

Je konsensuální „model“ demokracie nejlepší?

(první část)

MIROSLAV NOVÁK**

Institut politologických studií, Fakulta sociálních věd University Karlovy, Praha

Is There One Best 'Model' of Democracy?

(first part)

Abstract: One element in the choice of a constitutional design or model of democracy is the criterion of efficiency. Different political scientists, however, understand the word 'efficiency' in different ways. The author suggests a distinction between its two main meanings: (1) efficiency-action capacity and (2) effectiveness-socio-economic performance. It is not just socio-economic effectiveness that is important, but also political efficiency-action capacity. Efficiency-action capacity is closely linked with the theory of democracy put forward by Schumpeter and subsequently adopted by the majority of political scientists. Thus efficiency is essential not only for the government (in that it simplifies the operation of power) but also, and even more importantly, for the governed, for the citizens (in that it simplifies the choice and peaceful removal of the rulers, i.e. the executive).

Sociologický časopis, 1998, Vol. 34 (No. 1: 3-21)

„V podstatě jde o to najít vždy formu nejprůměrnější okolností. V názoru na to, co je za daných okolností nejvhodnější, se mohou rozumní lidé rozcházet. Ale dokud se všichni shodují v tom, že žádná forma není vhodná pro všechny situace, zůstává určitá naděje, že najdeme takovou formu autority, která vyhovuje za daných okolností.“ [Dahl 1990: 75]¹

Současná „třetí vlna“ přechodu k demokracii podnítila – nebo aspoň povzbudila – politology k tomu, že intenzivněji než dříve zkoumají, jaká ústavní uspořádání (většinový volební systém nebo poměrné zastoupení, parlamentní nebo prezidentský režim atd.) nebo obecněji jaký model demokracie (např. většinový nebo konsensuální) lze doporučit nově se demokratizujícím zemím [viz např. Lijphart 1991a, 1992a, 1992b, 1994c: 151-152]. J. J. Linz [1990]. a Někteří politologové doporučují parlamentní režim spíše než režim prezidentský, A. Lijphart konsensuální model spíše než většinový model demokracie apod.

*) V *Revue internationale de politique comparée* vyšel roku 1996 francouzsky můj článek [viz Novák 1996], jehož zcela přepracovanou a podstatně doplněnou verzi je tato stať.

**) Veškerou korespondenci posílejte na adresu: Dr. Miroslav Novák, Institut politologických studií, Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy, Ovocný trh 3, 116 36 Praha 1, fax (02) 26 09 21, e-mail novak@s.fsv.cuni.cz

1) Český překlad viz [Dahl 1995a: 69], ale musel jsem ho upravit podle originálu.

Při této volbě ústavního uspořádání nebo modelu demokracie se přihlíží mj. ke kritériu účinnosti (*efficiency* nebo *effectiveness*, franc. *efficience* nebo *efficacité*).² Je ostatně známo, že k významným problémům demokratických systémů patří to, zda a do jaké míry jsou slučitelné s účinností. Slovo účinnost (*efficiency*, *effectiveness*) však politologové a političtí sociologové chápou různě. To je, podle mého názoru, jeden z důvodů, proč v současné době experti nabízejí ve jménu účinnosti značně odlišná ústavní řešení. Cílem této stati je přispět k objasnění dnes aktuálního tématu. Bylo by jistě bláhové věřit, že takové objasnění odstraní názorové rozdíly, mohlo by však přispět k usnadnění volby mezi různými alternativami tím, že omezí nedorozumění a konfúze.

Jak si také ukážeme, pojem účinnosti je úzce spjat s tou teorií demokracie, kterou navrhl Schumpeter ve své proslulé práci [Schumpeter 1962] a kterou po něm v podstatě převzala většina současných politologů.

Účinnost je nejčastěji v politologické literatuře definována jako akceschopnost, schopnost jednat. Vláda účinná v tomto smyslu má volné ruce k provozování své politiky. Účinnost v tomto smyslu je často uváděna do vztahu – nebo dokonce do protikladu – s *reprezentativitou* (zastupováním, *representativeness*).

Jiné chápání termínu účinnost se týká schopnosti zvládat sociálně ekonomické úkoly vlády, jak je pojímá např. většina obyvatelstva. Takto chápaná účinnost (*effectiveness*) je často uváděna do vztahu – nebo dokonce do protikladu – s *legitimitou*.

V literatuře na toto téma se někdy bez povšimnutí přechází snadno z jednoho smyslu účinnosti k druhému. To rozhodně nepřispívá k ujasnění debaty. Mezi těmito dvěma významy slova účinnost není totiž nutný vztah: vláda může mít volné ruce k provádění své politiky, a přitom dosahovat neuspokojivých výsledků, a naopak neakceschopná vláda může dosahovat ekonomických nebo jiných úspěchů.³

Kolektivní účinnost a vliv občanů

Jako by tohle všechno nestačilo, navrhl velký americký teoretik demokracie Robert A. Dahl postavit do protikladu účinnost [*effectiveness*] individuální a kolektivní [Dahl 1970,

²) Ve francouzské literatuře se někdy rozlišuje mezi „*efficacité*“ (*effectiveness*) definované jako schopnost organizace dosáhnout svých cílů a „*efficience*“ (*efficiency*) jako schopnosti dosáhnout je za nejnižší cenu [Urio 1984: 68]. Obvykle se však ve francouzské politologické literatuře obou výrazů užívá jako synonym, což jsem učinil i já ve své francouzské stati [Novák 1996].

³) Tato mnohoznačnost se projevuje ještě víc ve francouzské literatuře, kde se pojmy „*efficience*“ a „*efficacité*“ obvykle užívají jako synonyma, než v literatuře anglosaské, kde se přece jen častěji užívá k označení vládní akceschopnosti termín „*efficiency*“ a k označení schopnosti vlády zvládat socioekonomické a jiné úkoly spíše termín „*effectiveness*“. I v anglosaské literatuře se však obvykle významově vůbec nerozlišuje mezi „*efficient government*“ a „*effective government*“. Kromě toho angličtina má víc podobných výrazů než francouzština (vedle už zmíněných *effectiveness* a *efficiency* také „*efficacy*“, „*efficacity*“, „*effectuality*“ a „*effectualness*“). A to ještě odhlížíme od známého termínu vládnutelnost (*governability*, franc. *gouvernabilité*)! Bylo by nejspíš žádoucí pokusit se zobecnit užívání francouzských termínů *efficience*, *gouvernement efficient* a anglických *efficiency* a *efficient government* výlučně ve významu vládní akceschopnosti, dále pak termínů *efficacité*, *gouvernement efficace* a *effectiveness* a *effective government* výlučně ve smyslu schopnosti vlády zvládat sociálně ekonomické a jiné úkoly. V češtině by bylo asi nejlepší rozlišovat prostě mezi akceschopností (*efficiency*, *efficience*) a účinností (*effectiveness*, *efficacité*).

1990, 1995b: 70-71]. V sociální jednotce, kde platí demokratická pravidla, je vliv jednotlivce na rozhodnutí (jeho „individuální účinnost“) větší, když je počet členů této jednotky malý, zatímco účinnost společenství jako takového (jeho „kolektivní účinnost“) stoupá spolu s rostoucím počtem členů a zvětšujícím se rozsahem jeho pravomocí.

Individuální účinnost závisí tedy od velikosti demokratické jednotky: je větší v „polis“ antického Řecka než v moderních národních státech (*a fortiori* než v nadnárodních jednotkách, jako je dnes Evropská unie). Schopnost ovlivnit rozhodnutí je bohužel opačně úměrná důležitosti rozhodnutí; jinak řečeno – k její kolektivní účinnosti. V současných státech může být taková schopnost ovlivnit rozhodnutí větší v malých státech, zejména pokud se v nich uplatňují prvky přímé nebo polopřímé demokracie (případ Švýcarska). V malé demokratické jednotce může být vliv jednotlivého voliče na výsledky voleb poměrně velký, avšak tak malá jednotka nemůže účinně řešit problémy (resp. o nich rozhodovat), které přesahují její pravomoc; rozsáhlejší jednotka by tu mohla být účinnější. Jak Dahl právem zdůrazňuje, důležité nejsou pouze vlastní výsledky voleb, ale především váha, význam, závažnost jejich důsledků, bez nichž by se vlastně volby nelišily od pouhých výzkumů veřejného mínění [viz Dahl 1970, 1990, 1995b: 71].

Dahl tuto svou tezi v jedné ze svých nových statí [Dahl 1994] rozvíjí a aplikuje ji na jeden současný problém: odpor, na který zvláště v malých zemích, jako je Dánsko, Norsko nebo Švýcarsko naráží Maastrichtská smlouva a vůbec snahy o začlenění do Evropské unie. Nadnárodní, resp. nadstátní instance a rozhodování se dotýkají demokratických zemí v nestejně míře. Obecně platí, že vnitřní rozhodnutí malých demokratických zemí jsou vnějšími (zahraničními) vlivy více omezována, více vynucována než rozhodnutí velkých demokratických zemí, byť by to bylo jen tím, že hospodářství malých zemí více závisí na mezinárodním obchodu a je svou povahou strategicky zranitelnější [viz Kuznets 1963: 16, Triffin 1963: 248]. Jak upozorňuje Dahl [1994: 24], Švýcarsko z tohoto hlediska tvoří výjimku jen zčásti.

