

# Opoziční smlouvy „za kopečky“ II.: Byl pakt ČSSD a ODS z let 1998-2002 demokratickou deviací?<sup>1</sup>

(druhá část)

Lubomír Kopeček<sup>2</sup>

**Abstract:** *Opposition Agreements Outside the Czech Republic II.: Was the Social Democratic Party and Civic Democratic Party Pact from 1998 to 2002 a Democratic Deviation? (Part Two)*

*This is the second part of a two-part paper, the first one having been published in the previous volume of this journal. After the 1998 general elections to the Chamber of Deputies of the Czech Republic, the largest party, the Social Democratic Party (ČSSD), formed a minority government. The origin and existence of this government was enabled by an agreement with the second largest formation, the Civic Democratic Party (ODS). What was then known as the Opposition Agreement became the subject of considerable debate. The first part of the paper provided analysis of government practice in similar circumstances in Denmark, Sweden, New Zealand, and Italy at the time of the Historic Compromise. Here I focus specifically on the Czech case. The present paper points out not only the Opposition Agreement between the Social Democrats and the Civic Democratic Party and the later Toleration Patent, which even deepened the cooperation between these two parties, but also the frequent ad hoc legislative coalitions which the minority government was able to form.*

**Keywords:** *Minority Governments, Support Party, Opposition Agreement, Czech Republic, Denmark, Sweden, New Zealand, Italy.*

**Poznámka:** *Následující text je dokončením první části článku, který byl publikován v předchozím čísle časopisu. Na nastíněnou teorii menšinových vlád a politickou praxi ve vybraných zemích navazuje analýza české Opoziční smlouvy.*

## 1. Nesmělý předchůdce Opoziční smlouvy

Ještě než se zaměříme na českou Opoziční smlouvu let 1998-2002, je dobré krátce věnovat pozornost jejímu předchůdci z roku 1996. Dosavadní<sup>3</sup> pravostředová Klausova vládní koalice ODS, lidovců (KDU-ČSL) a Občanské demokratické aliance (ODA) tehdy ve volbách těsně ztratila předchozí většinu – měla pouze 99 z 200 poslanců. Vzhledem k faktu, že dvě ze tří opozičních stran – komunisté a republikáni – byli nahlíženi jako politicky nepřijatelní, nezbývalo vládním stranám nic jiného než jednat se zbývajícím aktérem – Zemanovou ČSSD. Řešením se ukázala neformální dohoda mezi Zemanem a lídry koaličních stran, jejíž patronem se stal

<sup>1</sup> Tento text byl zpracován v rámci projektu „Období opoziční smlouvy: Kontext, struktura a dopady na českou politiku“ (P408/11/0790), podpořeného Grantovou agenturou České republiky. Jeho první verze byla prezentována na V. kongresu České společnosti pro politické vědy v Hradci Králové v září 2012. Rád bych poděkoval Vítu Hlouškovi za ochotu komentovat tento text a stejně tak jsem vděčný za připomínky obou anonymních oponentů. Dále bych rád poděkoval Lukáši Linkovi za ochotu vysvětlit podstatu metody použité při měření vzdáleností mezi parlamentními kluby při hlasování.

<sup>2</sup> Katedra politologie, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita. Joštova 10, 60200 Brno. Kontakt: kopecek@fss.muni.cz

<sup>3</sup> Formálně součástí koalice byla ještě drobná Křesťanskodemokratická strana, která se ovšem před volbami roku 1996 sloučila s ODS.

prezident Václav Havel. Sociální demokracie projevila ochotu pomoci při vyslovování důvěry vládě, a to cestou odchodu svých poslanců před hlasováním ze sálu. Připomeňme v této souvislosti, že české vládě k důvěře stačí hlasy nadpoloviční většiny přítomných poslanců. Hlasování o důvěře tak je sice vůči menšinové vládě při ustavení méně vstřícné než (různé varianty) negativního parlamentarismu, přesto dává tato ústavní konstrukce nezanedbatelný prostor pro manévrování a dohody a je k vládě vstřícnější než třeba italská. Opozice či její část nemusí vládu přímo podpořit, stačí, když se hlasování neúčastní.

Ústní dohoda z roku 1996 byla svou povahou minimalistická, protože neřešila nic mimo úvodní „posvěcení vlády“ důvěrou. ČSSD za svou toleranci obdržela posty ve sněmovně. Výslovně bylo dohodnuto křeslo předsedy sněmovny pro Miloše Zemana a při dohadování v parlamentních kuloárech ještě sociální demokracie vyjednala polovinu křesel předsedů sněmovních výborů. Neformálnost dohody z léta 1996 fakticky ponechala jiné záležitosti „ve vzduchu“, i když se ČSSD, respektive slovně hlavně Miloš Zeman snažil při sestavování vlády vetovat některé ministry a tlačit na podobu vládního programu (Kopeček 2010: 233-239; Havlík 2011: 55-56).

Z pohledu vnější podpory se jednoznačně jednalo jen o *ad hoc* dohodu a nedá se hovořit o nějaké silnější institucionalizaci vztahu vlády a opoziční ČSSD. Pokusy vykládat povolební ústní dohodu jako závazek vstřícnosti sociální demokracie k vládě po celé volební období Zeman striktně odmítal. Ve svých vyjádřeních hodlal pokračovat v atakující strategii z předchozích let, což vyjadřoval svým známým sloganem, že chce „jít vládě po krku“. Tento postoj ovšem narazil v sociální demokracii na odpor. Viditelné výhrady k němu měl první místopředseda strany Karel Machovec či další místopředsedkyně Petra Buzková, kteří se nicméně Zemanem ražené linii nakonec přizpůsobili (Právo 1996). Debata v sociální demokracii o postoji k vládě posléze skončila vyloučením dvou poslanců, kteří na konci roku 1996 pomohli Klausově vládě schválit státní rozpočet. Vládní koalice zmítaná velkými vnitřními spory a čelící stoupající společenské nespokojenosti, ovlivněné začínající ekonomickou recesí a debatou o transformačních neúspěších, ovšem rychle ztrácela kredit a na konci roku 1997 se rozpadla.

Popsaná zkušenost Klausovy menšinové vlády zřejmě přiměla šéfa sociální demokracie k úsilí získat pevnější garanci pro svůj vlastní menšinový kabinet po volbách roku 1998. Proto Zeman navrhl písemnou dohodu, jejíž finální verze se stal text Opoziční smlouvy. Snaha přesněji písemně vymezit rámec dohody ale byla i zájmem ODS, a to kvůli potřebě pojistit si vlastní požadavky.

## 2. Nerealizované vládní varianty roku 1998

Dohodě obou velkých stran ČSSD a ODS, respektive jejich předsedů Miloše Zemana a Václava Klause, předcházela po volbách roku 1998 neúspěšná snaha vytvořit většinovou vládu (přehled výsledků voleb je obsažen v tabulce 1). Případná levicová koalice ČSSD a KSČM postrádala většinu a vzhledem k nahlížení ostatních aktérů na komunisty bylo zřejmé, že vláda s jejich účastí je nereálná. Aritmeticky ale měla většinu koalice kterékoliv z obou velkých stran, která by zahrnuje dvě menší formace – lidovce a Unii svobody. Vyjednávání o obou těchto většinových variantách ovšem zkrachovalo na rozporech a nedůvěře mezi stranickými elitami. Pravostředovou variantu vylučovaly vztahy, které nabraly vyhrocené podoby v době rozpadu Klausovy vlády v závěru roku 1997. Lidovci tehdy z vlády odešli a navíc se část politiků občanských demokratů postavila proti lídrovi strany, což vyústilo v rozkol a založení Unie svobody (US). U lidovců a unionistů tak panovala silná averze ke spolupráci s ODS a *vice versa* (Fiala, Hloušek 2003; Novák 2004; Havlík 2011; Kopeček 2012).

