



Politické rozhodování

Lenka Hellebrandová

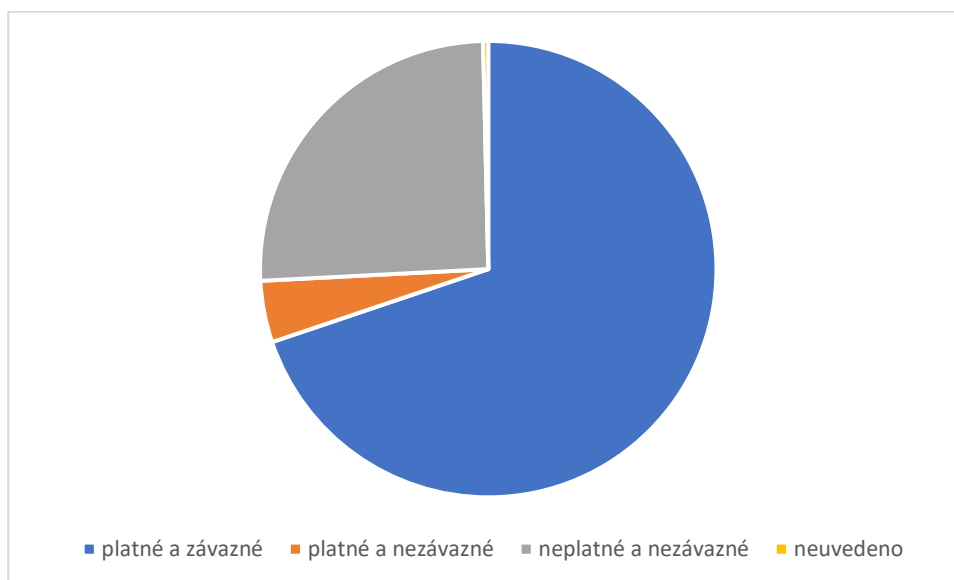
Politické rozhodování a celá problematika vládnutí je ve středu zájmu řady vědních oborů, od politologie přes sociologii a ekonomii až po politickou geografii. Politická rozhodnutí na všech úrovních, zvláště na té lokální, významně ovlivňují životy obyvatel. Možnosti zapojení občanů do procesu politického rozhodování (a vládnutí obecně) jsou dány jak existujícím institucionálním rámcem (tj. uplatňovaným systémem veřejné správy), tak i historickými změnami v procesu vládnutí. V kontextu Česka se lokální demokracie, která je předpokladem pro existenci lokálního vládnutí, začala rozvíjet až po roce 1989. Řada obcí se osamostatnila a výsledkem je fragmentovaná sídelní struktura s vysokým počtem populačně malých obcí. V této souvislosti by se mohlo zdát, že se samotné politické rozhodování dostalo blíže k občanům. Nezbytným předpokladem pro zapojení občanů do procesu rozhodování či vládnutí byl ovšem myšlenkový posun směrem k uplatnění konceptu „**governance**“. **„Governance“ znamená posun od dominantní role (lokální) vlády směrem k většímu zapojení dalších aktérů, a to nejen občanů, ale i zástupců neziskového a soukromého sektoru** (Jüptner a kol. 2014). Zapojení více aktérů do politického rozhodování s sebou přináší i určité nevýhody, např. ve formě nejasné odpovědnosti za konkrétní rozhodnutí (John 2001). V případě lokální úrovně lze vzhledem k velikosti obcí předpokládat větší možnost kontroly činnosti zastupitelstva ze strany občanů.

