

# **Exekutívno-legislatívne vzťahy, štátna byrokracia**

Doc. Marek Rybář, PhD.

# Normatívne základy dem. vlády

- normatívne základy demokratickej vlády stoja na dvoch základných predpokladoch: vládnutie musí byť prepojená s voľbami a musí prebiehať v rámci ústavných obmedzení
- organizácia vládnutia môže mať viacero podôb, z ktorých najbežnejšie sú parlamentarizmus, prezidencializmus a semiprezidencializmus

# Direktoriálna forma vlády

- ďalší model existuje vo Švajčiarsku (niekedy sa nazýva direktoriálna forma)
- vláda (Federálna rada) zložená zo siedmych osôb, ktoré sú individuálne zvolené spoločne oboma komorami parlamentu
- jej funkčné obdobie sa prekrýva s funkčným obdobím parlamentu, nie je mu zodpovedná a nemôže byť odvolaná

# Priama voľba premiéra

- posledným variantom je systém s priamo voleným premiérom, ktorý sa používal v Izraeli medzi rokmi 1996 a 2003
- premiér bol volený priamo občanmi (v dvojkolovej väčšinovej voľbe) súčasne s parlamentnými voľbami
- cieľom bolo posilniť pozíciu premiéra voči menším stranám

# Priama voľba premiéra

- zvolený premiér nominoval členov svojej vlády, ale vláda potrebovala schválenie/dôveru parlamentu
- premiér sa zodpovedal parlamentu, v prípade vyslovenia nedôvery sa rozpúšťal aj parlament a boli predčasné voľby

# Tradičné delenie výkonnej moci

<b>Prezidentský</b>	<b>Parlamentný</b>	<b>Semiprezident.</b>
Priama voľba	Nepriama voľba	Priama voľba
Parlament nie je možné rozpustiť	Premiér/vláda rozpúšťa parlament	Prezident môže rozpustiť parlament
Hlava štátu zostavuje svoju vládu	Hlava štátu len limitované možnosti ovplyvniť zloženie vlády	Prezident menuje vládu ktorá má podporu parlamentu
Exekutíva nezodpovedá parlamentu	Vláda je zodpovedná parlamentu	Vláda, ale nie prezident, sa zodpovedá parlamentu

# Tradičné delenie výkonnej moci

Prezidentský	Parlamentný	Semiprezident.
Prezident môže predkladať legislatívu	Prezident nepredkladá ani nevetuje legislatívu	Predkladanie zákonov len vo vymedzených oblastiach
Hlava štátu má výkonné právomoci	Hlava štátu nemá výkonné právomoci	Prezident má výkonné právomoci ale väčšina patrí vláde a premiérovi
Vládu nie je možné odvolať	Vláda rezignuje po vyslovení nedôvery	Vláda rezignuje po vyslovení nedôvery

# Minimalistická inštitucionálna definícia

- prez: oddelená voľba šéfa exekutívy a parlamentu, systém vzájomnej nezávislosti
- parl: prepojená voľba exekutívy a parlamentu, systém vzájomnej závislosti
- semiprez: priamo volený prezident a samostatná voľba parlamentu a od neho odvodennej exekutívy



# Prezidentské režimy a demokracia

- Nevhodnosť prezidentských režimov (Linz, Stepan, Mainwaring) pre nové demokracie:
- 1. podporujú „zero-sum politics“ a vylučujú menšiny
- 2. vedú k politickej polarizácii a patovým situáciám
- Podnecujú personalizmus a demagogické sklony jednotlivcov
- Koncentrácia moci = pokušenie ignorovať obmedzenia právomocí

# Protiargumenty

- Zovšeobecnenia vychádzajú len z latinskoamerických skúseností a ignorujú zlú skúsenosť s parlamentarizmom v Afrike a Ázii
- Predpokladajú len majoritársky spôsob voľby prezidenta
- Nedoceňujú možnosť, že prezident môže prispieť k zjednoteniu rozdelených spoločností
- parlamentné systémy o nič lepšie ako prezidentské (stabilita vzniká len pri logike koalíčnej spolupráce, nie automaticky parlamentným systémom)

# Empirický výskum

- nejasný vzťah medzi inšt. usporiadaním a kolapsom demokracie:
- Kapstein a Converse 123 prípadov demokratizácie v rokoch 1960-2004: parlamentarizmus je nebezpečnejší
- Maeda 135 demokracií v rokoch 1800-2004: prezidencializmus je nebezpečnejší
- Sing 85 krajín (1946-2002): žiadny vplyv prez alebo parlam. na prežitie demokracie