**Tabulka 1: Výsledky voleb do poslanecké sněmovny v roce 1998**

Politické strany	Získané hlasy (%)	Počet mandátů
Česká strana sociálně demokratická (ČSSD)	32,31	74
Občanská demokratická strana (ODS)	27,74	63
Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)	11,03	24
Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (KDU-ČSL)	9,00	20
Unie svobody (US)	8,60	19

Zdroj: Český statistický úřad.

Neschůdná se ovšem ukázala i druhá většinová varianta ČSSD, KDU-ČSL a Unie svobody. Problém byl ve vztahu sociálních demokratů a unionistů, kde vedle velké ideologické vzdálenosti hrály velkou roli silné osobní antipatie mezi předsedy Milošem Zemanem a Janem Rumlem. Rumlovu neochotu souhlasit s takovým vládním uspořádáním nezlomil ani tlak lidovců, prezidenta Havla či kardinála Miloslava Vlka (Ruml 2011). Většinová byla také varianta vlády ČSSD a ODS, ovšem vzhledem k očekávatelnému mohutnému odporu proti takové vládě v obou stranách se jednalo jen o hypotetickou možnost – na rozdíl od „méně vážící“ Opoziční smlouvy.

Při povolebním vyjednávání byla dále ve hře varianta menšinové vlády ČSSD a KDU-ČSL podporovaná menším vnějším aktérem. Miloš Zeman tuto možnost lidovcům nabízel, narazil ovšem na odmítnutí. Pro lidovce bylo něco takového nepřijatelné z obavy, že by kabinet při hlasování o důvěře závisel na komunistech.

Další a na první pohled nadějnější možností, jak prosadit menšinovou vládu ČSSD a lidovců, byla pomoc Unie svobody. Tato možnost nalezla dokonce své specifické vyjádření hned na úvod povolebních vyjednávání. Miloš Zeman, kterého prezident pověřil sestavením vlády, operoval ve svém prvním povolebním návrhu s tím, že by v kabinetu sociálních demokratů a lidovců zasedli i dva nestraničtí ministři financí a zahraničí, kteří by nepřímou reprezentovali Unii svobody, k níž měli mít blízko. Jmenovitě šlo o končícího premiéra poloúřednické vlády Josefa Tošovského a bývalého ministra zahraničí Josefa Zieleniece. Unionistům tuto Zemanovu nabídku tlumočil šéf lidovců Josef Lux, který měl získat v nové vládě premiérský post. Unionisté ale neviděli důvod, proč takovou vládu podporovat, a stejně tak obratem odmítli úvahy o své možné nominaci oba potenciální ministerští kandidáti (ČTK 1998a).

Je zajímavé, že někteří lidovečtí politici s odstupem času připouštěli, že udělali chybu, když se nesnažili přesvědčit unionisty, aby na vnější podporu menšinové vlády přistoupili (Kasal 2011). Nedá se přitom odhadnout, zda by se při této nerealizované vládní variantě dohoda o unionistické podpoře vztahovala jen na hlasování o důvěře vládě, nebo by šlo o dlouhodobější a širší závazek.

Lidovci v dalším vyjednávání veškerou svou energii napřeli do neúspěšného přesvědčování unionistů, aby přímo vstoupili do vlády. Provázela to další velmi vstřícná, ovšem unionisty také nevyslyšená Zemanova nabídka čtyř vládních křesel pro každou z menších stran a jejich ministerská parita s ČSSD, přičemž šéf sociální demokracie by ve vládě vůbec nebyl – premiérem měl být Josef Lux.

### 3. Rychlost jako problém?

Výstupem povolebních jednání se nakonec stala dohoda ODS a ČSSD, která v daný moment vyvolala velké překvapení. Způsobila to nejenom velká ideologická vzdálenost obou stran, ale i jejich předvolební ostré vymezování. Michal Klíma na podporu své teze o „skryté tiché velké koalici“ a tvrzení o vzniku „nestandardního partnerství“ uvádí, že dohoda vznikla „v rekordně krátkém čase“ (kurzíva Klímy), čímž měla být koaliciční jednání ukončena hned v počáteční fázi (Klíma 1999: 173). Jak toto tvrzení vypadá ve srovnávací perspektivě? Opoziční smlouva byla podepsána 9. července, tedy necelé tři týdny po volbách, které se konaly 19. a 20. června. V roce 1996 se neformální prvotní dohoda pravostředových stran se Zemanovou ČSSD fakticky zrodila už v průběhu prvního povolebního týdne. K podpisu koaliciční smlouvy mezi vládními stranami (ODS, KDU-ČSL a ODA) nicméně došlo až téměř měsíc po volbách – důvodem byly hlavně intenzivní spory o rozdělení vládních křesel. Strany, které po volbách 2002 (jež ukončily dobu Opoziční smlouvy) vytvořily vládu Vladimíra Špidly (ČSSD, KDU-ČSL a US), podepsaly koaliciční smlouvu 9. července, což bylo shodou okolností přesně na „výročí“ podpisu Opoziční smlouvy. Volební místnosti se v roce 2002 zavřely 15. června. Rozdíl doby vyjednávání oproti situaci před čtyřmi lety je zjevně minimální.

Jak vypadá srovnání se zahraniční praxí? Ve Švédsku, Norsku a Dánsku (ale také třeba ve Francii) bývá obvykle vyjednána podoba nové vlády do 10 dní (De Winter, Dumont 2011: 130). Ve Švédsku ani „komplikace“ písemné formy smluv o podpoře tuto dobu vyjednávání příliš neprodloužila. Od voleb roku 1998 k dohodě o podpoře zelených a Levicové strany vládě sociálních demokratů uplynuly dva týdny. Tři týdny pak trvalo vyjednávání švédských „121 bodů“ o čtyři roky později. Rozsahově byl mimochodem tento švédský dokument s více jak 4 200 slovy mnohem obsáhlejší než Opoziční smlouva se svými deseti krátkými články a asi 630 slovy. Na Novém Zélandu jsou v „éře opozičních smluv“ od přelomu století obvyklé v průměru čtyři týdny vyjednávání. Strana formující vládu však neuzavírá jednu, ale hned několik rozsahově i obsahově rozdílných dohod, s každou z menších stran zvlášť. Celý proces proto vyžaduje delší čas.

Zmínit lze také, že u největšího státu sousedícího s Českou republikou – Spolkové republiky Německo – je dlouhodobý průměr doby vyjednávání o koalicičních vládách 20 dnů a prakticky přesně tak odpovídá české situaci roku 1998. Pochopitelně jsou země, kde vyjednávání v průměru trvají déle, jako třeba necelé čtyři týdny v Itálii či pět týdnů v Rakousku a Belgii (De Winter, Dumont 2011: 130). Avšak v nastíněném srovnání délka jednání o vládě po volbách 1998 není neobvyklá a žádný „rekord krátkého času“ svým uzavřením nedrží.

Podobně nepřesné je Klímovo tvrzení, že koaliciční jednání byla ukončena hned na počátku. Miloš Zeman, pověřený sestavením vlády, udělal dvě už načrtnuté nabídky ohledně možné koaliciční podoby vlády. Součástí jednání o vládě byly obě menší strany až do 2. července, tedy asi první dva týdny po volbách. Jednání ukončil nikoliv Zeman, ale předseda unionistů Jan Ruml, který na společné tiskové konferenci s šéfem sociální demokracie kategoricky odmítl možnost spolupráce s ČSSD a avizoval definitivní konec vyjednávání s touto stranou (ČTK 1998b).

Opoziční smlouva se sice začala rodit už před tímto datem, přičemž asi nejdůležitějším momentem je 30. červen, kdy Klaus poprvé veřejně připustil možnost dohody s ČSSD, nicméně Zeman své hlavní vyjednávací úsilí napřel k dohodě s ODS až po zmíněném Rumlově odmítnutí. Hlavním a zcela pochopitelným zájmem lídra sociálních demokratů, který čelil hrozbě neúspěchu své vyjednávací mise, bylo získání možnosti vládnout, a nikoliv za každou cenu přesvědčovat

menší strany, aby do vlády vstoupily. Nahlížet na věc prizmatem, že bylo nutné jednat až do té doby, než se dojde k dohodě o klasické koaliční vládě, je v rozporu s politickou racionalitou.

