

CESTA SLOVENSKA K DEMOKRACII: OD „DEVIANTA“ K ŠTANDARDNEJ NOVEJ DEMOKRACII

S odstupom 11 rokov je zrejmé, že mnohé pesimistické predikcie sociálnych vedcov, týkajúce sa vývinu v stredovýchodnej Európe (C. Offe, J. Elster, S. Lipset, A. Przeworski),¹ ani katastrofické varovné scenáre možného vývinu Slovenska sa nenaplnili. Naopak, s dvojnásobnou, nielen kognitívnu, ale aj občianskou satisfakciou sa dá konštatovať, že napokon sa naplnil „reálne optimistický“ scenár sformulovaný v roku 1994 (Szomolányi, 1994, s. 131 – 134). Hoci v roku 1997, v čase „zápasu o pravidlá hry“ a politickej nestability bola konsolidovaná demokracia na Slovensku považovaná za niečo menej samozrejmé ako „variant nejakého nestabilného režimu“ (Szomolányi, 1997, s. 24).²

1. Jedným z dôvodov, prečo sa pesimistické prognózy o vývine štátov stredovýchodnej Európy nenaplnili, bol aj neprimeraný výber analógie s tretím svetom a Latinskou Amerikou. Príkladom je kontroverzné stanovisko Adama Przeworského, ktorý prorokoval, že „Východ sa stane Juhom“, teda že tak ako krajiny Južnej Ameriky v 70. rokoch aj postkomunistické štáty čaká politická nestabilita. Ďalším omylom bolo nerozlíšenie rozdielov medzi regionálnymi skupinami v rámci početného a vnútorne veľmi diferencovaného bloku krajín východnej Európy.
2. V čase nezavršenej demokratizácie je vždy problematické na báze práve prebiehajúcich trendov vyslovovať kategorické sudy o smere vývoja, najmä keď je výskumník sám súčasťou dramatického diania. Napríklad za dramatický bol považovaný aj prechod k demokracii v krajine, ktorá sa v súčasnosti stala empirickým podkladom pre model úspešnej demokratizácie – v Španielsku. Jej znalci, Juan Linz a Alfred Stepan, upozorňujú, že tento model je výsledkom redukcie reálne chaotického procesu s jeho zložitou, frustráciami, neistotou a pochybnosťami. Len aposteriórne je španielska cesta vnímaná ako niečo predurčené k úspechu. Práve porovnanie tohto modelu s komplexnosťou reálneho historického procesu pripomína, že aj najúspešnejšia tranzícia bola pre jej účastníkov veľmi neistým procesom, ktorý od aktérov vyžadoval značnú vynaliezavosť, pružnosť, ale aj istú odvahu riskovať pri rozhodovaní vo veľmi neistej situácii (Linz – Stepan, 1996, s. 89).

10 V roku 2003 patrí Slovensko v známom „známkovaní“ Freedom House medzi konsolidované demokracie spolu s ďalšími štátmi Visegrádskej štvorky (V4), Slovinskom a pobaltskými štátmi. Dosiahlo rovnaké skóre demokratizácie (1,81) ako Maďarsko, ale horšie skóre pri hodnotení kvality právneho štátu (pre vyšší stupeň korupcie), a preto je na štvrtom mieste za Poľskom, Slovinskom a Maďarskom, ale pred Českou republikou.³ Akokoľvek by sa dalo diskutovať o adekvátnosti spôsobu hodnotenia, v porovnaní so skóre 3,80 z roku 1997, ktoré bolo na úrovni Ruska a len o niečo lepšie ako skóre Macedónska a Moldavska (3,90), sa Slovensko významne posunulo vpred. Podobný vzostup z deviateho na štvrté miesto počas uplynulých šiestich rokov nezaznamenala žiadna iná krajina. Česká republika, naopak, klesla z prvého na ôsme miesto, keďže sa v roku 2003 medzi SR a ČR vsunuli tri baltské štáty.⁴

Spomínaný vývoj od pozície „devianta“ v stredovýchodnej Európe ku konsolidovanej demokracii priamo ponúka dve základné otázky, ktorým sa bude venovať nasledujúci príspevok. Po prvé, prečo bola demokratická tranzícia SR komplikovanejšia, klukatejšia ako v susedných štátoch a v akom zmysle bola cesta Slovenska „deviantná“. A po druhé, ktoré faktory prispeli k tomu, že Slovensko sa napriek predchádzajúcemu odklonu pomerne rýchlo prepracovalo späť do pozície svojich stredoeurópskych susedov a v máji 2004 vstúpi spolu s nimi do Európskej únie.

PROBLÉMOVOSŤ DEMOKRATICKEJ TRANZÍCIE SR – TEORETICKY NORMÁLNY PRÍPAD

V dôsledku konfliktov na úrovni najvyšších ústavných činiteľov, majoritného spôsobu ich riešenia a autoritárskych tendencií počas vlády Vladimíra Mečiara (1994 – 1998), keď SR neplnila kodanské politické kritériá pre vstup do EÚ a na rozdiel od ostatných troch krajín V4 sa nezačlenila do NATO – bola vnímaná ako problémovnejší prípad demokrati-

3. Pri hodnotení úrovne demokratizácie sa zohľadňujú nasledujúce dimenzie: volebný proces, občianska spoločnosť, nezávislosť médií, vládnutie (*governance*).

4. Na poklese bodového ocenenia ČR sa negatívne odrazili niektoré kauzy v roku 2002 (napríklad kríza v Českej televízii), ktoré spôsobili pokles ratingu „nezávislosti médií“; vyšší stupeň korupcie zhoršil skóre pri hodnotení právneho štátu.

zácie v rámci tohto zoskupenia (pozri Ágh, 2001; Heinrich, 1999; Kitchelt, 1995; Pridham, 2001, 2002; Szomolányi, 1999).⁵ Hoci začala úspešne dobiehať náskok svojich susedov v pripravenosti na členstvo v EÚ, ešte pred septembrovými voľbami v roku 2002 bol stupeň neistoty spájaný s povolebným vývinom stále vyšší ako u visegrádskeho susedov.⁶ Na rozdiel od všetkých predchádzajúcich parlamentných volieb – v rokoch 1990, 1992, 1994 a 1998 – voľby v roku 2002 už nemali charakter kritických volieb, t. j. takých, ktoré sú bodom obratu v politickom vývine krajiny, pretože sa nerozhodovalo o prežití demokracie, ale o jej efektívite.