V malém národním státě jsou občané schopni účinně ovlivnit rozhodnutí, poměrně velkou měrou se podílejí na vládní politice (to platí obzvláště ve Švýcarsku, kde se výrazně uplatňují prvky přímé nebo polopřímé demokracie: *Landsgemeinde*, lidová iniciativa, referendum). Kdyby tyto malé státy vstoupily do Evropské unie, nezanedbatelná část kompetencí jejich vlád by byla přenesena na nadnárodní celek, který by občané malých zemí mohli ovlivnit daleko menší měrou. Kdyby tyto malé země naopak zůstaly mimo Evropskou unii, rozhodnutí jejich příslušných národních vlád by se stala méně účinnými, poněvadž řada přijímaných rozhodnutí přesahuje pravomoci národních států. Norové by měli v Evropském parlamentě pouze čtyři poslance, avšak rozhodnutí evropských instancí by byla účinnější než rozhodnutí norské vlády [Bělohradský 1994: 5]. Stojíme tak před dilematem mezi účastí (participací) občanů, tj. individuální účinností, a účinností rozhodnutí, tj. kolektivní účinností.

Co si myslet o tomto rozlišování mezi individuální a kolektivní účinností? Dahl sám používá termín „individuální účinnost“ jen velmi zřídka a většinou v této souvislosti mluví o účasti občanů (*Citizen Participation*) nebo o vlivu občana na rozhodování. Vzhledem k tomu, že se zde zabýváme státy, můžeme nechat tento termín stranou. Jak je tomu s kolektivní účinností? Tento výraz neoznačuje účinnost jako takovou, ale je s ní úzce spjat. Za prvé jaká je váha, důležitost rozhodnutí přijatých v demokratické jednotce (jakou může být stát, ale také třeba německý Land, švýcarský kanton nebo také Evropská unie)? Za druhé, jaká je z tohoto hlediska optimální velikost demokratické jednotky?

Nemůžeme přirozeně odpovědět, aniž bychom nevzali v úvahu okolnosti, zejména dobové. Lze např. soudit, že současný a budoucí vývoj bude stále víc vyžadovat, aby se podstatná rozhodnutí přijímala na nadnárodní úrovni.

A jaké stanovisko zaujmout k demokratickému dilematu mezi individuální účinností a kolektivní účinností? V citovaném článku Dahl naznačuje několik cenných orientačních bodů. Poznamenává, že internacionalizace má za následek, že mnohá klíčová rozhodnutí se přijímají mimo země, jichž se týkají, a aniž by se jich občané těchto zemí zúčastnili. Souvisí to jistě mezi jiným se slabostí, nebo dokonce neexistencí demokratických nadnárodních politických institucí. Avšak i kdyby takové nadnárodní demokratické instituce existovaly a dobře fungovaly, možnosti občanské participace by se přesto zmenšovaly.

Podle Dahla je proto třeba posílit demokracii, občanskou participaci, transparentnost (čitelnost) a veřejnou debatu uvnitř země dřív, než důležitá část jejich kompetencí přejde na nadnárodní instituce. Snažit se vyhnout rozsáhlé veřejné národní diskusi by podle něho byla morální i politická chyba. Nadějný je příklad Dánska. Nejprve tam Maastrichtskou smlouvu při národním referendu roku 1992 odmítli. Následovaly pak veřejné diskuse, které spolu s modifikacemi, které zvýšily autonomii Dánska, měly za důsledek, že dánský lid napodruhé řekl Maastrichtu „ano“, a tím pozitivně přispěl demokratickým hodnotám i Evropské unii [Dahl 1994: 34].

Lze si také klást právem otázku, zda bychom tuto Dahlovu úvahu nemohli aplikovat na malé postkomunistické země střední Evropy, jako je Maďarsko nebo Česká republika. Vstup do Evropské unie tam bude opravdu na pořadu dne až v době, kdy počáteční nadšení pro „návrat do Evropy“ bude do značné míry vystřídáno strážlivějším pohledem na evropskou integraci, která bude sice rovněž pro tyto země převážně pozitivní (a z dlouhodobější perspektivy i nevyhnutelná), ale neobejde se bez některých bolestných dopadů.

Demokratická politika a ekonomická prosperita

Z důvodů, které se brzy vyjasní, se tato stať soustředí především na první význam slova účinnost, tj. ve smyslu akceschopnosti, tak jak se s ním setkáme např. u politologů, jako jsou Raymond Aron [1965, 1960], Maurice Duverger [1982, 1988a], Gary Cox [1987] nebo Matthew Soberg Shugart a John M. Carey [Shugart a Carey 1992]. Nejprve však k druhému významu účinnosti, tj. ve smyslu socioekonomických výsledků.

Většina ekonomicky vyspělých zemí jsou už dávno demokratické a většina stabilních demokracií jsou ekonomicky pokročilé. Přesto si lze klást otázku, zda skutečně existuje vztah mezi ekonomickými úspěchy a demokratickou politikou. A i kdybychom mohli odpovědět „ano“, zbývalo by nám zjistit, zda demokracie je – přinejmenším zčásti – důsledkem ekonomické prosperity, anebo zda naopak demokracie je systémem, který má nejlepší ekonomické výsledky. V odborné literatuře se setkáme na tyto otázky s nejrozmanitějšími odpověďmi. Dodnes asi platí moudrý závěr velkého klasika politické vědy, lorda Jamese Bryce: „Demokracie zklamala prorockví i svých přátel, i nepřátel. Přecenili-li optimisté její mravní působení, nedocenili pesimisté zase její praktické vhodnosti.“ [Bryce 1924, II: 562; Bryce 1927: 579].

Od známé průkopnické stati nedávno zesnulého D. Rustowa [1970: 352] se dnes stále víc a víc uvádí v pochybnost samotná myšlenka „předběžných podmínek demokracie“ [viz např. Karl 1990: 19]. Je jistě pravda, že Lipset – následovaný v tom řadou

dalších specialistů – už dlouho přesvědčivě obhájuje tezi, podle níž čím vyšší je životní úroveň v dané zemi, tím větší má šance, že se tam stabilně prosadí demokratický režim [Lipset 1981: 31, srv. též Lipset, Seong et al. 1993: 156].

Ale např. Kenneth Prewitt [1982: 10] konstatoval kovarianci mezi ekonomickým rozvojem a autoritářským režimem (Tajvan, Jižní Korea, Irán před Chomejnem). Také Guillermo O'Donnell [1973] upozornil, že s extrémní modernizací je spjat spíš autoritářský režim než demokracie. Gunnar Myrdal [1972: 34] ve své známé knize *Asian Drama* píše dokonce mj.: „Je možné pochybovat o tom, jestli ideál politické demokracie (...) má dostatečnou váhu, aby mohl vyjádřit ideály modernizace. (...) Toho může dosáhnout autoritářský režim zaměřený na jejich realizaci.“⁴

V devadesátých letech se takové úvahy vyskytují zejména v souvislosti s Čínou. Připomeňme však, že už Walt Whitman Rostow [1960: 162-164] považoval komunismus za „nemoc období přechodu“.⁵

Je pravda, že některé z těchto tezí, zejména jsou-li upřesněny a nuancovány, nejsou nutně neslučitelné, ale mohou být komplementární. Pozitivní korelace mezi ekonomickým rozvojem a demokracií by např. mohla platit z dlouhodobého hlediska, což by nevylučovalo negativní vztah během přechodných period [viz Lipset, Seong et al. 1993: 162].

Tedy v některých přechodných etapách ekonomického rozvoje, implikujících přísná ekonomická opatření a zosťrujících dočasně sociální nerovnosti, by nejspíš mohly „byrokraticko-autoritářské“ režimy (Guillermo O'Donnell) zajistit politickou stabilitu a přilákat zahraniční investice, jak aspoň tvrdí jejich předáci. Nelze však na druhé straně zapomínat, že vyšší legitimita politických režimů založených na svobodných volbách může po nějakou dobu kompenzovat v očích veřejnosti tíživé sociální dopady. V každém případě vztah mezi *prosperitou* a demokracií kladé méně problémů než vztah mezi *rozvojem* a demokracií.

Jak je to s bývalými komunistickými zeměmi? Aniž bychom chtěli popírat význam ekonomických aspektů, je nutno zdůraznit fakt, že rok 1989 je v komunistických zemích střední a východní Evropy především vítězstvím politické demokracie. „Lid“ roku 1989

⁴) Naproti tomu Guillermo O'Donnell – kterému jsem na základě příliš rychlého čtení podobnou tezi připisoval v mém předchozím článku [viz Novák 1996: 694], za což se mu upřímně omlouvám – je ve vztahu k takovým argumentům autoritářských vůdců skeptičtější. V dopise, který mi poslal 21. dubna 1997, mj. píše: „What I did say was that the leaders of bureaucratic-authoritarian regimes *claimed* that they would be able to achieve political stability and attract foreign investment, adding series of reasons why I was more than sceptical about these claims. Probably the more accessible source on this matter is the chapter I published, during the apparent aegis of these regimes, in 1979, in David Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press. [...] I would not want to have my consistent record as opponent and critic of these regimes tainted in any way.“ Děkuji prof. O'Donnellovi za toto upřesnění.

