

Vlastimil Havlik, Lubomir Kopeček

Kształt i stabilność czeskich rządów: wpływ systemu partyjnego i wyborczego

Czechy były czasami w studiach porównawczych poświęconych krajom Europy Środkowej i Wschodniej wymieniane wśród krajów ze stosunkowo stabilnymi gabinetami (Müller-Rommel, 2001). Jak wskazuje rozwój wydarzeń po ostatniej elekcji w 2006 r., kiedy jednak przez ponad pół roku nie udawało się uformować gabinetu zdolnego do uzyskania wotum zaufania od parlamentu, to nie mamy do czynienia z bezproblemowym zjawiskiem. Znamienny jest również fakt, że uprzednia kadencja parlamentarna (2002–2006) stała pod znakiem potrójnej zmiany na stanowisku premiera.

Badania problematyki koalicyjno-gabinetowej obejmują szeroki zakres, którego kompleksowe ujęcie wybiega poza możliwości tego artykułu. Z tego więc powodu koncentrujemy się na wybranych celach. Pierwszym celem jest zaproponowanie na podstawie teorii koalicji klasyfikacji gabinetów, które w czeskich warunkach kolejno zmieniały się w okresie niezależnego państwa (tj. od 1992 r.). Jednocześnie stawiamy sobie pytanie: czy można stwierdzić jakiś przeważający rodzaj gabinetów? Drugim, ważniejszym celem jest próba analizy wpływu systemu wyborczego i partyjnego

na sprawowanie władzy w Czechach. Zarówno z punktu widzenia systemu wyborczego, jak i systemu partyjnego staramy się znaleźć odpowiedź na pytanie: co może przyczynić się do sprawniejszego formowania rządów i co może dopomóc w osiągnięciu ich większej stabilności?

Studium niniejsze otwiera krótki zarys teorii koalicji, stanowiący podstawę klasyfikacji poszczególnych gabinetów. Omówiony zostanie czeski system partii politycznych z uwzględnieniem przede wszystkim cech istotnych dla stosunków w koalicji oraz kształt systemu wyborczego w czeskich warunkach. Naszą uwagę skupiliśmy na oddziaływaniu jego zmian dokonanych przed elekcją w 2002 r. na proporcjonalność systemu. Kolejny rozdział zawiera opis historii i składu czeskich gabinetów w perspektywie chronologicznej, do którego nawiązuje dyskusja na temat niektórych niezrealizowanych alternatyw rządowych w czeskich warunkach. W ostatnim rozdziale podejmujemy próbę rozważenia, w jaki sposób zmiany systemu wyborczego oraz partyjnego mogłyby dopomóc w rozwiązaniu problemu ze stabilnością gabinetów w czeskich warunkach¹.

1. Zwięzły zarys problematyki teorii koalicji i rodzaje gabinetów

Teorie koalicji i ich zastosowanie w rzeczywistości politycznej stanowią obecnie jedną z najbardziej rozwiniętych dyscyplin nauk politycznych (np. Riker, 1962; Budge, Keman, 1990; Laver, Shepsle, 1996; Müller, Strøm 2000; w czeskiej literaturze: Novák, 1997; Říchová, 2000, Cabada i in. 2006; w środowisku polskim: Jednaka, 2004). Skromną ambicją tego studium jest prezentacja zwięzłych ram teoretycznych, służących do analizy zachowania koalicyjnego w czeskich warunkach.

Najobszerniej zajmują się kształtem koalicji rządowych przedstawiciele tzw. predyktywnej teorii koalicji, dążący do postawienia prognozy jak najbardziej prawdopodobnego składu koalicji rządowej (zob. Říchová, 2000, s. 131–133, lub Novák, 1997, s. 185–186). Wynikiem ich pracy badawczej jest konstrukcja minimalnie zwycięskich koalicji (*minimal winning coalition*), opartej na teorii gier. Takie koalicje to najmniejsze możliwe koalicje zapewniające zwycięstwo lub raczej w warunkach demokracji parlamentarnej osiągnięcie większości w parlamencie. Poszczególni autorzy mają jednak do tego prostego podziału zróżnicowane podejście, wynikiem czego są różne warianty minimalnie zwycięskich koalicji. Do najczęściej wymienianych wariantów należy koalicja, która:

- 1) opiera się na najmniejszej niezbędnej liczbie mandatów poselskich;
- 2) składa się z najmniejszej niezbędnej liczby partii – w tym wariantcie możliwa jest także „wielka koalicja” dwu największych partii;
- 3) tworzona jest przez partie sąsiednie na osi lewica–prawica (*minimal connected winning coalition*) – ideologiczno-programowa zgodność odgrywa w tym wypadku

zasadniczą rolę podczas podejmowania decyzji przez partie o kształcie koalicji.

Zdaniem przedstawicieli predyktywnej teorii koalicji minimalnie zwycięskie koalicje w przeważającym stopniu powinny reprezentować wynik procesu formowania gabinetów, jednak po drugiej wojnie światowej można im przypisać „tylko” jedną trzecią wszystkich gabinetów w Europie Zachodniej (tab. 1). Dlatego więc nie można pominąć również innych możliwych rodzajów gabinetów. Jako pierwszy wariant można wymienić gabinet mniejszościowy (*minority government*), pojawiający się, gdy partie rządowe nie dysponują w zgromadzeniu ustawodawczym większością głosów. Trwanie takiego rządu zależy od: 1) porozumienia z posłami/partiami opozycji (porozumienia *ad hoc* albo trwalszego związku) i/lub 2) czy istnienie gabinetu wspiera formalne (konstytucyjne) ustalenie systemu politycznego w postaci najróżniejszych mechanizmów instytucjonalnych, jakimi są na przykład: negatywny parlamentaryzm² w Danii lub wyrażenie konstruktywnego wotum nieufności wobec rządu w Hiszpanii lub Polsce. Według liczby partii politycznych tworzących gabinet mniejszościowy możemy rozróżnić gabinety jednopartyjne oraz gabinety koalicyjne mniejszościowe.

Kolejny wariant stanowią gabinety jednopartyjne większościowe, które są bardziej charakterystyczne dla systemu dwupartyjnego, jaki ma Wielka Brytania, i w którym jedna z głównych formacji potrafi uzyskać wsparcie większościowe w zgromadzeniu ustawodawczym. Jednak mogą one pojawiać się także w środowisku wielopartyjnym, czego dowodem są socjaldemokratyczne gabinety w Norwegii w latach 1945–1961 albo w Portugalii na przełomie lat 80. i 90. XX w. i po elekcji w 2005 r.

Ostatni rodzaj stanowią koalicje nadwyżkowe (*Surplus Majority Coalition, Oversized Cabinet*). Charakteryzują się tym,

Tabela 1. Rodzaje gabinetów w Europie Zachodniej w latach 1945–1998

Państwo	Większościowe jednopartyjne gabinety	Minimalnie zwycięskie koalicje	Koalicje nadwyżkowe	Gabinety mniejszościowe
Austria	4	15	1	1
Belgia	3	24	5	3
Dania		4		26
Finlandia		6	21	11
Francja		7	39	9
Niemcy		16	5	1
Islandia		19	1	2
Irlandia	7	7		7
Włochy		2	29	20
Luksemburg		16	1	
Holandia		8	9	
Norwegia	6	3		17
Szwecja	3	5		17
Wielka Brytania	19			1
Razem	42	132	111	115
Razem [%]	11	33	28	29

Źródło: Gallagher, Laver, Mair, 2001, s. 357.

że w ich skład wchodzi większa liczba partii (ewentualnie mają wsparcie większej liczby posłów), niż jest to niezbędnie konieczne. Szczególny wariant koalicji nadwyżkowej stanowią tzw. rządy jedności narodowej powstające w specyficznych warunkach (najczęściej zagrożenie narodowe). Tworzą je praktycznie wszystkie lub większość relevantnych partii, i to nawet w krajach o odrębnej tradycji gabinetowej. Przykładem takiej „dewiacji” może być Wielka Brytania w okresie drugiej wojny światowej, kiedy to w gabinecie wspólnie zasiadali konserwatyści, laburzyści oraz liberałowie. Odwrotnie, przykład kraju o długiej tradycji takich rządów to Finlandia, gdzie tego rodzaju gabinety sprawowały władzę przez większość lat po drugiej wojnie światowej (por. Mattila, Raunio, 2002).

Podsumowując, można stwierdzić, że mamy do czynienia z czterema podstawowymi rodzajami gabinetów:

- 1) większościowymi jednopartyjnymi gabinetami;
- 2) minimalnie zwycięskimi koalicjami;
- 3) koalicjami nadwyżkowymi;
- 4) gabinetami mniejszościowymi (jednopartyjnymi lub koalicyjnymi).

W tabeli 1 przedstawiona jest częstotliwość występowania poszczególnych rodzajów gabinetów w warunkach Europy Zachodniej w latach 1945–1998.

