



New
Direction



ÚŘEDNICKÉ VLÁDY V EVROPSKÝCH ZEMÍCH: FUNKČNÍ, ČI NEFUNKČNÍ KONCEPT?

MILOŠ BRUNCLÍK



newdirection.online



[@europeanreform](https://twitter.com/europeanreform)



[@europeanreform](https://www.instagram.com/europeanreform)



[NDeuropeanreform](https://www.facebook.com/NDeuropeanreform)



contact@europeanreform.org

New Direction



Founded by Margaret Thatcher in 2009 as the intellectual hub of European Conservatism, New Direction has established academic networks across Europe and research partnerships throughout the world.

New Direction is registered in Belgium as a not-for-profit organisation and is partly funded by the European Parliament.
REGISTERED OFFICE: Rue du Trône, 4, 1000 Brussels, Belgium. **EXECUTIVE DIRECTOR:** Naweed Khan.

The European Parliament and New Direction assume no responsibility for the opinions expressed in this publication. Sole liability rests with the author.



Miloš Brunclík

je docentem politologie na Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy. Působí rovněž na vysoké škole CEVRO Institut. V rámci komparativní politologie se zaměřuje na parlamentní a poloprezidentské režimy, ústavní zvyklosti, moderní politické strany, stranické systémy a úřednické vlády. Je autorem několika knih, např. *Parliamentarism, Semi-Presidentialism and Presidents* (společně s Michalem Kubátem, London and New York 2019), *Skandinávie: proměny severské politiky* (společně s Vlastimilem Havlíkem a Anetou Pinkovou, Praha 2011), *Internetové volby: budoucnost, nebo slepá ulička demokracie?* (společně s Miroslavem Novákem, Praha 2013), a řady odborných článků v domácích i zahraničních politologických časopisech.

	ÚVOD	7
1	CO JSOU ÚŘEDNICKÉ VLÁDY?	9
2	EMPIRICKÁ ANALÝZA	17
2.1	Složení úřednických vlád	17
2.2	Časové omezení mandátu	18
2.3	Programové omezení mandátu	18
2.4	Kdo jsou premiéři úřednických vlád?	19
2.5	Okolnosti vzniku úřednických vlád: kritické události	22
2.6	Okolnosti vzniku úřednických vlád: kontextuální faktory	24
2.7	Životnost a příčiny rezignace úřednických a stranických vlád	25
3	ÚŘEDNICKÉ VLÁDY A DEMOKRACIE	27
3.1	Oslabení legitimacy vládních kabinetů	27
3.2	Ohrožení ústavnosti	28
3.3	Narušení řetězce delegace moci a odpovědnosti	28
3.4	Podrývání deliberace	30
3.5	Zdání nestranné a neutrální agendy úřednických vlád	31
4	ZÁVĚRY	33
5	SEZNAM LITERATURY	37
6	PŘÍLOHY	40



Dacian Cioloș v letech 2015–2017 vedl úřednický kabinet v Rumunsku.

ÚVOD¹

Ústředním prvkem reprezentativní demokracie je princip, podle kterého moc ve státě vychází od občanů, kteří ovšem až na výjimky nevykonávají tuto moc přímo, ale z řady praktických či filozofických důvodů (k tématu podrobně Strøm 2003) svou moc delegují na volené zástupce. V soudobých demokraciích jsou funkce nejvyšších úrovní státního aparátu obsazovány v drtivé většině zástupci politických stran (srov. Blondel a Cotta 2000). Ostatně navzdory často diskutované krizi a problémům (blíže van Biezen 2014; van Biezen, Mair a Poguntke 2012; Daalder 1992; Daalder 2002; Dalton a Wattenberg 2002; Lawson a Merkel 1988; Müller a Narud 2013; Poguntke a Scarrow 1996), kterým politické strany v moderním světě čelí, platí, že ve všech zemích, jež lze označit za demokratické, s výjimkou některých ministátů (Nauru, Kiribati, Marshallovy ostrovy či Tuvalu), jsou veřejné funkce stále zastávány stranickými představiteli (Holmberg 2000: 107; srov. Müller a Narud 2013: 1–2; Woldendorp, Keman a Budge 2000: 9). Toto konstatování se samozřejmě vztahuje i na vládní kabinet. Tento typ vlády (*party government*) se nejpozději po druhé světové válce stal normou (srov. Sartori 1976: ix; Strøm, Müller a Bergman 2003; Wildenmann 1986: 2). Není proto náhodou, že otázka vládních kabinetů a koalic patří mezi tradiční a také nejobjemnější témata srovnávacího politologického výzkumu (např. Blondel a Müller-Rommel 1988; Blondel a Müller-Rommel 2001; Laver a Budge 2002; Laver a Schofield 1998; Müller a Strøm 2003; Müller a Narud 2013; Woldendorp, Keman a Budge 1998; Woldendorp, Keman a Budge 2000).

