

VLIV INTERNETU NA TVORBU POLITIKY VE VENKOVSKÝCH OBLASTECH

THE NET EFFECT ON POLICY-MAKING IN RURAL AREAS

Jaroslav Čmejrek

Abstrakt

Príspevek se zaoberá tvorbou politiky vo venkovských oblastiach. Prostriedky elektronickej komunikacie umožnujú prekonať tradičnú štiepenie medzi centrom a periferií. Na druhej strane však existujú i potíže, žež použitie internetu v politickom živote limitujú.

Abstract

The paper deals with the contemporary policy-making in rural areas. Means of electronic communication open the ways to bridge the traditional centre – periphery cleavage in policy-making. On the other side there are some difficulties in the use of electronic communication means the politics.

Klíčová slova

demokracie, tvorba politiky, politické strany, venkovské oblasti, veřejná správa, www stránky, komunikace

Keywords

democracy, policy-making, political parties, rural areas, public government, web sites, communication

Úvod

Vzrůstající vliv moderní techniky na politický zápas a tvorbu politiky se projevoval po celé 20. století. V jeho první polovině šlo zejména o propagandistické využití filmu a rozhlasového vysílání. V druhé polovině 20. století do politiky rázně vstoupila televize. První televizní debata prezidentských kandidátů, která se uskutečnila za americké volební kampaně v roce 1960, značnou měrou přispěla k překvapivému vítězství J. F. Kennedyho a od té doby se televizní debaty a klipy politických stran staly neodmyslitelnou součástí volebních klání po celém světě. Rozmach osobních počítačů a internetu v závěru minulého století vnesl do tvorby politiky ještě převratnější možnosti. Průlom nastal především v oblasti získávání a zpracovávání informací a v komunikaci. Internet usnadní občanům nejen přístup k informacím, ale i přístup k úřadům. Rozvíjejí se ambiciózní pokusy o elektronizaci politického procesu. V odborné literatuře se dokonce začíná užívat pojem *e-democracy* – zřejmě jako analogie k pojmům *e-business* a *e-government*.

Cíle a metody

Cílem příspěvku je zasadit problematiku rozvoje venkovských oblastí a tvorbu politiky v jejich rámci do kontextu vývoje moderní zastupitelské demokracie. Z hlediska rozvoje venkova vystupují do popředí zejména otázky politické reprezentace venkovské populace v moderních stranických systémech a otázky spojené s tradičním štěpením město – venkov a centrum – periferie. Všechny tyto otázky mohou být pokládány za projev limitních faktorů moderní zastupitelské demokracie. Příspěvek se pokusí naznačit, nakolik využití internetu a elektronizace politického procesu může vést ke zdokonalení systému zastupitelské demokracie či dokonce ke kvalitativnímu zvratu ve vývoji demokracie. Z metodického hlediska příspěvek vychází z Dahlova (1995) pojetí demokracie a z Habermasových (1999)

úvah o institucionálním zajištění legitimizace demokratického procesu. Kromě odborné literatury příspěvek čerpá rovněž z dokumentů orgánů státní správy.

Výsledky a diskuse

Demokratické systémy mají za sebou úctyhodnou historii, jež se klene přes období více než dvou tisíců let, avšak moderní zastupitelská demokracie je systémem relativně mladým. Jako idea se postupně rozvíjela od počátku novověku; připravovala ji díla řady politických myslitelů – *Machiavelli, Grotius, Hobbes, Locke, Montesquieu*, američtí federalisté atd. V 19. století se v Evropě a v anglicky mluvícím světě demokratizace dala do pohybu jako politické hnutí a někdy již i jako uskutečňování demokratických cílů. R. Dahl (1995) v této souvislosti mluví o *druhé demokratické transformaci*.