Skład partyjny gabinetów odzwierciedla lub raczej jest konsekwencją rozwoju interakcji między poszczególnymi aktorami politycznymi. Także z tego powodu nie można przystępować do badań nad koalicjami w izolowany sposób od rozwoju systemu

wyborczego i partyjnego, wręcz odwrotnie – dopiero badanie sprawowania władzy na ich tle może ukształtować stosunkowo kompleksowe i odkrywcze spojrzenie.

2. Rozwój systemu partii politycznych w Czechach

Rok 1989 przyniósł zarówno dla Czechosłowacji, jak i dla reszty krajów środkowo- i wschodnioeuropejskich upadek reżimu komunistycznego. Głównym nosicielem zmian zostało Forum Obywatelskie (OF), formacja reprezentująca ruch polityczny utworzony z ideologicznie niespójnego „zlepka” wielu prądów (liberalny, socjaldemokratyczny, konserwatywny...). OF jednoczył opór wobec reżimu komunistycznego oraz cel zrealizowania przejścia do demokracji. Formacja ta odniosła przekonujące zwycięstwo w pierwszych wolnych wyborach 1990 r. (tab. 2), jednak tuż po nich rozpoczął się proces jej rozkładu. Najważniejszym sukcesorem OF została liberalno-konserwatywna Obywatelska Partia Demokratyczna (ODS) na czele z późniejszym premierem i prezydentem Václavem Klausem. W elekcji w 1992 r. (ostatnia przed rozpadem Czechosłowacji) z dużą przewagą zwyciężyła ODS (wtedy w koalicji z małą Partią Chrześcijańsko-Demokratyczną – KDS). Od tych wyborów ODS została na stałe największą formacją po prawej stronie spektrum politycznego (por. Strmiska, 1999; Fiala, Hloušek, 2003; Hanley, 2005).

Drugie miejsce za ODS w 1992 r. zajęli komuniści: zyski wyborcze reszty partii nieznacznie przekraczały 5-procentową klauzulę zaporową. Pozycja komunistów zasługuje na uwagę i to z wielu powodów. Pierwszym jest ich ideowo-programowa tożsamość, która od czasów upadku komunizmu do dzisiaj nie doznała wyraźniejszych zmian. Dzisiejszą Komunistyczną

Partię Czech i Moraw (KSČM) można określić w kontekście innych byłych monopartii bloku wschodniego jako jeden z najbardziej skostniałych i ideologicznie najmniej przekształconych podmiotów (np. Fiala, Holzer, Mareš, Pšeja, 1999; Grzymała-Busse, 2002; Handl, 2005). Drugi aspekt dotyczy jej poparcia wyborczego, które jak na razie w żadnych wyborach nie spadło poniżej 10%. W elekcji w 2002 r. komuniści nawet zbliżyli się do 20-procentowej granicy. KSČM w perspektywie długookresowej to mały lub średniej wielkości podmiot polityczny. Jej ideologiczno-polityczny profil oznaczał dla niej jednocześnie w zasadzie zerowy potencjał koalicyjny i przesunięcie do izolacji w ramach spektrum politycznego. *Ogólną konsekwencją* takiej sytuacji było wyraźne ograniczenie przestrzeni manewrowej podczas przetargu koalicyjnego, co w znaczący sposób wpłynęło na kształt i funkcjonowanie gabinetów.

W latach 1992–1998 odgrywało podobną rolę na prawym krańcu spektrum partyjnego skrajnie prawicowe Stowarzyszenie na rzecz Republiki – Republikańska Partia Czechosłowacji (SPR–RŠČ). Republikanów charakteryzowała populistyczna, nacjonalistyczna, a nawet ksenofobijna i rasistowska retoryka, mocny apel skierowany przeciwko sąsiadom Niemcom, mniejszościom (przede wszystkim Romom) i ogólnie establishmentowi politycznemu (Mareš 2003, s. 187–223). Z tego powodu nie stanowili dla innych partii politycznych relewantnego partnera koalicyjnego.

Największym konkurentem prawicowej ODS stopniowo została Czeska Partia Socjaldemokratyczna (ČSSD). Z pozycji małej partii politycznej w elekcji w 1992 r. pod przywództwem charyzmatycznego Miloša Zemana przesunęła się po elekcji w 1996 r. na stanowisko największej formacji po lewej stronie spektrum politycznego (Kopeček, 2003). W wyborach w latach 1998 i 2002 nawet odniosła zwycięstwo.

Tabela 2. Wyniki elekcji do czeskiego parlamentu

Partie/ wybory	1990		1992		1996		1998		2002		2006	
	% głosów	mandaty	% głosów	mandaty	% głosów	mandaty	% głosów	mandaty	% głosów	mandaty	% głosów	mandaty
OF	49,5	127	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
ODS	–	–	29,7*	76	29,6	68	27,7	63	24,5	58	35,4	81
ČSSD	4,1	–	6,5	16	26,4	61	32,3	74	30,2	70	32,3	74
KSČM	13,2**	32	14,1***	35	10,3	22	11,3	24	18,5	41	12,8	26
KDU–ČSL	8,4****	19	6,3	15	8,1	18	9,0	20	14,3*****	31	7,2	13
US–DEU	–	–	–	–	–	–	8,6	19			0,3	–
SZ	4,1	–	6,5*****	16	–	–	1,1	–	2,4	–	6,3	6
SPR–RSC	–	–	6,0	14	8,0	18	3,9	–	–	–	–	–
ODA	–	–	5,9	14	6,4	13	–	–	–	–	–	–
HSD–SMS	10,0	22	5,9	14	–	–	–	–	–	–	–	–

Źródło: Czeski Urząd Statystyczny – <http://www.volby.cz>

Wybory 1990 i 1992 – wybory do Czeskiej Rady Narodowej (czeski parlament), od 1996 r. do Izby Poselskiej czeskiego parlamentu.

* Koalicja ODS i małej Partii Chrześcijańsko-Demokratycznej (KDS).

** W 1990 r. formalnie startowała w elekcji jeszcze Komunistyczna Partia Czechosłowacji (KSČ), obejmująca swoją działalnością całą Czechosłowację.

*** W 1992 r. KSČM sformowała koalicję Blok Lewicy, zajmując w niej dominującą pozycję.

**** W 1990 r. koalicja Czechosłowackiej Partii Ludowej i Partii Chrześcijańsko-Demokratycznej (KDS); Czechosłowacka Partia Ludowa po wyborach zmodyfikowała swoją nazwę na Unię Chrześcijańsko-Demokratyczną – Czechosłowacką Partię Ludową (KDU–ČSL).

***** W 2002 r. koalicja KDU–ČSL i US–DEU.

***** SZ startowała w elekcji w 1992 roku jako część składowa Związku Liberalno-Społecznego, którego komponentami były jeszcze dwie małe partie (SZ otrzymała 3 mandaty z 16).

Skróty i nazwy partii i ruchów politycznych: OF – Forum Obywatelskie; ODS – Obywatelska Partia Demokratyczna; ČSSD – Czeska Partia Socjaldemokratyczna; KSČM – Komunistyczna Partia Czech i Moraw; KDU–ČSL – Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna – Czechosłowacka Partia Ludowa; US–DEU – Unia Wolności – Unia Demokratyczna; SZ – Partia Zielonych; SPR–RSC – Stowarzyszenie na rzecz Republiki – Republikańska Partia Czechosłowacji; ODA – Obywatelski Sojusz Demokratyczny; HSD–SMS – Ruch na rzecz Demokracji Samorządowej – Stowarzyszenie dla Moraw i Śląska (formacja o orientacji regionalnej).

Kolejną partią, która potrafiła długookresowo zaistnieć na arenie politycznej, to Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna – Czechosłowacka Partia Ludowa (KDU–ČSL). KDU–ČSL można określić jako formację centroprawicową, dysponującą wyraźnie wyższym potencjałem koalicyjnym, niż odpowiadałoby to jej wynikom wyborczym. Stwierdzenie to znajduje odbicie w jej obec-

ności w centroprawicowych i centrolewicowych gabinetach (Fiala, Suchý, 2005).

Swoją rolę odegrali w systemie partyjnym Czech także i mniejsze liberalne podmioty, jak Obywatelski Sojusz Demokratyczny (ODA) lub Unia Wolności (US), która powstała w wyniku rozłamu w ODS na przełomie lat 1997 i 1998. W 2001 r. zjednoczyła się z kolejnym mniejszym podmio-

tem i powstała Unia Wolności – Unia Demokratyczna (US–DEU). Elekcja w 2006 r. „wniosła” do ław poselskich nowy prąd polityczny³ w postaci Partii Zielonych (SZ). SZ jednak nie charakteryzuje się wyłącznie ekologiczną ideologią, ale także liberalnym programem ekonomicznym, który jest bardziej zbliżony do prawicy niż lewicy. Odróżnia się w ten sposób od większości zachodnioeuropejskich partii ekologicznych. Tak więc czeski system partyjny już w połowie lat 90. XX w. był taki, że jego główne bieguny z jednej strony tworzyła prawicowa ODS, a z drugiej lewicowa ČSSD. Stabilną częścią składową systemu są dodatkowo centroprawicowa KDU–ČSL oraz skrajnie lewicowa KSČM.