Politické strany se nicméně od 60. let dostávají do problémů. Ztrácejí mj. své členy, zakotvení ve společnosti i důvěru voličů (např. van Biezen 2014; Dalton, Flanagan a Beck 1984; Dalton a Wattenberg 2002). Politické strany fungovaly jako mobilizační mechanismy *par excellence*, avšak postupně byla tato jejich schopnost oslabena. S jistou nadsázkou řečeno: v současné době lidé strany „nemají v lásce, ani jim nevěří“ (Mair 2008: 230). Nejenže politické strany čelí problému nízké legitimacy, musejí se ale také vyrovnat se svou reálnou či domnělou neschopností řešit problémy soudobých demokracií (Lawson a Merkl 1988) a na jejich místa se derou strany nové, v posledních letech zvláště populistické strany (např. Havlík a Pinková 2013; Kubát, Mejstřík a Kocián 2017; Mudde 2007; Mudde 2013). Oslabení stran lze vnímat i z hlediska jejich tradičních funkcí. V kontextu této studie se jako daleko nejdůležitější jeví funkce rekrutovat osobnosti do vládních funkcí (von Beyme 1985: 13). Oslabená schopnost politických stran v této otázce může vést k většímu důrazu na meritokratická kritéria při výběru vládnoucích, jež se ve stále větší míře nazývají „nezávislí“ či „nepolitictí“ odborníci (srov. Silva 2010: 7–8). Tyto úvahy o poklesu významu politických stran při rekrutaci politické elity se odrážejí i v dnes již poměrně robustním politologickém výzkumu (např. Adinolfi 2013; Pinto, Cotta a de Almeida 2018), který již nějakou dobu upozorňuje na to, že stále větší podíl ministerských postů ve vládách je obsazován nestraníky. Zatímco tedy na klasickou otázku komparativní politologie „kdo vládne?“ (*who governs?*) bylo možné v minulosti odpovědět jednoznačně: politické strany a jejich členové, dnes nemusí být odpověď tak jednoznačná (srov. Pinto, Cotta a de Almeida 2018: 1–2).

¹ Problematice se rovněž věnuji v knize Úřednické kabinetní v Evropě (2020). Pokud čtenář textu nabude dojmu, že některá tvrzení v této studii jsou nedostatečně zdůvodněná, doporučuji vyhledat příslušnou pasáž ve zmíněné knize.

Úřednické vlády, jež můžeme vnímat jako logický protipól vlád stranických a jež jsou legitimovány poněkud odlišným způsobem (srov. Pinto 2012), tvoří v evropském kontextu stále jen velmi malou část vládních kabinetů. Snad proto zůstávaly až do nedávné doby na pokraji politologického zájmu. Pomineme-li některé stručné zmínky v řadě odborných textů, kde byly úřednické vlády prezentovány jako výjimečné či deviantní případy, jež ovšem nebyly podrobeny dalšímu rozboru (srov. Browne, Frenreis a Gleiber 1984; Browne, Frenreis a Gleiber 1986: 640–641; Herman a Pope 1973), lze tvrdit, že odborná literatura, primárně se věnující tomuto tématu, až do nedávna takřka neexistovala. Jednou z příčin této mezery v knihovně politologické obce je zkrátka to, že úřednické vlády nebyly považovány za příliš relevantní téma. Jak například Kaare Strøm, Wolfgang Müller a Torbjörn Bergman napsali: „nestranické kabinety jsou výjimečné s ohledem na výskyt, délku jejich trvání a relevanci“ (Strøm, Müller a Bergman 2008: 7). Úřednické vlády jsou často záměrně vyřazovány z komparativních analýz vládních kabinetů, protože se od stranických vládních kabinetů svým charakterem výrazně odlišují, a jsou proto pro cíle některých komparativních studií nepoužitelné (srov. Hloušek a Kopeček 2014: 1324).²

