

Je konsensuální „model“ demokracie nejlepší?*

(druhá část)

MIROSLAV NOVÁK**

Institut politologických studií, Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy, Praha

Is there one best “Model” of Democracy?

(part two)

Abstract: One element in the choice of a constitutional design or model of democracy is the criterion of efficiency. Different political scientists, however, understand the word “efficiency” in different ways. The author suggests a distinction between its two main meanings: (1) efficiency-action capacity and (2) effectiveness-socio-economic performance. It is not just socio-economic effectiveness that is important, but also political efficiency-action capacity. The efficiency-action capacity is closely linked with the theory of democracy put forward by Schumpeter and then adopted by the majority of political scientists. Thus, efficiency is essential not only for the government (in that it simplifies the operation of power) but also, and even more importantly, for the governed, for the citizens (in that it simplifies the choice and peaceful removal of the rulers, i.e. the executive).

Sociologický časopis, 1998, Vol. 34 (No. 2: 131-144)

Je volební účast výtečný indikátor kvality demokracie?

Další tvrzení ve zmíněné Lijphartově stati zasluhují kritiky. Omezíme se zde jen na několik příkladů. Podle Lijpharta je volební účast „výtečný indikátor kvality demokracie“ [Lijphart 1994a: 4]. Průměrná volební účast zemí s poměrným zastoupením je podle jeho výpočtů 84,5 %, zatímco u zemí s většinovým volebním systémem je to jen 75,3 %, tj. rozdíl ve prospěch prvních 9 % [Lijphart 1994a: 6-7; srv. též Lijphart 1997: 7-9].

Je třeba upozornit, že mezi země s poměrným zastoupením nepočítá Lijphart Švýcarsko (známé svou mimořádně vysokou volební neúčastí), a to přesto, že podle něho právě Švýcarsko se nejvíce blíží ideálnímu typu konsensuální demokracie! [Lijphart 1994a: 2]. Důvodem vyřazení této země je, že nemá parlamentní režim. A když o kus dále ve své stati srovnává Lijphart většinové a konsensuální demokracie, a je tedy nucen Švýcarsko vzít také v úvahu, snaží se prezentovat tuto zemi (a spolu s ní také USA) jenom jako dva výjimečné „*deviant cases*“, které lze pravděpodobně vysvětlit jako důsledek četnosti voleb a mnohosti výběru [Lijphart 1994a: 10]. Proti tomu je třeba připomenout, co konstatoval např. Guy Hermet [1996: 9; 1989: 70-75], že totiž volební neúčast stoupá ve většině starých evropských nebo amerických demokraciích, v nichž účast na volbách není povinná, a že americký a švýcarský případ tedy vlastně představují jen špičku ledovce. Jan-Erik Lane a Swante Ersson, kteří nedávno zkoumali vývoj volební participace v

*) V *Revue internationale de politique comparée* vyšel roku 1996 francouzsky můj článek [viz Novák 1996], jehož zcela přepracovanou a podstatně doplněnou verzí je tato stať.

**) Veškerou korespondenci posílejte na adresu: Doc. Dr. Miroslav Novák, Institut politologických studií, Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy, Ovocný trh 3, 116 36 Praha 1, fax (02) 26 09 21, e-mail novak@s.fsv.cuni.cz

18 západoevropských demokracií od roku 1980, rovněž zjistili dlouhodobou klesající tendenci: průměrná volební účast byla v období 1980-84 81,5 %, 1985-89 80,1 %, 1990-94 79,4 %, 1995-96 74,9 % [Lane a Ersson 1997: 183-184].

Někteří specialisté, např. francouzští politologové Nonna Mayer a Pascal Perrineau [Mayer a Perrineau 1992: 37], dokonce vidí – nejspíš právem – jednu z příčin velmi nízké volební participace ve Švýcarsku v tom, že tam neexistuje střídání vlád (alternace).¹ Už od roku 1959 (!), kdy socialisté vstoupili trvale do federální exekutivy, tam totiž všechny politické strany relevantní na celošvýcarské (federální) úrovni mají své zástupce v sedmičlenné švýcarské vládě (tzv. federální radě), což Henry Kerr [1987: 124] nazval „*allparty regime*“. Jsou to stále jedny a tytéž strany a jejich poměr se rovněž od roku 1959 vůbec nemění (2 radikální demokraté [PRD], 2 křesťanští demokraté [PDC], 2 socialisté [PSS], 1 agrárník [UDC]). Švýcaři to nazývají „magickou formulí“. Přitom je známo, že právě taková široká koalice je jedním z klíčových charakteristik Lijphartova konsenzuálního modelu demokracie!

Podle této logiky by vysoká volební účast mohla být naopak tam, kde proti sobě stojí v podstatě jen dva „tábory“, které jsou však oddělené od sebe velkou ideologickou vzdáleností.² Ale právě tato – velmi negativní – situace, která by sice mohla vést ke zvýšení volební účasti, je přece na sto honů vzdálená tomu, co si Lijphart přeje (a ostatně není z dlouhodobého hlediska životaschopná, protože, jak jsme už na to upozornili výše, bipolární systémy nemohou dobře fungovat, když ideologická vzdálenost je velmi vysoká).³

Jak se dalo pozorovat mezi jiným právě ve švýcarském případě, když se tam hlasuje na citlivá témata, která vyvolávají silné vášně, např. xenofobní iniciativy nacionalistické extrémní pravice, pak účast občanů významně stoupá. Pokud mezi třiceti lidovými hlasováními mezi lety 1965 a 1973 byla průměrná účast jen 42,2 %, maxima 74,7 % hlasujících se dosáhlo při iniciativě „proti nadměrnému cizineckému vlivu“ v červnu 1970, zatímco minima zájmu (26,7 %!) se těšilo téma „stabilizace trhu výstavby a udržení měny“ z června 1972 [Sidjanski 1975: 17]. V pozdější době se vysoce nadprůměrnou parti-

¹) Pokud jde pak o Spojené státy americké, nízká volební účast se tam často vysvětluje mezi jiným jako důsledek „*alternation without [real] alternative*“ (alternace bez [skutečné] alternativy) nebo, jinými slovy, jako důsledek „*consensus a l'américaine*“ (konsensu po americkém způsobu) [viz Mény 1978: 11; Toinet 1976: 927].

