Martin Kupka a Tomáš Sedláček z ČSOB, Oldřich Dědek a Petr Očko z Univerzity Karlovy, Radek Špicar ze Škoda Auto, Petr Zahradník z České spořitelny a Tereza Šamanová z Hospodářské komory.

Použité zdroje:

- Balnaves, Mark; Shoesmith, Brian a Walsh, Lucas. 2004. *Participatory technologies: The use of the internet in civic participation and democratic processes*. (http://www.public-policy.unimelb.edu.au/egovernance/papers/03_Balnaves.pdf).
- BBC. 2005. *Barroso: EU má „vážný problém“*. (http://www.bbc.co.uk/czech/worldnews/story/2005/06/050602_eu_reax_0600.shtml).
- Bonser, Charles F.; McGregor, Eugene B. a Oster, Clinton V. 1996. *Policy choices and public action*. New York: Prentice Hall.
- Brüggemann, Michael. 2010. „Information Policy and the Public Sphere.“ *Javnost – The Public* 17, č. 1, 5–22.
- Caporaso, James a Jupille, Joseph. 1999. „Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics.“ *Annual Review of Political Science* 2, 429–444.
- De Vreese, Claes. 2003. *Communicating Europe*. (<http://fpc.org.uk/fsblob/89.pdf>).
- EurActiv. 2005. *Komise bude naslouchat, komunikovat a jednat na místní úrovni*. (<http://www.euractiv.cz/evropa-dnes0/clanek/komise-bude-naslouchat-komunikovat-a-jednat-na-mstn-rovni>).
- European Commission. 1993. „Interinstitutional Declaration on democracy, transparency and subsidiarity.“ *Bulletin on the European Communities* No. 10, 118–120 (http://aei.pitt.edu/1801/01/democracy_declaration_1993.pdf).
- European Commission. 2000a. *Eurobarometer 53*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb53/eb53_en.pdf).
- European Commission. 2000b. *Eurobarometer 54*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb54/eb54_en.pdf).
- European Commission. 2001a. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on a New Framework for Co-operation on Activities Concerning the Information and Communication Policy of the European Union*. Brussels (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0354:FIN:EN:PDF>).
- European Commission. 2001b. *Eurobarometer 55*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb55/eb55_en.pdf).
- European Commission. 2001c. *Eurobarometer 56*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb56/eb56_en.pdf).
- European Commission. 2002a. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on an Information and Communication Strategy for the European Union*. Brussels (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0350:FIN:EN:PDF>).

- European Commission. 2002b. *Eurobarometer 57*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb57/eb57_en.htm).
- European Commission. 2002c. *Eurobarometer 58*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb58/eb58_en.pdf).
- European Commission. 2003a. *Eurobarometer 59*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb59/eb59_rapport_final_en.pdf).
- European Commission. 2003b. *Eurobarometer 60*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb60/eb60_rapport_standard_en.pdf).
- European Commission. 2004a. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on Implementing the Information and Communication Strategy for the European Union*. Brussels (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0196:FIN:EN:PDF>).
- European Commission. 2004b. *Eurobarometer 61*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf).
- European Commission. 2004c. *Eurobarometer 62*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb62/eb_62_en.pdf).
- European Commission. 2004d. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on implementing the information and communication strategy for the European Union*. Interní materiál Evropské komise.
- European Commission. 2004e. *Note pour les membres de la Commission: Actions d'information et de communication – cadre juridique pour les partenariats de gestion et conventions de cofinancement*. Interní materiál Evropské komise.
- European Commission. 2005a. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate*. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0494en01.pdf).
- European Commission. 2005b. *Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission*. (http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/communication_com_en.pdf).
- European Commission. 2005c. *Eurobarometer 63*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_en.pdf).
- European Commission. 2005d. *Eurobarometer 64*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_fr.pdf).
- European Commission. 2005e. *Management Partnership. Delegation Agreement*. Interní materiál Evropské komise.
- European Commission. 2006a. *Denmark: EMU opt-out clause*. (http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/125061_en.htm).
- European Commission. 2006b. *White Paper on a European Communication Policy*. (http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_en.pdf).
- European Commission. 2006c. *Eurobarometer 65*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_en.pdf).
- European Commission. 2006d. *Eurobarometer 66*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_en.pdf).
- European Commission. 2006e. *The management partnership Member State/Commission in the field of information and communication to be implemented by indirect centralised management (GCI/ICM)*. Interní materiál Evropské komise.
- European Commission. 2007a. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Communicating Europe in Partnership*. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007a/com2007a_0568en01.pdf).

