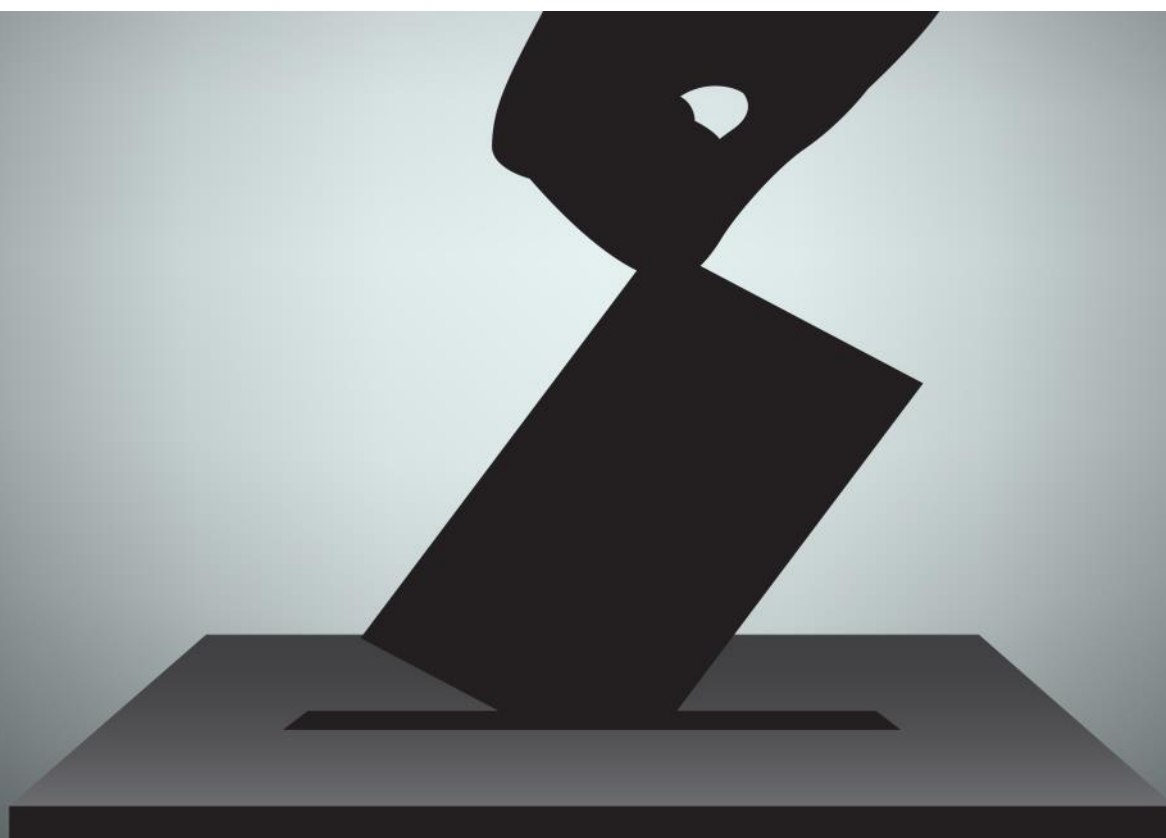


ANALÝZA

Dopad místních referend na politickou angažovanost v českých obcích v letech 2002-12

Tomáš Dvořák, Jan Zouhar, Jakub Novák

- **V posledních 15 letech proběhlo v České Republice na úrovni obcí několik stovek místních referend. Studie se zaměřuje na otázku, zda využívání institutu místního referenda má v České republice pozitivní dopady na vztah občanů k politice. Empiricky zkoumáme, zda v obcích, kde proběhla místní referenda, došlo ke zvýšení volební účasti v následujících volbách do Poslanecké sněmovny a ve volbách do místních zastupitelstev. Výsledky statistické analýzy potvrzují, že v obcích, které mají zkušenosti s místním referendem, se dlouhodobě zvýšila úroveň politické participace. Na základě empirické analýzy ukazujeme, že zkušenost s přímou formou politické participace zvyšuje v České Republice angažovanost občanů v politice.**



Úvod

Institut místního referenda byl do české legislativy začleněn v roce 1992, tedy relativně krátce po pádu komunistického režimu v bývalém Československu. Nejednalo se o náhodný krok, protože k rozvoji lokálních forem přímé demokracie (a přímých forem politické participace obecně) dochází ve většině evropských států již po několik desetiletí (Schiller 2011). Rozvoj přímých (lokálních i obecních) forem politické participace je součástí proměn vládnutí nejen ve vyspělých západních demokraciích, ale také v postkomunistických zemích.