²) „*Quand l'éventail des choix politiques est ouvert et que les pôles de droite et de gauche du système partisan représentent véritablement deux pôles opposés, le système a de la polarité (...) Cette polarité, par la clarté des alternatives qu'elle propose, encourage la participation. (...) En Suisse, où depuis 1959 les quatre grands partis (parti radical, parti socialiste, parti démocrate-chrétien, union démocratique du centre) participent ensemble à l'exécutif de la Confédération, la polarisation du système de parti est quasi inexistante et la participation électorale une des plus faibles du monde occidental*“ [Mayer and Perrineau 1992: 37].

³) Daniel-Louis Seiler však přesto právem připomněl, že není možno výlučně spojovat ani bipolaritu jen se slabou (nízkou) polarizací, ani multipolaritu pouze se silnou polarizací: „*Il existe [aussi] des systèmes bipolaires, plus ou moins fortement bipolarisés; ainsi l'Autriche de la 1^{ère} République (...) De même on aperçoit facilement des exemples de systèmes multipolaires dénués de toute polarisation: ainsi la Norvège, où la défense de la périphérie constitue un pôle*“ [Seiler 1982: 129].

cipací (69,2 %) mohla pochlubit ve Švýcarsku zejména lidová iniciativa pro zrušení armády, která rovněž vyvolala vášnivé spory a silně polarizovala obyvatelstvo.⁴

Podobně je tomu i při volbách. Mimořádně vysokou volební účastí se vyznačovaly např. první parlamentní volby po pádu komunismu v Československu, které se konaly v červnu 1990 (více než 96 %!). Šlo však tehdy v podstatě o to vybrat si mezi minulým komunistickým režimem a liberální demokracií. Těžko to můžeme nabízet stabilizovaným demokraciím jako vzor k následování. Vynikající švédský analytik politické participace Herbert Tingsten upozornil, že v různých zemích, např. v Německu a Rakousku, se velmi vysoká volební účast zaznamenala právě v době, kdy v nich demokracie byla už na pokraji zhroucení [Tingsten 1937: 225-226].

Obečněji je zřejmé, že jedním ze způsobů, jak zvýšit účast občanů, by bylo zostřit a prohloubit ideologickou vzdálenost (polarizaci) a zmenšit konsensus, což lze asi sotva považovat za žádoucí. Celá řada seriózních výzkumů, zejména z dob zhroucení demokracií v Evropě mezi dvěma světovými válkami, potvrzuje tento závěr.⁵

Je dále nesporné, že jedním z možných důvodů (nikoli jediným možným důvodem) volební abstinence je spokojenost občanů s daným stavem, takže nepovažují za nutné dostavit se k volebním urnám [viz např. Berelson, Lazarsfeld et al. 1954: 322; Almond a Verba 1965: 339, 347].

Bylo by samozřejmě cynické, kdyby nás nízká volební účast ve starých „konsolidovaných“ demokraciích těšila. Je třeba si však uvědomit, že nízká volební účast nevypovídá vždycky jen o jednom a témž. Nízká volební účast také neindikuje vždycky něco negativního, podobně jako vysoká účast neindikuje vždycky nutně něco pozitivního. Zvláště přesvědčivě to vysvětlil Seymour Martin Lipset ve své klasické a dodnes cenné práci *Political Man* z roku 1960; jeho závěr stojí zato ocitovat: „Nízká nebo vysoká volební účast nejsou samy o sobě pro demokracii dobré nebo špatné. Rozsah a povaha participace odrážejí jiné činitele, které určují daleko více šance systému na to, aby se mohl rozvíjet a udržovat.“ [Lipset 1981: 229]. Za těchto okolností je zřejmé, že tvrzení, podle něhož volební účast je „výtečný indikátor kvality demokracie“ [Lijphart 1994a: 4], je neudržitelné.

Lijphart neustále zdůrazňuje superioritu konsensuální demokracie (nad demokracií většinovou) ve věci reprezentace menšin. Ale to je nošení dříví do lesa. Nikdo přece nepopírá, že pro společnosti rozdělené do více etnických, jazykových náboženských a jiných subkultur jsou konsociační prvky v politickém systému vhodné.⁶

⁴) Nejnovější informace najdete v [Papadopoulos 1994, Kriesi 1993].

⁵) Viz zejména Lipset [1981: 227-229], který odkazuje na autory jako je H. Tingsten, Francis G. Wilson, W. H. Morris Jones, D. N. Hogan, Harold F. Gosnell, W. B. Munro, David Riesman.

⁶) Stein Rokkan to velmi správně vysvětlil na případu poměrného volebního systému, důležitému prvku konsociační demokracie: „It was no accident that the earliest moves toward proportional representation (...) came in the ethnically most heterogeneous European countries: Denmark in 1855; the Swiss cantons in 1891; Belgium in 1899; Moravia in 1905; Finland in 1906. In linguistically and religiously divided societies majority elections could clearly threaten the continued existence of the political system“ [Rokkan 1970: 157]. Připomeňme však, že většinový volební systém může být za určitých okolností výhodný pro etnické, jazykové nebo náboženské menšiny; totiž když jsou regionálně vysoce koncentrované [viz Duverger 1981: 401]. Dále pak pokud stavíme proti sobě, jak je to obvyklé, poměrné zastoupení a většinový volební systém, nesmíme ztratit ze zřetele klíčový význam velikosti volebních obvodů, jak to na základě výzkumů ukázali zejména

Docházíme zde k bodu, který je klíčový při hodnocení Lijphartovy teze. Už u Aristotela v jeho čtvrté knize *Politiky* se setkáme s myšlenkou, že nejde ani tolik o to (nebo přinejmenším nejde jenom o to) hledat nejlepší vládu vůbec, nejlepší režim jako takový, ale spíše takový režim, který vyhovuje v daných podmínkách. Pokud jde o Lijpharta, ten poté, co navrhl rozlišovat mezi konsensuálními a většinovými demokraciemi, se už jistou dobu snaží čím dál tím víc hájit konsensuální model jako lepší – podle téměř všech kritérií – ve srovnání s většinovým modelem.⁷ Na základě toho pak uvádí, že pokud se rozhodujeme mezi těmito dvěma modely (což je aktuální zejména v nově se demokratizujících zemích), měli bychom dát přednost modelu konsensuálnímu. Ten, jak jsme si už ukázali, je podle Lijpharta lepší nejen ve věci reprezentace a ochrany menšin, ale prý je pravděpodobně i účinnější.

Avšak to, že Lijphart operuje s termínem účinnost (effectiveness) ve smyslu socioekonomických výkonů, má dva nepříjemné důsledky: (1) v rozporu s tím, co tvrdí, se mu nepodařilo uvést v pochybnost „tradiční“ pojetí, protože ta staví proti reprezentativitě něco jiného: účinnost (efficiency) ve smyslu akceschopnosti, (2) jeho teze se stává problematická, poněvadž neexistuje nutně kauzální vztah mezi různými modely demokracie a socioekonomickými výkony.

