
Slibem nezarmoutíš?

Naplnování socioekonomických legislativních slibů českých vládních stran (2006–2015)*

PETRA SVAČINOVÁ**

Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita, Brno

Empty Promises? Election Promise Fulfilment among Coalition Parties in the Czech Republic between 2006 and 2015

Abstract: Party mandate theory claims that parties form government coalitions so that they can fulfil their election promises. This article looks at the party mandate model as applied to the arena of post-communist Europe and at the obstacles that can prevent a party from fulfilling its mandate (the presence of a new type of party, hyperaccountability, short-lived governments). The article describes the findings from a study examining the degree to which socio-economic legislative promises were fulfilled by the second government of Mirek Topolánek, the first government of Petr Nečas, and the (recent) government of Bohuslav Sobotka after a year and a half for all governments, and in the end of the term for Topolánek's and Nečas' governments. Coalition parties were found to have fulfilled 19–40% of their election promises after a year and a half in office, and this percentage had only increased slightly by the time the two governments that were studied for the full duration of their time in office had reached the end of their term. Binary logistic regression models revealed that the odds of election promises being fulfilled are greater if a promise is formulated as a commitment to maintain the status quo and if a promise is consensual and included in a coalition agreement. By contrast, there was no effect observed to result from party control of government ministries or from the advantage of being the prime ministerial party.

Keywords: party mandate model, promise/pledge fulfilment, coalition parties, Czech Republic

Sociologický časopis / Czech Sociological Review 2016, Vol. 52, No. 5: 709–736

DOI: <http://dx.doi.org/10.13060/00380288.2016.52.5.277>

* Článek byl vytvořen s podporou grantu GA15-22754S – Kvalita demokracie: Česká republika v komparativní perspektivě. Autorka děkuje dvěma anonymním recenzentům za cenné poznámky k rukopisu. Děkuje také Vítu Borčanymu a Janu Řežábkovi za pomoc při testování prvních verzí kódovacího schématu, Tiboru Vocáskovi a Ivě Svačinové za testování reliability kódování pro tento text.

** Veškerou korespondenci posílejte na adresu: Mgr. Petra Svačinová, Katedra politologie, Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity, Joštova 10, Brno 602 00, e-mail: petra.svacinova@mail.muni.cz.

Úvod

Plní politici sliby dané voličům v předvolební kampani? Do jaké míry? A co ovlivňuje jejich úspěšnost? Otázky spojené se vztahem mezi předvolebními sliby a jejich povolebním naplňováním mají v politologickém výzkumu důležité místo. Podle teorie stranického mandátu strany usilují o naplnění slibů daných voličům [Klingemann, Hofferbert, Budge 1994: 48–51; Louwerse 2011: 21]. Voliči však mívají tendenci považovat strany za notorické zrádce volebních slibů, formulující programy s cílem získat hlasy voličů, ovšem bez dalšího zájmu o jejich následné prosazování [Naurin 2011; Thomson 2011]. Nedůvěra ve vztah mezi předvolebními sliby politiků a jejich povolebními činy snižuje legitimitu demokratického zřízení. Problém narůstající nedůvěry v demokratické instituce se týká i České republiky [Kunštát 2013]. Otázka, zda tuto nedůvěru, vyjádřenou názvem článku, oprávněně připsat na vrub českým politickým stranám, však zůstává otevřená.

Přestože teorie stranického mandátu předpokládá, že strany chtějí své sliby plnit, různé překážky mohou tomuto úsilí bránit. Vztah mezi sliby a povolebními akcemi politiků proto nemusí být takový, jak by si voliči i teoretikové stranického mandátu přáli. Empirické výzkumy přesto přináší optimistické závěry, podle nichž „sliby dané ve volebních programech berou vládní politické strany vážně“ [Naurin 2009: 15]. Areál postkomunistické Evropy je pro výzkum naplňování mandátu relativně novou, ne však zcela neprobádanou geografickou oblastí [Roberts nedatováno; Škvrňák 2015; Kostadinova 2013; Szűcs, Pál 2012 aj.]. Výsledky zde ukazují obecně nižší schopnost stran plnit sliby, a dokonce nepotvrzují některé základní hypotézy, které bývají opakovaně prověřované v západoevropských demokraciích. Specifika stranických systémů v postkomunistickém prostoru atakují i teoretický předpoklad o ochotě stran sliby plnit. Případ České republiky, typický krátkou životností vlád, obrací pozornost na vliv času v úřadě na schopnost stran plnit sliby. Cílem textu je pomocí analýzy socioekonomických legislativních slibů tří českých vlád zodpovědět výzkumné otázky: *Do jaké míry byly české vládní strany schopny naplňovat svůj politický program? Jaké vlastnosti slibů a stran ovlivňovaly šanci na naplnění slibu?*

Struktura textu je následující: teoretická kapitola představuje předpoklady modelu stranického mandátu a výsledky dosavadního empirického výzkumu naplňování slibů v etablovaných demokraciích. V kapitole jsou nastíněny důsledky, které pro fungování modelu mohou přinášet specifika postkomunistického vládnutí, včetně vládnutí v České republice. Teoretická kapitola dále představuje hypotézy o vlivu některých vlastností slibů a stran na naplnění slibu, které jsou prověřovány v analytické části textu. Metodologická kapitola (Data a metodika jejich analýzy) poté představuje výběr programových dokumentů a postup při identifikaci testovatelných socioekonomických legislativních slibů a jejich vlastností. Analytická kapitola představuje výsledky výzkumu naplňování legislativních socioekonomických slibů českých vládních stran ve třech volebních obdo-

bích (druhé Topolánkovy vlády, „první“ Nečasovy vlády¹ a Sobotkovy vlády). V této kapitole je nejprve popsána schopnost vlád a vládních stran prosadit sliby. Pomocí binární logistické regrese je následně testován vliv vybraných proměnných na naplnění slibu. Vzhledem k problému nestability vlád představuje text jednak model naplňování slibů pro období srovnatelné pro všechny zkoumané vlády (po roce a půl vládnutí), jednak model pro celá období vládnutí. Interpretace modelů umožňuje rozhodnout o podpoře či zamítnutí formulovaných hypotéz. Závěrečná kapitola diskutuje a shrnuje nejvýznamnější zjištění. Text přináší jednak doplnění informací o schopnostech českých vládních stran naplňovat důležité sliby v komparativní perspektivě, jednak zjištění o vlivu proměnných, které tuto schopnost ovlivňovaly. Přínosem je také upozornění na dynamiku naplňování slibů a problém nestability vládnutí pro naplňování slibů v České republice.

Model stranického mandátu

Model stranického mandátu přebírá downsovské chápání politické soutěže, podle něž strany (chápané jako *office-seekers*, tedy usilující o zisk úřadu) předkládají voličům programy, na jejichž základě chtějí získat jejich hlasy. Voliči, chápaní jako *policy-seekers* (tzn. usilující o naplnění cílů spojených s obsahem politik), programy stran srovnávají a ve volbách pak hlasují pro tu stranu, jejíž program nejlépe odpovídá jejich preferencím [Downs 1957: 39–40]. V následujících volbách se do voličova hodnocení přidává retrospektivní úvaha hodnotící dosavadní výkon vlády. Pokud je volič s výkonem (své) vládní strany spokojen, hlasuje pro ni znovu. Pokud s jejím výkonem spokojen není, zvolí jinou stranu, která slibuje politiku blízkou jeho preferencím [Downs 1957; Thomson 2001; Thomson et al. 2012]. Přestože vnitřní motivací strany v modelu stranického mandátu je úsilí získat vládní posty, navenek se chová jako *policy-seeker* a během svého vládního působení se snaží naplňovat sliby kvůli strachu z trestu od voličů, který by mohl vést k odstavení od vládního úřadu. Vysoká míra responzivity vlády by měla podle teorie kvality demokracie [např. Diamond, Morlino 2004; Roberts 2010] vést k vysoké legitimitě politického systému. Vztah předpokládaný modelem stranického mandátu odráží ideál vysoce kvalitní demokracie. Výzkumníci si

¹ V dubnu 2012 po rozpadu Věcí veřejných vystřídala tuto stranu na ministerských postech Nečasovy vlády platforma Karolíny Peake, která vytvořila stranu LIDEM. Vláda v novém složení požádala o důvěru 27. dubna 2012. Ke vzniku nové vlády podle uznávané politologické definice [viz Müller-Rommel, Fettelschoss, Harfst 2004] dojde, jestliže nastane proměna ve stranickém složení, změna na postu předsedy, popř. se uskuteční parlamentní volby. Přestože v českém mediálním prostoru obvykle hovoříme pouze o Nečasově vládě, zmíněná stranická obměna je v tomto textu považována za situaci definující ukončení tzv. první Nečasovy vlády a začátek tzv. druhé Nečasovy vlády.

tuto vazbu uvědomují a jednou z jejich ambicí je i interpretace výsledků spojená s posuzováním kvality demokracie ve zkoumané zemi.

Tzv. závazkový přístup (*pledge approach*) je jedním ze dvou hlavních přístupů² k výzkumu naplňování stranického mandátu. Mandát ztotožňuje s konkrétními volebními sliby stran. Volební program je pojímán jako seznam slibů předložených voličům, ostatní funkce a vlastnosti programů jsou opomíjeny. K naplnění mandátu dojde, jestliže strana své sliby dokáže prosadit v realitě. Čím více slibů strana prosadí, tím lépe svůj mandát naplňuje. Takto zúžený pohled na funkce programů i povolebního chování stran je zdrojem kritiky přístupu. Jak výstižně shrnuje Louwerse [2011: 24–27]: protože jednotkou analýzy je slib v programu, neumí výzkumníci hodnotit situace, kdy strany z různých důvodů zavádějí politiky, které jejich volební programy neobsahovaly. K tomu samozřejmě dochází, ať už vlivem vnějších faktorů, či nápadů vzešlých z ministerstev. Akce mimo mandát strategicky připouštějí i strany, které v programech chtějí působit atraktivně. Strana, která v programu slibuje populární politiky (např. podporu obnovitelných zdrojů), které pak sice skutečně naplňuje, ale zároveň uskutečňuje rozhodnutí zcela proti svým programovým závazkům (např. stavbou uhelných elektráren), by v rámci tohoto přístupu byla paradoxně vnímaná jako naplňující mandát. Přestože naplňování slibů je třeba chápat jako důležitou část stranického mandátu, do mandátu patří i další akce, které vycházejí z obecnějšího sdělení programů. Závazkový přístup na ně není zaměřen, proto o naplňování mandátu neříká tolik, kolik by se na první pohled mohlo zdát.