#### 4. Povaha Opoziční smlouvy z července 1998

Hlavním přínosem Opoziční smlouvy pro sociální demokracii pochopitelně byla možnost vytvořit jednobarevnou vládu. ODS slíbila neúčast svých poslanců při hlasování o důvěře ve sněmovně, a sociální demokracii tudíž pro prosazení kabinetu stačily hlasy jejich vlastních poslanců. Obě strany tak vlastně replikovaly mechanismus získání důvěry u Klausovy vlády z roku 1996. *Raison d'être* Opoziční smlouvy mělo být zajištění politické stability. Proklamoval to už její oficiální, trochu krkolomný název „Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí“ (dále jen Smlouva 1998), zmiňovala to preambule tohoto dokumentu a avizovali to ve svých vyjádřeních pro média Klaus a Zeman. Pro ČSSD byla pochopitelně klíčová garance jistoty „vládnutí bez překvapení“, použijeme-li ustálený novozélandský výraz. Písemným vyjádřením záruky, že se ODS během volebního období „neobráť“ a nespojí se s ostatní opozicí, aby svrhla vládu, byla formulace: žádná ze smluvních stran „nevvolá hlasování o nedůvěře vládě“ ani nevyužije „ústavních možností vedoucích k rozpuštění Poslanecké sněmovny“, a „budou-li takové návrhy předloženy jiným subjektem, nepodpoří je hlasováním“ (Smlouva 1998). Právě tento bod smlouvy se dočkal největší kritiky. Kritici argumentovali, že nejde o politickou stabilizaci, ale o umrtvení demokracie. Někteří lidovečtí a unionističtí politici tento bod dokonce v prvotní reakci považovali za protiústavní (Hospodářské noviny 1998).

Podobné ujednání není obvyklé v dánských podmínkách, ovšem u silně institucionalizovaných uspořádání, jako jsou novozélandská nebo švédské mezi lety 1998 a 2006, se jedná o něco, co *dává těmto dohodám největší smysl*. Při hlasování o nedůvěře se opoziční strany v těchto zemích zavazují podporovat vládu buď přímo, nebo nepřímo (typicky nehlasovat proti ní a zdržet se). Je dobré tady připomenout i Strömovu definici (silně) institucionalizované vnější podpory, která výslovně počítá se slibem přežití vlády.

Neobvyklá – a kritiky rovněž často zmiňovaná – byla u české Opoziční smlouvy její *teoreticky neomezená platnost*. Z textu smlouvy totiž výslovně neplýnulo, že by byla uzavřena jen na jedno volební období, což je běžné u jiných podobných paktů. I ve vyjádřeních Klause a Zemana zaznívala možnost pokračování Opoziční smlouvy po dalších volbách. V pozadí zjevně stála Zemanova snaha udělat smlouvu pro Klause a ODS přijatelnější. V případě volebního vítězství občanských demokratů se totiž mohly role „jednoduše“ vyměnit. Toto ustanovení bylo ovšem svou povahou nezávazným slibem – představa mechanického převrácení rolí ignoruje dynamiku politiky, tedy neznámost toho, jaká bude situace za čtyři roky. V praxi se to potvrdilo v roce 2002, kdy nový lídr ČSSD Vladimír Špidla smlouvu ještě před volbami vypověděl a její pokračování striktně vyloučil. V každém případě je ale časová neomezenost, i když teoretická, problematický moment a kritici paktu měli v tomto bodě pravdu. Samo o sobě to ale nedokládá existenci „skryté tiché velké koalice“.

Hlavními pozičními zisky ODS byla místa předsedů obou komor parlamentu a několik dalších funkcí ve sněmovně (vedení komise pro kontrolu BIS, komise pro kontrolu vojenského obranného zpravodajství, rozpočtového výboru) a prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu. Rozsahově šlo o rozvedení a přesné vymezení svou povahou neformální dohody z roku 1996. „Vyhandlování“ veřejných postů podporující stranou, či dokonce zřízení pozic zcela nových, nicméně není v podobných zahraničních uspořádáních něco neobvyklého. Pro podporující stranu to bývá jeden z typických způsobů kapitalizace ochoty „držet vládu“.

Podstatnější je skutečnost, že ODS nezískala možnost přímo ovlivňovat výkonnou moc. Zeman sice během jednání přišel s nabídkou, aby občanští demokraté obsadili posty náměstků v některých vládních resortech, ale Klaus to odmítl (Zeman 2005: 180). Žádná analogie ministrů mimo kabinet jako na Novém Zélandu či politických poradců na ministerstvech jako ve Švédsku se tak nevyskytla. Při pohledu do nižších ministerských pater výkonné moci se naopak dá spíše hovořit o „ústupu“ občanských demokratů, když sociálnědemokratictí ministři prováděli někdy dost rozsáhlé výměny vysokých úředníků, čímž byli mnohdy postiženi právě lidé spojení s ODS ještě z dob Klausových vlád.

Tyto poziční „ztráty“ ovšem *neformálně* vyvažovalo ponechání a přibývání lidí spjatých s ODS ve funkcích v dozorčích radách státních a polostátních podniků či ve vedení státních agentur. Patrně nejvýznamnější v tomto směru byly Fond národního majetku, který ovlivňoval stále ještě běžící a poměrně rozsáhlou privatizaci, a Konsolidační banka (později Česká konsolidační agentura), jež řešila krizovou finanční situaci podniků a přebírala problémové pohledávky bank. Tento poziční prvek není jen jednou z hlavních příčin pozdějšího vytrvalého lpění občanských demokratů na Opoziční smlouvě, ale současně i projevem určitého „přesahování“ vazby ČSSD a ODS nad rámec písemně zakotveného vztahu. V tomto ohledu se dá hovořit o ovlivňování některých aspektů vládnutí, i když občanští demokraté neměli zastoupení ve vládě. Pro kontext je dobré dodat, že praxe neformálního rozdělování tohoto typu pozic podle stranického klíče se uplatňovala před obdobím Opoziční smlouvy i po něm. V tomto smyslu nešlo v českých podmínkách o žádné novum či unikát, i když podoba a přijatelnost této praxe je pochopitelně sporná.

Nezájmu ODS o přímý vliv na výkonnou moc odpovídaly chybějící pasáže o programové spolupráci v textu Opoziční smlouvy. Právě tady se asi nejviditelněji projevila obava občanských demokratů z politické kompromitace, kdyby na programovou dohodu s ČSSD přistoupili. Českou Opoziční smlouvou to podstatně odlišuje od silně institucionalizovaných novozélandských či švédských uspořádání. Dokladem v textu Opoziční smlouvy je zakotvení volnosti hlasování ČSSD a ODS o zákonech v parlamentu včetně výslovně uvedeného a mimořádně důležitého zákona o státním rozpočtu. Na věci nic zásadního nemění ani článek o konzultacích „způsobu řešení zahraničněpolitických a vnitropolitických otázek před jejich projednáním v Parlamentu ČR“ (Smlouva 1998). Svou vágností prakticky k ničemu nezavazoval a k žádnému programovému průniku obou stran v praxi nevedl.

Opoziční smlouva ale přece jen nebyla čistě procedurální dohodou, jak Klaus a Zeman tvrdili (ČTK 1998c). Jejím velmi významným programovým bodem byla představa reformy politického systému, což si vymohla hlavně ODS. Problémem ale je, že se nedá hovořit o jasnějším vymezení, což se týkalo výslovně ve smlouvě nezmíněné, ovšem významem zjevně nejdůležitější volební reformy pro volby do sněmovny. Dohodnutý text pouze stroze a dost mlhavě konstatoval, že má dojít k přesnějšímu vymezení „kompetencí jednotlivých ústavních orgánů, postupů při jejich ustavení, a v souladu s ústavními principy (se) posílí význam výsledků soutěže politických stran.“ (Smlouva 1998). Hledání shody obou velkých stran ohledně volební reformy ale v následujícím období „uvázlo v písku“ a stalo se jedním z důvodů krize jejich vztahu v závěru roku 1999.