⁵) „Communism takes its place, then, beside the regime of the Meiji Restoration in Japan, and Atatürk's Turkey, for example, as one peculiarly inhumane form of political organization capable of launching and sustaining the growth process in societies where the preconditions period did not yield a substantial and enterprising commercial middle class and an adequate political consensus among the leaders of the society. It is a kind of disease which can befall a transitional society if it fails to organize effectively those elements within it which are prepared to get on with the job of modernization.“ [Rostow 1960: 164]

zajisté toužil po lepší ekonomice, ale impuls ke změně byl hlavně politický.“ [Dahrendorf 1990: 93]

V bývalých komunistických zemích střední a východní Evropy dochází k současnému přechodu od centrálně plánovaného hospodářství k tržní ekonomice a od komunistických politických režimů k liberální demokracii. Grzegorz Ekiert [1991: 310-311] k tomu poznamenal: „...polymorfní podstata režimů státního socialismu charakterizovaných tím, že v nich nelze jasně rozlišovat mezi politickými a ekonomickými institucemi, vyžaduje současnou a zásadní rekonstrukci jak politického, tak ekonomického systému. V důsledku toho proces přechodu ve střední a východní Evropě předpokládá souběžné úsilí o vytvoření nových demokratických institucí a o konverzi od státně centrálně plánovaných ekonomik k tržní ekonomice. Interakce mezi demokratizací politického procesu a zaváděním tržního hospodářství vyvolává specifický problém a plodí dodatečnou dimenzi konfliktů a napětí, se kterými se vesměs nesetkáme v přechodu od autoritářských režimů.“

Avšak jak to dobře pochopil zejména Giuseppe Di Palma, neznamená to, že tato nezvyklá situace má jenom stinné stránky: „Konvenčním argumentem býva, že pretože vo Východnej Európe máme čo do činenia nielen s politickým prechodom, ale aj socioekonomickým, tento dvojnásobný výkon je mimoriadne náročný. Môžeme tvrdiť aj opak. Právě blízke a nevidané spojenie medzi politickým a socioekonomickým prechodom, namiesto toho, aby oba ohrozovalo, môže jim pomôcť tým, že prvý vezme druhého na chrbát.“ [Di Palma 1992: 30]

Koneckonců, co je problémem v zemích střední a východní Evropy, není ani tak souběžnost ekonomického a politického přechodu, ale spíš to, že ekonomická transformace (zavádění tržního hospodářství) nemůže probíhat zdaleka tak rychle jako transformace politická.⁶

Tento problém můžeme převést do Lipsetovy terminologie jako vztah mezi silnou (demokratickou) legitimitou a slabší (socioekonomickou) účinností (effectiveness). Seymour Martin Lipset definoval pojem účinnost (effectiveness) takto: „Účinností rozumíme skutečnou výkonnost, tj. způsob, jímž se systém zhostí základních funkcí vlády, jak je pojímá většina obyvatelstva a mocné skupiny, jako jsou velkopodnikatelské kruhy nebo ozbrojené síly.“ [Lipset 1981: 64]. Socioekonomické účinnosti (effectiveness) zhruba odpovídá to, co Jan-Erik Lane and Svante Ersson nazývají „state performance“ [Lane a Ersson 1996].

Např. dlouhodobá účinnost (effectiveness) může do jisté míry kompenzovat nedostatečnou legitimitu. Silná legitimita může zase po určitou dobu kompenzovat nedostatečnou účinnost (tak tomu bylo právě prvních několik let po pádu komunistického režimu ve středoevropských zemích). Pokud však socioekonomická neúčinnost trvá příliš dlouho, ani sebelepší politická legitimita ji nejspíš plně nenahradí... „Účinnost je v první řadě věc prostředků, legitimita je věc hodnocení“, poznamenává Lipset [1981: 64]. Lipset chápe účinnost spíše v socioekonomickém než politickém smyslu, významu. Jeho tvrzení, podle něhož „co nejvíce potřebujeme, je účinnost (efficacy), zvláště v ekonomické sféře, ale také v politice“ [Lipset, Seong et al. 1993: 171], by téměř každý mohl podepsat. Je však už daleko problematičtější – a přesto v to doufá Arend Lijphart – očekávat od

⁶) Tento kontrast mezi rychlostí demokratizace a pomalostí zavádění tržního hospodářství zdůraznil zejména J. Rupnik [1993: 406].

změny ústavních řešení (zejména od nahrazení většinového volebního systému poměrným) statisticky významné zlepšení socioekonomické účinnosti. Kromě toho ústavní řešení, která se osvědčila za určitých okolností, za jiných okolností, mohou být nevhodná.

Bylo by omylem domnívat se, že politická akceschopnost je oproti socioekonomické účinnosti mnohem méně významná. Politická akceschopnost je snáze a jistěji realizovatelná, dosažitelná (např. za určitých nepříliš těžko odhadnutelných okolností lze přechodem od poměrného k většinovému volebnímu systému podstatně zvýšit politickou akceschopnost), což je nesporná výhoda. A především: politická akceschopnost je navíc něčím podstatným pro demokracii, pro naše současné pojetí demokracie, a proto bychom ji měli obětovat jen za výjimečných okolností (když jde o samotné přežití demokracie). Amputovat pacientovi nohu můžeme jen tehdy, kdyby jinak zemřel.

Co je a co není akceschopnost a k čemu je dobrá

Ruský logik a spisovatel Alexandr Zinověv navrhl rozlišovat mezi negativní, ničící mocí a pozitivní, tvořivou mocí. Poukázal na to, že komunistická moc je všemocná a zároveň bezmocná. Má ohromnou ničivou sílu, ale jen nicotnou sílu tvořivou.⁷

Sartori [1987: 122; 1993: 124-125] právem varoval, že méně moci vládnoucích nemusí mít nutně za následek víc moci ovládaných, ale že může jít o hru, v níž ztrácejí oba, tj. nejen vládnoucí, ale i ovládaní. Přílišná vládní bezmoc se může stát „zlem, které korumpuje celý kolektivní život“ („*un mal qui corrompt toute la vie collective*“) [Duverger 1988b: 90]. Dotýkáme se zde problematiky přetížení a nevládnutelnosti [viz např. Crozier, Huntington et al. 1975, Rose 1980, Dahrendorf 1980].

Známý německý neoliberální ekonom Wilhelm Röpke, který mezi jiným už od 30. let razil termín „třetí cesta“ (čímž by asi překvapil české liberální stoupence tržního hospodářství „bez přívlastků“), rozlišoval mezi „skutečně silným státem“ a „státem aktivistickým“ [Röpke 1943, 1962]. Skutečně silný stát je „stát, který umí velmi přesně vymezit oblasti, kterými se zabývá a který uvnitř těchto oblastí je schopen prosadit svou autoritu ze všech svých sil, ale mimo ně se vyhýbá veškeré intervenci“ [Röpke 1962: 217-218]. Skutečně silný stát má odvahu vládnout, ale neplete se do všeho a nechce se všeho zmocnit, zatímco „aktivistický stát“ je konec konců jen slabou a ubohou kořistí zainteresovaných choutek [ibid.: 217]. V podobném duchu nedávno Sartori upozornil, že nemáme směřovat „*effective government*“ a „*activist government*“. [Sartori 1994b: 112]⁸

Už Walter Bagehot ve své klasické práci *The English Constitution*, jejíž první vydání je z roku 1867, vyložil *efficiency* ve svém prvním významu (účinnost jako politickou akceschopnost), když popsal praktickou fúzi exekutivy a legislativy jako „tajemství“

⁷) „Ибанская власть всеильна, и вместе с тем, бессильна. Она всеильна негативно, т.е. по возможностям безнаказанно делать зло. Она бессильна позитивно, т.е. по возможностям безвозмездно делать добро. Она имеет огромную разрушительную и ничтожную созидательную силу.“ [Zinoviev 1976a: 330]. Tuto svou myšlenku svého románu *Zijajuščije vysoty* Zinověv doslova přejímá ve své nebeletristické knize, kde místo „ibanské“ moci stojí moc „komunistická“ [Zinoviev 1983: 204]. Stejnou otázkou se také zabýval Jon Elster [1980] ve své přednášce, kterou k rozhořčení sovětských hostitelů prezentoval na světovém kongresu Mezinárodní asociace pro politickou vědu v Moskvě v roce 1979.

⁸) „The former is a government that has the capacity of implementing the policies that it pursues; but it may expound a non-activist philosophy of government and therefore choose, shenever it so decides, to remain inactive.“

účinnosti anglického politického systému [Bagehot 1963: 65]. V podobném významu užívají termínu *efficiency* např. Gary Cox [1987], Mathew S. Shugart a John M. Carey [1992], Raymond Aron [1960, 1965], Maurice Duverger [1982, 1988a] a Giovanni Sartori [1968, 1994b]. Shugart a Carey [1992: 7-8] vysvětlují: „(Politická) *akceschopnost* (*efficiency*) se vztahuje k schopnosti voleb sloužit jako prostředek voličům, aby identifikovali a vybrali mezi disponibilními soupeřícími vládními alternativami (*options*).“ Je pak zřejmé, že „se úzce váže k identifikovatelnosti (*identifiability*), schopnosti voličů identifikovat alternativní možnosti soupeřících potenciálních vlád, které se jím prezentují při volebních kampaních“ [Shugart a Carey 1992: 8-9].

