

Konsolidace politického systému ČR

Konsolidace politického systému ČR	2
Karel Vodička	2
1. Konsolidace a její rizika	2
1.1 K pojmu a fázím demokratické konsolidace	2
1.2 Cesta minovým polem: rizika konsolidace	4
1.3 Společné trendy ve středu Evropy	5
1.4 Transformační výhody ČR, Slovinska, Polska a Maďarska	8
2. Je proces demokratické konsolidace v České republice nezvratný?.....	10
2.1 Konstituční konsolidace	11
2.2 Reprezentativní konsolidace	12
2.3 Konsolidace chování	13
2.4 Konsolidace občanské společnosti	13
3. Facit.....	13
<i>Summary.....</i>	<i>15</i>
<i>Literatura.....</i>	<i>16</i>

Konsolidace politického systému ČR

Karel Vodička

1. Konsolidace a její rizika

1.1 K pojmu a fázím demokratické konsolidace

Konsolidací se v tranzitologii rozumí třetí a poslední fáze přechodu od diktatury k demokracii. Je to fáze, ve které se upevňují a stabilizují instituce a zvyšuje se přijímání těchto demokratických institucí ze strany obyvatelstva a politických elit (Rüb 1996: 111; Rüb 1996b: 37; Merkel 1996: 80-81). Teprve tehdy, kdy všechny relevantní skupiny akceptují (a respektují) nová pravidla hry, lze mluvit o ukončeném procesu konsolidace (Beyme 1996: 146). Pojem demokratické konsolidace, stejně jako mnoho dalších politologických pojmů, není ovšem v literatuře o transformaci jednoznačně definován. Minimalistická kritéria (Przeworski 1991: 26) jsou doplněna náročnějšími (Gunther, Diamandouros, Puhle 1995: 168). Maximalistický, čtyřdimenzionální pojem konsolidace zavádí německý politolog Merkel (1999: 145). Jeho model je přesvědčivý a dá se dobře operacionalizovat. Merkel rozlišuje čtyři úrovně konsolidace, jak jsou znázorněny v následující tabulce .

Čtyři úrovně konsolidace

<p>Konstituční konsolidace</p> <p>Ústava, volební zákon, ústavní orgány, akceptace aktéry</p>
<p>Reprezentativní konsolidace</p> <p>Politické strany, zájmové svazy, komory, občanská sdružení</p>
<p>Konsolidace chování</p> <p>Neformální političtí aktéři</p>

<p style="text-align: center;">Konsolidace občanské společnosti Politická kultura, občanská společnost</p>

V procesu konsolidace působí i vnější vlivy:

- hospodářský kontext (zapojení do světového trhu, pozitivní/negativní hospodářský vývoj, struktura a konkurenceschopnost národního hospodářství);
- mezinárodní kontext (exogenní politické vlivy, např. snahy o vstup do EU, vojenské vlivy, např. okupace země či členství v mezinárodních organizacích jako NATO);
- konflikty ve společnosti (etnické konflikty, chudoba, sociální disparity, extrémní skupiny, potenciál násilí);
- regionální kontext (vliv sousedních států – jsou sousední státy konsolidované či nikoli, jsou zaručeny státní hranice, funguje hospodářská a politická spolupráce).

Podívejme se nyní na jednotlivé úrovně konsolidace podrobněji:

První úroveň: konstituční konsolidace

Konstituční konsolidace se vztahuje k centrálním politickým institucím. K tomu patří zejména prezident, vláda, parlament a soudní systém. Ke konstituční konsolidaci je nutno počítat i nastolení a akceptaci určitého volebního systému. Volební zákony sice zpravidla nejsou přijímány ve formě ústavního zákona, ale mají mimořádnou důležitost pro stabilitu či nestabilitu politického režimu. Vzhledem k jejich faktickému významu v procesu rozdělování šancí politické reprezentace mají volební zákony podobnou důležitost pro konsolidaci jako upevnění vlastního ústavního systému. Konstituční konsolidace bývá zpravidla ukončena nejdříve. Pokud tomu tak je, působí konsolidované instituce jako normativní rámec na další úrovni. To znamená, že ústavní orgány přispívají podstatně k regulaci konfliktů, což umožňuje a podmiňuje další proces konsolidace na následujících úrovních.

Druhá úroveň: reprezentativní konsolidace

Reprezentativní konsolidací je míněna teritoriální a funkcionální reprezentace zájmů. Především se zde jedná o konsolidaci stranického systému a upevnění ostatních intermediárních struktur, zejména zájmových skupin.

Třetí úroveň: konsolidace chování neformálních politických aktérů

Neformálními politickými aktéry se myslí zejména armáda, velcí (zejména pozemkoví) vlastníci, finanční kapitál, podnikatelé, radikální hnutí a skupiny. Úspěchy konsolidace na první a druhé úrovni mají podstatný význam pro to, zda se tyto neformální političtí aktéři rozhodnou sledovat své zájmy v rámci demokratických norem a institucí, či mimo ně. Pokud jsou tyto tři úrovně konsolidovány, působí to pozitivně na posílení občanské společnosti. To je čtvrtá úroveň konsolidace.

Čtvrtá úroveň: konsolidace občanské společnosti

Čtvrtá úroveň uzavírá konsolidaci demokratického politického systému tím, že se vytvoří kultura občanské společnosti, která slouží jako fundament demokracie. Konsolidace občanské společnosti může trvat desetiletí a zpravidla bývá zdárně zpečetěna až generační výměnou. O tom svědčí výsledky výzkumu politické kultury v zemích, které se demokratizovaly ve druhé vlně demokratizace po Druhé světové válce (Itálie, Spolková republika Německo, Rakousko a Japonsko). Konsolidovaná občanská společnost imunizuje výše uvedenou první až třetí úroveň konsolidace v případě, pokud je jejich stabilita ohrožena vnějšími krizemi. Teprve tehdy, kdy všechny úrovně jsou konsolidovány, lze mluvit o demokracii, která je odolná vůči krizím.