Formování moderní zastupitelské demokracie a jejích institucí bylo od počátku pevně zakotveno v historickém kontextu vývoje národního státu. Teritoriální stát, národ a ekonomika konstituovaná v národních hranicích (česky: národní hospodářství!) vytvořily, jak poukazuje J. Habermas, „historickou konstelaci, v níž mohl demokratický proces přijmout přesvědčivou institucionální podobu“ (Habermas 1999). Moderní zastupitelská demokracie je institucionálně natolik spjata s národním státem, že když Dahl uvažuje o třetí demokratické transformaci, dokáže si ji představit nikoli jako kvalitativní změnu stávajících demokratických systémů, ale především jako podstatné zvýšení počtu demokratických států, tedy států se systémem zastupitelské demokracie. To předpokládá rozšíření systému zastupitelské demokracie i do zemí rozvojového světa. Jestliže R. Dahl projevuje určitou skepsi ohledně třetí demokratické transformace, která by se mohla uskutečnit v budoucnosti, pak zdrojem jeho skepse nejsou ani tak vnitřní limity demokratického systému jako spíše sociálně-ekonomické a politické podmínky, jež mnohým státům rozvojového světa znemožňují přechod k plnohodnotné zastupitelské demokracii.

Jak je tomu s podporou zaostalých venkovských regionů v institucionálním rámci demokratického národního státu? Charakteristickým rysem vývoje národních států se stala centralizace, a tedy v konečném důsledku oslabování regionální identity. Nikoli náhodou se právě v období, kdy zastupitelská demokracie získávala svou institucionální podobu, začal projevovat rozpor mezi městem a venkovem jako jedno z hlavních štěpení uvnitř moderních společností. V důsledku tohoto štěpení vyvstala agrární otázka a jako odpověď na ni se zrodila agrární politika. Rozpor mezi městem a venkovem byl zpravidla provázen také napětím mezi centrem a periferií. Existence centralizovaného národního státu samozřejmě není v principiálním rozporu s politikou regionálního rozvoje a s podporou rozvoje zaostalých venkovských oblastí, tato politika je však v takovém případě součástí mechanismu přerozdělování a její podoba je mnohem více závislá na centrálně definovaných cílech než na regionálně či lokálně artikulovaných zájmech.

Lze si ovšem představit i jiný typ regionálního rozvoje a hledání nových příležitostí pro zaostalé venkovské oblasti. Méně spoléhá na státní přerozdělování a využívá především nových možností, jež se naskýtají v souvislosti s postupujícím procesem globalizace. Tento typ regionálního rozvoje, který mnohem více vychází z autentických místních zájmů, se však může dostávat do konfliktu s politikou koncipovanou na národní úrovni, může dokonce svými aktivitami překračovat hranice národního státu. Politika státu v takovém případě může představovat limitní faktor regionálního rozvoje.

Omezování se však může projevit i v opačném vztahu. Regionální politika vycházející z autentických místních zájmů a využívající nových možností, jež nabízí proces globalizace, může do jisté míry limitovat politické rozhodování a kompetence uplatňované na národní úrovni. To si ostatně dobře uvědomují někteří kritici globalizace, kteří – jako kupříkladu Z.

Bauman (1999) – pokládají regionalizaci za jakéhosi trojského koně, jímž aktéři globalizace prorážejí hradby národních států a rozbíjejí jejich mechanismy politické kontroly.

V aktuálním vývoji zastupitelské demokracie nelze přehlédnout znepokojivé jevy, jež většinou souvisejí s proměnami soudobého politického stranictví. Tyto znepokojivé jevy mimo jiné významně ovlivňují i tvorbu politiky ve venkovských oblastech. Politické strany plní v demokratickém procesu nezastupitelnou úlohu při zprostředkování zájmů mezi občany a státem. Dokáží však tuto úlohu plnit i tehdy, kdy potřeba reprezentace zájmů bude vytlačena kritériem efektivity politického působení?

V průběhu 20. století došlo ve stranických systémech k posunu od stran masových a třídních, resp. stavovských (např. agrární strany), ke stranám elitním (voličským) a všelidovým (all-catch parties). To se dotklo reprezentace politických zájmů zemědělského venkova, neboť v soudobých stranických systémech není pro samostatnou politickou reprezentaci zájmů zemědělského venkova místo.