Tedy voliči (občané) musejí mít možnost prostřednictvím voleb potvrdit stávající vládu u moci nebo ji sesadit a nahradit ji vládou jinou. To předpokládá, že rozdíl mezi vládou a opozicí je dostatečně jasný a zřejmý (ale nesmí mezi nimi být přílišná ideologická propast). Opozice je pak koncentrovaná nebo přinejmenším jasně odlišitelná. Např. ve dvoustranickém systému opozici téměř „monopolizuje“ strana, která ve volbách prohrála, podobně jako vláda je tam soustředěná v rukou strany, která zvítězila; podobně funguje to, co Duverger označuje jako zdánlivý neboli bipolární multipartismus, který je podle něho jedním z druhů „dualistického systému“⁹ a co Sartori nazývá „umírněný multipartismus neboli omezený pluralismus“ spočívající v tom, že dvě stálé a umírněné koalice se střídají u vlády. Volby jsou v takovém systému skutečně rozhodující. To předpokládá, že tam probíhá přísná soutěž, která vyžaduje dostatečný konsensus, nepřilíš velkou ideologickou vzdálenost mezi relevantními politickými stranami a rozdělení (*distribuci*) voličů poblíž středu odpovídající do značné míry normální křivce ve tvaru zvonu – jinak řečeno předpokládá unimodální strukturu veřejného mínění [viz Dahl 1965].

Je potřebné tyto širší souvislosti připomenout. Nejde tu totiž jen o to, zda demokratická vláda je *akceschopná* nebo ne (i když to je jistě na přelomu druhého a třetího tisíciletí velmi důležité zejména pro ty země, které provádějí hlubokou transformaci nejen politickou, ale i ekonomickou, což se týká zvláště postkomunistických zemí střední a východní Evropy).¹⁰ Je zde však především do značné míry v sázce pojetí demokracie vůbec, pojetí demokracie jako takové, přesněji to, co Joseph A. Schumpeter [1962]

⁹) „*Si deux grandes coalitions permanentes se forment, qui présentent aux électeurs un programme commun et agissent de concert au Parlement, on est très proche des conditions de fonctionnement du bipartisme. Sous l'apparence extérieure d'un multipartisme, on trouve en réalité un dualisme profond*“ [Duverger 1988a: 141].

¹⁰) Na to někteří namítají, že postkomunistické politické systémy potřebují především širokého konsensu, ke kterému je nejlepší široká (nikoli minimální) koalice. To je však nedorozumění. 1) široké koalice je zapotřebí v počáteční fázi postkomunistického přechodu, dokud je ještě komunistická moc nebezpečným protivníkem. V další fázi je však už lepší „minimální vítězná koalice“, která snáz prosadí potřebné zásadní změny. 2) Jak na to právem poukázali zejména Sartori [1994b] a Duverger [1982, 1988b], konsensus potřebuje ke svému dobrému fungování každá demokracie, tj. nejen „konsenzuální“ demokracie, ale neméně i „majoritní“ demokracie. „Lijphart underestimated the fact that a minimum of consensus is vital to both types of democratic systems“ [Kaiser 1997: 433]. Dovoluji si v této věci odkázat na závěr mé příručky o stranických systémech [viz Novák 1997a], kde připomínám, že stoupenci obou modelů se dovolávají konsensu a středu. V majoritní demokracii může bez větších problémů vládnout minimální koalice (nebo dokonce jedna strana v rámci bipartismu, kdy druhá strana tvoří opozici) právě proto, že tam panuje široký konsensus! Minimální koalice jsou pochopitelně obvykle politicky *akceschopnější* než široké koalice.

nazval „*another theory of democracy*“, tj. nové, neklasické pojetí demokracie, které stavěl proti „klasické“ demokratické doktríně („*classical doctrine of democracy*“). Podle Schumpeterovy koncepce je prvořadou funkcí občanů-voličů vytvořit (nebo „porodit“) – ať už přímo nebo nepřímo – vládu,¹¹ což předpokládá také možnost stávající vládu odvolat.¹² Na konci každého svého funkčního období se vládnoucí musí podřídit verdiktu občanů ve svobodných volbách založených na soutěži, kdy se rozhoduje, zda stávající tým bude v úřadě potvrzen nebo nahrazen jiným týmem. G. Bingham Powell Jr. [1989] hovoří v této věci výstižně o „*občanské kontrole volbami*“.

Není snad zapotřebí zvlášť zdůrazňovat, že většina dnešních specialistů – jmenujme za všechny amerického nestora politické vědy Roberta Dahla – Schumpeterovu koncepci demokracie explicitně nebo aspoň implicitně přijali v podstatě za svou. Pak je ale třeba být důsledný a nezapomínat na to, co si dobře uvědomoval autor *Capitalism, Socialism and Democracy* a co zvlášť radikálně formuloval jiný prominentní stoupenec současné (neklasické) teorie demokracie, Karl Popper, že v tom případě demokracie není nijak nutně vázána na princip poměrného zastoupení!¹³ Podle Schumpetera princip demokracie prostě znamená, že otěže vlády jsou svěřeny těm politikům, kteří mají větší volební podporu než ostatní konkurující týmy. V důsledku toho si většinový systém zachovává své postavení v logickém rámci demokratické metody, i když ho můžeme nadále kritizovat na základě motivů, jež stojí mimo tento logický rámec [Schumpeter 1962: 273].

Zatímco účinnost v socioekonomickém smyslu, jak ji už v podstatě chápe Lipset, je stavěna do vztahu – ne-li přímo do protikladu – s legitimitou, politická *akceschopnost* (efficiency), jak ji chápou např. Bagehot, Duverger, Aron, Sartori, Shugart a Carey, je stavěna do vztahu – ne-li přímo do protikladu – s *reprezentativitou*, zastupováním (representativeness). Reprezentativita může být definována jako schopnost voleb zajistit v parlamentu hlasy pro různé zájmy, skupiny a strany [např. Shugart a Carey 1992: 8].

Zatímco britský typ demokracie obětuje reprezentativitu parlamentu nutnosti mít akceschopnou vládu, kontinentální typ demokracie obětuje politickou akceschopnost ve prospěch reprezentativity parlamentu [Sartori 1968: 469; 1994b: 53]. Sartori k tomu poznamenává, že pokud v některých zemích lze najít uspokojivější rovnováhu mezi vládní akceschopností a parlamentní reprezentativitou (např. v zemích, kde je poměrné

¹¹) „...we now take the view that the role of the people is to produce a government, or else an intermediate body which in turn will produce a national executive or government. And we define: the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individual acquires the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote.“ [Schumpeter 1962: 269]

¹²) Na tento druhý aspekt klade hlavní důraz Popper, podle něhož v demokracii nejde o „vládu lidu“ (ten v ní nevládne), ale o to, že lid může vládu sesadit prostřednictvím voleb, tj. nenásilně, bez krveprolévání. Volební systém proporcionální reprezentace však ztěžuje sesazení vlády. Popperova kritika poměrného zastoupení je tedy, jak sám zdůrazňuje, jedním ze zcela praktických důsledků nového formulování otázek [Popper 1993: 4].

¹³) „...before concluding that democracy becomes unworkable if its principle is carried out consistently, it is just as well to ask ourselves whether this principle really implies proportional representation. As a matter of fact it does not. If acceptance of leadership is the true function of the electorate's vote, the case for proportional representation collapses because its premises are no longer binding.“ [Schumpeter 1962: 272-273]

zastoupení, ale malý počet stran), skutečností nicméně zůstává, že z hlediska institučního inženýrství nelze vybudovat zastupitelský systém, který maximalizuje současně jak funkci fungování, tak funkci vyjadřování či zrcadlení. V poslední analýze je třeba se rozhodnout pro jedno nebo pro druhé [Sartori 1968: 469].

Toto dilema velmi pregnantně formuloval Duverger: „Komparativní analýza režimů Západu odhaluje nepřekonatelný protiklad mezi vyjádřením názorů a projevem vůle. První vyžaduje přítomnost mnoha stran, aby si každý občan mohl při volbách vybrat takového kandidáta, který je mu názorově velmi blízký. Předpokládá také, že přidělená parlamentní křesla jsou přísně úměrná (proporcionální) odevzdaným voličským hlasům. Druhý potřebuje opačné mechanismy. Aby si voliči mohli vynutit vládu, pro jakou se rozhodli, jakou si vybrali, a aby měli možnost působit v průběhu celého zákonodárného období, je třeba, aby stran bylo málo, aby se uzavřely do přísné disciplíny a zapadly do bipolárního schématu. Vyjádřit své mínění znamená hlasovat pro to, co je žádoucí. Projevit svou vůli znamená hlasovat pro to, co je možné. První chování je dětinské; jenom druhé je dospělé. Mezi prvním a druhým leží celá propast, která odděluje princip potěšení od principu reality.“ [Duverger 1988b: 72; srv. též Duverger 1982: 247].