Druhým typem kritiky je empirická nejistota o předpokladech modelu, které závazkový přístup přebírá. Jak upozorňují nezávisle na sobě Louwerse [2011] i Roberts [2010], model předpokládá naplnění několika rysů chování voličů a stran: strany musí předkládat voličům jasné a soutěživé programy, na jejichž základě se voliči rozhodují, a strany musí usilovat o naplnění mandátu [Louwerse 2011: 18]. I v etablovaných demokraciích však můžeme předpoklad o naplnění každé z charakteristik chování voličů i stran napadnout. Předpoklad o inherentní ochotě stran plnit sliby nabourává historický vývoj stran – model stranického mandátu byl konstruován na základě vize masové strany. Nové typy stran se slabou členskou základnou, jejichž motivace není spojena s naplňováním programu, ale s individuálními cíli lídrů, tuto vizi popírají. Největší výzvou modelu jsou kartelové strany a strany typu firma [viz Katz, Mair 1995; Hopkin, Paolucci 1999; Krouwel 2012], které dokážou úspěšně využívat metod moderní politické reklamy a otázka trestu za nenaplňování programu pro ně není stěžejní [Louwerse 2011]. Přesvědčení o politické informovanosti voličů bývá také úspěšně napadáno, Andersen, Tilley a Heath [2005] sice ukazují, že informovanost voličů o slí-

² Tzv. palčivostní přístup (*saliency approach*) spojuje mandát s důležitostí témat v programu. Naplňování mandátu sleduje na vládním utrácení v jednotlivých policy oblastech (k naplnění stranického mandátu dojde, jestliže míra utrácení v jednotlivých oblastech odpovídá důležitosti, kterou strana těmto tématům přisoudila) [Klingemann, Hofferbert, Budge 1994; Louwerse 2011].

bených politikách stran narůstá v době voleb, podle Adamse, Ezrowa a Somer-Topcu [2011] však voliči nereagují na posuny stran v policy oblasti a volí podle svých percepce stranických pozic. I když rozhovory s představiteli stran ukazují, že (alespoň některé) strany věří, že jejich voliči programy čtou [Adams, Ezrow, Somer-Topcu 2011], dokonce i autoři věnující se výzkumu naplňování stranického mandátu tento předpoklad zpochybňují [např. Ferguson 2012; Louwerse 2011]. Schopnost voličů sledovat naplňování slibů a adekvátně politiky potrestat je také zpochybnitelná. Elin Naurin [2009] i další výzkumníci [Ferguson 2012; Zubek, Klüver 2013] upozorňují, že i relativně vysoké míry naplnění slibů se neprojevují v obecném povědomí voličů. Thomson [2011] tuto intuici potvrzuje, když ukazuje, že voličovo hodnocení naplnění slibu ovlivňují subjektivní faktory, jako je stranická identifikace či nedůvěra v politické strany. Dodává však, že nejvýznamnějším faktorem hodnocení naplnění slibu je skutečný výkon vlády.

Studium naplňování slibů u jednobarevných vlád, probíhající od šedesátých let 20. století (USA – Pomper [1968], Pomper, Lederman [1980]; Velká Británie – Royed [1996], Bara [2005]; Řecko – Kalogeropoulou [1989]), bylo na přelomu tisíciletí doplněno zaměřením na sliby stran koaličních vlád (Nizozemsko, Irsko, Nový Zéland či Rakousko – Thomson [2001], Mansergh [2004], Mansergh, Thomson [2007], Costello, Thomson [2008], McCluskey [2008], Schermann, Ennser-Jedenastik [2012]). Nejnovější výzkumy rozšiřují zájem i na specifické typy vlád (velké koalice v Německu – Ferguson [2012]; menšinové vlády ve Španělsku – Artés [2011], Artés, Bustos [2008]). Výjimkou nejsou pokusy o komparace, zejména západoevropských demokracií. Komparace zahrnují země s jednobarevnými i koaličními vládami (Moury [2013] srovnávala naplňování slibů celých vlád v Německu, Itálii, Nizozemskou a Belgii; skupina výzkumníků kolem Roberta Thomsona (Comparative Party Pledge Group) vytvořila prozatím nejširší dataset slibů stran v USA, Velké Británii, Švédsku, Portugalsku, Španělsku, Německu, Bulharsku, Nizozemsku, Irsku a Itálii – Thomson et al. [2012]). Výzkum se však rozšiřuje i areálově, studie dnes pokrývají země postkomunistické Evropy (Česká republika – Roberts [nedatováno], Škvvrňák [2015]; Bulharsko – Kostadinova [2013]; Polsko – Zubek, Klüver [2013]; Maďarsko – Dobos, Guylai [2015], Szűcz, Pál [2012]) a Turecko [Toros 2015]. I když texty nebyly zpracovány na základě striktně stejné metodologie a míra naplnění slibů se napříč zeměmi lišila,³ výsledky umožňovaly interpretaci odpovídající předpokladům modelu stranického mandátu.

Faktory, které schopnost stran naplnit mandát systematicky ovlivňují, se týkají vlastností slibů a stran či vyjednávací situace. Nutnost koaličních partnerů vzdát se prosazení některých slibů, které by v koalici mohly vyvolat konflikt, vysvětluje nižší míry prosazení u stran koaličních vlád oproti vládám jednobarevným.

³ Nejvyšší míry naplnění slibů dosahují vlády ve dvoustranických systémech (84 % ve Velké Británii 1974–1997), koaliční vlády dosahují nižší míry naplnění (nejnižší 52 % v Irsku 1977–2007 [Ferguson 2012: 64]). Naurin [2014] upozorňuje na odlišnou operacionalizaci, která mohla ovlivnit přístup výzkumníků v každé části procesu výzkumu. Procentuální míry je tak třeba brát s rezervou.

ným [Thomson 2001; Thomson et al. 2012]. Vyšší pravděpodobnost naplnění byla zjištěna u slibů premiérské strany, při zanesení slibu do koaliční smlouvy nebo pokud slib spadl do kompetence ministerstva, které bylo slibující straně přiděleno [Thomson 2001; Schermann, Ennser-Jedenastik 2012]. Pravděpodobnost prosazení dále zvyšuje důležitost slibu pro stranu, konsensuální charakter slibu pro koaliční partnery, obsah odkazující k udržení statusu quo [Thomson 2001; Costello, Thomson 2008; Mansergh, Thomson 2007; Royed 1996; Thomson et al. 2012], malá vzdálenost stran v konkrétní obsahové dimenzi či většinová podpora slibu v parlamentu [Schermann, Ennser-Jedenastik 2012: 6]. Zkoumán bývá i vliv vnějších podmínek, který ukázal, že ekonomická prosperita země zvyšuje šanci na naplnění slibu.⁴ Protože výzkumy obvykle nebyly prováděny v zemích s nestabilním vládnutím, upozornění na negativní vliv předčasného ukončení vlády přichází poměrně pozdě [Schermann, Ennser-Jedenastik 2013a], není však vůbec překvapivé.

Rakouští výzkumníci Schermann a Ennser-Jedenastik [2013b] na případu Schüsselovy druhé vlády (2003–2007) ukázali, že k největší frekvenci naplnění slibů došlo na začátku vládnutí (v prvních dvou letech, poté míra naplnění výrazně poklesla). Podle autorů se s postupem času objevuje velké množství externích faktorů a urgentních záležitostí, které musí vláda řešit. Tyto akce však skrze seznam slibů deklarovaných před volbami není možné zachytit. S časem ve vládě také lídři stran (často zároveň ministři) musí řešit vnitrokoaliční a vnitrostranické problémy, které odvádějí jejich pozornost od práce na slibech. Pomocí analýzy hazardu autoři ukázali, že šanci na dřívější naplnění zvyšují proměnné, které ovlivňují už šanci na samotné naplnění slibu (konsenzuálnost, prosazení do koaliční smlouvy, důležitost slibu, korespondující portfolio). Také Zubeck a Klüver [2013] na legislativních slibech Tuskovy první vlády v Polsku ukázali, že důležitější a méně kontroverzní legislativní sliby mají vyšší šanci na dřívější naplnění. Důraz na dynamiku naplňování slibů je třeba udržet zejména při promýšlení možností, které strany mají v situaci nestabilního českého vládnutí.

Fungování modelu stranického mandátu v postkomunistické Evropě a České republice

Zájem o výzkum stranického mandátu v postkomunistické Evropě v poslední době narůstá. Empiricky zaměřené texty [Roberts 2008; Kostadinova 2013; Škvrňák 2015] shodně upozorňují na mírně odlišné fungování stranického mandátu ve srovnání se západní Evropou. V Bulharsku v letech 1997–2005 dokázaly vládní

⁴ I když ne všechny sliby stran jsou spojeny se zvyšováním výdajů, důležité sliby jsou obvykle navázány na oblasti ovlivňující fiskální politiku státu. V době ekonomického růstu jsou vládní výdaje pod menším tlakem, což umožňuje naplňování populárních slibů spojených s vyššími výdaji (politiky sociálního státu) i prosazování politik snižujících vládní příjmy (snížení daní) [Thomson et al. 2012].

strany naplnit kolem 60 % slibů [Kostadinova 2013]. V České republice bylo naplňování stranického mandátu v rámci závazkového přístupu dosud zkoumáno dvakrát, v obou případech pro všechny parlamentní strany za celé volební období. Identifikována byla mírně nižší schopnost stran naplňovat sliby. Podle Robertse, který zkoumal tři volební období (volby 1992, 1998, 2002), byla míra naplnění u všech parlamentních stran zhruba třetinová, vládní strany však dokázaly prosadit více (45 %). Jednotlivé strany byly schopny naplnit mezi 25 % a 65 % slibů (nejvyšší úspěšnost všech stran byla 46 % v roce 1992, později byly nižší míry kolem 30 %). Některé opoziční strany (s výjimkou KSČM) však dosahovaly lepších výsledků (ODS v období 2002–2006 prosadila 44 % slibů). Škvrňák [2015] se zaměřil na parlamentní strany vzešlé z voleb v roce 2010, u vládních stran identifikoval průměrně 40% naplnění slibů. Zmiňované texty poukazovaly na poměrně překvapivou skutečnost, že některé opoziční strany dosahovaly podobných úspěchů v míře naplnění svých závazků jako vládní strany (v roce 2010 identifikoval Škvrňák dokonce shodnou úspěšnost pro ODS a ČSSD), což zcela popírá principy modelu stranického mandátu. Co může způsobovat tyto rozdíly?

Stranické systémy postkomunistické Evropy k empirickému zpochybnění základních podmínek stranického mandátu přidávají vlastní argumenty. Strany v postkomunistických zemích vznikaly obvykle na zelené louce a mají slabou členskou základnu, což může posilovat zacílení strany na dosahování soukromých cílů jejich elit. Postkomunistické země dávají prostor stranám nového typu [Enyedi 2006: 235]. Některé prvky kartelizace byly diskutovány především v souvislosti s ČSSD a ODS [Polášek 2012; Jarmara 2002], mezi strany typu firma bývají zařazovány Věci veřejné (VV) a ANO [Hloušek 2012; Kopeček, Svačinová 2015]. Přítomnost těchto stran ve vládních koalicích mohla snížit ochotu naplňovat sliby i celkovou míru jejich naplnění.

Ve srovnání s etablovanými demokraciemi mohou voliči v postkomunistických zemích počítovat dokonce větší pobídky svou volbou trestat. Roberts [2008: 542] touto argumentací vysvětluje své zjištění o tzv. hyperodpovědnosti, nadměrném trestání vládních stran v postkomunistické Evropě. Hyperodpovědnost však nevede k důslednějšímu naplňování preferencí voličů. Pokud jsou nároky voliče moc vysoké, ztratí strany ochotu na ně reagovat. V zemích s hyperodpovědností je pro vládní strany příliš obtížné vyhrát příští volby. To vede k univerzální motivaci politiků snažit se po dobu v úřadě o dosažení co nejvyšších soukromých zisků [Roberts 2008: 545]. Strany v postkomunistické Evropě tedy mohou být vystaveny silnějším pobídkám nenaplňovat mandát kvůli svému vnitřnímu zacílení a kvůli demotivujícím voličům. Dosavadní poznatky o nižších mírách naplnění slibů a ne-rozdílu mezi vládními a opozičními stranami mohou být důsledkem fungování postkomunistických společností.