Teprve na začátku 21. století bylo možné zaznamenat zřetelný posun. Někteří politologové se v poslední dekádě začali úřednickými kabinety v Evropě zabývat.³ Očividná změna ve vnímání relevance úřednických vlád nepochybně souvisela s hospodářskou a finanční krizí, která zasáhla řadu evropských zemí po roce 2008 (srov. Hanley 2018; Pinto a de Almeida 2016: 2). Například v roce 2011 takřka současně vznikly úřednické vlády v Řecku a Itálii, v roce 2013 byly ustaveny úřednické vlády v Bulharsku a České republice. Někteří komentátoři či politologové dokonce hovořili o „úřednickém obratu“ a vnímali úřednické vlády nikoli jako ojedinělé případy v jednotlivých zemích, ale spíše jako počátek obecnějšího trendu

v politice evropských zemí (srov. Hopkin 2012; Pastorella 2013: 1). Na druhé straně však nelze tvrdit, že jsou úřednické vlády všeobecně se vyskytujícím fenoménem. Ve většině evropských zemí nebyly úřednické vlády ustaveny vůbec, a to ani v souvislosti s již zmíněnou hospodářskou či finanční krizí. V jiných zemích sice úřednické vlády ustaveny byly, ale naposledy tomu bylo před několika dekádami (Finsko a Portugalsko). Nicméně v několika evropských zemích byly úřednické vlády ustavovány opakovaně, a není možné je považovat za ojedinělé úkazy tamější politiky. Úřednické vlády je třeba chápat jako sice stále menšinou, současně ale též za běžnou součást široké palety potenciálních alternativ pro zformování vládních kabinetů.

Dostáváme se tak k ústřednímu tématu této studie, kterým je teorie a praxe úřednických vlád. Kniha má tři části. Vzhledem k tomu, že terminologie úřednických vlád zůstává poněkud rozkolísaná, a existuje dokonce několik pojmů, které se k této problematice vztahují, ale které se překrývají jen částečně, je prvním cílem této studie nabídnout jasnou konceptualizaci úřednických vlád, vyjasnit související termíny a poukázat na různé typy úřednických vlád. Druhá část je empirická. Za cíl si klade vytvořit empiricky bohatý odborný text, doplněný o datový soubor shromažďující řadu proměnných týkajících se úřednických vlád v Evropě. V této studii jsou do analýzy zahrnuty všechny úřednické vlády v Evropě, které byly ustaveny od roku 1989 do roku 2015. Tato část studie se pokouší odpovědět na následující otázky:

1. Do jaké míry v úřednických vládách zasedají členové politických stran?
2. Kdo jsou premiéři úřednických vlád? Z jakého prostředí byli rekrutováni, jaký je jejich věk a jaké je jejich vzdělání?
3. Zda a do jaké míry je omezen programový a časový mandát úřednických vlád?
4. V jakém kontextu a za jaké konkrétní situace úřednické vlády vznikají?
5. Jaká je životnost úřednických vlád? Jaké jsou příčiny rezignace úřednických vlád?
6. V kterých z výše uvedených ohledů se úřednické vlády liší od vlád stranických?

