

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Filozofická fakulta**  
**Katedra politologie a evropských studií**

Oskar Mainuš

**Analýza akceschopnosti vlády Andreje Babiše mezi léty 2017-2020**  
**Analysis of the effectiveness of Andrej Babiš government between 2017-2020**

Bakalářská diplomová práce

**Vedoucí práce:** doc. PhDr. Tomáš Lebeda, Ph.D.

Olomouc 2023

### **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma: **Analýza akceschopnosti vlády Andreje Babiše mezi léty 2017-2020** vypracoval samostatně na základě uvedených pramenů a literatury.

V Olomouci dne: .....

Podpis: .....

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu práce doc. PhDr. Tomáši Lebedovi, Ph.D. za vedení mé bakalářské práce a za cenné rady během konzultací. Zároveň bych rád poděkoval mé rodině a přátelům za trpělivost a usilovnou podporu

## Obsah

Úvod .....	5
1. Teorie menšinových vlád .....	8
1.1 Vznik menšinových vlád .....	8
1.2. Fungování menšinových vlád.....	9
2. Konceptualizace akceschopnosti .....	12
2.1. Akceschopnost podle Duvergera .....	12
2.2. Akceschopnost podle Sartoriho .....	12
2.3. Akceschopnost podle Shugarta.....	13
2.4. Akceschopnost podle Ecksteina .....	14
3. Popis Českého politického prostředí .....	16
3.1. Vliv ústavního nastavení na fungování menšinových vlád .....	16
3.2. Stranický systém a situace po volbách 2017 .....	17
4. Operacionalizace .....	21
5. Rozdělení politických pozic a kontrola agendy .....	23
6. Legislativní proces .....	31
7. Pozměňovací návrhy .....	37
Závěr.....	41

## Úvod

Téma jsem zvolil z důvodu menšinové povahy vlády, neboť menšinové vlády jsou zajímavý jev v české politice. Ústavní nastavení České republiky a špatná politická kultura komplikuje vznik a fungování menšinových vlád. Babišova vláda je zajímavým úkazem české politické scény. Jednak protože byla menšinová, ale také, protože jako menšinová dokázala dosloužit celé funkční období. Ze základní logiky fungování parlamentní demokracie vyplývá, že vláda musí disponovat nějakou formou parlamentní většiny. Menšinové vlády mají situaci komplikovanější, protože nedisponují jasnou většinou. Nosným tématem práce je akceschopnost vlády. Akceschopnou vládu lze charakterizovat jako vládu, která je schopná dosahovat svých cílů. Cíle mohou mít podobu prosazování legislativy, nebo získání politických postů. Práce analyzovala, jak úspěšná byla vláda v těchto oblastech. Práce věnuje analýze a detailnímu popisu legislativního procesu. Jako druhotné ukazatele akceschopnosti jsou zkoumány, rozložení politických pozic (pozice v PS a místa ve výborech), a opoziční pozměňovací návrhy. Pro lepší pochopení akceschopnosti v českém politickém kontextu byla Babišova vláda komparovaná s předchozími vládami. Komparace se zaměřila na kvantitativní hlediska legislativní úspěšnosti a rozložení politických pozic. Akceschopnost vlády je analyzovaná v rozmezí od voleb 2017 po 12. březen 2020, datum vyhlášení nouzového stavu. Důvodem vymezení po počátek roku 2020 je propuknutí pandemie Covid-19, která výrazně ovlivnila běžné fungování politiky. Vzájemná komparace s ostatními vládami, by byla velice problematická.

Výzkumná otázka pro tuto práci je následující:

VO č.1. „Byla Babišova vláda akceschopná?“

Výzkumnou otázku jsem zvolil, jelikož menšinové vlády by měly být méně akceschopné, protože nedisponují jasnou většinou. Laver a Schofield (Laver, Schofield, 1990) poukazují na fakt, že koaliční menšinové vlády mají nejkratší životnost, ze všech typů vlád. Krátká životnost může být vyložena jako neakceschopnost (Eckstein, 1971; Laver, Schofield, 1990). Jednoduché konstatování, že Babišova vláda, byla akceschopná, jelikož přežila celé své funkční období není dostačující. Pro lepší analýzu fungování vlády je použita legislativní úspěšnost, jako jedno z měřítek akceschopnosti. Podle toho, zda vláda dokázala prosadit svá stanoviska můžeme určit, jestli se jednalo o vládu úspěšnou nebo neúspěšnou. Sestavení akceschopné vlády je

jedním z problémů české politické scény. Akceschopná menšinová vláda, by znamenala jistý posun v české politice. Vznikl by precedens, že není za všech okolností nutné sestavit většinovou vládu. Díky tomu, lze předcházet možným budoucím vládním krizím. Slovy Michala Klímy „začíná taková normální demokracie“ (Klíma, 2001). V zahraničí se najdou příklady vlád, které sice byly menšinové, ale i akceschopné.

Teoretická část se věnovala zarámování teorie menšinových vlád, koncepty akceschopnosti a vlivu českého prostředí. První část práce se věnovala problematice menšinových vlád. Jaké okolnosti vedou k jejich vzniku a jak legislativně menšinové vlády fungují. Teorie menšinových vlád je založena na práci Kaareho Stroma. Na teorii menšinových vlád navazuje konceptualizace akceschopnosti. Byly rozebírány koncepty od politologů: Duvergera, Sartoriho, Shugerta, Ecksteina, Stroma. Poslední část teoretické části byla zaměřena na specifika českého politického prostředí. Cílem bylo poukázat, jak české ústavní nastavení ovlivňuje fungování menšinových vlád. Poté byl popsán stav českého stranického systému po volbách 2017. Na závěr teoretické částí jsou zformulovány hypotézy na základě zkoumané teorie.

Analytická část byla věnována analýze legislativního fungování vlády Andreje Babiše. Analýza byla provedena ve dvou aspektech. Těmito aspekty byly úspěšnost v legislativním procesu a počet získaných postů v Poslanecké sněmovně a sněmovních výborech. Analýza úspěšnosti legislativního procesu se věnuje jednak samotné úspěšnosti vlády, ale také dílčím aspektům. Jedním z nich je podoba spolupráce. S jakými stranami primárně vláda spolupracovala při hlasování? Preferovalo hnutí ANO prosazování na vládní úrovni + KSČM, nebo se pro podporu ohlíželo do řad opozice? Zkoumání rozdělování postů by mělo ukázat, jak silná byla vláda při rozdělování postů. Získané posty mají vliv na finální podobu legislativy. Rozdělování postů na začátku vládního období by mohlo napovědět, jak silná byla vláda vůči opozici. Pozornost byla také věnována, jednotě vlády při hlasování a jejímu vztahu s KSČM. Vztah vlády s komunisty byl důležitým bodem pro legislativní fungování vlády. Součástí analýzy je také vzájemná komparace Babišovy vlády s ostatními vládami v obou zmíněných aspektech.

Čeští politologové pracují s pojmem vládní akceschopnost primárně ve významu stability vlád. Jako jeden z prvních se tématu vládní stability věnoval Miroslav Novák. Již v roce 1996 upozorňoval na možný problém se stabilitou českých vlád. Za eventuální problém české politické scény označuje fragmentaci politického systému. Upozorňuje na možnost, že ODS ztratí své do té doby dominantní postavení na politické scéně, což zkomplikuje sestavování vlád, vládní akceschopnost. Jako řešení na možný problém navrhuje posílení

většinových prvků v poměrném volebním systému, jinými slovy změnu volebního zákona. Většinové prvky mírní fragmentaci a tím napomáhají vládní stabilitě. Druhou komplikací pro akceschopnost vlád je podle Nováka existence antisystémových stran na obou koncích politického spektra, KSČM nalevo a sládkovi republikáni napravo. Zvětšující se ideologická vzdálenost mezi stranami omezuje možnosti vzniku vlád (Novák, 1996a; 1996b).

Méně kritický ke stabilitě vlád je Michal Klíma. Ten střídající se vlády vnímá jako přirozený demokratický proces. Nestabilita vlády podle něj nutně neznamená nestabilitu systému nebo společnosti. Naopak Klíma varuje před unáhlenými volebními změnami za cílem zajištění větší vládní stability. Vychýlení volebního systému směrem k posílení velkých stran může odstartovat proces koncentrace moci do rukou defacto volební menšiny (Klíma, 2001).

Michal Kubát, považuje za problémy české politické scény antisystémovou KSČM spolu se slabou většinou v parlamentu. Řešení neefektivitu českého parlamentarismu vidí ve dvou úrovních. První řešení je změna volebního systému. V této otázce je Kubát radikálnější než Novák. Navrhuje zavedení dvoukolového většinového systému, podle francouzského vzoru. Druhým řešením je větší racionalizace parlamentarismu. Ta tkví v zavedení konstruktivního vyjádření nedůvěry. Díky kterému by nedocházelo k situacím, kdy přeběhnutí pár poslanců způsobí pád vlády. Dalším neméně důležitým prvkem, který Kubát navrhuje, je stanovení pevných lhůt při jmenování vlád. Lhůty zneškodní potenciální pokusy prezidenta o zasahování do sestavování vlád. Posledním prvkem je posílení pozice premiéra (Kubát, 2010).

Kubáta doplňuje Cabada, který ke zmíněným řešením přidává zlepšení politické kultury. Slabá politická kultura a odpor k politice nevytváří dostatečné propojení mezi politickými elitami a sociálními třídami. Díky tomu klesá konsenzuálnost politiky, což dopadá na vládní stabilitu (Cabada, 2017).

Odlíšný způsob, jak nahlížet na akceschopnost vlády je analýza úspěšnosti vlády v legislativním procesu. Jedním z nejjednodušších přístupů, jak posoudit akceschopnost vlády, je porovnat počet a úspěšnost vládních návrhů. Na legislativní proces se zaměřili ve své práci Mansfeldová a Linek. Provedli analýzu navržených a schválených zákonů ve volebních obdobích. Úspěšnost vlád ve schvalování vládních návrhů se pohybovala od 60 %–90 % (Mansfeldová, Linek, 2009).

# 1. Teorie menšinových vlád

## 1.1 Vznik menšinových vlád

Vznik menšinových vlád, lze vysvětlit dvěma teoriemi. První teorie, se opírá o strukturu systému. Ze strukturálních důvodů nastane jedna z následujících situací, která zapříčiní vznik menšinového kabinetu. Zaprvé, po volbách existují očekávání, vzniku většinové vlády, ale ty se nenaplní. Zadruhé, stranický systém je příliš fragmentovaný a polarizovaný. Tenhle stav de facto znemožňuje vznik většinové vlády. Fragmentaci a polarizaci identifikoval Dodd, jako klíčové pro vznik menšinové vlády (Novák, 2004). Zatřetí, existují okolnosti, za kterých strany dají stranou své rozdíly a nechají vládnout menšinovou vládu. Např. příprava nové ústavy, nastávající parlamentní volby apod. Začtvrté, většinová vláda se rozpadne, ale vláda zůstane u moci, do doby, než je znovu sestavená jiná většinová koalice. Zapáté, menšinové vládě chybí pouze pár křesel k parlamentní většině (Říchová, 2006).

Teorii, která se pokusí přiblížit fungování menšinových vlád, vypracoval Kaare Strom. Jak dále podotýká (Strom, 1990) polarizace a nestabilita politického systému jako příčin vzniku menšinových vlád mají slabou empirickou podporu. Proto vypracoval teorii racionální menšinové vlády. Podle této teorie vzniká menšinová vláda, jako výsledek racionálního kalkulu hráčů v politickém systému. Strany nejsou motivovány do vlády vstoupit z několika důvodů.

Prvním důvodem je, že strana je *policy oriented*. Hlavním cílem takové strany je dosažení programových slibů. Hlavní motivací pro vyjednávání ohledně politik je, aby strany splnily své programové cíle. Splněné programové body jsou cestou, jak zvýšit své volební preference v následujících volbách (Laver & Schofield, 1991). Pro jejich dosažení není nezbytně nutné, aby strana vstoupila do vlády. Za předpokladu, že má v opozici velký vliv, je schopná svá stanoviska prosazovat. Vliv mohou strany získat skrze parlamentní výbory. Ty umožňují ovlivňovat podobu legislativy, o níž bude parlament hlasovat. Vliv opozice se odvíjí primárně od její síly v parlamentních výborech. Strom určuje sílu opozice ve výborech podle pěti kritérií. Počtu stálých výborů, zda mají výbory fixní zaměření, zda se agenda výborů shoduje s agendou ministerstev, zda existují omezení členství ve výborech a zda jsou křesla ve výboru rozdělena poměrným způsobem. Pro vlivnou opozici je nejpříznivější nastavení: více než, deset stálých výborů, s pevně danou agendou, která koresponduje s agendou ministerstev. Zároveň existují omezení na členství ve výborech, ve kterých jsou křesla rozdělována poměrným způsobem. Pokud dokáže být opozice ve výborech dostatečně vlivná a potenciální náklady vstupu do vlády jsou větší než přínosy, pak strana do vlády nevstoupí.



Druhým faktorem racionální volby je fakt, že pro strany je pragmatičtější zůstat v opozici. Z důvodu obětování krátkodobých cílů, na úkor budoucího volebního zisku. Podíl na vládě by mohl mít na stranu negativní dopad např. volební ztráty, nebo pokles preferencí. Např. účastí na vládě se stranou, kterou voliči vnímají negativně. Dalším možným vysvětlení odmítnutí participace na vládě je, že účast nepřináší malé straně žádné politické zisky za cenu velkých rizik.

Třetím faktorem jsou příliš velké ústupky ve vládním programu. Formování vlády s sebou zákonitě nese ústupky a hledání kompromisu, který nemusí být pro malou stranu výhodný. Silné strany si mohou diktovat podmínky, jelikož mají více stran k potenciální spolupráci. Silná strana si může stanovovat podmínky, za předpokladu, že v systému existuje více malých stran, se kterými může jednat. Malá strana se tím stává nahraditelnou a dostává se do slabé pozice pro vyjednávání. Strany mohou vstupem do vlády a následnými ústupky ztratit část své identity a důvěryhodnosti (Bergman, Ecker & Müller, 2013). To platí zvláště pro malé strany, které mají slabou vyjednávací pozici. Podmínkou, aby faktory mohly zapříčinit vznik menšinové vlády, jsou rozhodné volby. To znamená, že voliči skrze své hlasy ve volbách silně ovlivní podobu budoucí vlády, podoba vlády méně podléhá parlamentnímu vyjednávání. „Menšinová vláda vzniká tam, kde pro většinu stranického systému je podíl na moci převážen náklady“ (Strom, 1990).

## 1.2. Fungování menšinových vlád

Aby mohla menšinová vláda správně fungovat, potřebuje dosáhnout legislativní většiny. K tomu je nezbytná spolupráce s opozicí. Ke spolupráci přispívá poměrný volební systém. Podle Dahla poměrný systém, nutí politické strany navzájem spolupracovat. Takový systém málo redukuje počet stran. S rostoucím počtem politických aktérů je opozice méně jednotná a více kooperativní. Malé strany vědí, že pro prosazení svého programu musí spolupracovat s ostatními aktéry. Malá koncentrace a vysoká kooperativnost stran jsou potřebné, aby byla opozice nakloněna jednání s vládou (Dahl, 1966). Nejvhodnější podmínky pro spolupráci vlády s opozicí, lze najít v unipolárních multipartismech s poměrným systémem. Míra spolupráce mezi vládou a opozicí závisí také na polarizaci. Von Beyme tvrdí, že vymizení, nebo oslabení antisystémových stran napomohlo posílit vyjednávací sílu opozice (Kubát, 2010).