Původní zákon o místním referendu (298/1992 Sb) byl schválen v roce 1992 a stanovil základní podmínky upravující uplatňování tohoto nástroje. Minimální účast v hlasování byla stanovena na 25 % všech oprávněných voličů. Hlasování mohlo být vyvoláno rozhodnutím zastupitelstva nebo na základě petice občanů příslušné obce. Pokud bylo referendum iniciováno samotnými občany, zákon stanovil minimální počet podpisů nutných k vyvolání hlasování. Zákon o místním referendu byl několikrát novelizován. Novela z roku 2004 mírně upravila pravidla pro vyhlášení referenda a zvýšila hranici minimální účasti na 50 %, což vedlo k častému výskytu neplatných hlasování. Z tohoto důvodu byl zákon v roce 2008 znovu upraven a tato hranice se snížila na 35 %.

Ačkoliv v průběhu 90. let došlo k několika referendům o sloučení či rozdělení obcí, k prvnímu hlasování o věcném tématu došlo až v listopadu 2000 v Táboře, tedy skoro 10 let poté, co byl institut začleněn do české legislativy. Jednalo se o hlasování, které se týkalo rozhodnutí o nové silnici vedoucí před botanickou zahradu. Od té doby proběhly v České republice stovky místních referend, spíše v menších obcích. Jedinou výjimkou bylo brněnské referendum o odsunu hlavního nádraží, které se konalo v roce 2004.

Hlavním cílem a smyslem přímé demokracie na lokální úrovni je dát občanům silnější roli v rozhodování o místních záležitostech. Politologický výzkum se ovšem v posledních desetiletích zaměřuje také na analýzu dopadů a nezamýšlených důsledků uplatňování přímé demokracie na národní i lokální úrovni. Jedním z takových témat je otázka, jaký vliv má přímá demokracie na následnou

politickou angažovanost. Empirické studie provedené na toto téma v zahraničí (zejména ve Švýcarsku a USA) neposkytují definitivní odpověď a přinášejí nejednoznačné výsledky.

V tomto článku přinášíme výsledky unikátního výzkumu, který poprvé v českém kontextu zjišťoval, jaký má přímá demokracie v České Republice na lokální úrovni vliv na další politickou angažovanost občanů. Od roku 2000 proběhlo v České republice několik stovek místních referend, což umožňuje toto téma zkoumat empiricky. S využitím statistické analýzy ukazujeme, že místní přímá demokracie zvyšuje volební účast v následných volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a ve volbách do místních zastupitelstev. V následujícím textu představujeme nejen výsledky empirické analýzy, ale také metodologii výzkumu a hodnotíme význam výsledků ve vztahu k vývoji českého politického systému a postojů českých občanů k demokratickému vládnutí.

Krise demokracie, přímá demokracie a politická angažovanost

V posledních desetiletích dochází nejen v západních demokraciích, ale také v postkomunistických zemích k dlouhodobému poklesu důvěry v zastupitelskou demokracii a její instituce. Klesá účast v zastupitelských volbách a dochází k postupné erozi tradičních politických stran. Politická teorie a výzkum nabízí několik vysvětlení tohoto trendu. Jedním z důležitých poznatků tohoto vývoje je zjištění, že lidé jsou obecně nespokojeni s reprezentativní demokracií a začínají preferovat ty formy politické participace, které jim umožní podílet se na politických záležitostech přímo. Teorie postmateriálních hodnot (Inglehart & Welzel 2005) či kognitivní mobilizace (Dalton 2001) zdůrazňují zvyšující se kompetence občanů a zájem účastnit se politiky přímo, nikoliv pouze v rámci nepřímých forem politického rozhodování. Z této perspektivy je klesající důvěra v instituce zastupitelské demokracie a v politiku obecně pouze projevem rostoucí kritičnosti nespokojených občanů, kteří ovšem nerezignovali na ideál

demokratického vládnutí, a požadují naopak jeho důslednější uplatňování. Rozvoj přímé demokracie (na národní i lokální úrovni) je často interpretován z této perspektivy.