- European Commission. 2007b. *Eurobarometer 67*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_en.pdf).
- European Commission. 2007c. *Eurobarometer 68*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb_68_en.pdf).
- European Commission. 2008a. *Eurobarometer 69. The European Union and its citizens*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_part2_en.pdf).
- European Commission. 2008b. *Eurobarometer 70*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_full_en.pdf).
- European Commission. 2009a. *Eurobarometer 71*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_std_part1.pdf).
- European Commission. 2009b. *Eurobarometer 72*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_voll_fr.pdf).
- European Commission. 2010a. *ECN – External Communications Network*. (http://ec.europa.eu/ipg/basics/management/committees/ecn/index_en.htm).
- European Commission. 2010b. *Communicating Europe. The contribution of DG Communication*. Interní materiál Evropské komise.
- European Commission. 2010. *Public Opinion*. (http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).
- European Council. 2005. *Declaration by the Heads of State or Government of the Member States of the European Union on the Ratification of the Treaty Establishing the Constitution for Europe*. Brussels (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/85325.pdf).
- Fiala, Petr a Schubert, Klaus. 2000. *Moderní analýza politiky*. Brno: Barrister & Principal.
- Fischer, Frank; Miller, Gerald a Sidney, Mara S., eds. 2007. *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton: CRC Press.
- Hix, Simon. 2008. *What's Wrong with the EU and How to Fix it*. Cambridge: Polity Press.
- Hoppe, Robert. 2007. „Applied Cultural Theory: Tool for Political Analysis.“ In: *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Eds. Frank Fischer, Gerald Miller a Mara S. Sidney. Boca Raton: CRC Press, 289–308.
- Meyer, Christoph. 1999. „Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Union's Communication Deficit.“ *Journal of Common Market Studies* 37, č. 4, 617–639.
- Mullally, Loraine, ed. 2008. *The hard sell: EU communication policy and the campaign for hearts and minds*. Open Europe Research Paper December 2008 (<http://www.openeurope.org.uk/research/hard-sell.pdf>).
- Očko, Petr. 2007. *Několik argumentů pro stanovení termínu zavedení eura*. (<http://ec.europa.eu/ceskarepublika/doc/ocko-euroteam-07-11-2007.ppt>).
- Racovita, Michaela a Tanasoiu, Cosmina. 2008. *The EU Communication Deficit and the Use of Internet*. (http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/6/7/0/3/pages267033/p267033-1.php).
- Risse, Thomas. 2003. *An Emerging European Public Sphere? Theoretical Clarifications and Empirical Indicators*. (http://aei.pitt.edu/6556/01/001315_1.PDF).
- Rose, Richard. 2008. „Political Communication in a European Public Space: Language, the Internet and Understanding as Soft Power.“ *Journal of Common Market Studies* 46, č. 2, 451–475.
- Sedláček, Tomáš. 2008. *Budeme první, komu uškodí €?* (<http://ec.europa.eu/ceskarepublika/doc/sedlacek-euroteam-07-11-2007.ppt>).
- Scharpf, Fritz. 1998. *Interdependence and Democratic Legitimation*. (<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp98-2/wp98-2.html>).
- Schmidt, Vivien. 2007. „Trapped by their ideas: French e'lites' discourses of European integration and globalization.“ *Journal of European Public Policy* 14, č. 7, 992–1009.
- Schmidt, Vivien. 2008. *From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism: Explaining Change in Comparative Political Economy*. (<http://people.bu.edu/vschmidt/documents/from HI4to-DIAPSA.pdf>).

- Schmidt, Vivien. 2008b. „Discursive Institutionalism. The Explanatory Power of Ideas and Discourse.“ *Annual Review of Political Science* 11, 303–326.
- Smith, Julie a Wallace, William. 1995. „Democracy or Technocracy? European Integration and the Problem of Popular Consent.“ *West European Politics: The Crisis of Representation in Europe* 18, č. 3, 137–157.
- Thiel, Marcus. 2008. „European Public Spheres and the EU’s Communication Strategy: From Deficits to Policy Fit?“ *Perspectives on European Policy and Society*, 9, č. 3, 342–356.
- Van Lier, Bas. 2010. *Špatný vkus evropských institucí*. (<http://www.presseurop.eu/cs/content/article/181921-spatny-vkus-evropskych-instituci>).
- Wincott, Daniel. 2004. „Policy Change and Discourse in Europe: Can the EU Make a Square Meal out of a Stew of Paradox?“ *West European politics* 27, č. 2, 354–363.
- Yanow, Dvora. 2000. *Conducting interpretive policy analysis*. London: Sage.
- Zastoupení Evropské komise v ČR. 2007. *Experti EuroTeamu: Nebud’me poslední zemí, která zavede euro*. (http://ec.europa.eu/ceskarepublika/news/euroteam071107_cs.htm).