Aj preto bolo Slovensko v 90. rokoch pre komparativistov „ťažkým prípadom“ na klasifikáciu typu zmeny režimu. Išlo o „hraničný prípad“ medzi transformačne napredujúcimi stredoeurópskymi krajinami a zaostávajúcimi krajinami juhovýchodnej Európy.⁷ Klukatosť cesty tranzície SR spočíva v tom, že od spoločnej československej trajektórie sa po získaní štátnej samostatnosti postupne začala odchyľovať od stredoeurópskeho k východoeurópskemu typu, aby sa po výmene vlády po voľbách v roku 1998 opäť vrátila do visegrádskej skupiny a zároveň začala dobiehať zameškané v úsilí o členstvo v Európskej únii a NATO.

V koncentrovanej podobe sa odpoveď na otázku, prečo sa Slovensko stalo „hraničným prípadom“ medzi dvomi spomínanými skupinami štátov, dá zhrnúť nasledujúco. Z hľadiska podmienok, ktoré sa teoreticky považujú za dôležité na udržanie modernej demokracie, na Slovensku je v porovnaní s ostatnými stredoeurópskymi štátmi prítomná najväčšia kumulácia historicky podmienených úloh, ktoré sa musia riešiť v tom istom čase. Slovensko ako jediné v regióne prechádza plnou štvornásobnou tranzíciou – okrem ekonomickej a politickej ide aj o budovanie samostatného štátu

5. Slovensko práve v tomto období získalo označenie komplikovaného prípadu demokratizácie v strednej a východnej Európe, keď sa s ním spájali pomenovania ako „ťažký prípad“, „špecifický prípad v regióne“, „deviantný prípad“, príklad „párijskeho režimu“ atď.

6. Pri analýze straníckych systémov či formovania koalícií komparativisti charakterizovali Slovensko ako síce už nie deviantný prípad, ale ako prípad spájaný s menšou predikovateľnosťou koalíčných opcii (v porovnaní napríklad s Maďarskom) a s významnejším stupňom neurčitosti povolebného vývinu (Pridham, 2002, s. 99; Sitter, 2002, s. 93).

7. Zaradenie Slovenska a Chorvátska v prvých rokoch novej štátnosti (1992 – 1996) na pozíciu medzi procedurálnymi demokraciami stredovýchodnej Európy (V4 a Slovinsko) a problémovými balkánskymi štátmi alebo ako „kombinovaný prípad“ nachádzame aj u iných autorov (Janos, 2000; Kitchelt, 1999, s. 42).

12 a neukončený proces národnej integrácie.⁸ Pojem „národná integrácia“ pritom označuje premenu predmodernej, fragmentovanej a regionálne značne diferencovanej spoločnosti na masovú verejnosť. Tento proces sa automaticky nezavřšil vznikom samostatného štátu. Aj preto bolo možné inštrumentálne využívať existujúcu etnickú heterogénnosť obyvateľstva Slovenska v modernom type konfliktu ekonomických záujmov, ktorý počas tretej vlády V. Mečiara (1994 – 1998) viedla vládna elita v úsilí získať monopol nad ziskom z privatizácie štátneho vlastníctva.

Rozdelenie bývalej federácie pridalo obom nástupníckym štátom okrem ekonomickej a politickej transformácie aj ďalšiu úlohu – budovanie samostatných štátov, ktoré však bolo rovnaké len z formálneho hľadiska. Centrum bývalej federácie sa stalo centrom Českej republiky so všetkými inštitúciami aj administratívno-expertným „know how“. ČR mala navyše priaznivejšie podmienky na budovanie vlastnej štátnosti aj z hľadiska „použiteľnej histórie“. Okrem dlhodobej historickej skúsenosti s českou štátnosťou, ktorá sa udržiavala aj pomenovaním „historické země české“, budovanie medzivojnového Československa poskytovalo historický repertoár, z ktorého mohli tvorcovia inštitúcií samostatnej ČR čerpať. V porovnaní s tým bola skúsenosť s vojnovým slovenským štátom „nepoužiteľnou históriou“ aj pre lídra HZDS, víťaza volieb v roku 1992 a seabedeklarujúceho sa „zakladateľa“ slovenskej štátnosti. V historickom repertoári je slabo zastúpený aj ďalší významný faktor úspešnosti tranzície a konsolidácie demokracie, a to predchádzajúca skúsenosť s demokraciou⁹ (pozri Schmitter, 1994, s. 65). V dejinách Slovenska je pomer nedemokratických, autoritárskych a totalitných režimov k demokratickým 3 : 1, čo nevytvára práve najpriaznivejšie predpoklady pre novú demokraciu (Lipták, 1999a, s. 213).

8. Tento názor nie je len pohľadom „zvnútra“. Rovnako je Slovensko charakterizované aj v niektorých komparatívnych štúdiách zahraničných autorov. „Slovensko je krajina, ktorá je v najčistejšej a najzložitejšej podobe vystavená ťažkej úlohe: simultánne formovať nový štát a národ, novú ekonomickú štruktúru, nové právne a politické inštitúcie“ (Elster et al., 1998, s. 292).

9. Herbert Kitschelt napríklad zavádza premennú „systémový čas“ a v komparatívnej štúdií štruktúrovanosti systému politických strán v postkomunistických krajinách dospieva k zovšeobecneniu, že vyšší stupeň programovej štruktúrovanosti strán (na rozdiel od strán charizmatického či klientelistického typu) je pravdepodobnejší v krajinách s dlhodobejšou skúsenosťou s demokraciou v medzivojnovom období, ktorá sa oživila po skončení druhej svetovej vojny; a po druhé, ak mobilizácia politických alternatív k vláde štátostrany začala už v 80. rokoch (prípád Maďarska) a nie až v roku 1990 (prípád Slovenska) (Kitschelt, 1995, s. 452 – 457).