3. System wyborczy do Izby Poselskiej

Za jeden z decydujących wyznaczników systemu politycznego i partyjnego, a z nim bardzo ściśle związanego kształtu gabinetów w demokracji parlamentarnej uważany jest system wyborczy. Elekcja decyduje o składzie parlamentu i sile partii politycznych. Partie polityczne formują gabinety, określają ich politykę i za pośrednictwem swoich członków w parlamencie (dzięki instytucji wyrażenia wotum zaufania lub nieufności) decydują o istnieniu i nieistnieniu gabinetów. Dlatego więc już samo techniczne ustawienie warunków wyłonienia parlamentu, czyli system wyborczy, odgrywa istotną rolę w procesie formowania i ostatecznego kształtu gabinetów.

W wyborach do Izby Poselskiej, która ma w czeskich warunkach decydujące znaczenie, jeżeli chodzi o istnienie rządu⁴, stosowany jest już od 1990 r. proporcjonalny system wyborczy. Poszczególne zmienne systemu wyborczego, na podstawie którego odbywały się elekcje w latach 1990–1998,

zostały ustawione w taki sposób, że ostatecznym wynikiem był bardzo proporcjonalny wariant systemu wyborczego. Złożyło się na to z jednej strony określenie klauzuli zaporowej – 5% w skali krajowej dla samodzielnie startujących partii, z drugiej zaś znaczny rozmiar okręgów wyborczych (przeciętnie 25 mandatów/okręg), konsekwencją było „ustawienie” stosunkowo korzystnego poziomu progu naturalnego⁵. Także wybrana formuła wyborcza Hagenbacha-Bischoffa w efekcie oddziaływała neutralnie, tj. w wyniku przeliczenia głosów przewagi nie uzyskiwały ani duże, ani małe partie (por. Filip, Schelle, 1992; Klíma, 2000; Belko, 2004). Efektem systemu wyborczego było zachowanie dużego stopnia proporcjonalności, a system wyborczy w ten sposób nie wspomagał tworzenia sztucznych większości w parlamencie. Rozłożenie poparcia wyborczego między poszczególnymi partiami i przeliczenie na mandaty wykluczało sformowanie jednopartyjnego większościowego gabinetu i zmuszało partie polityczne do zawiązywania koalicji.

Pewne zmiany zostały przeprowadzone w systemie wyborczym przed elekcją w 2002 r. Poprzedzono je nieudaną próbą dwóch dużych partii ODS i ČSSD przeprowadzenia radykalnej reformy systemu wyborczego w okresie tzw. umowy opozycyjnej. Spośród najważniejszych zmian na uwagę zasługuje proponowana zmiana formuły wyborczej (wprowadzenie zmodyfikowanego dzielnika d'Hondta⁶) i zwiększenie liczby okręgów wyborczych do 35 (średnia wielkość okręgów wynosiłaby 5,7 mandatu). Obydwie zmiany w praktyce przyniosłyby korzyść dużym partiom politycznym, i odwrotnie, w drastyczny sposób obniżyłyby liczbę mandatów uzyskanych przez małe partie (Lebeda, 2000). Głównym powodem przeprowadzenia reformy – zdaniem ODS i ČSSD – były problemy z formowaniem stabilnych i większościowych gabinetów. Ze względu na decyzję Trybunału

Konstytucyjnego, który na początku 2001 r. w orzeczeniu stwierdził, że najważniejsza część proponowanych zmian jest sprzeczna z zasadą proporcjonalnej reprezentacji zawartą w konstytucji, ostatecznie zrealizowana reforma systemu wyborczego była jednak o wiele mniej radykalna.

Z punktu widzenia najważniejszych zmian należy wspomnieć, że „nowy” system wyborczy zwiększył liczbę okręgów wyborczych do 14, w efekcie zmalała średnia wielkość okręgów wyborczych do 14,3 mandatu, i wprowadził nową formułę wyborczą, a mianowicie klasyczny dzielnik d’Hondta⁷. Kombinacja dzielnika d’Hondta wraz z mniejszymi okręgami wyborczymi z punktu widzenia podziału mandatów jest mniej korzystna dla małych partii i powoduje nadreprezentację dużych partii. W czeskich warunkach wprowadzenie takiej kombinacji najbardziej uwypukliło się w dwu najmniejszych okręgach wyborczych, a mianowicie w karlovarskim i libereckim okręgu wyborczym, gdzie w elekcji w 2002 oraz 2006 r. do podziału pozostało 5 i 8 mandatów. Miało to znaczny wpływ na podział mandatów po wyborach 2006 r., szczególnie w wypadku najmniejszej formacji Partii Zielonych (w wyborach w 2002 r. żaden podmiot, który odniósł sukces, nie uzyskał mniej niż 14%). Mimo że Zieloni w obu okręgach uzyskali 6,7 oraz 9,6% głosów, co przekraczało nawet ich średnią krajową, nie zdobyli tutaj żadnego mandatu. Mniej boleśnie, a jednak wystarczająco dotkliwie podobny problem odczuli Zieloni także i w innych okręgach o ponadprzeciętnej liczbie (10–14) rozdzielanych mandatów. Sytuacja ta doprowadziła do powstania ogólnej nadreprezentacji mandatowej tej partii w parlamencie ze względu na liczbę oddanych głosów (Lebeda, 2007, s. 22–23, oraz porównanie procentów głosów i mandatów dla SZ w tab. 2). W wypadku kolejnej małej partii KDU–ČSL dysproporcja

nie była tak wyraźna, ponieważ jej elektorat jest regionalnie bardziej skoncentrowany, i to przede wszystkim w okręgach o przeciętnej i ponadprzeciętnej liczbie rozdzielanych mandatów.

Można więc zaryzykować stwierdzenie, że wyraźnie dysproporcjonalne skutki miał nowy system wyborczy tylko w dwóch okręgach wyborczych. W pozostałych 12 dysproporcje są mniejsze lub ich nie ma. Granica naturalnego progu wyborczego jest w tych okręgach dla partii, które przekroczyły krajową klauzulę zaporową, stosunkowo niska. Porównując oddziaływanie starego i nowego wariantu systemu wyborczego, można stwierdzić, że stopień proporcjonalności w skali całego kraju został w zasadzie utrzymany. Z punktu widzenia wpływu systemu wyborczego na tworzenie sztucznych większości, tj. *de facto* nadreprezentacji dużych partii w Izbie Poselskiej, nie doszło do żadnych istotnych zmian. Z kolei oceniając działania redukujące, tzn. wpływ systemu wyborczego na liczbę partii w Izbie Poselskiej – decydującym (i niezmiennym) czynnikiem pozostała krajowa klauzula zaporowa ustanowiona na poziomie 5%.

W wyborach parlamentarnych startuje wiele podmiotów politycznych, które nie pokonają krajowej klauzuli zaporowej, np. 10 w 1996 r., 13 w 1998 r., 25 w 2002 r., 21 w 2006 r. Co ważniejsze, liczba „zmarnowanych” głosów, tj. głosów dla partii bez sukcesu w wyborach, spadała – w 1990 r. było 19%, w 1998 r. już tylko 10% i w 2006 r. – 5%. Wyborcy psychologicznie przywykli do klauzuli. Mało wyborców ma ochotę ryzykować głos dla partii z małymi szansami (według badań opinii publicznej) ma pokonanie klauzuli. Efektem jest relatywna zamkniętość (mała zmiana) rynku wyborczego. Możliwość sukcesu nowej partii jest dla tego bardzo limitowana (ale istnieje – przypadki Unii Wolności w 1998 r. lub Partii Zielonych w 2006 r.).

4. Historia i typologizacja gabinetów w Czechach

Od powstania samodzielnego czeskiego państwa do ukończenia niniejszego tekstu (wiosna 2008 r.) w Czechach zmieniło się łącznie osiem gabinetów (tab. 3). Ich zaplecze parlamentarne odzwierciedla stan, kiedy podczas ich ustanawiania wystąpiły o wotum zaufania (później czasami dochodziło do zmian przynależności partyjnej niektórych posłów). Historycznie pierwszym gabinetem formowanym na podstawie wyników elekcji w 1992 r. była centroprawicowa koalicja ODS, KDS, KDU-ČSL i ODA. Na czele rządu mającego w Izbie Poselskiej 105 posłów stanął Václav Klaus. Z punktu widzenia przez nas zaproponowanej typologii gabinetów chodziło o gabinet większościowy, dokładniej – typ minimalnie zwycięskiej koalicji tworzonej przez partie sąsiednie na osi lewica–prawica. Nie chodziło jednak o minimalnie zwycięską koalicję o najmniejszej niezbędnej liczbie partii politycznych. Warunek ten spełniałaby aliancja obywatelskich demokratów z komunistami, będąca jednak ze względu na duży dystans ideologiczny podmiotów w praktyce wykluczona. Gabinet mimo mniejszych wewnętrznych tarć utrzymał się u władzy przez całą kadencję, mając wystarczającą większość głosów w Izbie Poselskiej oraz bliskość partnerów koalicyjnych (por. Müller-Rommel, Mansfeldová, 2001; Fiala, Hloušek, 2003).

