



3

Štát, spoločnosť a strany ako ich „premostenie“



- ☞ Väčšina organizačných modelov strán je vystavaná na ich vzťahu so spoločnosťou
- ☞ Masová strana: veľký počet členov, rozvinutá organizačná štruktúra, vzťahy s pridruženými organizáciami
- ☞ Štát hlavne ako verejné funkcie (poslanci a ministri) na ovplyvňovanie vládnej politiky, ale tiež ako prostriedok na „jobs for the boys“

Politické strany po roku 1989

- ⌘ Rozdelenie podľa spôsobu vzniku:
- ⌘ Historické strany (nadväzujú na strany z predkomunistického obdobia)
- ⌘ Strany ako výsledok prechodu k demokracii a zmeny režimu
- ⌘ Strany nadväzujúce na subjekty pôsobiace v komunistickom režime
- ⌘ Strany, ktoré sú výsledkom dynamiky postkomunistického vývoja

Mobilizačné stratégie strán po roku 1989

- ☞ Stratégie predkomunistickej ideológie a identity (etnické, kresťanskodemokratické)
- ☞ Stratégie klasickej pravo-ľavej súťaže
- ☞ Radikalizmus extrémnej pravice (i ľavice)
- ☞ Čím sa dá vysvetliť rozličný vývoj straníckych systémov v strednej Európe?

Historicko-štruktúrne vysvetlenia

∞ H. Kitschelt:

∞ Nedokončená modernizácia pred obdobím komunizmu v POĽ a MAĎ spojená s násilnou modernizáciou počas komunizmu viedli k zakonzervovaniu populistických, rurálnych a konzervatívnych elementov v spoločnosti

∞ Preto v POĽ a MAĎ bola/je pravica rozdelená na konzervatívnu a liberálnu

Historicko-štruktúrne vysvetlenia

- ⌘ Naproti tomu dokončená predkomunistická modernizácia v Česku spojená s efektívnym byrokraticko-autoritárskym režimom viedli k jednotnej konzervatívno-liberálnej pravici
- ⌘ Veľmi nízka miera modernizácie pred komunizmom v BUL a RUM viedla ku klientelistickému typu komunizmu, ktorý aj po r. 1989 spojil nacionalizmus a ekonomický populizmus (postkomunistické strany)

Strategicko-interakčné vysvetlenia

- ☞ Vachudova: charakter pravice po 1989 závisel od podoby opozície voči komunizmu
- ☞ Slabá opozícia (SVK, RUM, BUL, CHOR) viedla k slabej umiernennej pravice,
- ☞ Týmto krajinám dominovali strany, ktoré skombinovali nacionalistickú a ekonomicky populistickú agendu (postkomunisti a/alebo nacionalisti)

Kritika



- ✧ Makroštruktúrne vysvetlenia nevysvetlia silu, úspech ani jednotnosť týchto strán
- ✧ Sú tiež silno deterministické a statické
- ✧ Kľúčové strany prešli od roku 1989 veľkými adaptačnými zmenami (transformácia Fideszu, vývoj pravice v Poľsku, pravo-ľavá dynamika v SVK)
- ✧ Postkomunistická dynamika je (stále viac) dôležitá: antikorupčné apely, EU integrácia

Štát ako základ zdrojov a legitimacy strán ?



- ☞ Masová strana založená na predpoklade trvalých väzieb so spoločnosťou a dočasných väzieb so štátom (van Biezen a Kopecký)
- ☞ Dnes sú strany vo veľkej miere závislé od štátu - v zdrojoch aj vlastnej legitimizácii
- ☞ Katz a Mair (1995) – politika ako job, nie sociálna zmena, ale udržiavanie a manažovanie štátu a ekonomiky

Strany a štát pred rokom 1989



- ☞ komunistická strana buď existovala ako jediná oficiálne povolená strana (ZSSR, NDR, Bulharsko, ...)
- ☞ alebo ako dominantná strana, popri ktorej existovali vybrané a kontrolované historické strany (ČS, POL)
- ☞ strana kontrolovala štát prostredníctvom systému nomenklatúry
- ☞ presah do inštitúcií štátu, ale aj do celej hospodárskej a spoločenskej oblasti (štátne podniky, národný front)

Dimenzie vzťahu strán a štátu

- ∞1) miera závislosti strán od štátu
(verejné financovanie strán)
- ∞2) miera kontroly strán štátom
(regulácia a kontrola financovania,
konštitucionalizácia)
- ∞3) miera ovládania štátu stranami
(patronáž, stranícky klientelizmus,
korupcia)