Z historicko-sociologickej perspektívy a s dôrazom na štruktúrne faktory ako nezávislú premennú v explanácii, patrí k významným determinantom tranzitnej cesty časovanie a charakter modernizácie krajiny v jej hlavných vlnách (bližšie pozri Szomolányi, 1994a; Szomolányi, 1994b). Oneskorená periférna modernizácia Slovenska na začiatku 20. storočia v rámci Rakúsko-uhorskej monarchie, neskôr v rámci ČSR, a nakoniec deformovaná modernizácia sovietskeho typu vysvetľujú, prečo sa hlavný zdroj politickej polarizácie slovenskej spoločnosti 90. rokov nachádzal v rovine kultúrneho konfliktu a nie v sociálno-ekonomickej rovine ako v ČR.¹⁰ Oneskorený periférny typ modernizácie poznačil síce aj Maďarsko a Poľsko, ale na rozdiel od týchto krajín s dlhou históriou vlastnej štátnosti, na Slovensku vo všetkých modernizačných vlnách dominovali tzv. exogénni aktéri (napríklad podnikatelia a banky so sídlom vo Viedni a Budapešti), čo tiež brzdilo prenikanie liberálnych ideí do slovenského prostredia. V porovnaní so susedmi Slovensko vykazuje najvyšší stupeň etnickej heterogenosti a odlišuje sa značne segmentovanou politickou kultúrou, krátkou skúsenosťou s vlastnou štátnosťou, ako aj spôsobom jej zrodu. Spôsob, akým sa riešil problém štátnosti v bývalej ČSFR, nakoniec na Slovensku polarizoval elity i verejnosť tak ako v nijakej zo spomenutých krajín (Szomolányi, 1997).

Napriek dostatočným dôkazom o tom, že tranzičná cesta Slovenska bola komplikovanejšia ako v susedných krajinách, z teoretického hľadiska sa tento vývoj nedá považovať za výnimočný. Ani „deviácia“ SR po voľbách v roku 1994 nie je dôvodom na označenie krajiny za „deviantný prípad“ v zmysle výnimky z empirickej generalizácie alebo prípad, ktorý by spochybňoval niektoré z tvrdení teórie demokracie.¹¹ Naopak, prípad Sloven-

10. Empirické dôkazy pre takéto tvrdenie poskytuje predovšetkým komplexná a dôkladná sociologická analýza hodnotových orientácií, politických preferencií a volebných výsledkov v prácach Vladimíra Krivého, ktorý identifikuje dve základné línie štiepenia v pozadí kultúrneho konfliktu: etnické a urbánno-rurálne štiepenie.

11. Po celonočnom zasadnutí Národnej rady SR z 3. na 4. novembra 1994, na ktorom sa väčšinová koalícia nacionálno-populistických strán – Hnutie za demokratické Slovensko (HZDS), Združenie robotníkov Slovenska (ZRS) a Slovenská národná strana (SNS) – ofenzívne chopila parlamentnej moci, sa rozmanité reakcie domácich a zahraničných komentátorov zhodovali v jednom: Slovensko sa odkláňa od cesty, po ktorej kráča transformačne úspešná skupina stredoeurópskych krajín. Odklon Slovenska od stredoeurópskeho variantu tranzície bol zrejmý „predovšetkým z hľadiska štruktúrovania systému politických strán, konfigurácie elit a politickej kultúry“ (Szomolányi, 1994, s. 30).

- 14 | ska potvrdzuje platnosť empirických generalizácií demokratizačných štúdií, ktoré definujú podmienky, za akých je úspešná demokratická konsolidácia teoreticky menej pravdepodobná (pozri Dahl, 1989; Elster et al., 1998; Whitehead, 2000; Kitchelt, 1999; Evans – Whitefield, 1998).¹² Väčšina spomínaných autorov sa zhoduje v tom, že v krajinách, kde simultánne prebieha formovanie štátu a demokratizácia, bude proces demokratickej konsolidácie komplikovanejší. Prítomnosť takých nepriaznivých podmienok na demokratizáciu, aké existovali na Slovensku – etnicko-kultúrna heterogenosť, subkultúrne konflikty, absencia konsenzuálnej elity, nedostatočná skúsenosť s vlastnou štátnosťou pred rokom 1993 – viedla k pomerne pesimistickým predpovediam ohľadom budúceho vývinu.

EMPIRICKÉ GENERALIZÁCIE A PRÍPAD SLOVENSKA

Formovanie samostatného štátu po pokojnom rozdelení ČSFR skutočne komplikovalo proces demokratizácie. Otázka národnej identity a vlastná štátnosť historicky rozdeľovali Slovensko na úrovni elit aj na úrovni širokej verejnosti. Neprestali ho rozdeľovať ani po vytvorení samostatného štátu. Naopak, od jeho vzniku v roku 1993 spory súvisiace s národnou identitou, národnou otázkou a s právami etnických menšín, s ekonomickou transformáciou a najmä s privatizáciou, s netolerantným a nedemokratickým štýlom vládnutia V. Mečiara a vtedajšej koalície silne rozdelili tak elity, ako aj verejnosť. Z pohľadu teórie „závislosti od cesty“ (*dependency path*) sledoval vývin Slovenska jednu z ciest demokratickej tranzície, ktorá je determinovaná absenciou konsenzuálnej elity a vedie k polarizácii spoločnosti, a to následne vedie buď k nekonsolidovanej demokracii, pseudodemokracii, alebo k návratu autoritarizmu.¹³ Z takejto deterministickej teórie potom vyplýva, že konsolidovaná demokracia je veľmi

12. Napríklad Robert Dahl vo svojej deskriptívnej teórii demokracie tvrdí, že „v krajine, kde absentujú priaznivé a existujú nepriaznivé podmienky, bude takmer určite vládnuť nedemokratický režim“ (Dahl, 1989, s. 264).