G. B. Powell Jr. ve svých pracích [Powell 1982, 1989] dochází k podobným závěrům jako Sartori. Pokud se v parlamentních režimech maximalizuje reprezentativita pomocí volebního systému poměrného zastoupení, trvání vlád bude v průměru kratší a takový systém nejspíš neumožní voličstvu jasně vybrat exekutivu (tj. *identifiability*), která by mohla nést odpovědnost za své výsledky (tj. *accountability*). Na to, že politická odpovědnost je u koaličních vlád ochromena, že se pak neví, kdo je odpovědný, klade důraz Popper [1993: 8]. K příkladům není věru třeba chodit daleko...

Provedl Arend Lijphart v politické vědě teoretickou revoluci?¹⁴

Pokud bychom uvěřili hlavní tezi ambiciózní Lijphartovy stati „Democracies: Forms, performance and constitutional engineering“¹⁵ z roku 1994, mohli bychom nabýt dojmu,

¹⁴) Pokud jde o samotnou teorii vědeckých paradigmát Thomase Kuhna, o kterou se výslovně Lijphart opírá, stojí za zamyšlení Popperova kritika: „Jedna z Kuhnových tezí, které jsou vědeckohistoricky ověřitelné, je jeho teze, že každá vyzrálá věda je ve stadiu, ve kterém panuje jen *jedno* základní přesvědčení. To prostě není pravda. Dějiny vždy ukazují, že teorie hmoty existovala od Parmenida a Démokrita až k Heisenbergovi a Schrödingerovi ve dvou paralelních proudcích, podle Kuhna ve dvou paradigmatech, totiž jako „teorie kontinuální“ a „teorie diskontinuální“. A že obě tyto protikladné teorie se navzájem nejen potíraly, nýbrž se i navzájem oplodňovaly. To silně mluví proti Kuhnově teorii.“ [Popper a Lorenz 1997: 54]. Neplatí něco podobného i ve sporu mezi poměrným a většinovým systémem, mezi vládou široké centristické koalice bez alternativy a alternací dvou umírněných sil? Připomeňme zejména mimořádně kvalitní a překvapivě aktuální polemiku (z roku 1796!), v níž proti sobě stáli Benjamin Constant (*De la force du gouvernement actuel de la France et de la nécessité de s'y rallier*, 1796) a jeho brilantní kritik Adrien Lazay-Marnesia (*De la faiblesse d'un gouvernement qui commence, et de la nécessité où il est de se rallier a la majorité nationale*, 1796). Tuto „úžasně moderní“ (Ph. Raynaud) diskusi analyzuje Maurice Duverger ve své pozoruhodné práci *La nostalgie de l'impuissance* [Duverger 1988b: 196-201].

¹⁵) Lijphart se domnívá, jak píše v abstraktu, že pokud se závěry této jeho stati plně potvrdí, „bude to mít velký praktický význam pro budoucnost demokracie ve světě“ [Lijphart 1994a: 1]. Za významný považuje tento Lijphartův článek bezpochyby také redakce *European Journal of Political Research*, v níž roku 1994 vyšel, protože ve zvláštním vydání u příležitosti 25. výročí

že to, co jsme vyložili s odvoláním na Sartoriho, Duvergera a Powella, totiž že je v poslední analýze třeba zvolit mezi *efficiency* a *representativeness*, je jen „konvenční moudrost“, která je v rozporu se skutečností. Podle Lijpharta totiž konsensuální model demokracie zajišťuje lépe nejen *representativeness*, ale pravděpodobně i *effectiveness*.

Lijphart však dospívá k tomuto „revolučnímu“¹⁶ závěru jen za cenu konfúzí a polopравd. První a základní je, že nepozorovaně přechází od významu, který domnělá „konvenční moudrost“ připisuje termínu *efficiency*, k druhému, tj. od vládní akceschopnosti k socioekonomickým výkonům (*performances*). Bojuje tak vlastně jen proti větrným mlýnům: „konvenční moudrost“ se přece vesměs omezuje – ostatně velice moudře – na to, že staví proti sobě reprezentativitu a akceschopnost! A když se v minulosti stávalo, že země politicky akceschopná, jako je Velká Británie, nedosahovala nutně výtečných socioekonomických výkonů, pak na to např. Raymond Aron svého času odpovídal, že politické režimy jsou jen jedním z faktorů účinnosti nebo neúčinnosti vlád nebo zemí [Aron 1965: 159; 1993: 86] a že země, kde politické instituce fungují dobře, se mohou dopustit větších chyb v ekonomické oblasti než země, kde politické instituce fungují méně dobře [Aron 1965: 165-166; Aron 1993: 89].

Aron to jasně vyjadřuje ve svém důležitém referátu „*Les institutions politiques de l'Occident dans le monde du XXe siècle*“: „Pokud jde o akceschopnost, ta se projevuje stabilitou vlád, konzistencí (vládních) většin. Nevylučuje omyly (...), ale vylučuje neschopnost rozhodovat (*choisir*). Demokracie (...) je akceschopná, když legální soutěž vydá ze sebe vskutku většinu, vládu, vůli, když ze zákona většiny vyvstane exekutiva schopná jednat...“ [Aron 1960: 13].

Snad ještě lapidárněji vyjádřil stejnou myšlenku Aronův krajan Duverger: „Rozhodná Evropa (tj. ty evropské země, které jsou politicky akceschopné) není Evropou,

tohoto časopisu v roce 1997 patřil k těm, které byly vybrány a komentovány [viz *European...* 1997: 193-204]. Svůj komentář ke zmíněné Lijphartově stati (*Nomination: Arguments in favour of 'Democracies...'*) Manfred G. Schmidt začíná těmito slovy: „*Arend Lijphart's 'Democracies: Forms, performance, and constitutional engineering' is an outstanding contribution to political science*“ [*European...* 1997: 193]. Chtěl bych zde poděkovat prof. Manfredu G. Schmidtovi z Univerzity v Heidelbergu za to, že mi laskavě poslal separát z tohoto zvláštního vydání.

¹⁶) Za zmínku stojí i další Lijphartův článek z roku 1994, inspirovaný pozdními spisy Samuela E. Finera. Lijphart v něm hlásá, že teze, podle níž konsensuální model (a zvláště jeho důležitý prvek, jímž je volební systém poměrného zastoupení) nachází své ospravedlnění ani ne tak v argumentu volební spravedlnosti, ale v argumentu účinnosti (*effectiveness*), představuje „teoretickou revoluci“, jak ji chápe Thomas S. Kuhn [Lijphart 1994b: 623]. Proč? Jde podle Lijpharta o základní útok proti široce přijímanému teoretickému paradigmatu, podle něhož poměrné zastoupení zajišťuje lépe reprezentaci menšin, ale že většinový systém zajišťuje lépe účinnost (*effectiveness*) vlády. „Tradiční“ argument lepší reprezentace menšin, často uváděný ve prospěch konsensuálního modelu (a zejména ve prospěch volebního systému poměrného zastoupení) revoluční není. Přitom však tentýž Arend Lijphart [1994b: 625] neváhal označit za „revolučního“ také Sira Arthura Lewise, který zdůraznil, že v multietnických společnostech vyžaduje demokracie, aby všechny etnické skupiny měly proporcionální přístup k moci, a proto předpokládá volební systém poměrný [Lewis 1965: 71, 79]. A Lijphart sám užívá stále argument lepší reprezentace menšin jako jedno z klíčových kritérií k posuzování všech typů demokratických států (nejen tedy pro země silně rozdělené etnicky, nábožensky, jazykově apod., kde by tento argument byl zcela namístě), a dokonce se podivuje, proč tohoto argumentu A. Lewis nepoužil S. E. Finer k doplnění své teorie [viz Lijphart 1994b: 625-626].

v níž se rozhoduje dobře, ale kde se může rozhodovat ať už dobře, nebo špatně, v záležitostech důležitých i jiných“ [Duverger 1988b: 91-92].

Tedy vláda, která může rychle jednat, rychle přijímat rozhodnutí, nemusí vždycky zvolit řešení, které se z dlouhodobějšího hlediska ukáže jako nejšťastnější. Této skutečnosti Lijphart využívá k tomu, aby pěl chválu na blahodárnost dlouhých a komplikovaných procedur, s jejichž pomocí se dá podle něho spíš vyvarovat chyb. Tato diskuse není nijak nová: mohli jsme se s ní setkat zejména při rozhodování mezi monokameralismem a bikameralismem v unitárních státech (nikdo nepopírá užitečnost bikameralismu ve státech federálních). Lijphart přejímá argumenty stoupenců bikameralismu.¹⁷ Navíc s odvoláním na pozdního Samuela E. Finera [Finer 1975] zdůrazňuje, že alternace (střídání) vlád odlišné orientace, která je typická pro majoritní demokracie, může vést k příliš častým a příliš náhlým změnám v hospodářské politice, zatímco účinné makroekonomické vedení vyžaduje spíš stabilní, stálou politiku než politiku „silné ruky“ [Lijphart 1994a: 12].

Na tyto argumenty není těžké odpovědět protiargumenty. Pokud jde o parlamenty, jejich hlavním nedostatkem je pomalost, zdolhavost, těžkopádnost, nikoli zbrkllost.¹⁸ Obecněji lze pak říci, že v politice je špatné rozhodnutí přijaté včas často lepší než žádné rozhodnutí, ba i než rozhodnutí správné, ale přijaté příliš pozdě.