Lijphart by se přitom mohl spokojit s argumenty, které nejsou nijak zanedbatelné a hlásat např., že konsociační charakteristiky jsou vhodné za mnoha okolností, s výjimkou zemí, které jsou poměrně homogenní a kde není ideologická vzdálenost příliš velká [srv. Sartori 1987: 240; Dahl 1989: 161-162].⁸ Jak však bohužel ukazují jeho novější texty – a zejména jeho článek „Democracies: Forms, Performance, and Constitutional Engineering“ – tohle už mu nestačí a Lijphart směřuje čím dál tím víc k „předaristotelskému“ přístupu: srovnává modely, jako kdyby se jednalo o to, který z nich lze doporučit jako nejlepší všem zemím, které nastoupily proces demokratizace [viz Lijphart 1994a: 12-15].

Douglas W. Rae [1971], Rein Taagepera a Matthew S. Shugart [Taagepera a Shugart 1989] a koneckonců i Lijphart sám se svými spolupracovníky [Lijphart 1994c].

⁷ Lijphartův postoj v této věci se vyvíjel. Zpočátku se spokojoval se skromnějším a správnějším stanoviskem. Nechme slovo samotnému Lijphartovi: „The conventional wisdom has long been widely accepted without adequate empirical examination (...). In fact, I have committed this error myself. (...) I argued that power-sharing was the best kind of democracy that deeply divided countries could attain, but I admitted – far too readily! – that it was necessarily less effective and less efficient than majoritarian forms of democracy“ [Lijphart 1994a: 3]. Sartori má tedy zcela pravdu, když považuje dřívější Lijphartovu koncepci „consociational democracy“ za důležitý příspěvek našemu chápání demokracie, ale jeho pozdější snahu o vytvoření „velké teorie“ o superioritě „konsensuální demokracie“ odmítá: „Lijphart was absolutely right in holding that a democracy could work even under adverse conditions (especially a fragmented political culture) by having recourse to non-majoritarian, consociational practices; and his consociational democracy construct was a perceptive and important addition to our understanding of democratic governance. Thereafter, however, Lijphart has blown up these premises into a ‚grand theory‘ of a superior form of democracy: consensus democracy. And while I do follow the initial Lijphart, I cannot follow him that far.“ [Sartori 1994c: 70]

⁸ Neměli bychom se však na druhé straně nechat příliš oslnit Lijphartovým konsensuálním modelem. Jak si ještě ukážeme dále, jen na základě povrchního dojmu by se mohlo zdát, že velká většina „konsolidovaných“ západních demokracií odpovídá spíše konsensuálnímu než majoritnímu modelu.

Domnívám se, že bychom měli postupovat jinak. Měli bychom si klást otázku, za jakých podmínek „konsenzuální“ model vyhovuje lépe nebo – přesněji – za jakých okolností už vlastně nemáme na vybranou, protože zavedení konsociačních prvků představuje prakticky jedinou realistickou možnost, jak udržet demokracii.⁹ A samozřejmě bychom si také měli klást otázku, v jakých typech států lze naopak adoptovat bez velkých problémů většinové prvky (zejména většinový volební systém nebo obecněji volební systém s výrazně většinovým efektem).¹⁰

Teprve potom bychom si eventuálně mohli položit otázku, zda i v těch zemích, v nichž díky poměrné homogenitě a nepříliš velké ideologické vzdálenosti lze bez obav zavést prvky majoritního „modelu“, by konsenzuální model nebyl ještě lepší.¹¹ Ale pozor! V takovém případě bychom nemohli používat – jako to činí Lijphart – vždycky stále jedna a tatáž kritéria hodnocení pro všechny země, nebo přinejmenším by pak všechna kritéria nemohla mít stejnou váhu, stejnou důležitost. Srovnávání mezi zeměmi, které se svými sociologickými charakteristikami (homogenita nebo segmentace atd.) blíží spíše jednomu nebo druhému „modelu“,¹² by tedy měly být prováděny jinak. Kritérium, které je důležité – nebo dokonce rozhodující – pro zemi vysoce segmentovanou, může být bezvýznamné pro zemi poměrně homogenní (*et vice versa*). Např. pro zemi, která je etnicky, jazykově a nábožensky poměrně homogenní, kritérium lepší zastupování etnických (a jiných) menšin ztrácí hodně ze své váhy (významu).

Uvedme příklad užití odlišných kritérií za odlišných okolností. Raymond Boudon ve své knize *L'Idéologie ou l'origine des idées reçues* [Boudon 1986: 222-225] připomíná, že v mnoha agrárních společnostech, zejména v afrických a vietnamských vesnicích na počátku 20. století přijímala shromáždění vesničanů velmi často kolektivní rozhodnutí nikoli prostou většinou, ba ani kvalifikovanou většinou, ale jednomyslně. Pozorovatelé poznamenali, že toto pravidlo rozhodování jednomyslnosti vedlo téměř vždycky k nekonečným diskusím. Jak ani jinak nemůžeme očekávat od Boudona, ten se nespokojil s kulturalistickými interpretacemi tohoto jevu, ale pokusil se o racionální explikaci.¹³ Stručně ji shrňme. Tyto agrární společnosti fungují v režimu blížícím se subsistenčnímu hospodářství, kde jde o holé přežití a konstatuje se tam velmi silná interdependence členů

⁹) Tak tomu je, jak se zdá, v zemích silně rozdělených podle cleavages jazykových, náboženských nebo etnických, jako je Belgie. V takových případech můžeme připustit s Raymondem Aronem: „Když je některá země příliš rozdělena v otázce, jaký je nejlepší režim nebo co je třeba v dané situaci dělat, je často lepší smířit se s polovičním ochrnutím.“ [Aron 1965: 231; 1993: 128].

¹⁰) Jak je známo, i v rámci poměrné reprezentace lze dosáhnout výrazně většinového efektu, např. tím, že zvolíme malé volební obvody (s nanejvýše pěti mandáty na jeden obvod).

¹¹) Pokud bychom ale skutečně chtěli vyvrátit „conventional wisdom“, nesměli bychom udělat to, co provedl Lijphart, který se pokusil nepozorovaně nahradit *efficiency-action capacity* (s níž operuje tradiční pojetí) něčím jiným, totiž *effectiveness-socio-economic performances*.