Chybějící jasnější programová shoda je nejvýznamnější argument pro vyřazení Opoziční smlouvy *ročník 1998* z úvah o silně institucionalizovaném uspořádání v Strömově pojetí. Nedá se tak hovořit o žádné komplexnější úmluvě, a to ani skryté či tiché – poslanci ODS hlasovali proti

většinou vládních návrhů, ať už se týkaly reformy soudnictví, policie, zdravotnictví, veřejné správy či bydlení (Roberts 2003 a analýza hlasování níže).

Neexistence velké parlamentní koalice ČSSD a ODS se ukázala Achillovou patou Zemanovy vlády. Významná část jejich legislativních návrhů v prvních letech Opoziční smlouvy sněmovnou vůbec neprošla. Popřením existence velké parlamentní koalice je i způsob, jak byl nakonec schválen rozpočet na rok 1999. V poslanecké sněmovně prošel díky dohodě ČSSD s lidovci a komunisty. Názorně to demonstruje závislost vlády ČSSD na *ad hoc* domluvě s jednotlivými opozičními stranami.

## 5. Toleranční patent a změny vnější podpory

Absence pevného většinového zázemí v parlamentu přivedla v závěru roku 1999 Zemanovu vládu do velkých problémů. Lidovci odmítali při jednání o rozpočtu na rok 2000 zopakovat svou provládní vstřícnost. Totéž s odkazem hlavně na výšku státního schodku nehodlaly udělat ani další strany s určitou výjimkou komunistů, jejichž pomoc ale ke schválení rozpočtu nestačila. Česká republika se tak nevyhnula vstupu do roku 2000 ve stavu rozpočtového provizoria. Situaci vyostřovalo deklarované pozastavení Opoziční smlouvy ODS, která to zdůvodňovala chybějící dohodou o volební reformě. Důvěra v Zemanovu vládu v té době byla velmi nízká, což ovlivňovala trvající ekonomická recese, skandály, které její vládnutí provázely, a společenské protesty namířené proti ní i Opoziční smlouvě; nejmasověji „Děkujeme, odejděte!“ cílící speciálně na Klause a Zemana. Současně ovšem přetrvávaly politické bariéry mezi parlamentními stranami z doby voleb roku 1998, což bránilo vytvoření většinové koaliční vlády v jakékoliv nastíněné variantě.

Průlomem do této pro vládu velmi nepříjemné situace se stal v lednu 2000 takzvaný Toleranční patent, tedy nová dohoda mezi ČSSD a ODS, respektive několik dodatkových dohod k Opoziční smlouvě. Autorem chytavého označení odkazujícího do českých dějin 18. století, které se rychle ujalo, byl stejně jako u výrazu Opoziční smlouva Klaus. Řečeno jeho slovy, Toleranční patent definoval „přísněji a přesněji podmínky tolerance (sociálnědemokratické) vlády“ (Klaus 2001). Jednalo se ovšem o šikovnou pojmovou „operaci“ či spíše mystifikaci, protože se ODS nezavázala, že bude vládu jenom tolerovat, to zakotvila už Opoziční smlouva, ale že ji podpoří při některých parlamentních hlasováních. Toleranční patent tak představoval ve vztahu ČSSD a ODS *výrazný sbližující moment*.

O kvantitativním posunu vzájemného vztahu svědčí i skutečnost, že Toleranční patent byl počtem slov téměř třikrát rozsáhlejší než Opoziční smlouva. Samozřejmě mnohem významnější je kvalitativní změna. Zemanova vláda získala klíčovou pomoc – protlačení státního rozpočtu, a to dokonce po celý zbytek volebního období. Výměnou si ODS vymohla nízké rozpočtové schodky a jejich postupné snižování. Stejně tak si ODS vynutila další programové koncese jako nezvyšování daní, přípravu reformy důchodového systému nebo brzké ukončení regulace nájemného a cen energií. Součástí dohod byla i koncepce volební reformy, přičemž výsledkem mělo být faktické posílení většinotvorných účinků volebního systému (Společné prohlášení delegací ODS a ČSSD).

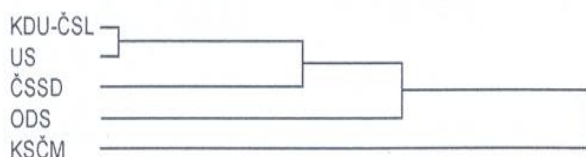
Toleranční patent stabilizoval pozici vlády a umožnil jí fungovat až do konce volebního období. Vláda přežila přesto, že se většina programových bodů dohody nenaplnila – volební reformu v téměř všech klíčových parametrech označil Ústavní soud za protiústavní, reforma penzí stejně jako deregulace se nerealizovaly, rozpočtové schodky byly výrazně vyšší, než bylo

původně dohodnuto, atd. ODS se ale ve smlouvě zabydlela a neodhodlala se přes nesplnění většiny slibů k jejímu vypovězení (Fiala, Mikš 2006).

Miroslav Novák (2004: 332) označuje Toleranční patent za „skutečnou parlamentní koalici“, což je nepochybně pravda. Avšak dobové poměry jsou svou podstatou o něco složitější. I po uzavření Tolerančního patentu totiž pokračovala hlasovací *ad hoc* praxe. Jak ukazují analýzy všech hlasování o zákonech, často s ČSSD hlasovali komunisté a lidovci. U ODS bylo společné hlasování se sociálnědemokratickými poslanci poměrně řídké (Čada, Linek, Starý, Hujer 2002). Ještě markantnější byl soulad sociální demokracie s lidovci a částečně i s unionisty u závěrečných hlasování o zákonech. Naopak ODS tady opět hlasovala s ČSSD méně často a stejně tak malou ochotu s ní hlasovat vykazovali i komunisté. Názorně blízkost stran při závěrečných hlasováních o zákonech nastiňují následující dva grafy a tabulka.

**Graf č. 1 (graf podobnosti) a č. 2 (prostorový graf politického spektra), tabulka č. 2 (tabulka vzdálenosti)**

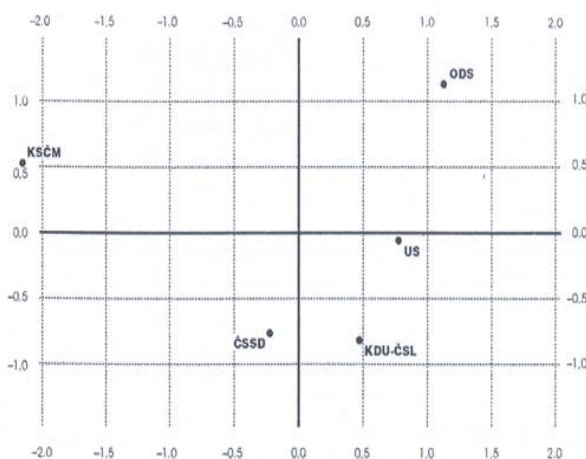
Graf podobnosti (hlasování o zákonech jako celek – 673)



Tabulka vzdáleností (hlasování o zákonech jako celek – 673)

	ČSSD	KDU-ČSL	KSČM	ODS	US
ČSSD	0,000				
KDU-ČSL	10,015	0,000			
KSČM	13,602	14,211	0,000		
ODS	13,344	12,923	16,021	0,000	
US	11,640	6,878	14,617	11,397	0,000

Prostorový graf politického spektra (hlasování o zákonech jako celek – 673)



Zdroj: Čada, Linek, Starý, Hujer 2002: 14.