Poněkud skeptičtější pohled (Morel 2007; Hibbing & Theis-Morse 2002) poukazuje na druhou stranu na skutečnost, že rozvoj přímých forem vládnutí není projevem rostoucího zájmu občanů o politiku, ale spíše vedlejším a nezamýšleným důsledkem boje mezi politickými stranami, ve kterém se přímá demokracie používá jako zbraň či jako strategický nástroj, který umožňuje mimo jiné sjednotit vlastní stranu, prosadit určitou legislativu, a to i přes odpor silnější opozice nebo zvýšit vlastní preference a popularitu před volbami. Výzkumy ze zahraničí například ukazují (Smith & Fridkin 2008), že zákony umožňující přímou demokracii jsou schvalovány obvykle vládnoucími stranami relativně těsně před volbami, pokud jim klesají volební preference. Z této perspektivy nepředstavuje přímá demokracie formu politického procesu, který by lidé preferovali a chtěli se ho aktivně účastnit. Instituty přímé demokracie slouží spíše jako nástroj politického boje a strategického jednání v politice.

Ať jsou již důvody rozvoje a užívání přímé demokracie jakékoli, faktem zůstává, že ve většině vyspělých zemí (Altman 2010; Schiller 2011) dochází ke stále častějšímu uplatňování nástrojů přímé demokracie. Ačkoliv v České republice proběhlo pouze jedno celonárodní referendum (o vstupu ČR do EU) a dosud pouze jedna přímá volba prezidenta, od roku 2000 se uskutečnilo již několik stovek místních referend. I když neexistuje přesná statistika počtu uskutečněných místních referend¹, střízlivý odhad se pohybuje kolem 300 hlasování.

Jednou z klíčových otázek, které se vztahují k užívání institutů přímé demokracie, je, jaké má přímá demokracie dopady na další politickou angažovanost a vztah občanů k politice. Již Alexis de Tocqueville ve svém klasickém díle *Demokracie v Americe* upozorňoval na zjištění, že osobní zkušenost s přímými formami politického rozhodování má

pozitivní vliv na občanskou angažovanost a stimuluje zájem občanů o politickou participaci. Tato teze byla v druhé polovině dvacátého století rozpracována zejména v kontextu participativní teorie demokracie, která začala zdůrazňovat transformační potenciál přímých forem politické participace. Z této perspektivy je občanská politická angažovanost přímým důsledkem podoby demokratického vládnutí. Pokud je demokratický systém otevřený a občané mají zkušenost, že jejich hlas má vliv na politické rozhodování ve společnosti, pak bude podle teorie participativní demokracie občanská angažovanost a zájem o politiku vysoký. Pokud naopak bude ve společnosti převládat postoj, že nemá smysl se politiky účastnit, protože politická angažovanost nemá význam, potom bude také zájem o nejrůznější formy politické participace nízký. Např. americký politický filosof Benjamin Barber (1984) zdůrazňuje, že pokud chceme, aby měli občané zájem o politiku a politiky se aktivně účastnili, musíme vytvořit prostředí, ve kterém bude mít hlas občanů silnou váhu a ve kterém budou moci sami aktivně ovlivňovat politické dění. Z tohoto důvodu zdůrazňovali zastánci participativní a deliberativní demokracie rozmanité formy přímé politické participace na nejrůznějších úrovních, lokálních i národních. Přímým důsledkem aktivní a osobní zkušenosti s přímými formami politické participace by měl být rostoucí zájem o politiku a růst politické angažovanosti.

Výzkumy dopadů přímé demokracie v zahraničí

Analýza dopadů přímé demokracie na postoje občanů k politice a všeobecnou politickou angažovanost byla zkoumána zejména v USA a Švýcarsku. Obě země mají bohatou zkušenost s instituty přímé demokracie a zejména ve Švýcarsku se stala přímá demokracie nedílnou součástí politického systému.

¹ Resp. tato statistika je přesná pouze do roku 2012. Data o uskutečněných místních referendech spravuje a poskytuje Ministerstvo vnitra ČR. Bohužel data o místních referendech po roce

2012 nejsou příliš spolehlivá a mnoho záznamů o uskutečněných referendech chybí.

