

Regionální rozvoj a demokratická transformace

Regional development and democratic transformation

Jaroslav Čmejrek

Anotace v anglickém jazyce

Regional development is generally understood as a result of the state intervention into economic and social development in different parts of the state's territory. Nevertheless, the role of the nation state is changing, especially in consequence of the globalisation. On the other hand globalization is having profound impacts on the economic and social milieu of regions and peripheral areas. It brings both threats and new opportunities to them. The aim of the paper is to show the relation between regional development and democratic transformation. While democratic transformation belongs to the general context of the development of nation state, regional development depends increasingly on forces of globalisation and restructuring. National borders are less relevant in a world of international finance and global liberalisation of trade, the laws of which are determined collectively at the international level rather than by single countries. Regional development can follow local interests in a more consistent way than before. There is a widespread desire for more democratic participation in decision making at local levels. It could be basic momentum to the new stage of democratic transformation.

Anotace v českém jazyce

Regionální rozvoj se zpravidla chápe jako záležitost politiky státu. Stát zasahuje do ekonomického a sociálního vývoje v různých částech svého území. Avšak úloha státu prochází změnami, zejména v důsledku globalizace. Na druhé straně má globalizace hluboký vliv i na ekonomické a sociální prostředí regionů a okrajových oblastí. Přináší jim jak hrozby, tak i nové příležitosti. Cílem příspěvku je ukázat vztah mezi regionálním rozvojem a demokratickou transformací. Zatímco demokratická transformace obecně náleží do kontextu historického vývoje národního státu, regionální rozvoj stále více záleží na silách globalizace a restrukturalizace. Ve světě mezinárodních financí a globální liberalizace obchodu se hranice států stávají méně důležitými, zákony jsou určovány spíše na mezinárodní úrovni než jednotlivými zeměmi. Regionální rozvoj může důsledněji než dříve sledovat místní zájmy. Rozšiřuje se touha po demokratičtější participaci na politickém rozhodování v lokálním měřítku. Ta se může stát základním impulzem nové etapy demokratické transformace.

Klíčová slova v anglickém jazyce

regional development, democratic transformation, globalization, local interests, democratic participation, decision making, legitimacy

Klíčová slova v českém jazyce

regionální rozvoj, demokratická transformace, globalizace, místní zájmy, demokratická participace, rozhodovací proces, legitimita

Úvod

Regionální rozvoj se stává frekventovaným tématem politické teorie i dalších společenských disciplín. Jeho aktuálnost souvisí jednak s rozšiřováním a prohlubováním evropského integračního procesu, jednak s posilováním tendencí, jež souhrnně označujeme jako globalizaci. V případě České republiky a dalších postkomunistických zemí však k tomu přistupuje ještě jeden důležitý proces – demokratická transformace. Formování demokratického politického systému probíhá od počátku 90. let 20. století a jeho vývoj není po deseti letech ani zdaleka dokončen. Připomeňme jen hluboké spory v českém stranickém spektru ohledně volebního systému a horizontální dělby moci či dlouhodobě neúplnou územní hierarchii státní správy a samosprávy. Regionální rozvoj se tudíž uskutečňuje v politickém prostředí, které ještě není zcela stabilizováno. Do popředí tak vystupuje otázka vazeb mezi regionálním rozvojem a demokratickou transformací.

Cíl a metodika

Cílem příspěvku je ukázat vzájemný vztah demokratické transformace a procesu regionalizace. Jde o souběžné procesy, jež se navzájem podporují? To by znamenalo, že prohloubení demokracie otvírá prostor pro regionální rozvoj a že na druhé straně regionalizace usnadňuje demokratický proces na subnacionálních úrovních politického rozhodování.

Metodika příspěvku se opírá o koncepci amerického politologa Roberta A. Dahla, jednoho z nejvýznamnějších současných teoretiků demokratického procesu. Pokusíme se zasadit formování systému zastupitelské demokracie v postkomunistických zemích i proces regionalizace do Dahlova pojetí demokratické transformace. To nám umožní odhalit, zda jde o souběžné procesy, nebo naopak o procesy, jež se navzájem limitují.