1.2 Cesta minovým polem: rizika konsolidace

Konsolidace politického systému při přechodu od diktatury k demokracii v sobě skrývá četná rizika. „*Cesta k demokracii se podobá minovému poli*“ (Przeworski 1991a: 190). Na počátku transformace je velmi nejisté, zda ta která země svého cíle – stabilní demokracie – dosáhne. V řadě zemí uvízne přechod k demokracii někde uprostřed cesty, v některých zemích je znovu nastolen autoritářský systém.

Značným rizikem pro proces demokratické konsolidace v transformujících se zemích jsou potenciální etnické konflikty. Většina postkomunistických zemí jsou multietnické státy, které se ve srovnání s národnostně homogenními zeměmi obtížněji konsolidují. Etnická homogenita Polska, Maďarska, Slovinska a České republiky vytváří v těchto zemích relativně příznivé předpoklady pro konsolidaci. Naproti tomu pro mladé multinacionální demokracie vyplývá riziko z toho, že nacionalistické elity podněcují etnické konflikty a instrumentalizují je ve svůj prospěch. Mají k tomu dobré výchozí podmínky, neboť v postkomunistických společnostech, poznamenaných zhroucením systému hodnot, je národní identita nejvýraznější a nejstálejší

identitou. Ostatní kolektivní identity jako příslušnost k určité sociální třídě, vrstvě či profesi, ještě nejsou dostatečně zakotveny (Merkel 1999: 381).

Dahl (1971: 111) ukazuje na bázi empirických dat, že 58 % zemí s nízkou subkulturní (etnickou, náboženskou, rasovou....) segmentací, 36 procent se střední a jen 15 procent s výrazným subkulturním pluralismem má charakter polyarchie či téměř polyarchie. Zkušenosti Balkánu a Slovenska ukazují, že demokratické instituce a postupy, zejména volby, mohou být v málo vyvinuté občanské společnosti zneužity k zostření etnických konfliktů (Merkel 1999: 380). Vzhledem k tomu, že etnické konflikty se efektivně dají instrumentalizovat k mobilizaci voličů, je pro racionální maximalizaci voličských hlasů výhodné soutěžit o hlasy podél etnických konfliktních linií. Na Slovensku představují etnické konflikty mezi Slováky a Maďary, případně Slováky a Romy, jedno z rizik konsolidačního procesu, neboť jsou – úspěšně – instrumentalizovány populistickými a nacionalistickými politiky k mobilizaci voličů. K moci se tak dostávají strany, které mají přinejmenším částečně antisystémový charakter (Vodička 2002b: 85).

Dalším rizikem procesu konsolidace jsou eventuální problémy iredenty, které mohou vzniknout tam, kde nebyl nalezen zásadní, mírový a trvalý konsens o průběhu hranic. Zahraničněpolitické konflikty kvůli sporným územním nárokům mohou proces konsolidace podvázat či zastavit (Merkel 1999: 381).

Proces demokratické konsolidace může též ohrozit výrazná polarizace společnosti a existence antisystémové strany. Snadněji se konsolidují stranické systémy, ve kterých je nepatrná ideologická distance mezi relevantními stranami vpravo a vlevo od středu politického spektra a ve kterých neexistuje silná antisystémová strana. V Rusku, Litvě a na Slovensku je demokratická konsolidace ztížena existencí antagonistických resp. antisystémových stran (Beyme 1994: 301; Vodička 2001b: 46).

Rizikem procesu konsolidace mohou být problémy s menšinami. Nové titulární národy odpírají etnickým menšinám plná občanská práva a minoritní skupiny politicky, hospodářsky a sociálně znevýhodňují. To přináší nejen snížení kvality demokracie. Znevýhodněné a eventuálně sociálně vyloučené minority mohou popírat legitimitu státu či jeho společenského zřízení. Tato okolnost může být nebezpečná pro mladé demokracie obzvlášť tehdy, pokud je menšina silná a eventuálně se může opřít o mocné zahraniční spojence (Merkel 1999: 382).

1.3 Společné trendy ve středu Evropy

Všechny postkomunistické středoevropské země se podle měřítek tranzitologie nacházejí ve fázi konsolidace. Proces konsolidace však není zdaleka ukončen. Komparace průběhu tranzice,

resp. procesu konsolidace České republiky, Polska, Maďarska a Slovinska vždy znovu ukazují, že základní trendy vývoje jsou v těchto zemích společné. Podobné vývojové tendence je možno pozorovat i v nových spolkových zemích na území bývalé NDR (Vodička 2001: 43). Řadu těchto tendencí lze pozorovat též na Slovensku, zároveň se však SR v některých trendech podstatně odlišuje. Proces politické konsolidace na Slovensku v sobě obsahuje většinu faktorů, které se v tranzitologii – jak uvedeno v předcházející subkapitole – pokládají za rizika konsolidace. Slovenské politické elity jsou silně polarizovány a společnost je rozštěpena do dvou politických táborů (zastánci versus odpůrci demokratického vývoje a tržního hospodářství). Etnické konflikty jsou vyhrocené. Populistické politické strany je pomocí nacionalistických mobilizačních strategií podněcují a instrumentalizují k posilování politického vlivu. Slovenská veřejnost má obavy z maďarské iredenty. Politická strana, která nese některé antisystémové prvky¹, Hnutí za demokratické Slovensko (HZDS), dosahuje v průzkumech veřejného mínění stabilně nejvyšších voličských preferencí.

