

Nestabilita českých vlád po roce 2000 – příčiny a důsledky ¹

Ladislav Cabada

Policy Paper č. 4/2018

Shrnutí:

- Jedním z charakteristických rysů české politiky po přechodu k demokracii jsou nestabilní vlády.
- Vláda, jež je v parlamentním režimu jediným tvůrcem politik, je tak v Česku zpravidla příliš slabá, což negativně ovlivňuje celý český politický systém a narušuje důvěru veřejnosti v demokratický politický řád.
- Cílem analýzy je detekce hlavních příčin nestability vlád, reflexe jejich důsledků pro legitimitu a obraz politiky ve veřejnosti a také úvaha nad možnostmi, jak české vlády stabilizovat a případně posílit.

¹ Delší verze tohoto příspěvku byla původně publikována pod názvem Cabada, Ladislav. 2017. Nestabilita českých vlád po roce 2000 – příčiny a důsledky. In *Pravicová řešení politických výzev pro rok 2018*. Ed. Lucie Tungul. Praha: TOPAZ. Dostupné v tištěné podobě i online na <http://www.top-az.eu/files/downloads/pravicova-reseni-politickyh-vyzev-pro-rok-2018.pdf>

Situace

Nestabilita vlád může být způsobena řadou dílčích příčin, které se pojí s politickou kulturou, institucionálním nastavením systému, volebním mechanismem a dalšími faktory, především socio-ekonomickou spokojeností obyvatelstva. V případě postkomunistické země musíme připočítat rovněž střet mezi „nostalgiky“ a „progresivisty“. Pokud se podíváme na vývoj v Česku v posledních dvou dekádách, pak za nestabilitou dílčích vlád můžeme zpozorovat působení většiny výše zmíněných faktorů.

Česká politická kultura je tradičně založena na snaze maximalizovat okamžitý užitek daného aktéra. Významným aspektem polistopadové politické kultury je nestabilita politických stran, ideologická vlačnost jejich členů a četné přeběhy jak členů, tak i velkých skupin voličů. K nestabilitě vlád jistě přispívá i ústava a její uchopení, stejně jako proporční volební systém v podobě dané úpravou z roku 2001. Významným faktorem jistě je i návyk značné části společnosti na garanci „kompletního sociálního státu“, neudržitelný nejen vlivem obecných demografických trendů, ale i silné ekonomické krize po roce 2009.

Paternalismus zůstává významným rysem české společnosti. Nemáme na mysli jen stoupence levicových směrů; rovněž v táborech liberální a

Vláda mnohdy nevzniká jako spojení ideově blízkých stran, ale spojení subjektů, jež v součtu získaly dostatek mandátů. Jestliže ideově spřízněné koalice vzniknou, disponují ve Sněmovně minimální většinou. Uvedené nastavení prakticky znemožňuje tvorbu menšinových ideově spojitých vlád. Navíc v české politice postrádáme tzv. dominantní strany s potenciálem voličské podpory okolo 40 %, jež by dokázaly vládnout i samy, byť s menšinovou vládou.

konzervativní orientace můžeme pozorovat politické strany a voliče, kteří se obracejí ke státu jako k téměř všespásnému mechanismu (Hnutí ANO 2011 A. Babiše i Občanská demokratická strana trvale vzývají národní stát jako klíčový institucionální nástroj). Přítomnost stabilní komunistické strany dlouhodobě blokuje možnost pro tvorbu ideově

spřízněných koalic, a pokud již zformovány jsou, pak ve Sněmovně disponují minimální většinou. Strany jsou navíc nestabilní a jejich poslanecké kluby četně procházejí procesem dělení. Vláda pak mnohdy nevzniká jako spojení ideově blízkých stran, ale spojení subjektů, jež v součtu získaly dostatek mandátů.

Uvedené nastavení prakticky znemožňuje aplikaci postupu nejběžnějšího v parlamentních demokraciích, a to tvorbu menšinových (ale ideově spojitých) vlád. Takové vlády sice vznikat mohou (např. druhá Klausova či druhá Topolánková po rozdělení klubu Zelených), nicméně jejich manévrovací možnosti vůči negativistické opozici jsou nízké. Řešením jsou pak nešťastné

přeběhy či dokonce „nákupy“ poslanců včetně situace, kdy jeden poslanec vydírá celou koalici a stojí na něm její další existence. Navíc v české politice postrádáme tzv. dominantní strany s potenciálem voličské podpory okolo 40 %, jež by dokázaly vládnout i samy, byť s menšinovou vládou.

