

Exekutívno-legislatívne vzťahy

Komparatistika 2018/2019
Doc. Marek Rybář, PhD.

Normatívne základy dem. vlády

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

Parlamentarizmus

- 1. popri sebe existujú hlava štátu a šéf exekutívy, pričom šéf exekutívy je volený parlamentom a zodpovedá sa mu, a
- 2. funkčné obdobia vlády a parlamentu nie sú pevne dané a navzájom sa podmieňujú

Parlamentarizmus

- v parlamentarizme vláda bez podpory parlamentu rezignuje, zároveň má často právomoci v oblasti rozpustenia parlamentu a vypísania nových volieb;
- "takmer kompletná fúzia exekutívnej a legislatívnej moci"; členmi vlády sú typicky poslanci, ktorý súbežne vykonávajú funkciu ministra i poslanca

Prezidencializmus

- je systém, v ktorom
- 1. prezident je súčasne hlavou štátu aj šéfom vlády, pričom je priamo volený (zborom voliteľov);
- 2. funkčné obdobie prezidenta aj legislatívy sú pevne stanovené a navzájom sa nepodmieňujú

Prezidencializmus

- v prezidencializme vláda nemôže rozpustiť parlament a vyhlásiť voľby a parlament nemôže prezidenta odvolať
- prezidencializmus je systém vzájomnej nezávislosti legislatívy a exekutívy,
- v prezidentských systémoch je prakticky nemožné, aby členovia vlády zároveň vykonávali funkciu poslancov

Semiprezidencializmus

- je usporiadanie, v ktorom existuje priamo volený prezident s fixným časovým mandátom a zároveň aj premiér a vláda, ktorí sa zodpovedajú parlamentu (Elgie)
- odklon od pôvodnej klasickej definície Duvergera (1980), vypustenie požiadavky na "dost' značné" právomoci

Direktoriálna forma vlády

- ďalší model existuje vo Švajčiarsku (niekedy sa nazýva direktoriálna forma)
- vláda (Federálna rada) zložená zo siedmych osôb, ktoré sú individuálne zvolené spoločným hlasovaním oboch komôr 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

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 odvodenej exekutívy
- jednotlivé typy nefungujú rovnako, pretože rolu hrá celý rad ďalších faktorov

Rôznorodosť fungovania parlamentarizmov

- závisí od miery “racionalizácie” parlamentu:
- Ťažká odvolateľnosť vlády parlamentom
- Vláda kontroluje parlamentnú agendu (témy a poradie rokovania)
- Obmedzenie možnosti predkladať a presadiť poslanecké návrhy zákonov
- kľúčová je rola disciplinovaných strán

Rôznorodosť fungovania prezidencializmov

- kontrastný prípad prezidencializmu v USA a mnohých latinskoamerických krajinách
- dvojstranícky versus multistranícky formát
- významné ústavné právomoci prezidenta zaručujúce politickú autoritu
- miera horizontálnej zúčtovateľnosti

Rôznorodosť fungovania semiprezidencializmov

- Shugart a Carey (1992), Elgie a ďalší:
- **Premiérsko-prezidentský vs. prezidentsko-parlamentný typ**
- **Prezidentsko-parlamentné systémy** (napr. Chorvátsko 1992-2000, Rusko 1991- **menej demokratické** než premiérsko-prezidentské (napr. Litva, Rumunsko))
- Kľúčom je závislá a neistá pozícia vládneho kabinetu medzi prezidentom a parlamentom

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

Empirické testovanie

- 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
- dnes konsenzus: prežitie demokracie závisí aj od iných faktorov než len ústavného rozdelenia moci

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 prezidentských systémoch, existuje aj v parlamentarizme
- koaličné vlády existujú aj v prezidencializme
- výskyt “patu” zrejme súvisí s vysokou decentralizáciou rozhodovania

Empirické testovanie

- kľúčom k efektívnemu vládnutiu je centralizácia rozhodovacieho procesu a monopolizácia legislatívnej agendy, inak hrozí nedostatok koordinácie a „pat“
- centralizované rozhodovanie častejšie v parlamentarizme, ale nie vždy (v minulosti Francúzsko a Taliansko ako neefektívne parlamentarizmy a naopak Brazília ako príklad na efektívny prezidencializmus)

Dôsledky parlamentarizmu a prezidencializmu

- ústavné rozdelenie mocí jasne odlišuje prezidentské a parlamentné fory vlády, ale
- 1. Ako tieto rozdiely ovplyvňujú proces fungovania vlády?
- 2. Je pravda, že parlamentarizmus vždy produkuje väčšinové vlády?
- 3. Ako často vládnu prezidenti s väčšinovou podporou parlamentov?