**Komentář:** Graf podobnosti vyjadřuje podobnost hlasování mezi poslaneckými kluby. Dobře z něj lze vyčíst kromě podobnosti hlasování i utváření koalic, tedy toho, kdy kluby hlasovaly ve vzájemné shodě. K přesnější interpretaci tohoto grafu lze využít prostorový graf vpravo, z něhož je zřejmé, které kluby jsou si bližší (zobrazení je výsledkem matematické metody, jež je kombinací přitažlivých a odpuzujících sil mezi kluby, proto nelze horizontální a vertikální ose přiřkládat jednoznačné tendence). Tabulka vzdáleností je pak třetím typem vyjádření – vychází ze stejného modelu jako prostorový graf a přehledně uvádí vzdálenosti mezi kluby.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Pro lepší pochopení dané metody lze doplnit, že pro každou stranu a pro každé hlasování je vypočten údaj, který uvádí procentní míru podpory u daného hlasování. Do analýzy vstupuje pro každé hlasování celkem pět hodnot, pro každý poslanecký klub jedno číslo. Tyto údaje jsou vstupními daty pro dva typy analýz. Prvním je shluková analýza (někdy též klastrová analýza, cluster analysis), jejímž cílem je odhalit podobnosti ve struktuře dat. Když mají dva kluby opakovaně společně 100 procent pro, tak jsou si velmi podobné a na grafu jsou spojeny (KDU-ČSL a US na daném grafu). Druhým typem analýzy je vícedimenzionální/vícerozměrné škálování, které sleduje úplně stejnou logiku jako shluková analýza, ale na rozdíl od ní neredukuje podobnost na jednu dimenzi, ale díky zadání používá dimenze dvě.



V jednotlivých programových oblastech se situace dost lišila. Například u zákonů, které realizovaly v letech 1999-2001 rozsáhlou reformu veřejné správy, fungovala hlavně koalice ČSSD, KDU-ČSL a Unie svobody. Stejná koalice vznikla u evropské agendy, která nabývala vzhledem k vrcholícím přípravám na vstup do EU na významu. Euroskeptická ODS se tady svým hlasováním proti některým navrženým předlohám přiblížila komunistům. V další důležité oblasti – daňové agendě – se zase projevovala blízkost daná pozicí stran na pravo-levé škále. Na jedné straně tak k sobě měly blízko ODS, lidovci a unionisté, a na druhé straně sociální demokraté a komunisté (Čada, Linek, Starý, Hujer 2002).

Analýzy hlasování tak ukazují paradox, kdy navzdory existenci společné parlamentní koalice byl ve skutečnosti programový průnik ODS a ČSSD omezený. Názory o opoziční roli ODS při pohledu na schválenou legislativu tak nepochybně mají opodstatnění (Roberts 2003: 1275; Pink 2006: 72-75). Avšak programový průnik obou velkých stran, i když omezený, byl svou podstatou velmi důležitý, protože jeho obsahem byly mimo jiného zásahy do politické konstrukce státu (reforma volebního systému) a zákony týkající se státního rozpočtu.

ČSSD tak ani po podpisu Tolerančního patentu nedisponovala rozsahově širokou vnější podporou od ODS, i když se Klausova strana skutečně změnila z tolerující v podporující stranu. Omezený rozsah podpory nutil Zemanovu vládu pokračovat v uzavírání *ad hoc* o programové agendě. Velkým paradoxem Tolerančního patentu tak bylo, že *na jedné straně výrazně vyztužil vztah ČSSD a ODS, ale na druhé straně se nedá hovořit o komplexní dohodě o spolupráci*. Tento paradox je vysvětlitelný stále poměrně velkou ideologickou vzdáleností obou stran. Tato chybějící silně institucionalizovaná vnější podpora ale Zemanově vládě zásadně nevadila, když docela úspěšně využila velký manévrovací prostor, který jí nabízela stranická struktura parlamentu.

Kdybychom Toleranční patent orientačně srovnali, nepochybně se v některých parametrech vztah ODS a ČSSD po jeho podpisu přiblížil vyššímu stupni novozélandských smluv (*confidence and supply agreements*). Avšak situace u značné části v parlamentu hlasovaných zákonů se spíše podobá pružné dánské *ad hoc* praxi. Období české Opoziční smlouvy tak i ve své pokročilé fázi po Tolerančním patentu přes zjevný posun nevytvořilo uspořádání, které by se dalo jednoznačně označit za silně institucionalizovanou vnější podporu vlády.

Důsledkem voličsky nepopulární zátěže Opoziční smlouvy byl ve sněmovních volbách roku 2002 nejhorší volební výsledek ODS v její dosavadní historii. Naopak ČSSD, která se od smlouvy krátce před volbami rétoricky odstříhla, zvítězila s téměř stejným výsledkem jako o čtyři roky dříve. Ve srovnávací perspektivě nejde o nic překvapivého. Lze připomenout, jak na pozici podporující strany doplatila v devadesátých letech ve Švédsku Strana středu nebo v první dekádě 21. století některé malé novozélandské strany. Vnější podpora vládě namísto přímého vstupu do kabinetu nepochybně snižuje rizika negativních voličských dopadů, ale nedokáže je zcela eliminovat. Z pohledu mnoha bývalých voličů ODS se podpora sociálnědemokratické vládě stala *bianco šekem*, který jí umožnil vládnutí. Propojilo se s tím negativní veřejné vnímání paktu, což Klaus a ODS hrubě podcenili. Šéf ODS těsně před volbami roku 2002 připouštěl jeho pokračování, přestože to změny v sociální demokracii vylučovaly (Mlejnek 2003).

## 6. Zhodnocení Opoziční smlouvy

Opoziční smlouva nepředstavovala dobré politické uspořádání. V kontextu svého zrodu v roce 1998 ale byla rozumnějším řešením než vytvoření většinové vlády ať už ve variantě koalice ČSSD, KDU-ČSL a US nebo ODS, KDU-ČSL a US. Obě tyto většinové varianty by byly velmi pravděpodobně nestabilní, což bylo dáno animozitami osobními i politickými mezi jednotlivými

dobovými aktéry a také velkou ideologickou vzdáleností zvláště mezi ČSSD a US. Tento názor nepřímo potvrzuje zkušenost rozhádané Klausovy vlády let 1996-97 či nestabilita většinové koalice ČSSD, KDU-ČSL a US, která nastoupila po éře Opoziční smlouvy. V průběhu trvání této koalice v letech 2002-2006 se vystřídal celkem tři kabinet, přičemž vztahy mezi koaličními stranami poznamenaly takřka neustálé spory. Mimo to se – v roce 1998 odmítnutý – vstup do vlády s ČSSD ukázal existenčně nebezpečný pro Unii svobody, která na něj fatálně doplatila volebním debaklem v roce 2006, který znamenal její konec. Hrozba ztráty vlastní identity ve vládní koalici s politicky vzdáleným aktérem se v jejím případě naplnila.

V delší perspektivě od roku 1996 do současnosti, kdy se vlády občas měnily, s drobnou nadsázkou řečeno, „jako na běžícím pásu“, a koaliční krize se staly stereotypní součástí politické reality, vyznívají čtyři roky Opoziční smlouvy jako léta relativní vládní stability. Je pochopitelně otázkou debaty, jaký význam této stabilitě přikládáme, ale kontrast s „vírem vládních krizí“ z následující dekády nabádá k zamyšlení. Podobně, pokud se na věc podíváme prizmatem politické efektivity, dokázala Zemanova vláda prosadit alespoň některé své programové představy a ze srovnávacích statistik prosazených zákonů vychází poměrně dobře (Linek, Mansfeldová 2009: 68-69).