Postkomunistické země více než západoevropské čelí snazšímu rozpadu vlád [např. Tzelgov 2011]. Česká republika je typickým příkladem, průměrná životnost vlád je zhruba dva roky a strany dosud nedokázaly najít řešení, které by vedlo ke stabilnějším koalicím [Hloušek, Kopeček 2012]. Institucionální změny

cílící na tento problém (např. konstruktivní vótum nedůvěry⁵) prozatím nebyly zavedeny. Volební programy české strany formulují na čtyři roky. Ze tří vlád zkoumaných v tomto textu však dvě ukončily svou činnost předčasně. Topolánková druhá vláda mohla naplňovat své sliby dva a půl roku, Nečasova první vláda necelé dva roky. Výzkumy o dynamice legislativního procesu sice ukazují, že nejvyšší aktivita zákonodárců v přijímání legislativy panuje na začátku funkčního období, přesto krátká životnost musela strany ovlivnit – i kdyby své sliby plnit chtěly, měly na tuto činnost omezenou dobu. Její zkrácení přitom na začátku vládnutí mohly, ale nemusely očekávat.

Výzkum stranického mandátu rozděluje proměnné ovlivňující naplňování slibu na neinstitucionální a institucionální. K neinstitucionálním faktorům patří vlastnosti jednotlivých slibů dané jejich formulací nebo shodností s ostatními stranami [Schermann, Ennser-Jedenastik 2013a]. Institucionální faktory naopak souvisejí se zdroji, které strany mohou využít při prosazování slibů. Hypotézy předkládané v této kapitole usilují o zachycení obou skupin faktorů. Předchozí poznámky o speciálnosti postkomunistického prostoru vedou sice k očekávání o nižší míře naplnění slibů u českých vládních stran, nevedou však k očekávání o odlišném vlivu nezávisle proměnných.

Institucionální faktory definují individuální vlastnosti slibů dané jejich formulací nebo obsahem. Sliby bývají formulovány buď jako závazek zavedení nové politiky, nebo jako závazek zachování dosavadního stavu (*statusu quo*). Strategie stran v předkládání slibů o *statusu quo* se mohou lišit. Zvláště u stran obhajujících vládní post je logický větší podíl slibů o zachování politik, na nichž se samy podílely. I opoziční strany však závazek zachování nějaké politiky do programu zařazují. Udržení *statusu quo* je teoreticky snazší než prosazení změny, protože nevyžaduje akci, na rozdíl od slibu změny. Podle Thomsona [1999: 54–55] dřívější rozhodnutí vlády zakotvuje schválený stav v byrokratických strukturách, které mají tendenci podporovat jeho setrvačnost, obtížně měnitelnou volenými zástupci. Z hlediska teorie veto hráčů je v koaličním vyjednávání každá strana veto hráčem, který může efektivně bránit změně. Pokud tedy koaliční strana podporuje zachování určitého stavu, je pravděpodobnější, že její závazek bude naplněn, i když ostatní strany jej chtějí změnit [Schermann, Ennser-Jedenastik 2012]. Efekt slibu *statusu quo* bývá obvykle velice silný, očekávání o jeho vlivu potvrzují všechny texty, které hypotézu zavádějí [Costello, Thomson 2008; Mansergh, Thomson 2007; Royed 1996; Thomson et al. 2012; Schermann, Ennser-Jedenastik 2012; Schermann, Ennser-Jedenastik 2013a].

H1: Slib odkazující k zachování statusu quo má větší šanci na naplnění.

⁵ Konstruktivní vótum nedůvěry je ústavní pravidlo, podle něhož pro vyslovení nedůvěry vládě musí parlamentní komora současně schválit nového premiéra [Brunclík 2013].

Strany jsou svými sliby málokdy v otevřeném konfliktu [Thomson et al. 2012: 8]. Často ale více stran slibuje voličům podobnou akci či výsledek. Intuice, že slib, který má širší podporu, bude snáze naplněn, byla prezentována např. Thomsonem [2001: 177]. Thomson zároveň předpokládá, že nejvyšší vliv na prosazení má konsenzus o slibu mezi vládními stranami. Přestože model stranického mandátu chápe naplnění slibu jako zisk slibující strany, zisky nejsou nutně rozdělovány podle logiky nulového součtu. Slib, s nímž pojí zisk všechny koaliční strany, je pro všechny partnery hodnotnější. Konsenzuální sliby vládních partnerů by tedy měly mít větší šanci na prosazení. Schermann a Ennser-Jedenastik [2013b] ukázali, že konsenzuální sliby (v tomto případě všech parlamentních stran) mají vyšší šanci na dřívější naplnění.

H2: Konsenzuálnost slibu (s alespoň jednou vládní stranou) zvyšuje jeho šanci na naplnění.

Mezi institucionální faktory patří ve vícestranických systémech zisk korespondujícího ministerstva. Rozdělení ministerstev je důležitým mechanismem koaličního vládnutí. Strany chtějí před vstupem do koalice záruku naplnění alespoň některých slibů, a takovou zárukou je právě vyjednání ministerského postu [Mansergh, Thomson 2007]. Strany obvykle usilují o posty, které jsou důležité obecně – post premiéra či ministra financí. Některé strany ale usilují o posty, které jsou spojené s důležitostí jejich programu a očekávají jeho snazší prosazení při zisku ministerstva (post ministra sociálních věcí pro sociálně demokratickou stranu, post ministra zemědělství pro agrární stranu atd. [Bäck, Debus, Dumont 2011]). Ministerstvo se stává důležitým zdrojem strany. Podle Lavera a Shepslea [1996] je ministr nejmocnějším mužem na ministerstvu. Má právo navrhnout zákony a „diktovat“ politiku ministerstva. Oproti politikům jiných stran disponuje informačním benefitem, který dokáže proměnit v posun politiky ministerstva směrem k vlastní straně. Předpoklad o snazším naplnění slibu v případě získání ministerstva potvrzují např. Costello, Thomson [2008], Mansergh, Thomson [2007], Thomson et al. [2012] či Schermann, Ennser-Jedenastik [2012]. Schermann a Ennser-Jedenastik [2013b] upozorňují na dřívější naplnění slibů strany, která získala ministerské portfolio v dané oblasti.

H3: Slib má vyšší šanci na naplnění, získá-li slibující strana korespondující ministerstvo.

Strany v koalicích obvykle zpracovávají koaliční smlouvu, jejíž značná část je věnována dohodě o budoucích politikách vlády. Koaliční smlouva je nástrojem, jímž mohou koaliční partneři omezit „diktátorství“ ministra. Čím precizněji koaliční smlouva definuje ministrové akce, tím lépe je redukována jeho nezávislost [Moury 2013: 10–12]. Ministři pak musí prosazovat i sliby, které nebyly v programech jejich stran. Porušení dohody je možné, nese však možnost odplaty, tj. nepro-

sazení slibu důležitého pro stranu na jiném ministerstvu [Mansergh, Thomson 2007]. Koaliční smlouva je v závazkovém přístupu redukována na seznam politik, které vláda jako celek slibuje provést. Předpokládá se, že sliby, které byly přijaty do koaliční smlouvy, budou prosazeny spíše než sliby, které strany do koaliční smlouvy nebyly schopny prosadit. Tento předpoklad výzkumy zřetelně potvrzují [Mansergh, Thomson 2007; Thomson 2001; Kostadinova 2013]. Schermann a Ennser-Jedenastik [2013a] dokonce vztah mezi výskytem slibu v koaliční smlouvě a jeho naplněním interpretují tak silně, že prosazení slibu do koaliční smlouvy chápou jako ekvivalent jeho reálného naplnění.

H4: Prosazení slibu do koaliční smlouvy zvyšuje šanci na jeho naplnění.

Nejvýznamnější pozicí ve vládě je post premiéra. Premiérství obvykle připadne největší vládní straně. Velikost předpokládá i větší moc nad koaličními partnery. Premiérská strana obvykle získá největší podíl vládních postů a není důvod předpokládat, že by se její moc nepřenesla do policy oblasti [Warwick 2011]. Premiér v moderních demokraciích sice nemá právo veta, jeho rolí je ale koordinace rozhodování a zhodnocení vládních priorit. Premiérská strana tedy má možnost své výhody využít i v prosazování politik, které sama preferuje [Thomson et al. 2012].

H5: Slib premiérské strany má vyšší šanci na naplnění.

Data a metodika jejich analýzy

Na rozdíl od předchozích textů článek omezuje analýzu naplnění slibů vládních stran na období prvních povolebních koaličních vlád. Proto, aby bylo možné spojit naplnění slibu s konkrétní vládou, byl vytvořen speciální dataset testovatelných socioekonomických legislativních slibů. Kapitola o datech přináší podrobný popis a zdůvodnění utváření datasetu slibů a práce s nimi.

Výběr dokumentů

Pro empirické testování naplnění slibů byl vytvořen dataset slibů stran účastnících se vlád vzniklých mezi lety 2006 a 2015. V tomto období proběhly v České republice troje volby, ale vystřídal se celkem sedm vlád. Výzkum je omezen na programy stran koaličních vlád, které vznikly nejdříve po volbách (druhé Topolánkovy, první Nečasovy a Sobotkovy vlády). Důvody k tomuto kroku jsou praktické: v povolebním vyjednávání je volební program důležitým zdrojem vyjednávání a koaliční smlouva je vyjádřením dohody o těchto prioritách mezi koaličními stranami. Jestliže se však vytváří vláda po pádu vlády předchozí, není už tak jisté, jestli noví koaliční partneři budou trvat na závazcích ze svých před-

volebních programů. U nových vlád ve sledovaném období navíc ani nevznikly nové koaliční smlouvy, které by vyjadřovaly jejich programové priority. V případě rozpadu Věcí veřejných a jejich vládního nahrazení nástupnickou formací LIDEM je otázkou, jaký program nově vzniklá strana vlastně zastávala a jak vytipovat sliby, které chtěla v nové vládě naplňovat. Zdrojem primárních dat byly volební programy vládních stran dostupné na jejich webech. Celkem bylo analyzováno devět programů, tři programy za každou vládu. V případě, že strana pro konkrétní volby vyprodukovala více programových dokumentů, byla vybrána nejpodrobnější verze programu. Pro druhou Topolánkovu vládu byly k analýze vybrány programy ODS (*Společně pro život*), KDU-ČSL (*Klidná síla*) a SZ (*Kvalita života*). Pro první Nečasovu vládu byly zkoumány programy ODS (*Řešení, která pomáhají*), TOP 09 (*Volební program TOP 09 pro volby do Poslanecké sněmovny 2010*) a VV (*Věci veřejné, volební program 2010*). Pro Sobotkovu vládu byly zahrnuty programy ČSSD (*Prosadíme dobře fungující stát*), ANO (*Resortní program*) a KDU-ČSL (*Dáme zemi do pořádku*).