„Produktem” elekcji w 1996 r. była kontynuacja dotychczasowej aliancji koalicyjnej ODS, KDU-ČSL i ODA (KDS przedtem połączyła się z ODS). Koalicja, w której skład weszły trzy formacje, opierała się jednak w Izbie Poselskiej tylko na „własnych” 99 posłach. Jej powstanie umożliwiło porozumienie z socjaldemokracją, której posłowie nie uczestniczyli w głosowaniu nad wyrażeniem wotum zaufania, przez co zostało obniżone kworum niezbędne do uchwalenia wotum zaufania. Drugi gabinet Klause tak

więc pozostaje przykładem mniejszościowego koalicyjnego gabinetu. Wewnątrzpartyjny kryzys ODS, zakończony pod koniec 1997 r. rozłamek partii i powstaniem US, wraz z potęgującymi się konfliktami największej partii z mniejszymi partnerami koalicyjnymi (przede wszystkim z KDU-ČSL) doprowadziły do upadku tego gabinetu (por. Šanc 2006).

Do przedwczesnych wyborów doprowadził Republikę Czeską rząd z Josefem Tošovským na czele. W skład tego gabinetu, oprócz bezpartyjnych (wraz z premierem), weszli reprezentanci KDU-ČSL, ODA i US. Jego sklasyfikowanie jest problematyczne, ponieważ chodziło o gabinet utworzony w połowie przez fachowców i w połowie przez polityków z czasowo ograniczonym mandatem (do przedwczesnych wyborów), a taka charakterystyka wybiega poza ramy koncepcji teorii koalicji. Rezultatem rozmów prowadzonych po wyborach w 1998 r. był ponownie gabinet mniejszościowy, jednak w odróżnieniu od poprzedniego tym razem chodziło o socjaldemokratyczny jednopartyjny gabinet prowadzony przez lidera partii Miloša Zemana. Gabinet ten powstał dzięki „umowie opozycyjnej” (pełna nazwa brzmiała „Umowa o ustabilizowaniu sytuacji politycznej w Czechach”) zawartej między ČSSD i ODS. W zamian za tolerowanie rządu demokraci obywatelscy zdobyli pewne koncesje – przede wszystkim prawo do zajęcia wysokich stanowisk w parlamencie i obietnicę szeroko zakrojonych zmian w systemie instytucjonalnym państwa (zob. opisana nieudana próba reformy systemu wyborczego). Tolerancja ODS jednak wcale nie oznaczała, że sprawowanie władzy w tym okresie było bezproblemowe. Gabinet Zemana w ciągu całej swojej kadencji niejednokrotnie znajdował się w zagrożeniu, i to zwłaszcza dzięki forsowaniu ustawy budżetowej, a także głębokiemu przejściowemu spadkowi poparcia wyborczego dla ČSSD. W końcu jednak przetrwał całą kadencję.

W porównaniu z drugim gabinetem Václava Klause i gabinetami koalicyjnymi po elekcji w 2002 r. taki układ okazał się bardziej stabilny. Rozwiązanie w postaci „umowy opozycyjnej” wywołało jednak sporo kontrowersji. Niektórzy autorzy, wystawiając mu negatywną ocenę, scharakteryzowali go jako „wielką koalicję” (Klíma, 1999). Można jednak wskazać pewne analogie między czeską „umową opozycyjną” i na przykład niejednokrotnie zawieranymi „porozumieniami” pomiędzy rządowymi socjaldemokratami a mniejszymi partiami opozycyjnymi w warunkach szwedzkich od połowy lat 90. XX w. (por. Gilland, 2003). Dlatego klasyfikacja gabinetu Zemana jako mniejszościowego wydaje się nam uzasadniona.

Powoli formującą się tradycję gabinetów mniejszościowych „przerwały” wybory w 2002 r. i gabinet Vladimíra Špidly. Rząd Špidly utworzony został przez ČSSD oraz alians wyborczy KDU–ČSL i US–DEU. Gabinet socjaldemokratów i tych dwu małych partii dysponował w Izbie Poselskiej najmniejszą możliwą większością głosów poselskich i z tego powodu możemy ją określić jako przykład minimalnie zwycięskiej koalicji. Można dodać, że nie był to przykład minimalnie zwycięskiej koalicji z najmniejszą liczbą partii politycznych, jeżeli KDU–ČSL i US–DEU będziemy liczyli osobno. Takie podejście jest uzasadnione, ponieważ obydwie partie podczas rozmów na temat utworzenia nowego rządu działały autonomicznie i w umowie koalicyjnej były traktowane jako samodzielne podmioty. Tego rodzaju koalicja gabinetowa stanowiła dość niespójny konglomerat ideologicznie niejednorodnych partii. Dystans ideologiczny był zauważalny zwłaszcza między socjaldemokracją i US–DEU.

Lata 2002–2006, zwłaszcza po wejściu Czech do UE, postrzegane przez członków gabinetu jako *raison d'être* gabinetu, nacechowane były konfliktami pomiędzy członkami koalicji. Stan taki umacniało rosnące napięcie wewnątrz partii koalicyjnych,

a zwłaszcza wewnątrz największej spośród nich – socjaldemokracji. W następstwie tego latem 2004 r. Špidlę na stanowisku premiera zastąpił Stanislav Gross, aby rok później nastąpiła kolejna wymiana, i premierem został Jiří Paroubek (wszyscy z ČSSD). Koalicja gabinetowa przetrwała te zmiany. Niemniej jednak w okresie piastowania stanowiska premiera przez Jiřego Paroubka pojawiła się intensywna współpraca parlamentarna ČSSD z komunistami, co stanowiło nowe zjawisko na czeskiej arenie politycznej. Równocześnie KDU–ČSL rozpoczęła proces reorientacji, mając na celu wznowienie dawnej współpracy z ODS. Koalicja gabinetowa pod koniec swojego istnienia już nie pokrywała się z koalicją parlamentarną (por. Čaloud, Foltýn, Havlík 2006).

Wybory w 2006 r. zakończone zostały wyrównanym wynikiem lewicy reprezentowanej przez ČSSD i KSČM oraz prawicy (ODS i KDU–ČSL) uzupełnionej o SZ, dającej pierwszeństwo współpracy z innymi wymienionymi partiami. Obydwa „obozy” uzyskały dokładnie po 100 mandatów. Rozpoczął się długi okres rozmów prowadzonych na temat nowego gabinetu. Było kilka wariantów. Spośród najbardziej dyskutowanych można wymienić koalicję ODS, KDU–ČSL i SZ (socjaldemokraci jednak kategorycznie sprzeciwiali się jej), gabinet mniejszościowy ČSSD z poparciem KSČM (żadna inna partia nie udzieliła temu projektowi poparcia), „wielka koalicja” ODS i ČSSD (natrafiła na opór wewnątrz ODS i definitywnie została odrzucona po tym, jak lider ČSSD prowadził równoległe rozmowy na temat utworzenia gabinetu z KDU–ČSL) oraz gabinet koalicyjny ČSSD i KDU–ČSL, mający poparcie komunistów (próba lidera KDU–ČSL sformowania podobnej koalicji zakończyła się jego usunięciem ze stanowiska przewodniczącego partii). W końcu przewodniczący w elekcji zwycięskiej ODS Mirek Topolánek zdecydował się na wariant mniejszościowego jednopartyjnego gabinetu

Tabela 3. Zestawienie premierów, składu gabinetów i ich zaplecza parlamentarnego od 1992 r.

Premier i okres sprawowania urzędu	Skład partyjny oraz liczba mandatów rządowych partii w Izbie Poselskiej w czasie ustanowienia rządu z łącznej liczby 200	Statut gabinetu
Václav Klaus (lipiec 1992 – lipiec 1996)	ODS+KDU–ČSL+ODA+KDS (105)	minimalnie zwycięska koalicja
Václav Klaus (lipiec 1996 – listopad 1997*)	ODS+KDU–ČSL+ODA (99)	gabinet mniejszościowy
Josef Tošovský (styczeń – lipiec 1998)	US+KDU–ČSL+ODA**	nieokreślony statut – gabinet utworzony w połowie przez fachowców i polityków
Miloš Zeman (lipiec 1998 – lipiec 2002)	ČSSD (74)	gabinet mniejszościowy
Vladimír Špidla (lipiec 2002 – sierpień 2004)	ČSSD+KDU–ČSL+US–DEU (101)	minimalnie zwycięska koalicja
Stanislav Gross (sierpień 2004 – kwiecień 2005)		minimalnie zwycięska koalicja
Jiří Paroubek (kwiecień 2005 – sierpień 2006*)		minimalnie zwycięska koalicja
Mirek Topolánek (wrzesień – październik 2006*)	ODS (81)	gabinet mniejszościowy
Mirek Topolánek (od stycznia 2007)	ODS+KDU–ČSL+SZ (100)	nieokreślony statut w wyniku poparcia udzielonego przez dokładnie połowę posłów Izby Poselskiej

Skróty i pełne nazwy partii politycznych – tab. 2.