Česká republika je stejně jako Polsko, Maďarsko a Slovinsko považována za zemi, kde demokratická konsolidace již značně pokročila. Nelze však dosud zcela vyloučit zvrácení tohoto vývoje (Weidenfeld 2001: 65; Beichelt 2001: 311). Panuje shoda, že perspektiva vstupu do Evropské unie a vyjednávání o vstupu do EU v kandidátských zemích první vlny proces konsolidace podporují. V průběhu doby roste akceptace zásad právního státu, demokratických principů i postupů jak politickými elitami, tak občany. Zároveň jsou v této oblasti znát ještě určité deficity, zejména ve sféře zprostředkování zájmů a politické participace. Pozitivně je možno hodnotit, že ve střední Evropě je značný význam přisuzován ústavě. Jak občané České republiky, tak občané Polska a Maďarska zastávají ve více než 80 procentech názor, že ústava je základem společnosti (Ismayr 2002: 61). Ve všech uvedených zemích se konaly opakované demokratické volby a v jejich důsledku došlo k předání moci, v některých z nich vícekrát. I to je důležité znamení pro to, že nové demokracie ve střední Evropě se dále konsolidují.

Ve všech uvedených zemích se vytvořily demokratické instituce. Tyto instituce jsou relativně stabilní. Podle ústavního textu vznikly všude ve středovýchodní Evropě právní státy a pluralistické demokracie. Ústava České republiky, stejně jako ústava Polska či Maďarska,

¹ Za antisystémovou je považována strana stojící ve fundamentální opozici vůči existujícímu politickému režimu, která odmítá strukturu, pravidla hry a normativní základy existujícího politického režimu a která proti němu aktivně vystupuje (Schmidt, Manfred G. 1995: Wörterbuch für Politik, Stuttgart, str. 45; srov. též Merkel, Wolfgang, 1999: Systemtransformation, Opladen, str. 158 a násl.). Hnutí za demokratické Slovensko porušovalo jako vládnoucí strana opakovaně demokratické principy i platné ústavní právo a nerespektovalo rozhodnutí Ústavního soudu; vláda HZDS používala kriminálních praktik k zastrašení politických odpůrců; jako strana opoziční se HZDS na podzim 2000 pokusilo za pomoci referenda zvrátit výsledky voleb. HZDS naplňuje některé – nikoli však všechny - znaky antisystémové strany.

výslovně uznává princip suverenity lidu a zdůrazňuje principy právního státu. Všechny uvedené země zakotvily ve svých ústavách lidská práva a ta jsou v zásadě respektována. To je diametrální rozdíl od stavu před revolucí. Soudní a správní systém střeoevropských transformačních zemí však není ještě dostatečně efektivní k tomu, aby standardy lidských práv dosáhly úrovně předpokládané v ústavách. Katalogy základních lidských práv neobsahují pouze klasické svobody a práva politické participace, nýbrž i sociální práva. Ústava České republiky formuluje sociální práva poněkud příliš široce.

Ústava České republiky, stejně jako ústavy ostatních postkomunistických zemí střední Evropy, etabluje parlamentární systém (tím se střeoevropské státy liší od zemí dále na Východ, Ruska, Ukrajiny, Běloruska, kde vznikly poloprezidentské systémy). V parlamentních systémech střední Evropy však nemá prezident pouze reprezentativní funkci, nýbrž mu zůstávají určité rozhodující kompetence, například právo veta v zákonodárném procesu a kompetence v určitých krizových situacích. Česká republika se od ostatních postkomunistických zemí střední Evropy liší tím, že její reprezentativní systém na celostátní úrovni není doplněn instrumenty přímé demokracie; Ústava České republiky neupravuje institut celostátního referenda.

V České republice, stejně jako v Polsku či Maďarsku je systémově i prakticky zajištěna nezávislost soudců. Ve všech těchto zemích jsou zřízeny zvláštní ústavní soudy, podobně jako v Rakousku a Spolkové republice, na jejichž zkušenost navazují. Česká republika zřízením Ústavního soudu navázala též na ústavní tradici První republiky. Ústavní soudy v České republice, Polsku i Maďarsku hrají důležitou roli při prosazování principů právního státu a dělby moci. Ve všech uvedených zemích se však ukazují značné nedostatky obecného soudnictví z hlediska účinnosti soudního systému a z hlediska právní jistoty. Tyto nedostatky jsou způsobeny jak přechodem na nový právní systém, který se dynamicky vyvíjí, tak nedostatkem vhodného a zkušeného personálu. Toto ostatně platí pro všechny postkomunistické země, přičemž tento problém je tím větší, čím nižší je stupeň konsolidace v dané zemi. Velké problémy mají transformující se země střední Evropy s implementací zákonů, které se rychle mění. To souvisí též s budováním politicky neutrálního, kvalifikovaného a profesionálního státního aparátu, které se ukazuje ve všech zemích středovýchodní Evropy jako svízelná záležitost (Ismayer 2002: 62).

Vznik konsolidované občanské společnosti se ukazuje ve všech zemích středovýchodní Evropy jako dlouhodobý proces, který není nezvratný. I v těch zemích, kde institucionální konsolidace probíhá poměrně úspěšně, zůstává hlavním problémem transformace a konsolidace postupná změna stereotypů myšlení a chování. Je nutné zdůraznit, že právě

změny mentality jsou nejtěžším úkolem transformace, jehož vyřešení má dlouhodobý charakter a pravidla k němu dochází až s generační výměnou. Obyvatelstvo transformujících se zemí se musí změnit z komunistických poddaných v samostatně myslící a jednající občany, kteří jsou ochotni se podílet na věcech veřejných. Jak v České republice, tak v Polsku či Maďarsku se postupně snižuje volební účast, v posledních volbách se pohybovala většinou kolem 60 procent (Ismayr 2002: 62). V tendenci je organizační zakotvení politických stran ve společnosti mělké a počet jejích členů skromný. Politické angažmá stran ve společnosti je spíše nízké. Podobně to platí pro participaci občanů ve spolcích, svazech a občanských iniciativách. Jak v České republice, tak v Polsku i Maďarsku je ochota občanů participovat na společenském dění poměrně nízká. Na druhé straně je možno konstatovat, že v České republice, Polsku a Maďarsku neexistují silná antidemokratická protestní hnutí, která by mohla iniciovat státní převrat (Ismayr 2002: 62).