Institucionální rozdíly v lokální demokracii jsou součástí vedlejší mapy EU. K porovnání zemí EU 28 byl sestaven složený Index lokální demokracie, který zohledňuje 5 ukazatelů – počet administrativních úrovní, podíl výdajů subnárodních úrovní na HDP, průměrnou velikost obce (která je reprezentantem lokální úrovně politického rozhodování), participaci občanů a koordinační roli lokální vlády. Jako datový zdroj byla využita studie OECD (2018). Všechny dílčí ukazatele byly standardizovány s využitím metody min-max normalizace a výsledný složený index je aritmetickým průměrem těchto 5 ukazatelů. Česko dosáhlo relativně nízké hodnoty indexu, a to především z důvodu velmi fragmentované sídelní struktury (a vysokému počtu velmi malých obcí s omezenými rozpočtovými prostředky) a také omezených možností participace občanů na politickém rozhodování ve srovnání s ostatními státy. Naopak nejvyšší hodnoty indexu mají Dánsko, Nizozemsko a Švédsko. Jako mapový podklad je využit kartogram ukazující podíl daňových příjmů na celkových příjmech subnárodních úrovní vlády. V Česku je tento podíl přibližně 46 %, podobně vysokých hodnot dosahuje např. Francie, Finsko či Německo.

Ačkoliv Česko funguje na principu **zastupitelské demokracie**, uplatňují se zde i některé principy **přímé demokracie**. Jednou z relativně často uplatňovaných forem participace občanů na vládnutí je hlasování v místních referendech. **Místním referendům** v Česku za období 2006–2018 se věnuje hlavní mapa. Data byla získána z veřejně dostupné databáze Ministerstva vnitra (2020). Jednotlivá referenda byla rozčleněna do několika tematických skupin zahrnujících např. regulaci hazardu, územní rozvoj či problematiku udržitelných zdrojů energie (větrné a solární elektrárny). Zastoupena byla jak čistě lokální témata, tak i referenda reagující na politické rozhodnutí na ústřední úrovni (např. ohledně umístění radaru). V mapě jsou dobře viditelné shluky tematicky shodných referend, konkrétně referenda s tématem hlubinného úložiště

jaderného odpadu v kraji Vysočina nebo např. referenda k plánované radarové základně USA v Brdech. Z hlediska platnosti byla většina místních referend platná a závazná, pouze čtvrtina byla neplatná a nezávazná (graf 8). Zákon č. 22/2004 Sb. stanovuje jako podmínku platnosti místního referenda účast alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob. Výzkum Burešové a Balíka (2019) ukázal, že hlavními iniciátory místních referend v Česku byla zastupitelstva, často ovšem ovlivněná občany i zájmovými organizacemi.