* Drugi gabinet Klause podał się do dymisji w listopadzie 1997 r., w urzędzie pozostał do stycznia 1998 r.; gabinet Jiřího Paroubka podał się do dymisji w sierpniu 2006 r., urzędował do września 2006 r.; pierwszy gabinet Mirka Topolánka podał się do dymisji w październiku 2006 r., urzędował do stycznia 2007 r.

** Określenie zaplecza parlamentarnego w okresie sformowania gabinetu jest problematyczne. Oprócz wysokiej liczby bezpartyjnych w okresie tworzenia rządu następował rozkład klubu poselskiego ODA i dopiero rozpoczęło się konstituowanie US.

tu uzupełnionego kilkoma niepartyjnymi fachowcami. Gabinet jednak nie uzyskał w Izbie Poselskiej wotum zaufania (przeciwko zagłosowali posłowie ČSSD i KSČM).

Prezydent Václav Klaus powierzył „drugą próbę” ponownie Topolánkowi, który sformował gabinet koalicyjny z reprezentantów ODS, KDU–ČSL i SZ. O uzyskaniu wotum

zaufania w Izbie Poselskiej zadecydowali dwaj posłowie wybrani z ramienia ČSSD. Zdecydowali się nie uczestniczyć w głosowaniu nad wotum zaufania i w ten sposób obniżyli kworum niezbędne do jego uchwalenia. Powołując się na teorię koalicji, można stwierdzić, że drugi gabinet Topolánka jest najbardziej zbliżony do typu mniejszo-

ściowego koalicyjnego gabinetu, z zastrzeżeniem, że utworzony został przez reprezentantów partii politycznych dysponujących połową krzeseł poselskich – jest to więc raczej gabinet „niewiększościowy”. Równocześnie należy dodać, i to jest z punktu widzenia typologizacji tego gabinetu prawdopodobnie najbardziej sporny moment, że jej istnienie zostało oparte na faktycznym poparciu kilku posłów wybranych z ramienia partii opozycyjnej. Także dla przetrwania tego gabinetu życzliwa postawa tych „dezertów” wobec koalicji gabinetowej okazała się istotna. Chociaż jest możliwe, że gabinet Topolánka pozostanie w rządzie przez całą kadencję, trudno go uważać za przykład stabilnego rozwiązania. Spostrzeżenie to dodatkowo potwierdzają powtarzające się wewnątrzkoalicyjne spory, nieodróżniające się zbyt swoimi natężeniami od czasów drugiego gabinetu Kłauza w latach 1996–1997 oraz trzech gabinetów ČSSD, KDU–ČSL i US–DEU z lat 2002–2006.

Podjmując próbę odpowiedzi na pytanie postawione na początku tego opracowania, tzn. czy można zidentyfikować jakiś przeważający typ gabinetu, uzyskamy odpowiedź przeczącą. W czeskich warunkach można stwierdzić występowanie dwu typów gabinetów – minimalnie zwycięskich koalicji oraz gabinetów mniejszościowych (tab. 3).

Jednak informacja ta *sama w sobie* ma dla analizy sprawowania władzy w Czechach tylko ograniczoną wartość poznawczą. Starając się dotrzeć do sedna sprawy i znaleźć wspólną charakterystykę poszczególnych gabinetów, ogólnie możemy stwierdzić ich słabą pozycję. Charakterystyka ta jest oparta na niewystarczającej liczbie posłów popierających gabinety i/lub na ich heterogeniczności politycznej. Przecież tylko jedyny gabinet sformowany w 1992 r. mógł liczyć na poparcie 105 głosów i można go było uważać za spójny organ. Istnienie kolejnych gabinetów wymagało zabezpieczenia w po-

staci porozumienia z partią opozycyjną, jak po elekcji w 1996 r. (gabinet w dodatku później się rozpadł) oraz w 1998 r. Taka „tolerująca” partia opozycyjna miała jednak wobec rządu znaczny dystans ideologiczny, co musiało znaleźć odbicie w osłabieniu polityki rządowej.

Wybory w 2002 r. wprawdzie przyniosły gabinet większościowy, opierający się jednak tylko na głosach 101 posłów z 200. Kiedy nawet tylko jeden z posłów koalicji odchylił się od linii rządowej, dochodziło do dużych problemów z forsowaniem polityki gabinetu w parlamencie. Słabość koalicji w wyraźny sposób potęgowała jej niespójność ideologiczną. Znaczny dystans ideologiczny podmiotów wchodzących w skład gabinetu prawdopodobnie wywarł wpływ na utworzenie koalicji parlamentarnej socjaldemokracji i komunistów pod koniec kadencji. Rok 2006 i wyborczy pat stawiły pod znakiem zapytania, utworzenie „w drugim podejściu” gabinetu zależnego od poparcia kilku niezależnych posłów, pierwotnie wyłonionych z ramienia ČSSD. Tak jak prawie wszystkie poprzednie gabinety, także i w wypadku tego gabinetu realizacja własnej agendy wymaga znacznego wysiłku. W tym kontekście należy szukać odpowiedzi na pytanie: co stanowi tło istnienia takich problematycznych układów rządowych i jakie są możliwości rozwiązania tego stanu?

5. Niezrealizowane alternatywy rządowe

Spróbujmy bardziej szczegółowo przyrzeć się niektórym gabinetom w Czechach, uwypuklając możliwe, z punktu widzenia poparcia mocniejsze, jednak w rezultacie niezrealizowane alternatywy ostatecznie utworzonych gabinetów. Może się to przyczynić do rozpoznania powodów, które utrudniały powstanie większościowych lub ideologicznie bardziej spójnych gabinetów.

Pierwszym dyskutowanym przypadkiem jest gabinet z 1996 r., a więc gabinet mniejszościowy ODS, ODA i KDU-ČSL. Sformowanie jego było uwarunkowane doświadczeniami z uprzedniej kadencji, gdy koalicja w podobnym składzie (ale większościowa) funkcjonowała. Jej „mniejszościowość” określiły przede wszystkim zyski wyborcze partii politycznych o zerowym potencjale koalicyjnym. SPR-RSČ i KSČM, z którymi inne partie polityczne odmawiały współpracy, uzyskały bowiem w 1996 r. łącznie 40 mandatów. Oznacza to, że jedna piąta mandatów w Izbie Poselskiej, jeżeli chodzi o uformowanie rządu, była kompletnie bezużyteczna. Jedyną pozostającą partią była Czeska Partia Socjaldemokratyczna, programowo jednak znajdująca się w znacznym dystansie wobec prawicowych i centroprawicowych partii koalicji gabinetowej. W grę wchodziło chyba tylko utworzenie „wielkiej koalicji” między ODS i ČSSD, tj. w praktyce minimalnie zwycięskiej koalicji co do liczby partii, niemniej jednak dystans programowy i rywalizacja ich liderów to wykluczała. Alternatywa ta nie była przez żadną partię poważnie rozważana.

Przedwcześnie wybory w 1998 r. przyniosły „oczyszczenie” spektrum partyjnego, ponieważ dzięki fiasku wyborczemu SPR-RSČ „odpadła” jedna z partii o zerowym potencjale koalicyjnym. Jednocześnie liczba komunistycznych mandatów w porównaniu z wyborami w 1996 r. nieznacznie wzrosła. Do sformowania gabinetu po elekcji w 1998 r., istotny okazał się wewnątrzpartyjny konflikt w ODS poprzedzający rozpisanie wyborów, zakończony – jak już wspomnieliśmy – odłączeniem się US. Wynik wyborów umożliwił uformowanie centroprawicowego, ideologicznie spójnego gabinetu ODS, US i KDU-ČSL (102 mandaty). W praktyce jednak uniemożliwił to kryzys oraz upadek pierwszego gabinetu Klause, nadwątlone (także na płaszczyźnie osobistej) stosunki między ODS z jednej a US i KDU-ČSL

z drugiej strony. Również w powstaniu koalicji ČSSD, KDU-ČSL i US (wygodna większość 113 mandatów) przeszkodziły złe stosunki ówczesnych przewodniczących socjaldemokracji i US, a także niechęć drugiej z wymienionych partii do wejścia w skład takiej koalicji z powodów programowych. Do czynnika „wykluczonych” partii po wyborach w 1998 r. dołączyło więc ograniczenie potencjału koalicyjnego kolejnych podmiotów partyjnych. Ograniczenie to zostało narzucone nie ze względu na różnice ideologiczne (jak w przypadku stosunku SPR-RSČ i KSČM z innymi partiami), ale raczej z powodu osobistych animozji ich liderów. Wyjściem z sytuacji ostatecznie okazała się wspomniana „umowa opozycyjna” gwarantująca istnienie gabinetu mniejszościowego ČSSD. Do jej ustanowienia było ważne przede wszystkim wspomniane naruszenie stosunków pomiędzy partiami po prawej stronie spektrum politycznego.