Výzkumy v USA se přibližně od počátku 90. let zaměřily na to, jaké dopady má účast v referendech na vztah občanů k politice. Konkrétně zkoumaly vliv na míru politické informovanosti, pocit, že politika má smysl a na volební účast v následných zastupitelských či prezidentských volbách. Z teorie participativní teorie demokracie totiž vyplývá, že zkušenost s přímou účastí na politickém rozhodování by měla vést k nárůstu zájmu o politiku obecně, tj. měla by mimo jiné vést k vyšší účasti v zastupitelských volbách.

Analýzy provedené v USA ukazují, že přímá demokracie má vskutku tyto mobilizační účinky. V amerických státech, ve kterých je přímá demokracie využívána, bylo zjištěno, že referenda mají pozitivní vliv na následnou volební účast. Tyto výzkumy v zásadě prokazují, že zkušenost občanů s přímou demokracií zvyšuje nejen následnou politickou participaci, ale také informovanost o politice a pocit, že hlas občanů má v politice smysl a váhu (*politická efektivita*).

Naopak analýzy provedené ve Švýcarsku poukazují spíše na skutečnost, že velmi intenzivní uplatňování přímé demokracie vede v dlouhodobé perspektivě ke snížení zájmu občanů o politiku a projevuje se mimo jiné v nižší účasti občanů ve švýcarských zastupitelských volbách. Přímá demokracie je tak jedním z významných důvodů specificky nízké volební účasti ve Švýcarsku².

Přímá demokracie na místní úrovni v České republice

Ačkoliv byl zákon o místním referendu schválen již v roce 1992, první referendum se uskutečnilo až v roce 2000 v Táboře. Toto referendum posloužilo jako precedent pro ostatní hlasování. Mezi lety 2002 a 2012 se uskutečnilo minimálně 200 hlasování, do roku 2016 pak několik desítek

dalších hlasování. V případě místních referend existuje pro obce ohlašovací povinnost a statistiku o uskutečněných referendech vede Ministerstvo vnitra ČR. Nutno poznamenat, že statistiky ministerstva ovšem nejsou úplné a existují hlasování, zejména po roce 2012, která v této statistice zachycena nejsou.

1. Metodologie výzkumu

Pro účely výzkumu byla využita veškerá dostupná data o místních referendech, která proběhly na území České republiky od roku 2000 do roku 2012. Veřejně dostupná data o místních referendech obsahují následující informace: Datum konání referenda, téma hlasování, volební účast a výsledek hlasování. Kromě těchto informací byly tyto údaje ještě doplněny informací o tom, jakým subjektem bylo hlasování iniciováno. Jak již bylo zmíněno, místní referenda mohou být vyvolána peticí občanů nebo vyhlášeny zastupitelstvem příslušné obce.

Tato data, získaná od Ministerstva vnitra ČR, byla dále doplněna o data všech obcí na území České republiky a o jejich obyvatelích. Z Českého statistického úřadu byly získány o volební účasti ve volbách do Poslanecké sněmovny a místních zastupitelstev, populačním vývoji (změně počtu obyvatel), věkové struktuře, míře nezaměstnanosti a migraci ve všech českých obcích ve zmíněném období 2000 až 2012.

V samotné empirické analýze jsme poté zjišťovali, zda obce, ve kterých proběhlo místní referendum, zaznamenaly vyšší volební účast v následujících volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a místních zastupitelstev ve srovnání s obcemi, ve kterých žádné místní referendum neproběhlo. Zároveň jsme v analýze, založené na statistickém modelování, zahrnuli údaje o měnící se socio-demografické struktuře českých obcí. Změna ve volební účasti totiž může být mimo jiné způsobena

² Toto zjištění by nemělo být interpretováno nutně jako příklad selhávání a nedostatku přímé demokracie. Švýcarské výzkumy totiž prokazují, že přímá demokracie vytváří dva souběžné efekty:

Snižuje účast ve volbách na národní i lokální úrovni a zároveň zvyšuje celkovou spokojenost občanů s politikou a legitimitu demokratického vládnutí obecně.

proměnou socio-demografické nebo socio-ekonomické struktury obyvatel příslušných obcí.

V analýze jsme se zaměřili nejen na to, zda má přímá demokracie pozitivní či negativní vliv na následnou politickou participaci, ale zkoumali jsme také, jaký typ místních referend může tento efekt mít. Například, zda záleží na tom, jaké je téma hlasování, zda je referendum vyhlášeno na základě petice občanů nebo zastupitelstvem obce, jaká je volební účast v referendu nebo zda je výsledek hlasování těsný či nikoliv.