Verejné financovanie

strán

- ✧ Európske politické strany tradične fungovali na základe súkromných príspevkov
- ✧ V nových demokraciách je závislosť na verejných zdrojov ešte vypuklejšia (financovanie ako kompenzácia v politickej súťaži)
- ✧ Verejné financovanie v demokraciách neexistuje len v Indii, Jamajke, Novom Zélande, Švajčiarsku a USA, v nových demokraciách len v Lotyšsku, Čile a Peru

Štátna regulácia politických strán I



- ✧ Strany tradične súkromné združenia občanov bez významnejšej právnej úpravy a možností štátu zasiahnuť do ich vnútornej činnosti
- ✧ Dnes strany „legitímnym objektom štátnej regulácie normálne nepredstaviteľnej v liberálnych demokraciách pri iných súkromných združeniach“ (Katz 2002)
- ✧ Vnútrostranícke primárky, pravidlá pre vnútornú demokraciu, predpísané procedúry, ústavná úprava pôsobenia strán, regulovanie a kontrola financovania

Štátna regulácia politických strán II



- ✧ Politické strany ako organizácie verejnej služby /*public utilities*/ (van Biezen)
- ✧ Systém pravidiel a nariadení financovania neexistuje, respektíve je neefektívny v Dánsku, Nórsku, Indii, Jamajke a Švajčiarsku, medzi novými demokraciami v Lotyšsku, v Slavádore a Uruguaji
- ✧ Ústavná úprava strán menej bežná v starých demokraciách a v nových pravidelná (okrem Lotyšska) – odzrkadľuje to posun v chápaní strán dnes a na začiatku 20. storočia

Využívanie štátu na straníckej účely

- ☞ Často zamieňané, ale analyticky, politicky aj právne odlišné sú tri spolu súvisiace javy: patronáž, stranícky klientelizmus a korupcia
- ☞ **Patronáž:** alokácia funkcií v štátnych, pološtátnych a verejných inštitúciách na základe straníckej príslušnosti (nie volené funkcie)
- ☞ **Stranícky klientelizmus:** selektívne uvoľňovanie verejných (materiálnych) zdrojov s cieľom získať voličskú podporu od voličských skupín alebo jednotlivcov

Využívanie štátu na stranícke účely II



- ☞ **Korupcia:** odlišuje sa od predchádzajúcich v tom, že za zvýhodňujúce rozhodnutia jednotlivci alebo skupiny sa revanšujú donáciami (dary politickým stranám za licencie, stavebné kontrakty, zvýhodňujúcu legislatívu a pod.)
- ☞ Všetky tri formy narúšaj princípy ideálnej reprezentatívnej demokracie, lebo uprednostňujú partikulárne pred univerzálnym a alokujú verejné zdroje na privátne a nie verejné účely

Využívanie štátu na stránickej účely III

- ⌘ Notoricky ťažko dokázateľné a ťažko skúmateľné v komparatívnej perspektíve
- ⌘ Namiesto priameho nahliadnutia na patronáž sa používajú pomocné a nepriame ukazovatele: nárast verejného sektora, nárast počtu pracovníkov štátnej administratívy, absencia pravidiel regulujúcich vzťah strán a štátu a pod.

Politizácia štátu



- ❧ Využívanie štátnych peňazí na financovanie (vládných) politických strán
- ❧ Absencia efektívnej kontroly financií politických strán
- ❧ Dosadzovanie straníckych nominantov do pozícií v štátnej správe výmenou za úradníkov, ktorí už sú vo funkciách
- ❧ Vytváranie nových pozícií v štátnej správe a ich obsadzovanie lojálnymi straníkmi

Financovanie strán a jeho kontrola



- ✧ A. Grzymala-Busse: politizácia štátu súvisí s charakterom straníckej súťaže
- ✧ Dominantná strana nemá záujem o depolitizáciu, pretože dokáže nekontrolovane využívať účasť vo vláde
- ✧ mocenský (stranícky) rozptyl vedie k regulácii strán: strany sa dohodnú na jasných a fungujúcich pravidlách, tie sa dodržiavajú

Financovanie strán a jeho kontrola



- ✧ AGB: kontrast medzi ČR a SR na jednej strane a POL a MAĎ na strane druhej
- ✧ Dominancia jednej strany na začiatku (ODS, HZDS) viedla k absencii jasných a vynútiteľných pravidiel, zneužitiu privatizácie na stranícke účely a finančným škandálom
- ✧ Rozptyl moci medzi viacerými stranami (v MAĎ a POL) viedlo k zavedeniu formálnych (MAĎ) resp. neformálnych (POL) obmedzení