Elekcja w 2002 r. ponownie ożywiła problem zerowego potencjału koalicyjnego KSČM. Komuniści uzyskali 41 mandatów i w razie chęci ČSSD do współpracy z nimi taki alians po raz pierwszy dysponowałby większością w liczbie 111 mandatów. Jednak dezaprobatą lidera socjaldemokratów Vladimíra Špidly wobec tego typu współpracy wykluczyła ten wariant⁸. Ze względu na rozłożenie mandatów poselskich jedynym możliwym do zaakceptowania większościowym rozwiązaniem okazała się koalicja ČSSD, KDU-ČSL i US-DEU. Problemy takiego składu partyjnego gabinetu zostały już tu opisane. Ofiarą niejednolitej współpracy rządowej była przed wyborami w 2006 r. US-DEU, której wyborcy „nie wybaczyli” udziału w gabinecie z socjaldemokratami (tab. 2 – wynik wyborczy partii)⁹.

Przed wyborami w 2006 r. doszło do wyłonienia dwu rywalizujących bloków partyjnych. Nie tylko media, lecz także same partie polityczne przez ukształtowanie kampanii wyborczej formowały wizerunek z jednej

strony „obożu” lewicy, z drugiej zaś prawicy¹⁰. Przebieg kampanii wyborczej również uwypuklił stopień polaryzacji i utrudnił – jak się okazało po wyborach – nawiązanie współpracy między pravicowymi i lewicowymi partiami. Jednocześnie utworzył dwie w jednoznaczny sposób możliwe do odróżnienia alternatywy i nakreślił stosunkowo jasne wyobrażenia o dwu wariantach gabinetów – gabinet mniejszościowy ČSSD z poparciem komunistów lub koalicję ODS, KDU–ČSL, SZ. To jednak przy założeniu zwycięstwa, tj. uzyskania większości mandatów przez któryś z tych bloków. Wyniki wyborów nie umożliwiły tego. W wypadku przysądzenia w wyborach większości mandatów lewicy lub odwrotnie – prawicy, istnieje duże prawdopodobieństwo, że rozmowy prowadzone na temat uformowania nowego gabinetu, mogącego uzyskać wotum zaufania od Izby Poselskiej, trwałyby znacznie krócej i prowadziłyby do szybkiego utworzenia gabinetu odzwierciedlającego jeden z tych wariantów.

6. (Nie)winny system wyborczy?

Przejdźmy od niezrealizowanych alternatyw rządowych do kwestii możliwości, które dla rozwiązania problemów system wyborczy może zaoferować. W politologii trwa bardzo ożywiona dyskusja dotycząca stosunku systemu wyborczego i kształtu systemu partii politycznych. Wymieńmy przynajmniej podstawowe prace Maurice’a Duvergera (1954) i Giovanniego Sartoriego (2001), gdzie pierwszy z nich sformułował tzw. ordynacje wyborcze, a drugi dokonał ich reformulacji i sprecyzowania (porównaj np. Strmiska, 2001; Benoit, 2006). Jest bezsporne, że system wyborczy jest ważnym wyznacznikiem postaci partyjnego składu organu ustawodawczego. Sama liczba partii politycznych, które zdobyły reprezentację w parlamencie, nie mówi jednak zbyt dużo

o funkcjonowaniu danego systemu partii politycznych. W celu zrozumienia funkcjonowania systemu partyjnego, stanowiącego w demokracji parlamentarnej podstawową przesłankę formowania rządów, należy uwzględnić więcej niż tylko liczbę partii politycznych (próbą jest nasz tekst). W swojej znanej teorii systemów partyjnych fakt ten wyróżnił już Giovanni Sartori (1976). Pracował on z formatem systemu partyjnego – kluczem służącym do określenia formatu jest liczba relewantnych partii, a także z typem systemu partyjnego, do którego określenia istotny jest ideowo-programowy profil poszczególnych partii i wzajemne stosunki między nimi. Innymi słowy, system wyborczy współokreśli, które partie mają reprezentację w parlamencie i mogą zachować realne ambicje podczas ubiegania się o stanowiska w egzekutywie (może w ten sposób w ograniczonym stopniu predefiniować skład rządu). Sam kształt gabinetu zależy przede wszystkim od negocjacji partii politycznych, od ich woli osiągnięcia ewentualnego porozumienia. Prawdopodobieństwo osiągnięcia takiego porozumienia jest uwarunkowane wieloma czynnikami: ideowo-programową bliskością, wielkością poszczególnych partii, a także osobistymi stosunkami ich przedstawicieli.

Czy można sobie jednak w czeskich warunkach wyobrazić system wyborczy o wyraźnie redukującym lub większościowym oddziaływaniu, tzn. taki, który w *realny sposób* pomoże albo nawet zagwarantuje utworzenie ideologicznie stosunkowo jednolitej lub nawet jednopartyjnej większości w parlamencie? W tym kontekście niezbędne jest podsumowanie tego, co określiliśmy jako główne przyczyny niestabilnych, i to bądź mniejszościowych, bądź ideologicznie niespójnych gabinetów w Czechach.

1. Jako najważniejszą przyczynę należy wyszczególnić *ważką reprezentację parlamentarną partii politycznych o zerowym (lub*

tylko minimalnym) potencjale koalicyjnym, tj. KSČM i SPR–RSC, uzyskujących nawet jedną piątą miejsc poselskich. Przestrzeń służąca do tworzenia większościowych wariantów koalicyjnych jest wtedy wyraźnie ograniczona. Mimo że „chwile sławy” republikańców to już przeszłość, komuniści nadal mają niebagatelne poparcie elektoratu.

2. Co jakiś czas występuje zjawisko *przejściowego zmniejszenia potencjału koalicyjnego* któreś z ideowo-politycznie umiarkowanych partii. Powodem mogą być osobiste animozje lub niechęć liderów do czynienia jakichkolwiek ustępstw politycznych. Przykładem jest stosunek ideologicznie bliskich sobie elit US i ODS pod koniec lat 90. XX w. lub niezdolność elit umiarkowanej lewicy i prawicy znalezienia rozsądnego rozwiązania po wyborach w 2006 r., co spowodowało wielomiesięczny kryzys polityczny. Czynnikiem ten ma dla formowania (niektórych wariantów) gabinetów podobne konsekwencje jak wspomniana pozycja KSČM i SPR–RSC.

3. *Specyficzny przypadek pata wyborczego*, czyli równości liczby mandatów lewicy i prawicy z 2006 r., jest do pewnego stopnia związany z poprzednim punktem, jednak w zmodyfikowanej formie odnosi się do nieudolności nawiązania współpracy z partią w poprzek podziału prawica – lewica.

Najwięcej uwagi należy poświęcić pierwszej przyczynie. Jak już wspomnieliśmy, w Czechach funkcjonuje, także i po przeprowadzeniu reformy wyborczej, wyraźnie proporcjonalny wariant systemu proporcjonalnego, umożliwiający uzyskanie niezłej reprezentacji także i mniejszym partiom politycznym. Barierą jest 5-procentowa klauzula zaporowa. Dzięki takiemu ustawieniu systemu wyborczego reprezentację uzyskali komuniści i republikanie, a także inne politycznie umiarkowane partie (ODA, KDU–ČSL, US lub SZ). Trudno sobie wyobrazić kształt systemu wyborczego, który by w se-

lektywny sposób „skasował” tylko podmioty o zerowym potencjale koalicyjnym (choćby z różnie rozlokowanym regionalnym poparciem wyborczym). Z pewnością reforma systemu wyborczego forsowana przez ODS i ČSSD w czasie „umowy opozycyjnej” to prawdopodobnie by osiągnęła. Jednak według orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego taka reforma oznaczałaby naruszenie zasady proporcjonalnej reprezentacji zapisanej w konstytucji. Najprostsze rozwiązanie to zmiana konstytucji; jednak ze względu na 3/5 kworum przewidzianego dla tego kroku i przy obecnym składzie parlamentu w najbliższym czasie wydaje się to nierealne. Próba przeprowadzenia nowej wyraźnej zmiany systemu wyborczego bez równoczesnej zmiany konstytucji jest drogą bardzo ryzykowną ze względu na gracz z prawem weta, którym jest Trybunał Konstytucyjny (a uwzględnić należy również wyższą izbę parlamentu i prezydenta). Jakakolwiek gruntowna zmiana w postaci zwiększenia klauzuli zaporowej do poziomu 15 czy 20% z prawdopodobieństwem granicznym z pewnością nie znalazłaby zrozumienia w Trybunale Konstytucyjnym.