Tento článek ukázal, že dohody, které udržují menšinové vlády a pomáhají jim prosazovat agendu výměnou za určité programové nebo poziční koncese, nejsou žádným nestandardním řešením nebo českým unikátem, jak tvrdili Michal Klíma, Jiří Pehe nebo Erik Tabery, ale běžnou praxí řady demokratických zemí. Svou povahou jsou velmi pestré. Od Dánska, kde fungují převážně jednorázové dohody mezi vládou a podporující stranou či stranami, až po ty velmi propracované na Novém Zélandu, které někdy zahrnují i určitý podíl podporujících stran na výkonné moci. Některá z těchto uspořádání se v průběhu času dynamicky měnila. Nejnázornějším dokladem je Švédsko, které od tiché podpory komunistů sociálnědemokratických vládám a *ad hoc* legislativních dohod napříč politickým spektrem dospělo v průběhu několika volebních období až k podrobné smlouvě o spolupráci. Forma takových dohod může být písemná i ústní. Stejně tak mohou být písemné dohody oficiálně signované, vyhlášené pouhým oznámením, nebo dokonce nemusí být vůbec zveřejněné. V jednom dokumentu může být zahrnuta dohoda vládní strany se všemi podporujícími opozičními formacemi nebo se může jednat o praxi, kdy vládní strana uzavírá dohodu s každým podporujícím subjektem zvlášť. Uzavírané smlouvy se liší i v řadě jiných aspektů, jako jsou rozsah, propracovanost, programová náplň či míra specifikace procedur a konzultací.

Česká Opoziční smlouva je součástí této pestrosti, a to se svou specifickým uspořádáním, strategiemi jednotlivých aktérů a proměnou v průběhu svého trvání. Vztah ČSSD a ODS nezůstal omezený na prvotní klíčové umožnění existence vlády výměnou za poziční zisky a mlhavý slib ústavních reforem. Tolerančním patentem se tento vztah posunul do roviny programové spolupráce obou stran v některých důležitých sférách. Současně ovšem pokračovalo stále úspěšnější parlamentní manévrování Zemanova kabinetu mezi různými stranami, což provázely četné jednorázové legislativní dohody.

Tyto dva souběžné momenty vytvářejí pozoruhodné puzzle, které se vzpírá jednoduchým závěrům. Dá se nicméně konstatovat, že v počáteční fázi období Opoziční smlouvy měla Zemanova vláda jen slabě institucionalizovanou vnější podporu. Uzavřením Tolerančního patentu došlo k významnému posunu, nicméně ani tehdy se nedá hovořit o silně institucionalizované podpoře sociálnědemokratické vlády vzhledem k chybějící komplexnosti dohody mezi ČSSD a ODS.

Zjevně nejpozoruhodnějším aspektem doby a uspořádání Opoziční smlouvy je skutečnost, že spolu kooperovaly dvě velké politické strany, ideologicky od sebe dost vzdálené, navíc jejich spojení překročilo levo-pravé politické dělení. V analyzovaných zahraničních případech se pro to těžko hledá analogie. V severských zemích ovšem chybí strukturální podmínky pro podobný druh spojení. Místní sociální demokracie jsou více či méně dominantní politickou silou. Ostatní straníční aktéři jsou mnohem menší a v pravé části spektra není strana, která by se sociální demokracii voličsky trvale blížila (pomiňme švédskou Alianci, která je koaličním spojenectvím).

Na Novém Zélandu se pak vnější podpora vládě vyvíjela cestou, kdy prozatím nikdy nedošlo ke spolupráci obou velkých stran. V určitý moment okolo přelomu století nicméně tato možnost nebyla vyloučena, přičemž možnou společnou bází byla otázka (nové) volební reformy. Vykazuje to podobnost k českému případu. V novozélandských podmínkách se ale hrozba změny volebního systému stala jednou z hlavních příčin, která ovlivnila chování malých stran a hlavně jejich ochotu hrát podpurnou roli vůči vládě jedné z velkých stran.

Před českými volbami roku 1998 byla otázka volební reformy spíše vedlejším tématem. Kuriózně jediná parlamentní strana, která ji ve volebním programu seriózně rozpracovala, když chtěla zavést většinový volební systém, byla Unie svobody. Unionisté se mylně domnívali, že mají reálnou šanci stát se největší silou napravo od středu. Oficiálně to jejich volební program odůvodňoval cílem „usnadnit vznik vlád se silným mandátem a zmírněním rizika vyplývajícího z opakovaného sestavování křehkých povolebních koalic.“ (Nová volba. Volební program Unie svobody 1998). Odpovídá to mimochodem hlavním argumentům, které později uváděli občanští a sociální demokraté při prosazování volební reformy.

Snahu prosadit volební reformu nelze *apriori* považovat za nějaký antidemokratický záměr či deformaci demokracie (srov. Novák 1999; Mlejnek 2003; Fiala, Mikš 2006). I aktuální intenzivní oživení laické i odborné diskuse o podobě volebního systému dokumentuje pocíťovanou potřebu uvažovat o úpravách či změnách. Důvodem pro diskvalifikaci paktu ODS a ČSSD není ani jeho časově formálně neomezená platnost. Přestože je možné toto ustanovení oprávněně označit za neobvyklé a snad i nezdravé, není možné bez dalších argumentů hovořit o nedemokratických aspiracích smluvních stran.

Vraťme se k faktu kooperace dvou velkých stran. *Strukturálně* se tomuto uspořádání asi nejvíce blíží italský historický kompromis. Jedním dechem je ale nutné dodat, že tu je několik rozdílů. První rozdíl představuje zapojení menších stran do historického kompromisu. I když byla jejich role doplňková, zvyšovala legitimitu tohoto paktu v očích veřejnosti. Druhým rozdílem je minimálně zpočátku vstřícnější pohled italských médií a řady veřejně vystupujících intelektuálů vůči tomuto spojení. Obojí v českých poměrech chybělo.

Důležitá je také odlišnost prostředí a profilu obou velkých aktérů. Doba Opoziční smlouvy přes hospodářskou recesi a rozšířenou „blbou náladu“ zůstala hodně vzdálena italské atmosféře hluboké krize, provázené expandujícím terorismem a dalšími formami násilných protestů. Pominout nelze ani prvek náhlosti a překvapivosti dohody obou velkých českých stran, který v Itálii s mnohem dlouhodobější „přípravou půdy“ chyběl. I proto se převažující vnímání české Opoziční smlouvy tak lišilo. Dále platí, že politicky heterogenní křesťanští demokraté (typická „strana frakcí“) a marxisticko-leninskou víru zvolna opouštějící komunisté nejsou profilově totožní s českými občanskými, respektive sociálními demokraty přelomu milénia.

Kombinace aktérů, kteří uzavírají smlouvy o podpoře či toleranci vlády v zahraničních uspořádáních, bývají někdy pestré a politicky občas kontroverzní. Sám fakt vzniku menšinové

vlády se logicky často pojí s malou přijatelností některých opozičních aktérů, tedy s jejich nízkým či nulovým vládním (koaličním) potenciálem. Tato nekoalovatelnost je ovlivněná nejenom odstupem ostatních aktérů, mnohdy ještě podpořeným odporem části veřejnosti, ale i jejich vlastní obavou z destrukce identity či ztráty protestní věrohodnosti. Antiimigrační Dánská lidová strana, radikální švédská Levicová strana či populistický Nejdříve Nový Zéland proto volí různé strategie manévrování *mezi* vládou a opozicí. Při úvahách, jak posuzovat jejich podpůrný potenciál, se jeví velmi inspirativní myšlenka Davida Artera. Arter (2006: 105) modifikuje klasičtější sartoriánskou terminologii a hovoří o *legislativním koaličním potenciálu* takových stran. Umožňuje to poměrně elegantně řešit odborný problém, jak někdy v budoucnu nahlížet například na české komunisty jako případnou vnější podporu vlády.