V neposlední řadě jsme také zjišťovali, zda jsou dopady místních referend dlouhodobé. Zkoumali jsme hypotézu, zda místní referenda zvyšují volební účast nejen v následných volbách, ale také ve volbách v dalším politickém cyklu. Testujeme tedy hypotézu, že místní referendum ovlivní volební účast ve dvou po sobě následujících volbách. Např. pokud bylo místní referendum v roce 2003, testujeme vliv na volební účast ve volbách v letech 2006 a 2010.

2. Výsledky analýzy

Prvním cílem analýzy bylo zjistit, jaký vliv mají místní referenda na volební účast v následujících volbách.

Výsledky ukazují, že jedno místní referendum zvýší v průměru volební účast v následujících volbách do Poslanecké sněmovny přibližně o 1,5 procentního bodu a volební účast do místních zastupitelstev v průměru o 2,5 procentního bodu. Jedná se o efekt, který je statisticky významný a který je očištěn o vliv nejrůznějších dalších faktorů, které souvisí s proměnou socio-demografické a socio-ekonomické struktury obcí v České republice. Ačkoliv se síla efektu může zdát nízká, podobné výsledky byly prezentovány také v kontextu výzkumu přímé demokracie v USA (Tolbert & Smith 2005) s tím, že s počtem uskutečněných hlasování také stoupá politická angažovanost a volební účast v následujících volbách. Tedy s rostoucím počtem uskutečněných referend roste také pozitivní vliv na volební účast.

Užívání institutů místní přímé demokracie tak vede v České republice ke zvýšení politické participace na místní i národní úrovni. Výsledky analýzy jsou v souladu se závěry výzkumů v USA, které také poukazují na pozitivní důsledky přímé demokracie na politickou angažovanost. Určitý rozpor s výsledky analýz přímé demokracie ve Švýcarsku je velmi pravděpodobně způsoben tím, že přímá demokracie je ve Švýcarsku využívána velmi intenzivně a frekvence přímých hlasování je velmi častá. Od určité úrovně intenzity využívání přímé demokracie dochází k „únavě“ voličů a poklesu zájmu o politickou participaci (*voter fatigue* – Freitag & Stadelmann-Steffen 2010).

Druhým cílem analýzy bylo zjistit, jaká místní referenda (z hlediska jejich charakteristik) měla vliv na volební účast, tj. zda pozitivní efekt je způsoben určitou konkrétní charakteristikou místních referend, tj. tématem hlasování, volební účasti v místním referendu, výsledkem referenda nebo způsobem vyvolání přímého hlasování.

Nejdříve uvádíme výsledky týkající se efektu místních referend na volební účast ve volbách do místních zastupitelstev. Výsledky ukazují, že pozitivní efekt byl závislý zejména na výsledku hlasování; resp. těsnosti výsledku referenda. Ta místní referenda, která skončila těsným výsledkem, měla nejsilnější pozitivní vliv na následnou volební účast v místních volbách (zvýšila v průměru volební účast o 4 procentní body). Toto zjištění poukazuje na fakt, že těsné výsledky v referendech hrály silnou mobilizační roli. Intenzivní kampaň a soupeření zvýšilo zájem občanů o politiku a politickou angažovanost.

V případě efektu místních referend na volební účast ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR se neprokázal specifický vliv některé z charakteristik přímých hlasování na následnou volební účast. Jinými slovy, každé místní referendum, bez ohledu na téma hlasování, volební účast, způsob vyvolání referenda a těsnost výsledku, mělo pozitivní vliv na politickou participaci.

Nakonec jsme také zjišťovali, do jaké míry je vliv místních referend dlouhodobý. Testovali jsme hypotézu, že místní referenda budou zvyšovat volební účast ve dvou po sobě následujících volbách. Výsledky potvrzují tento předpoklad v případě voleb do Poslanecké sněmovny. Vliv

místního referenda na politickou angažovanost se projevil ve dvou po sobě následujících volbách³. V případě místních voleb se tento dlouhodobý vliv místní přímé demokracie nepodařilo prokázat.