# Empirické testovanie

- Cheibub a Limongi (2002):
- rozdiely v prežívaní prezidentských a parlamentných systémov nie je možné odvodiť od spôsobu ich konštituovania
- “pat” nie je až taký častý v prezid. systémoch, existuje aj v parl. syst.
- koaličné vlády existujú aj v prez. syst.
- výskyt “patu” zrejme súvisí s vysokou decentralizáciou rozhodovania

# Duvergerov semiprezidentský systém

- Prezident je priamo volený občanmi
- Nezavisí od parlamentu
- Na čele vlády je premiér, zodpovedá sa parlamentu
- Premiér a prezident zdieľajú niektoré exekutívne právomoci
- Právomoci prezidenta nie sú triviálne
- Možnosť prípadov „kohabitácie“

# Ktoré právomoci sú dôležité?

Siaroff (2003a)

- Prezident volený priamo občanmi
- Synchronne volebné obdobie vlády a parlamentu
- Právomoc menovať kandidátov do ústavných funkcií
- Právomoc predsedat' vláde a stanovovať jej agendu
- Možnosť vetovať legislatívu
- Právomoc vydávať dekréty
- Dôležité postavenie prezidenta v zahraničnej a bezpečnostnej politike

# Klasifikácia semiprezidentských systémov Siaroff (2003a)

- 1. prezidentská dominancia nad parlamentom (6, resp. 7 právomocí)
- 2. prezidentská korekcia parlamentu (3-5)
- 3. parlamentný systém s priamo voleným parlamentom (1-2)

- 
- Čisté prezidentské systémy
  - Čisté parlamentné systémy

# Klasifikácia semiprezidentských systémov Siaroff v SVE (2003a)

- **1. prezidentská dominancia nad parlamentom:** Arménsko, Bielorusko (1994-96), Chorvátsko (-2000), Gruzínsko, Poľsko (-1997), Rusko, Ukrajina (-2004, 2010-)
- **2. prezidentská korekcia parlamentu (3-5):** Bulharsko, Chorvátsko (2000-), Litva, Macedónsko, Moldavsko (-2000), Poľsko (1997-), Rumunsko



# Klasifikácia semiprezidentských systémov Siaroff (2003a)

- **3. parlamentný systém s priamo voleným prezidentom:** Slovensko (1999-), Slovinsko, Česko (2012-)

- 
- **Čisté prezidentské systémy:** žiadny
  - **Čisté parlamentné systémy:** Maďarsko, Albánsko, Estónsko, Lotyšsko, Česko (-2012), Slovensko (-1999), Moldavsko (2000-)

# Shugart a Carey (1992): dva typy semiprezidentských systémov

- **Premiérsko-prezidentský**
- Prezident volený občanmi na presne stanovené funkčné obdobie
- Prezident vyberá premiéra, ktorý je šéfom vládneho kabinetu
- Právomoc odvolať vládu má jedine parlament

# Shugart a Carey (1992): dva typy semiprezidentských systémov

- **Prezidentsko-parlamentný**
- Prezident volený občanmi na presne stanovené funkčné obdobie
- Prezident menuje a odvoláva premiéra a členov kabinetu
- Premiér a ministri potrebujú dôveru (zodpovedajú sa) ako prezidentovi, tak aj parlamentu

# Shugart a Carey (1992): dva typy semiprezidentských systémov

- **Prezidentsko-parlamentné** systémy (napr. Chorvátsko 1992-2000, Rusko 1991-, Ukrajina 1991-2006 a 2010-2014 sú v SVE všeobecne **menej demokratické** než premiérsko-prezidentské (napr. Litva, Poľsko, Rumunsko)
- Kľúčom je závislá a neistá pozícia vládneho kabinetu medzi prezidentom a parlamentom
- Konflikty, ak prezident nemá podporu parlamentnej väčšiny

# Legislatívne zbory v komparatívnej perspektíve

- Konceptuálny rozdiel medzi legislatívou a parlamentom (Laver 2007):
- Kľúčový rozdiel je, či je exekutíva zodpovedná legislatívnemu telesu (áno – parlament, nie – legislatíva)
- Voľby do parlamentu sú v skutočnosti výberom **vlády**, nie **zákonodarcov**
- To motivuje poslancov k straníckej lojalite, inak sa do vlády nedostanú

# Modely parlamentarizmu

- Faktory uľahčujúce spoluprácu medzi parlamentnou väčšinou a exekutívou (von Beyme, 2000):
- Kompatibilita parlamentného mandátu a postu v exekutíve (ministri môžu byť poslancami)
- Premiér (šéf vlády) je zvyčajne poslancom parlamentu
- Dochádza tak k fúzii parlamentu a vlády (ale nie všade!)