## 7. Post scriptum (nejenom) k negativnímu image Opoziční smlouvy

Poslední otázka, která jde mimo rámec tohoto článku, ale je přesto nutné se k ní alespoň stručně vyjádřit, zní: proč je dodnes vnímání Opoziční smlouvy v českém mediálně-intelektuálním hlavním proudu tak negativní? Vedle už diskutovaných faktorů, jako byl efekt překvapení či ideologické vzdálenosti ODS a ČSSD, nepochybně silně zapůsobil komunikační styl obou lídrů „opozičně-smluvních“ stran. Nálepkovat paušálně novináře jako „pitomce, hnůj a fekálie“ (Zeman) či „největší nepřátele lidstva“ (Klaus) prostě musí u dotyčných (a dotčených) vyvolávat protireakci.

Ještě významnější je vnímání Opoziční smlouvy jako odpudivého období korupce a klientelismu. Nejviditelnějším dobovým symbolem se v tomto ohledu nepochybně stal Zemanův intimus Miroslav Šlouf. Tento aspekt by si zasloužil zvláštní pozornost, pro což zde chybí místo. Udělejme proto alespoň několik krátkých poznámek.

Je faktem, že nástup ČSSD k vládní moci poprvé v polistopadové historii, navíc propojený se sblížením obou velkých stran, vytvořil rozsáhlý prostor pro obrazně řečeno „rozdělování a přerozdělování trafik“. Jsou tím míněny masivní stranické nominace do nejrůznějších funkcí v ekonomické i neekonomické sféře kontrolované státem. Stejně tak platí, že v tomto období probíhalo (zne)užívání možností, daných přístupem k nejrůznějším veřejným zdrojům. Opět se tady nabízí podobnost s italským prostředím doby historického kompromisu.

Je ale dobré vnímat celou věc v širších souvislostech. Přítomnost těchto praktik je doložitelná a rozšířená už před obdobím Opoziční smlouvy – prostředí masivní privatizace a poměrně slabé kontrolní kapacity státu pro ně vytvářelo živnou půdu. Není také od věci připomenout předlistopadovou tradici klientelisticko-rodinných sítí (Možný 1999). Podobně je dobré zmínit meziválečnou československou realitu, kde strany prorůstaly prakticky do všech sfér, včetně státní správy a hospodářství. Při obsazování funkcí ve státním aparátu byly tehdy stranické nominace naprosto běžné. Pro hospodářskou sféru lze uvést jako názorný příklad nejvýznamnější agrární stranu, která se opírala o gigantický komplex družstev (lihovarských, mlékařských aj.), kontrolovala četné akciové společnosti a dokonce i banky. Obraz vedení družstev, akciověk či bank, ve kterých seděli politici, byl běžným koloritem doby (Kárník 2002: 299-302). Mnohdy idealizovaná prvorepubliková demokracie tak měla svůj významný klientelistický pilíř. Výzkumy polistopadového českého klientelismu pak neukazují, že by období Opoziční smlouvy znamenalo nějaký zásadní skok oproti předchozím letům, spíše naznačují pokračování už předtím nastaveného trendu (Kopeček 2012).

Dále je dobré se ptát, jestli politická uspořádání, která po Opoziční smlouvě následovala, nevytvářela svými důsledky vhodné podhoubí pro politickou korupci. Lze tady připomenout

třeba obvinění vznesené poslancem Zdeňkem Kořístkou v roce 2004. Obvinění padlo v situaci koalice ČSSD, KDU-ČSL a Unie svobody (jejímž poslancem Kořístka byl), která disponovala ve sněmovně většinou pouhého jednoho hlasu. Kořístka tvrdil, že se jej poradce šéfa ODS Marek Dalík společně s dalším lobbistou snažili uplatit, aby se při hlasování o důvěře vyslovil proti vládě Stanislava Grosse. Vyšetřování toto obvinění ani nepotvrdilo, ani nevyvrátilo. Celá kauza řadu měsíců rezonovala ve veřejném prostoru a zamořovala ho.

Podobně je možné zmínit provládní „obrácení“ několika sociálnědemokratických poslanců: Miloše Melčáka, Michala Pohanky, později Evžena Snítileho a Petra Wolfa. Jejich postoj byl klíčový pro vládu Mirka Topolánka v letech 2007-2009, ať už z hlediska jejího vzniku nebo udržování a prosazování legislativy.

Není účelem tohoto textu hodnotit, zda často vyhrocená dobová hodnocení motivace těchto „přeběhlíků“ byla, či nebyla oprávněná. Je ale legitimní si klást otázku, zda tento způsob podpory vlády byl opravdu lepší než Opoziční smlouva.

## Literatura a prameny

- Arter, D. (2006): *Democracy in Scandinavia. Consensual, Majoritarian or Mixed?* Manchester – New York, Manchester University Press.
- Čada, K. et al. (2002): Kdo si notoval a kdo na sebe křičel?, *Parlamentní zpravodaj*, roč. VIII, č. 6, s. 13-15.
- ČTK (1998a): Menšinová vláda ČSSD - výsledek Zemanových jednání, 9. 7. 1998, Česká tisková kancelář.
- ČTK (1998b): Zeman končí druhé kolo jednání o budoucí vládě, 2. 7. 1998, Česká tisková kancelář.
- ČTK (1998c): Zeman ukončil vládní misi a s Klausem obhajoval opoziční smlouvu, 9. 7. 1998, Česká tisková kancelář.
- De Winter, L. – Dumont, P. (2008): Uncertainty and Complexity in Cabinet Formation, in: K. Strøm – W. C. Müller – T. Bergman (eds.): *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Fiala, P. – Hloušek, V. (2003): Stranický systém České republiky, in: P. Fiala – R. Herbut (eds.): *Středoevropské systémy politických stran*, Brno, Masarykova univerzita.
- Fiala, P. – Mikš, F. (2006): ODS a opoziční smlouva, in: S. Balík a kol.: *Občanská demokratická strana a česká politika*, Brno, CDK.
- Havel, V. (2006): *Prosím stručně*, Praha, Gallery.
- Havlík, V. (2011): Česká republika, in: S. Balík – V. Havlík a kol. (eds.): *Koaliční vládnutí ve střední Evropě (1990-2010)*, Brno, Masarykova univerzita.
- Hospodářské noviny* (1998): Smlouva vyvolala vlnu vášně. 10.7. 1998, s. 3.
- Kárník, Z. (2002): *České země v éře první republiky. Díl druhý, Československo a české země v krizi a obroženi (1930-1935)*. Praha, Libri.
- Kasal, J. (2011): Rozhovor autora s Janem Kasalem, 29. 9. 2011, Praha.
- Klaus, V. (2001): Co vytvořil Toleranční patent? 26. 1. 2001, on-line verze ([www.klaus.cz](http://www.klaus.cz)), [cit. 3. 5. 2013].
- Klíma, M. (1999): Skrytá tichá velká koalice, *Politologický časopis*, roč. VI, č. 2, s. 170-182.
- Kopecký, P. (2012): Give Me Trafika. Party Patronage in the Czech Republic, in: P. Kopecký – P. Mair – M. Spirova (eds.): *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Kopeček, L. (2010): *Éra nevinnosti. Česká politika 1989-1997*, Brno, Barrister a Principal.