Inną możliwością może być na przykład system wyborczy z premią, zapewniający wyraźną bonifikatę mandatową dla zwycięzcy. Naszym zdaniem w tym wypadku szansa na zgodność z konstytucją byłaby wyższa. Przykładem kraju, który coś podobnego wypróbował w praktyce, są Włochy, gdzie podobną premię dla zwycięzcy wprowadzono przed wyborami w 2006 r. Pytaniem jednak pozostaje, w jaki sposób na taki system wyborczy w czeskich warunkach zareagowałiby poszczególni aktorzy partyjni i czy ich działania w konsekwencji rzeczywiście prowadziłyby do rozwiązania problemu z niestabilnymi gabinetami. Reakcja w warunkach włoskich – formowanie niespójnych bloków wyborczych, mających na celu osiągnięcie zwycięstwa w elekcji, przy czym w ich ramach zaraz po wyborach przejawiały się ten-

dencje odśrodkowe – nawołuje do zachowania ostrożności. Jednak czeski system partyjny jest inny niż włoski i mogłoby chodzić o *możliwy kierunek*¹¹. Można by zarezerwować piętnaście czy dwadzieścia mandatów w formie premii dla zwycięzcy. Otrzymałby je jako premię dodatkowo oprócz mandatów uzyskanych z zachowaniem obecnego systemu wyborczego (por. Kopeček 2006). Ostatycznym rezultatem mogłoby być zmniejszenie liczby partii niezbędnych do utworzenia koalicji, a przede wszystkim obniżenie prawdopodobieństwa minimalnie większościowego (lub nawet minimalnie mniejszościowego) zaplecza parlamentarnego gabinetów. Z całą pewnością nie chodzi oczywiście o panaceum na wszystkie problemy.

Można też zwiększyć potencjał koalicyjny partii, którego prawie nie mają. Obecnie ta kwestia dotyczy wyłącznie KSČM i zwłaszcza jej stosunku wobec ČSSD, którą jako jedyną można uważać za ewentualnego partnera koalicyjnego. W połowie lat 90. XX w. ČSSD w swojej „uchwale bogumińskiej” postulowała zakaz współpracy z KSČM. W praktyce jednak wypowiedzi, a także działania niektórych czołowych przedstawicieli socjaldemokracji, zwłaszcza podczas istnienia koalicji parlamentarnej w latach 2005–2006, pokazały, że uchwała ta nie stanowi „świętego” tekstu. Funkcjonująca współpraca KSČM i ČSSD mogłaby doprowadzić do odblokowania układu. Nasuwają się dwa nawiązujące do siebie pytania. Po pierwsze, czy uwarunkowaniem nie jest przynajmniej częściowa ideowo-programowa przemiana komunistów? Ich od początku lat 90. XX w. niezmienny się profil to powód tego, dlaczego socjaldemokraci kiedyś wprowadzili zakaz współpracy. Mimo obecnej przewagi pragmatycznych zwolenników współpracy z komunistami, w socjaldemokracji współpraca z niezreformowaną partią komunistyczną, która nadal utrzymuje, że ustanowienie reżimu komunistycznego w 1948 r. w Cze-

chosłowacji było historycznie pozytywnym wydarzeniem, mogłaby stanowić zagrożenie dla jedności partii. Drugie pytanie dotyczy problemu, czym innym ewentualnie zreformowani komuniści mogliby odróżniać się od ČSSD, niż swoją dogmatycznie-nostalgiczną tożsamością? Innymi słowy, gdzie by znaleźli swoją przestrzeń polityczną, jeżeli na centrolewicy hegemonem jest socjaldemokracja? Postmaterialistyczno-ekologicznie-feministyczna orientacja, stanowiąca namiastkę i nowe pole profilacji dla wielu byłych partii komunistycznych w Europie Zachodniej, w czeskich warunkach została zagospodarowana już przez kogoś innego – przede wszystkim przez Partię Zielonych.

Zwracając uwagę na kolejną przyczynę, tzn. niezdolność włączenia do współpracy koalicyjnej niektórych umiarkowanych partii politycznych, można stwierdzić, że poszczególne przypadki należy traktować indywidualnie. Przede wszystkim od liderów politycznych zależy, czy dają pierwszeństwo konstrukcji porozumienia politycznego lub często osobiście motywowanej antypatii. Trudno dopatrywać się powodów lub nawet naprawy w systemie wyborczym. Ważnym czynnikiem wydaje się wpływ kultury politycznej, której zmiana jednak zawsze wymaga dłuższej perspektywy czasowej i nie zawsze łączy się wyłącznie ze środowiskiem politycznym.

W odniesieniu do trzeciej zidentyfikowanej przyczyny – pata wyborczego – można stwierdzić, że tak jak w wypadku poprzedniej przyczyny, zależy przede wszystkim na woli liderów partyjnych. Osiągnięcie porozumienia kompromisowego faktycznie zależy od nich. Rozwiązaniem jest drobna zmiana konstytucji i ordynacji wyborczej – dotyczy prostej liczby członków Izby Poselskiej, tzn. parzystej liczby 200. Czeski pat wyborczy z 2006 r. można porównać z wynikiem elekcji w 1973 r. w Szwecji. W kolejnej elekcji szwedzkie partie polityczne ubiegały

się nie o 350, ale tylko o 349 mandatów poselskich...

7. Podsumowanie

W niniejszej pracy przeprowadziliśmy analizę niektórych ważnych aspektów sprawowania władzy w Czechach od wyborów w 1992 r. do dzisiaj. Uwagę poświęciliśmy przede wszystkim problematyce typologizacji czeskich gabinetów i problemom związanym z powstaniem i stabilnością gabinetów w kontekście oddziaływania systemu wyborczego i partyjnego. Do czego więc doszliśmy? Pomijając jako wyjątek historycznie pierwszy gabinet samodzielnego czeskiego państwa, można przyjąć, że gabinety tworzyły albo minimalnie zwycięskie koalicje opierające się na współpracy partii politycznych, między którymi panował znaczny dystans ideologiczny, albo były to gabinety mniejszościowe. Ani jeden z wariantów nie zapewnił gabinetom stabilności i zdolności działania i nie wpłynął na poprawę stabilności systemu politycznego jako całości. Przypadkami niedającymi się sklasyfikować był jeden „na wpół polityczny” gabinet oraz jedna „niewiększościowa” koalicja (drugi gabinet Topolánka), swoim charakterem jednak bardzo zbliżona do gabinetu mniejszościowego.

Znacznym uproszczeniem, jak czasami się zdarza, byłoby utożsamianie niezdolno-

ści tworzenia większościowych stabilnych gabinetów wyłącznie z oddziaływaniem systemu wyborczego. Wprawdzie odgrywa on rolę ważnego czynnika, jednak wcale nie jest jedyny. Nie mniej ważny, naszym zdaniem, jest kształt funkcjonowania systemu partyjnego, a zwłaszcza istnienie partii o zerowym lub minimalnym potencjale koalicyjnym – KSČM. Zmiana tego z bardzo dużym prawdopodobieństwem mogłaby istotnie wpłynąć na proces formowania koalicji gabinetowych. Postrzegamy jako mniej ważne, chociaż wcale niebagatelne, kolejne dwa momenty – co jakiś czas powracające ograniczenie potencjału koalicyjnego niektórych umiarkowanych formacji politycznych w określonym personalno-politycznym kontekście i niezręczne ustawienie parzystej liczby członków Izby Poselskiej.

Z punktu widzenia możliwych zmian systemu wyborczego nie wydaje nam się w najbliższym czasie w czeskich warunkach jako zbyt realistyczne zmienienie proporcjonalnego systemu wyborczego zapisanego w konstytucji. Nie wyklucza to przeprowadzenia częściowej zmiany obecnego systemu premii w postaci dodatkowych mandatów dla zwycięzcy wyborów. Chociaż nie można oczekiwać, że ostatecznie rozwiąże to problem, w dłuższej perspektywie może ułatwić formowanie gabinetów i zwiększyć szanse na ich stabilność.

¹ Artykuł został opracowany w ramach projektu badawczego „Partie polityczne i reprezentacja interesów we współczesnych demokracjach europejskich” (code MSM0021622407) Ministerstwa Edukacji Republiki Czeskiej oraz projektu „Systemy polityczne krajów demokratycznych i ich zmiany na początku 21 wieku” (code IAA708140801) Agencji Grantowej Akademii Nauk Republiki Czeskiej.

² Negatywny parlamentaryzm nie zakłada (pozytywnego) wyrażenia rządowi wotum zaufania przez parlament. Gabinet pozostaje w urzędzie do chwili wyrażenia wotum nieufności przez bezwzględną liczbę posłów (Damgaard, 2006, s. 286).

³ Partia Zielonych obecna jest w czeskiej polityce już od początku lat 90. XX w., w 1992 r. w ramach koalicji Związku Liberalno-Społecznego udało jej się zdobyć małą reprezentację w parlamencie. Później jednak znalazła się na marginesie spektrum politycznego z minimalnym poparciem wyborczym.