# Modely parlamentarizmu

- Doering (1995): “racionalizácia” parlamentu
- Ťažká odvolateľnosť vlády parlamentom
- Vláda kontroluje parlamentnú agendu (témy a poradie rokovania)
- Obmedzenie možnosti predkladať a presadiť poslanecké návrhy zákonov

# Modely vzťahu vlády a parlamentu

- Andeweg a Nijzink, 1995:
- a) stranický vzorec vzťahov (inter-party mode)
- b) aliancie naprieč stranami (cross-party mode)
- c) nestraničný vzorec (non-party mode)



# Stranícky vzorec

- Regrutácia ministrov (z parlamentu)
- Charakter procesu formovania vlády (koaličné zmluvy)
- Stranícka disciplína (spoločné hlasovanie členov poslaneckých klubov/frakcií)
- Prevládajúci model v parlam. demokraciách

# Aliencie naprieč stranami

- Základom interakcií sú sektorové/odvetvové záujmy poslancov bez ohľadu na stranícku príslušnosť (koncentrované v silných výboroch?)
- Kopírujú štruktúru ministerstiev? (áno-vyššia špecializácia, nie - možno vyššia autonómnosť od rozhodnutí vlády)

# Nestranický model

- Ako často vláda nepresadí svoje návrhy zákonov v parlamente
- Podiel zákonov presadených parlamentnými “backbenchers” (t.j. de facto opozíciou)
- Rola vyšetrovacích parlamentných výborov (ich existencia a dôsledky ich aktivít)

# Fungovanie parlamentov

- Nestraničsky vzorec - najmenej rozšírený a najviac zodpovedajúci klasickej fikcii parlamentnej demokracie
- Aliancie naprieč stranami len v špecifických oblastiach (napr. EÚ integrácia) alebo pri nestabilnej straníckej scéne
- Inak kľúčová úloha politických strán

# Empirické varianty parlamentarizmu

- Siaroff (2003b): faktorová analýza rozličných aspektov exekutívno-legislatívnych vzťahov v parlamentnom systéme:
- **1) exekutívna dominancia nad parlamentom**
- Silné právomoci premiéra, vládna kontrola legislatívneho procesu, slabé možnosti individuálnych poslancov, väčšinový volebný systém, formálny líder opozície, atď.

# Empirické varianty parlamentarizmu

- **2) Fúzia vlády a parlamentu s centralizáciou politík**
- vláda môže iniciovať predčasné voľby
- Ministri sú členmi parlamentu
- Vládni poslanci kontrolujú parl. výbory
- Organizované záujmy sú marginalizované

# Empirické typy parlamentarizmu

- **A) Vysoké skóre v oboch znakoch** (exekutívna dominancia A fúzia s centralizáciou politík):
  - Austrália, Kanada, UK, Grécko, Írsko, Nový Zéland
- **B) Nižšie skóre v 1) a nižšie skóre v 2):**
  - Švédsko, Nórsko, Holandsko, Nemecko
  - Fungujúci parlament s aktivitou vo výboroch a poslancami orientovanými na policy

# Empirické typy parlamentarizmu

- **C) Nižšie skóre v 1) a vysoké v 2):** Dánsko (do 1971), Fínsko (do 1965), Francúzsko IV, Izrael, Taliansko (1971-)
- Polarizované systémy s centrálnou úlohou parlamentu
- **D) Vysoké skóre v 1) a nízke skóre v 2)**
- Empiricky sa nevyskytovali



# Fungovanie parlamentov II

- Okrem strán aj ďalšie faktory:
- 1) ťažko meniteľné pravidlá umožňujúce opozícii blokovat' vládne návrhy (kedysi Fínsko, Dánsko)
- 2) (politicko)kultúrne faktory – neformálne potrebný aj súhlas opozície v kľúčových otázkach (filibustering)
- podmienená podpora vláde od „vlastných“ poslancov

# Štátna byrokracia

- efektívna permanentná byrokratická štruktúra je primárny nástroj implementácie vládnych rozhodnutí
- ako ju zabezpečiť?
- východiskom je Weberov ideálny typ byrokracie – modelovaný podľa pruského modelu štátnej správy

# Weberovská byrokracia

- ľudské zdroje/personál:
- formálne permanentné zamestnanie (bez časového obmedzenia) úradníkov
- ktorí dostávajú fixný plat a neskôr penziu
- kariérny postup závisí primárne od seniority (počet odpracovaných rokov)