13. Rozhodujúce pre argumentáciu teórie „závislosti od cesty“ je, že ak raz krajina dosiahne jeden z uzlov na ceste, určitý vývoj už nie je možný, pričom bez konsenzuálnej elity a masovej demokratizácie nie je demokratická konsolidácia pravdepodobná (Landman, 2003, s. 69).

nepravdepodobná v krajine bez konsenzuálnej elity. Absencia takejto elity bola práve atribútom Slovenska v 90. rokoch.

Centrálne postavenie národnej otázky a etnických vzťahov v slovenskej politike nie je podmienené osobitosťami politickej kultúry etnickej netolerancie či nacionalizmu (pozri Carpenter, 1997), ale je aj dôsledkom štruktúrne daných problémov s budovaním štátu a prítomnosťou významnej maďarskej menšiny s jej historickou väzbou na susedné Maďarsko, ako aj prítomnosťou početnej rómskej populácie. Vo všeobecnosti sa predpokladá, že v podmienkach vyššej etnickej heterogenity sa práva etnických menšín stávajú významnou témou straníckej súťaže (pozri Evans – Whitefield, 1998). V podobnom duchu sa prípad Slovenska prezentuje ako príklad menej priaznivých podmienok na konsolidáciu demokracie. „Kde etnické rozdiely hrajú rolu a kde sú politické sily zafixované dodatčným problémom budovania štátu, tam preváži politická polarizácia a necivilizované formy politickej súťaže a zápasu. To je prípad Slovenska“ (Elster, 1998, s. 148).

Platnosť tejto generalizácie potvrdzujú empirické zistenia o základnom politicko-kultúrnom konflikte podľa etnickej línie medzi Slovákmi a Maďarmi (pozri Krivý, 1997). Hoci toto štiepenie nie je fatálnou prekážkou, umožňuje nedemokratickým politikom v záujme získania politickej a ekonomickej moci mobilizovať potenciál etnických napätí a historických resentimentov. Etnicita je navyše emotívnou témou, ktorá do centra moci vynáša takých demagógov, ako je V. Mečiar. Ak sa teda etnická línia štiepenia veľmi ťažko premoštuje vyjednávaním, ak sú identity silne fixované a ak sa etnické politické konflikty nedajú jednoducho vysvetliť inštrumentálnymi orientáciami – tak sa dá očakávať, že v uvedených podmienkach bude úroveň politického konfliktu a nestabilita elity vyššia než v krajine, kde dominujú socio-ekonomické štiepenia (ako v ČR).¹⁴ Politický vývin Slovenska v 90. rokoch je len ďalšou ilustráciou tohto všeobecného tvrdenia. Kategórické konflikty (napríklad etnické spory) sú na rozdiel od tých distribučných artikulované v podobe „buď – alebo“, a preto sú ťažko negociovateľné.

Ďalšia generalizácia dáva do súvislosti charakter starého režimu a úspešnosť demokratizácie. Herbert Kitchelt vo svojom odhade trvalosti

14. Podľa komparatívnej štúdie, ktorá sa zamerala na otázku, ako politické názory voličov formujú ich spôsob vnímania politických strán, v protiklade s voličmi v ČR, ktorí sú zameraní na ekonomické témy, voliči v SR si všímajú základné otázky budovania národného štátu. Dáta pochádzajú z výskumov v rokoch 1992 – 1996 (Krause, 2000).

16 a životaschopnosti postkomunistických demokracií vyslovuje domnienku, že tieto šance sú podstatne vyššie v krajinách s byrokraticko-autoritárskym a národne-prispôsobeným (akomodatívnym) typom komunistického režimu než v štátoch s patrimonialným typom (Kitchelt, 1999, s. 38). Vo svojom úspornom modeli súvislosti medzi typom starého komunistického režimu, spôsobom tranzície a formou postkomunistického režimu autor zaraďuje Chorvátsko a Slovensko na pozíciu medzi baltské a nové postsovietske štáty. Kým Chorvátsku prisúdil národne-prispôsobenú formu komunistického režimu, SR charakterizuje ako prípad kombinácie elementov tohto a patrimonialného typu. Hoci sa v oboch štátoch komunistické vedenie pokúšalo o národne-akomodatívne usporiadanie, obom chýbala občianska spoločnosť a predkomunistická politická skúsenosť, ktoré by tlačili elity do procesu akomodácie zdola. Preto majú ich komunistické politické systémy i spôsob ich odstránenia mnohé črty patrimonializmu (Kitchelt, 1999, s. 41).

Na základe vyššie identifikovaných štruktúrnych podmienok teda komplikovanejší priebeh demokratickej tranzície Slovenska predstavuje teoreticky očakávanú trajektóriu.

ČO PRISPELO K DEMOKRATICKEJ KONSOLIDÁCII ?

Pri uvedenom štruktúrnom dedičstve, ktoré sa vyznačuje silnou zotrvačnosťou, sa celkom prirodzene ponúka otázka, čo rozhodlo, že sa napriek autoritárskym pokusom nacionálno-populistickej koalície na Slovensku nepresadil autoritársky režim, ale dosiahol sa stav novej konsolidovanej demokracie. Rozhodli inštitucionálne faktory a inercia priaznivého konštitucionálneho rámca pre demokratizáciu? Alebo zmena konfigurácie politických elít smerom ku konsenzu? Boli to dobré strategické rozhodnutia elít v pravý čas? Alebo viac zavážil po voľbách v roku 1998 tak často spomínaný kultúrny posun – zmena na postjovej dimenzii v dôsledku učenia sa metódou „pokús a omyl“? Alebo napokon najviac zavážil externý faktor, tzv. EÚ kondicionalita (*EU-conditionality*)? Každá z uvedených otázok si zaslúži samostatnú štúdiu, hľadanie aspoň čiastočných odpovedí na niektoré z nich preto bude cieľom nasledujúcich riadkov.