Graf 8: Místní referenda v Česku dle platnosti, 2006–2018

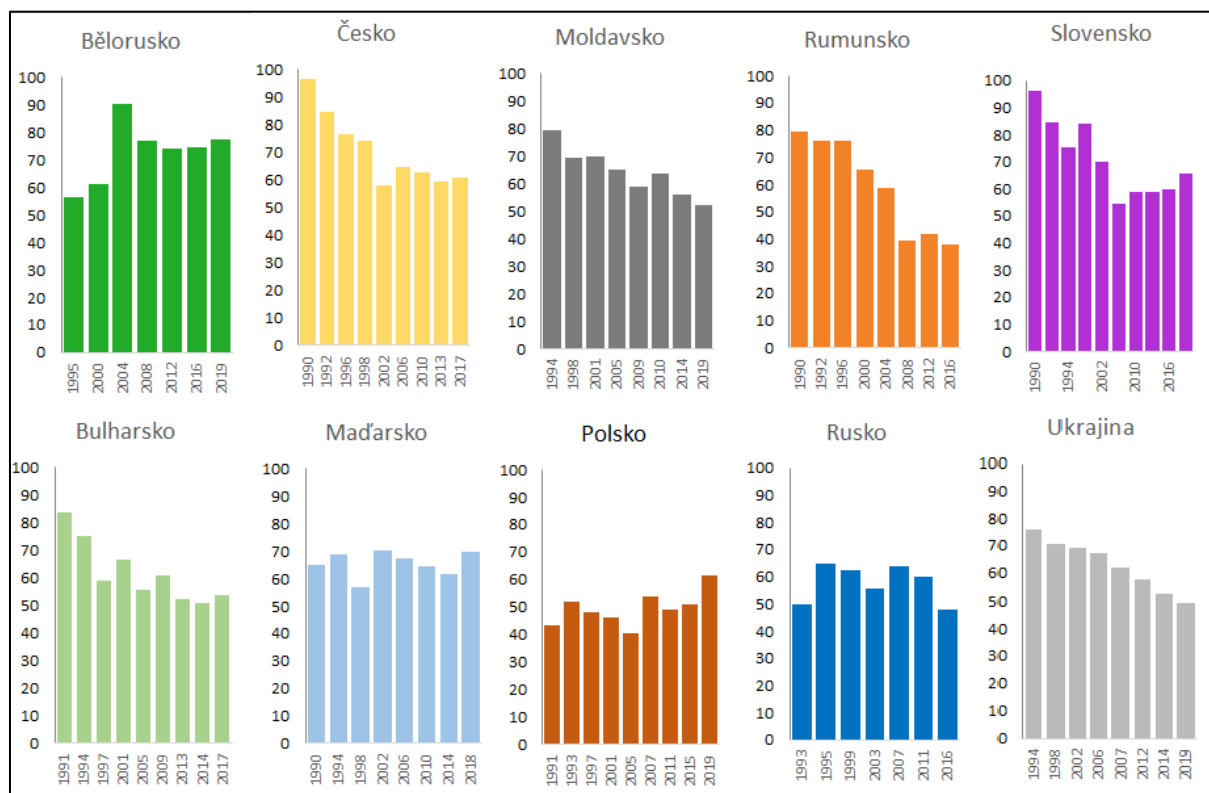


Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR (2020), vlastní zpracování

Další formou politické participace je účast občanů ve volbách (např. Blais 2000). **Volební účast** a analýza rozdílů ve **volebním chování** občanů nejen evropských států patří mezi klíčová témata volební (a politické) geografie. **Obecně lze říci, že z hlediska participace občanů na veřejné správě přináší analýza jejich volební účasti do určité míry i informace o jejich postojích k vládnutí a ochotě na něm participovat.** Česko a další státy střední a východní Evropy prošly v období po 2. světové válce odlišným politickým i hospodářským vývojem než západní Evropa. Zároveň se změnilo i složení obyvatelstva v řadě regionů, např. v Česku jsou dosídlené pohraniční regiony charakteristické koncentrací vybraných negativních socio-ekonomických charakteristik (např. vyšším podílem obyvatel zatížených exekucí). Tyto změny se i nadále promítají např. do volebního chování občanů dotčených zemí. Ačkoliv se na přelomu 80. a 90. let 20. století po prvních svobodných volbách zdálo, že postkomunistické země budou následovat vývoj v západní Evropě, v řadě aspektů byl tamější vývoj volebního chování odlišný (blíže např. Nový 2013). Podle Bernhagen a Marsch (2007) nejsou v případě motivace k účasti ve volbách mezi občany zemí západní a východní Evropy rozdíly. Jejich chování se v tomto případě řídí stejnými vzorci (socio-ekonomické faktory, postoje apod.). Na druhé straně řada studií (např. Bernhagen a Marsch 2007, Kostelka 2014) upozorňuje na dlouhodobý pokles volební účasti v zemích střední a východní Evropy. Graf 9 ukazuje, že na počátku 90. let 20. st. byla v období společenské transformace vyšší volební účast, která následně v některých zemích stagnovala (např. Maďarsko) či postupně klesala (např. Česko, Ukrajina). Výjimku v míře volební účasti v některých letech pak tvoří politické krize, kdy docházelo k větší mobilizaci a participaci obyvatelstva.