Dalším významným faktorem nestability vlád je ústavně-institucionální vymezení rolí hlavních institucí, v případě vlády se jedná přirozeně o vztah vlády se Sněmovnou a hlavou státu. Prezidenti vytrvale kráčejí ve stopách prvního československého prezidenta, který do chodu i složení vlád velmi intenzívně zasahoval. Objektivní analýza přitom jasně ukazuje, že nejstřídměji

Prezidenti vytrvale kráčejí ve stopách TGM, který do chodu i složení vlád velmi intenzívně zasahoval. Vláda, jež by měla být v parlamentním systému jediným tvůrcem a vykonavatelem politik, je uzavřena mezi prezidenta a Sněmovnu, což ji výrazně limituje v akceschopnosti.

se v této oblasti choval V. Klaus, zatímco M. Zeman je prezidentem, jenž by vládu nejraději sestavoval sám (a v případě Rusnokovy vlády to také činil). Ústava i politická praxe ukázaly, že vláda, jež by měla být v parlamentním systému jediným

tvůrcem a vykonavatelem politik, je uzavřena mezi prezidenta a Sněmovnu, což ji výrazně limituje v akceschopnosti.

Sněmovna se mnohdy přiklání k řešení v podobě úřednických vlád, které jsou z jejího pohledu snáze kontrolovatelné a odebírají politikům zodpovědnost vůči veřejnosti; v tomto hodnocení se přitom Sněmovna shodovala (V. Havel) a shoduje (M. Zeman) i s prezidenty. Jak prezident(i), tak Sněmovna mají tendenci populisticky nadbíhat veřejnosti a její důvěře vůči tzv. vládám odborníků (jakou má být i vláda A. Babiše). Tato důvěra nicméně přetrvává i proto, že politici mnohdy přenechávají řešení jiným institucím.

Analýza

Je potřeba si uvědomit, že politická kultura nemůže být obměněna „skokem“ (možná částečně „šokem“) a že tedy stěží můžeme navrhnout v této oblasti jakékoli rychlé řešení problému nestability vlád. Právě proto se v následující úvaze dominantně zaměříme na otázku možných institucionálních úprav, jež by vládu stabilizovaly a současně zefektivnily. Při absenci konsensu a důvěry mezi politickými stranami a dalšími aktéry se jako účinné nabízí právě řešení

Slabost českého parlamentarismu by bylo možné překonat dvěma základními způsoby – změnou politického režimu směrem k polo-prezidentskému systému, anebo zefektivněním stávajícího režimu parlamentního.

založené na přenastavení politického systému v jeho ústavně-institucionální rovině.

K otázce posílení efektivity vládnutí, resp. posílení akceschopnosti vlád v Česku vzniklo v posledních

pěti letech několik pozoruhodných studií. Jako klíčovou vnímám práci Michala Kubáta *Současná česká politika. Co s neefektivním režimem?*, vydanou v roce 2013. Podle Kubáta by slabost českého parlamentarismu, charakteristickou

nízkou efektivitou vládnutí, bylo možné překonat dvěma základními způsoby – změnou politického režimu směrem k polo-prezidentskému systému, anebo zefektivněním stávajícího režimu parlamentního. Podobně jako autor přitom považuje semi-prezidencialismus za nevhodnou formu vlády jak pro etablované demokratické země, tak i v kontextu české politické kultury. Ta se totiž, jak jsem opakovaně uvedl, vyznačuje mj. velmi nízkou mírou konsensu. Pokud by byl prezident skutečně postaven do role spoluvůdce politik, pak by bylo možné očekávat četné či dokonce permanentní střety mezi ním a vládou v čele s premiérem, anebo by prezident za premiéry volil osoby zcela konformní a skutečným a jediným tvůrcem politik by se stal on sám. Prezident by se

Semi-prezidencialismus považuji za nevhodnou formu vlády jak pro etablované demokratické země, tak i v kontextu české politické kultury. Zavedení přímé volby prezidenta v Česku problémy parlamentarismu včetně pozice vlády ještě prohloubilo.

snadno mohl stát autokratem, přičemž zkušenost z většiny postkomunistických semi-prezidencialismů jasně ukazuje, že dalším krokem je oslabení demokracie či jen formálně demokratický režim. Proto podobně jako Kubát a řada dalších autorů považují zavedení přímé

volby prezidenta v Česku za chybný krok, který problémy parlamentarismu včetně pozice vlády ještě prohloubil.

Kubát (2013) navrhuje čtyři základní opatření pro posílení akceschopnosti vlády a zejména premiéra:

1) **zavedení vóta konstruktivní nedůvěry**, tedy pravidla, že premiéra a vládu lze odvolat pouze aktem volby nového premiéra, čímž by se zabránilo situacím interregna, formování „technických“ vlád či dokonce situacím paralelního výskytu dvou premiérů;

2) **změnu pravidel pro tvorbu vlád**, založenou na stanovení jasných a relativně krátkých lhůt pro jmenování/nominaci premiéra a vlády; ústava by tak měla říci, do jaké lhůty po zániku předchozí vlády musí prezident nominovat nového premiéra. Vedle toho Kubát navrhuje, aby pro případný druhý a třetí pokus o vznik vlády vedle prezidenta mohli kandidáta na premiéra nominovat i jiní aktéři (předseda Sněmovny, případně poslanecké kluby). Tak by bylo zajištěno, že prezident svou zvláštní a účelovým protahováním procesu neblokuje vytvoření vlády, jež se opře o sněmovní většinu;