Závěr

Politologické výzkumy provedené nejen v tradičních demokraciích, ale také v postkomunistických zemích opakovaně upozorňují na skutečnost, že roste nespokojenost s institucemi zastupitelské demokracie, klesá důvěra v politické strany a dlouhodobě klesá volební účast. Jedním z možných vysvětlení tohoto trendu je tvrzení, že důvodem je rostoucí kritičnost občanů a zájem účastnit se politického procesu přímo, např. formou přímé demokracie. Na druhou stranu existuje také skeptičtější pohled, který upozorňuje na nezájem občanů o politiku, bez ohledu na konkrétní formu politického procesu; přímou nebo zastupitelskou demokracii. Ať je již vysvětlení nespokojenosti občanů s demokratickým vládnutím a politikou jakékoliv, zejména klesající volební účast ve vyspělých i postkomunistických zemích představuje významný problém. Upozorňuje totiž na klesající legitimitu demokratických institucí a demokratického vládnutí.

Záměrem zde představené analýzy vlivu místních referend na politickou angažovanost bylo zjistit, jakým způsobem ovlivňuje místní přímá demokracie vztah občanů k politice a k politické participaci. V zahraniční literatuře

totiž nalezneme hypotézy a zjištění, které poukazují na pozitivní (USA) i negativní (Švýcarsko) dopady. Výsledky analýzy vlivu místních referend na následnou politickou participaci v České republice ukazují, že přímá demokracie stimuluje zájem občanů o politiku. Ačkoliv zjištěný efekt místních referend není silný, ukazujeme, že přímá demokracie na místní úrovni má potenciál zvyšovat politickou angažovanost a vyvažovat negativní trend dlouhodobě rostoucí nedůvěry občanů v politiku a klesající účasti v politickém procesu. Přímá demokracie, uplatňovaná na místní úrovni, tak do určité míry naplňuje „transformační potenciál“, který zdůrazňovali zastánci participativní teorie demokracie. Jinými slovy to znamená, že přímá účast na politickém rozhodování má potenciál zvýšit politickou angažovanost a proměňovat postoje občanů k politickému řádu.

Mgr. Tomáš Dvořák

Tomáš Dvořák vystudoval sociologii na Fakultě sociálních věd University Karlovy. V akademickém výzkumu se věnuje politické sociologii, volebnímu chování a metodologii sociologického výzkumu.

Ing. Jan Zouhar, Ph.D.

Jan Zouhar vystudoval Vysokou školu ekonomickou v Praze. V současné době působí na katedře ekonometrie VŠE, kde se věnuje výuce statistiky, ekonometrie a teorie her.

RNDr. Jakub Novák, Ph.D.

Jakub Novák vystudoval Přírodovědeckou fakultu obor Sociální geografie a regionální rozvoj.

³ Výsledky ukazují, že vliv referend na politickou angažovanost trval po dvě volební období. Je možné, že vliv by se projevil i v následujících volbách v roce 2013. Předkládaná analýza je ovšem

omezena rokem 2012. Hlavním důvodem je nespolehlivost databáze o místních referendech po roce 2012.

Literatura

- Altman, D. (2010). *Direct democracy worldwide*. Cambridge University Press.
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy*. Berkeley. *Cal.: University of California Press*.
- Dalton, R. J., Burklin, W. P., & Drummond, A. (2001). Public opinion and direct democracy. *Journal of Democracy*, 12(4), 141-153.
- Freitag, M., & Stadelmann-Steffen, I. (2010). Stumbling block or stepping stone? The influence of direct democracy on individual participation in parliamentary elections. *Electoral Studies*, 29(3), 472-483.
- Hibbing, J. R., & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge University Press.
- Inglehart, R., & Welzel, C. (2005). *Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence*. Cambridge University Press.
- Morel, L. (2007). The Rise of 'Politically Obligatory' Referendums: The 2005 French Referendum in Comparative Perspective. *West European Politics*, 30(5), 1041-1067.
- Schiller, T. (2011). *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Smith, D. A., & Fridkin, D. (2008). Delegating direct democracy: Interparty legislative competition and the adoption of the initiative in the American states. *American Political Science Review*, 102(03), 333-350.
- Tolbert, C. J., & Smith, D. A. (2005). The educative effects of ballot initiatives on voter turnout. *American Politics Research*, 33(2), 283-309.



Spolufinancováno
v rámci programu
Evropské unie „Evropa
pro občany“