¹²) Termíny „majoritní demokracie“ a „konsenzuální demokracie“ jsou jen ideálytypy (abychom užili terminologie Maxe Webera), kterým se reálné politické systémy více nebo méně blíží: „Prvou poznámkou by som definitívne zdôraznil, že rozdiel medzi majoritnou a konsociačnou demokraciou má charakter idálneho, naozaj pólového typu. Lijphart naproti tomu podčiarkuje empirický a empiricky extrahovaný charakter svojich typov a tým sa dostáva do nebezpečenstva zveličovania svojej veci. Tento kontrast je empiricky nadsadený najprv v tom, že žiadna reálna demokracia sa nepridržiava pravidla absolútnej väčšiny.“ [Sartori 1987: 239, Sartori 1993: 242].

¹³) Raymond Boudon se opírá o dílo Samuela L. Popkina [1979].

kolektivity, kdy iniciativy jednoho člena mohou mít snadno velice závažné důsledky na život člena druhého. Proto mají všichni zájem na tom, aby disponovali právem veta, tedy aby shromáždění přijímalo kolektivní rozhodnutí spíše jednomyslně, než jiným způsobem transformace individuálních mínění v kolektivní rozhodnutí. Jaké jsou pak náklady kolektivního rozhodnutí?¹⁴

Je pravda, že pravidlo jednomyslnosti povede k velmi dlouhým diskusím. Ale v takové společnosti je čas poměrně málo drahý, málo nákladný: lidé stráví jen málo svého času k hospodářským účelům, a mohou tedy věnovat mnoho času fungování „politického systému“. Jinak řečeno, v tradičních agrárních společnostech je hojnost času a úzká interdependence mezi členy společenství. Kdežto v moderních společnostech je čas vzácný a interdependence mezi členy společnosti je volnější, méně úzká. Zatímco v tradičním agrárním společenství pravidlo jednomyslnosti plní uspokojivě funkce transformace individuálních mínění do kolektivních rozhodnutí, naopak v moderní společnosti budou mít členové kolektivity tendenci podrobit se spíše prostému většinovému rozhodnutí. V moderní společnosti by pravidlo jednomyslnosti bylo dysfunkční, podobně jako by bylo dysfunkční pravidlo většinové v tradiční agrární pospolitosti [Boudon 1986: 225].

Je paradoxní, že Lijphart navrhuje současným společnostem model podobný¹⁵ tomu, který se hodí podle Boudona pro tradiční agrární společenství! Ve své citované stati o demokracii se Lijphart opírá o Ruperta Emersona a Raula S. Maglapuse, kteří upozornili, že neevropské (africké a asijské) národy třetího světa mají konsensuální a nikoli majoritní tradice [viz Lijphart 1994a: 14-15]. Ale místo aby nám logicky vysvětlil, že konsensuální model se zvláště hodí pro tradiční agrární země (jakož i pro společnosti vysoce polarizované nebo segmentované, ať jsou tradiční nebo moderní), Lijphart naopak zdůrazňuje: „...na hlubší úrovni politické kultury směřují v mnoha oblastech světa běžné orientace více ke konsensuálnímu než většinovému modelu“ [Lijphart 1994a: 14].

Jsou v demokraciích konsensuální prvky rozšířenější než prvky většinové?

Na základě povrchního dojmu by se mohlo zdát, že velká většina „konsolidovaných“ západních demokracií odpovídá spíše konsensuálnímu než majoritnímu modelu. Není pravdou, že takové „konsensuální“ charakteristiky, jako je poměrné zastoupení, multipartismus, bikameralismus, se vyskytují mnohem častěji než jejich protějšky typické pro majoritní model, tj. většinové volební systémy, systém dvou stran, monokameralismus? Pokud se nad věcí zamyslíme hlouběji, zjistíme, že tomu tak docela není.

Nejenže se např. poměrné zastoupení jen výjimečně uplatňuje v (téměř) čisté podobě, ale v některých případech (např. Řecko, Španělsko) má formálně proporcionalní volební systém ve skutečnosti výrazně majoritní efekt! Např. index disproportionality, jak ho vypočítal Richard Rose [1992: 75], je pro Španělsko 84, což je větší disproportionality, než je ve většině zemí s majoritními volebními systémy včetně Velké Británie! Podle zmíněných výpočtů Richarda Roseho jen dvě země s majoritními volebními systémy byly tehdy ještě disproportionálnější než Španělsko: Nový Zéland (index disproportionality 80) a Francie (index 79).

¹⁴) O obecné otázce dvou typů nákladů kolektivního rozhodnutí viz zvláště [Buchanan a Tullock 1967].

¹⁵) Zdůrazněme podobný, nikoli identický: princip „jednomyslnosti“ jde ještě dál (ale ve stejné logice) než princip „konsensu“.

Pokud jde o bikameralismus a monokameralismus, neměli bychom zapomínat, že tato alternativa platí vlastně jen pro unitární státy, zatímco pro státy federální nikdo nepopírá vhodnost bikameralismu amerického typu. Pokud bychom vzali za základ srovnání výskytu monokameralismu a bikameralismu jen unitární státy, převaha bikameralismu by se zmenšila. Kromě toho bikameralismus v přísném slova smyslu implikuje – jak na to Lijphart sám právem upozorňuje – že obě komory (horní i dolní sněmovna) mají zhruba stejné pravomoci (kompetence). Pak ovšem některé země, v nichž je formálně dvoukomorový parlament, ale kde horní komora má podstatně menší pravomoci (např. Velká Británie), tomuto přísnému kritériu bikameralismu neodpovídají. Kromě toho, jak na to v poslední době právem upozornil Sartori [1994b: 185-187], pokud mají obě komory parlamentu zhruba stejně velké pravomoci, může to vést (přinejmenším v parlamentních režimech) k neřešitelným problémům, když většiny v obou komorách jsou odlišné a vzájemně nepřátelské. Řešení, které pro takové případy navrhuje Lijphart, totiž tzv. „velká koalice“, způsobuje víc problémů, než jich řeší [viz Sartori 1994b: 186-187].

Pokud jde o stranické systémy, multipartismus je samozřejmě mnohem rozšířenější než bipartismus. Ale vždyť bipolární multipartismus, jak ho chápou mezi jinými Duverger a Sartori, do „většinové“ logiky zapadá (a je s „většinovou“ logikou slučitelný) podobně jako bipartismus!