Strom rozděluje menšinové vlády do škály, podle podpory. Na jednom konci škály leží tzv. *formální menšinové vlády*. To jsou vlády, které sice jsou formálně menšinové, ale v legislativě se chovají jako většinové. Bergman, Ecker, Müller je nazývají *Převlečené většinové vlády*.

(Bergman, Ecker & Müller, 2013). Taková situace nastává ve chvíli, kdy vláda úzce spolupracuje s nekoaliční stranou. Na druhém konci škály jsou externě podporované menšinové vlády. To jsou vlády, které musí legislativní podporu pro každý návrh separátně vyjednat s opozicí. Sestavování legislativní většiny, lze rozdělit do dvou dimenzí. První dimenzí je konzistence koaličních členů. Pokud vláda vyjednává podporu pro každé hlasování, hovoříme o tzv. *měníci se většině* (shifting majority). Tato možnost sice dává vládě velkou flexibilitu, ale zvyšuje možnost legislativní porážky. Nicméně podpora může také nabýt podobu dlouhodobé hlubší spolupráce. V takovém případě se vláda přibližuje formální menšinové vládě. Druhou dimenzí sestavování většiny, je podoba politických ústupků. Jako politický ústupek lze označit, podporu požadované legislativy nebo místo ve vlivném politickém orgánu, popřípadě jiné organizaci.

Při sestavování většiny se vláda řídí strategií. Strategie se odvíjí od: vyjednávací síly vlády a vládní kontroly agendy a podoby vládních ústupků

Vyjednávací sílu vlády determinuje počet potenciálních partnerů a jejich ideologická blízkost. Čím více má strana potenciálních partnerů, tím je její síla větší, jelikož má více variant, s kým vyjednat spolupráci (Bergman, Ecker & Müller, 2013). V tomto ohledu lze najít stejnou logiku jako při vytváření vlády. Pokud se svým návrhem vláda neuspěje u jedné strany, stále má k dispozici další možnosti. Vláda, která je z ideologických nebo personálních důvodů schopna vyjednávat pouze s malým počtem stran, svou vyjednávací sílu ztrácí. Pro fungování menšinových vlád je ideální silná strana ve středu stranického systému, která je schopná spolupracovat se stranami na levici i pravici tzv. unipolární systém. Právě flexibilitu při vyjednávání lze označit jak elementární pro správné fungování menšinových vlád (Green Pedersen, 2001; Bräuninger & Debus, 2009) Pokud se strana nachází na jednom z pólu systému, její vyjednávací pozice se zhoršuje. Jelikož ideologická vzdálenost komplikuje spolupráci se stranami na opačné straně spektra. Laver a Schofield upozorňují, na odlišnosti ve vyjednávací síle podle stranických systémů. V multipartismu se vyjednávací síla může často měnit. I malá změna v parametrech systémů, může vést k velké změně ve vyjednávací síle. Nepříznivé změny v průzkumech, pošpiněná pověst strany, nebo nepopularita některých kroků, mohou způsobit radikální změnu ve vyjednávací pozici (Laver & Schofield, 1990).

Kontrola agendy zahrnuje široké spektrum možností, jak ovlivňovat legislativní činnost. Požadavek investitury je jedním ze způsobů, jak může vláda kontrolovat agendu. Čím jsou požadavky na vyslovení důvěry benevolentnější, tím větší moc má vláda nad agendou. Při prosazování svých cílů není vázaná důvěrou v parlamentní většinu. Vláda, tím získává volné

ruce pro legislativní vyjednávání. „Pokud vláda není nucena vytvářet explicitní a komplexní program, než usedne do vlády je pro ni snazší vytvářet většiny“ (Strom, 1990). V případě, že vláda musí před uvedením do úřadu přinést komplexní program, hledání partnerů se stává náročnější, protože v případě, že by se od programu odchýlila, mohla by čelit vyslovení nedůvěry. Dalším možným způsobem ovlivňování agendy, je skrze procesním fungování parlamentu. Rozhodování o pořadí projednávaných návrhů, načasování projednávání legislativy, nebo možnosti zabránit obstrukcím jsou žádané způsoby ovlivňování agendy (Döring, 2001). Pro vlády je důležitá zejména schopnost ovlivnit pořadí projednávaných návrhů (Martin, 2004). Posledním způsobem, jak působit na podobu agendy, je skrze parlamentní výbory, zejména díky ovlivňování finální podoby schvalované legislativy.

Finální výsledek vyjednávání určuje také podoba ústupků, ta se odvíjí od tří faktorů. První je dostupnost politických ústupků. Čím více možností politických ústupků systém nabízí, tím větší volnost při vyjednávání s opozicí vládnoucí strana má. Jako politické ústupky lze označit ústupky v legislativě, důležité politické pozice atd. Druhý faktor je hodnota ústupku. Ta se liší strana od strany. Pro *office oriented* strany preferují politické posty, *policy oriented* preferují podporu legislativy. Třetím faktorem je poptávka po ústupcích. Poptávka se liší v návaznosti na váhu politických pozic. Pozice vysoké ústavní funkce, je žádanější než funkce ve vládní organizaci. Roli může také hrát podoba poptávané legislativy. Např. pro sociálně demokratickou stranu je nezajímavá spolupráce v oblasti, jako např. obrana, nebo zahraniční politika, protože taková témata nemají pro stranu velkou váhu.

Shrnutí, pokud má vláda silné vyjednávací postavení a silně kontroluje agendu, bude preferovat vytváření měnicích se většin. Díky svému silnému postavení v systému je vysoká pravděpodobnost, že vláda bude schopná legislativní většinu sestavit. Pokud je vláda v některém z těchto faktorů slabá, bude inklinovat k dlouhodobější spolupráci, potažmo vytvoření formální menšinové koalice.

## 2. Konceptualizace akceschopnosti

Práce využívá jednoduchou koncepci akceschopnosti vlád podle Stroma: „Kromě velmi krátkého období, musí být [vláda] pravidelně schopná shromáždit legislativní většinu, pro schvalování legislativy, rozpočtových zákonů, jejich jmenování atd.“ Práce operuje s tímto konceptem, protože byl navržen přímo pro menšinové vlády a je jednoduše aplikovatelný. Nicméně politologové pracují s rozličnými koncepty.

### 2.1. Akceschopnost podle Duvergera

Podle Duvergera se síla vládní koalice odvíjí od síly jednotlivých koaličních stran. Sílu stran lze chápat dvěma způsoby. Sílu u veřejného mínění (neboli volební síla), nebo sílu v parlamentu. Síla u veřejného mínění se odvíjí od podpory strany napříč společnostmi. Síla v parlamentu je vyjádřena počtem získaných mandátů. Obě síly jsou dvě strany jedné mince a jsou spolu úzce propojeny. O tom, jak odpovídá parlamentní síla volební síle záleží na volebním systému. V poměrném systému, který nevytváří podreprerzentaci nebo nadreprerzentaci je volební síla podobná jako parlamentní. Ve většinových systémech se ale obě síly nerovnej, z důvodu nadreprerzentace velkých stran. Parlamentní síla stran se odvíjí od jejich velikosti. Duverger rozlišuje strany s většinovým posláním, velké strany a malé strany. Strany s většinovým posláním se nejčastěji vyskytují v jednokolovém většinovém systému, když jsou ve vládě, vládnou samy čili jejich síla parlamentní síla je velká. Velké strany se vyskytují ve dvoukolovém většinovém systému a v poměrném systému. V obou případech vládnou v koalicích, ve kterých jsou silnějším aktérem s velkou parlamentní silou. V případě, že jsou v opozici, přestože nevládnou, zůstávají významnou politickou silou. Menší strana má menší respekt a vliv na rozhodování, tím pádem i menší sílu. Aliance stran získává svou sílu od svých aliančních stran. Čím je koaliční strana silnější (čím více má mandátů), tím je koalice silnější (Duverger, 2016).

### 2.2. Akceschopnost podle Sartoriho

Giovanni Sartori vnímá vládní akceschopnost v úzkém propojení se stranickým systémem. Jeho argumenty ohledně efektivity vládnutí mají strukturální charakter. Byť i sám připouští, že politické osobnosti a jejich charakter mají na akceschopnost vliv. Strukturální vlastnosti jsou nezbytné, pro dobré vládnutí. Jak sám říká „Tak jako řidič potřebuje silnice, potřebují vykonavatele struktury, které jim umožní konat“ (Sartori, 2001). Prvním faktorem ovlivňující akceschopnost vlády je volební systém. Sám Sartori za systémy s nejvíce akceschopnými

vládami pokládá většinové systémy, konkrétně většinový systém britského typu First past the post. FPTP systém napomáhá k efektivitě vládnutí tím, že vytváří silné většinové vlády. Zejména tím, že omezuje fragmentaci stranického systému. Jednobarevné většinové vlády jsou nejsilnější možnou podobou vlády, jelikož se ve vládě nachází pouze jedna většinová strana odpadá koaliční vyjednávání. Jediná hrozba pro takovou vládu je vnitřní nejednotnost strany. FPTP systém je specifikum anglosaského prostředí.

V poměrných systémech se akceschopnost vlády odvíjí od několika faktorů. Prvním faktorem je počet vládních stran. Čím více stran je součástí vládní koalice, tím je vládnutí složitější, z důvodu náročnějšího hledání konsenzu, mezi stranami. Na počet stran navazuje jejich vzájemná interakce a to, zda je koalice sjednocená nebo konfliktní. Schopnost vzájemné spolupráce mezi koaličními partnery je nezbytnou součástí politické hry. Jestliže nejsou koaliční partneři schopni pracovat v souladu, není možné vládu označit za akceschopnou. Sartori jako určující faktor vládní spolupráce označuje celkovou polarizaci stranického systému. S rostoucí polarizací systému, roste šance vzájemné nekompatibility koaličních partnerů. Je třeba rozlišovat mezi bipolárním a bipolarizovaným systémem. Bipolární systém je systém, který má sice dva póly, ale voliči jsou rozloženi ve tvaru Gaussovy křivky. Takový systém má tendence být umírněný, protože většina voličů se nachází ve středu a tím se tlumí radikální postavení stran. Bipolarizovaný systém je systém, který má také dva póly, ale mezi nimi je velká propast, což ničí spolupráci mezi póly téměř nemožnou. Bipolarizovaný systém je podle Sartoriho náchylný ke zhroucení. Sartori jako funkční systém označuje systém, který má akceschopnou, ale také stabilní vládu. Mezi akceschopností a stabilitou je třeba rozlišovat. Neakceschopná vláda, je taková vláda, která nemá možnost činit rozhodnutí např. schvalovat potřebnou legislativu. Kdežto stabilita je délka trvání vlády čili to, zda vláda dokázala dosloužit své volební období. Oba pojmy je třeba navzájem rozlišovat, jelikož vláda může být akceschopná, ale nestabilní, nebo stabilní, ale neakceschopná (Sartori, 2001, 2005).

### 2.3. Akceschopnost podle Shugarta

Matthew Shugart jako zástupce americké politologie nahlíží na akceschopnost odlišně. Rozlišuje mezi volební efektivitou a politickou efektivitou. Jako volební efektivitu chápe schopnost voličů, ovlivnit, kdo bude vládnout. Volebně nejefektivnější jsou podle předpokladů Spojené Státy, z důvodu, přímé volby prezidenta, který je hlavou výkonné moci. Voliči tedy mají přímý vliv nato, kdo jim bude vládnout. Naproti tomu parlamentní režimy, kde se vítěz voleb automaticky nedostává do vlády, označuje jako volebně neefektivní. Politická efektivita na druhé straně, představuje schopnost prosazovat národní zájmy. Možnost prosadit národní

zájmy, pochází ze společného cíle a směřování volených zástupců. Zástupci jsou voleni za svůj volební obvod, ne za celý stát. Problém politické neefektivity spočívá v případě, kdy volený reprezentant prosazuje zájmy svého volebního obvodu, na úkor národních zájmů. Jeden ze zdrojů politické neefektivity leží, ve vnitrostranických bojích. Členové jedné politické strany, kteří bojují navzájem proti sobě, oslabují vlastní stranu. Negativně tím ovlivňují její národní směřování, což se projevuje politickou neefektivitou. Druhým problémem je přílišné politické obchodování mezi exekutivou a legislativou. Tzv. pork barreling zaměřuje pozornost na regionální politiku a upozadňuje národní cíl, napomáhá politické neefektivitě. Tyto problémy jsou spjaty s prezidentskými režimy a většinovým volebním systémem. Ten je náchylný k politické neefektivitě, podobně jako jsou parlamentní režimy náchylné k vládní nestabilitě. Aby byl prezidentský režim politicky efektivní měl by splňovat tři kritéria: prezident by měl mít omezené legislativní pravomoci. Strany by měly mít kontrolu nad kandidátními listinami, aby se zamezilo vzájemnému soupeření mezi straníky. Synchronizované volby, zajistí, že prezident nebude mít tendence ovlivňovat rozložení sil v průběžných volbách ve prospěch svého bloku. Tím by podkopával celonárodní politiku. Aby v průběžných volbách podpořil „své“ kandidáty, dělá politická rozhodnutí, která jsou výhodná pro potřebné regiony, ale jsou v rozporu s celonárodní politikou (Shugart & Carey, 1992).