Jednotka analýzy a její definice

Závazkový přístup definuje jako jednotku analýzy slib strany ve volebním programu. Pro identifikaci slibu byla využita definice Terry Royed [1996: 79; shodně s Naurin 2009; Artés 2011; Artés, Bustos 2008; Schemann, Ennser-Jedenastik 2012, Costello, Thomson, 2008], která definuje slib jako „závazek provést nějakou akci nebo vyprodukovat výsledek, pokud může být provedeno objektivní zhodnocení, zda akce byla či nebyla provedena, nebo zda výsledek byl či nebyl vyprodukován“. Tato obecně přijímaná definice však neumožňuje jednoduše označit za slib přirozenou větu, část věty či odstavec textu. Slib může být strukturován do gramatické věty, je ale také možné, že jedna věta v sobě ukrývá více slibů a naopak, že u více následujících vět identifikujeme jeden slib.

Potenciální slib

Při popisu metody identifikace slibů Royed nejprve definuje „potenciální slib“, větu obsahující (1) frázi indikující úroveň závazku („budeme“, „podpoříme“, „budeme usilovat o“ atd.) a (2) akci nebo politiku, kterou závazek označuje [Royed 1996: 79]. Tuto pracovní definici jsem doplnila o poznatky z korespondence s Laurenzem Ennser-Jedenastikem, který společně s výzkumným týmem Rakouské volební studie definici slibu precizoval [např. Schermann, Ennser-Jedenastik 2012]. Autoři dělí všechny gramatické věty na nejmenší „jádrové věty“, složené ze subjektu („my“, „strana“), fráze podstatného jména (subjekt slibu; podstatné jméno, případně přídavná jména nebo vedlejší věty popisující objekt slibu, tj. výsledek nebo policy akci) a slovesné fráze (slovesa spojujícího objekt a subjekt). Nejmenší jádrovou větou obsahující slib tak může být např. věta „(My)

snížíme daně.“⁶ Tato definice byla pro účely výzkumu zkonkrétněna – jádrovou větu definující slib může doplňovat také přítomnost adresáta slibu⁷ a oblasti plnění slibu. Pokud je tedy v gramatické větě přítomno více adresátů/oblastí výkonu slibu, je nutné větu kódovat jako více slibů.⁸ Zároveň byl v kódování zachován požadavek, aby propojené sliby (tzn. skupina slibů, které jsou formulovány tak, že naplnění jednoho není možné provést bez naplnění jiného/jiných) byly identifikovány jako jeden slib. K provázaným slibům patřily sliby důchodové reformy s popisem na sebe navazujících kroků či sliby zavedení standardů a nadstandardů ve zdravotnictví spojené se zavedením nového pojištění pro nadstandardní výkony.⁹ Identifikace slibů v programech byla provedena autorkou výzkumu. Pro identifikaci slibů byly sepsány podrobné instrukce, které obsahují také řešení možných systematických problémů.¹⁰

Testovatelný slib

Dataset potenciálních slibů byl dále redukován. Výzkum totiž vyžaduje tzv. testovatelné sliby. Testovatelný slib musí být specifikován dostatečně detailně, naplnění/nenaplnění slibu má být rozpoznáno na konci funkčního období vlády. Samotný slib by měl výzkumníkovi říci, jakou evidenci bude potřebovat k posouzení, zda byl naplněn [např. Thomson 2001; Costello, Thomson 2008]. Slib je testovatelný, pokud výzkumníkovi poskytuje objektivní kritéria k posouzení, nejlépe měřitelná, netestovatelný je, pokud výzkumník musí k posouzení přidávat vlastní hodnotová kritéria a pokud z formulace slibu vyplývá více než jedna možná podoba naplnění.

⁶ Vzhledem k časté praxi českých stran formulovat sliby s nevyjádřeným subjektem či bez slovesa, byly jako jádrové věty-sliby chápány i struktury ve formě „snížení daní“.

⁷ V gramatické větě „snížíme daně živnostníkům i zaměstnancům“ by byly identifikovány dva sliby: „(my) snížíme daně živnostníkům“ a „(my) snížíme daně zaměstnancům“.

⁸ Zcela hypotetická věta „(my) snížíme daně živnostníkům a zaměstnancům v Moravskoslezském a Karlovarském kraji“ by tudíž byla kódována jako čtyři sliby.

⁹ Jestliže strana slibovala prosazení nového zákona, byl případný popis obsahu slibu, i když šlo o více složek, kódován jako jeden slib (vznik zákona, který by naplňoval jen jednu charakteristiku, by byl částečným naplněním slibu). Slibuje-li naopak strana změny zákona, je popis každé změny chápán jako samostatný slib, protože je představitelné, že jednotlivé změny budou prosazovány postupně nebo budou prosazeny jen některé změny.

¹⁰ Testování reliability identifikace slibů bylo provedeno na třech stranách programu ODS z roku 2010 s pomocí jednoho kodéra. Shoda v identifikaci slibů mezi autorkou a kodérem byla 78 % (zatímco autorka identifikovala 58 slibů, kodér identifikoval 65 slibů, shodně bylo identifikováno 44 slibů). Protože tato hodnota je jen mírně nižší než obvykle přijímaná 80% hranice shody, byla identifikace slibů v programech chápána jako přijatelně reliabilní. Při konkrétnějším pohledu na výsledky bylo patrné, že neshody nevznikaly v přehlednutí slibu v rámci textu, ale v rozdělení gramatických vět do jádrových vět v případech obtížnějších větných konstrukcí obsahujících závorky s výčtem více subjektů slibu nebo u vzájemně provázaných slibů.

Také pro kódování testovatelnosti byly vytvořeny podrobné instrukce. Mezi příklady testovatelného slibu patří vznik zákona, provedení auditu ve vymezené oblasti; zvýšení/snížení (např. dovozu/vývozu energie, příjmů rezortu); stanovení povinnosti atd. Testovatelný slib by měl být doplněn numerickým upřesněním (např. „snížíme daň z příjmu právnických osob o 3 %“), není to však nutné, pokud jinak dostatečně specifikuje podobu akce/výsledku a umožňuje srovnání s původním stavem. Instrukce obsahují také příklady formulací, které způsobily nutnost chápat slib jako vágní. Takovému pravidlu podléhaly vágní slovesné fráze (zjednodušíme, usnadníme, zpřesníme, budeme motivovat, změníme, posílíme; popř. přehledný, lepší, odpovědný atd.) či nutnost doplnění vlastních hodnotových interpretací kodéra (slib spravedlnosti, racionálního řešení, finanční dostupnosti atd.). Jako striktně netestovatelné byly chápány sliby o vzdálené budoucnosti a podmínkové sliby. Slib zákona byl chápán jako testovatelný, jestliže bylo možné určit jeho vznik (vznik kvalitního, lepšího, spravedlivého zákona byl chápán jako testovatelný). Pokud však slib nového zákona byl doplněn popisem obsahu, byla testovatelnost slibu hodnocena podle obsahu. Např. u slibu „prosadíme moderní zákon o památkové péči posilující vliv odborníků na rozhodování“ (KDU-ČSL 2013) není posílení vlivu odborníků testovatelné, tudíž celý slib je považován za netestovatelný.¹¹

Socioekonomický slib

Volební programy jsou někdy velmi rozsáhlé (což je i případ českých stran, průměrný program zkoumaný v tomto textu má kolem 15 000 slov) a je vhodné přikročit k omezení analyzovaných dokumentů. Artés [2011], Artés, Bustos [2008] a Costello, Thomson [2008] omezili zkoumaný materiál na tzv. socioekonomické sliby. Protože česká stranická politika se utvářela na socio-ekonomické linii [Chytilík, Eibl 2011; Benoit, Laver 2006], je tato strategie vhodná i pro tento výzkum. Závazky spojené s ekonomickými a sociálními tématy tradičně patří mezi nejvýraznější témata předvolebních vystoupení i politických programů [např. Eibl 2010].

¹¹ Kódování bylo provedeno autorkou výzkumu, testování reliability bylo provedeno kodérem na vzorku 270 náhodně vybraných slibů. Percentuální shoda v určení slibů byla 85 %, což je hodnota obvykle chápáná jako definující vysoce reliabilní testování [např. Ferguson 2012; Thomson 2001; Artés 2011]. Krippendorffova alfa je nejprogresivnější indikátor mezikodérské reliability kódování [Krippendorff 2004]. Krippendorffova alfa pro nominální data dosahovala hodnoty 0,62. Hodnoty vyšší než 0,8 definují vysoce reliabilní kódování, naopak hodnoty nižší než 0,667 by měly být chápány jako nedostatečně reliabilní. Nízká hodnota Krippendorffovy alfy pro kódování (při vysoké procentuální shodě v kódování) však může být způsobena nízkým výskytem jedné hodnoty proměnné ve vzorku; to je i tento případ, protože hodnota 1 se v datech vyskytovala jen ve 28 % případech. Vzhledem k nemožnosti zvýšení četnosti v kategorii byla jako rozhodující pro hodnocení reliability chápána procentuální shoda.

Socioekonomické sliby byly v těchto textech definovány příslušností k některé z těchto kategorií: ekonomická politika obecně, fiskální politika, obchod, doprava, pracovní trh a sociální věci, zemědělství, turismus, energetika, průmysl, finanční trh, telekomunikace, média a bydlení [Artés 2011: 6; Artés, Bustos 2008: 310]. Podrobnější informace k metodě však chybí, není jasné, které sliby do konkrétních kategorií patří a které už ne. Proto bylo využito upravené kódovací schéma policy oblastí Rakouské volební studie (Austrian National Election Study, AUTNES) [Dolezal et al. 2015]. Schéma umožňuje přiřadit každý slib k jednomu z více než 900 témat, která vytvářejí speciální subkategorie (těch je zhruba 100). Subkategorie tvoří 13 policy kategorií (Ekonomika, Sociální stát, Rozpočet, Vzdělávání a kultura, Bezpečnost, Obrana, Zahraniční politika, Evropa, Infrastruktura, Společnost, Ochrana životního prostředí, Reforma institucí, Imigrace). Témata v jednotlivých kategoriích zahrnovala velké množství témat v českých předvolebních programech i jejich rozdělení v „resortních“ kapitolách programů. Schéma bylo pro účely aplikace na český případ upraveno.¹² Každý slib byl přiřazen k jedné ze třinácti kategorií. Témata a subkategorie schématu sloužily ke snadnějšímu rozhodování o tom, kam slib přiřadit.¹³ Jako socioekonomické sliby byly následně vybrány sliby z kategorií: Ekonomika, Sociální stát, Rozpočet, Vzdělávání a kultura, Infrastruktura, Společnost, Imigrace. Tyto kategorie zahrnuly všechny vážně definované socioekonomické kategorie představených výzkumů a navíc vytvářejí přesnou představu o svém obsahu.

Legislativní slib

Vzhledem k předčasné demisi dvou zkoumaných vlád (a neukončenému působení třetí zkoumané vlády) je obtížné hodnotit naplnění slibů o výsledku (např. slib „zvýšením podílu obnovitelných zdrojů energie ze zemědělství na celkové spotřebě energie v ČR zvýšíme energetickou soběstačnost venkova“ – KDU

¹² Nejdůležitější změny: subkategorie témat spojených se sportem byla přearžována z původní kategorie Společnost do Vzdělávání a kultury, protože sport je v programech obvykle spojován se školskou politikou. Téma Veřejné/sociální bydlení je v původním schématu řazeno do kategorie Ekonomika, v kontextu českých stran však je vždy spojeno s étosem pomoci lidem v nouzi, a proto bylo toto téma přesunuto do kategorie Sociální stát. Z původního schématu byla odstraněna specifická rakouská témata, schéma bylo naopak doplněno o některá česká témata. Témata spojená se vztahem k bývalému režimu (např. slib založení Ústavu pro studium totalitních režimů) byla po rakouském vzoru zařazena do kategorie Společnost. Sliby vztahující se k privatizaci státních podniků byly řazeny do kategorie Ekonomika. Typické sliby spojené s řešením problémů korupce (anonymní akcie, transparentnost veřejných zakázek, služební zákon) byly přiřazeny do kategorie Reforma institucí.