Jak to nedávno ukázal např. Norman Schofield [1995], který se zabýval jen zeměmi s multipartismem (to znamená, že země, v nichž se vyskytuje systém dvou stran, jsou z jeho analýzy vyřazeny), nejrozšířenějšími situacemi jsou v evropských demokraciích (1) různé druhy minimálních vítězných koalic [*minimal winning coalitions*], včetně tzv. *minimal connected winning coalitions* (minimálních vítězných koalic stran sousedících na politickém spektru), (2) menšinové vlády. To, že minimální vítězné koalice odpovídají „většinové“ logice více než logice „konsensuální“, není snad třeba dlouze vysvětlovat. Za zmínku ale stojí to, že menšinové vlády – paradox je zde jen zdánlivý – „většinové“ logice odpovídají snad ještě víc, než jí odpovídají minimální vítězné koalice!

Zde, zdá se, narážíme na Achillovu patu Lijphartova konsensuálního modelu: velké koalice v tom smyslu, jak je vyžaduje Lijphartův konsensuální model (tj. v exekutivě by měly být zhruba proporcionálně zastoupeny všechny relevantní strany) se dlouhodobě bez přerušení vyskytuje jen ve Švýcarsku (od roku 1959) a nikde jinde. V Kolumbii to sice fungovalo, ale jen dočasně (čtyři zákonodárna období po sobě). Dokonce i v Rakousku, kde jsme se s tím setkali po 2. světové válce, je už dnes dávno to, co se tam někdy nazývá „velkou koalicí“ (koalice sociálních demokratů s lidovou stranou), ve skutečnosti jen jedním z druhů minimální vítězné koalice, přesněji řečeno minimální vítěznou koalicí zahrnující nejmenší počet stran, jak to chápe Leiserson. To, proč se v posledních desetiletích v Rakousku jen výjimečně vyskytuje jiný druh minimální vítězné koalice, totiž vítězná koalice s nejmenším počtem poslaneckých křesel, jak to chápe Riker,¹⁶ je nasnadě. Neplyne to ani tak z „konsensuální“ logiky, ale spíše z logiky „většinové“: třetí strana, tj. Heiderova FPÖ, je považována za extrémní, a proto s ní žádná ze dvou umírněných stran nechce uzavřít vládní koalici.

Zkrátka: nelze tvrdit, že velká většina tzv. zavedených demokracií se víc blíží konsensuálnímu modelu než modelu většinovému.

¹⁶ O různých druzích minimální vítězné koalice se lze dočíst v mé nedávné příručce [viz Novák 1997a: 185-189].

Platí „konvenční názor“ jen pro parlamentní režimy?

Zatímco se Lijphart snaží ukázat, že konsensuální demokracie jsou lepší nejen co do reprezentativity, ale i co do účinnosti, Matthew Soberg Shugart a John M. Carey ve svém nedávném významném díle [viz Shugart and Carey 1992] hlásají jinou zajímavou tezi. Tradiční názor, podle něhož je třeba zvolit mezi reprezentativitou a akceschopností (efficiency)¹⁷ prý platí pro režimy parlamentní, ale neplatí pro režimy, ve kterých je hlava státu volena přímo lidem. Shrňme stručně jejich argumentaci. V parlamentním režimu existuje jen jeden typ orgánu volený přímo lidem, totiž shromáždění (parlament): „*With only one agent of the electorate, it is not feasible to have both efficient and representative elections in the same system*“ [Shugart a Carey 1992: 8]. Naproti tomu v režimech, kde je prezident volen přímo lidem, jsou takové orgány dva: shromáždění a prezident, a proto podle Shugarta a Careye je tam možné maximalizovat současně oba cíle, tj. jak akceschopnost, tak reprezentativitu.

Shugart a Carey pak jasně vyjadřují své preference: prezident volený přímo lidem, což umožňuje voličům identifikovat jasně exekutivu („*identifiability*“), která může být pak odpovědná za své výsledky („*accountability*“), parlament velmi reprezentativní (implikující normálně proporcionalní volební systém).

Velká kvalita díla Shugarta a Careye spočívá především v bohaté komparativní analýze režimů, v nichž je prezident volen přímo lidem, zatímco jejich teze týkající se možnosti maximalizovat zároveň reprezentativitu i akceschopnost není věrohodná.¹⁸

Nebylo by sice správné užívat proti Shugartovi a Careyovi závěry důležitého článku Scotta Mainwaringa [1993], podle něhož je to právě kombinace prezidentského režimu s multipartismem (připomeňme, že multipartismus je podle „Duvergerových zákonů“ spjat s poměrným zastoupením), která je velmi nepříznivá pro stabilitu demokracie. Je však nutno zdůraznit, že politický režim, v němž je prezident volen přímo lidem a kde parlamentní volby se konají podle volebního systému poměrného zastoupení, neumožňuje maximalizovat současně reprezentativitu a akceschopnost.

Ústavní prvky jako je poměrné zastoupení, které favorizují reprezentativitu, vstupují totiž do kolize (konfliktu) s ústavními prvky, jako je přímá volba prezidenta lidem, které favorizují naopak akceschopnost. Kočár, který tlačí jeden kůň doleva a druhý kůň doprava, nepojede současně doprava i doleva. V nejlepším případě pojede někam mezi dvěma směry, např. přímo doprostřed. V nejhorším případě se kočár roztrhne pod vlivem dvou protichůdných tlaků.

Mohlo by se nanejvýš jednat o ústavní konfiguraci obdobnou konstelaci tvořenou v parlamentním režimu malým počtem stran za současného volebního systému poměrného zastoupení. Sartoriho závěr o této konfiguraci by snad mohl platit také pro ústavní řešení, které navrhují Shugart a Carey: mohli bychom tak eventuálně najít uspokojivější rovnováhu mezi akceschopností a reprezentativitou, ale nejednalo by se o ústavní řešení maximalizující současně oba politické cíle.

¹⁷) Na rozdíl od Lijpharta, Shugart a Carey proti reprezentativitě staví akceschopnost (efficiency), v čemž respektují „konvenční“ názor.

¹⁸) Velmi vyvážené a výstižné hodnocení významné knihy Shugarta a Careye lze najít v recenzi Jeana Blondela [viz Blondel 1993: 415-416].

Závěr: o perspektivách ústavního inženýrství¹⁹ nejen ve střední a východní Evropě

Závěrem bych chtěl rekapitulovat, připomenout několik jednoduchých myšlenek, na které se bohužel v poslední době poněkud zapomíná, a pokusit se aplikovat některé z probíraných tezí na tři nově demokratizované země střední a východní Evropy.