#### 2.4. Akceschopnost podle Ecksteina

Harry Eckstein pracuje s pojmem politická výkonnost. Tento koncept rozděluje do čtyř dimenzí. První dimenzí je délka trvání. „Durabilita se vztahuje na trvalost politiky v průběhu času“ (Eckstein, 1971). Durabilita je závislá na celkovém výkonu dané politiky, čili je jejím indikátorem. Pokud je politika efektivní, pak je také dlouhotrvající. Druhou dimenzí je občanský pořádek. Politiky mají za cíl vytvářet sociální prostředí, ve kterém jsou občanské nepokoje nepravděpodobné. Podle výskytu sociálních nepokojů v různých podobách, můžeme usoudit, zda jsou politiky efektivní, či nikoliv. Třetí dimenzí je legitimita. Legitimita označuje, jak jsou politiky přijímány a jakou mají podporu. Za předpokladu, vysoké legitimacy je snazší dosáhnout cílů, kterých by bez veřejné podpory nebylo možné dosáhnout. Čtvrtou dimenzí je efektivita rozhodování. „Efektivita rozhodování označuje míru, do jaké politici přijímají a provádějí rychlá a relevantní rozhodnutí v reakci na politické výzvy“. Jednou z možností, jak měřit efektivitu rozhodování je porovnání vstupů a výstupů. Nicméně tento přístup s sebou nese celou řadu výzev, na které naráží Eckstein (Eckstein, 1971). Další možností měření je krizový management. Pokud jsou politici schopni reagovat a řešit krize lze systém označit jako efektivní. Tento přístup ale nenabízí možnost porovnávání vlád, jelikož každá krize je odlišná,

ekonomická krize způsobena mezinárodní situací je jiného charakteru a jiné váhy než vládní krize způsobena neshodami mezi vládními subjekty. Výskyt krize není znakem neefektivní vlády, krize může vzniknout bez vládního přičinění, výskyt krize nemůže sloužit jako ukazatel neefektivní vlády. Jako možného ukazatele efektivity, lze využít ekonomickou efektivitu, pokud je systém efektivní umí dobře nakládat s finančními prostředky, systém, který s financemi neumí efektivně nakládat je neefektivní ve své podstatě. Odrazem tzv. *budgetingu* je schvalování rozpočtu. Schvalování státního rozpočtu je zdrojem politického boje, vláda je tlačena hospodařit s penězi efektivně. Pokud je vláda schopná tento boj, bez větších zdržení vyhrát je možné ji označit jako efektivní. (Eckstein, 1971)

### 3. Popis Českého politického prostředí

#### 3.1. Vliv ústavního nastavení na fungování menšinových vlád

Ze strukturálního hlediska Strom (Strom, 1990) definuje dvě klíčové oblasti pro kontrolu agendy: podmínky vyslovení investitury a strukturu výborů. V českém parlamentarismu se vláda musí opírat o důvěru v Poslanecké sněmovně. Jak píše Novák „Lze tedy říci, že Česká republika patří k zemím, kde nově nastupující vláda nutně potřebuje explicitní formální legislativní investituru“ (Novák, 2004). V České republice je nositelem důvěry vláda jako celek. Tím, že důvěra se vyslovuje celé vládě, má opozice větší vliv. Opozice může mít výhrady ke stranickému složení vlády (např. účast extremistických stran ve vládě, je silným argumentem proti vyslovení důvěry), může mít výtky ke konkrétním ministrům, nebo k vládnímu programu. Třetí jsou početní požadavky na vyslovení důvěry. Pro vyslovení důvěry je potřeba nadpoloviční většina poslanců. Český systém usnadňuje vyslovení důvěry možností snížení hlasovacího kvóra, během vyslovování důvěry. K vyslovení důvěry je potřeba relativní většina v Poslanecké sněmovně, tzv. tolerance vlády.

Poslanecká sněmovna má podle zákona sedm stálých výborů, čili první Stromovo kritérium není splněno. Na druhé straně je pravdou, že počet výborů se historicky nemění a zůstává stabilní kolem počtu 18. Zákon rovněž pevně stanovuje agendu stálých výborů, čímž je splněno druhé kritérium. Třetí kritérium o shodě zaměření výborů a ministerstev není naplněno. Podle zákona je členství ve výborech limitováno „Kromě členství ve výboru mandátovém a imunitním, petičním a organizačním může být poslanec členem nejvýše dvou dalších výborů.“ (zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, 2020). Členové výborů bývají odborníci na dané téma výboru. Větší odbornost členů výboru, vyrovnává politickou moc, čímž posiluje opozici, kritérium je splněno. Posty ve výborech jsou rozdělovány podle síly daných stran ve sněmovně, toto kritérium lze také považovat za splněné. Česká politická scéna splňuje tři z pěti Stromových kritérií pro vlivnou opozici, opozici lze charakterizovat jako středně vlivnou. Vzhledem k významu pro kontrolu agendy jsou výbory klíčové jak pro vládu, tak pro opozici (Strom, 1990; Laver, 1991)

Z pohledu legislativního procesu má kontrola agendy podobu ovlivňování způsobu projednávání legislativy, jak v PS, tak ve výborech. V českém prostředí klíčovou roli hraje hlasování o pořadu a datu schůze PS a sněmovních výborů. Jak o pořadu, tak datu schůze rozhoduje PS. Pro vládu je kontrola nad určováním pořadu schůze důležitá proto, aby mohla v případě potřeby urychlit schvalovací proces. Za předpokladů, že vláda má ve sněmovně většinu může důležité návrhy protlačit legislativním procesem s co nejkratším možným časem. Pro



kontrolu agendy v české politice jsou klíčové pozice předsedů a místopředsedů. Jak předsedové, tak jejich zástupci jsou voleni většinou PS. Předseda PS svolává a řídí schůze sněmovny, navrhuje pořad schůze, který poté schvaluje sněmovna. Předsedá organizačnímu výboru, který organizuje práci PS. Určuje pořadí ve, kterém ho zastupují místopředsedové. Zvolený místopředseda v případě absence přebírá pravomoc předsedy. Na agendu mají vliv také předsedové výborů. Předsedové výborů svolávají a řídí schůze výborů. V jejich agendě je také navrhování pořadí jednání výborů a způsob projednávání agendy (zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, 2020).

Z výše popsaných skutečností vyplývají dvě skutečnosti. Zaprvé, strukturální nastavení omezuje vládní kontrolu agendy. Přísné požadavky k vyslovení důvěry spolu se strukturou výborů vládu značně limitují. Zadruhé, agenda je z velké části kontrolována díky většině v PS. Většina v PS rozhoduje o personálním složení výborů, o vedení výborů. Hlavně potvrzuje pořady a data schůzí, na kterých se schvaluje legislativa. Bez většiny v PS vláda přichází o možnost urychlit schvalovací proces požadované legislativy.

### 3.2. Stranický systém a situace po volbách 2017

České země měly strukturovaný stranický systém již od doby První republiky. Ten zahrnoval politické strany tří národností: Čechů, Slováků a Němců, defacto vedle sebe existovaly tři paralelní stranické systémy (Cabada & Vodička, 2011). Již od První republiky se v systému projevovala tendence k fragmentaci stranického systému. Fragmentace se ukázala, jako důležitý faktor negativně ovlivňující sestavování vlád i po Sametové revoluci. Způsobem, jak měřit velikost stranického systému, je index efektivního počtu stran od Laaksa a Taagenpery. Hodnota indexu 5 a více je pokládána za vysokou hodnotu, značící velkou fragmentaci stranické scény (Laakso & Taagenpera, 1979). Index efektivního počtu stran pro Českou republiku začínal na hodnotě 4,8 v roce 1992. V průběhu času měl index klesající tendenci. Nejnižší hodnoty dosáhl v roce 2006, kdy dosáhl hodnoty 3,1. Po politickém zemětřesení po volbách 2013 index stoupl 6,1 a po volbách 2017 klesl na 4,8 (Casal Bertoa. 2022).

Pro českou politickou scénu je příznačný nízký koaliční potenciál stran. Novák vysokou fragmentaci a nízký koaliční potenciál považuje za hlavní faktory komplikující sestavování vlád (Novák, 2004). Strany s nízkým koaličním potenciálem se vyskytují v českém politickém systému od začátku 90. let. Vedle antisystémových stran se nízkým potenciálem historicky vyznačovala ODS, po volbách 2017 hnutí ANO. Reputace ODS utrpěla po aférách s financováním strany, které vedly k odštěpení části strany. Nově vzniklá US díky skandálům ODS a osobním rozporům s bývalými spolustraníky odmítala spolupracovat s ODS. Problémy

s koaličním potenciálem, mělo také hnutí ANO 2011. Po vítězných volbách 2017 se ANO nacházelo ve složité situaci, z důvodu kauz jejího předsedy. ODS, Piráti, KDU-ČSL, STAN i TOP 09 odmítaly vstoupit do koalice s ANO (Gregor & Dvořák, 2019). Původně spolupráci odmítala také ČSSD, po tlaku prezidenta Zemana, pod záminkou zabránění vlády extrémistů do vlády vstoupila.

Fungování politického systému je ovlivněno existencí antisystémových stran (Hloušek, Kopeček & Šedo, 2011; Novák, 2004). Giovanni Sartori definuje antisystémovou stranu jako stranu, která podkopává legitimitu režimu. Nejedná se o opozici vůči vládě, ale vůči systému (Sartori, 2004). Jako antisystémové strany v České republice můžeme označit KSČM a SPD. KSČM lze označit za antisystémovou stranu ze dvou důvodů. Zaprvé KSČM se odmítla transformovat a odvrhnout svou komunistickou minulost. Zadruhé, komunisté stále udržují propojení s přidruženými organizacemi, které demokracii odmítají radikálněji než samotná KSČM. Její příklonnost ke starému režimu a verbální odmítání nového režimu a udržování vztahů s nedemokratickými organizacemi, lze označit za delegitimizační činnost, to z KSČM činí antisystémovou stranu (Kubát, 2010). Hnutí kolem Tomia Okamury lze za antisystématická označit, jelikož také naplňují delegitimizační charakter. SPD využívá silně populistickou rétoriku, založenou na kritice zastupitelské demokracie a tradičních politických stran. Vypjatou populistickou rétorikou, kterou zpochybňují fungování politiky, podkopávají důvěru v politické instituce a politiky. Tím snižuje legitimitu samotného demokratického zřízení České republiky. SPD tedy také splňuje Sartoriho delegitimizační kritérium.

Problém výskytu antisystémových stran neleží pouze v jejich delegitimizační povaze. Tyto dvě strany jsou antisystémové, ale zároveň také extrémní. „Extrémní strany se nacházejí na koncích (extrémech) politické škály“ (Kubát, 2010). Díky své pozici na politické škále jsou ideologicky vzdálené od ostatních stran a nacházejí se na hranici politické izolace. Zvětšováním ideologické vzdálenosti mezi stranami roste polarizace celého politického systému. Izolaci KSČM začal narušovat až prezident Václav Klaus, který do jednání představitelů parlamentu o Evropské Unii v roce 2003 pozval také předsedu KSČM. V prolamování izolace pokračoval předseda ČSSD Bohuslav Sobotka, který zákaz spolupráce s komunisty označil „za přežitek“ (ČT24, 2017a). Nicméně pro velkou část populace je účast komunistů ve vládě stále nepřijatelná. Hnutí Tomia Okamury jsou považována za krajně pravicová, až extrémistická. Krajně pravicový charakter SPD je pro spolupráci se zbytkem politického spektra velkou překážkou. Existence stran s nulovým potenciálem na obou stranách politického spektra, komunistů nalevo a

republikánů, později hnutí Tomia Okamury napravo, výrazně ovlivňovalo politický systém (Balík, Havlík, 2011).

Díky nulovému koaličnímu potenciálu extrémních stran se zužoval počet dostupných mandátů ke vzniku vlády. Defacto potřebná stojednička nevznikala z 200 mandátů, ale z menšího počtu. Na demonstraci komplikovanosti vzniku vlád poslouží povolební situace po volbách 2017. Z 200 mandátů bylo 37 v rukou stran s nulovým, nebo velice malým koaličním potenciálem. Stojednička tedy vznikala pouze ze 163 mandátů. Dominantním vítězem voleb se stalo hnutí ANO Andreje Babiše s 78 mandáty. I hnutí ANO díky kontroverzím okolo jejího předsedy mělo zmenšený koaliční potenciál (Deník.cz, 2017; ČT24, 2017b, ČT24, 2017d). Zbýlých šest stran disponovalo dohromady 70 mandáty, přičemž i mezi nimi existovaly velké ideologické rozdíly, např. mezi ODS a ČSSD. Strana okolo Andreje Babiše sice měla poškozený koaliční potenciál, nicméně pořád disponovala dominantním postavením na politické scéně. Reálná šance, sestavení legislativní většiny bez hnutí ANO byla mizivá. Ikdyž strany demokratického bloku odmítaly vstoupit do vlády s hnutím ANO, pořád měly s ANO několik programových průníků (Eibl, Dostálová, 2019). Díky svému silnému výsledku ve volbách, spolu s postavením ve středu stranického systému, má ANO stále obstojné postavení do legislativního vyjednávání.

Jsou zformulovány tyto hypotézy:

H1 „Absence jasně většiny v PS ovlivnila rozložení sil ve výborech v neprospěch ANO“

H2 „Vláda měla špatné podmínky pro kontrolu agendy“

H3 „Vláda byla v legislativě méně aktivní, než předchozí vlády“

H4 „ANO sestavovalo legislativní většiny *ad hoc* na základě programových průníků“

H5 „Vládní legislativa byla ovlivňována opozičními pozměňovacími návrhy“

Ad H1 – Díky chybějící většině, byla opozice schopná ovlivnit podobu výborů ve svůj prospěch. Ať už velikost výborů, nebo rozložení sil uvnitř.

Ad H2 – Menšinová povaha vlády zapříčinila slabou kontrolu vlády nad agendou, tedy vláda měla málo možností, jak ve svůj prospěch ovlivnit legislativní proces.

Ad H3 – Vláda je v menšinovém postavení méně aktivní, jelikož musí vyjednávat podporu pro své návrhy. Díky tomu je aktivita v předkládání nižší. Pro vládu je nevýhodné plýtvat svým politickým kapitálem a podávat návrhy, u kterých ví, že nemají šanci uspět.

AD H4 – Vládní strany vyjednávaly podporu pro své konkrétní návrhy podle programových shod. Např. pro návrh z oblasti sociálního zabezpečení hledaly podporu u levicových stran.

## 4. Operacionalizace

Vládní akceschopnost je měřena pomocí tří faktorů: aktivity a úspěšnosti v legislativním procesu, počtu obsazených pozic ve výborech PS, úspěšnost opozičních pozměňovacích návrhů.

Legislativní aktivita a úspěšnost jsou zkoumány skrze počet podaných vládních návrhů. Za cílem vzájemné komparace vlád jsou analyzovány dva roky následující po roce, ve kterém se uskutečnily volby do PS. Toto vymezení má dva důvody. První je časové vymezení práce, porovnání dvou let vlády Andreje Babiše s celými volebními obdobími minulých vlád je nevyhovující. Druhým důvodem je odlišné datum voleb a začátek legislativního období. Zahrnuty jsou pouze návrhy, které kompletně prošly celým legislativním procesem ve zmíněném období. Analýza legislativního procesu za vlády Andreje Babiše je vymezena od 20. listopadu 2017, první zasedání PS, až po 12. březen 2020, vyhlášení nouzového stavu. Zkoumán je proces pouze u vládních návrhů, které dokončili celý legislativní proces ve vymezeném období.

Jako obsazené pozice jsou chápány pozice ve výborech PS. Analyzován je poměr obsazených míst mezi stranami v PS. Jako základní měřítko pro určení síly jednotlivých stran je použit podíl získaných mandátů v PS. Následně je podíl získaných mandátů porovnán s podílem získaných míst ve sněmovních výborech. Výsledek značí, zda bylo rozdělení postů ve výborech poměrné, nebo zda byla některá ze strany nadreprezentovaná, popřípadě podreprezentovaná. Analýza pracuje s personálním obsazením výboru, jak bylo ustanoveno na začátku funkčního období sněmovny. Výsledky rozdělení jednotlivých funkčních období parlamentu jsou navzájem komparovány.