Dôsledky parlamentarizmu a prezidencializmu

- v prezidencializme nie sú záruky, že prezident bude mať podporu väčšiny parlamentu
- parlamentarizmus je systém, v ktorom je vznik a pretrvanie vlády podmienený súhlasom parlamentu
- ako ale dokumentuje Strom (1990), menšinové vlády sú v parl. systémoch bežné

Menšinové vlády v parlamentných systémoch

- parlamentné strany niekedy nevstupujú do vlády, ale tolerujú menšinovú vládu
- ich tolerancia je zvyčajne výsledkom racionálnej kalkulácie, ktorá berie do úvahy:
 1. mieru vplyvu takejto strany na vládne rozhodnutia a
 2. očakávané zisky v budúcich voľbách

Menšinové vlády v parlamentných systémech

- menšinové vlády často fungujú lepšie než koalíčné väčšinové vlády
- najvyššie percento legislatívneho úspechu majú jednofarebné väčšinové vlády a hneď po nich nasledujú menšinové vlády (jednofarebné aj koalíčné), ktoré sú obe úspešnejšie než väčšinové koalíčné vlády

Menšinové vlády v parlamentných systémoch

- strany, ktoré vstupujú do volieb z pozície vládnej strany v menšinových vládach majú lepšie výsledky než vládne strany v iných typoch parlamentných vlád
- fiskálne nie sú menšinové vlády ne/zodpovednejšie než iné typy parlamentných vlád

Menšinové vlády v parlamentných systémoch

- situácie, v ktorých prezidentova strana nekontroluje väčšinu kresiel v legislatíve
- v takom prípade buď žiadna strana (ani prezidentova) nekontroluje väčšinu (časté v Latinskej Amerike),
- alebo iná než prezidentova strana disponuje parlamentnou väčšinou (divided government v USA)

Vlády v demokraciách 1975-2012

Table 12.1 Type of government by constitutional structure (frequencies)

<i>Type of government</i>	<i>Parliamentarism</i>	<i>Obs.</i>	<i>Presidentialism</i>	<i>Obs.</i>
Single majority	30.7	510	31.7	445
Single minority	7.1	118	19.3	272
Coalition majority	50.0	830	37.7	529
Coalition minority	12.2	201	11.2	158

Source: 2012 Database of Political Institutions.

Legislatívna úspešnosť vlád

- vyššia úspešnosť v parlamentných než prezidentských systémoch
- zaujímavý je aj pohľad na legislatívnu úspešnosť vzhľadom na stranícke rozdelenie parlamentu (a bez ohľadu na systém vlády):
- 78,5% úspešnosť väčšinových vlád
- 72,7% úspešnosť menšinových vlád

Legislatívna úspešnosť vlád

- v parlamentarizme majú väčšinové aj menšinové vlády zhruba rovnakú legislatívnu úspešnosť okolo 83%,
- zatiaľ čo prezidenti vládnucci väčšinovo majú úspech v 67,5%
- a prezidenti vládnucci menšinovo 62,2%