Především bychom se měli inspirovat Sartoriho úsilím o ujasňování pojmů [viz např. Sartori 1970, 1984, 1994a]. Užívání termínů, které mají různé významy, může vést ke konfuzím.²⁰ Pokud jde o termín účinnost, navrhl jsem rozlišovat mezi dvěma hlavními významy: politická akceschopnost (*efficiency*) a socioekonomické výkony (*effectiveness*).

K tomu, aby demokracie fungovaly uspokojivě, potřebují nejen socioekonomickou výkonnost, ale neméně i politickou akceschopnost. Zdá se, že není výrazný vztah mezi různými ústavními alternativami (zvláště volebními systémy) a socioekonomickou výkonností. (Ostatně korelace nemají nutně kauzální charakter.) Očekávat např. od přechodu z většinového volebního systému k poměrnému zastoupení nebo od unikameralismu k bikameralismu zvýšení ekonomických výkonů, je nejspíš iluzorní.

Pokud jde naopak o akceschopnost, je tomu jinak. Zejména úprava existujícího volebního systému (např. výrazné zmenšení volebních obvodů a odpovídající zvýšení jejich počtu) nebo vystřídání jednoho volebního systému jiným (např. přechod od poměrného zastoupení k většinovému volebnímu systému) může v řadě případů vládní akceschopnost podstatně zvýšit.

Je samozřejmé, že takové zvýšené akceschopnosti je zvláště zapotřebí, když dochází k významným transformacím i v ekonomické oblasti, jako je tomu zejména v postkomunistických zemích střední a východní Evropy. Předpokládá to ovšem aspoň minimální konsensus (jinak řečeno nepřilíš vysokou polarizaci) a stát poměrně homogenní. Maďarsko, země dost homogenní, která na rozdíl od České republiky a Polska, zemí podobně homogenních, zavedlo převážně většinový volební systém [viz Lijphart 1992b], by mohlo sloužit za vzor jak České republice, tak i Polsku. Zkušenost těchto tří zemí, které jsou vesměs (spolu se Slovinskem) považovány v rámci postkomunistického světa za nejméně špatné žáky jak co do politické demokracie, tak co do tržního hospodářství, a s nimiž se na rozdíl od Slovinska počítá pro členství jak v Evropské unii, tak v NATO, je neobyčejně zajímavá zejména z hlediska efektů volebních systémů.²¹

V postkomunistických zemích střední a východní Evropy se stranický systém teprve tvoří a přísně proporční volební systém tam může ještě výrazně posílit tendenci ke stranické fragmentaci a může znesnadnit vládní stabilitu. Tendence ke stranické fragmentaci byla tam tak jako tak silná nejméně při prvních dvou parlamentních volbách a projevuje se nejen ve volebních výsledcích, ale také v průběhu zákonodárného období vznikáním nových parlamentních skupin (klubů). S výjimkou Maďarska, kde se hlavní strany utvořily dříve než v ostatních zemích (už před rokem 1989), se v ostatních post-

¹⁹ O ústavním inženýrství viz hlavně Sartori [1994b a 1996b].

²⁰ Sartori [1994b: 69-73] právem poukázal na vážné terminologické problémy spojené s „pozdním“ Lijphartem, respektive s jeho „velkou teorií“ (grand theory) nadřazenosti konsensuální demokracie nad většinovou demokracií.

²¹ Lze konzultovat k tomuto tématu *International Political Science Review* 18, no. 4 (October 1997), jehož Issue title je „Elections and Parliaments in Post-communist East Central Europe“. Issue editor je Jerzy J. Wiatr a spolu s ním tam stati napsali János Simon, Stanislaw Gebethner, David M. Olson, Attila Ágh a Jana Reschová.

komunistických zemích střední a východní Evropy teprve počínaje třetími svobodnými parlamentními volbami může objevit jakž takž stabilní stranický systém.

Pokud jde o pětiprocentní klauzuli, její efekt se velmi mění v čase, jak si to ukážeme zejména na příkladu českých zemí, kde existuje už od prvních svobodných parlamentních voleb konaných roku 1990.²²

Polsko nejprve zavedlo striktní proporční systém, v důsledku čehož 29 (!) stran se dostalo roku 1991 do dolní komory parlamentu (Sejm), což je možná „světový rekord“. Přitom nejsilnější strana získala jen 12 % hlasů. Polsko se pak mohlo inspirovat příkladem Maďarska a vystřídat proporční volební systém převážně většinovým volebním systémem nebo obecněji systémem s převážně většinovým efektem. Nešlo však tak daleko a místo toho si za příklad vzalo Československo (a jeho nástupnické státy): zavedlo klauzuli (5 % pro strany a 8 % pro koalice).

Pro úplnost je třeba dodat, že zároveň poněkud zmenšilo velikost volebních obvodů a Hare-Niemeyerův systém přidělování křesel nahradilo D'Hondtovým systémem (obě tyto změny o něco více favorizují velké strany a vedou tedy k mírnému zvýšení disproporcionality). Bude to však stačit k dlouhodobějšímu usnadňování vládních většin? Lze o tom pochybovat.

V Československu (a jeho nástupnických státech) platí pětiprocentní klauzule už od začátku, tj. od prvních parlamentních voleb v roce 1990. Toto volební kvórum při prvních (a do značné míry ještě i při druhých) demokratických volbách má poměrně výrazný většinový efekt v důsledku toho, že voliči ještě dávají velmi často svůj hlas velmi malým stranám. Ty ve volbách propadnou, nedostanou se do parlamentu, zatímco těm několika stranám, které pětiprocentní klauzuli překonají, se přerozdělí mnoho hlasů. Krajní případ této tendence představovaly první parlamentní volby s pětiprocentní klauzulí v Polsku roku 1993, při nichž došlo k neobyčejně velké disproporcionalitě: 9 z 15 kandidujících uskupení se nedostalo do dolní komory parlamentu (Sejm), 35 % (!) voličských hlasů „propadlo“ a bylo „přerozděleno“. Koalici postkomunistické Aliance demokratické levice (SDL) A. Kwasniewského a Rolnické strany (PSL) pak stačilo 36 % voličských hlasů k získání 66 % parlamentních křesel!

Při druhých polských parlamentních volbách s pětiprocentním kvórem (roku 1997) už disproporcionalita poklesla, ale zůstala ještě velká. Polský prezident Kwasniewski po posledních parlamentních volbách v Polsku poznamenal, že jeho postkomunistická Aliance demokratické levice (SLD) v roce 1997 dostala víc procent hlasů než v roce 1993 (27 %, zatímco v roce 1993 jen 20 %). Přesto roku 1997 prohrála, zatímco v roce 1993 suverénně zvítězila... V roce 1997 volby vyhrála Volební akce Solidarity (AWS), která získala 34 % hlasů a 44 % křesel.