Konečně pak – a to je důležité, když rozlišujeme mezi konsensuálním a většinovým modelem demokracie – ve většinových demokraciích alternace vlád obvykle nevyvolávají dramatické obraty (otřesy), které by mohly vážně ohrozit normální chod hospodářské politiky.¹⁹ Konsensus by si totiž mohly nárokovat právě ty demokracie, které jsou označovány za „majoritní“.²⁰ Vždyť většinové demokracie fungují dobře a trvale v relativně homogenních společnostech, které jsou jen mírně „polarizované“ v Sartoriho smyslu, tj. kde je jen malá ideologická (nebo jiná) vzdálenost mezi relevantními stranami a kde proto dvě strany (nebo dvě trvalé a stejnorodé koalice) mající většinové poslání střídavě vládnou umírněně a blízko politického středu. Kromě toho většinové demokracie takovému umírněnému, dostředivému fungování s unimodální

¹⁷) Bikameralismus ostatně patří k charakteristikám jeho konsensuálního modelu. Mezi „devíti (kontrastujícími) charakteristikami konsensuální demokracie“ Lijphart uvádí (jako třetí) následující znak (rys): „...Dvoukomorový parlament, zvláště pokud obě komory mají zhruba stejné důležité pravomoci a jiné složení, místo jednokomorového parlamentu...“ [Lijphart 1991b: 486].

¹⁸) „Dans tous les Parlements, c'est la lenteur et non la précipitation qui constitue le défaut essentiel“ [Duverger 1988a: 166].

¹⁹) Jean-Louis Quermonne, který věnoval několik studií alternaci, konstatoval, že i když alternace nemá monopol na demokracii, experti vědí, že má obvyklejší lepší výkony než široká koalice středu (conjonction des centres) [Quermonne 1988: 45].

²⁰) To je důvod, proč ve svém díle *The Theory of Democracy Revisited*, Sartori nepřijímá Lijphartův termín „consensus democracy“ (konsensuální demokracie): „V nejnovějším vydání své *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984, Lijphart mení ‚konsociačnú demokraciu‘ na ‚demokraciu konsenzu‘. Nebudem se riadiť jeho premenovaním, keďže by to mohlo viesť, hoci mimovoľne, k myšlienke, že westminsterský väčšinový model sa nezakladá na konsenze.“ [Sartori 1987: 251, pozn. 42; 1993: 254, pozn. 42]. Duverger podobne upozorňuje: „Věřu, konsensus se k centrismu otáčí zády, protože je nutnou podmínkou alternace“ [Duverger 1988b: 42-43].

distribucí veřejného mínění obvykle napomáhají a udržují ho při životě. Jak konstatuje Dominique Pélassy [1992], praxe v tomto bodě naštěstí nejčastěji odpovídá teorii.²¹

Pokud však je ideologická vzdálenost mezi relevantními stranami neobvykle velká a distribuce (rozdělení) veřejného mínění má bimodální charakter, pak většinová demokracie s dvoustranickým systémem a s většinovým volebním systémem naopak nejspíš povede k zostřování politických konfliktů, místo k jejich zmírňování [viz Dahl 1965]. Bimodálnímu rozdělení politických názorů zhruba odpovídá ve stranickém spektru tomu, co Sartori nazývá velkou „ideologickou vzdáleností“ mezi relevantními politickými stranami (neboli silnou „polarizací“) a unimodálnímu rozdělení názorů naopak zhruba odpovídá malá ideologická vzdálenost (čili velmi slabá polarizace). Lze pak souhlasit s tím, co ve své známé společné stati zdůraznili Sani a Sartori, že totiž „...polarizace je nejlepší vysvětlující proměnnou funkčnosti a úspěšnosti demokracie...“ [Sani a Sartori 1982: 337].

Kontinuitu hospodářské politiky vážně narušuje většinový model jen v případech – naštěstí vyskytujících se jen zřídka v demokraciích – velké ideologické vzdálenosti, tj. silné polarizace.²² Lijphart má pravdu, že zejména v takovém kontextu má smysl rozlišovat mezi krátkodobou a dlouhodobou stabilitou [Lijphart 1994b: 627]. Avšak za obvyklé situace, kdy ideologická vzdálenost není příliš velká, nehrozí hospodářství zemí s většinovou demokracií riziko dlouhodobé nestability, není se třeba obávat, že tam bude v důsledku politických alternací vlád probíhat absurdní cyklus znárodňování-privatizace-znárodňování atd.

Je ostatně symptomatické, že Lijphart se v této věci odvolává, zejména v jiném svém nedávném článku [viz Lijphart 1994b], na názory S. E. Finera, které tento politolog začal zastávat někdy v průběhu poloviny 70. let. Neškodí dodat, že dnes, tj. v druhé polovině devadesátých let, je ve Velké Británii (a nejen v ní) vyšší konsensus (nebo menší ideologická vzdálenost), pokud jde o základní principy hospodářské politiky, než byl v sedmdesátých letech a zejména začátkem let osmdesátých, přestože politický systém a jeho „většinové“ prvky jsou tam dnes ještě výraznější než tehdy; např. systém dvou stran tam na prahu osmdesátých let už skoro nefungoval a o jeho budoucnosti se tehdy ve Velké Británii začalo otevřeně pochybovat [viz mj. Duverger 1981: 12-13; 1982: 285-286]. Celková atmosféra byla více ideologická a méně pragmatická, než je dnes.²³

Lze tedy předpokládat, že to nebylo v důsledku „většinových“ prvků britského politického systému (které tím ostatně trpěly). Je ale pravda, že poté, co z jiných důvodů ideologická polarizace vzrostla, stále ještě přežívající většinové prvky (prožívající krizi,

²¹) „Quand on rapproche la façon dont les électeurs des grands partis se situent sur l'échelle droite-gauche dans les systèmes européens a tendance bipolaire, on est frappé par le mouvement de concentration au centre qui les affecte“ [Pélassy 1992: 89].

²²) Jak však ještě dále upozorňujeme, v silně polarizovaném státě žádný model dobře nefunguje: „konsensuální“ model tehdy funguje jen o něco méně špatně než model většinový.

²³) O větším konsensu a menší ideologické vzdálenosti v devadesátých letech, zvláště v hospodářské politice, jakož i o tom, jaké to má důsledky pro současné demokracie, se lze mnoho dozvědět v cenné práci Philippa Brauda [Braud 1997: 206]. Integrace národního hospodářství do tržní ekonomiky v mezinárodním měřítku vede k tomu, že alternativy, jež mohou voličům nabídnout politické strany s vládním posláním, se zužují. Pro levicové strany to znamená vzdát se významných sociálních reforem, pro nacionalistickou pravici obětovat do značné míry národní správu.

protože na vysokou polarizaci nebyly uzpůsobené) mohly po určitou dobu ještě poněkud přilévat olej do ohně. Důvod je jasný a teoretikům dávno známý [viz např. Dahl 1965]: většinové prvky, jako je bipartismus a většinový volební systém, nevedou za velké ideologické vzdálenosti (polarizace) a za bimodální struktury veřejného mínění ke zmírnění, ale naopak ke zostření konfliktů. Kdyby ideologická polarizace byla tehdy ještě silnější, mohl by většinovému modelu odzvonit umíráček.

Gordon Tullock [1976: 23] k tomu v polovině sedmdesátých let poznamenal: „Tak se předpovídá, že v systému dvou stran budou strany velmi blízko, ale že v systému tří nebo více stran²⁴ bude rozdíl mezi stranami velký. (...) Možná současná situace (práce vyšla roku 1976) ve Velké Británii, kdy dochází ke vzkršení liberální strany a rozvoji regionálních stran, znamená, že bude více rozdílů mezi dvěma hlavními (a menšími) stranami, než tomu bylo v minulosti.“

Dominique Pélassy právem konstatoval, že v době, kdy ve Velké Británii jistí kritikové obviňovali většinový systém, že zbytečně uměle posiluje konflikty mezi stranami, ve většině zemí, kde volby nebyly rozhodující, se naopak ozývaly hlasy, které vyzdvihovaly výhody bipolární jasnosti [Pélassy 1992: 80-81].

Nezapomínejme, že v silně polarizovaném státě žádný model nefunguje uspokojivě: „konsenzuální“ model tehdy funguje jen o něco méně špatně než model většinový. Jak už dávno vysvětlil např. Dahl [1965], pokud je polarizace silná (ale nikoli úplná), systém poměrného zastoupení a multipartismus mohou pomoci středu, aby přežil tak dlouho, dokud ještě přetrvávají centristické názory v širším slova smyslu, tj. levý střed nebo pravý střed. Umírněné strany blízké středu si tedy mohou udržet aspoň část moci k vyjednávání v koaličních vládách a v opozici, a tak aspoň trochu oslabit tendence k antagonismu.

Na druhé straně je ovšem v polarizované společnosti za multipartismu a za volebního systému proporcionální reprezentace utváření extrémistických stran téměř nevyhnutelné; vzrůst klientely těchto stran pak ztěžuje umírněným stranám (vyskytujícím se blízko středu) vytvoření životaschopné koalice (posiluje naproti tomu šance koalici ovlivněných extrémů). Výmarské Německo a v menší míře také Itálie jsou varovnými příklady. Sartori to na úrovni stranických systémů označil jako polarizovaný pluralismus neboli extrémní multipartismus (*polarized pluralism or extreme multipartism*).