Zaradenie tranzície Slovenska ako prípadu „obmedzenej liberalizácie pod kontrolou komunistov“ spolu s Bulharskom (Linz – Stepan, 1996) nie

je celkom odôvodnené, pretože obdobie inštitucionalizácie nového režimu v rokoch 1990 – 1992 prebehlo v rámci spoločnej československej cesty a od apríla 1991 aj pod kontrolou nekomunistickej vlády Jána Čarnogurského. Vtedajšia parlamentná forma vlády a proporcionálny volebný systém, ktoré sú považované za priaznivý inštitucionálny rámec pre demokratickú tranzíciu, sa zachovali aj v samostatnej SR. Inercia pôvodne ustanovených inštitúcií do značnej miery prispela k tomu, že ani nedeokratickí politici nemohli neskôr stiahnuť Slovensko na autoritársku cestu. Konkrétne, krátko po voľbách v roku 1994 tretia vláda V. Mečiara začala už na prvom zasadnutí nového parlamentu presadzovať zmenu samotných „pravidiel hry“, t. j. ponovembrového demokratického režimu. Okrem realizovaných zmien boli počas spomínaného nočného zasadnutia Národnej rady SR v novembri 1994 zaznamenané aj pokusy o zmenu konštitučného rámca, ktorého súčasťou sú parlamentný systém vlády a proporcionálny volebný systém. Víťaz volieb – HZDS – usiloval aj o zmenu parlamentného systému na prezidentský, ale narazil na podmienku kvalifikovanej väčšiny v parlamente, ku ktorej vládnej koalícii chýbalo ďalších 7 – 8 poslancov.

Analýza tvorby ústav v krajinách stredovýchodnej Európy ukázala, že dokonca aj ústavy nedokonalé z hľadiska ich obsahu a spôsobu ich prijímania plnia svoju funkciu – „udržať mocenský zápas inštitúcií v rámci právnych a politických podmienok priaznivých pre presadenie sa demokracie“ (Elgie – Zielonka, 2001, s. 47). To bol aj prípad nedokonalaj a často kritizovanej Ústavy SR. Nedostatky ústavy pri absencii ducha konštitucionalizmu u vládnej nacionálno-populistickej elity na jednej strane umožnili tejto elite vykonávať moc štýlom „víťaz berie všetko“, na druhej strane však práve táto ústava znemožnila V. Mečiarovi a jeho koalícii plne presadiť autoritárske zámery. Vďaka tomu Slovensko zostalo aj v spomínanom období demokraciou, hoci neliberálnou. Niektoré nejasne formulované pravidlá a absencia sankcií za ich porušenie síce viedli k tomu, že politický proces sa riadil neformálnymi pravidlami (Malová, 2001, s. 378), ale zároveň pri chýbajúcom konsenze relevantných elít na dodržiavaní istých hraníc držiteľia moci plne zneužívali nedokonalosť ústavy. Z tohto dôvodu „mohli nedostatky ústavy prispieť k neúspechu konsolidácie demokracie na Slovensku, ale je dôvod predpokladať, že aj oveľa dokonalejšia konštrukcia ústavy by viedla k podobným výsledkom“ (Elster et al., 1998, s. 291).

Existujúca ústava teda síce umožňovala výkon vládnej moci v rokoch 1994 – 1998 na hrane ústavnosti, ale konštitucionálny rámec aj vďaka

18 | tomu, že sa sformoval ešte v čase spoločnej československej tranzície, nedovolil presadenie sa autoritárskeho režimu. V tejto súvislosti je legitímne formulovať otázku „čo by bolo keby“ (*if-question*) a uvažovať o tom, ako by tento konštitucionálny rámec vyzeral, ak by tranzícia začala až v podmienkach samostatnej štátnosti. Hoci sa žiadna z hypotetických odpovedí nedá empiricky testovať, možno sa oprieť o spomínaný heuristický model H. Kitchelta (Kitchelt, 1999, s. 37), podľa ktorého existuje v prípade patrimonialného typu komunistického režimu, ku ktorému sa Slovensko približovalo, vysoká pravdepodobnosť, že po jej páde sa ustanoví väčšinový volebný systém, silné prezidentské právomoci a slabý parlament. V súvislosti s pokusmi V. Mečiara o zmenu volebného systému a o posilnenie prezidentských právomocí nie je z modelu odvodená odpoveď na špekulatívnu otázku až taká nereálna.

Stabilizácia demokracie je teda výsledkom **zložitej dynamiky** – interakcie domácich inštitucionalizovaných aktérov (elít, koalícií, záujmových skupín) a tlakov zo strany EÚ. Tieto tlaky však môžu byť efektívne iba vtedy, keď aj domáci aktéri sú silne zainteresovaní na zisku členstva v tomto zoskupení. Pri nadštandardne vysokej podpore verejnosti pre členstvo v EÚ zohrala nezanedbateľnú rolu aj negatívna skúsenosť z roku 1997, keď bola SR pre nesplnenie politických kritérií vyradená z prvej skupiny kandidátov. Navyše, v tejto súvislosti pôsobil aj sociálno-psychologický moment – „pocit relatívnej deprivácie“, ktorý v tom čase opozičné elity dokázali pozitívne transformovať do väčšinového odmietnutia nacionalno-populistických strán vo voľbách 1998. Spoločný cieľ – vymaniť Slovensko z pozície „outsidera“ – mobilizoval, a tak sa téma EÚ, zjednodušene formulovaná v podobe „či a kedy“ sa SR zaradí medzi ostatné kandidátske krajiny, stala centrálnou témou domácej politiky.