⁴ Gabinet jest odpowiedzialny tylko przed Izbą Poselską, a więc nie przed Senatem. W ciągu 30 dni od swojego powołania gabinet jest zobowiązany wystąpić przed Izbą Poselską z wnioskiem o udzielenie mu wotum zaufania (bezwzględna większość obecnych posłów). Izba Poselska ma prawo w czasie kadencji wyrazić gabinetowi wotum nieufności bezwzględną większością wszystkich posłów.

⁵ Naturalny próg to liczba głosów, które partia startująca w wyborach musi uzyskać w okręgu, aby zdobyć co najmniej jeden mandat (por. Antoszewski 2006, s. 212).

⁶ Do dzielenia stosuje się liczby 1,42; 2; 3; 4... Zastosowanie takiego dzielnika w warunkach europejskich było unikatowe.

⁷ Liczba okręgów wyborczych odzwierciedlała nowy samorządowy podział terytorialny w Czechach.

⁸ Tak samo już przed wyborami lider socjaldemokratyczny stanowczo odrzucił możliwość kontynuowania „umowy opozycyjnej” z ODS.

⁹ US-DEU nie pomogła nawet szokująca przedwyborcza zmiana prezentacji politycznej, zbliżająca partię do ideałów anarchistycznych.

¹⁰ Jak już wspominaliśmy, SZ starała się siebie wydzielić z prawo-lewego postrzegania polityki, jednak dzięki własnemu programowi ekonomicznemu, a także odrzucaniu współpracy z KSČM została częścią składową bloku prawicy. Jej bliskość z prawicą potwierdził skład drugiego gabinetu Topolánka.

¹¹ Po wyborach w 2006 r. na temat tego sposobu zmiany systemu wyborczego publicznie wypowiadała się ODS. Stanowisko innych partii było jednak powściągliwe, a nawet przeczące.

Bibliografia

- Antoszewski A. (2006), *Systemy wyborcze*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, PWN, Warszawa.
- Belko M. (2004), *Vývoj volebního systému v českých zemích od roku 1848*, [w:] R. Chytilík, J. Šedo (eds.), *Volební systémy*, Masarykova univerzita, Brno.
- Benoit K. (2006), *Duverger's Law and the Study of Electoral Systems*, French Politics, Vol. 4, No. 1.
- Budge I., Keman H. (1990), *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford University Press, Oxford.
- Cabada L. et al. (2006), *Koalice a koaliční vztahy*, Aleš Čeněk, Plzeň.
- Čaloud D., Foltýn T., Havlík V. (2006), *Politické strany a jejich systém v období 2002–2006*, [w:] D. Čaloud et al., *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006*, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno.
- Damgaard E. (2006), *Denmark: Delegation and Accountability in Minority Situations*, [w:] K. Strøm, W.C. Müller, T. Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Oxford.
- Duverger M. (1954), *Political Parties*, Methuen, London.
- Fiala P., Suchý P. (2005), *Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová*, [w:] J. Malíř, P. Marek et al., *Politické strany 1938–2004. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a v Československu*, Doplněk, Brno.
- Fiala P., Hloušek V. (2003), *Stranický systém České republiky*, [w:] P. Fiala, R. Herbut et al., *Středoevropské systémy politických stran*, Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně, Brno.
- Fiala P., Holzer J., Mareš M., Pšejka P. (1999), *Komunismus v České republice*, Masarykova univerzita, Brno.
- Filip J., Schelle K. (1992), *Vývoj a současnost voleb a volebního práva v ČSFR*, Masarykova univerzita, Brno.
- Gallagher M., Laver M., Mair P. (2001), *Representative Government in Modern Europe*, McGraw-Hill, Boston.
- Gilland K. (2003), *The Swedish Election 2002 and the Swedish Greens*, Environmental Politics, Vol. 12, No. 2, s. 151–156.
- Grzymała-Busse A. (2002), *Redeeming the Communist Past. The Regeneration of Communist Parties in East Central Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Handl V. (2005), *Choosing between China and Europe? Virtual inspiration and policy transfer in the programmatic development of the Czech Communist party*, Journal of Communist Studies and Transition Politics, Vol. 21, No. 1.
- Hanley S. (2005), *Blue Velvet: The Rise and Decline of the New Czech Right*, [w:] A. Szczerbiak, S. Hanley (eds.), *Centre-Right Parties in Post-Communist East-Central Europe*, Routledge, London–New York.
- Jednaka W. (2004), *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Klíma M. (1999), *Skrytá tichá velká koalice*, Politologický časopis, roč. 6, č. 2.
- Klíma M. (2000), *Poměrný „nepoměrný“ volební systém po novelizaci zákona o volbách do Parlamentu ČR*, Politologický časopis, roč. 7, č. 4.
- Kopeček L. (2003), *Česká strana sociálně demokratická – jak se dostat k moci?*, Politologický časopis, roč. 10, č. 1.
- Kopeček L. (2006), *Co dělat? Zamyšlení nad systémovým řešením problému vládnutí v Česku*, Cevrorevue, Volby 2006 – speciál – <http://www.cevro.cz/cs/cevrorevue/aktualni-cislo-on-line/2006/special-volby/67442-delat-zamysleni-nad-systemovym-resenim.html>.
- Laver M., Shepsle K. (1996), *Making and Breaking Governments*, University Press Cambridge, Cambridge.
- Lebeda T. (2000), *Přiblížení vybraných aspektů reformy volebního systému*, Politologický časopis, roč. 7, č. 3.
- Lebeda T. (2003), *Vybrané dopady volební reformy*, [w:] L. Linek et al., *Volby do Poslanecké sněmovny 2002*, Sociologický ústav, Praha.
- Lebeda T. (2007), *Volební systém a voličské rozhodování*, [w:] T. Lebeda et al., *Voliči a volby 2006*, Sociologický ústav, Praha.
- Mareš M. (2003), *Pravicový extremismus a radikalismus v ČR*, Barrister & Principal, Brno.
- Mattila M., Raunio T. (2002), *Government Formation in the Nordic Countries: The Electoral Connection*, Scandinavian Political Studies, Vol. 25, No. 3.
- Müller W.C., Strøm K. (eds., 2000), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Müller-Rommel F. (2001): *Cabinets in post-communist East-Central Europe and the Balkans: Empirical findings and research agenda*, [w:] J. Blondel, F. Müller-Rommel (eds.), *Cabinets in Eastern Europe* Palgrave, Basingstoke.
- Müller-Rommel F., Mansfeldová Z. (2001), *Czech Republic*, [w:] J. Blondel, F. Müller-Rommel (eds.), *Cabinets in Eastern Europe*, Palgrave, Basingstoke.
- Novák M. (1997), *Systémy politických stran. Úvod do jejich srovnávacího studia*, Slon, Praha.
- Riker W. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven.
- Říchová B. (2000), *Přehled moderních politologických teorií*, Portál, Praha.
- Sartori G. (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sartori G. (2001), *Srovnávací ústavní inženýrství*, Slon, Praha.
- Strmiska M. (1999), *Utváření českého multipartismu: příběh na pokračování*, Politologický časopis, roč. 6, č. 2.
- Strmiska M. (2001), *Volební systémy a stranicko-politické soustavy: „silné“ volební systémy, stranické systémy a Sartoriho „volební zákony“*, Středoevropské politické studie, Vol. 4, No. 3.
- Šanc D. (2006), *Menšinová koaliční vláda 1996–1998: projekt, který neměl šanci uspět*, [w:] L. Cabada et al., *Koalice a koaliční vztahy*, Aleš Čeněk, Plzeň.

The form and stability of Czech governments: influence of party and electoral systems

Summary

This article focuses on the classification of the cabinets which were in power during the era of the independent Czech Republic. The question we ask is whether we can generally identify any prevailing type of cabinets. Our conclusion is that there were mostly minimal winning coalitions based on cooperation of ideologically distant political parties or minority cabinets. None of these versions provided government stability.

Another aim of the text is to analyse the influence of party and electoral systems on governance. In this respect we tried to answer the question what would contribute to smoother formation of Czech governments and their better stability. We observed that although the electoral system had a great influence on the form of governments, it definitely was not the only factor. The crucial negative factor we identified in the sphere of the party system is the existence of a radical party with minimal coalition potential – the Communist Party of Bohemia and Moravia. In our opinion, however, this fact can be changed by regular coalition cooperation with the Czech Social Democratic Party.

Other significant general factors we have identified are: 1) temporary decrease in the potential coalition of some otherwise ideologically and politically moderate parties due to personal animosity between leaders or their unwillingness to make any political concessions, 2) a specific case of an election stalemate, i.e. the equal number of mandates for the left and the right. The first factor involves a specific personal and political context to which no system solution can be offered. For the second factor, so far connected only with the 2006 election, a simple solution is at hand in the form of a minor modification to the constitution introducing an odd number of mandates.