Skutečnost, že jen několik postkomunistických zemí má stabilní volební účast, včetně některých mimoevropských (např. Arménie, Kazachstán), zmiňuje i Comsa (2017). Česko a Slovensko měly ze všech sledovaných postkomunistických zemí na počátku 90. let nejvyšší volební účast (přes 96 %) v parlamentních volbách. Ačkoliv postupně tato volební účast klesala až na úroveň okolo 60 %, občané v obou těchto zemích jsou aktivní i v jiných formách politické participace, např. v podepisování petic (blíže Kostelka 2014). V souvislosti s poklesem volební účasti je zmiňován i vliv, resp. změna stranických systémů (viz Linek 2011). Do vývoje navíc zasáhly i různé politické krize a následné předčasné volby (v Česku v letech 1998 a 2013, na Slovensku v roce 2012, v Polsku v roce 2007 apod.).

Graf 9: Volební účast (%) ve volbách do parlamentu v zemích střední a východní Evropy, 1990–2020



Zdroj: *Idea 2020, vlastní zpracování*

Srovnání volební účasti v parlamentních volbách v postkomunistických zemích střední a východní Evropy s Rakouskem, jako zástupcem západní demokracie s odlišným politickým vývojem v 2. polovině 20. století, promítnutá do druhé vedlejší mapy ukazuje na rozdílné regionální vzorce volební účasti. Volební účast je vyjádřena v procentech jako podíl počtu obyvatel účastnících se voleb k počtu oprávněných voličů. Územní jednotkou byly zvoleny v případě Česka okresy, v případě ostatních zemí ekvivalentní jednotky (Polsko – powiaty, Slovensko – okresy, Rakousko – bezirke). Rakousko se vyznačuje jak celkově vyšší volební účastí, tak i menšími regionálními rozdíly na úrovni okresů. Vyšší volební účast v Rakousku může být ovlivněna skutečností, že až do roku 2004 byla v této zemi volební účast povinná. **V Česku je nízká míra volební účasti charakteristická pro tzv. dosídlené oblasti, hlavně na hranicích s Německem a Rakouskem.** Jedná se o strukturálně postižené regiony (pohraniční okresy v Ústeckém a Karlovarském kraji)

s řadou dalších problémů, např. s větším výskytem sociálně vyloučených lokalit. Ačkoliv se v případě Česka neprokázala souvislost mezi sociálním kapitálem a výkonem regionálních vlád (viz Kostecký, Patočková, Vobecká 2007), samotné socio-ekonomické prostředí, ze kterého se generují političtí zástupci i jejich voliči, určitý vliv mít bude. Na Slovensku je nižší míra volební účasti v regionech s vyšším podílem Maďarů, ale i v celé jižní a východní části Slovenska, která je zároveň i hospodářsky slabší. V Polsku jsou regionální rozdíly ve volební účasti výrazné. Vyšší volební účast mají velká města (Varšava, Poznaň, Gdaňsk, Krakov) a jejich zázemí, naopak sever země (s výjimkou zmiňovaného Gdaňsku a okolí) a regiony na východě podél hranice s Běloruskem a Ukrajinou vykazují velmi nízkou míru volební účasti – některých powiotech nedosahující ani 50 %. Z ekonomického hlediska jsou ekonomicky silnější a bohatší městské regiony (Varšava, Gdaňsk, Poznaň), zatímco periferie na SV (zemědělské regiony) a JV země nadále ekonomicky ztrácejí. Volební účast tak tvoří podobný obraz a mozaiku jako ekonomický vývoj na regionální úrovni.