Odhodlanosť elít a verejnosti podporovať členstvo SR v EÚ pomáhala reprezentantom tohto zoskupenia vyvíjať účinnejší tlak na plnenie politických kritérií (stabilita inštitúcií, ľudské práva, práva menšín) a tým aj posilniť domácu politickú stabilitu (bližšie pozri Pridham, 1999; Malová – Rybář, 2003). V čase vlády V. Mečiara bola táto odhodlanosť slabá, a to aj napriek demaršom z Bruselu. V tom čase však tlak EÚ vplýval nepriamo – práve prostredníctvom frustrácie verejnosti, ktorá sa aj v mene členstva v EÚ silnejšie angažovala v konfrontácii s autoritárskymi tendenciami vlády. Z tohto dôvodu je súčasný stav konsolidovanej demokracie výsledkom kombinácie odhodlanosti elít, silnej podpory verejnosti a vonkajšieho tlaku – mechanizmov podpory pre vládu zo strany EÚ.

Externý vplyv bol pritom v histórii strednej a východnej Európy a osobitne v histórii Slovenska rozhodujúcim faktorom domácej inštitucionálnej zmeny (Janos, 2000). Hoci je váha tejto kontextuálnej premennej (EÚ-kondicionalita) pri stabilizácii demokracie na Slovensku veľká, nedá sa jej pripísať príčinnosť. Zmeny v závislej premennej – politická stabilita – sú totiž v skutočnosti funkciou interakcií medzi viacerými premennými. Rozhodne sa vonkajším vplyvom nedá úplne vysvetliť napríklad pozitívny obrat, ktorý nastal po voľbách v roku 1998. Prispeli k nemu aj niektoré správne rozhodnutia straníckych elít, bez ktorých by sa nepodarilo odsunúť politický extrém z centra moci a vytvoriť tak podmienky na postupný posun politických elít k väčšej konsenzuálnosti a na účinný vplyv zo strany EÚ na domácu politiku. Konkrétne išlo aj o nasledujúce rozhodnutia z roku 1997:

- presadenie vlastnej politickej agendy vtedajších strán pravého streda a Maďarskej koalície (návrh zákona o priamej voľbe prezidenta, petícia za vypísanie referenda o priamej voľbe prezidenta, mobilizácia širokej verejnosti);
- vytvorenie Slovenskej demokratickej koalície (SDK) ako koalície piatich demokratických strán, ktoré reálne ohrozilo dovtedajšiu dominantnosť HZDS.

Pokiaľ ide o faktory politickej kultúry a postojovej dimenzie konsolidácie, má význam poukázať na skutočnosť, že sa nepotvrdila kulturalistická hypotéza, zdôrazňujúca osobitosť politickej kultúry Slovenska ako príčiny komplikovanejšej tranzície (pozri Evans – Whitefield, 1998). Hodnotové orientácie stúpencom nacionálno-populistických strán – HZDS, SNS, ZRS – však umožnili politickým aktérom v rokoch 1994 – 1998 „beztrestne“ meniť pravidlá vo svoj prospech a v tomto prípade je možné chápať postoje ako intervenujúcu, hoci nie nezávislú premennú.

Z tohto dôvodu sa ani obrat po voľbách v roku 1998 nedá vysvetliť ako dôsledok kultúrneho posunu v zmysle podstatného poklesu počtu stúpencom HZDS. Koniec-koncov, títo nikdy netvorili väčšinu na úrovni populácie. V dôsledku vysokého prepadu voličských hlasov (kvôli fragmentovanosti strán napravo od streda) však po voľbách v roku 1994 stačila na získanie väčšiny v parlamente aj jedna tretina voličských hlasov.

Pozitívny obrat významnejšie ovplyvnilo posilnenie konsenzuálnosti demokratických elít. Ich spolupráca pred i po voľbách v roku 1998 umožnila vytlačiť V. Mečiara a HZDS z centra politického systému. Ani výsledok volieb v roku 2002 nenaznačuje nejaký významný posun na úrovni

20 | postojov populácie. Dá sa však konštatovať demobilizácia tých segmentov obyvateľstva, ktoré boli v minulosti nadštandardne mobilizované a svojimi hlasmi podporovali HZDS a SNS.

Výsledky volieb v roku 2002 umožnili kontinuitu vlády reformných síl z predchádzajúcej širokej „ľavo-pravej“ koalície, marginalizáciu a odstavenie extrémnych nacionalistických síl z parlamentu, a tým aj dosiahnutie širokého konsenzu relevantných politických elít. Lídri strán pravého stredu pri zostavovaní vlády preukázali schopnosť vyjednávať a robiť kompromisy. Skúsenosti z fungovania v širokej koalícii ich viedli ku konsenzuálnemu štýlu politiky. Potvrdilo sa tiež, že V. Mečiar v desiatom roku existencie samostatnej SR už skutočne nerozhoduje o politickom smerovaní Slovenska.

KONTINUITA A ZMENA: PERSPEKTÍVY SLOVENSKA

Pri výklade politickej dynamiky je umením vyhnúť sa dvom krajnostiam: historickému fatalizmu deterministicky chápanej teórie „závislosti od cesty“ na jednej strane a módnym voluntarizmom a „possibilizmom“ v sociálnych vedách, ktoré pripisujú inštitucionálne výtvyry len ľudskej vôli alebo rozvážnej schopnosti urobiť správne rozhodnutia v správny čas, na druhej strane.

Z tohto dôvodu znie otázka o budúcom vývoji nasledujúco: Zbaví sa región stredovýchodnej Európy, vrátane SR, v procese rozšírenej eurointegrácie historicky vytvorenej hybridnosti a atribútu „politiky zaostávania“ (Szucz, 2001; Janos, 2000)? Dá sa problémovjšia demokratická tranzícia vysvetliť len ako prechodná anomália v dôsledku kumulácie úloh spojených s budovaním samostatnej štátnosti, alebo je „politika zaostávania“ trvalejším atribútom Slovenska?¹⁵

Hoci nie je vhodné šíriť optimistické očakávania, pretože frustrácia spojená s ich nenaplnením predstavuje väčšie nebezpečenstvo ako pesimizmus, šanca na zmenšenie zaostávania za prosperujúcou Európou tu existuje.