V České republice se v roce 1996 konaly už třetí parlamentní volby s touto pětiprocentní klauzulí a logicky si mezitím voliči na tuto bariéru zvykli (Duverger to nazývá „psychologický efekt“): straničkám, které neměly šanci na vstup do parlamentu, už hlasy nedávali, což mělo za následek výrazné zvýšení proporcionality. V roce 1992 ještě koalice pravého středu (ODS-KDS, ODA, KDU-ČSL) s pouhými 42 % hlasů získala absolutní

²²⁾ Podobnou tendenci jsme mohli pozorovat už v Německu v 50. letech. Málo ob stojí námitka, že je tam „smíšený“ volební systém. Specialisté vědí, že Německo má v podstatě „personalizovaný“ systém poměrného zastoupení.

většinu poslaneckých mandátů (52,5 % poslaneckých mandátů). Při těchto parlamentních volbách se „ztratilo“ (a bylo přerozděleno) 19 % hlasů.

Naproti tomu při třetích českých parlamentních volbách v roce 1996 už „propadlo“ jen 11 % hlasů a týmž třem formacím (ODS,²³ ODA, KDU-ČSL) ani 44 % hlasů nestačilo k získání absolutní většiny v parlamentě (obdržely jen 49,5 % křesel) a musely se proto spokojit s utvořením menšinové vlády. Důsledky jsou nasnadě: vládní stabilita je ohrožena, riziko paralýzy a impotence politických institucí je značné [viz Novák 1997b: 178-179].

Nebude Polsko s určitým časovým odstupem (tj. od třetích parlamentních voleb s pětiprocentním kvórem) trpět podobnými potížemi jako má dnes Česká republika? V každém případě už nyní lze souhlasit s Jerzy Wiatrem, že „Institucionální stabilita polského parlamentarismu kontrastuje s vysoce stálým vývojem parlamentarismu v Maďarsku (...), ukazujíc tak, že není novinkou parlamentních institucí jako takových, ale nezralostí mladých demokracií. To vysvětluje polský paradox, ale také specifickou historii utváření institucí v Polsku po roce 1989.“ [Wiatr 1997: 444]

Obecněji: byla by škoda, kdyby ve jménu jednostranně chápané a ve srovnání s jinými cíli absolutizované reprezentativity se zlehčoval význam politické akceschopnosti. Jak jsme si ukázali, politická akceschopnost je něčím podstatným pro demokracii, jak ji dnes chápeme. Pojem politické akceschopnosti (*efficiency*) je přece úzce spjat s touto teorií demokracie, kterou navrhl Schumpeter a kterou po něm v podstatě převzala většina současných politologů. Jde tedy o problém významný nejen z praktického, ale i z teoretického hlediska. A proto bychom měli politickou akceschopnost obětovat jen za výjimečných okolností (když jde o samotné přežití demokracie).

Pokud jde o vztah mezi reprezentativitou a politickou akceschopností, nelze je bohužel maximalizovat oboje současně ani v parlamentních režimech, ani v prezidentských režimech. Někteří specialisté se domnívají, že našli ústavní zřízení maximalizující oba cíle (jak reprezentativitu, tak akceschopnost), ale jejich argumenty nejsou přesvědčivé. Navíc je třeba brát v úvahu dané okolnosti: ústavní prvky, které se osvědčily v jedné situaci, nemusejí být automaticky vhodné za jiných *okolností*.²⁴ Žádný „model“, ani většinový, ani tzv. konsensuální, se nehodí pro všechny demokratické (nebo demokratizující se) země.

Je zvlášť nevhodné doporučovat tzv. konsensuální model (a z jeho prvků zejména striktně proporční volební systém) těm demokratizujícím se zemím, které jsou poměrně homogenní a nejsou vysoce polarizované. Striktní proporcionální reprezentace usnadňuje silnou fragmentaci a polarizaci, pomáhá antisystémovým stranám, zdržuje utváření životaschopného stranického systému, ztěžuje dosažení vládní stability a může vést k paralýze a k impotenci politických institucí.

²³) Ministrana KDS, která šla do parlamentních voleb v roce 1992 ještě v rámci předvolební koalice s ODS, se před následujícími parlamentními volbami sloučila s ODS.

²⁴) Takové je nejspíš i stanovisko Roberta Dahla: „Zda lidé oddaní demokratickému procesu považují za rozumné přijímat pravidlo většiny pro všechna kolektivní rozhodnutí, omezovat vládu většiny nebo přejít ke konsensuální úpravě, tudíž částečně závisí na podmínkách, za kterých očekávají kolektivní rozhodování. Pokud se tyto podmínky změní, úprava považovaná za vhodnou za předchozích okolností může být změněna v tom či onom směru – směrem k absolutní většinové vládě nebo nevětšinové vládě“ [Dahl 1989: 161; 1995a: 146].

MIROSLAV NOVÁK je doktor sociologie Ženevské univerzity (1988) a od roku 1990 přednáší politologii na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, v akademickém roce 1996-97 také na Univerzitě ve Fribourgu (Švýcarsko). Jeho specializací je komparativní politická sociologie, zejména přechod k demokracii v zemích střední a východní Evropy a stranické systémy. Z jeho publikací citujeme 2 knihy, které vydal v roce 1997: česky Systémy politických stran (Praha, SLON) a francouzsky Une transition démocratique exemplaire? (Praha, Editions du CEFRES).