# Weberovská byrokracia II

- **organizácia:**
- jasná hierarchia úradníkov
- ich špecializácia
- ďalšie vzdelávanie
- funkčná del'ba práce a
- jasne stanovené oblasti pôsobnosti

# Weberovská byrokracia III

- **procedúry:**
- neosobné aplikovanie všeobecne záväzných pravidiel (zákonov a vládnych nariadení)
- konanie na základe písomného poverenia (rozhodnutia)
- plnenie príkazov „zhora“
- byrokratické rozhodnutia sú zaznamenávané a archivované (a teda preskúmateľné)

# Ciele Weberovskej byrokracie

- zabezpečiť, že rôzni úradníci v identických situáciách postupujú rovnako - systematická aplikácia a štandardizované rozhodnutia
- jadrom je nábor do štátnej administratívy na základe schopností, nie je obmedzený na určitú vrstvu spoločnosti,
- výber na základe schopností uchádzačov, v prípade povýšenia rovnako kvalifikovaných úradníkov rozhoduje seniorita

# Problémy štátnej byrokracie

- vláda zákona môže degenerovať na rigídnosť a zotrvačnosť
- byrokratická špecializácia môže viesť k automatickému uplatňovaniu rozhodnutí bez pochopenia ich dôsledkov
- stabilita pracovných kontraktov úradníkov zase k uzavretému systému, ktorý je izolovaný od reality (group thinking)

# Problémy štátnej byrokracie

- štátni úradníci majú privátne (súkromné) ciele a tiež aj politické preferencie
- chcú zvýšiť svoj príjem aj prestíž postupom na kariérom rebríčku
- pravdepodobne berú do úvahy aj svoje politické názory keď pripravujú alebo implementujú úradné rozhodnutia



# Zlyhania byrokracie

- Niskanen (1971): byrokratické organizácie majú za cieľ navýšenie vlastného rozpočtu
- príjem, reputácia a vplyv úradníkov do veľkej mier závisia od veľkosti ich organizácie
- sú nepriamo podporované aj tlakmi od spoločnosti (viac regulácie, viac verejného zabezpečenia a pod), čo vytvára tlak, ktorému je ťažké dolávať

# Zlyhania byrokracie

- nemožné objektívne merať "primeranosť výstupov" št. administratívy a rozhodnúť, kedy je už množstvo návrhov riešení, správ a pod. nadbytočné
- špecializované byrokracie sú jediným "poskytovateľom služieb" – chýba konkurencia
- navyše politici nemajú alternatívne zdroje spoľahlivých informácií o týchto oblastiach

# Agency drift

- **"agency drift"**: teda situácia, keď pri implementácii rozhodnutí sa byrokracia odchýli od pôvodných zámerov vlády
- a) úradníci nepracujú toľko, ako sa od nich očakáva (neefektívne využitie času)
- b) neimplementujú poriadne lebo majú iné preferencie, t.j. suboptimálna implementácia
- c) politická sabotáž, čo je priamo tvorba negatívnych výstupov

# Kontrola štátnej administratívy

- **1. motivovaním úradníkov**
- víťazná strana má možnosť nominovať vlastných úradníkov, dochádza k politizácii administratívy patronátom (patronážou)
- administratíva je voči politikom responzívna, lebo prichádza a odchádza spolu s nimi
- oproti minulosti je menej legitímna, konflikt politickej príslušnosti a potreby špecializácie

# Kontrola štátnej administratívy

- **2. New Public Management** - alternatíva voči weberovskej koncepcii byrokracie
- **Ľudské zdroje/personál**: úradníci aj na najvyšších pozíciách sú najímaní z vonkajšieho prostredia na časovo obmedzené obdobie, ich príjem sa vyrovná príjmom v súkromnom sektore

# Kontrola štátnej administratívy

- **organizácia:**
- cieľom je vytvárať vo verejnom sektore "vnútroňý trh", napr. rozdelením veľkých byrokratických organizácií na menšie
- zavádzanie súťaže viacerých agentúr
- partnerstvá verejného a súkromného sektora

# Kontrola štátnej administratívy

- **procedúry:**
- úradníci nemusia už detailne nasledovať inštrukcie od nariadených
- ich úlohou je manažovať, cieľom je napĺňanie zadaných cieľov, nie formálne nasledovanie procedúr

# Kritika NPM

- výsledkom je, zvýšená kontrola politikov nad byrokraciou, úradníci sú viac úradníkmi momentálnej vlády než štátu
- pritom je zaujímavé, že zvýšená zodpovednosť úradníkov voči ministrom nevedla aj k zvýšeniu zodpovednosti (brania na zodpovednosť) ministrov za aktivity ich administratívy