Obdobným způsobem jsou zkoumány také obsazené pozice předsedů a místopředsedů výborů. Obsazené pozice je vztažené na stranickou příslušnost. Personální změny na pozicích v rámci jedné strany nejsou brány v potaz. Pro práci je klíčový stranický poměr ve vedení. Časové období pro vedoucí pozice je celé funkční období. Důvodem rozdílného designu je ztráta dat, pokud by byly brány v potaz pouze pozice rozdělené na začátku funkčního období. Vedoucí pozice procházely četnými změnami, v několika případech získala některá ze stran pozici ve vedení ve výboru, po delší době od ustavování vedení výborů. Započítávány jsou jakkoliv dlouhá funkční období předsedů a místopředsedů. Určit podmínky, pro započtení pozice by bylo metodologicky náročné.

Při analýze pozměňovacích návrhů práce operuje pouze s jednotlivými body návrhů, o kterých bylo hlasováno v PS. Jsou vyřazeny návrhy, které se podle jednacího řádu PS staly

nehlasovatelnými. Zejména návrhy, které již byly v rozpravě PS projednány. Např. několik poslanců podá významově totožný návrh, ale projednán je pouze jeden, tedy práce eviduje pouze jeden návrh. Tento způsob analýzy pozměňovacích návrhů je aplikován, jelikož hlasování o legislativním návrhu jako celku je spíše sporadické, převládá hlasování o konkrétních bodech návrhů. Aby nedošlo k velké ztrátě dat, návrhy jsou analyzovány na úrovni konkrétních bodů hlasování. Veškerá použitá data pochází z webových stránek digitální parlamentní knihovny.

## 5. Rozdělení politických pozic a kontrola agendy

O počtu míst ve výborech rozhoduje PS, jejich přesný počet bývá stanoven při některé z úvodních schůzí. Počet ustanovených pozic ve výborech se odvíjí od dvou faktorů: počtu výborů a počtu stran v PS. Počet výborů se z původních dvanácti v roce 1996, rozrostl na osmnáct v roce 2006. V období po volbách 2017 byly ustanoveny výbory ve dvou základních velikostech. Exponované výbory čítaly 24 členů, zatímco výbory druhotného významu měly 18 členů. Ani typy velikostí výborů, ani rozptyl hodnot v období 2017 není ničím výjimečným. Jako atypické lze označit rozložení výborů během vlády Petra Nečase. V tomto období lze pozorovat nadstandartní počet čtyři typů velikostí výborů, od počtu 15 po počet 30.

Nicméně ve struktuře výborů v období 2017-2021 lze nalézt dvě anomálie. První je nadměrná velikost mandátového výboru. Mandátový výbor bývá tím nejmenším výborem, potažmo typicky spadá do typu početně nejmenších výborů. V období po volbách 2017 byl ustanoven v počtu 19 členů, zatímco nejmenší výbory čítaly 17 členů. Mandátový výbor svou velikostí předčil i organizační výbor. Oba výbory jsou činností spjaty s vnitřním fungováním PS. Vzhledem k velikosti a povaze agendy, lze za významnější označit organizační výbor. Mandátový výbor je ustanovován separátně od ostatních výborů, jako jediný je ze zákona ustanoven již na první schůzi PS. Převažující počet členů na straně mandátového výboru je v české politice netypický jev. Druhou anomálií je velikost petičního, kontrolního a ústavně právního výboru. Tři zmíněné výbory svou velikostí odchyľují od standartních velikostí výboru, 18 potažmo 24 členů.

Zastoupení stran ve výborech Poslanecké sněmovny																		
	Man.	Pet.	Roz.	Kon.	Org.	Vol.	Evr.	Hos.	Úst.	Obr.	Bez.	Soc.	Zdr.	Věd.	Veř.	Živ.	Zah.	Zem.
ANO	8	7	10	7	7	7	7	10	9	7	7	10	10	10	10	7	7	7
ODS	2	2	3	2	2	3	2	3	2	3	2	3	3	3	3	2	2	2
Piráti	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
SPD	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
KSČM	1	1	2	1	1	1	1	2	2	1	1	2	2	2	2	1	1	1
ČSSD	1	1	2	1	1	1	1	2	2	1	1	2	2	3	2	1	1	1
KDU-ČSL	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1
TOP 09	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
STAN	1	0	1	0	1	1	1	1	2	0	1	0	1	1	1	1	1	1
	19	17	24	17	18	18	18	24	22	18	18	24	24	24	24	18	18	18

Zdroj: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, (2023), Parlamentní knihovna. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/index.htm>

Tabulka č.1

Pozice jsou v každém výboru mezi strany rozděleny podle sjednaného klíče. Pro výbory s 18 členy platil klíč: ANO-7; ODS-2; Piráti-2; SPD-2; KSČM-1; ČSSD-1; KDU-ČSL-1; TOP 09-1; STAN-1. Tento klíč byl použit v osmi z osmnácti výborů. Takové rozdělení odpovídá poměrnému rozdělení mandátů v PS. Ve vztahu k zastoupení v PS jsou mírně nadreprezentovány malé strany: KDU-ČSL, TOP 09 a STAN. Nadreprezentace je způsobena nízkým ziskem mandátů v PS. V českém prostředí je zvykem, že každá strana obsadí post v každém výboru. Za předpokladu, že strana získá ve volbách méně mandátů, než je počet výborů, vzniká mírná disproporce. Např. STAN získal pouhých 3% mandátů v PS. Pokud bude dodržen klíč rozdělování mandátů získá v jednom 18členném výboru 5,6% pozic. Pro výbory s 24 členy platil klíč: ANO-10; ODS-3; Piráti-2; SPD-2; KSČM-2; ČSSD-2; KDU-ČSL-2; TOP 09-1; STAN-1. Tento způsob rozdělování byl využit v sedmi z osmnácti případů. Na rozdíl od předchozího klíče, tento posiluje zejména ANO, ale mírně také ODS, KSČM, ČSSD.

V tomto volebním období můžeme pozorovat, několik výborů, které svým obsazením neodpovídají rozdělovacímu klíči. V českém kontextu se objevuje jeden až tři výbory, ve kterých jsou místa rozdělena v jiném poměru, byť je zachován standardní počet členů. Např. za vlády Mirka Topolánka, získala KDU dvě místa na úkor Strany Zelených, ale celkový počet míst ve výboru se nelišil od ostatních. Nebo se liší celkový počet míst ve výborech. Taková situace nastala v období po volbách 2014. Hnutí ANO získalo v organizačním výboru o jeden post méně, než byl klíč k rozdělování 18členných výborů. Po volbách 2017 výše popsaným klíčům neodpovídalo sedm z osmnácti výborů. První případ byl ústavně právní výbor. Místo 24 místy disponoval pouze 22 místy. O jednu pozici přišlo hnutí ANO a o druhou ODS. Petiční a kontrolní výbor disponoval pouze 16 místy. V obou výborech o pozici přišel STAN. V petičním výboru, ovšem KDU-ČSL obsadilo o jednu pozici více na úkor TOP 09. Změny oproti klasickému rozdělovacímu klíči, se nevyhnuly ani výborům se standardním počtem členů. Ve volebním výboru získala ODS pozici na úkor TOP 09, v obraném výboru získal taktéž o pozici více, ovšem v neprospěch hnutí STAN. V sociálním výboru získala ČSSD, pozici na úkor STAN. Zajímavým úkazem je také mandátový výbor. Disponoval 19 členy, od 18členných výborů jej odlišoval, přidáný mandát, který obsadilo hnutí ANO.

Samotný proces rozdělování pozic se zřetelně odlišoval od předchozích období. V předchozích obdobích byly pozice ve výborech rozděleny najednou během jedné schůze PS. Pouze v jednom případě, pozice v ústavně právním výboru v období 2002, byla některá z pozic rozdělena dodatečně. Po volbách 2017 bylo během druhého zasedání PS plně obsazeno pouze pět z osmnácti ustavených výborů. Z celkových 363 pozic, bylo rozděleno 348. V jedenácti výborech



chyběl jeden člen, ve dvou výborech chyběli dva členové. Jednalo se o výbor pro veřejnou správu a výbor pro životní prostředí. Nerozdělené pozice byly dodatečně rozděleny během následujících zasedání. Osm pozic bylo rozděleno na zasedání PS 30. listopadu. Čtyři pozice získalo ANO, jednu pozici ODS, tři pozice STAN. Zbýlých sedm pozic bylo rozděleno na zasedání PS 15. prosince. Jednu pozici získala ODS a zbylých šest ČSSD. Dalším aspektem rozdělování pozic ve výborech, je celkový počet získaných pozic v poměru k získaným mandátům v PS. Rozdělování mandátů v české praxi se blíží poměrnému rozdělení. Objevují se pouze mírné disproporce, jak u nejsilnějších stran, tak i u menších, ale vlivných koaličních partnerů.

Zisky nejsilnějších vládních stran ve výborech		
	Poměrný zisk	Reálný zisk
ODS (1992-1996)	85,3	88
ČSSD (1996-2002)	90,7	90
ČSSD (2002-2006)	90,3	96
ODS (2006-2010)	129,6	126
ODS (2010-2014)	92,2	93
ČSSD (2014-2017)	83	85

Zdroj: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, (2023), *Parlamentní knihovna*. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/index.htm>

**Tabulka č.2**

Tabulka č.2 zobrazuje rozdíl mezi poměrným rozdělením a skutečným ziskem pozic u nejsilnějších vládních stran. Za stavu většiny v PS, můžeme pozorovat nadreprezentaci silných vládních stran. Ovšem situace okolo menšinových vlád tak jednoznačná není. Za druhé vlády Václava Klause se v PS nevyskytovala většina, nicméně ODS i tak dokázala získat více míst ve výborech, než by ji náleželo podle proporčního rozdělení. Naproti tomu v následujícím volebním období Opoziční smlouvy, se ČSSD, byť velmi těsně, nedostala ani na proporční výsledek. Ještě horšího výsledku dosáhla ODS mezi léty 2006-2010. Tato disproporce vznikla díky tomu, že 12 ze 14 výborů bylo rozdělováno klíčem: ODS-7; ČSSD-7; KSČM-2; KDU-2, Zelení-1. Tento klíč posiloval zejména ČSSD, která sice získala ve volbách o sedm mandátů méně, ale podle klíče dostala stejné zastoupení jako vládní ODS. V následujícím volebním období, vládu opět sestavovala ODS, ikdyž volby vyhrála ČSSD. Právě ČSSD na rozdělování pozic nejvíce doplatila, oproti proporčnímu zisku ztratila 4 pozice. Největší posílení zaznamenaly VV, získaly o 3 pozice více.

V následujícím volebním období byly nadreprezentovány dvě nejsilnější strany ČSSD a ANO. ANO získalo o šest pozic víc, oproti poměrnému rozdělení.

<b>Získaná místa ve sněmovních výborech 2017</b>		
<b>Pol. strany</b>	<b>Poměrného rozdělení</b>	<b>Reálný zisk ve výborech</b>
<b>ANO</b>	141,6	147
<b>ODS</b>	45,4	44
<b>Piráti</b>	39,9	36
<b>SPD</b>	39,9	36
<b>KSČM</b>	27,2	25
<b>ČSSD</b>	27,2	25
<b>KDU-ČSL</b>	18,2	20
<b>TOP 09</b>	12,7	16
<b>STAN</b>	10,9	14

Zdroj: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, (2023), Parlamentní knihovna. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/index.htm>

**Tabulka č.3**

Situace z období po volbách v roce 2017 je vyobrazena v tabulce č.3. Vyplývá, že nadreprezentované byly ANO, TOP 09, STAN. Nadreprezentace dvou nejmenších subjektů již byla popsána. Nadreprezentace ANO vychází ze 24členných výborů a mandátového výboru.

<b>Rozložení sil ve vedoucích pozicích ve výborech PS</b>		
	<b>Předsedové výborů</b>	<b>Místopředsedové výborů</b>
<b>ANO</b>	7	21
<b>ODS</b>	3	14
<b>Piráti</b>	2	14
<b>SPD</b>	2	14
<b>KSČM</b>	2	12
<b>ČSSD</b>	0	12
<b>KDU-ČSL</b>	1	3
<b>TOP 09</b>	0	2
<b>STAN</b>	0	2

Zdroj: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, (2023), Parlamentní knihovna. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/index.htm>

**Tabulka č.4**

Od roku 2006 se počet předsedů výborů ustálil na čísle 18. Předseda výboru disponuje významnými pravomocemi ve vztahu k fungování výboru. Předseda navrhuje pořadí, dobu a způsob projednávání jednotlivých bodů (Jednací řád sněmovny, 2022). Z pravomocí vychází poptávka politických aktérů po pozici předsedy. Strana bude více usilovat o pozici ve výboru, jehož agenda odpovídá volebnímu programu strany. Rozdělování předsednických křesel mezi strany v období po volbách 2017 odpovídá tradici českého prostředí. Od ustálení počtu výboru na 18, obsazovaly nejsilnější vládní strany sedm předsednických postů. Výjimkou byla ČSSD Bohuslava Sobotky, která obsadila pouze šest pozic.

Počet ustavených místopředsedů v porovnání s rokem 2006 značně vzrostl. Z původních 78 v roce 2006 se rozrostl na 94 v roce 2017. Průměrně narostl počet místopředsedů v každém výboru o jednoho. Tento nárůst koresponduje s nárůstem počtu politických stran v PS. Dlouhodobě rozložení postů místopředsedů, odpovídá síle stran v PS. Ani v případě počtu místopředsedů ani v rozložení mezi strany, nelze pozorovat žádnou odchylku, od minulých období.

Hnutí ANO obsadilo sedm předsednických postů. Jednalo se o výbory: organizační, petiční, kontrolní, volební výbor, výbor pro sociální politiku, výbor pro zdravotnictví, zemědělský výbor. Jak uvádí Eibl a Dostálová (Eibl, Dostálová, 2019) největší důraz ANO ve svém programovém prohlášení kladlo na oblasti: politický systém, sociální systém a ekonomika.

Politický systém zahrnuje efektivní stát, boj proti korupci a e-government. Témata tohoto okruhu nejvíce spadají do agendy výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. V tomto výboru byly ustanoveny podvýbory pro veřejnou správu a e-government. Místo předsedy výboru pro veřejnou správu obsadil Ivan Bartoš z Pirátské strany. ANO obsadilo dvě místopředsednická křesla. Problematika sociálního systému spadají do agendy výboru pro sociální politiku. Pozici předsedkyně výboru zastávaly Radka Maxová a Jana Pastuchová, obě za ANO.

Výbory zabývající se ekonomikou a hospodářstvím státu jsou dlouhodobě jedny z nejvytíženějších a nejžádanějších. Do oblasti ekonomiky spadá zejména hospodářský výbor. Ale také rozpočtový výbor, ten má významné pravomoci v oblasti státního rozpočtu a daňového systému. Váhu těchto výborů dokládá fakt, že od roku 1992 byla pozice předsedy jednoho z těchto dvou výborů v rukou nejsilnější vládní strany. Nicméně to není případ po volbách 2017. Pozici předsedy hospodářského výboru zastával Radim Fiala z SPD, pozici předsedkyně rozpočtového výboru Miloslava Vostrá z KSČM.

Z pohledu ANO se podařilo obsadit pouze jednu ze tří pozic ve výborech, které byly pro ANO důležité z pohledu volebního programu. Zajímavostí je ČSSD. Sociálním demokratům se nepodařilo získat jediné předsednické křeslo, naproti tomu KSČM se stejným počtem mandátů v PS uzmula dvě křesla.