15. Nie je napríklad pokus o vypísanie už druhého referenda o predčasných voľbách anomáliou, ktorá je dôsledkom rýchleho dobiehania, ktoré vytvára hybridné štruktúry? Slovensko je síce už konsolidovanou demokraciou, ale jej princípy a nepísané pravidlá sa ešte nestačili dostatočne hlboko zakoreniť pri rýchlom dobiehaní integračného procesu od roku 1998.

tuje. Od začiatku systémovej zmeny po roku 1989 rezonuje otázka, či má SR v niečom šancu využiť tzv. výhodu zaostávania (*advantage of backwardness*). Slovensko je v treťom štádiu systémovej zmeny – v štádiu politik, ktoré majú realizovať nevyhnutné socio-ekonomické reformy. Dobrá implementácia rozbiehaných reforiem – daňového systému, dôchodkovej, zdravotníctva, systému sociálneho zabezpečenia, školstva – môže byť cestou ako naplno využiť „výhodu zaostávania“ a tým sa postupne vysporiadať s „politikou zaostávania“, ktorá sa historicky pripisuje celému regiónu stredovýchodnej Európy (Janos, 2000).

Kľúčoví politickí a ekonomickí aktéri v súčasnosti robia pri tvorbe a implementácii reforiem strategické rozhodnutia, ktoré môžu významne ovplyvniť charakter inštitúcií, ako aj štruktúrne dedičstvo minulosti a významne – v prípade dobrých rozhodnutí – zmenšiť historicky vytvorené zaostávanie.

Všetky krajiny v Európe, vrátane starých etablovaných demokracií, stoja pred výzvou realizovať podobné reformy, okrem iného aj v dôsledku demografického vývinu. Zároveň však všetky vlády, ktoré chcú tieto reformy rozbehnúť, narážajú na odpor verejnosti a rôznych záujmových skupín. Odpor záujmových skupín proti reformám na Slovensku nie je takou neprekonateľnou prekážkou ako v „starých“ demokraciách, kde sú rôzne nátlakové skupiny zainteresované na výhodách, ktoré si kedysi presadili, prípadne niektoré z nich majú svoje záujmy aj zákonom zaistené.¹⁶ Na Slovensku si podobné skupiny aj v dôsledku krátkeho trvania demokracie ešte nestihli v rovnakej miere upevniť svoje pozície. Istou výnimkou – aj v rámci krajín EÚ – je zákon o tripartite, ktorý v sociálnom dialógu zabezpečuje privilegovanú pozíciu odborovým zväzom a združeniam zamestnávateľov.

Podľa ekonomických analytikov dosiahla SR od roku 1998 výrazný pokrok a stala sa jednou z najrýchlejšie rastúcich budúcich členských krajín EÚ. Reformy implementované súčasnou vládou koalíciou priťahujú medzinárodnú pozornosť.¹⁷ Doma sú však reformátori prevažne predmetom

16. Ekonom Alvin Rabushka v súvislosti s reformou daňového systému tvrdí, že daňové systémy v západoeurópskych krajinách sa stali veľmi komplikované, ale ich reforme bránia isté záujmové skupiny, ktoré si presadili v daňových zákonoch rôzne výhody a disponujú vplyvom pri ich obhajobe (*Pravda*, 29. 3. 2003).

17. „Nový slovenský systém je jeden z najlepších na svete. A keďže rovnú daň schválil parlament v pomere 85 k 48, vrátane istej podpory opozície, sú všetky dôvody očakávať, že nový systém bude mať potrebnú stabilitu na prilákanie dlhodobých investícií (*Washington Times*, 29. 11. 2003). Bližšie pozri aj *The Economist*, 23. 1. 2003; *Sme*, 2. 12. 2003.

- 22 | kritiky, ktorá je čiastočne oprávnená za nedotiahnutosť reforiem, ale aj za nedostatočnú komunikáciu s verejnosťou. Ďalším zdrojom kritiky je aj fakt, že sociálne náklady sa verejnosti a opozičným silám zdajú neúnosne vysoké.

ZÁVER

Kumuláciu nepriaznivých podmienok – socio-štruktúrna heterogénnosť, politicko-kultúrne štiepenia, absencia procedurálneho konsenzu u politickej elity, štruktúrna slabosť inštitucionálneho rámca (najmä v rokoch 1994 – 1998), ktorá určovala priebeh demokratizácie v 90. rokoch – **postupne oslaboval vplyv politických inštitúcií**, posun k vyššej konsenzuálnosti konfigurácie národnej elity, strategické rozhodnutia politických a ekonomických aktérov a akcelerované politické učenie sa občanov.

Z tohto dôvodu na otázku: Ako k tomu došlo a ktoré faktory boli rozhodujúce pre zaradenie Slovenska do skupiny konsolidovaných, nových demokracií? – možno v kocke odpovedať nasledujúco. Konsolidovaná demokracia na Slovensku je výsledkom komplexnej dynamiky domácich obmedzení – inštitucionálneho rámca čiastočne vytvoreného ešte v období spoločnej československej tranzície, graduálnej konvergencie pôvodne rozštiepenej elity, politického učenia verejnosti a jej silnej podpore pre členstvo v EÚ a externého faktora v podobe tlaku zo strany NATO a najmä EÚ na vládne elity v záujem plnenia predvstupových kritérií.

Integrácia štátov stredovýchodnej Európy do Európskej únie je v histórii týchto krajín po nástupe liberalizmu (zrušenie feudalizmu), fašizmu a komunizmu už štvrtým pokusom stať sa súčasťou širšieho historického projektu. Z tohto historicko-regionálneho nadhľadu je, paradoxne, vidieť tak prvky zmeny, ako aj kontinuity. **Kontinuitu predstavuje silný vplyv externého faktora na interný politický vývoj.** Pozitívnu zmenou je pritom skutočnosť, že Slovensko sa prvý raz stáva súčasťou širšieho historického projektu ako samostatný štát a že ide o výsledok slobodnej voľby nielen jeho elít, ale aj širokej verejnosti, ktorú potvrdilo aj všeľudové hlasovanie.