¹³ Testování reliability kódování bylo provedeno u souboru 270 náhodně vybraných slibů. Procentuální shoda v zařazení slibů do jednotlivých kategorií byla 81 %, Krippendorffova alfa pro nominální data 0,79 umožňuje chápat kódování jako uspokojivě reliabilní.

2006). Makroekonomické výsledky, jejichž změnu strany obvykle slibovaly, jsou často dostupné až v dokumentech vzniklých na konci roku (pokud jsou dostupné). Nereflektují tudíž jen práci zkoumané vlády. Je možné, že na výsledku měly podíl strany, které se v úřadu objevily později. Naopak u legislativních slibů je možné přesně dohledat, kdy byla zákonná úprava přijata, a přičíst ji tedy na vrub konkrétní vládě. Omezení jednotky analýzy však omezuje komparaci s výzkumy, které sledují naplnění všech slibů.

Legislativní sliby byly definovány jako sliby naplnitelné pomocí obecně závazných předpisů, na nichž se vládní strany podílí (zákonů, vyhlášek, nařízení vlády) a které jsou dohledatelné ve Sbírce zákonů s možností přesné identifikace data platnosti takového dokumentu. Jak takové sliby identifikovat? Jednoznačně sem patří sliby, které svou formulací slibují přijetí, změnu či zrušení zákona, vyhlášky či nařízení vlády (např. „Předložíme zákon o veřejných neziskových zdravotnických zařízeních“ – KDU-ČSL 2013). Dále sem byly zařazeny sliby napojené na zákon o rozpočtu (slibující zvýšení peněz do některého rezortu, např. „Zelení dnešní půlprocentní podíl kultury na rozpočtu nejméně zdvojnásobí na jedno procento“ – SZ 2006). Takových slibů je ovšem v programech stran poměrně málo. Strany častěji slibují výsledek, který lze interpretovat jako naplnitelný přijetím závazného předpisu („zrušení pohřebního“ z dílny TOP 09 předpokládá změnu zákona o státní sociální podpoře). K takovým slibům patří deklarace zavedení, změny či garance práva nebo nároku (např. vzniku státního dotačního programu, změny platových tarifů státních zaměstnanců), povinnosti (např. placení poplatků, změna v odvodech daní či pojistného), zákazy (např. zákaz transportu jatečných zvířat nad 300 km z dílny SZ v roce 2006), změny, zrušení či vytvoření nové státní instituce. Pracovně jako legislativní byly definovány sliby, které předpokládají zavedení, zachování či zrušení právně závazného pravidla pro konání nebo fungování státu, státních institucí, právnických osob a občanů. Z datasetu proto byly vyloučeny sliby odkazující k výsledku, který nepředpokládá vznik právně závazného dokumentu, ale předpokládá výkon např. státních zaměstnanců (revize, vznik metodiky, strategie; např. slib VV „Požadujeme provedení ekonomického auditu všech krajských nemocnic“, slib KDU-ČSL z roku 2006 „Dokončíme modernizaci 3. železničního koridoru“). Dále byly odstraněny sliby o práci nastartované nějakým zákonem, výsledku nevyplývajícího přímo ze zákona (např. slib SZ „Považujeme za žádoucí, aby se postupně měnil poměr mezi počtem zvířat chovaných intenzivním způsobem ve velkochovech a počtem zvířat chovaných na ekologických farmách, a to ve prospěch ekofarem“ nebo slib KDU-ČSL z roku 2006 „Naším cílem je snížení celkové daňové kvóty na úroveň 35 % HDP“). Mezi nelegislativní sliby byly zařazeny také sliby privatizace státních podniků, která nevyžaduje změnu zákona,¹⁴ odstraněny byly sliby odkazující k závislosti na jiném aktérovi (EU, krajských samosprávách).

¹⁴ Privatizace nemocnic a veřejnoprávních médií změnu zákona vyžaduje.

Proměnné

Závisle proměnná

Závisle proměnnou výzkumu je naplnění slibu. Kritériem k určení hodnoty závisle proměnné bylo definitivní ukončení legislativního procesu u konkrétní zákoně úpravy. Slib byl kódován jako zcela nebo částečně naplněný (hodnota 1), pokud byla v období vlády přijata legislativní norma, jejíž znění zcela nebo částečně odpovídalo závazku strany.¹⁵ Za datum určující přijetí normy bylo považováno datum počátku její platnosti (zákona, vyhlášky či nařízení), tedy ukončení celého legislativního procesu. Hodnotou 0 byl slib kódován, pokud neexistovala zákonná úprava, která by na něj reagovala, nebo její změna. U každého slibu byl výzkum naplnění zahájen internetovým vyhledáváním podle klíčových slov slibu. To vedlo ke zjištění názvu zákona či normy, která korespondovala se závazkem strany. U těchto norem bylo následně dohledáváno, jaké bylo jejich původní znění v konkrétním problému a zda v daném období prošly novelizací (či vznikly nové), která by odpovídala slibu. Pokud nebyla nalezena informace o akci odpovídající slibu, byl slib kódován hodnotou 0.¹⁶ Zdrojem informací o vzniklých normách a jejich obsahu byly především internetové stránky Poslanecké sněmovny (psp.cz) a internetová stránka Zákony pro lidi (zakonyprolidi.cz), která umožňuje dobrou orientaci v aktuálních zákonech a datech jejich novelizací.¹⁷ Pro sliby stran Topolánkovy druhé vlády bylo hodnoceno naplnění do jmenování Fischerovy vlády 9. května 2009. U Nečasovy první vlády bylo naplnění slibů hodnoceno do udělení důvěry druhé Nečasově vládě (27. dubna 2012). Vzhledem k zahrnutí Sobotkovy vlády bylo pro srovnatelnost kódováno i naplnění slibů všech vládních stran po 543 dnech vládnutí, tj. do 5. července 2008, do 4. února 2012, resp. do 15. srpna 2015.¹⁸

¹⁵ V případě, že strana slibuje přijetí „kvalitního zákona“, nebyla posuzována kvalita, ale přijetí jakkoli kvalitního zákona, pokud se zabýval zmiňovaným tématem.

¹⁶ U slibů o rozpočtu (např. slib zvýšení příjmů ministerstva kultury) byl slib chápán jako částečně naplněný v případě, že došlo k navýšení financí v rozpočtové kapitole, i když nedosahovalo slíbené hodnoty. Byl-li takový rozpočtový slib naplněn jednou v daném období, byl chápán jako naplněný pro celé následující období ve funkci. U tzv. provázaných slibů byl slib chápán jako naplněný, došlo-li k naplnění věci, na níž byly ostatní sliby závislé. U slibů nových norem s výčtem obsahu k hodnocení částečného naplnění posloužilo naplnění jedné věci z výčtu.

¹⁷ Pokud se nedařilo dohledat přímo zákon nebo jeho konkrétní změnu, byly jako zdroje informací využity i jiné alternativní zdroje (např. právnické výklady spojené s konkrétním datem, účetnické weby, informace vlády a ministerstev, Státní správy sociálního zabezpečení, obsahující aktualizace nejdůležitějších změn konkrétních ministerstev k začátku roku atd.).

¹⁸ Reliabilita hodnocení byla testována na vzorku 45 náhodně vybraných slibů všech vládních stran. Procentuální shoda pro hodnocení po celém funkčním období byla 83 %, pro období po 543 dnech ve vládě (pro Nečasovu a Topolánkovu vládu) byla procentuální sho-

Nezávisle proměnné¹⁹

Slib byl kódován jako *status quo*, jestliže obsahoval závazek udržení nebo zachování současného stavu (slovesa jako „zachováme“, „budeme pokračovat“ apod.). Sliby statusu quo byly kódovány hodnotou 1, zbylé sliby hodnotou 0.

Při dohledávání naplnění slibů jsem si však všimla, že některé sliby, i když byly formulovány jako slib o akci/výsledku, byly naplněny už předtím, než se vláda chopila moci. Tyto sliby byly přítomné zejména v programech stran Topolánkovy vlády a jejich přítomnost lze vysvětlit dlouhým procesem formulace volebních programů v předvolebním období a prací první Topolánkovy vlády. K naplnění slibů totiž často došlo akcí předchozí vlády (slib ODS z roku 2006 „[n]ájemce bude povinen oznámit pronajímateli jména osob, které s ním obývají pronajatý byt“ byl naplněn deregulačním zákonem z roku 2006; slib přijetí zákona o registrovaném partnerství u SZ byl naplněn vládou Jiřího Paroubka, slib zavedení regresivní marže v lékárnách, který se objevuje v programech stran až do roku 2010, byl naplněn úhradovou vyhláškou ministerstva zdravotnictví z roku 2006). Jiným vysvětlením je neznalost stran v některých problémech, ale možná je i strategická formulace cílící na atraktivní téma, o němž ve společnosti kolují nepřesné informace.²⁰ Sliby většinou nebyly formulovány jako zachovávající současný stav a není jasné, jakou další akci by s nimi strana spojovala. Proto byly chápány jako netestovatelné a do další analýzy nebyly zahrnuty.

Slib byl kódován jako *konsenzuální* (hodnota 1), jestliže byl zcela nebo zčásti přítomen v programech některého z koaličních partnerů²¹ (jeho naplnění by znamenalo i naplnění slibu koaličního partnera). Všechny zbylé sliby byly kódovány hodnotou 0.

Pro identifikaci slibu *korespondujícího s portfoliem strany* byly sliby rozděleny podle toho, do jaké ministerské jurisdikce spadaly. Sliby o rozpočtu a daních byly přiřazeny ministerstvu financí, sliby o sociálních dávkách a důchodech a o politice zaměstnanosti ministerstvu práce a sociálních věcí, sliby o zdravotnictví ministerstvu zdravotnictví atd. Při identifikaci bylo přihlíženo i k tomu, které

da 86 %. Procentuální shoda pro hodnocení naplnění slibů po celém funkčním období byla 83 % (testováno pro 30 slibů), pro období po 543 dnech ve vládě byla procentuální shoda 91 %. Krippendorffova alfa pro reliabilitu kódování po 543 dnech byla 0,763; pro naplnění po celém období u Topolánkovy a Nečasovy vlády byla 0,596. Bylo zjištěno, že tato hodnota byla způsobena přítomností slibů statusu quo, které však jako sliby o statusu quo nebyly formulovány (viz níže). Po odstranění těchto slibů z datasetu se hodnota Krippendorffovy alfy zvýšila na 0,732. Za možné chyby v datasetu, které mohly být způsobeny chybnou interpretací slibů a jejich naplnění, nese odpovědnost autorka textu.

¹⁹ Nezávisle proměnné byly kódovány jen autorkou výzkumu.

²⁰ Takto by mohl být interpretován např. status quo slib VV o zachování poplatků na lékárenské pohotovosti, které nikdy nebyly zavedeny, či slib umožnění náhrady za vynucené omezování práv vlastníkům památek v programu KDU-ČSL 2006; tato „možnost“, striktně vzato, byla v památkovém zákoně přítomna od jeho přijetí.