Literatura

- Almond, Gabriel A., Sidney Verba 1965. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston: Little Brown and Co.
- Aron, Raymond 1965. *Démocratie et totalitarisme*. Paris: Gallimard, coll. Idées.
- Aron, Raymond 1993. *Demokracie a totalitarismus*. Brno: Atlantis.
- Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld et al. 1954. *Voting. A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press.
- Blondel, Jean 1993. "Presidency or Constitutional Monarchy?" *Gouvernement and Opposition* 28: 415-416.
- Boudon, Raymond 1986. *L'Idéologie ou l'origine des idées reçues*. Paris: Fayard.
- Buchanan, James M., Gordon Tullock 1967. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1995a. *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria Publishing.
- Dahl, Robert A. 1995b. *Demokracie v právním státě?* Praha: Readers International.
- Duverger, Maurice 1981. *Les partis politiques* (10. vyd., 1. vyd. 1951). Paris: Armand Colin, coll. Points.
- Hermet, Guy 1989. *Le peuple contre la démocratie*. Paris: Fayard.
- Hermet, Guy 1996. „Abstentionnisme.“ P. 9 in *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, ed. par Guy Hermet, Bertrand Badie et al. (first edition 1994), Paris: A. Colin.
- Kerr, Henry 1987. „The Swiss Party System: Steadfast and Changing.“ Pp. 107-192 in *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands and Belgium*, ed. by Hans Daalder. London: F. Pinter.
- Kriesi, Hanspeter (ed.) 1993. *Citoyenneté et démocratie directe*. Zurich: Seismo.
- Lane, Jan-Erik, Svante Ersson 1997. „Parties and Voters: What Created the Ties?“ *Scandinavian Political Studies* 20: 179-195.
- Lijphart, Arend 1992b. „Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland, 1989-1991.“ *Journal of Theoretical Politics* 4: 207-223.
- Lijphart, Arend 1994a. „Democracies: Forms, performance, and constitutional engineering.“ *Journal of Political Research* 25: 1-17.
- Lijphart, Arend 1994c. *Electoral Systems and Party Systems*. New York: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend 1997. „Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. Presidential Address, American Political Science Association, 1996.“ *American Political Science Review* 91: 1-14.
- Lipset, Seymour M. 1981. *Political Man. The Social Bases of Politics*. Expanded edition (1. vyd. 1960). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott 1993. „Presidentialism, Multipartism, and Democracy.“ *Comparative Political Studies* 26: 198-228.
- Mayer, Nonna, Pascal Perrineau 1992. *Les comportements politiques*. Paris: A. Colin.

- Mény, Yves 1978. „Initiative populaire, référendum et recall dans les Etats américains.“ *Pouvoirs* 7: 107-113.
- Novák, Miroslav 1997a. *Systémy politických stran. Úvod do jejich srovnávacího studia* (Political Party Systems. Introduction to its Comparative Study). Prague: SLON.
- Novák, Miroslav 1997b. *Une transition démocratique exemplaire? L'émergence d'un système de partis dans les pays tchèques*. Prague: Editions du CEFRES.
- Papadopoulos, Yannis (ed.) 1994. *Elites politiques et peuple en Suisse*. Lausanne: Réalités sociales.
- Popkin, Samuel L. 1979. *The rational peasant*. Berkeley: University of California Press.
- Rae, Douglas W. 1971. *The Political Consequences of Electoral Laws* (2. vyd., 1. vyd. 1967). New Haven: Yale University Press.
- Rokkan, Stein 1970. *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rose, Richard 1992. *What Are the Economic Consequences of PR?* London: Electoral Reform Society.
- Sartori, Giovanni 1970. „Concept misformation in comparative politics.“ *American Political Science Review* 64: 1033-1053.
- Sartori, Giovanni 1984. „Guidelines for Concepts Analysis.“ In *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*, ed. by Giovanni Sartori. Beverly Hills: Sage.
- Sartori, Giovanni 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Sartori, Giovanni 1993. *Teória demokracie*. Bratislava: Archa.
- Sartori, Giovanni 1994a. „Bien comparer, mal comparer.“ *Revue internationale de politique comparée* 1: 19-36.
- Sartori, Giovanni 1994b. *Comparative Constitutional Engineering*. New York and London: MacMillan.
- Sartori, Giovanni 1996b. „Constitutional Engineering and its Limits.“ Lecture delivered at III Conferencia de la Union Interamericana de Organismos Electorales, Mexico D. F., July 1996 (Unpublished).
- Schofield, Norman 1995. „Coalition Politics: A Formal Model and Empirical Analysis.“ *Journal of Theoretical Politics* 7: 245-281.
- Seiler, Daniel-Louis 1982. *La politique comparée*. Paris: Armand Colin.
- Shugart, Matthew Soberg, John M. Carey 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sidjanski, Dusan 1975. „Environnement politique en Suisse.“ In *Les Suisses et la politique*, ed par Dusan Sidjanski, Charles Roig et al. Berne et Francfort: Lang.
- Taagepera, Rein, Matthew S. Shugart 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral System*. New Haven: Yale University Press.
- Tingsten, Herbert 1937. *Political Behaviour: Studies in Election Statistics*. London: P. S. King and Son.
- Toinet, Marie-France 1976. „La concurrence électorale imparfaite aux Etats-Unis.“ *Revue française de science politique* 5: 899-928.
- Wiatr, Jerzy 1997. „Three parliaments in the Era of Transition, 1989-1995.“ *International Political Science Review* 18: 443-450.

Summary

It would be a pity if the significance of political efficiency-action capacity were underestimated in the name of a one-sided view and in comparison with other aims of absolute representativeness. Political efficiency is basic to democracy as we know it today. The concept of efficiency is closely linked with the theory of democracy put forward by Schumpeter and subsequently adopted by the majority of contemporary political scientists. This question has both theoretical and practical importance; efficiency should only be abandoned in exceptional circumstances (when the very survival of democracy is at stake).

In order that democracy can function satisfactorily, it requires both effectiveness-socio-economic performance and efficiency-action capacity. As far as effectiveness is concerned, it seems that there is no definite relation between the various constitutional choices (particularly electoral systems) and socio-economic performance (although correlations need not necessarily be causal). Expecting the move from a majoritarian electoral system to proportional representation or from unicameralism to bicameralism to improve economic performance is illusory at best.

The case of efficiency-action capacity is somewhat different. The adjustment of the existing electoral system (e.g. a marked reduction of the size of constituencies and a corresponding increase in their number) or the replacement of one electoral system by another (e.g. a move from proportional representation to a majoritarian electoral system) can in many cases increase the efficiency-action capacity of the government.

As to the relation between representativeness and efficiency-action capacity, neither a parliamentary nor a presidential system is, unfortunately, able to maximise both at the one and the same time. Some political scientists claim to have found a constitutional choice which does maximise both aims (representativeness and efficiency) but their arguments are less than convincing. In addition, the actual circumstances must be taken into account: choices which are valid in one situation will not necessarily be appropriate in other circumstances. No 'model', either majoritarian or consensual, suits all democratic (or democratising) countries.

It is particularly inappropriate to recommend the so-called consensual model (and such of its elements as a strictly proportional electoral system) for those countries in the process of democratisation which are relatively homogeneous and are not highly polarised. Strict proportional representation favours serious fragmentation and polarisation, clears the way for parties opposed to the system as such (anti-system parties), inhibits the formation of a viable party system, places strains on government stability and can lead to impotence and paralysis.