Míra kontroly agendy se odvíjí od aktivity výborů, u aktivnějších výborů je kontrola silnější, než u málo aktivních výborů. Aktivitu jednotlivých výborů znázorňuje tabulka č.5. Hnutí ANO sice dosáhlo sedmi předsednických křesel ve výborech, ale jednalo se o méně aktivní výbory. Tudíž vliv hnutí ANO ve výborech, byl reálně nižší, než se může na první pohled zdát. Výbory se zabývaly celkem 863 návrhy, z toho pouze 283 z nich bylo projednáváno ve výborech, kterým předsedal člen ANO. Jinými slovy pouze u 32,7% projednávaných návrhů mělo ANO možnost ovlivňovat agendu skrze předsedu výboru. Jen pro srovnání ODS Petra Nečase mohla ovlivnit agendu u 48,9% návrhů. ČSSD Bohuslava Sobotky dosáhla 39,5%.

Aktivita sněmovních výborů		
	Návrhy k projednání	Stranická příslušnost předsedy
Rozpočtový výbor	148	KSČM
Hospodářský výbor	106	SPD
Ústavně právní výbor	94	ODS
Výbor pro veřejnou správu	74	Piráti
Zahraniční výbor	69	ANO
Výbor pro sociální politiku	61	ANO
Výbor pro zdravotnictví	51	ANO
Výbor pro obranu	47	ODS
Zemědělský výbor	44	ANO
Výbor pro vědu, vzdělávání ...	36	ODS
Výbor pro bezpečnost	35	SPD
Volební výbor	29	ANO
Výbor pro životní prostředí	28	Piráti
Kontrolní výbor	18	ANO
Petiční výbor	11	ANO
Výbor pro evropské záležitosti	11	KDU-ČSL
Mandátový a imunitní výbor	1	KSČM
Organizační výbor	0	ANO

Zdroj: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, (2023), Parlamentní knihovna. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/index.htm>

**Tabulka č.5**

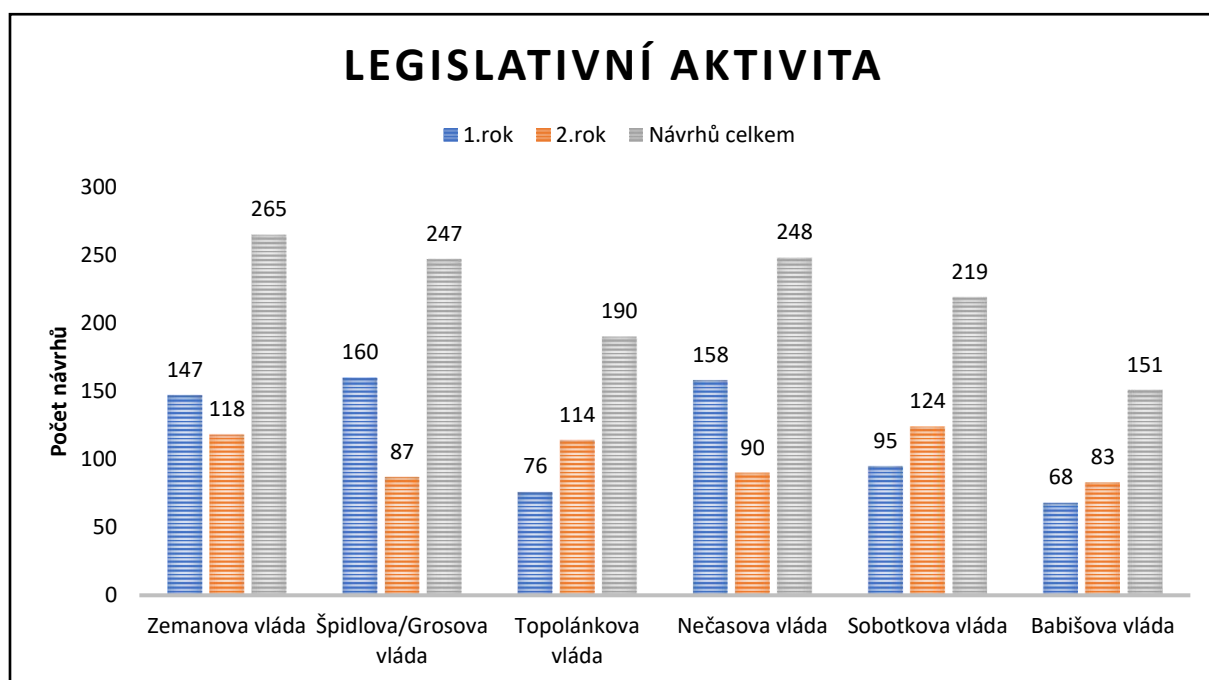
Za pozornost stojí postavení antisystémových stran. V minulých obdobích získávala KSČM dvě až tři pozice předsedů výborů. Jednalo se výbory s nižším objemem agendy, komunisté získávali předsedu petičního a kontrolního výboru. V těchto pozicích byl vliv komunistů na agendu téměř nulový, z důvodu nízkého vytížení zmíněných výborů. Období po volbách 2017 přineslo radikální změnu v postavení antisystémových stran. Jak komunisté, tak SPD získali po dvou předsednických křesel. Klíčové ovšem je, že obě antisystémové strany získaly pozici předsedy v nejvytíženějších výborech PS, tedy rozpočtovém a hospodářském výboru. Tyto pozice si tradičně mezi sebe rozdělovala nejsilnější vládní strana a nejsilnější opoziční strana. Po volbách 2017 komunisté získali předsedu rozpočtového výboru a SPD získalo předsedu hospodářského výboru. Tato skutečnost dávala zmíněným stranám do rukou daleko více vlivu, než dosud antisystémové strany měly. Zisk hospodářského výboru pro SPD lze vysvětlit volebním ziskem. SPD byla druhou nejsilnější opoziční stranou, získala o pouhé 3 mandáty méně, než lídr opozice ODS. Zisk KSČM už tímto způsobem vysvětlit nelze. Na zmíněné křeslo měli podle síly ve sněmovně větší nárok: ANO, ODS a Piráti. Pro hnutí ANO bylo přijatelnější, když pozici předsedy rozpočtového výboru zastával člen KSČM, než poslanec z Demokratického bloku. Ze strany ANO bylo rozdělování pozic v rozpočtovém a hospodářském výboru pouhou limitací škod, jelikož na zisk jednoho z křesel nemělo ANO zjevně dostatek vyjednávací síly. Komunisté získali také předsedu mandátového výboru. To samo o sobě velký význam nemá, ale kontext roku 2017 dává výboru větší váhu. Významná byla zejména jedna pravomoc „zjišťuje, zda jsou v imunitních věcech dány podmínky pro trestní stíhání poslance“ (Poslanecká sněmovna, 2023). V srpnu 2017, tedy v předchozím volební období, byla sněmovna požádána, aby vydala k trestnímu stíhání poslance Babiše a Faltýnka (idnes, 2017). To v kombinaci s nadstandartní velikostí mandátového a imunitního výboru poukazuje na fakt, že hnutí ANO jevílo velký zájem o mandátový výbor. Z celé situace kolem antisystémových stran plyne následující. Hnutí ANO nemělo dostatek síly, aby získalo předsedu ve třech zmíněných výborech. Zároveň pro něj bylo důležité, aby tyto pozice nezískala některý subjekt z demokratického bloku, které rázně vystupovaly proti osobě Andreje Babiše. Z toho důvodu, Babišova vláda prolomila tabu a začala spolupracovat s antisystémovými stranami a nabourávat jejich izolaci. Činila tak, hlavně z důvodu nízkého koaličního potenciálu, jelikož potřebovala partnera ke spolupráci. Fakt, že středový vítěze voleb, upřednostnil extrémní antisystémové strany, před demokratickou opozicí, značí jednak složitou povolební situace, ale hlavně změnu politické kultury v České republice.

Z kvantitativního hlediska nepozorujeme změny v ustavování výborů nebo v jejich složení oproti minulým obdobím. Tedy absence většiny v PS neměla vliv na podobu výborů. ANO po

volbách 2017 i přes absenci většiny dokázalo obsadit odpovídající počet míst ve výborech. Navíc lze pozorovat velké rozdíly v síle stran mezi menšinovými vládami. Paradoxně ANO disponovalo ve výborech silnější pozicí, než ODS za Petra Nečase. Existence většiny v PS nehrála při ustavování výborů roli. Hypotézu č. 1 zamítáme. Kvalitativní pohled je odlišný. ANO dokázalo obsadit pouze jednu pozici předsedy ve výboru, která byl relevantní s ohledem na program strany. Tedy výbory, které byly významné pro ANO, měla v rukou opozice. ANO sice dokázalo získat uspokojivý počet předsedů výborů, nicméně se jednalo o výbory, které patřily k těm méně vytiženým. Tudíž schopnost ANO ovlivňovat agendu skrze předsedy nebyla příliš velká. Hlavně z důvodu malého objemu legislativy, který byl projednáván ve výborech, kterým předsedal člen ANO. Slabou pozici ANO potvrzuje fakt, že místo toho, aby získalo předsedu rozpočtového, nebo hospodářského výboru, obě pozice přenechalo, nevládním subjektům. ČSSD nedisponovala ani jedním předsednickým křeslem. Hypotézu č. 2 lze potvrdit.

## 6. Legislativní proces

V oblasti legislativní aktivity se vlády od sebe výrazně liší. Nejaktivnější byla překvapivě vláda Miloše Zemana s 268 návrhy, jistou úlohu v tomto mohla sehrát Opoziční smlouva. Většinové vlády se mezi sebou v aktivitě příliš neliší, jejich aktivita je na podobné úrovni jako Zemanova. Menšinové kabinety Topolánka a Babiše již zaostávají. Babišův kabinet s 151 návrhy se s přehledem řadí na pozici nejméně aktivního kabinetu. Jako příčina nízké aktivity se nabízí pozdní vyslovení důvěry. Důvěru Babišův kabinet získal 12. července 2018. Nicméně bližší pohled na aktivitu ukazuje, před vyslovením důvěry bylo podáno 48 z celkových 68 návrhů, po vyslovení důvěry byla legislativní aktivita nižší. Nejaktivnější v předkládání návrhů byla Babišova vláda na začátku roku v lednu 2018. V lednu podala 17 návrhů. V prvním pololetí bylo navrženo 47 z 68 návrhů. Pozdní vyslovení důvěry v tomto případě nehrálo roli.

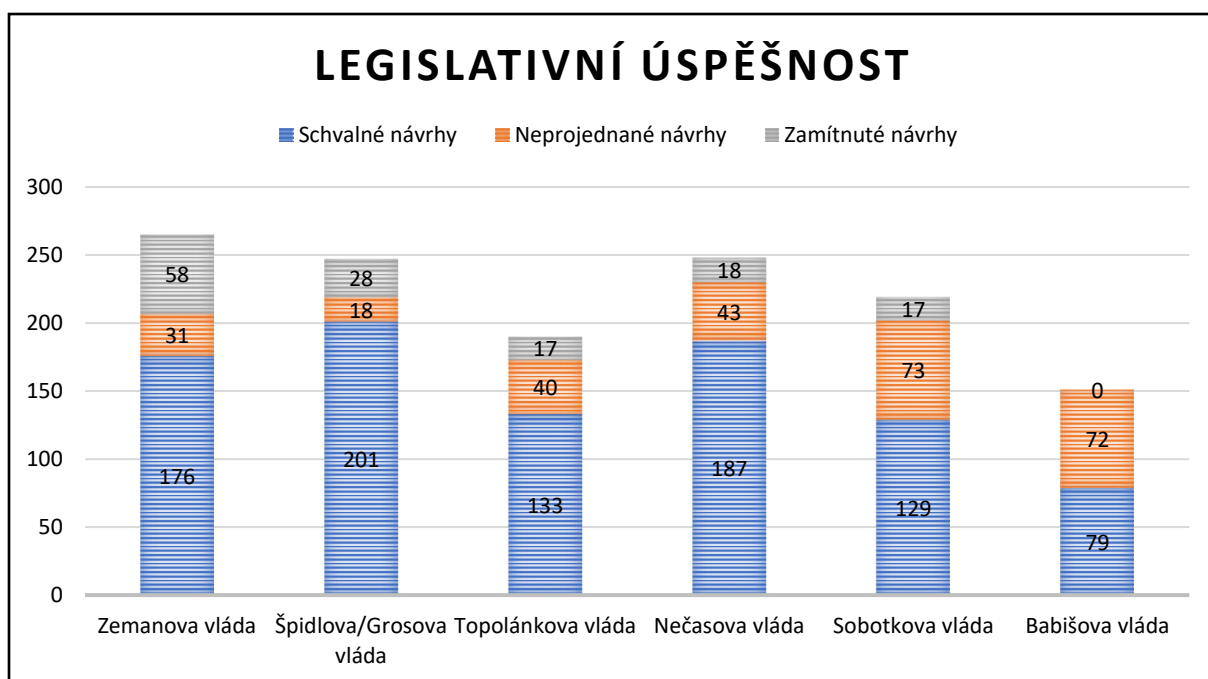


Zdroj: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, (2023), *Parlamentní knihovna*. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/index.htm>

**Graf č.1**

Zajímavé výsledky nabízí pohled na úspěšnost vládní legislativy. Babišova vláda se v analyzovaném období se nesetkala se zamítnutím vládního návrhu. V předchozích volebních obdobích, část zamítnutých návrhů tvořily návrhy, které byly vráceny sněmovnou a vláda je později stáhla z legislativního procesu. Babišův kabinet, nestáhl jediný návrh. Z toho důvodu je počet zamítnutých návrhů nezvykle nízký. Ve sněmovně bylo schváleno celkem 81 vládních

návrhů. Senát intervenoval do 33 návrhů. V 25 případech uspěla sněmovní podoba legislativy, v 8 případech byla legislativa schválena se senátním pozměňovacím návrhem. Ve sledovaném období 2018 a 2019, kompletně prošlo legislativním procesem pouhých 54% návrhů. Oproti minulým vládám jde o značný nárůst neprojednaných návrhů, největší procento projednané legislativy můžeme nalézt v letech 2003 a 2004, legislativní proces dokončilo 92% navržené vládní legislativy. Velké procento neprojednaných návrhů poukazuje na délku schvalovacího procesu. Aby bylo možné navrhovanou legislativu schválit v PS, vláda musela komplikovaně sestavovat legislativní většinu, což mohlo prodloužit dobu schvalování. Průměrná doba mezi navržením zákona a hlasováním ve třetím čtení činila 205 dnů. Můžeme tedy říci, že vláda měla díky menšinovému charakteru a slabé vyjednávací pozici problémy s prosazováním vlastní



legislativy.