Společné jsou středoevropským postkomunistickým zemím i některé demokratické deficity. Akceptace nového demokratického systému veřejností je relativně nízká. To lze přičíst zejména hlubokým změnám v profesním i soukromém životě většiny občanů, rostoucím příjmovým rozdílům a sociálním disparitám. Zejména v nových spolkových zemích Německa je míra souhlasu s demokratickým režimem extrémně nízká. Jen 31 procent občanů odpovědělo kladně na otázku „Myslíte, že demokracie je nejlepší forma státu?“ (Vodička 2001: 43). Pravidla hry nejsou politickými aktéry čato dostatečně respektována. Vždy znovu je možno pozorovat snahy – typické pro transformační země -, že političtí aktéři zkoušejí mocenské konstelace, které jsou pro ně příznivé, zneužít a změnit pravidla hry ve svůj prospěch (Vodička 2001: 44). Všechny postkomunistické země střední Evropy se vyznačují vysokou mírou korupce, která podvazuje hospodářský vývoj a snižuje akceptaci demokratického režimu. Míra korupce se směrem na Východ a na Jih dále zvyšuje (www.globalcorruptionreport.org).

1.4 Transformační výhody ČR, Slovinska, Polska a Maďarska

Demokratický vývoj, který v těchto zemích probíhá, zatím nelze dle měřítek tranzitologie považovat za nezvratný. Pravděpodobnost, že znovu převládnu autoritářské tendence a že v uvedených transformačních zemích dojde k nastolení nové diktatury, je však extrémně nízká. Dosud poměrně úspěšný postup konsolidace v České republice, Slovinsku, Polsku a Maďarsku se odlišuje od vývoje postkomunistických zemí dále na Východ a Jih bývalého východního bloku. Tento v pozitivním smyslu odlišný vývoj má určité příčiny, na kterých se tranzitologie v zásadě shoduje.

Homogenní národnostní složení

Česká republika, Slovinsko, Maďarsko a Polsko jsou národnostně více méně homogenními státy. To lze říci ještě o Slovinsku. Všechny ostatní postkomunistické země východní Evropy jsou etnicky smíšené. Politické elity v národnostně homogenních zemích neměly možnost používat nacionalismus namířený proti menšinám v zemi k mobilizaci voličů. V důsledku toho měl menší šanci se etablovat autoritářský systém, legitimovaný nacionalistickou ideologií. Výše uvedené však neznamená, že Česká republika, Polsko a Maďarsko jsou prosty nacionalismu. V těchto zemích se však nacionalismus orientuje spíše na domnělého „vnějšího nepřítele“. Tím se nacionalismus nedostal do samého centra politického procesu. Etnická homogenita země přirozeně není sama o sobě zárukou úspěšného přechodu k demokracii a tržnímu hospodářství. Je však příznivým faktorem, určitou výhodou v procesu konsolidace (Merkel 1999: 381; Lang 2001: 15).

Geografická blízkost k Evropské unii

Geopolitickou výhodou středoevropských zemí je jejich blízkost k Evropské unii. Tím mají lepší šance na budování hospodářských kontaktů k etablovaným tržním hospodářstvím a k čilé obchodní výměně s Evropskou unií. Minimální vzdálenost od trhů západní Evropy usnadňuje dynamické zvyšování rozsahu exportu a importu z technologicky vyspělých zemí, což napomáhá stabilizaci hospodářského rozvoje a importu špičkových technologií. To se netýká pouze technických dovedností, nýbrž též *know how* v oblasti marketingu a podnikání, stejně jako hospodářské a měnové politiky vůbec. Čilé kontakty obyvatelstva České republiky, Polska a Maďarska s obyvatelstvem v Evropské unii na poli kulturním, hospodářském a vědeckém podporují změnu mentality a způsobů chování. Dochází k importu vzorců chování a institucí (Lang 2001: 15).

Omezená síla antisystémových stran

V řadě transformačních zemí existují mocné nástupnické organizace bývalých komunistických stran, které používají autoritářské a etnonacionalistické strategie k mobilizaci voličů. V zemích jižní Evropy a Společenství nezávislých států mutovaly tyto strany často v nacionálně a sociálně populistická hnutí. Postkomunistické strany, které vznikly v Polsku, Maďarsku a Slovinsku, převzaly politiku svých reformních křídel, prohloubily ji a poměrně důsledně v ní pokračovaly. Postupně se transformovaly na strany sociálnědemokratického charakteru. Již v polovině 90. let byly sociálnědemokratické či socialistické strany, které

vznikly z bývalých komunistických stran, mezinárodně začleněny do sociálně-demokratického hnutí. Po krátké fázi absolutní defenzívy se postkomunistickým stranám v Polsku, Maďarsku a Slovinsku podařilo programově i personálně obrodit a organizačně konsolidovat. Vznikly koherentní a disciplinované subjekty, které vzhledem k přibývajícím nespokojenosti ve společnosti mohly očekávat rostoucí počet příznivců (Lang 2001: 16).

Zcela odlišný v tomto ohledu byl vývoj v České republice. KSČ, jejíž vedení se etablovalo po porážce „Pražského jara“ jako brežněvovská protireformní síla, jako místodržící okupační moci, zůstala západní výspou ortodoxního komunismu až do konce 80. let. Nevzniklo v ní silné reformní křídlo jako v Polsku či Maďarsku. Po „sametové revoluci“ ztroskotaly všechny opakované pokusy některých skupin uvnitř KSČM stranu reformovat v demokratickou levice. KSČM zůstala stranou s antisystémovými rysy a jedinou silnou nekomunistickou skupinou v prostoru mezi Francií a Ukrajinou. Přesto zatím KSČM neměla možnost ovlivnit zásadním způsobem proces transformace v České republice. Komunistická strana je většinou obyvatelstva odmítána a elitami demokratických politických stran – alespoň dosud - politicky izolována. Fiala, Holzer, Mareš, Pšeja (1999: 303) konstatují na základě rozsáhlé analýzy, že českým komunistům zbývá jen pozice relevantní síly s nulovým nebo velmi slabým koaličním potenciálem na levém okraji stranicko-politického spektra, přičemž nejvyšších volebních zisků mohou dosahovat tehdy, když budou sociální demokraté vládní stranou a KSČM bude moci sehrávat roli „levicové“ opozice. Volby 2002 potvrdily tuto tezi – pravděpodobně přešla část nespokojených voličů od vládní ČSSD ke KSČM.