Evropa je charakteristická rozdílnými systémy veřejné správy, které determinují možnost participace občanů na politickém rozhodování. Nadále přetrvávají i některé rozdíly mezi západní Evropou a státy střední a východní Evropy, které měly ve 2. polovině 20. století odlišný politický vývoj. V Česku i v řadě dalších zemí střední a východní Evropy došlo oproti trendům v západní Evropě k postupnému poklesu volební účasti. To do určité míry může vypovídat o určitém nezájmu občanů o veřejné dění a jejich neochotě participovat na vládnutí či veřejné správě jako takové. I přes tuto skutečnost se ovšem v Česku některé prvky přímé demokracie úspěšně uplatňují, ať už jde o pořádání místních referend k otázkám územního rozvoje nebo o postupný rozvoj **participativních forem vládnutí** (např. participativní rozpočtování). Předložené mapy představily různé aspekty politického rozhodování a rozdíly v rámci Evropy. Ukázaly, že i přes omezení daná zastupitelskou demokracií lze v Česku na politickém rozhodování úspěšně participovat. Nadále je ale potřeba aktivně podporovat participaci občanů včetně studentů na politickém rozhodování, ať už v rámci vzdělávacího procesu nebo např. osvětou mezi všemi politickými aktéry.

Seznam literatury

Asociace krajů ČR (2016): Kraje a obce chtějí změnu rozpočtového určení daní. A stažení církevních žalob. <http://www.asociacekrajů.cz/novinky/kraje-a-obce-chteji-zmenu-rozpocetoveho-urceni-dani-a-stazeni-cirkevnich-zalob.html> (30. 6. 2020).

BUREŠOVÁ, B., BALÍK, S. (2019): Kdo jsou iniciátoři místních referend v ČR?. *Acta Politologica*, 11, 2, 18-38.

BERNHAGEN, P., MARSH, M. (2007): Voting and protesting: Explaining citizen participation in old and new European democracies. *Democratisation*, 14, 1, 44-72.

BLAIS, A. (2000): *To vote or not to vote?: The merits and limits of rational choice theory.* University of Pittsburgh Press, USA.

COMŞA, M. (2017): Explaining Turnout Decline in Post-Communist Countries: The Impact of Migration. *Studia Universitatis Babeş-Bolyai Sociologia*, 62, 2, 29-60.

JOHN, P. (2001): *Local Governance in Western Europe.* Sage, London.

JÚPTNER, P. a kol. (2014): *Local Governance between Democracy and Efficiency.* Faculty of Organization Studies, Novo Město.

KOSTELECKÝ, T., PATOČKOVÁ, V., VOBECKÁ, J. (2007): Kraje v České republice-existují souvislosti mezi ekonomickým rozvojem, sociálním kapitálem a výkonem krajských vlád?, *Sociologický časopis*, 911-943.

KOSTELKA, F. (2014): The State of Political Participation in Post-Communist Democracies: Low but Surprisingly Little Biased Citizen Engagement, *Europe-Asia Studies*, 66, 6, 945-968.

LINEK, L. (2011): Proč se měnila úroveň účasti ve volbách do Poslanecké sněmovny v letech 1996–2010?. *Sociologický časopis*, 47, 1, 9-32.

NOVÝ, M. (2013): Volební účast a její determinanty ve starých a nových demokraciích Evropy. *Sociológia-Slovak Sociological Review*, 45, 2, 195-228.

SWIANIEWICZ, P. (2014): An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe, *Local Government Studies*, 40, 2, 292-311.

Zdroje dat

Key data on Local and Regional Governments in the European Union 2018, OECD. <http://www.oecd.org/regional/EU-Local-government-key-data.pdf> (10. 3. 2020).

Nationalratswahl 2017, Bundesministerium für Inneres. <https://wahl17.bmi.gv.at> (4. 2. 2020).

Polish parliamentary election 2019, National Electoral Commission. https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/en/dane_w_arkuszach (2. 2. 2020).

Seznam konaných místních referend, Ministerstvo vnitra ČR. <https://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d> (14. 1. 2020).

Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 20.10. – 21.10.2017, ČSÚ. <https://volby.cz/pls/ps2017nss/ps3?xjazyk=CZ> (10. 1. 2020).

Voľby do národnej rady Slovenskej republiky 2016, Štatistický úrad Slovenskej republiky. <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/sk/> (5. 2. 2020).

Voter turnout – regional comparison, Idea. <https://www.idea.int/data-tools/regional-comparison-view/521/40/all> (15. 3. 2020).