²¹ Dohledáváno bylo i mezi netestovatelnými sliby.

ministerstvo případně předkládalo zákon, který slibu odpovídal. Hodnotou 1 byl slib kódován, jestliže slibující strana obsadila ministerstvo, do jehož kompetence slib spadl, hodnotou 0 byly kódovány ostatní sliby.

Slib byl kódován jako přijatý do *koaliční smlouvy* (1), jestliže se jeho úplné nebo částečné znění objevilo v koaliční smlouvě. V opačném případě byl slib kódován hodnotou 0.

Jako slib *premiérské strany* byly kódovány hodnotou 1 sliby ODS u druhé Topolánkovy vlády, sliby ODS u první Nečasovy vlády a sliby ČSSD u Sobotkovy vlády. Sliby zbylých vládních stran byly kódovány hodnotou 0.²²

Analýza

Výsledky práce jsou založeny na analýze celkem 662 legislativních socioekonomických slibů vládních stran. Tabulka 1 znázorňuje schopnost vlád a jejich stran naplňovat sliby po 543 dnech v úřadě a po ukončeném vládnutí. Počet socioekonomických slibů v programech v čase klesal. Zatímco strany Topolánkovy vlády formulovaly celkem 280 slibů, u stran Nečasovy vlády jich bylo o 54 méně a u vlády Bohuslava Sobotky už strany dohromady formulovaly jen 156 slibů. Tento pokles koresponduje s celkovým snížením rozsahu programů a pravděpodobně vyplývá z proměny předvolebních kampaní. Po roce a půl vládnutí prosadily Topolánková a Nečasova vláda výrazně více slibů než Sobotkova vláda. Úspěšnost všech vlád v naplňování slibů po roce a půl ve funkci byla průměrně 30% a mezi vládami byly mírné rozdíly. Důvod relativní neúspěšnosti Topolánkovy vlády ve srovnání s Nečasovou lze hledat u faktorů, jako je legislativní slabost vlády (Topolánková vláda držela v Poslanecké sněmovně pouze 100 „jistých“ poslaneckých hlasů, prosazování legislativních slibů mohlo být obtížnější než u pohodlnější většinové Nečasovy vlády). Důvod rozdílů v úspěšnosti mezi prvními dvěma vládami a Sobotkovou vládou lze spatřovat v reformních ambicích jednotlivých vlád. Velká část prosazených slibů Topolánkovy a Nečasovy vlády totiž byla naplněna skrze balíky reforem veřejných financí a sociálních věcí, které tyto vlády prosadily již v počátečním období svého fungování. Šlo o Topolánkův „zákon o stabilizaci veřejných prostředků“, který např. naplnil 20 z 67 slibů prosazených Topolánkovou vládou, a Nečasova úsporná opatření v oblasti sociálních věcí. Sobotkova vláda s konkrétním reformním balíkem spojena není, tempo naplňování slibů je proto pravděpodobně jiné.

Srovnáme-li celkovou schopnost naplnění slibů, najdeme už jen drobné rozdíly oproti prvnímu sledovanému období. Strany Topolánkovy vlády do konce své vlády prosadily navíc čtyři sliby, Nečasova vláda žádný. Tento fakt není tolik překvapivý pro Nečasovu vládu; od 4. února 2012 zbývaly do její přestavby necelé tři měsíce. Výrazné zmírnění tempa odpovídá empirickému postřehu

²² Deskriptivní statistiky proměnných jsou uvedeny v Příloze 1.

Tabulka 1. Míra naplnění slibů za sledované vlády a jednotlivé vládní strany

			Po roce a půl vládnutí	Celé sledované období
			naplněno (%)	naplněno (%)
M. Topolánek	celá vláda	280	67 (24 %)	72 (26 %)
	ODS	120	27 (23 %)	28 (23 %)
	SZ	79	15 (19 %)	19 (24 %)
	KDU-ČSL	81	25 (31 %)	25 (31 %)
P. Nečas	celá vláda	226	81 (36 %)	81 (36 %)
	ODS	91	29 (32 %)	29 (32 %)
	TOP 09	53	24 (45 %)	24 (45 %)
	VV	82	28 (37 %)	28 (34 %)
Celkem		506	148 (29 %)	153 (30 %)
B. Sobotka	celá vláda	156	47 (30 %)	
	ČSSD	53	15 (28 %)	
	ANO	55	13 (24 %)	
	KDU-ČSL	48	19 (40 %)	
Celkem		662	195 (29 %)	

Schermann a Ennser-Jedenastika [2013b]. I v případě sledovaných vlád lze uvést možné důvody, kvůli nimž představitelé stran tempo naplňování snížili. Za externí faktory můžeme v případě vlády Mirka Topolánka zcela jistě označit přípravu na předsednictví Evropské unie a jeho realizaci. U obou vlád mohla hrát roli negativní reakce veřejnosti na nepopulární reformy. U Topolánkovi vlády byla dokonce realizovaná reforma zdravotnictví tématem krajských voleb, které skončily porážkou ODS [Havlík 2010: 13]. Motivace ministrů pokračovat v nepopulárních krocích tím byla pravděpodobně snížena. Snížení tempa lze vysvětlit i podstatou přijatých slibů – šlo o velké balíky zákonů, které dost možná znamenaly vyčerpání jednoduchých možností kompromisu. Důvodem zmírnění tempa mohl být i zdoluhavý legislativní proces nebo obtížné přípravné práce u dalších slibů. Např. práce na slibu ODS „Zavedení paušálního, daňově uznatelného výdaje místo knihy jízd na každé služební auto“ byla Topolánkovou vládou započata, k přijetí novelizace zákona o správě daní a poplatků v tomto duchu však došlo až za Fischerovy vlády. Dalším důvodem mohou být vnitřní koaliční i stranické spory, kterým se Topolánkova ani Nečasova vláda nevyhnula.

Výraznějších procentuálních zisků dosáhla v Topolánkově vládě KDU-ČSL, v Nečasově vládě TOP 09 a v Sobotkově vládě KDU-ČSL. Nominální výsledky

Tabulka 2. Status quo a konsenzuální sliby v programech stran a míra jejich naplnění po 543 dnech ve vládě

Strana	M. Topolánek			P. Nečas			B. Sobotka		
	ODS	SZ	KDU-ČSL	ODS	TOP 09	VV	ČSSD	ANO	KDU-ČSL
Status quo sliby (% v programu strany)	11 (9 %)	5 (6 %)	16 (20 %)	8 (9 %)	4 (8 %)	9 (11 %)	5 (9 %)	5 (9 %)	11 (23 %)
Naplnění status quo slibů (% ze všech stranou naplněných)	8 (30 %)	4 (27 %)	13 (52 %)	8 (28 %)	4 (17 %)	6 (21 %)	5 (33 %)	5 (38 %)	10 (53 %)
Konsenzuální sliby (% v programu strany)	30 (25 %)	16 (20 %)	18 (22 %)	23 (25 %)	12 (23 %)	21 (26 %)	16 (30 %)	12 (22 %)	16 (33 %)
Naplnění kon- senzuálních slibů (% ze všech stranou naplněných)	11 (41 %)	7 (47 %)	8 (32 %)	9 (31 %)	7 (29 %)	10 (36 %)	7 (47 %)	6 (46 %)	9 (47 %)

však pořadí mění, nejvíce slibů prosadila v Topolánkově i Nečasově vládě premiérská ODS. Poněkud překvapivě však v Sobotkově vládě „bodovala“ nikoli premiérská strana, ale nejmenší koaliční partner. Naopak nejmenšího procentuálního i nominálního zisku dosáhly SZ a ANO. Neúspěch ANO může být hodnocen jako argument pro odlišný přístup strany typu firma k mandátu, nepotvrzuje jej však standardní výsledek VV v Nečasově vládě.

Tajemství úspěšnosti je možné poodhalit pohledem na strukturu programů (Tabulka 2). Ze 74 status quo slibů bylo naplněno 63. Nejvíce těchto slibů obsahovaly programy KDU-ČSL (11 slibů ze 48 v roce 2013, z nichž naplněno bylo 10; z 16 slibů v roce 2006 bylo po roce a půl naplněno 13) či VV z voleb 2010 (naplněno bylo šest z devíti). Relativní úspěch KDU-ČSL v Sobotkově i Topolánkově vládě tak lze do jisté míry přičíst tomuto typu slibů, které je snazší naplnit. Obdobně lze číst naplněné sliby celé Sobotkovy vlády – ze 47 naplněných slibů po roce a půl spadá 20 do kategorie slibů o statusu quo. Také konsenzuální program může zvyšovat šanci na naplnění slibů. Nejvíce konsenzuálních slibů obsahovaly programy ODS v roce 2006 a 2010 (30, resp. 23, což v obou případech znamená čtvrtinu zkoumaných slibů strany), následované ČSSD a KDU-ČSL v roce 2013 (30 %, resp. 33 % slibů) a VV v roce 2010 (26 % slibů strany). Všechny strany dokázaly po roce a půl prosadit ne méně než 29 % svých konsenzuálních slibů.

Tabulka 3 prezentuje modely binární logistické regrese pro naplnění slibu. Prezentovány jsou exponované koeficienty (e^b), hodnota koeficientu vyšší než 1

Tabulka 3. Binární logistická regrese pro legislativní socioekonomické sliby a proměnné ovlivňující jejich naplnění

	Model 1	Model 2
Status quo	32,73***	22,13***
	11,83	8,58
Konsenzuální slib	2,53***	2,55***
	0,58	0,65
Korespondující ministerstvo	1,07	0,94
	0,22	0,22
Koaliční smlouva	2,60***	1,96**
	0,59	0,5
Premiérská strana	0,83	0,79
	0,17	0,18
Volby: 2010	1,91**	1,68*
	0,45	0,38
Volby: 2014	1,03	–
	0,29	–
Cons.	0,12***	0,16***
	0,03	0,04
N	662	506
McFaddenovo pseudo-R ²	0,228	0,176
Správně zařazené případy	77,79 %	75,10 %

Poznámka: Standardní chyby jsou uvedeny v závorkách, * < 0,05; ** < 0,01, *** < 0,001.

znamená zvýšení šance na (částečné či úplné) naplnění slibu při posunu nezávisle proměnné z 0 na 1. Hodnoty koeficientu nižší než 1 znamenají snížení šance na naplnění slibu.

Model 1 představuje vliv nezávisle proměnných na naplnění slibu po roce a půl vládnutí. Model na základě šesti vysvětlujících proměnných správně zařazuje 78 % případů, tato skutečnost společně s poměrně vysokou hodnotou McFaddenova pseudo-R² (0,228) ukazuje nejen na statisticky, ale i substantivně silnou explanační kapacitu modelu.