Legislatívna úspešnosť vlád

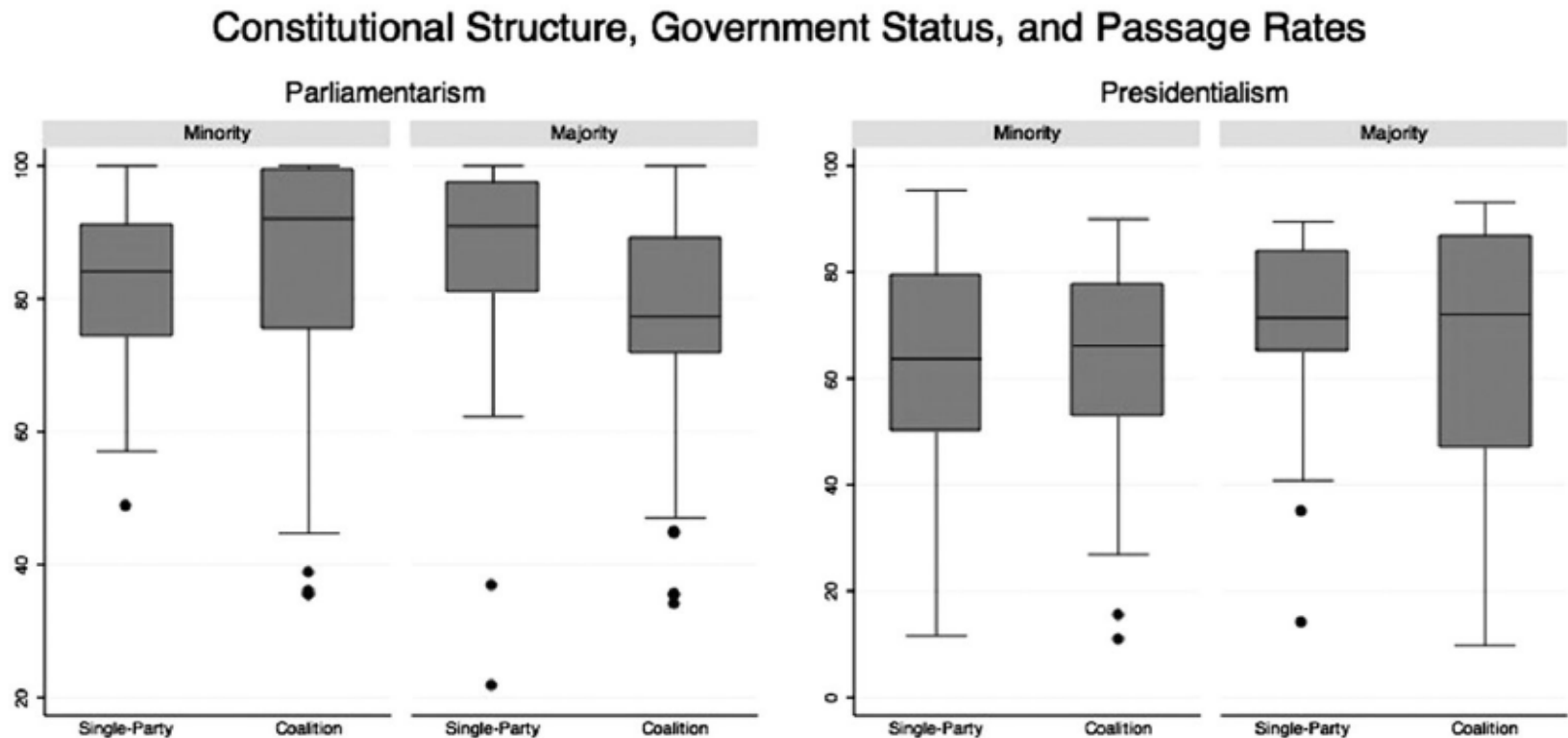


Figure 12.2 Box scores by government status

Prezidenti a multipartizmus

- v Latinskej Amerike 1979 - 2006 len dva prezidencializmy so systémom dvoch strán - Mexiko a Kostarika, ostatné multipartizmy
- koalície nutné pre fungovanie systému
- koalície v prezidencializme sú odlišné od parlamentarizmu: prezident je tu de facto permanentný *formateur*, ktorý sa snaží dať dokopy koalície na presadenie legislatívnych návrhov

Prezidenti a multipartizmus

- posty vo vláde a ďalšie menovacie právomoci
- "*pork*" a
- ústupky v oblasti *policy*
- často dôležitejšie než ideológia a stranícka identita poslancov, ktorý prezidenta podporujú

Prezidenti a multipartizmus

- latinskoamerická skúsenosť hovorí, že ústavne slabý prezidenti nedokážu efektívne vládnuť v prostredí multipartizmu
- silné ústavné právomoci prezidenta, aby dokázal udržať iniciatívu a odvrátil protinávhrhy oponentov
- to ale neznamená bianko šek od parlamentu ani uzurpáciu právomocí prezidentom

Prezidenti a multipartizmus

- existujú zároveň silné kontrolné mechanizmy parlamentu, súdov, prokuratúry atď., aj voči prezidentovi
- všetky zložky moci musia byť efektívne a silné
- Brazílsky prípad zároveň ukazuje, že dôsledkom môže byť korupcia a prepád dôvery v politickú elitu

Semiprezidencializmus

- po roku 1990 najčastejší systém vlády v nových demokraciách
- často považovaný za málo vhodný pre konsolidáciu demokracie vzhľadom na svoj inherentný sklon ku kohabitácii
- kohabitácia je stav, keď je prezident z jednej politickej strany a premiér z konkurenčnej strany A prezidentova strana nie je zastúpená vo vláde

Semiprezidencializmus

- predpoklad je, že kohabitácia je problematická pre nové demokracie, pretože ako prezident tak aj vláda majú priamy demokratický mandát
- Elgie: v období 1990-2008 nastal iba jeden prípad, kedy kohabitácia viedla k pádu demokratického režimu (Niger 1996)
- a len v jednom ďalšom prípade (Guinea-Bissau 2003) je možné nájsť spojenie medzi hrozbou kohabitácie a pádom demokracie

Policy dôsledky systémov vlády

- Gerring et al (2009): parlamentné systémy majú viditeľné výhody oproti semi/prezidentským v celom rade aspektov
- skúma len demokratické režimy a ich dopad:
- **politický rozvoj** (korupcia, kvalita byrokracie, politická stabilita, vláda zákona)
- **hospodársky rozvoj** (HDP percapita, infraštruktúra, miera investícií)

Policy dôsledky systémov vlády

- **ľudský rozvoj** (detská úmrtnosť, očakávaná dĺžka života, gramotnosť)
- parlamentarizmus má asi lepšiu schopnosť fungovať ako nástroj na koordináciu (vzhľadom na to, že je častým javom, keď individuálne presadzovanie agendy vedie ku kolektívne suboptimálnemu výsledku)
- parlamentarizmus pozitívne súvisí s celým radom výsledných ukazovateľov, čo naznačuje jeho **kumulatívny efekt** na vládnutie