Zdroj: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, (2023), Parlamentní knihovna. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/index.htm>

**Graf č.2**

V rámci práce bylo analyzováno 102 vládních návrhů. Ze 102 vládních návrhů 69 našlo v PS širokou podporu, tzn. byly podporovány nejméně sedmi sněmovními stranami, mimo ANO (jedná se o vládní návrh, z toho důvodu mimo ANO). Tady je třeba upozornit na povahu návrhů. 32 návrhů se širokou podporou představovala implementace unijní legislativy, potažmo úprava, již zavedených předpisů EU. Širokou podporu vedle unijní legislativy nacházely návrhy, u kterých je riziko názorového střetu minimální. Např. návrh na nápravu technických



nedostatků již platné legislativy, nezbytné legislativní úpravy ve spojitosti s digitalizací státní správy, nebo zrušení zákona o ražbě Československých dukátů. Nízkou šanci konfliktu dokládá výrazně nižší počet předložených pozměňovacích návrhů. V případě konsenzuálně přijatých návrhů je průměr na jeden návrh necelých 7 pozměňovacích návrhů, v případě zbytku vládních návrhů je počet 26 návrhů.

Nejčastěji v souladu s vládními stranami hlasovala KSČM. Ze 102 vládních návrhů jich komunisté podpořili 83. Mimo návrhy se širokou podporou v PS, komunisté podpořili 30 vládních návrhů. V devíti případech schválení návrhu stálo pouze na hlasech KSČM. Ve dvou případech se jednalo o schvalování státního rozpočtu na rok 2019 a 2020. Schopnost schválit vlastní návrh státního rozpočtu, jako znak akceschopnosti určil Eckstein, jelikož se od schváleného rozpočtu odvíjí veškerá agenda vlády (Eckstein, 1971). Ve třech případech byl předmět návrhu z oblastí daní. Jednalo se o zvýšení spotřební daně a revize zákona o EET. Dva návrhy se týkaly sociálního zabezpečení, zavedení e-neschopenky a e-receptu. Jak oblast daní, tak sociálního zabezpečení byla důležitá témata vládních stran, ale i KSČM (ANO, 2017; ČSSD, 2017; KSČM, 2017).

KDU-ČSL podpořila vládní legislativu v 81 případech. Kromě návrhů se širokou podporou v PS lidovci podpořili 14 vládních návrhů. Na rozdíl od komunistů, ani v jednom případě nebyly hlasy lidovců nezbytné pro prosazení zákona. Tři návrhy se týkaly rozvoje regionů. Téma rozvoje regionů a investic se nacházelo v předvolebních programech jak ANO i KDU (ANO, 2017; KDU, 2017).

STAN podpořil 79 vládních návrhů. Hlasy STANU sice nebyly nezbytné pro přijetí návrhů, nicméně poslanci STANU mimo širokou podporu, podpořili vládu v sedmi hlasováních. Ve dvou hlasováních spolu s KDU starostové podpořili návrh z oblasti regionálního rozvoje, která je pro hnutí STAN programově významná (STAN, 2017).

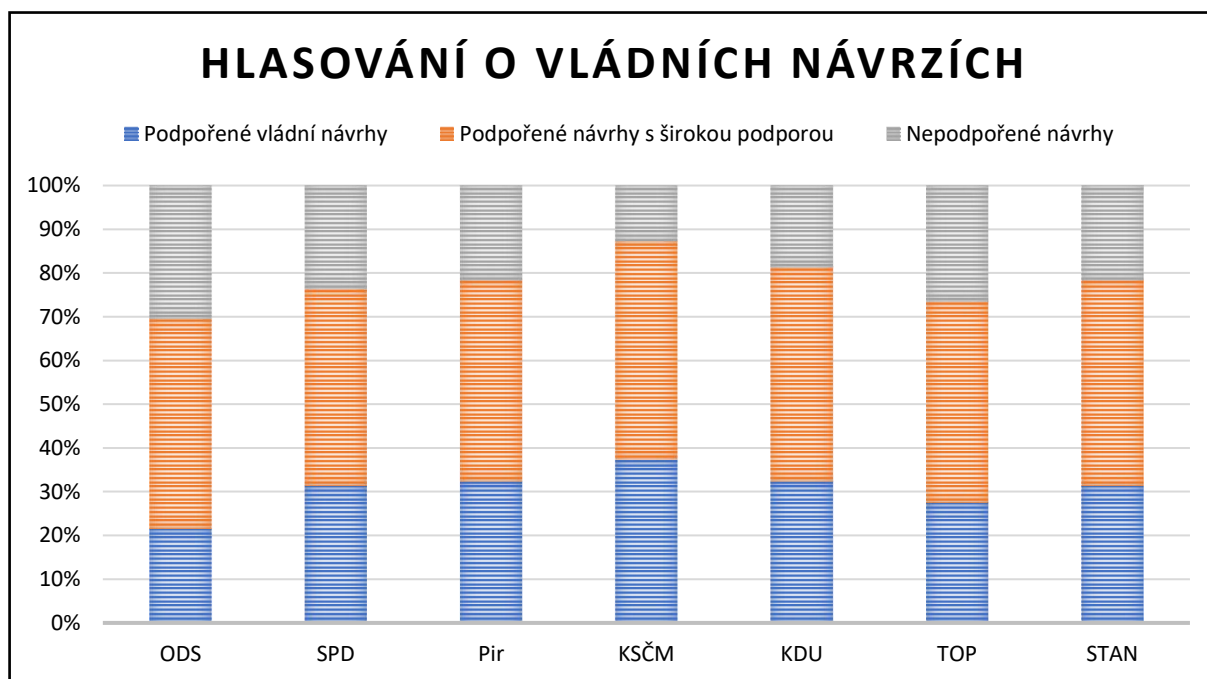
Piráti podpořili 80 vládních návrhů. Pirátští poslanci se na stranu vlády stavěli zejména při hlasováních o evropské legislativě. Legislativní spolupráce s vládou na konkrétnějších tématech byla minimální. Za zmínku stojí podpora v jednom konkrétním případě. Jednalo se o návrh ohledně místních volebních komisí. V tomto hlasování byli pirátští poslanci potřební pro prosazení návrhu. Piráti se postavili na stranu vlády také u návrhů z oblasti regionálního rozvoje, nicméně regionální rozvoj nebylo programové téma pirátů, tedy o vyjednávání na základě programových shod nejspíše nešlo (Piráti, 2017).

SPD patřila k méně aktivnímu podporovateli vládní legislativy. Podobně jako u Pirátů podpořila na první pohled velké množství návrhů, konkrétně 78. Opět se ale jednalo hlavně o

podporu evropské legislativy, spolupráce v důležitých tématech neprobíhala. Což není překvapující zejména z důvodu programové vzdálenosti SPD od vládních subjektů (SPD, 2017).

TOP 09 sice podpořila 75 vládních návrhů, ale jako v případě Pirátů šlo zejména o evropskou legislativu. TOP 09 sice podpořila vládní návrh v případě investic do regionů, nicméně tato podpora pravděpodobně neměla programový základ. Podobný přístup zaujímal ODS. Ta s výjimkou evropských návrhů s vládou v legislativě nespolupracovala, byť podpořila 71 návrhů. (TOP 09, 2017).

Vládní návrhy legislativy se pouze zřídka zakládaly na programovém základě. Programový základ lze nalézt u dvou témat, digitalizace v zdravotnictví a rozvoj bydlení. Obě témata se objevovala v předvolebních programech více stran. Nicméně shodné programové body nutně neznamenaly legislativní spolupráci. Např. téma digitalizaci zdravotnictví měly v programu vedle vládních stran, i lidovci, STAN. Návrh e-neschopenky byl podpořen pouze komunisty.



Zdroj: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, (2023), *Parlamentní knihovna*. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/index.htm>

Graf č.3

Druhotným způsobem prosazování agendy vládních stran byly poslanecké legislativní návrhy. V sledovaném období poslanci vládních stran podali 18 legislativních návrhů, 17 úspěšných. Podobně jako v případě vládních návrhů byla patrná velká míra konsenzu. Celkem 12 návrhů bylo podpořeno celým politickým spektrem. Jako v případě vládních návrhů s širokou

podporou, byl obsah úprava již platné legislativy, např. usnadnění vyplácení příspěvků, zmenšení byrokratické zátěže u transplantací apod. Zajímavější pohled nabízí zbývajících šest návrhů, jeden z dílny poslanců ČSSD, pět návrhů od poslanců ANO. Obsahem návrhu sociálních demokratů bylo zrušení karenční doby. Mimo vládní tábor návrh získal podporu Pirátů, komunistů a lidovců. Byť žádná ze stran neměla zrušení karenční doby v programu, oblast sociálního zabezpečení, potažmo zdravotnictví, byla pro zmíněné strany stěžejní. Podobná koalice, v tomto případě bez Pirátů, byla vytvořena při hlasování o návrhu na navýšení státní podpory sportu. Podpora se opět zakládala na programových shodách. Levicová koalice se zformovala při hlasování o návrhu poslanců ANO o změně názvu státního stávku 17. listopadu. Mimo vládní strany návrh podpořili KSČM, SPD a Piráti. Na spolupráci s lidovci a STANEM navázaly vládní strany při návrhu na zachování sníženého DPH v živočišné výrobě, opět podpora se zakládala na programové shodě. Vedle levicových koalic vznikla také jedna s pravicovou orientací. Za podpory ODS, Pirátů a SPD byl schválen návrh poslanců za ANO z oblasti podnikání. Konkrétně o změně otevírací doby velkoobchodů během svátků. Za zmínku stojí jednorázová anti-establishmentová koalice. Pro návrh ANO hlasovali Piráti, SPD KSČM. Cílem návrhu bylo zmenšení odměn uvolněných místních zastupitelů, kteří jsou zároveň také poslanci. Mělo dojít k šetření státních financí, ale také k potlačení kumulace funkcí. Anti-establishmentový narativ se vyskytoval pouze u zmíněných stran, které návrh podpořily.

Z pohledu českého kontextu byla Babišova vláda vůbec nejméně aktivní v překládání návrhů. Vedle aktivity je zarážející zejména velký počet vládních návrhů, které nedokončili ve sledovaném období schvalovací proces. Tuto skutečnost můžeme přičíst na vrub slabé kontrole agendy, vláda nebyla schopná urychlit schvalovací proces u vládních návrhů. To podtrhuje slabou kontrolu agendy ze strany vlády a potvrzuje hypotézu č. 2. Povaha většiny vládních návrhů byla vesměs technická, čili neměla hlubší programový, nebo ideologický základ. Z tohoto důvodu lze hypotézu č. 3 potvrdit. Lze spatřit tři legislativní koalice. První je koalice s KSČM. Vláda ve spojení s komunisty schvalovala, pro vládu kritické návrhy a návrhy se sociální tematikou. V oblasti sociálních témat vznikala obdobná koalice posílena o KDU-ČSL. Kritické pro vládu byly zejména státní rozpočty, novelizaci zákona o EET, nebo zvýšení spotřební daně z lihu a tabáku. Sociální témata představovala hlasování o e-neschopence, e-recepty, větší podpora státního bydlení, zrušení karenční doby. Vedle ní existovala druhá koalice. Vládní strany, komunisté, KDU-ČSL a STAN. Tato koalice schvalovala návrhy z oblasti regionálního rozvoje, potažmo bydlení v regionech. Vedle nich vznikaly také jednorázové koalice. Koalice ANO, ODS, SPD z oblasti podnikání, a také tzv. anti-

establishmentová koalice. Hypotézu č. 4 lze potvrdit. Nicméně je třeba poukázat na velice nízký počet vládních návrhů, které měly oporu v předvolebních programech.

## 7. Pozměňovací návrhy

K celkovým 103 vládním návrhům, bylo hlasováno o 1836 bodů pozměňovacích návrhů. Nicméně tento počet je silně ovlivněn hlasováním o EET z 31. května 2019. Pouze v tomto návrhu bylo hlasováno o 803 bodech, všechny navrženy Zbyňkem Stanjурou z ODS. Bez tohoto extrémního případu bylo hlasováno o 1007 bodech k 102 návrzích. Vedle hlasování o EET a změnám v rámci DPH, lze také nalézt vysoký počet návrhů při hlasováních o státních rozpočtech. Těmto případům se práce věnuje blíže později. Bez těchto čtyř extrémních hodnot bylo podáno 624 pozměňovacích návrhů k 98 vládním návrhům. Hodnoty se pohybují od 0 po 37 návrhů, jak z řad poslanců, tak od výborů.

Je třeba rozlišit pozměňovací návrhy podané poslanci a podané výbory. Výbory podaly celkem 126 pozměňovacích návrhů. Úspěšnost návrhů podaných výbory dosahovala 87%. Drtivá většina návrhů byla podána trojicí: hospodářský, rozpočtový, ústavně právní výbor, což vzhledem k tomu, že se jednalo o nejvytíženější výbory ze všech, je logické. Jak bylo zmíněno v kapitole o výborech, ani v jednom z těchto výborů nemělo ANO předsedu, který řídí zasedání výboru. Na druhé straně vládní poslanci byli ve výborech silně zastoupeni, čili existuje předpoklad, že měly na podobu pozměňovacích návrhů znatelný vliv. Díky vlivu předsedy z řad nevládních stran, ale silnému početnímu zastoupení vlády, plyne konsenzuální charakter pozměňovacích návrhů, přijatelný pro většinu politického spektra. To dokazují také jednotlivá hlasování. Až na pár výjimek byla většina návrhů výborů schválena s širokou podporou, tzn. hlasovalo pro něj nejméně 6 z 7 stran (strany mimo vládu). Z 126 návrhů ze strany sněmovních výborů pouze v 17 případech, neměl návrh širokou podporu. Nepřekvapivě nejčastěji proti konsenzuálním návrhům vystupovala SPD.

Zajímavější pohled nabízí poslanecké pozměňovací návrhy. Poslanci podali celkem 498 pozměňovacích návrhů. Podle očekávání, poslanecké návrhy byly méně úspěšné, než návrhy ze strany výborů. Pouze 45% pozměňovacích návrhů podaných poslanci bylo úspěšně schváleno.

Nejaktivnější v předkládání byli poslanci hnutí ANO. Dohromady předložili 138 pozměňovacích návrhů. Úspěšných bylo 96 návrhů, což činí 72% z podaných návrhů. Při srovnání s legislativní úspěšností se může zdát číslo zamítnutých pozměňovacích návrhů vysoké. Drtivá většina z neúspěšných návrhů poslanců za ANO nebyla podpořena samotným hnutím. Jednalo se o iniciativu poslanců za ANO, která ale neměla podporu v samotném hnutí. Pouze dvakrát neuspěl pozměňovací návrh, který navrhl poslanec ANO s podporou svých spolustraníků. V obou případech byli poslanci ANO jediní, kteří pro návrh hlasovali, proti se

postavili i jejich koaliční partneři z ČSSD. Z podaných 138 návrhů se 71 vztahovalo k evropské legislativě, nebo napravování technických nedostatků, již platné legislativy. Majorita návrhů ANO byla schválena v souladu s většinou politického spektra. Osm předložených návrhů, které neměly širokou podporu, schválila vládní koalice ve spolupráci s KSČM, v jenom případě s Piráty.