Úlohu demokratické levice, kterou v Polsku a Maďarsku plní postkomunistické strany, převzala v České republice autentická sociální demokracie. Česká sociální demokracie získala své příznivce zejména z těch společenských skupin, které byly nespokojeny s vývojem po listopadu 1989. Sociálnědemokratická vláda, která vznikla po volbách 1998, pokračovala (stejně jako v Polsku a Maďarsku) nejen v demokratických ale i v tržních reformách.

2. Je proces demokratické konsolidace v České republice nezvratný?

Původně - v době „sametové revoluce“ - značně rozšířená představa, že po svržení komunistické diktatury se Československo bude rychle a bezproblémově transformovat v hluboce demokratickou a hospodářsky prosperující zemi, se ukázala jako lichá. Revoluční euforie byla vystřídána hlubokou společenskou depresí. Nejen v Československu, ale i v ostatních postkomunistických zemích se ukázal přechod od komunismu k demokracii a tržnímu hospodářství jako dlouhý, namáhavý a bolestný proces s nejistým výsledkem.

Po kolapsu komunistického režimu je třeba na jeho troskách budovat nový politický, hospodářský a právní systém. Nutnost budovat všechny systémy zároveň je gordickým uzlem transformace. Politický, hospodářský a právní systém je - každý z nich - nedokonalý, neefektivní, respektive deformovaný. Navzájem se mezi sebou negativně ovlivňují. Špatně fungující právní systém (včetně státní správy a soudnictví) brzdí dynamiku hospodářského vývoje. Hospodářská stagnace je jednou z příčin nespokojenosti obyvatelstva a limituje možnosti sociálních dávek, které by ztlumily negativní důsledky přechodu na tržní hospodářství. To vede k určité radikalizaci obyvatelstva a s tím související polarizaci politické scény. Nedostatečně fungující hospodářský systém tedy brzdí konsolidaci politického systému a naopak. Kruh se uzavírá.

V následujícím bude zkoumána úroveň konsolidace České republiky na jednotlivých (vpředu definovaných) úrovních konsolidace.

2.1 Konstituční konsolidace

Konstituční konsolidací se myslí zejména nastolení určitých institucionálních pravidel a postupů. Patří sem v první řadě etablování hlavních ústavních institucí, zejména prezidenta, parlamentu, vlády a soudního systému. K institucionální konsolidaci patří též přijetí volebního zákona. Konstituční, respektive institucionální konsolidace je v České republice v pokročilém stádiu. Ústavní mechanismy se vcelku osvědčují. Ústavní pořádek České republiky se svými principy svrchovanosti lidu, demokracie, dělby moci, ochrany menšin před tyraníí většiny, lidskými právy a dalšími principy přináší pravidla, která návrat diktatury značně ztěžují. Ústava, která již prokázala svou životaschopnost (Filip 1999: 15), zavádí určité hodnoty. Trvajícím úkolem orgánů veřejné moci je přenášet tyto hodnoty a principy do politického procesu, ve kterých se budou moci prověřit a osvědčit (Filip 1999: 24).

Systém dělby moci funguje a základní ústavní principy se postupně uvádějí do politické praxe. Rozhodnutí Ústavního soudu političtí aktéři respektují. Dichotomie ústavního textu a ústavní skutečnosti má tendenci se zmenšovat. Po dlouhé pomlce v první polovině devadesátých let byl v roce 1996 konečně zřízen Senát, zakotvený v ústavě. Zřízením samosprávných krajů a volbami do krajských orgánů v roce 2000 let byl vdechnut život další (dosud spící) ústavní instituci; tím vznikla vertikální dělba moci mezi centrem státu a regionálními samosprávnými orgány.

Parlamentní volby do Poslanecké sněmovny a Senátu probíhají korektně a poměrný volební systém, kritizovaný některými stranami, se v zásadě osvědčuje. Zatím každé volby umožnily

vznik koaliční vlády - 1998: tichá skrytá koalice - a zatím žádné vládě Parlament nevyslovil nedůvěru. Problémem obtížného nalézání ústavní většiny podporující vládu je spíše relativně silné zastoupení stran (vnímaných jako antisystémové) v parlamentu, se kterými ostatní nechtějí spolupracovat. Vzhledem k tomu, že tyto strany jsou v politické izolaci, je výrazně snadnější utváření opoziční většiny, ke které se tyto strany vždy přidají, než nalézání vládní většiny.

Proces institucionální konsolidace ovšem dosud není ukončen. Ústava má řadu nedostatků, které je nutno – při zachování jejích principů a hodnot - postupně odstranit (Filip 1999: 15.) Hlavně však ne všichni aktéři daný institucionální systém dostatečně respektují. To ukázaly například pokusy tiché koalice ČSSD/ODS změnit volební systém v rozporu s Ústavou. Jak Klíma přesvědčivě ukazuje, byl volební mechanismus, zavedený zákonem č. 204/2000 Sb. o volbách do Parlamentu ČR, nastaven v části týkající se Poslanecké sněmovny zcela proti duchu poměrného zastoupení. Bylo to způsobeno unikátním navrstvením prakticky všech dostupných většintvorných prvků do původní formy poměrného zastoupení. Forma zůstala, obsah byl vyprázdněn (Klíma 2001: 148). K ukončené institucionální konsolidaci patří i respektování pravidel hry všemi relevantními skupinami (Beyme 1996: 146). Lze ale konstatovat, že ústava a její principy a vůbec právní řád jsou v České republice v tendenci respektovány více, než tomu bylo na začátku transformace.