Druhým velkým problémem soudobého politického stranictví je nepominutelná tendence ke kartelizaci stranického systému. Jestliže v klasickém modelu zastupitelské demokracie strany plní zprostředkující funkci ve vztazích mezi občany a státem, pak po vzniku kartelu stran se role obrací. Strany si podřídí stát, a ten pak strany nejen štědrě financuje, ale dokonce se ujímá role prostředníka; zprostředkovává politickým stranám vztahy s občany. Tendence ke kartelizaci stranického systému má z hlediska reprezentace zájmů venkovských oblastí nepříznivé důsledky.

Třetím velkým problémem jsou změny v organizační struktuře soudobých politických stran. Jak ukazují výzkumy stranických systémů vyspělých demokratických zemí z 80. a 90. let 20. století, politické strany se posouvají od centralizovaných hierarchických struktur k nové organizační podobě, v níž relevantní vnitrostranické vztahy jsou „spíše stratachické než hierarchické“ (Katz, Mair 1994: 17). V praxi to znamená že členská základna politických stran se vylidňuje. To se dotýká zvláště venkovských oblastí, v nichž jsou velké politické strany velmi slabě zakotveny. V podmínkách ČR jsou politické strany slabě zastoupeny ve venkovských obcích. V obcích do 2000 obyvatel (80% obcí ČR) zpravidla neexistují všechny parlamentní strany, v obcích do 1000 obyvatel často nejsou politické strany žádné (Čmejrek 2003).

Může využití elektronických prostředků eliminovat zmíněné znepokojivé jevy, jež limitují politickou participaci občanů ve venkovských oblastech? V posledních desetiletích bylo možné zaznamenat řadu úvah a pokusů o využití moderních elektronických prostředků v politickém procesu. V zásadě lze zatím mluvit o dvou cestách:

1. Nahradiť volby poslanců jejich náhodným výběrem prostřednictvím počítače, který by případně při výběru respektoval sociální strukturu společnosti.
2. Prostřednictvím internetu zavést elektronická referenda a posílit tak přímou demokracii.

První cesta, kterou v literatuře rozvíjel a propagoval např. A. Toffler, je reakcí na přílišnou profesionalizaci poslanců, kteří často nereprezentují zájmy svých voličů, ale zájmy jiné. Metoda by však nepochybně narušila základní funkce parlamentního systému, zejména funkci legitimační a kontrolní. Otvírala by také prostor pro nedemokratická řešení v duchu totalitarismu nebo korporativismu.

Druhá cesta je rovněž problematická. Referendum je prvkem přímé demokracie, který může mít v systému zastupitelské demokracie pouze doplňkovou úlohu. Jde o dosti nákladný způsob, jak zjistit vůli občanů v přesně formulované otázce, přičemž výsledek referenda je

formulací otázky do značné míry ovlivněn. Elektronizace by sice umožnila náklady na referendum podstatně snížit, ale neodstranila by závislost na formulaci otázky. Značným problémem by také bylo zajištění rovnoprávnosti občanů. Kromě toho četná elektronická referenda a chaty, s nimiž se lze na internetu setkat již nyní, by rozhodně nemohla být považována za projev vůle občanů.

Obě cesty by zřejmě vedly k vytěsnění zastupitelské demokracie. Nicméně existují i jiné možnosti využití moderních informačních technologií a internetu v politickém procesu. Informační technologie mohou podstatně usnadnit přístup občanů k informacím a dokonce i přístup k úřadům. V tomto smyslu elektronizace politického procesu představuje jisté zdokonalení zastupitelské demokracie, neboť narušuje tradiční protiklad mezi centrem a periferií. Pokud jde o venkovské oblasti, elektronizace politického procesu jim nabízí možnost překonat nevýhodné postavení na okraji systému.

Vliv moderních informačních technologií a internetu na politický proces bychom ovšem neměli absolutizovat. Působí komplementárně spolu s dalšími faktory, jež se uplatňují v současném světě, v němž jsou hierarchické vztahy národních států a jejich bloků nahrazovány jakýmsi sítěmi různorodých mezinárodních aktérů, vojenská síla je nahrazována silou ekonomickou, ideologie technologií, oproti centralizaci se uplatňuje decentralizace atd. Kromě toho musíme vzít v úvahu i evropský integrační proces.