LITERATÚRA

23

1. Ágh, A.: *Ten Years of Political and Social Reforms in Central Europe*. Central European Political Science Review, Vol. 2, No.3, 2001.
2. Bútorová, Z. (ed.): *Democracy and Discontent in Slovakia. A Public Opinion Profile of a Country in Transition*. Bratislava, Institute for Public Affairs 1998.
3. Carpenter, M.: *Slovakia and the Triumph of Nationalist Populism*. Communist and Post-Communist Studies, Vol. 30, No. 2, 1997.
4. Dahl, R.: *Democracy and Its Critics*. Yale, Yale University Press 1989.
5. Elgie, R. – Zielonka, J.: *Constitution and Constitution-Building*. In: Zielonka, J. (ed.): *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Oxford, Oxford University Press 2001.
6. Elster, J. – Offe, C. – Preuss, U. K.: *Institutional Design in Post-Communist Societies*. Cambridge, Cambridge University Press 1998.
7. *European Commission. Agenda 2000 – Commission Opinion on Slovakia's Application for Membership of the European Union*. Brusel, Európska komisia, 1. 3. 1997.
8. Evans, G. – Whitefield, S.: *The Structuring of Political Cleavages in Post-Communist Societies: the Case of the Czech Republic and Slovakia*. Political Studies, XLVI, 1998.
9. Heinrich, H. G. (ed.): *Institution Building in the New Democracies. Studies in Post-Communism*. Budapest, Collegium Budapest 1999.
10. Janos, A. C.: *East Central Europe in the Modern World: The Politics of Borderland from Pre- to Post Communism*. Stanford, Stanford University Press 2000.
11. Kitschelt, H.: *The Formation of Party Cleavages in Post-Communist Democracies: Theoretical Propositions*. Party Politics, Vol. 1, No. 4 (October 1995).
12. Kitschelt, H. – Mansfeldová, Z. – Markowski, R. – Tóka, R.: *Post-Communist Party Systems. Competition, Representation and Inter-Party Cooperation*. Cambridge, Cambridge University Press 1999.
13. Krause, K. D.: *Public Opinion and Party Choice in Slovakia and the Czech Republic*. Party Politics, Vol. 6, No. 1, 2000.
14. Krivý, V.: *Local Determinants of Voting Behaviour*. In: *Localities and Politics in the Transformation Process. The Czech and Slovak Experiences*. Bratislava, Friedrich Ebert Stiftung, Slovak Political Science Association 1995.
15. Krivý, V.: *Regionálne súvislosti formovania režimu*. In Szomolányi, S. (ed.): *Slovensko: problémy konsolidácie demokracie. Spor o „pravidlá hry“ pokračuje*. Bratislava, Nadácia Friedricha Eberta, Slovenské združenie pre politické vedy 1997.
16. Landman, T.: *Issues and Methods in Comparative Politics*. London, Routledge 2003.

- 24 | 17. Linz, J. – Stepan, A.: *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, The John Hopkins University Press 1996.
18. Lipták, L.: *Storočie dlhšie ako sto rokov. O dejinách a historiografii*. Bratislava, Kaligram 1999.
19. Malová, D.: *From the Ambiguous Constitution to the Dominance of Informal Rules*. In: Zielonka, J. (ed.): *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Oxford, Oxford University Press 2001.
20. Malová, D. – Rybář, M.: *European Union's Policies Toward Slovakia: Carrots and Sticks of Political Conditionality*. In: Rupnik, J. – Zielonka, J. (eds.): *The Road to the European Union: The Czech and Slovak Republics*. Manchester, Manchester University Press 2003.
21. Mesežnikov, G. – Bútorá, M.: *Slovenské referendum '97: zrod, priebeh, následky*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 1997.
22. Pridham, G.: *Complying with the European Union's Democratic Conditionality: Transnational Party Linkages and Regime Change in Slovakia, 1993 – 1998*. *Europa-Asia Studies*, Vol. 51, No. 7, 1999.
23. Sitter, N.: *When is a Party System? A Systems Perspective on the Development of Competitive Party Systems in East Central Europe*. *Central European Political Science Review*, Vol. 3, No. 7, Spring 2002.
24. Schmitter, Ph. C.: *The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups*. In: *American Behavioral Scientist*, 3, 1992.
25. Szomolányi, S.: *Sociálne a politické premeny Slovenska na začiatku 90. rokov a scenár zmien*. In: *Slovensko a jeho premeny na začiatku 90. rokov. Spoločnosť – Ekonomika – Veda a technika*. Bratislava, SÚ SAV 1994a.
26. Szomolányi, S.: *Zostáva Slovensko v rámci stredoeurópskeho variantu tranzície?* In: Szomolányi, S. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko: Volby 1994*. Bratislava, Slovenské združenie pre politické vedy, Nadácia Friedricha Eberta 1994b.
27. Szomolányi, S.: *Aký režim sa vynára na Slovensku?* In: Szomolányi, S. (ed.): *Slovensko: problémy konsolidácie demokracie. Spor o „pravidlá hry“ pokračuje*. Bratislava, Slovenské združenie pre politické vedy, Nadácia Friedricha Eberta 1997.
28. Szomolányi, S.: *Kľukatá cesta Slovenska k demokracii*. Bratislava, STIMUL 1999.
29. Szomolányi, S.: *Volby budú o efektívite, nie o prežití demokracie*. *Listy SFPA*, júl – august 2002.
30. Szúcs, J.: *Tri historické regióny Európy*. Bratislava, Kalligram 2001.
31. Whitehead, L.: *Comparative Politics: Democratization Studies*. In: Goodin, R. E. – Klingemann, H. D. (eds.): *A New Handbook of Political Science*. Oxford, Oxford University Press 2000.
32. www.freedomhouse.org/research/nattransit.htm.