2.2 Reprezentativní konsolidace

Co se týče konsolidace systému reprezentace zájmů, i v této úrovni je zřetelný posun od chaosu na začátku transformace k určitému řádu. Podle Brokla (1997: 97) systém politických stran v ČR rychle dozrával. Systém politických stran se stabilizuje v tom smyslu, že identifikace voličů s určitými stranami se upevňují a počet stran zastoupených v Parlamentu se snižuje. Výkyvy voličských preferencí jsou zatím vyšší, než je v konsolidovaných systémech obvyklé, avšak méně nevypočitatelné, než je tomu ve většině ostatních postkomunistických zemích.

Též ostatní zprostředkující instituce, jako odbory, profesionální a zájmové svazy či občanská sdružení, postupně nacházejí své místo a plní předpokládané funkce v reprezentaci zájmů, což přispívá k vytváření občanské společnosti a - z hlediska procesu tranzice – ke konsolidaci systému reprezentace zájmů.

2.3 Konsolidace chování

Třetí úroveň konsolidace je chování neformálních politických aktérů, tedy armády, velkých vlastníků, finančního kapitálu, podnikatelů a dalších skupin (Merkel 1999: 145). Kardinální otázkou je, zda uvedení aktéři uspokojují své zájmy v rámci politického systému či mimo něj. Co se týče armády, ta je v české tradici loajální k panujícímu systému, nemá ambice být rozhodujícím politickým faktorem. Chování finančního kapitálu bylo poznamenáno snahami vedoucích manažerů finančních skupin převést majetek bank a investičních společností do soukromých rukou. Podnikatelská sféra se též vyznačuje sklonem uspokojovat své zájmy mimo institucionální strukturu státu.

Mimořádně nízká efektivita správního a soudního systému k tomuto chování nepochybně značně přispívá. Výsledkem je snaha podnikatelů domáhat se svých (skutečných či domnělých) nároků pomocí různých vymahačů a prostřednictvím masivní korupce. Tento způsob chování oslabuje legitimitu demokratického zřízení, ale zřejmě zatím nedosahuje takových dimenzí, aby byl systém ve své podstatě ohrožen.

2.4 Konsolidace občanské společnosti

Čtvrtým stupněm je konsolidace občanské společnosti. Merkel (1999: 146) zastává názor na základě výzkumu politické kultury zemí, které se demokratizovaly po Druhé světové válce (SRN, Itálie, Rakousko), že konsolidace občanské společnosti je zpečetěna až generační výměnou. Je nutno vycházet z toho, že též v ČR potrvá konsolidace občanské společnosti po dvě desetiletí. K tomu patří zejména stav politické kultury – demokratické orientace v systému hodnot, názorů a přesvědčení občanů. Dále k tomu patří vytvoření struktur občanské společnosti, intermediárních organizací, které plní funkci artikulace a agregace zájmů a napomáhají vyrovnávání zájmů mezi jednotlivými skupinami společnosti. Tyto intermediární struktury (zejména politické strany, odbory, profesní a zájmové svazy, komory, občanská sdružení, ekologická a jiná hnutí), které jsou spojovacím článkem mezi společnostmi a státem, napomáhají řešení společenských konfliktů a jsou školou demokracie, neboť umožňují každodenní praxí nabýt zkušeností v demokratickém myšlení a chování (Merkel 1999: 167).

3. Facit

Teprve když je proces konsolidace ukončen ve všech čtyřech stupních, je systém podle Merkla (1999: 146) imunní proti krizím a negativním exogenním vlivům. To zatím o politickém systému České republiky tvrdit nelze.

Na druhé straně však politický systém ČR prošel vývojem a vytvořil institucionální struktury, které činí zvrát procesu konsolidace vysoce nepravděpodobným. Transformace ve všech segmentech politického systému značně pokročila a všechny vykazují tendenci k postupné konsolidaci a stabilizaci. Exogenní faktory, vstup do NATO a přičlenění k EU, proces konsolidace podporují.

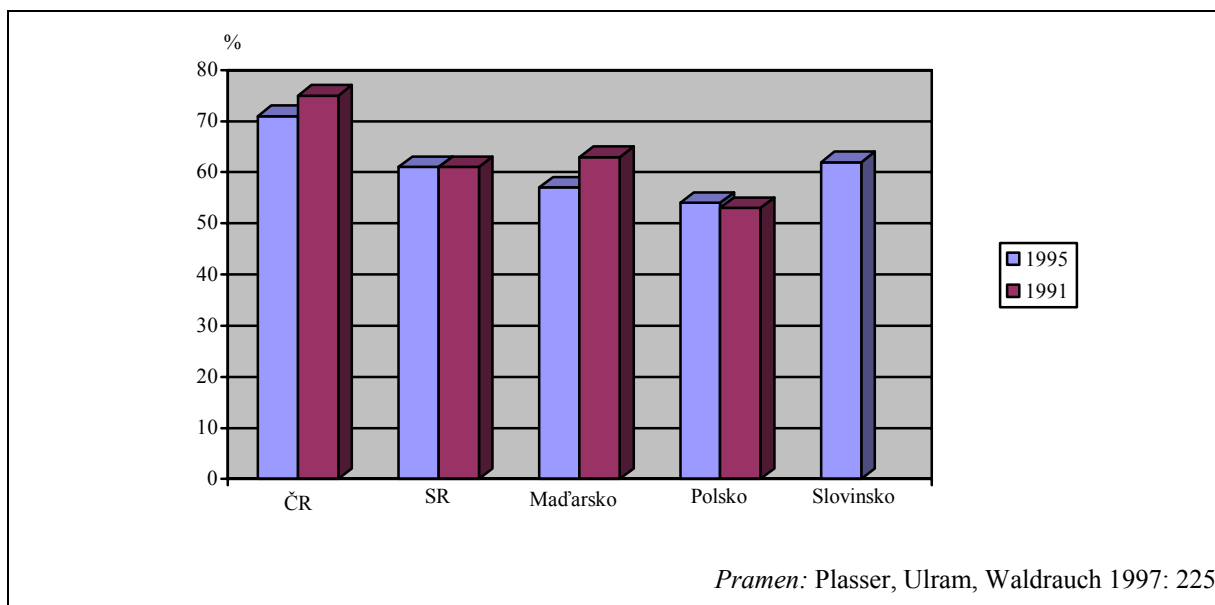
Společnost není nadměrně polarizována, geopolitická blízkost k Evropské unii vytváří příznivé předpoklady k hospodářské výměně, kulturní blízkost k sousedním zemím EU usnadňuje import demokratických vzorců chování, antisystémové strany mají omezený vliv – nejsilnější z nich, KSČM, je natolik politicky izolována, že zatím neměla možnost proces transformace podstatně zbrzdit. Strukturální hospodářské reformy s jejich vysokými sociálními náklady byly v zásadě ukončeny a hospodářský výkon vykazuje uspokojivou dynamiku. Hlavním argumentem pro tezi, že zvrácení procesu konsolidace v ČR je vysoce nepravděpodobné, je zřejmě konstatování, že v globalizovaném světě na počátku 21. století neexistuje pro postindustriální evropskou společnost jiná reálná alternativa než budování pluralitní demokratické společnosti a efektivního tržního hospodářství.