Výsledky

Robert Dahl rozlišuje v historickém vývoji tři demokratické transformace. První transformace začala v řecko-latinských městských státech v 5. století před naším letopočtem a spočívala v zavedení principů přímé demokracie do rozhodovacího procesu. Druhá transformace je novověkou záležitostí a jejím výsledkem je zavedení systému zastupitelské demokracie. Třetí transformace podle Roberta Dahla teprve nastává a bude spočívat v tom, že zastupitelská demokracie se globálně rozšíří (Dahl 1995).

K sledovanému tématu se bezprostředně váže druhá demokratická transformace. Jako idea se postupně rozvíjela od počátku novověku; připravovala ji díla řady politických myslitelů – *Machiavelli, Grotius, Hobbes, Locke, Montesquieu*, američtí federalisté atd. Jako politické

hnutí a někdy i jako uskutečnění cílů se druhá transformace dala do pohybu v Evropě a v anglicky mluvícím světě v 19. století.

Dahl ve své teorii rozlišuje zastupitelskou demokracii jako normativní konstrukci a zastupitelskou demokracii jako reálně fungující politický systém. Pro reálný systém, který se dokáže k demokratickému ideálu pouze přiblížit, nikdy však nemůže být jeho úplným uskutečněním, užívá Dahl termín polyarchie. Těžiště Dahlovy teorie spočívá v objasnění základních principů a fungování institucí polyarchie. Z logiky Dahlova výkladu i z přímých poznámek v jeho textu vyplývá, že do druhé transformace je třeba zahrnout i transformační procesy ve 20. století, včetně postkomunistické demokratizace v 90. letech.

Při studiu demokratické transformace, jak ji definuje a analyzuje R. A. Dahl, ale i další autoři, nelze přehlédnout pevné zakotvení daného procesu 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 transformaci, dokáže si ji představit především jako podstatné zvýšení počtu demokratických států. Jestliže projevuje určitou skepsi ohledně třetí transformace, 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 zastupitelské demokracii.

Jak je tomu s regionálním rozvojem v institucionálním rámci demokratického národního státu? Charakteristickým rysem vývoje národních států se stala centralizace, a tedy v konečném důsledku oslabování regionální identity. Existence centralizovaného národního státu samozřejmě není v principiálním rozporu s politikou regionálního rozvoje, 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 však představit i jiný typ regionálního rozvoje. Méně spoléhá na státní přerozdělování a využívá především nových možností, jež nabízí proces globalizace. Tento typ regionálního rozvoje, který mnohem více vychází z autentických místních zájmů, se 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. Avšak i regionální politika vycházející z autentických místních zájmů a využívající nových možností, jež nabízí proces globalizace, může naopak limitovat politické rozhodování a kompetence 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.

A tak jsme svědky střetávání dvou historických tendencí: Na jedné straně je zastupitelská demokracie jako produkt demokratické transformace politických systémů národních států, která začíná mít i svůj mezinárodní rozměr v podobě sílící mezinárodní spolupráce a integrace. K této tendenci je třeba přiřadit i demokratickou transformaci v postkomunistických zemích. Na druhé straně se stále více projevuje globalizace, která překonává či ignoruje státní hranice, vyvolává oživení regionálního úsilí a stává se tak historickým kontextem procesu regionalizace.

Diskuse

Aktuální procesy globalizace a regionalizace osvětlují z nového úhlu problém předpokládané třetí demokratické transformace. Je opravdu podmíněna změnou sociálně ekonomických a politických podmínek v zemích rozvojového světa, jak se domnívá R. A. Dahl? Ve světle aktuálních vývojových tendencí se zdá, že daleko větší překážkou třetí demokratické transformace se může stát pokračující globalizace, která podstatnou měrou zasahuje do kompetencí, ba i suverenity národních států, narušuje institucionální vazby a procesy legitimizace politického rozhodování.