Poslanci ODS předložili dohromady 100 pozměňovacích návrhů s úspěšností 27%. Největší zájem poslanců ODS podle očekávání vzbuzovaly vládní návrhy z oblastí ekonomiky nebo podnikání. V těchto oblastech vznesli poslanci ODS 47 pozměňovacích návrhů. Nicméně úspěšné byly pouze 3, tedy úspěšnost poslanců ODS v oblasti podnikání byla pouhých 6%. Zmíněné tři návrhy byly prosazeny v souladu se všemi ostatními politickými aktéry. Úspěšnější byly pozměňovací návrhy k evropské legislativě. Z 31 podaných návrhů bylo úspěšně schváleno 11, čili 35%. Úspěšné byly pouze návrhy, které měly širokou podporu.

Druhou nejaktivnější opoziční stranou byli Piráti. Pirátští poslanci předložili celkem 96 pozměňovacích návrhů, z toho 18 úspěšně. Jako v případě ODS byla většina návrhů konsenzuálně schválená. Dva návrhy byly schváleny proti vůli vládních stran. Jednalo se o pozměňovací návrhy v oblasti důchodů a rodičovských příspěvků. Na rozdíl od ODS Piráti se angažovali v širším spektru témat, včetně sociálního systému, nebo podnikání. Nejaktivnější byly v oblasti evropské legislativy. V této oblasti vznesli 45 pozměňovacích návrhů, 6 z nich úspěšně.

SPD druhou nejméně aktivní stranou v podávání pozměňovacích návrhů. Poslanci SPD předložili pouhých 17 pozměňovacích návrhů. Úspěšné byly pouhé 3 z nich, přičemž se jednalo o návrhy z oblasti napravování legislativních nedostatků. Mimo oblast napravování nedostatků a implementace evropských směrnic, SPD nepředkládala žádné pozměňovací návrhy, který by měly hlubší programový nebo ideový význam. V porovnání s podobně velkými konkurenty, byla SPD pasivní stranou, bez jakéhokoliv snahy ovlivnit agendu vlády.

Poslanci za KSČM podali 30 návrhů, 15 bylo schváleno. Největší úspěch zaznamenali komunisté v návrhu novely o veřejném zdravotním pojištění. V tomto případě uspělo všech osm pozměňovacích návrhů, které komunisté vznesli. V rozporu s očekáváními se komunisté příliš neangažovali v návrzích, jejíž schválení stálo na spolupráci KSČM. U návrhů, které stály na hlasech KSČM, vznesli komunisté pouhopouhý jeden pozměňovací návrh. Konkrétně k novele daňového řádu. Paradoxně nejvíce návrhů vznesli komunisté k zmíněnému návrhu o zdravotním pojištění a evropské legislativě upravující podnikání v železniční dopravě. Oba zmíněné návrhy měly širokou podporu v PS.

ČSSD byla aktivnější i úspěšnější, než komunisté. Sociální demokraté předložili celkem 50 pozměňovacích návrhů, 35 jich bylo úspěšných. 70% úspěšnost se může zdát v případě vládní strany nízká. Nicméně neúspěch návrhů ČSSD byl dán rozporem mezi vládními aktéry. Neúspěšné návrhy postrádaly podporu od ANO, zároveň ji nezískaly ani od jiných aktérů. Nejčastějším podporovatelem neúspěšných návrhů ČSSD byli Piráti. ČSSD byli aktivní v mnoha oblastech legislativy. Na rozdíl od KSČM sociální demokraté se úspěšně angažovali ve významných návrzích, jako např. návrh e-neschopenky.

KDU-ČSL předložili 37 pozměňovacích návrhů. Nejvíce aktivní byli lidovci v oblastech, ve kterých spolupracovali s vládou, čili oblasti sociální péče a regionální politiky. Nicméně lidovecké návrhy v těchto oblastech nebyly příliš úspěšné. Celkem ve sněmovně uspělo pouze 10 lidoveckých pozměňovacích návrhů.

Poslanci TOP09 předložili 24 pozměňovacích návrhů. Největší pozornost členů TOP09 vzbudila novela lesního zákona. Návrh měl díky legislativním změnám usnadnit boj proti kůrovci. Díky podpoře ANO PS schválila tři pozměňovací návrhy poslanců TOP09. Mimo zmíněnou novelu byly poslanci TOP 09 úspěšní již pouze s návrhy, k legislativě, která upravovala legislativní nedostatky, nebo evropské legislativě.

Poslanecký klub hnutí STAN je velikostně srovnatelný s klubem TOP09. Nicméně ve srovnání s TOP09 byli poslanci STANU méně aktivní i úspěšní. Poslanci za STAN podali 12 pozměňovacích návrhů, pouze tři byly úspěšné. Jediným vládním návrhem, ve kterém se poslanci STANU ztatečně angažovali, byla novela insolvenčního zákona. K té předložili čtyři pozměňovací návrhy, dva úspěšně.

Zajímavý úhel pohledu nabízí pohled na vládní návrhy, které byly založené na programovém prohlášení vlády. Díky tomu lze vyfiltrovat evropskou legislativu a legislativu technického charakteru. Oporu v programovém prohlášení vlády mělo 14 vládních návrhů. K těm bylo předloženo 154 pozměňovacích návrhů, z toho od opozice pocházelo 91. V těchto pro vládu klíčových návrzích dokázala opozice prosadit 19 svých pozměňovacích návrhů, což činí 21%. Většina z nich byla podpořena i samotnými vládními stranami, tedy zůstává otázkou, jak velký význam pozměňovací návrhy v těchto příkladech měly. Pozměňovací návrhy, schválené proti vůli vlády byly pouhé dva. Při hlasování o důležitých vládních návrzích nebyla opozice schopná své pozměňovací návrhy úspěšně prosadit. Neúspěšné byly i poslanců ze stran, na jejichž podpoře záviselo úspěšné schválení návrhu. Např. k novele vodního zákona předložila ODS tři pozměňovací návrhy, z toho ani jeden nebyl schválen. Bez podpory poslanců ODS by vládní návrh nemohl projít PS.

Hlasování o státním rozpočtu je jeden z nejdůležitějších testů vlády. Finanční zdroje na prosazování vládní agendy se odvíjí od schváleného státního rozpočtu. Pokud opozice dokáže dostatečně ovlivnit strukturu státního rozpočtu, dokáže tím efektivně ovlivnit celou vládní agendu. V navrhování pozměňovacích návrhů k státním rozpočtům byla nejaktivnější pravice. Nejvíce návrhů předložila ODS, konkrétně 119 návrhů. Za ní v rozmezí 40-50 návrhů podali Piráti, TOP 09, KDU, STAN. Nejméně aktivní byly s velkým rozestupem SPD s 19 návrhy a KSČM s 12. Opoziční pozměňovací návrhy nebyly příliš úspěšné. Z pohledu politických stran byla neúspěšnější KSČM. Komunisté prosadili 8 pozměňovacích návrhů. Jednalo se o navyšování rozpočtu v rámci ministerstev sociálních věcí a školství. ODS i STAN prosadili po jednom návrhu. V obou případech se návrh podařilo schválit díky podpoře SPD a ČSSD. V oblasti státních rozpočtů si vláda dokázala prosadit svou, zejména díky podpoře KSČM a také SPD.

Zajímavým úkazem je tzv. Novela o evidenci tržeb. Jako reakce na rozhodnutí Ústavního soudu byla vláda nucena přepracovat zákon o EET. Tento případ byl důležitým politickým střetem. Hnutí ANO považovalo EET za jeden ze svých největších úspěchů. Zejména ODS bylo EET trnem v oku. Vznesen byl návrh na zamítnutí novely, na stranu vlády se postavili komunisté, díky čemuž byl návrh na zrušení zamítnut. Nicméně pozoruhodné bylo zejména hlasování o pozměňovacích návrzích. PS hlasovala dohromady o 830 bodech. Drtivá většina z nich byla vznesena poslancem Zbyňkem Stanjурou, konkrétně 816. Takto velký počet bodů byl způsoben tím, že PS musela individuálně hlasovat o široké škále oblastí, kterých se EET mělo týkat. Nicméně žádný z bodů poslance Stanjury nebyl schválen. Rozhodující silou na vahách byla, již tradičně, KSČM. Role komunistů v tomto případě podtrhuje roli komunistů, jako neformálního koaličního partnera.

Opoziční strany byly poměrně aktivní v podávání pozměňovacích návrhů. Většina z nich, avšak byla podána k návrhům, které neměly velký politický význam, měly spíše technický charakter. V případě politicky významné legislativy, opoziční strany neměly dostatek politického kapitálu, aby mohly prosadit své pozměňovací návrhy. Celou situaci podtrhují hlasování o státních rozpočtech, ve kterých kromě KSČM opozice nedokázala prosadit svá stanoviska. Hlasování o pozměňovacích návrzích ukazuje silnou hlasovací koalici vlády s komunisty. Ta nebyla příliš výrazná při prosazování legislativy. Ale ukázala se být účinnou v případě blokování opozičních pozměňovacích návrhů. Opozice nejen, že musela čelit relativně silné blokační většině, ale také vlastní vnitřní nejednotě. Pozici vnitřní opozici v opozici zastávala nejčastěji SPD, v některých případech také Piráti.



## Závěr

Po analýze akceschopnosti vlády Andreje Babiše mezi léty 2017-2020 práce přišla s těmito poznatky. Hnutí ANO bylo na začátku období schopné zajistit odpovídající počet pozic ve výborech. Jak ukázala komparace s minulými vládami v českém prostředí má povaha vlády malý vliv počet získaných pozic ve výborech. Respektive, pokud má vláda dostatek síly v PS, je schopná si ke standardnímu počtu pozic pár přidat. Opačně tento mechanismus nefunguje, u žádné menšinové vlády nedošlo ke ztrátě pozic ve výborech, na úkor opozice. Vysoká úspěšnost výborů při podávání pozměňovacích návrhů, ukazuje, že v české politice jsou výbory významným hráčem. V tomto ohledu spatřuji místo pro další výzkum, jak konkrétně fungovaly výbory za vlády Andreje Babiše. Při určování počtu pozic ve výborech je vždy zohledňován princip poměrnosti, tedy samotná velikost výborů není příčinou politického boje. Klíč k rozdělování pozic mezi strany byl značně složitější, než v předchozích obdobích. Za základě toho můžeme usoudit, že ANO čelilo velkým tlakům ze strany ostatních politických subjektů, které se snažily na vládě vydobýt ústupky. Mimo absenci většiny v PS, byl tenhle stav způsoben fragmentací stranické scény. Zatímco minulé vlády musely uspokojit jednu velkou opoziční stranu, nejčastěji přenecháním předsednických křesel. ANO mělo situaci složitou, protože nemělo dostatek dostupných pozic, ale hlavně muselo ustupovat velkému počtu oponentů. Tedy atypické rozdělení pozic je částečně dáno slabou pozicí ANO, ale také velkou fragmentací stranické scény. Boj se také zaměřoval na pozice předsedů. V tomto aspektu bylo projevem slabosti Babišovi vlády přenechání předsednické pozice hospodářského a rozpočtového výboru. Přenecháním těchto pozic si hnutí ANO mohlo zajišťovat podporu ze strany SPD a KSČM na začátku volebního období. Pro obě strany byla spolupráce přínosná, ANO získalo potřebnou podporu, SPD a KSČM získaly pozice, které by za normálních okolností byly mimo jejich dosah. Dohoda o rozdělení takto vlivných výborů značí vytvoření hlasovací koalice: ANO, SPD, KSČM. Tato koalice vznikla pouze za účelem rozdělování politických pozic. Navázáním spolupráce s antisystémovými stranami narušil Andrej Babiš politickou kulturu. Vyjednáváním s antisystémovými stranami Babiš demonstroval, nezáměr o demokratické principy, které KSČM a SPD podkopávají. Retrospektivně můžeme patovou situaci po volbách 2017 identifikovat jako začátek posouvání hnutí ANO z politického středu směrem k extrému. Analýza v oblasti schvalování legislativy přinesla tyto závěry. Hlavním znakem neakceschopnosti Babišovi vlády byl nízký počet vládních návrhů a dlouhý schvalovací proces. Vysokým počtem neprojednaných návrhů se potvrzuje skutečnost, že opozice má díky struktuře a podobě výborů kontrolu nad agendou. Menšinová povaha vlády vliv opozice ještě zesílila.

Vysvětlení je, že vláda předkládala pouze ty návrhy, u kterých věděla, že budou mít podporu v PS. To logicky z legislativního procesu vylučovalo kontroverzní návrhy, o kterých by musela vláda tvrdě vyjednávat. Výsledkem bylo, že vláda předkládala návrhy, které neměly hlubší programový nebo ideologický základ. Většina vládních návrhů měla technický charakter, na takových návrzích se akceschopnost zkoumá obtížně. Nicméně fakt, že vláda předkládala primárně návrhy technického charakteru vypovídá o její neschopnosti vyjednat podporu pro komplexnější návrhy. Ve prospěch vlády sice hovoří úspěchy v klíčových hlasováních, konkrétně státní rozpočty a revize EET. Na druhou stranu ani jeden z těchto návrhů nebyl předložen z vůle vlády. Státní rozpočet je vláda povinná předkládat a hlasování o EET bylo následkem nálezu Ústavního soudu. Vzniká předpoklad, že vláda musela ustoupit požadavkům komunistů, o jejíž hlasy se vláda musela opřít. V kontextu volebního období (nízkému koaličnímu potenciálu ANO, nízkému počtu vládních návrhů, důvěra vlády stojící na podpoře KSČM) můžeme usoudit, že spolupráce s komunisty byla pro vládu jediným možným východiskem. Návrhy státního rozpočtu sice byly formálně vládní, ale se silným vlivem komunistické strany. Fakticky šlo o projev vůle komunistů ne vlády, to potvrzuje fakt, že pouze KSČM byla schopna prosadit pozměňovací návrhy ke státnímu rozpočtu. Schválení těchto návrhů ve výsledku nebylo znakem vyjednávací síly vlády, ale vlivu KSČM. Z uceleného pohledu na legislativní proces nemůžeme Babišovu vládu považovat za akceschopnou. Také se ukazuje, že ukazatelem vládní akceschopnosti není absolutní počet vládních návrhů, potažmo jejich úspěšnost. Z důvodu, že vládní návrhy obsahují také drobné technické úpravy, které nejsou příčinou většího sporu. Vládu můžeme označit za akceschopnou, pokud je schopná prosazovat většinu svých stanovisek, včetně těch kontroverzních. Riziko neakceschopnosti menšinových vlád není ve vládní nestabilitě, ale vládní neaktivitě.

Jako nevýznamné se ukázaly také opoziční pozměňovací návrhy. Úspěšnost opozičních poslaneckých pozměňovacích návrhů byla obecně malá. Překvapivě i v případech, kdy schválení návrhu stálo na podpoře některé z opozičních stran. Podpora konkrétního návrhu nebyla nutně svázaná s přijetím pozměňovacích návrhů. Jako daleko úspěšnější se ukázaly pozměňovací návrhy ze strany výboru. Ty kromě vládních stran podporovala také opozice, tedy uvnitř výboru muselo dojít ke kompromisu. Přičemž na návrzích výborů se podíleli poslanci všech stran. Razantnější změny, se kterými byla svázána podpora vládního návrhu, byly navrhovány sněmovními výbory. Vezměme v úvahu následující skutečnosti: předsedové nejvytíženějších výborů byli poslanci KSČM a SPD, největší vliv na finální podobu zákona měly pozměňovací návrhy výborů, vládní strany nedisponovaly většinou ve výborech. Ukazuje se tedy, že pro opozici je za vlády menšinové vlády snazší pozměňovat vládní návrhy skrze pozměňovací

návrhy výborů. Z této skutečnosti lze podpořit tezi, že pro změnu podoby legislativy, je zásadnější práce poslanců ve výborech.