Dnešní Evropská unie se v době svého vzniku zemědělskou ani regionální politikou nezabývala. Na počátku padesátých let 20. století měla podobu Evropského společenství uhlí a oceli. K společné zemědělské politice přistoupila až po určité době – její základy vypracovala konference členských států ve Strese v létě 1958, ale ještě dlouho měla tato politika v západoevropském integračním seskupení spíše okrajový význam. Regionální politika EU je ještě mladší. Její první prvky byly formulovány až v polovině 70. let. Dnes však zemědělská politika a politika hospodářské a sociální soudržnosti patří k nejdůležitějším oblastem působení EU. Dohromady na ně připadají zhruba dvě třetiny unijního rozpočtu. Z hlediska našeho tématu má mimořádný význam princip subsidiarity a další principy, jež se v EU uplatňují v rámci podpory zaostalých regionů a venkovských oblastí.

Politika EU v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti klade vysoké nároky na efektivitu místní správy a samosprávy, která je podmíněna řadou faktorů, včetně schopností místních elit využívat moderních informačních a komunikačních prostředků. Jaká je situace v ČR v době přechodu mezi druhou a třetí etapou reformy veřejné správy?

Podle dokumentů Ministerstva vnitra ČR vybavenost představitelů místní samosprávy komunikačními prostředky roste. Ve srovnání s vybaveností obyvatelstva ji lze charakterizovat jako nadprůměrnou: 96% domácností zástupců samosprávy je vybaveno pevnou linkou, faxem disponuje 13% domácností zastupitelů (u ostatní populace jen 7% domácností), více než tři čtvrtiny zastupitelů mají k dispozici mobilní telefon, 56% zastupitelů má doma osobní počítač (u ostatní populace je to 25%), připojení k internetu může doma využívat 29% zástupců místní samosprávy (třikrát více než u běžné populace). Počítači a připojením k internetu nejčastěji disponují starostové (46%) a tajemníci (32%).

Rozšíření internetu v oblasti místní správy je značné. Podle průzkumů provedených v rámci reformy veřejné správy před její třetí etapou má téměř třetina zástupců samosprávy soukromé připojení k internetu, velká většina zástupců samosprávy (78%) má přístup k internetu na místním (městském) úřadě. Týká se to především funkcionářů radnice a tajemníků (téměř 90%), z řadových členů zastupitelstev má takovou možnost zhruba polovina. Přístup k internetu mají samozřejmě ve větší míře zastupitelé a tajemníci v úřadech s přenesenou pravomocí (80%) než v úřadech, jež mají jednoduchou organizační strukturu (63%).

Lze konstatovat, že internet se již stal pevnou součástí fungování místní samosprávy. Téměř 90% místních a městských úřadů provozuje vlastní www stránky. S internetem intenzivně pracují zejména tajemníci úřadů (67%) a starostové obcí (55%). Více internet používají také místostarostové. Ostatní zastupitelé internet používají jen občas, obvykle několikrát měsíčně.

Zástupci samosprávy, kteří mají přístup k internetu, nejčastěji navštěvují www stránky jiných obecních a městských úřadů. O něco nižší je jejich návštěvnost www stránek centrálních úřadů a ministerstev – ta je nejvyšší u tajemníků úřadů. Vyšší návštěvnost se projevuje na www stránkách obchodního rejstříku a parlamentu. Nejmenší návštěvnost zpočátku měly stránky nově zřízených krajských úřadů.

Zajímavým aspektem je i účel návštěvy www stránek. Ukazuje se, že tajemníci a zastupitelé se prostřednictvím internetových stránek veřejných institucí především snaží získat informace legislativního charakteru nebo přímo řeší konkrétní problém. Častým důvodem návštěvy internetových stránek veřejných institucí je hledání informací o činnosti úřadů a institucí. Tyto informace se nejčastěji snaží získat tajemníci úřadů. Zhruba polovina návštěvníků stránek z řad zástupců samospráv se prostřednictvím internetu snaží získat kontakt na úřad či osobu, třetina si obstarává úřední formulář.