Lijphart [1994a: 3] s odvoláním na S. E. Finera [1975] zdůrazňuje potřebu centristické politiky (*centrist policy-making*). Duverger [1988b: 191; 1982: 282-283] naproti tomu v této věci provedl velmi užitečné rozlišení mezi *gouverner au centre* (vládnout ve středu, tj. centristicky, středově) a *gouverner par le centre* (vládnout středem, prostřednictvím středu), které souvisí s tím, co nazývá paradox středu. Když je silná středová strana nebo silná středová aliance u moci, je taková vláda obvykle odsouzena k bezmoci a pomalu opotřebovává základy režimu. Když je naopak střed rozdrčen nebo zlomen bipolárním systémem, pravicová vláda je za normálních okolností nucena provádět umírněnou, tj. centristickou, centripetální (dostředivou) politiku, nechce-li prohrát v příštích volbách (totéž platí samozřejmě i o vládě levicové). „Paradox středu“ tudíž podle Duvergera spočívá v tom, že „střed skutečně vládne, jen když

²⁴) Jedná se o nezávislé strany. Co následuje, se tedy nevztahuje k bipolárnímu multipartismu, kde alternují dvě trvalé a relativně homogenní koalice.

neexistuje“ [„*Tel est le paradoxe du centre: il ne gouverne réellement que quand il n'existe pas*“] [Duverger 1982: 282; srovnej též: 1988b: 194].²⁵

Pokud pak jde o „většinové“ demokracie, je nutno Lijphartovi připomenout, že právě ony přece obvykle provádějí centristickou politiku! A zároveň umožňují občanům zvolit si a sankcionovat své vládcy.

Duvergerovu tezi, podle níž je lepší „vládnout ve středu“ než „vládnout středem“, v podstatě potvrdil výzkum na základě volebních údajů z deseti západoevropských zemí mezi lety 1979 a 1989, který provedl Reuven Y. Hazan. Hazan konstatoval, že velké strany středu nepřispívají ani tolik k umírněnosti, jak by se mohlo zdát na základě „intuitivního“ názoru, ale naopak spíše ke zvýšení polarizace, tj. jsou spíše v souladu s „*counter-intuitive analysis*“ [Hazan 1995: 438-439]. Hranici mezi velkými stranami středu a malými stranami středu představuje podle jeho výpočtů 20 % parlamentních křesel.

Přejděme k další slabině Lijphartovy teze: korelace mezi jistými výkony (zejména socioekonomickými jako ekonomický růst, míra nezaměstnanosti, míra inflace atd.) a formou vlády nejsou příliš přesvědčivé a kromě toho nemají nutně kauzální charakter. Ostatně Richard Rose, který také srovnával ekonomické výkony demokracií majících majoritní volební systém s demokraciemi majícími volební systém poměrného zastoupení (tyto posledně jmenované demokracie označuje, stejně jako to činí G. Bingham Powell Jr., za „*representational*“), dospěl k závěrům odlišným od Lijpharta a méně příznivým pro státy mající volební systém poměrného zastoupení! Závěrem píše: „*there is no consistent link between electoral system and economic performance*“ [Rose 1992: 17]. Lijphart sám je nucen uznat, že jeho závěry jsou jen „předběžné“.²⁶

Konec první části (dokončení v příštím čísle)

MIROSLAV NOVÁK je doktor sociologie Ženevské univerzity (1988) a od roku 1990 přednáší politologii na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, v akademickém roce 1996-97 také na Univerzitě ve Fribourgu (Švýcarsko). Jeho specializací je komparativní politická sociologie, zejména přechod k demokracii v zemích střední a východní Evropy a stranické systémy. Z jeho publikací citujeme dvě nejnovější knihy: v roce 1997 vyšly česky Systémy politických stran (Praha, SLON) a francouzsky Une transition démocratique exemplaire? (Praha, Editions du CEFRES).

²⁵ Je škoda, že ve svém jinak celkově pozoruhodném článku (v němž z Duvergerových děl odkazuje výlučně na anglický překlad jeho klasické práce o politických stranách) Hazan tuto Duvergerovu koncepci paradoxu středu nezná a tvrdí: „The advocate of the center's moderating impact is Duverger [sic!], while the champion of its polarizing effect is Sartori.“ [Hazan 1995: 424]. Duvergerova teze o „paradoxu středu“ se přece naopak shoduje se Sartoriho tezí, podle níž existence středové strany nemá dostředivý a umírňující účinek (centripetal and moderating effect), ale naopak odstředivý a polarizující účinek. Jak Duverger, tak Sartori soudí, že existence relevantní (zejména je-li dost velká) středové strany má ve stranickém systému neblahý dopad; Sartori vidí ten negativní účinek hlavně v zesílení polarizace, zatímco Duverger především ve zvýšení bezmocnosti vlády. Sartori a Duverger se liší jen v otázce o povaze, podstatě středu (Duverger považuje střed nikoli za něco majícího vlastní existenci, ale jen za něco odvozeného).

²⁶ „My conclusion, in the absence of definitive evidence based on more broadly comparative research on democratic institutions, has to be tentative“ [Lijphart 1994a: 15].

Literatura

- Aron, Raymond 1960. „Les institutions politiques de l'Occident dans le monde du XXe siècle.“ Pp. 11-42 in *La Démocratie à l'épreuve du XXe siècle. Colloques de Berlin*, éd. par Raymond Aron, François Bondy et al. Paris: Calmann-Lévy.
- Aron, Raymond 1965. *Démocratie et totalitarisme*. Paris: Gallimard, coll. Idées.
- Aron, Raymond 1993. *Demokracie a totalitarismus*. Brno: Atlantis.
- Bagehot, Walter 1963. *The English Constitution*. London: The Fontana Library.
- Bělohradský, Václav 1994. „Demokratické dilemma a norské NE.“ *Lidové noviny*, 1. 12. 1994: 5.
- Braud, Philippe 1997. *Science politique. 1. La démocratie*. Paris: Seuil, coll. Points.
- Bryce, James 1924. *Modern democracies*, 2 vol. (2. vyd., 1. vyd. 1921). New York: MacMillan Co.
- Bryce, James 1926, 1927. *Moderní demokracie*, 2 svazky. Praha: Orbis.
- Cox, Gary 1987. *The Efficient Secret*. New York: Cambridge University Press.
- Crozier, Michel J., Samuel P. Huntington et al. 1975. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Dahl, Robert A. (ed.) 1965. *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1970. *After the Revolution? Authority in a Good Society*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1990. *After the Revolution? Authority in a Good Society*. Revised Edition, Yale University Press. New Haven and London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1994. „A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation.“ *Political Science Quarterly* 109: 23-34.
- Dahl, Robert A. 1995a. *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria Publishing.
- Dahl, Robert A. 1995b. *Demokracie v právním státě?* Praha: Readers International.
- Dahrendorf, Ralf 1980. „Effectiveness and Legitimacy: On the Governability of Democracies.“ *The Political Quarterly* 51: 393-410.
- Dahrendorf, Ralf 1990. „Cesty ke svobodě: demokratizace a její problémy ve střední Evropě.“ *Svědectví*, no. 91: 87-97.
- Di Palma, Giuseppe 1992. „Prechodné obdobie vo Východnej Európe.“ *Spektrum*, no. 76: 25-32.
- Duverger, Maurice 1981. *Les partis politiques* (10th edition, first edition 1951). Paris: Armand Colin, coll. Points.
- Duverger, Maurice 1982. *La République des citoyens*. Paris: Editions Ramsey.
- Duverger, Maurice 1988a. *Institutions politiques et droit constitutionnel. vol. 1* (17th edition, first edition 1955). Paris: Presses universitaires de France.
- Duverger, Maurice 1988b. *La nostalgie de l'impuissance*. Paris: Albin Michel.
- Ekiert, Grzegorz 1991. „Democratic Processes in East Central Europe: A Theoretical Reconsideration.“ *British Journal of Political Science* 21: 285-313.
- Elster, Jon 1980. „Négation active et négation passive.“ *Archives européennes de sociologie* 21, no. 2.
- European Journal of Political Research* 1997, 31: 193-204.
- Finer, Samuel E. 1975. „Introduction: Adversary Politics and Electoral Reform.“ Pp. 3-32 in *Adversary Politics and Electoral Reform*, ed. by Samuel E. Finer. London: Anthony Wigram.
- Hazan, Reuven Y. 1995. „Center Parties and Systemic Polarization.“ *Journal of Theoretical Politics* 7: 421-445.