3) **posílení premiéra** – podle Kubáta by v parlamentarismu neměl být silnou figurou prezident, ale právě premiér, a to jak vůči veřejnosti, tak i dalším členům vlády (hrátky prezidenta Zemana ohledně snahy premiéra Sobotky vytlačit z vlády ministra financí Babiše na jaře roku 2017 jasně ukazují, kam směřují Kubátovy o čtyři roky starší úvahy);

4) **úprava Jednacího řádu Sněmovny a snížení vnitroinstitucionální a legislativní nekázně v rámci českého parlamentu**. Kubát kritizuje situaci, kdy každý poslanec může zcela individuálně předložit návrh zákona a/nebo do legislativního procesu vnést právně neukotvený doplňovací návrh. Tuto

„individualizaci“ legislativní iniciativy dejme do kontrastu s tím, že ostatní ústavou daní navrhovatelé legislativy (skupina poslanců, Senát, vláda a zastupitelstvo kraje) jsou orgány kolektivními.

Vedle navržených opatření Kubát pracuje i s možností úpravy volebních pravidel tak, aby se snížila roztržitost Sněmovny; navrhuje úpravu volebního systému na dvoukolový většinový, který by do druhého kola propouštěl málo kandidátů, nejlépe pouze dva. Celkově navrhovaná opatření označuje jako posílení majoritních prvků směrem k majoritní demokracii a racionalizovanému parlamentarismu.

Jako politolog jsem přesvědčen, že v souhrnu by racionalizace parlamentarismu, jak ji navrhuje Kubát a jiní autoři, vedla ke stabilizaci vlád a částečně rovněž k posílení jejich pozitivní image. Klíčová je ovšem proměna politické kultury, zejména překonání odporu velké části veřejnosti vůči politice jako takové. Právě posílení politických stran, jejich členské základny a dotvoření stabilních vzorců mezi stranami a sociálními skupinami považuji za klíčový nástroj pro vznik reprezentativních parlamentů i stabilních vlád. Připomeňme společně s Linkem (2013), že po roce 1990 se volební těleso v Česku přirozeně obměnilo cca z jedné třetiny a noví voliči jsou socializováni výrazně odlišně než nejstarší věkové skupiny.

Strany dosud nedokázaly oslovit nejmladší generace a ukázat jim význam demokratické politiky a participace. Vedle toho stále dobíhá fenomén postkomunistických společností, tzv. „právo nevolit“, založené na odporu ke komunistickým režimem vynucované volební účasti. I tak podle mne volební účast ve volbách prvního řádu (Sněmovna, prezident) kolem 60 % není nijak dramaticky nízká. Tragicky se pak jeví účast ve volbách druhého řádu (Senát, Evropský parlament). Zde by opět měly více pracovat samy politické strany, které tyto volby zpravidla podceňují a jen stěží se s výzvou k účasti obrátí alespoň do nepočtených řad svých členů.

Doporučení:

- Klíčová je proměna politické kultury, zejména překonání odporu velké části veřejnosti vůči politice jako takové. Právě posílení politických stran, jejich členské základny a dotvoření stabilních vzorců mezi stranami a sociálními skupinami považuji za klíčový nástroj pro vznik reprezentativních parlamentů i stabilních vlád.
- Oslovit nejmladší generace a ukázat jim význam demokratické politiky a participace.
- Aktivně podpořit volební účast v komunálních, senátních, krajských a evropských volbách.
- Snažit se o překonání rozdílů a tvorbu programových a volebních koalic.
- Čtyři základní opatření pro posílení akceschopnosti Michala Kubáta: zavedení vóta konstruktivní nedůvěry; změna pravidel pro tvorbu vlád;; posílení premiéra; a úprava Jednacího řádu Sněmovny a snížení nekázně v parlamentu

- Aktivně promlouvat do debaty o dalším směřování EU; najít kompromis mezi silně profederalistickými a protiunijními postoji, reflektujícími členství v Unii jako strategický národní zájem Česka.

Literatura

- Kubát, M., 2013. *Současná česká politika. Co s neefektivním režimem?* Brno: Barrister & Principal.
- Linek, L., 2013. *Kam se ztratili voliči? Vysvětlení vývoje volební účasti v České republice v letech 1990–2010.* Brno: CDK.

O autorovi:

Ladislav Cabada je docentem politologie a garantem studijního programu Politologie (Mgr., Ph.D.) na Metropolitní univerzitě Praha. Pracuje také jako spoluredaktor odborného časopisu *Politics in Central Europe*. Od roku 2012 působí jako prezident Středoevropské společnosti pro politické vědy (CEPSA). Zabývá se politickými systémy ve střední a jihovýchodní Evropě, zejména politickými institucemi, aktéry, politickou kulturou a regionalismem.

Editorka publikační řady: Mgr. Lucie Tungul, M.A., PhD.
Ke stažení dostupné na <http://www.top-az.eu/ke-stazeni/>

TOPAZ na sebe nebere žádnou odpovědnost za fakta či názory vyjádřené v této publikaci ani za jakékoliv další využití informací v ní obsažených. Plná odpovědnost leží na autorovi publikace.