Práci se podařilo kvantitativně podchytit akceschopnost vlády a vytvořit základní obrázek o tom, jak efektivní byla Babišova vláda. Bohužel limitující se ukázalo časové vymezení práce, počet předložených návrhů v časovém horizontu není konstantní. Příprava komplexnějších návrhů vyžaduje čas, tudíž může být předložena, až v pozdní části funkčního období, které bohužel v tomto případě není zohledněno. Období let 2020 a 2021 mohlo z důvodu pandemie vypovědět, jak schopná byla vláda konat v době krize, což je také jeden ze způsobů posuzování akceschopnosti. Práce také nezohledňuje vliv prezidenta Miloše Zemana, který se zejména v době vyslovování důvěry ukázal být důležitým politickým hráčem. Samotný počet schválených návrhů nemusí nutně znamenat, že vláda dokázala uspokojovat požadavky, svých voličů a podporovatelů. Tady lze spatřit prostor pro další výzkum, jak úspěšná byla vláda v naplňování svého programu. Jelikož vláda předkládala převážně návrhy technického charakteru vzniká předpoklad, že vládní strany v prosazování svých volebních programů úspěšné příliš nebyly. Další možnou oblastí pro výzkum je efektivita schválených návrhů. I když byl návrh úspěšně schválen, neznamená to, že naplní představy jeho předkladatelů. Vysoké číslo návrhů, které mají napravit nedostatky již platné legislativy, tuto možnost podtrhuje.

Nazpět k výzkumné otázce. Byla vláda Andreje Babiše akceschopná? Podle Stromovi definice akceschopnosti, ano byla. Absence selhání vládní legislativy spolu s několika legislativními koalicemi, podtrhnutá úspěšným schválením státního rozpočtu, ukazují, že Babišova vláda byla vskutku schopná vytvářet legislativní většiny. Na začátku volebního období vytvořila koalici s SPD a KSČM za cílem rozdělení sněmovních postů. Pro schvalování kritické vládní většiny sloužila koalice vládních stran a KSČM. Vedle ní se vytvořila koalice pro oblast sociálního systému. Ta byla kromě vládních subjektů tvořena komunisty a lidovci. A poslední rozpoznatelná koalice byla ve složení vlády, KSČM, KDU-ČSL a STAN. Tato koalice byla zaměřena na legislativu dotýkající se rozvoje regionů. Pokud k této minimalistické definici přičteme další důležité okolnosti musíme tvrzení o akceschopnosti vlády vyvrátit. Vláda sice byla schopná sestavovat koalice, ale pouze u politicky nevýznamných návrhů. Témata, u kterých byl předpoklad politického střetu vláda vůbec nepředkládala. Jako problematickou se ukázala být také nízká legislativní aktivita.

Závěrem pár slov k literatuře. Kniha Mullera a Naruda (Muller & Narud, 2013) byla vhodným vstupem do studia vládnutí. Problematiku menšinových vlád detailněji popsal Kaareho Storma (Storm, 1990), jehož díly mělo pro práci největší přínos. A to hlavně díky, teoretickému

podchycení praktického fungování menšinových vlád. Pro detailnější pochopení českého prostředí byly vhodné tituly českých politologů (Novák, 1996a; 1996b; 2004; Hloušek, Kopeček & Šedo, 2011; Kubát, 2010). Z metodického hlediska byla přínosná také práce Mansfeldové a Linka (Mansfeldová & Linek, 2009). Ta sloužila jako inspirace pro metodické podchycení výzkumu. Naopak jako nevhodné se ukázaly práce (Cabada & Vodička, 2011) a (Balík, Roberts, Svačinová & et al., 2017). Tyto práce bohužel neobsahovaly žádné informace, které by pro práce měly větší význam.

## Seznam pramenů a literatury

Balík, S. Roberts, A. Svačinová, P. et al. (2017). *Kvalita demokracie v České republice*. Praha: Centrum pro studium demokracie a kultury.

Bergman, T. Ecker, A. Müller C. W. (2013). *How Parties Govern*. In Müller, C, Wolfgang., & Narud, H., M., (Eds). (2013). *Party Governance and Party democracy*. Springer: New York.

Bräuninger, T., & Debus, M., (2009). *Legislative agenda-setting in parliamentary democracies*. *European Journal of Political Science*, 48(6). Dostupné z:

<https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-6765.2009.00850.x>

Cabada, L., (2018). *Nestabilita českých vlád po roce 2000 – příčiny a důsledky* In L. Tungul, (2017), *Pravicová řešení politických výzev pro rok 2018*. Praha: TOPAZ

Casal Bertoa, F., (2023), *Who governs in Europe and Beyond*. Dostupné z:

<https://whogoverns.eu/party-systems/effective-number-of-parties/>

ČSSD, (2017), *Program pro volby do Poslanecké sněmovny 2017*. Dostupné z:

<https://www.cssd.cz/data/files/program-210x210-seda.pdf>

ČT24, (2017,17.2.), *Vládní koalice ČSSD s komunisty? Žádný problém, oznámil Sobotka*.

*Nevadila by ani Zemanovi*. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2038142-vladni-koalice-cssd-s-komunisty-zadny-problem-oznamil-sobotka-nevadila-ani-zemanovi>

ČT24, (2017,19.12.), *Babiš hledá podporu pro vládu. ODS i lidovci však spolupráci vyloučili*.

Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2337262-babis-jde-jednat-o-podpore-vlady-ods-i-lidovci-vsak-spolupraci-vylucuji>

ČT24, (2017,22.10.), *ANO jedná o sněmovně i vládě. Od STAN dostalo košem, v opozici se vidí i ČSSD*.

Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2281051-ano-zacalo-vyjednavat-jako-prvni-se-seslo-s-komunisty>

Dahl, R., (1966). *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven a Londýn: Yale University Press

Deník.cz (2017, 21.10.) *Bartoš vyloučil spolupráci s Babišem i tichou podporu jeho vlády*.

Dostupné z: [https://www.denik.cz/z\\_domova/bartos-vyloucil-spolupraci-s-babisem-i-tichou-podporu-jeho-vlady-20171021.html](https://www.denik.cz/z_domova/bartos-vyloucil-spolupraci-s-babisem-i-tichou-podporu-jeho-vlady-20171021.html)

Döring, H., (2001). *Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe*. *Legislative Studies Quarterly*. 26(1). Dostupné z:

[https://www.jstor.org/stable/pdf/440407.pdf?casa\\_token=v7DsnigzJjsAAAAA:ilTHoY20Wq](https://www.jstor.org/stable/pdf/440407.pdf?casa_token=v7DsnigzJjsAAAAA:ilTHoY20Wq)

[c7RPOPACueCO1qpfiOACoteI\\_vaHm3c2EkNSTxCVrVBjs1wS4JKLFJLOQW3zV1pU0DauiTR6R\\_6\\_9GKbmOQutm9QbOaMeivjiusjV6F-Q](#)

Duverger, M., (2018). *Politické strany*. Praha: Nakladatelství Karolinum.

Eckstein, H., (1971). *Evaluation of Political Performance: Problems and Dimensions*. SAGE Publications.

Eibl, O., Dostálová, V., (2019), *Volební program stran a jejich analýza*. In *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2017*. Eibl, O., Gregor, M., a kol., (2019) Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

Green Pedersen, Ch., *Minority governments and Party politics: The Political and Institutional Background to the „Danish Miracle“*. Cambridge: Cambridge University Press. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/pdf/4007699.pdf>

Hnutí ANO, (2017), Program pro volby do Poslanecké sněmovny 2017. Dostupné z: <https://www.anobudelip.cz/file/edee/2017/09/program-hnuti-ano-pro-volby-do-poslanecke-snemovny.pdf>

KDU-ČSL, (2017), Program pro volby do Poslanecké sněmovny 2017. Dostupné z: <https://www.kdu.cz/getattachment/f3c301fb-b96a-4915-87e4-6ad5713164a3/Volebni-program-2017-2021.aspx>

Klíma, M., (2001). *Kvalita demokracie v České republice a volební inženýrství*. Praha: RADIX s.r.o.

KSČM, (2017), Program pro volby do Poslanecké sněmovny 2017. Dostupné z: [https://www.kscm.cz/wp-content/uploads/2022/04/volebni\\_program\\_kscm\\_pro\\_volby\\_do\\_ps\\_pcr\\_2017.pdf](https://www.kscm.cz/wp-content/uploads/2022/04/volebni_program_kscm_pro_volby_do_ps_pcr_2017.pdf)

Kubát, M., (2010). *Politická opozice v teorii a střeoevropské praxi*. Praha: Dokořán

Laakso, M., & Taagepera, R., (1979). “Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, *Comparative Political Studies* 12(1). Dostupné z: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/001041407901200101>

Laver, M., & Schofield, N. (1990). *Multiparty Government. The politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University press.

Laver, M., (1991). *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. Oxford: Oxford University press.

- Mansfeldová, Z., & Linek, L., (2009). *Legislativní proces a činnost parlamentu*. In Z. Mansfeldová, L., & Linek (2009). *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav.
- Martin, L., (2004). *The Government Agenda in Parliamentary Democracies*. American Journal of Political Science, 48(3). Dostupné z: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.0092-5853.2004.00080.x>
- Novák, M., (1996b). Volby do Poslanecké sněmovny, vládní nestabilita a perspektivy demokracie v ČR. Praha: Sociologický časopis
- Novák, M., (2004). Stranický systém a typy vlád v České republice. In M. Novák & T. Lebeda, et, al. (2004) Praha: Aleš Čeněk
- Novák, M., (1996a). Malá politologická úvaha o vládní stabilitě. Praha: Parlamentní zpravodaj. Praha: Portál
- ODS, (2017), Program pro volby do Poslanecké sněmovny 2017. Dostupné z: <https://www.ods.cz/docs/volby2017/Program-ODS-2017-web.pdf>
- Piráti, (2017), Program pro volby do Poslanecké sněmovny 2017. Dostupné z: [https://www.pirati.cz/documents/235/program\\_cerne\\_na\\_bilem.pdf](https://www.pirati.cz/documents/235/program_cerne_na_bilem.pdf)
- Říchová, B., (2006). *Přehled moderních politologických teorií*. Praha: Portál.
- Sartori, G., (2001). *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: SLON.
- Sartori, G., (2004). *Strany a stranické systémy*. Praha: Centrum pro studium demokracie a kultury
- Shougart, M., & Carey, J., (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press
- SPD, (2017), Program pro volby do Poslanecké sněmovny 2017. Dostupné z: <https://www.spd.cz/tomio-okamura-volebni-program-hnuti-spd-2017/>
- Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, (2023), Parlamentní knihovna. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/index.htm>
- Srnka, V. & Endrštová, M. (2018, 10. srpna), Sněmovna dostala žádost o vydání Babiše a Faltýnka k trestnímu stíhání. Idnes.cz. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/snemovna-jaroslav-faltynek-andrej-babis-trestni-stihani.A170810\\_161954\\_domaci\\_nub](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/snemovna-jaroslav-faltynek-andrej-babis-trestni-stihani.A170810_161954_domaci_nub)
- STAN, (2017), Program pro volby do Poslanecké sněmovny 2017. Dostupné z: [https://www.starostove-nezavisli.cz/fmfile/0/files/STAN\\_program\\_17\\_final.pdf](https://www.starostove-nezavisli.cz/fmfile/0/files/STAN_program_17_final.pdf)

Strom, K., (1990). *Minority Government and Majority Rule. Studies in Rationality and Social Change*. Cambridge University Press: Cambridge

TOP 09, (2017), Program pro volby do Poslanecké sněmovny 2017. Dostupné z: <https://www.top09.cz/proc-nas-volit/volebni-program/archiv/volebni-program-2017/>

Vodička, K., & Cabada, K., (2011). *Politický systém České republiky: Historie a současnost*.

Zákon č. 90/484 2020 sb., zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (2020). Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html>



## **Abstrakt**

### **Analýza akceschopnosti vlády Andreje Babiše mezi léty 2017-2020**

Bakalářská práce se zabývá analýzou akceschopnosti vlády Andreje Babiše v letech 2017-2020. Cílem práce je zjistit, jak akceschopná byla Babišova vláda před vypuknutím pandemie Covid-19. Na úvod teoretické části je podchyceno teoretické chování menšinových vlád. Poté navazuje konceptualizace fenoménu akceschopnosti. Práce využívá koncept vypracovaný Kaare Stromem. Na závěr teoretické části jsou popsána specifika českého politického prostředí, které ovlivňují fungování vlád. Analytická část analyzuje akceschopnost na třech ukazatelích: Počet obsazených pozic ve výborech, legislativní úspěšnosti vládních návrhů, úspěšnosti opozičních pozměňovacích návrhů. Pro lepší zasazení vládní akceschopnosti do českého kontextu je Babišova vláda komparovaná s předchozími vládami. Data na jejíž základě probíhá analýza pocházejí z československé digitální parlamentní knihovny. Výsledky ukazují, že Babišova vláda byla schopná obsadit náležité pozice ve výborech, dokázala také odolávat opozičním pozměňovacím návrhům. Nicméně oproti minulým vládám byla značně méně aktivní v legislativním procesu. Navrženou legislativu vláda schvalovala na základě programových shod s opozičními stranami, nejčastěji ve spolupráci s KSČM a KDU-ČSL.

## **Klíčová slova**

Vládní akceschopnost, Babišova vláda, Legislativní proces, kvalita vládnutí

## **Abstract**

### **Analysis of the effectiveness of Andrej Babiš government between 2017-2020**

The bachelor thesis deal with the analysis of the effectiveness of the government of Andrej Babiš between 2017-2020. The aim of the thesis is to find out how effective the Babiš government was before the outbreak of the Covid-19 pandemic. At the beginning of the theoretical part, the theoretical behaviour of minority governments is discussed. That is followed by a conceptualisation of the phenomenon of effectiveness. The thesis uses the concept developed by Kaare Strom. At the end of the theoretical part, the specifics of the Czech political environment that influence the functioning of governments are described. The analytical part analyses the effectiveness on three indicators: the number of occupied positions in committees, the legislative success of government proposals, the success of opposition amendments. In order to better place government effectiveness in the Czech context, Babiš's government is compared with previous Czech governments. The data on which the analysis is based comes from the Czechoslovak Digital Parliamentary Library. The findings show that Babiš's government was able to occupy appropriate positions in committees and was also able to resist opposition amendments. However, compared to previous governments, it was considerably less active in the legislative process. The government approved proposed legislation on the basis of programmatic agreements with opposition parties, most often in cooperation with the KSČM and KDU-ČSL.

## **Keywords**

Government effectiveness, Babiš's government, Legislative process, quality of government