Nejvyššího a zároveň signifikantního efektu dosahují hodnoty proměnné Status quo. Status quo slib má zásadně (33krát) vyšší šanci na naplnění. Toto zjištění podporuje hypotézu č. 1. Ve srovnání s efekty dalších proměnných jde o enormní vliv. Šanci na naplnění slibu zvyšuje také konsenzuálnost slibu. Tato

vlastnost zvyšuje šanci na naplnění 2,5krát, hypotézu č. 2 tedy výsledky analýzy podporují. Hypotézu č. 3 není možné na použitých datech potvrdit, efekt korespondujícího ministerstva je velmi slabý a nesignifikantní. Pohled do dat ukazuje, že strana držící korespondující ministerstvo dokázala slib (po roce a půl) prosadit ve 29 % případů, strana bez ministerstva ve 30 % případů. Zdá se tedy, že vládní normy jsou výsledkem kompromisu a strany jsou schopny ministry dostatečně „hlídat“. Schopnost strany prosadit slib do koaliční smlouvy 2,6krát zvýšila šanci na prosazení takového slibu oproti slibu, který ve smlouvě nebyl. Toto zjištění podporuje hypotézu č. 4. Ze slibů, které strany dokázaly prosadit do koaliční smlouvy, však bylo pouze 43 % také reálně naplněno. Prosazení slibu do koaliční smlouvy tedy alespoň pro sledované vlády není dostatečným prediktorem naplnění slibu – jak tvrdí Schermann a Ennser-Jedenastik [2013a], když naplnění slibu do koaliční smlouvy používají jako zástupnou proměnnou za reálné naplnění. Reálné míry naplnění slibů u premiérských stran ukazují, že ty premiérské dokázaly naplnit 27 % svých slibů, přičemž jejich koaliční partneři dospěli k mírně vyššímu poměru (31 %). Pátou hypotézu výsledky analýzy nepotvrzují. Efekt premiérské strany není signifikantní. Proměnná Volby (která nebyla spojena s žádnou hypotézou) ukazuje, že sliby nacházející se v programech stran v roce 2010 měly větší šanci na naplnění oproti roku 2006, pro naplnění slibů z roku 2013 však takový efekt neexistoval.

Model 2 šanci na naplnění slibu odhaduje na základě stejných vysvětlujících proměnných, závisle proměnnou je ale naplnění slibu po ukončení vlády. Procento správně zařazených případů je i ve druhém modelu vysoké (75 %), hodnota McFaddenova pseudo- R^2 se mírně snížila (0,176). Interpretace platnosti hypotéz je shodná s prvním modelem a rozdíly je možné vysvětlit skutečností, že druhý model byl odhadnut pouze pro dvě vlády (nižší efekt slibu o statusu quo lze vysvětlit vysokým podílem těchto slibů u stran Sobotkovy vlády).

Závěr

Článek se věnoval výzkumu naplňování stranického mandátu v České republice. Teoretická část představila model stranického mandátu a možnosti jeho kritiky, výsledky dosavadního výzkumu jeho naplňování z hlediska závazkového přístupu a možné překážky, které mu přináší areál postkomunistické Evropy. Empirická část textu je věnována zodpovězení výzkumných otázek o naplňování mandátu v České republice a faktorech, které schopnost stran plnit sliby mohly ovlivnit. Analýza byla provedena na souboru legislativních socioekonomických slibů tří koaličních vlád ustavených po volbách v letech 2006, 2010 a 2013.

Protože dataset byl konstruován pouze pro socioekonomické legislativní sliby, byly z množství všech testovatelných slibů vynechány další, které vlády pravděpodobně také splnily. Komparace úspěšnosti s jinými texty tak není příliš nosná, přesto omezení je přínosné: na základě analýzy je možné říci, že na

omezené výšeči důležitých slibů stran, u nichž bylo možné předpokládat jasnou odpovědnost konkrétních aktérů a dohledat i konkrétní datum naplnění, byly sledovány podobné procesy jako v dosavadních výzkumech. Výzkum tak validoval dosavadní výsledky a ukázal rozdíly platné pro vládnutí v České republice.

Sledované vládní strany v České republice byly schopné naplnit některé socioekonomické legislativní sliby, naplňování se účastnily všechny strany neohledně na typ (i strany, které byly chápány jako strany typu firma, naplnily některé své sliby, VV v Nečasově první vládě byly úspěšnější než ANO v Sobotkově vládě). Z hlediska nominální schopnosti vlád naplňovat sliby byly úspěšnější ty vlády, které své sliby spojily s prosazováním socioekonomických změn (Topolánkova a Nečasova vláda). Jejich reformní programy totiž naplnily velkou část celkově prosazených slibů, které slibovaly změnu.

Důležité je zastavit se u faktoru nestabilního vládnutí. Délka působení v úřadu není jasným faktorem pro naplnění slibů. Ukázalo se, že po prvním roce a půl (a přijetí zásadních reforem v případě Topolánkova a Nečasova vlády) strany v aktivitě naplňování slibů ochably. V analytické kapitole bylo předloženo několik možných důvodů zmírnění tempa po prvním roce a půl vládnutí. Zjištění i možné důvody jsou konzistentní s dosavadním výzkumem i s kritikou zúženého pohledu závazkového přístupu na naplňování slibů. Sliby v programech stran totiž nejsou jedinými podklady pro akce představitelů vládních stran.

Výzkum ukázal, že v českém kontextu prosazování slibů podléhá systematickému vlivu některých faktorů, které jsou potvrzovány v etablovaných demokratických zemích. Na rozdíl od délky v úřadě jsou důležitými faktory: slib o statusu quo, který šanci na naplnění slibů zvyšoval enormně, dále formulace konsenzuálních slibů a z institucionálních faktorů schopnost strany prosadit slib do koaliční smlouvy. Jak se zdá, slibování zachování současného stavu je pro české politické strany z hlediska naplňování stranického mandátu nejúspěšnější strategií. Důvodem k enormnímu vlivu této proměnné je pravděpodobně právě krátká životnost vlád. Omezené období pro naplňování slibů nahrávalo slibům, jejichž naplnění nevyžaduje tolik práce. Tím se ale dostáváme do začarovaného kruhu, kdy krátká životnost vlád konzervuje dosavadní stav, prosazení (nepopulárních) změn však na životnost vlád působí negativně.

Pozornost zasluhuje nutnost odmítnutí dvou hypotéz. Status premiérské strany nebyl u zkoumaných vlád faktorem, který by zvýšil schopnost nejsilnější strany prosadit slib. Podobně ani skutečnost, že strana disponovala ministerstvem, pod které potenciální naplnění slibu spadalo, neovlivňovala pozitivně šanci na naplnění takového slibu. Při hledání vysvětlení pro selhání obou hypotéz je nutné vzít v potaz sílu koaličních partnerů jako veto hráčů v kombinaci s dynamikou naplňování slibů. Důležitější sliby bývají naplněny dříve [Zubek, Klüver 2013]; za takové politiky lze považovat reformy, které prováděly Topolánkova a Nečasova vláda. V obou případech šlo o komplexní balíky zákonů zasahující do více oblastí socioekonomické sféry. O nutnosti reformy panoval mezi stranami konsenzus, každá strana ve svém programu měla velké množství (různých i po-

dobných) slibů cílících na tato témata. To, že se ministerským stranám nepodařilo prosadit významný podíl svých slibů, ale ostatní strany do těchto reforem úspěšně prosadily své vize, je pravděpodobně důsledek důležitosti těchto témat pro všechny strany i schopnosti koaličních partnerů dozorovat práci ministrů jiných stran. Toto zjištění obohacuje současný stav výzkumu a oslabuje obecně sdílený teoretický předpoklad [Laver, Shepsle 1996]. V České republice nebyl ministr „diktátorem“ ve svém portfoliu, alespoň v socioekonomických tématech. Je možné uvažovat, že potenciálně delší časové období by vedlo k „normalizaci“ vlivu portfolia na naplnění slibu (po prosazení zákonů, které jsou důležité pro všechny koaliční partnery, by byl prostor pro práci na vlastních stranických slibech). Také je možné, že při zahrnutí širší oblasti slibů (a tedy i ministerstev) by toto zjištění bylo korigováno. Neuplatnění premiérské výhody také ukazuje na relativní sílu koaličních partnerů při vyjednávání s nejsilnější stranou. To může být dáno počtem stran v koalici a poměrem jejich sil. Ve všech zkoumaných případech byla premiérská strana sice nejsilnějším aktérem, ovšem koaliční partneři mohli být efektivními veto hráči.

V postkomunistických zemích může být naplňování slibů obtížnější nebo o ně strany nemusí mít takový zájem. Výzkum však ukázal, že české vládní strany usilují o naplnění mandátu a jsou z hlediska stranického mandátu responzivní svým voličům. Z tendencí pozorovaných v ostatních textech zkoumané vlády vybočují třemi způsoby: vlivem status quo slibu a neuplatněním výhody ministra a premiéra. Tato zjištění mohou sloužit jako podklady k dalšímu rozšiřování výzkumu v tomto tématu, zajímavá je zejména otázka, zda je role status quo slibu podobná i v jiných postkomunistických zemích. Síla a rozložení moci koaličních partnerů jako ovlivňující naplňování mandátu mohou být zajímavé i jako nové hypotézy pro obecnou teorii stranického mandátu.

PETRA SVAČINOVÁ je interní doktorandkou na katedře politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity. Mezi její odborné zájmy patří studium politických stran a koaličního vládnutí.

Literatura

- Adams, J., L. Ezrow, Z. Somer-Topcu. 2011. „Is Anybody Listening? Evidence that Voters Do Not Respond to European Parties' Policy Statements during Elections.“ *American Journal of Political Science* 55 (2): 370–382, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00489.x>.
- Andersen, R., J. Tilley, A. F. Heath. 2005. „Political Knowledge and Enlightened Preferences: Party Choice through the Electoral Cycle.“ *British Journal of Political Science* 35 (2): 285–302, <http://dx.doi.org/10.1017/S0007123405000153>.
- Artés, J. 2011. „Do Spanish Politicians Keep Their Promises?“ *Party Politics* 19 (1): 143–158, <http://dx.doi.org/10.1177/1354068811407581>.