V této souvislosti představuje zajímavý fenomén šířící se antiglobalizační hnutí, které reaguje na neprůhlednost institucionálních vazeb současného světa a staví do popředí otázku legitimacy politického rozhodování v globálním měřítku. Do jisté míry analogická situace se vytvořila v 19. století, než začala zastupitelská demokracie dostávat pevnější obrysy. Vzestup anarchistického terorismu následovaný rozmachem tzv. anarchosyndikalismu tehdy signalizoval, že politická moc ztrácí legitimitu. Dnes je to antiglobalizační hnutí, jež signalizuje otřesenou legitimitu politického procesu v měnících se podmínkách světa, který se díky novým technickým možnostem závratnou rychlostí vnitřně propojuje.

Spolu s tím se vznáší veliký otazník i nad moderním národním státem jako svrchovaným sebeurčujícím politickým společenstvím, jež je nadáno neohraničenou a nedělitelnou mocí tvořit obecné zákony a rozhodovat v extrémních situacích. Stát v podmínkách globalizace se jakoby začíná "rozpouštět"; čtené své kompetence i část své suverenity je nucen předávat "nahoru", na úroveň nadnárodní či nadstátní, další rozhodovací kompetence musí předávat také směrem dolů, na úroveň regionální či lokální.

Pro regiony může být globalizace podobnou hrozbou jako pro národní státy, ale současně jim přináší i nebývalé příležitosti, otvírá široký prostor iniciativě založené na místních zájmech a regionálních podmínkách. Regionalizace umožňovaná či podněcovaná globalizací tak odkrývá zcela nové možnosti jak z hlediska artikulace a zprostředkování zájmů v politickém procesu, tak i z hlediska legitimizace politického rozhodování.

Nabízí se otázka, zda v této souvislosti nevzniká půda pro novou institucionální podobu demokratického procesu. Šlo by v něm o zajištění místní konkurenceschopnosti, udržitelného rozvoje, společenské integrace a participace, ale i o demokratičtější účast občanů v rozhodovacím procesu, o hledání nových způsobů kolektivní činnosti a solidarity. Pokud by k takovému vývoji opravdu došlo, dalo by se hovořit o nové kvalitě demokratického procesu. To by pak byl daleko přesvědčivější argument pro definici třetí demokratické transformace než neurčité rozšíření již existující zastupitelské demokracie do většího počtu států a na nadnárodní úroveň.

Závěry

Vztah mezi procesem regionalizace a demokratickou transformací na první pohled nepředstavuje žádný problém, a to ani v rovině politické teorie, ani v rovině politické praxe. Zavádění zastupitelské demokracie mělo od samého počátku také regionální rozměr. Demokratický systém se musel vyrovnávat s projevy teritoriálního napětí mezi centrem a periferií, se vznikem a prohlubováním regionálních rozdílů, musel hledat vhodné nástroje

regionální politiky. V posledních letech 20. století se právě regionální rozvoj stal velkým tématem transformačního diskurzu. Zdá se, že prohlubování demokracie otvírá prostor pro regionální rozvoj a že na druhé straně regionalizace usnadňuje demokratický proces na subnacionálních úrovních politického rozhodování, takže jde o souběžné procesy, které se navzájem podporují.

Jestliže však vezmeme v úvahu institucionální stránku problému, ukáže se, že oba zkoumané procesy – demokratická transformace a regionalizace – jsou zasazeny do rozdílných kontextů historického vývoje. Demokratický proces je institucionálně spjat s centralizovaným národním státem, který sice dokáže rozvíjet regionální politiku, ale současně ji limituje, neboť musí sledovat cíle definované na národní úrovni. Regionální rozvoj však již není výhradně závislý na institucích a politice národního státu, stále více se mu nabízejí prostředky, jež jsou spojeny s globalizací. Jejich využitím může regionální rozvoj mnohem důsledněji sledovat autentické místní zájmy, je to však spojeno s rizikem konfliktu s národními zájmy a s politikou národního státu. Na druhé straně se ovšem v oživení regionálního rozvoje nabízí příležitost překonat úskalí artikulace a zprostředkování zájmů, posílit legitimitu politického rozhodování a znovu přiblížit demokratický proces k občanovi.

Literatura

Bauman, Z. Globalizace. Praha, Mladá fronta 1999.

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

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