Nárast počtu štátnych úradníkov



- ☞ ODwyer: existencia dominantnej strany aj slabo inštitucionalizovaný stranický systém bez dominantnej strany vedú k politizácii štátu
- ☞ aj nadmerný rozptyl vedie k politizácii štátu – malé vládne strany majú záujem o patronáž a dúfajú v rozptýlenie zodpovednosti za systém medzi všetky strany

Nárast počtu štátnych úradníkov



- ✧ OD: v Poľsku a na Slovensku rapídne narástol počet štátnych úradníkov v rokoch 1992-2000)
- ✧ SVK: dominantné HZDS v rokoch 1996-1997 zaviedlo novú úroveň štátnej správy a počet štátnych zamestnancov radikálne narástol (patronáž)
- ✧ POL: rozdrobené stranícke spektrum - množstvo nových strán, tiež nekontrolovaný nárast počtu úradníkov

Nárast počtu štátnych úradníkov

- ☞ ČR: stabilný stranický systém do roku 2000, nízky počet strán v parlamente a predvídateľnosť vzťahov medzi stranami – počty štátnych úradníkov nerástli
- ☞ Maďarsko ako príklad depolitizovaného štátneho aparátu (vďaka profesionálnej štátnej službe už na začiatku 90.-tych rokov) a stranického bipolarizmu, ale polarizovaná súťaž nevedla k depolitizácii

Limity externého vplyvu



- ⌘ kondicionalita EU pred r. 2004:
- ⌘ odporúčania na zriadenie depolitizovanej a meritokratickej štátnej správy
- ⌘ stratégie postupných zásahov obmedzujúcich nezávislosť od volených politikov (SR)
- ⌘ stratégia oddiaľovania legislatívy (ČR)
- ⌘ táto oblasť nie je pokrytá legislatívou EÚ (komunitarizovaná), existujú rozličné modely:

Politizácia štátnej správy v Európe

- ∞ depolitizovaná (UK, Holandsko)
- ∞ politizácia najvyšších administratívnych postov (Nemecko, Francúzsko)
- ∞ hlbšia stranícka politizácia (južná Európa)
- ∞ vysoko politizovaná št. správa (stredná a východná Európa)
- ∞ celkový nárast politizácie v posledných 20 rokoch (New Public Management)

Prax patronáže v nových demokraciách



- ☞ paralelné procesy budovania štátu / štátnej služby a vzniku súťaživého stranického systému → výsledkom je vysoko politizovaná štátna správa
- ☞ existencia rozdielov v miere kontroly strán a individuálnych politikov (ministrov) nad procesom výberu štátnych úradníkov
- ☞ rozdielne motivácie: odmena (stran) vs. kontrola (ministri)

Prax patronáže v nových demokraciách



- ☞ Bulharsko: členstvo vo vládnej strane a schválenie stranickou centrálou kľúčové pre menovanie do pozícií št. úradníka
- ☞ Maďarsko: strany ako zásobáreň kandidátov, výber v rukách ministra alebo premiéra
- ☞ rozšírenie patronáže aj klientelizmu po r. 2014
- ☞ ČR: predstavitelia strany vo verejných funkciách majú kľúčovú úlohu v patronáži, obmedzená rola ich strán

Politizácia a stranícka súťaž



- ☞ Meyer-Sahling a Veen (2012):
- ☞ najmenej výmen na úradníckych pozíciách pri kontinuite stranického zloženia vlád
- ☞ čiastočná obmena strán vo vláde vedie k zvýšenej patronáži
- ☞ kompletná vládna výmena vedie k najvyššej miere “čistiek” na postoch štátnych úradníkov

Meyer-Sahling a Veen (2012: 6)

Table 2. Overall politicisation of the senior civil service.

Country	Depth of appointments ^a	Size of ministerial cabinets ^b	Turnover after elections ^c (%)	Experience in politics ^c (%)	Political contacts ^c (%)	Overall country score ^d
Czech Rep	Grey area	>5	30–49	10–29	30–49	50
Poland	Grey area	>5	70–89	30–49	50–69	66
Slovenia	Grey area	<5	50–69	30–49	30–49	48
Latvia	Grey area	<5	<10	<10	30–49	28
Lithuania	Grey area	<5	<10	<10	10–29	24
Hungary	Grey area	>5	30–49	30–49	30–49	54
Estonia	Non-political	<5	<10	<10	10–29	14
Slovakia	Political	<5	70–89	30–49	50–69	66

^aNon-political = 0; grey area = 2.5; political = 5.

^bNo cabinets = 0; less than five members = 2.5; five or more members = 5.

^cLess than 10% = 0; 10–29% = 1; 30–49% = 2; 50–69% = 3; 70–89% = 4; 90% or more = 5.

^dThe sum of the five variables was standardised to 100.