Dalším důležitým aspektem je úspěšnost získávání informací prostřednictvím internetu. Ukazuje se, že nejméně problémů je se získáváním kontaktů na konkrétní úřady a osoby. Celkem snadno lze získat také informace o organizační struktuře úřadu a informace o dokumentech, zákonech a vyhláškách. Největší problémy vznikají při potřebě získat zcela konkrétní informaci. Lidé se ovšem často snaží získat informaci na nesprávném místě.

V rámci reformy veřejné správy je zapotřebí upřesnit, jaké informace by měl internet ve veřejném sektoru poskytovat, jaké informace na internetových stránkách veřejných institucí zástupci samosprávy, ale i občané nejvíce postrádají. Na druhé straně zastupitelé – podobně jako občané – často ani nevědí, co vše lze na internetových stránkách nalézt. Situaci by měl zlepšit nově zřízený portál veřejné správy na adrese www.centralni-adresa.cz, který se poměrně rychle ujal. Necelé dva měsíce po jeho zpřístupnění o něm vědělo již 70% zástupců samosprávy s přístupem k internetu.

Zástupci samosprávy – především tajemníci úřadů – mají největší zájem o rozšiřování informačních služeb pro občany, které by bezprostředně souvisely s činností zastupitelstva či obecního úřadu. V jejich rámci by měla být zveřejňována usnesení rady a zastupitelstva, texty vyhlášek a jejich novelizací, seznam vyhlášek, vysvětlivky a komentáře k nim, dále katastrální mapy, územní plán a informace o pozemcích a zástavbě. Řadoví zastupitelé zpravidla preferují zprostředkovávání informací ze sociální oblasti. Vedle informací o sociálních dávkách by šlo především o vzory vyplněných formulářů, seznamy pracovních míst apod. Důležité je zprostředkování informací i z dalších oblastí jako např. životní prostředí, kultura a cestovní ruch, bydlení a stavební úřad. Nejmenší zájem ze u zástupců samosprávy projevuje ohledně zprostředkovávání informací o matrice, zdravotnictví, školství, dopravě a informací o přestupcích.

Pro zkvalitnění využití moderních informačních technologií ve veřejné správě ČR má mimořádný význam elektronické dotazování představitelů obcí a svazků obcí a probíhající standardizace informačního systému. Zvýšená pozornost se věnuje dialogovému režimu, schopnosti systému odpovídat na konkrétní otázky občanů.

Závěry

Využití moderních informačních technologií a internetu může podstatně zkvalitnit systém zastupitelské demokracie, hovořit však o nové formě demokracie (e-democracy), o kvalitativním zvratu ve vývoji demokratického systému či o *třetí demokratické transformaci*, kterou v budoucnosti předpokládá R. Dahl, by asi bylo předčasné. Moderní informační technologie však mohou pomoci překonávat štěpení mezi městem a periferií a mezi městem a venkovem, jež jsou charakteristické pro moderní společnosti s rozvinutým systémem zastupitelské demokracie. Z hlediska rozvoje venkovských oblastí je zvláště důležité usnadnění přístupu občanů k informacím a k úřadům. Využití moderních informačních technologií a internetu se proto stává významnou součástí reformy veřejné správy v ČR.

Literatura

Bauman, Z. (1999): Globalizace. Praha, Mladá fronta.

Čmejrek, J. (2003): Political Parties in the Czech Rural Municipalities. Conference presentations, Kaunas.

Dahl, R. A. (1995): Demokracie a její kritici. Praha, Victoria Publishing.

Habermas, J. (1999): Postnárodní konstelace a budoucnost demokracií. Marathon č.3, elektronická verze: <http://misc.eunet.cz/marathon>.

Katz, R. S., Mair, eds. (1994): How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies. Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.

Ministerstvo vnitra ČR – reforma veřejné správy.

http://www.mvcr.cz/reforma/zpravy/projekt/modul_b3.html