Další výhodou usnadňující průběh konsolidace je skutečnost, že česká politická kultura si přes 50 let politických deformací zachovala jisté zbytky předkomunistických demokratických tradic, nabytých v procesu demokratizace v Rakousku-Uhersku a v první Československé republice. V mezinárodní srovnávací analýze v polovině 90. let bylo 70 procent občanů ČR kvalifikováno jako „přesvědčení demokraté“, což představovalo největší podíl ze zkoumaných střeoevropských zemí (viz graf).

Respondenti reagovali na výpovědi typu „demokracie je v každém případě lepší než diktatura; pro člověka jako já je jedno, zda žije v demokracii či v diktatuře; za určitých okolností může být diktatura lepší než demokracie – a to v kombinaci s přitakáním či odmítnutím systému několika stran. Autoři hodnotí pozitivně, že přes prudké zhoršení ekonomické situace a sociální tvrdosti hospodářské transformace zůstal procentní podíl přesvědčených demokratů v první polovině devadesátých let prakticky nezměněný (Plasser, Ulram, Waldrauch 1997: 226).

Přesvědčení demokraté

(údaje v procentech)



Nelze ovšem vyloučit, že proces tranzice se na dlouho zastaví na nízké úrovni konsolidace. Ta by se mohla projevit nedostatečnou participací - nespokojených - občanů na věcech veřejných, dlouhodobě neefektivní státní správou a soudnictvím, vysokou mírou korupce, propojením organizovaného zločinu s politikou, nízkou schopností státu řídit věci veřejné a prosazovat určitou politiku, dlouhodobě neřešenými sociálními problémy a nízkou úrovní veřejných služeb (bezpečnost, sociální, školství, zdravotnictví). Tato varianta, která není zcela nepravděpodobná, může nastat zejména tehdy, jestliže se občané ČR pod vlivem nacionalistické propagandy části politických elit rozhodnou proti vstupu do EU.

Summary

Developments within the political system of the Czech Republic have created institutional structures that make a reversal of the consolidation process very unlikely. Considerable advances have been made in the transformation of all segments of the political system, all indicating a tendency towards steady consolidation and stabilisation. Exogenous factors, the joining of NATO and accession to the EU, are supporting this consolidation process. Society is not overly polarised, the geopolitical proximity to the European Union is creating favourable conditions for economic interchange, the cultural proximity to the neighbouring EU countries is facilitating the import of democratic models of behaviour, and anti-establishment parties are of only limited influence – the strongest among them, the KSCM, being so politically isolated that it has had no opportunity to slow the transformation process. Structural economic reforms have essentially been completed, albeit at high social cost, and there is a satisfactory dynamic of economic growth. But it is not to be excluded that the transition process may

yet become stalled for some time at a low level of consolidation. This might be manifested in an insufficiency of participation in public affairs by a discontented public, a long-term ineffectuality of the state administration and judiciary, a high level of corruption, an intermingling of organised crime and politics, a diminution of the state's ability to govern, long-term unresolved social problems and low levels of public services (security, social services, education, health). Such an eventuality might arise particularly if the people of the Czech Republic, influenced by the nationalist propaganda of part of the political élite, decide against entering the EU.

Literatura

- Beichelt, T. (2001). *Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen*. Opladen.
- Beyme, von, K. (1994). *Systemwechsel in Osteuropa*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beyme, von, K. (1996). Ansätze zu einer Theorie der Transformation der ex-sozialistischen Länder Osteuropas. In: Merkel, W. (Hrsg.), *Systemwechsel I*. Opladen: Leske+Budrich, s. 141-172.
- Brokl, L. (1997). *Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky*. Praha: SLON.
- Brunner, G. (1993). *Neue Verfassungen in Osteuropa*. In: *Aufbruch im Osten Europas. Chancen für Demokratie und Marktwirtschaft nach dem Zerfall des Kommunismus*. Mnichov, Videň: Carl Hanser Verlag.
- Brunner, G. (1996). *Präsident, Regierung und Parlament. Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative*. In: Luchterhand O. (Hrsg.), *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*, Berlin: Berlin-Verlag, s. 63 - 114.
- Bútorová Z., Gyárfášová O., Velšic, M. (2000). Verejná mienka. In: Kollár, M., Mesežnikov, G. (eds.), *Slovensko 2000. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejnú otázku, s. 281-324.
- Colomer, J. M. (1995). Strategies and Outcomes in Eastern Europe. *Journal of Democracy* (6) 2, s. 74-86.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven, London.
- Dvořáková, V., Kunc, J. (1994). *O přechodech k demokracii*. Praha: SLON.
- Elster, J., (1994). Die Schaffung von Verfassungen: Analyse der allgemeinen Grundlagen. In: Preuß, Ulrich K. (Hrsg.), *Zum Begriff der Verfassung*. Frankfurt am Main, s. 37-57.
- Filip, J. (1999). Obecné poznámky k aktuálnosti změn Ústavy ČR. In: Dančák, B.; Šimíček, V. (eds.), *Aktuálnost změn ústavy ČR*, Brno: Masarykova univerzita, s. 15-31.
- Filip, J. (2000). Volební zákon, nedostatky návrhu a chaotičnost jeho přípravy. *Parlamentní zpravodaj*, 5/2000.
- Glaeßner, G.-J. (1994). *Demokratie nach dem Ende des Kommunismus. Regimewechsel, Transition und Demokratisierung im Postkommunismus*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gunther, R., Diamandouros, N., Puhle, H.-J. /eds./ (1995). *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore.
- Ismayr, W. (2002). Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich. In: Ismayr, W. (Hrsg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*. Opladen: Leske+Budrich, s. 9-67.