- Artés, J. A. Bustos. 2008. „Electoral Promises and Minority Governments: An Empirical Study.“ *European Journal of Political Research* 47 (3): 307–333, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00722.x>.
- Benoit, K., M. Laver. 2006. *Party Policy in Modern Democracies*. London: Routledge.
- Bäck, H., M. Debus, P. Dumont. 2011. „Who Gets what in Coalition Governments? Predictors of Portfolio Allocation in Parliamentary Democracies.“ *European Journal of Political Research* 50 (4): 441–478, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-6765.2010.01980.x>.
- Bara, J. 2005. „A Question of Trust: Implementing Party Manifestos.“ *Parliamentary Affairs* 58 (3): 585–599, <http://dx.doi.org/10.1093/pa/gsi053>.
- Brunclík, M. 2012. „Konstruktivní vyslovení nedůvěry jako nástroj k posílení pozice vlády vůči parlamentu.“ *Středoevropské politické studie (CEPSR)* (4): 501–527.
- Costello, R., R. Thomson. 2008. „Election Pledges and Their Enactment in Coalition Governments: A Comparative Analysis of Ireland.“ *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 18 (3): 239–256, <http://dx.doi.org/10.1080/17457280802227652>.
- Diamond, L., L. Morlino. 2004. „The Quality of Democracy: An Overview.“ *Journal of democracy* 15 (4): 20–31.
- Dobos, G., A. Gyulai. 2015. „Promising Europe: EU Related Pledges and their Fulfilment in Hungarian Party Manifestos (1998–2010).“ *Czech Journal of Political Science* 22 (2): 87–104, <http://dx.doi.org/10.5817/pc2015-2-87>.
- Dolezal, M., L. Ennser-Jedenastik, W. C. Müller, A. K. Winkler. 2012. „Analyzing Manifestos in their Electoral Context: A New Approach with Application to Austria, 2002–2008.“ *Political Science Research and Methods*.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Eibl, O. 2010. „Volební programy.“ Pp. 69–96 in S. Balík (ed.). *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010*. Brno: CDK.
- Enyedi, Z. 2006. „Party Politics in Post-communist Transition.“ Pp. 228–238 in R. S. Katz, W. J. Crotty (eds.). *Handbook of Party Politics*. London: Sage, <http://dx.doi.org/10.4135/9781848608047.n20>.
- Ferguson, M. J. 2012. *Pledge Fulfilment in Germany: An Examination of the Schröder II and Merkel I Governments*. Dissertation Thesis, The University of Alabama.
- Havlík, V. 2010. „Politické strany a jejich systém v letech 2006–2010.“ Pp. 11–38 in S. Balík (ed.). *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010*. Brno: CDK.
- Hloušek, V. 2012. „Věci veřejné: politické podnikání strany typu firmy.“ *Politologický časopis* 19 (4): 322–340, <http://dx.doi.org/10.5817/PC2012-4-322>.
- Hopkin, J., C. Paolucci. 1999. „The Business Firm Party Model of Party Organisation. Cases from Spain and Italy.“ *European Journal of Political Research* 35 (3): 307–339, <http://dx.doi.org/10.1111/1475-6765.00451>.
- Chytilík, R., O. Eibl. 2011. „České politické strany v politickém prostoru.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 41 (1): 61–88.
- Jarmara, T. 2002. „Aplikace teorie strany kartelu na vývoj politických stran v České republice.“ *Politologická revue* 8 (1): 175–185.
- Kalogeropoulou, E. 1989. „Election Promises and Government Performance in Greece: PASOK's Fulfilment of Its 1981 Election Pledges.“ *European Journal of Political Research* 17 (3): 289–311, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-6765.1989.tb00195.x>.
- Katz, R. S., P. Mair. 1995. „Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party.“ *Party Politics* 1 (1): 5–28, <http://dx.doi.org/10.1177/1354068895001001001>.
- Klingemann, H-D., R. I. Hofferbert, I. Budge. 1994. *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder: Westview Press.
- Kopeček L., V. Hloušek. 2012. *Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu*. Brno: Barrister & Principal.

- Kopeček, L., P. Svačinová. 2015. „Kdo rozhoduje v českých politických stranách? Vzestup nových politických podnikatelů ve srovnávací perspektivě.“ *Středoevropské politické studie* 17 (2): 178–211, <http://dx.doi.org/10.5817/CEPSR.2015.2.178>.
- Kostadinova, P. 2013. „Democratic Performance in Post-communist Bulgaria: Election Pledges and Levels of Fulfillment, 1997–2005.“ *East European Politics* 29 (2): 190–207, <http://dx.doi.org/10.1080/21599165.2012.747954>.
- Krippendorff, K. 2004. *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. Thousand Oaks: Sage.
- Krouwel, A. 2012. *Party Transformations in European Democracies*. Suny Press.
- Kunštát, D. 2013. *Důvěra ústavním institucím v lednu 2013* [online]. Praha: CVVM [cit. 21. 9. 2015]. Dostupné z: <http://cvvm.soc.cas.cz/institute-a-politici/duvera-ustavnim-institucim-a-spokojenost-s-politickou-situaci-v-lednu-2013>.
- Laver, M., K. A. Shepsle. 1996. *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511625671>.
- Louwerse, T. 2011. *Political Parties and the Democratic Mandate Comparing Collective Mandate Fulfilment in the United Kingdom and the Netherlands*. Dissertation Thesis. Universiteit Leiden.
- Mansergh, L. 2004. *Do Parties Make a Difference? The Relationship between Government Intention and Government output in the Public Policy Sphere: The Case of Governments in Ireland 1977–1997*. Dissertation thesis. Trinity College Dublin.
- Mansergh, L., R. Thomson. 2007. „Election Pledges, Party Competition, and Policymaking.“ *Comparative Politics* 39 (3): 311–329.
- McCluskey, N. 2008. *A Policy of Honesty: Election Manifesto Pledge Fulfilment in New Zealand 1972–2005*. Dissertation thesis. University of Canterbury.
- Moury, C. 2013. *Coalition Government and Party Mandate: How Coalition Agreements Constrain Ministerial Action*. New York: Routledge.
- Müller-Rommel, F., K. Fettelschoss, P. Harfst. 2004. „Party Government in Central Eastern European Democracies: A Data Collection (1990–2003).“ *European Journal of Political Research* 43 (6): 869–894, <http://dx.doi.org/10.1111/j.0304-4130.2004.00178.x>.
- Naurin, E. 2009. *Promising Democracy. Parties, Citizens and Election Promises*. Department of Political Science; Statsvetenskapliga institutionen.
- Naurin, E. 2011. *Election Promises, Party Behaviour and Voter Perceptions*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, <http://dx.doi.org/10.1057/9780230319301>.
- Naurin, E. 2014. „Is a Promise a Promise? Election Pledge Fulfilment in Comparative Perspective Using Sweden as an Example.“ *West European Politics* 37 (5): 1046–1064, <http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2013.863518>.
- Polášek, M. 2012. „ČSSD v perspektivě stranicko-organizační.“ Pp. 70–109 in M. Polášek, V. Novotný, M. Perottino (eds.). *Mezi masovou a kartelovou stranou. Možnosti teorie při výkladu vývoje ČSSD a KSČM v letech 2000–2010*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Pomper, G. M. 1968. *Elections in America: Control and Influence in Democratic Politics*. New York: Dodd, Mead and Company.
- Pomper, G. M., S. S. Lederman. 1980. *Elections in America: Control and Influence in Democratic Politics*. 2nd ed. New York: Longman.
- Roberts, A. L. [nedatováno]. „Campaign Promises in the Czech Republic“ [online]. [cit. 21. 9. 2015]. Dostupné z: <https://sites.google.com/site/robertspolisci/working-papers>.
- Roberts, A. L. 2008. „Hyperaccountability: Economic Voting in Central and Eastern Europe.“ *Electoral Studies* 27 (3): 533–546, <http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2008.01.008>.

- Roberts, A. L. 2010. *The Quality of Democracy in Eastern Europe: Public Preferences and Policy Reforms*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Royed, T. J. 1996. „Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras.“ *British Journal of Political Science* 26 (1): 45–80, <http://dx.doi.org/10.1017/S0007123400007419>.
- Schermann, K., L. Ennser-Jedenastik. 2012. „Explaining coalition-bargaining outcomes: Evidence from Austria, 2002–2008.“ *Party Politics* 19 (1): 1–19.
- Schermann, K., L. Ennser-Jedenastik. 2013a. „Coalition Policy-Making under Constraints: Examining the Role of Preferences and Institutions.“ *West European Politics* 37 (3): 1–20.
- Schermann, K., L. Ennser-Jedenastik. 2013b. „The Dynamics of Policy Implementation in Coalition Governments.“ Příspěvek přednesený na 7th ECPR General Conference. Bordeaux, 4.–7. 9. 2013.
- Szűcs, Z. G., G. Pál. „RHETORIC, PLEDGES, PARLIAMENTARISM.“ Příspěvek přednesený na XXII World Congress of Political Science. Madrid, 23.–28. 7. 2012.
- Škvrňák, M. 2015. „Election Pledges in the Czech Republic (2010–2013).“ *Czech Journal of Political Science* 22 (3): 216–237, <http://dx.doi.org/10.5817/pc2015-3-216>.
- Thomson, R. 1999. *The Party Mandate: Election Pledges and Government Action in Netherlands, 1986–1998*. Dissertation Thesis, University of Groningen.
- Thomson, R. 2001. „The Programme to Policy Linkage: The Fulfilment of Election Pledges on Socio-economic Policy in the Netherlands, 1986–1998.“ *European Journal of Political Research* 40 (2): 171–197, <http://dx.doi.org/10.1111/1475-6765.00595>.
- Thomson, R. 2011. „Citizens’ Evaluations of the Fulfillment of Election Pledges: Evidence from Ireland.“ *The Journal of Politics* 73 (1): 187–201, <http://dx.doi.org/10.1017/S0022381610000952>.
- Thomson, R., T. Royed, E. Naurin, J. Artés, M. Ferguson, P. Kostadinova, C. Moury. 2012. „The Program-to-policy linkage: A Comparative Study of Election Pledges and Government Policies in Ten Countries.“ Příspěvek přednesený na APSA 2012 Annual Meeting. New Orleans, 30. 8. – 2. 9. 2012.
- Toros, E. 2015. „Piecrust Promises: An Analysis of the Turkish Political Parties’ Electoral Pledges.“ *Turkish Studies* 16 (2): 240–252, <http://dx.doi.org/10.1080/14683849.2015.1048233>.
- Tzelgov, E. 2011. „Communist Successor Parties and Government Survival in Central Eastern Europe.“ *European Journal of Political Research* 50 (4): 530–558, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-6765.2010.01937.x>.
- Warwick, P. V. 2011. „Voters, Parties, and Declared Government Policy.“ *Comparative Political Studies* 44 (12): 1675–1699, <http://dx.doi.org/10.1177/0010414011407475>.
- Zubek, R., H. Klüver. 2013. „Legislative Pledges and Coalition Government.“ *Party Politics* 21 (4): 603–614, <http://dx.doi.org/10.1177/1354068813487126>.

Příloha 1: Deskriptivní statistika proměnných

Vláda	Proměnná	0	%	1	%	Celkem
M. Topolánek	Naplnění (po 543 dnech ve funkci)	213	76,07	67	23,93	280
	Naplnění (po celém období ve funkci)	208	74,29	72	25,71	280
	Status quo	248	88,57	32	11,43	280
	Konsenzuální slib	216	77,14	64	22,86	280
	Korespondující ministerstvo	163	58,21	117	41,79	280
	Koaliční smlouva	223	79,64	57	20,36	280
	Premiérská strana	160	57,14	120	42,86	280
P. Nečas	Naplnění (po 543 dnech ve funkci)	145	64,16	81	35,84	226
	Naplnění (po celém období ve funkci)	145	64,16	81	35,84	226
	Status quo	205	90,71	21	9,29	226
	Konsenzuální slib	170	75,22	56	24,78	226
	Korespondující ministerstvo	158	69,91	68	30,09	226
	Koaliční smlouva	142	62,83	84	37,17	226
	Premiérská strana	135	59,73	91	40,27	226
B. Sobotka	Naplnění (po 543 dnech ve funkci)	109	69,87	47	30,13	156
	Status quo	135	86,54	21	13,46	156
	Konsenzuální slib	112	71,79	44	28,21	156
	Korespondující ministerstvo	96	61,54	60	38,46	156
	Koaliční smlouva	84	53,85	72	46,15	156
	Premiérská strana	103	66,03	53	33,97	156
Všechny vlády	Naplnění (po 543 dnech ve funkci)	467	70,54	195	29,46	662
	Naplnění (po celém období ve funkci)	353	69,76	153	30,24	506
	Status quo	588	88,82	74	11,18	662
	Konsenzuální slib	498	75,23	164	26,77	662
	Korespondující ministerstvo	417	62,99	245	37,01	662
	Koaliční smlouva	449	67,82	213	32,18	662
	Premiérská strana	398	60,12	264	39,88	662