- Kaiser, André 1997. „Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism.“ *Journal of Theoretical Politics* 9: 419-444.
- Karl, Terry Lynn 1990. „Dilemmas of Democratization in Latin America.“ *Comparative Politics* 23: 1-21.
- Kuznets, Simon 1963. „Economic Growth of Small Nations.“ Pp. 14-34 in *Economic Consequences of the Size of Nations*, ed. by Edward A. G. Robinson. London: Macmillan.
- Lane, Jan-Erik, Svante Ersson 1996. *Comparative Politics*. (First edition 1994). Cambridge: Polity Press.
- Lewis, Arthur 1965. *Politics in West Africa*. London: George Allen and Unwin.
- Lijphart, Arend 1991a. „Constitutional choices for new democracies.“ *Journal of Democracy* 2: 72-84.
- Lijphart, Arend 1991b. „Majority rule in theory and practice: the tenacity of a flawed paradigm.“ *International Social Science Journal*, no. 129: 483-493.
- Lijphart, Arend (ed.) 1992a. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend 1992b. „Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland, 1989-1991.“ *Journal of Theoretical Politics* 4: 207-223.
- Lijphart, Arend 1994a. „Democracies: Forms, performance, and constitutional engineering.“ *Journal of Political Research* 25: 1-17.
- Lijphart, Arend 1994b. „On S. E. Finer's Electoral Theory.“ *Government and Opposition* 29: 623-636.
- Lijphart, Arend 1994c. *Electoral Systems and Party Systems*. New York: Oxford University Press.
- Linz, Juan J. 1990. „The Perils of Presidentialism.“ *Journal of Democracy* 1: 51-70.
- Lipset, Seymour M. 1981. *Political Man. The Social Bases of Politics*. Expanded edition (first edition 1960). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour M., Kyoung-Ryung Seong et al. 1993. „Comparative analysis of social requisites of democracy.“ *International Social Science Journal*, no. 136: 155-175.
- Myrdal, Gunnar 1972. *Asian Drama* (Abridged Edition). London: Allen Lane The Penguin Press.
- Novák, Miroslav 1996. „Démocratie(s) et efficience(s). Y a-t-il un choix constitutionnel supérieur à tous les autres?“ *Revue internationale de politique comparée* 3: 689-712.
- Novák, Miroslav 1997a. *Systémy politických stran. Úvod do jejich srovnávacího studia* (Political Party Systems. Introduction to its Comparative Study). Prague: SLON.
- O'Donnell, Guillermo 1973. „Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics.“ *Politics of Modernization Series*, no. 9. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- Pélasy, Dominique 1992. *Qui gouverne en Europe?* Paris: Fayard.
- Popper, Karl R. 1993. „Resumé filosofického myšlení: Interview II“ (Summary of Philosophical Thought: Interview II). *Reflexe*, no. 9: 1-23.
- Popper, Karl R., Konrad Lorenz 1997. *Budoucnost je otevřená*. Praha: Vyšehrad.
- Powell, G. Bingham, Jr. 1982. *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Powell, G. Bingham, Jr. 1989. „Constitutional Design and Citizen Electoral Control.“ *Journal of Theoretical Politics* 1: 107-130.
- Prewitt, Kenneth 1982. „The Impact of the Developing World on US Social Science Theory and Methodology.“ In *Social Sciences and Public Policy in the Developing World*, ed. by Laurence D. Stiefel, Ralph K. Davidson et al. Lexington: Heath.
- Quermonne, Jean-Louis 1988. *L'Alternance au pouvoir*. Paris: Presses universitaires de France.

- Röpke, Wilhelm 1943. *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*. Erlenbach-Zürich: Eugen Rentsch Verlag.
- Röpke, Wilhelm 1962. *La crise de notre temps*. (2nd French edition, first French edition 1945). Paris: Petite bibliothèque Payot.
- Rose, Richard (ed.) 1980. *Challenge to Governance: Studies in Overloaded Politics*. Beverly Hills: Sage.
- Rose, Richard 1992. *What Are the Economic Consequences of PR?* London: Electoral Reform Society.
- Rostow, Walt Whitmann 1960. *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rupnik, Jacques 1993. *L'Autre Europe*. Paris: Odilo Jacob (2nd French edition, 1st French edition 1990).
- Rustow, Dankwart 1970. „Transition to Democracy.“ *Comparative Politics* 2: 337-363.
- Sani, Giacomo, Giovanni Sartori 1982. “Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies.” Pp. 307-340 in *Western European Party Systems: Continuity and Change*, ed. by Hans Daalder and Peter Mair. Beverly Hills: Sage.
- Sartori, Giovanni 1968. “Representation: Representational Systems.” Pp. 465-474 in *International Encyclopedia of the social sciences, vol. 13*, ed. by David L. Dills. New York and London: The Macmillan Company and The Free Press.
- Sartori, Giovanni 1984. “Guidelines for Concepts Analysis.” In *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*, ed. by Giovanni Sartori. Beverly Hills: Sage.
- Sartori, Giovanni 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Sartori, Giovanni 1993. *Teória demokracie*. Bratislava: Archa.
- Sartori, Giovanni 1994a. “Bien comparer, mal comparer.” *Revue internationale de politique comparée* 1: 19-36.
- Sartori, Giovanni 1994b. *Comparative Constitutional Engineering*. New York and London: MacMillan.
- Schumpeter, Joseph A. 1962. *Capitalism, Socialism and Democracy* (3rd edition, first edition 1942). New York: Harper and Row.
- Shugart, Matthew Soberg, John M. Carey 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Triffin, Robert 1963. „The Size of the Nation and its Vulnerability to Economic Nationalism.“ Pp. 247-264 in *Economic Consequences of the Size of Nations*, ed. by E. A. G. Robinson. New York and London: MacMillan.
- Tullock, Gordon 1976. *The Vote Motive*. London: The Institute of Economic Affairs.
- Urio, Paolo 1984. *Le rôle politique de l'administration publique*. Lausanne: Editions L.E.P.
- Zinovev, Alexandr 1976a. *Zijajušćije vysoty*. Lausanne: L'Age d'homme.
- Zinoviev, Alexandre 1983. *Le Communisme comme réalité*. Paris: Livre de poche.

Summary

It would be a pity if the significance of political efficiency-action capacity were underestimated in the name of a one-sided view and in comparison with other aims of absolute representativeness. Political efficiency is basic to democracy, as we know it today. The concept of efficiency is closely linked with the theory of democracy put forward by Schumpeter and subsequently adopted by the majority of contemporary political scientists. This question has both theoretical and practical importance; efficiency should only be abandoned in exceptional circumstances (when the very survival of democracy is at stake).

In order that democracy can function satisfactorily, it requires both effectiveness-socio-economic performance and efficiency-action capacity. As far as effectiveness is concerned it seems that there is no definite relation between the various constitutional choices (particularly electoral systems) and socio-economic performance (although correlations need not necessarily be causal). Expecting the move from a majoritarian electoral system to proportional representation or from unicameralism to bicameralism to improve economic performance is illusory at best.

The case of efficiency-action capacity is somewhat different. The adjustment of the existing electoral system (e.g. a marked reduction of the size of constituencies and a corresponding increase in their number) or the replacement of one electoral system with another (e.g. a move from proportional representation to a majoritarian electoral system) can in many cases increase the efficiency-action capacity of the government.

As to the relation between representativeness and efficiency-action capacity, neither a parliamentary nor a presidential system is, unfortunately, able to maximise both at the one and the same time. Some political scientists claim to have found a constitutional choice which does maximise both aims (representativeness and efficiency) but their arguments are less than convincing. In addition, the actual circumstances must be taken into account: choices which are valid in one situation will not necessarily be appropriate in other circumstances. No 'model', either majoritarian or consensual, suits all democratic (or democratising) countries.

It is particularly inappropriate to recommend the so-called consensual model (and such of its elements as a strictly proportional electoral system) for those countries in the process of democratisation which are relatively homogeneous and are not highly polarised. Strict proportional representation favours serious fragmentation and polarisation, clears the way for parties opposed to the system as such (anti-system parties), inhibits the formation of a viable party system, places strains on government stability and can lead to impotence and paralysis.

Mass Privatization, Distributive Politics, and Popular Support for Reform in the Czech Republic

JOHN S. EARLE
SCOTT G. GEHLBACH
ZUZANA SAKOVÁ
JIŘÍ VEČERNÍK

Vydal Sociologický ústav AV ČR,
Jilská 1, Praha 1,
fax (02) 24 22 02 78,
e-mail socmail@soc.cas.cz

Vyšlo v edici „Working Papers“ WP 97:4

Jednotlivé výtisky můžete objednat na výše uvedené adrese

Cena 92,- Kč (5 USD)

Shrnutí: Studie je empirickou analýzou toho, jak privatizační politika přispěla k podpoře ekonomické reformy v podmínkách České republiky na počátku 90. let. Na základě výběrového souboru 1 459 dospělých jedinců konstruujeme indikátory postojů, které zachycují reakce dotázaných na reformy, jejich názory na úlohu státu a trhu v ekonomice, jejich vnímání legitimacy transformace a jejich hodnocení demokracie. Užitím estimační probitové procedury při kontrole příjmů a řady dalších charakteristik jedinců zjišťujeme, že získání majetku v restitucích silně souvisí s vyšší podporou reformu, trhu a demokracie. Pokud jde o kupónovou privatizaci, její účastníci byli více nakloněni ekonomické reformě než ti, kdo se jí neúčastnili. Mezi nimi byli ovšem pro reformu spíše ti, kdo si získané akcie podrželi než ti, kdo je prodali bezprostředně po jejich získání. Z porovnání pracovníků zaměstnaných v organizacích různých vlastnických typů zjišťujeme slabou tendenci pracovníků privatizovaných firem být proti reformě, avšak silný sklon podnikatelů a samostatných k její podpoře. Výsledky potvrzují hypotézu, že určitý způsob reformního programu může mít významný vliv na postoje občanů, včetně jejich ochoty podporovat reformy a jejich důvěry v trh a demokracii. (Vychází v angličtině.)