- Karl, T., Schmitter, P. 1991: Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe. *International Social Science Journal*, Nr. 128/May, s. 269-284.
- Klíma, M. (2000). Poměrný – „nepoměrný“ volební systém po novelizaci zákona o volbách do Parlamentu ČR. *Politologický časopis*, vol. 7, č. 4/2000, s. 334-361.
- Klíma, M. (2001). *Kvalita demokracie v České republice a volební inženýrství*. Praha: Radix.
- Krivý, V. (2001). Sociológia náboženstva. Hodnotové orientácie a náboženské prejavy slovenskej verejnosti v 90. rokoch. *Sociológia*, ročník 33, č. 1, s. 12-31.
- Lang, K.-O. (2001). Systemtransformation in Ostmitteleuropa: Eine erste Erfolgsbilanz. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 15, s. 13-21.
- Loewenstein, K. (1969). *Verfassungslehre*. Tübingen (2. vyd.).
- Merkel, W. 1996: *Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratien in Ostmitteleuropa*. In: Merkel, W., Sandschneider, E., Segert, D. (eds.): *Systemwechsel 2, Die Institutionalisierung der Demokratie*. Opladen: Leske+Budrich, s. 73-112.
- Merkel, W. (1999). *Systemtransformation*. Opladen: Leske+Budrich.
- Nohlen, D., Kasapovic, M.(1996). *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa*. In: Merkel, W., Sandschneider, E., Segert, D. (eds.), *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, Opladen: Leske+Budrich, s. 213-259.
- Offe, C. (1994). *Der Tunnel am Ende des Lichts*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Olson, D. (1994). The New Parliaments of New Democracies: The Experience of the Federal Assembly of the Czech and Slovak Federal Republic. In: Agh, Attila (ed.), *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*. Budapest.
- O'Donnell, G. Schmitter, P. /eds./ (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore.
- Plasser, F., Ulram, P. A., Waldrauch, H. (1997). *Politischer Kulturwandel in Ost-Mitteleuropa. Theorie und Empirie demokratischer Konsolidierung*. Opladen: Leske+Budrich.
- Potůček, M. (1999). Místo sociálního partnerství ve formování demokracie. *Politologická revue*, ročník V, č. 1, s. 122 – 133.
- Potůček, M. (1997). Těžké znovuzrození: občanský sektor v České republice. *Politologická revue*, ročník III 3, č. 2, s. 35-52.
- Przeworski, A, (1988). Democracy as a contingent Outcome of Conflict. In: Elster, J., Slagstad, R. (eds.), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge, s. 59-80.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europa and Latin America*. Cambridge.
- Przeworski, A. (1991a). Spiel mit Einsatz. Demokratisierungsprozesse in Lateinamerika, Osteuropa und anderswo. *Transit* 3, s. 190-213.
- Rüb, F. (1994). Schach dem Parlament! Über semi-präsidentielle Regierungssysteme in einigen postkommunistischen Gesellschaften. *Leviathan* (22) 2, s. 260-292.
- Rüb, F. W. (1996). Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen. In: Merkel, W. (Hrsg.), *Systemwechsel 1*. Opladen: Leske+Budrich.

- Rüb, F. W. (1996b). Zur Funktion und Bedeutung politischer Institutionen in Systemwechselprozessen. Eine vergleichende Betrachtung. In: Merkel, W., Sandschneider, E., Segert, D. (Hrsg.), *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*. Opladen: Leske+Budrich.
- Stein, E. (2000). *Česko-Slovensko. Konflikt – roztržka – rozpad*. Praha: Akademia.
- Vodička, K. (1993). Koaliční ujednání: rozdělíme stát! Volby '92 a jejich důsledky pro československou státnost. In: Kipke, R., Vodička, K. (eds.), *Rozloučení s Československem*, Praha: Český spisovatel, s. 83-115.
- Vodička, K. (2000a). Slowakische Republik (Teil II). In: Kipke, R., Vodička, K., *Slowakische Republik. Studien zur politischen Entwicklung*, Münster: LIT, s. 70-186.
- Vodička, K. (2000b). K ústavnosti zákona o volbách. Politologické poznámky. *Politologický časopis*, Vol. 7, č. 4, s. 362-372.
- Vodička, K. (2001). Zum Stand der Konsolidierung in EU-Kandidatenländern. In: Moravcová, D., Vodička, K. (eds.), *EU-Osterweiterung. Politische und soziale Annäherung*. Praha: Institut pro středoevropskou kulturu a politiku, s. 43-44.
- Vodička, K. (2001b). Risikofaktoren im Konsolidierungsprozess der Slowakei. In: *Europäische Rundschau*, 29. Jahrgang, Nr. 2001/4, s. 43-52.
- Vodička, K. (2002b). Gefährdete Konsolidierung in der Slowakei. Die Demokratie ist infrage gestellt. *Die politische Meinung*, Nr. 387, Februar, 47. Jahrgang, s. 85-88.
- Weidenfeld, W. /ed./ (2001). *Den Wandel gestalten – Strategien der Transformation*, Band 1. Ergebnisse der internationalen Recherche. Gütersloh.
- Ziemer, K., Matthes C.Y (2002). *Das politische System Polens*. In: Ismayr, W. (Hrsg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*. Opladen: Leske+Budrich, s. 185 – 238.