- Kopeček, L. (2012): *Jak se zrodila opoziční smlouva. Analýza vzniku jednoho z nejkontroverznějších paktů české politiky*, Soudobé dějiny, roč. XIX, č. 1, s. 82-102.
- Linek, L. – Mansfeldová, Z. (2009): Legislativní proces a činnost v parlamentu, in: L. Linek – Z. Mansfeldová (eds.): *Český parlament v druhé dekádě demokratického vývoje*, Praha, Sociologický ústav AV.
- Mlejnek, J. (2003): Občanská demokratická strana před volbami a po volbách 2002, in: L. Lukáš et al.: *Volby do Poslanecké sněmovny 2002*, Praha, Sociologický ústav Akademie věd ČR.
- Možný, I. (1999): *Proč tak snadno*, Praha, Slon.
- Nová volba. Volební program Unie svobody* (1998), místo vydání neuvedeno.
- Novák, M. (1999): Relevance malých stran v demokracii. Od obecného rámce k české smlouvě o „stabilním prostředí“. *Politologická revue*, roč. 5, č. 2, s. 44-70.
- Novák, M. (2004): Typy vlád a jejich utváření. ČR v komparativní perspektivě, in: M. Novák – T. Lebeda a kol. (eds.): *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*, Dobrá Voda, Aleš Čeněk.
- Pink, M. (2006): ODS a její opoziční role v systému v letech 1998-2005, in: S. Balík a kol.: *Občanská demokratická strana a česká politika*, Brno, CDK.
- Právo* (1996): Buzková podporuje Machovce, 18. 10. 1996, s. 1.
- Roberts, A. (2003): Demythologising the Czech Opposition Agreement, *Europe-Asia Studies*, Vol. DV, No. 8, pp. 1273-1303. DOI: 10.1080/0966813032000141114
- Ruml, J.* (2011): Rozhovor autora s Janem Rumlem, 18. 11. 2011, Praha.
- Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí* (1998), přetištěno v *Politika v ČR*, roč. II, č. 4, s. 44-45.
- Společné prohlášení delegací ODS a ČSSD ze dne 14. 1. 2000* (2000), přetištěno v *Politika v ČR*, roč. IV, č. 1, s. 44-45.
- Zeman, M. (2005): *Jak jsem se mýlil v politice*. Praha, Ottovo nakladatelství.

## Opposition Agreements Outside the Czech Republic I.: Was the Social Democratic Party and Civic Democratic Party Pact from 1998 to 2002 a Democratic Deviation?

(Part Two)

### SUMMARY

In the history of Czech politics after the Velvet Revolution the period 1998–2002 was a very particular time, when the single-party minority government of the Social Democrats (ČSSD) held power thanks to an agreement with the right-wing Civic Democratic Party (ODS). The main purpose of this article is to analyze this governing arrangement, which has gone down in history as the Opposition Agreement, by using Kaare Strøm's classic conceptual approach to minority government, and to compare it with other cases of minority government that have depended on *external support*.

Strøm defines external support for a government using relatively strict criteria. External support in his conception are cabinets for which support (1) was negotiated prior to the formation of the government, and (2) takes the form of an explicit, comprehensive, and more than short-term commitment to the policies as well as the survival of the government. On the basis of this definition we can establish a division between *strongly institutionalized* external support, which corresponds to Strøm's definition, and *weakly institutionalized* external support, which does not. This differentiation between the two types of external support is applied in the cases of Denmark, Sweden, New Zealand, and Italy, where minority governments are frequent.

The Danish reality features endless haggling between the government and opposition parties. No general agreement on support is signed; instead, partial agreements are arrived at for larger legislative initiatives. Usually, meanwhile, the government has some kind of main opposition partner, which, however, does not prevent it from flexibly making agreements with other opposition parties on issues where the government and the main opposition partner cannot agree. For example, in the first decade of the 21<sup>st</sup> century, the center-right governing coalition was supported on key issues such as the state budget by the Danish People's party, which is very far from the political mainstream. The main pillar of this formation was opposition to Muslim immigration; in exchange for supporting the government, they managed to achieve some of their policy goals, such as limits on immigrants' access to social services. At the same time, however, in the area of relations with the EU, the center-right government flexibly sought and found agreement with the opposition Social Democrats. The Danish practice is an example of more-or-less stable but relatively weakly institutionalized external support for the government.

The political scene in Sweden developed differently; there, over the course of time, the shape of agreements between single-party minority governments of the Social Democrats and elements of the opposition developed into strongly-institutionalized external support. This practice peaked after the 2002 elections, when the Social Democrats came to a detailed joint agreement with the Greens and the Left Party, a formation with communist origins. This was accompanied by a certain expansion of personnel from both small parties into the executive, when, for example, political advisors were established at the ministries, who were supposed to monitor fulfillment of the agreed policy goals.

In New Zealand, since the end of the last century, the practice of governments consisting of one big party supported by a number of smaller parties has gradually developed. There, two kinds of opposition agreements have become the practice: *confidence and supply agreements*, which include pledges of direct support, and *cooperation agreements* such as tacit agreements at a lower level, which guarantee neutrality vis-à-vis certain government policies in exchange for the promise that certain policies of the supporting parties will be adopted or put into practice. This New Zealand variant of strongly institutionalized external support also includes the partial incorporation of opposition politicians into the executive in the form of ministers outside the cabinet.

In the era of the First Republic in Italy the practice of minority governments recurred often, with the nucleus usually formed by the Christian Democrats. In this paper, special attention is given to the period of so-called historic compromise around the end of the 1970s, when the Communists, the second-largest political force in the country, changed their previously negative stance toward the government and the democratic regime. Meanwhile, a series of moves were made to bring the parties closer, including among other things the signing of partial agreements on formalizing inter-party cooperation. The Communists were not given ministerial posts, but gradually penetrated into the lower levels of the executive. This arrangement was very fragile, however, and quickly fell apart.

The Czech Opposition Agreement of July 1998 gave the ČSSD the chance to form a single-party government; moreover, the party received a guarantee from the ODS that it would not support a no-confidence vote. Similar agreements are often a feature of strongly-institutionalized arrangements, like the ones in New Zealand and Sweden described above. What was unusual about the Czech Opposition Agreement was its theoretically unlimited duration, as it was not explicitly stated that it would last for just one electoral term. However, this feature was practically irrelevant, since the results of future elections could not be foreseen.

The main gains for the ODS were several posts mainly in parliament, as is common under similar arrangements abroad. However, the ODS did not gain a strong or direct way of influencing executive power, as there was no parallel to ministers outside the cabinet as in New Zealand, or political advisors to

the ministries as in Sweden. Nevertheless, on an informal basis the ODS did gain a large number of posts on the boards of directors of a number of state-run and semi-state-run enterprises or leadership posts in state agencies, which do have a certain peripheral influence on government. The text of the Opposition Agreement did not include any paragraph about cooperation in terms of supporting a particular program; instead, there was explicit freedom with respect to voting on laws in parliament, including ratification of the state budget. The only, but important, exception was the idea of reforming the political system, which, however, lacked specific details.

It was this lack of detail that, in the fall of 1999, contributed to a crisis in the Opposition Agreement because of disagreements between the ODS and ČSSD on major reforms to the electoral system. Along with the problem of how to collect enough votes to approve the budget, the issue of electoral reform became the subject of a new supplementary agreement between the two big parties that was called the Tolerance Patent. The heart of this new agreement, besides providing an outline for electoral reform, consisted of other policy issues such as an agreement on the approximate level of the budget deficit, an agreement not to raise taxes, and reform of the retirement pension system.

The Tolerance Patent stabilized the position of the ČSSD government, allowing it to function to the end of its electoral term, even though a significant part of the content of the new agreement was never implemented (including proposals regarding electoral reform, which were rejected by the Constitutional Court). The Tolerance Patent clearly signaled a significant move away from weakly-institutionalized external support to the strongly-institutionalized form. However, after this new agreement was signed, the previous ad hoc practice was continued, by which the ČSSD often worked on passing new laws with the help of other “non-agreement” opposition parties, mainly the Communists and the Christian Democrats. The Tolerance Patent brought Czech politics in this area closer to the New Zealand confidence and supply agreements; however, the situation with respect to the majority of parliamentary votes corresponded more to the flexible Danish system.

On the one hand, the Tolerance Patent significantly strengthened cooperation between the ČSSD and ODS, but, on the other, it did not constitute a *comprehensively* institutionalized agreement on cooperation. This paradox is explainable by the still quite large ideological distance between the two parties. The party structure in the Czech situation partly resembled the Italian historic compromise. The difference is that the historical compromise was joined by other smaller parties, and the social acceptance of the agreement arrived at was much greater in the Italian case than in the Czech.