² Podobný problém se týká i tzv. překlenovacích vlád, které jsou v této studii definovány jiným způsobem než vlády úřednické (viz níže): „Víme překvapivě málo o dopadech (...) překlenovacích vlád, a ne proto, že by byly teoreticky nezajímavé, ale proto, že jsou ve většině datasetů opomíjeny“ (Conrad a Golder 2010: 120). Podobně Samuels a Shugart ve své knize studující souvislost mezi poloprezidentskými a stranickými režimy tento typ vlád výslovně vynechávají (Samuels a Shugart 2010: 100, pozn. pod čarou č. 5).

³ Ačkoli bádání v oblasti úřednických vlád je otázkou poslední dekády, klíčové koncepty – úředník či technokracie se ve společenskovědním výzkumu objevují velmi dlouho. Již Henri de Saint-Simon či August Comte se zabývali otázkou rostoucího významu odbornosti, znalosti a dovednosti při řízení moderních společností a tato vědecká kompetence se stala důležitým zdrojem legitimity oproti původním tradičním metafyzickým a religiózním legitimačním mýtům (Beetham 2013: 74; Pinto, Cotta a de Almeida 2018: 2–3). Toto téma v různých souvislostech rozvíjeli další autoři (srov. Akin 1977; Galbraith 1967; Veblen 2017).

Třetí část knihy tvoří diskusně pojatá kapitola, jež se zamýšlí nad řadou otazníků spojených s úřednickými vládami:

1. Jsou úřednické vlády legitimní?
2. Ohrožují úřednické vlády ústavnost?
3. Narušují úřednické vlády řetězec delegace moci a odpovědnosti?
4. Podrývají úřednické vlády demokratickou deliberaci?
5. Jsou úřednické vlády skutečně nestranné a neutrální?

Pokud jde o odbornou literaturu, která byla úřednickým vládám věnována, je její výčet relativně krátký. Prvním typem analýz jsou případové studie zaměřené na konkrétní příklady úřednických vlád či na úřednické vlády v jedné zemi. Patrně není náhodou, že v Itálii, kde se již ustavila jistá tradice úřednických vlád, vznikla celá řada odborných statí, které se těmto vládám věnují (Grimaldi 2011; Marangoni 2012; Marangoni a Verzichelli 2015; Pasquino a Valbruzzi 2012; Verzichelli a Cotta 2012; Verzichelli a Cotta 2018; Zulianello 2013). Problematika úřednických vlád a otázka účasti nestranníků ve vládních kabinetech má silnou tradici i v Portugalsku (Magone 2003; Pinto 2012; Pinto a de Almeida 2008; Pinto a de Almeida 2016; Pinto a de Almeida 2018). Rovněž v České republice je pojem „úřednická vláda“ známý nejen politologům, politickým komentátorům či politikům, ale i širší veřejnosti, neboť v historii České republiky byly jmenovány již tři úřednické kabinety. Tradice úřednických vlád navíc sahá již do doby meziválečného Československa (srov. Burešová a Syllová 2006; Hloušek a Kopeček 2012: 35–43).⁴

V posledních letech se objevilo několik prací věnovaných českým úřednickým kabinetům

(Brunclík 2014; Brunclík 2016a; Brunclík 2016b; Hloušek a Kopeček 2012; Hloušek a Kopeček 2014; Tucker 2000).⁵ Kabinet Josefa Tošovského byl navíc analyzován v souvislosti s tzv. nepolitickou politikou (Tucker a kol. 2000).

Nedávno byly též zpracovány první studie, které překračují rámec případových studií zaměřených na jednotlivé úřednické kabinety či úřednické kabinety v jedné zemi a věnují se komparativní analýze napříč evropskými zeměmi (McDonnell a Valbruzzi 2014), pokoušejí se o vysvětlení vzniku úřednických vlád (Brunclík 2015a; Brunclík a Parížek 2019; Pastorella 2013; Pastorella 2014a; Wratil a Pastorella 2017), uvažují o vztahu úřednických vlád k demokracii, legitimitě, odpovědnosti, populismu atp. (Bickerton a Accetti 2017; Pastorella 2015; Schudson 2006) či zkoumají postoje občanů k úřednickým vládám (Bertsou a Pastorella 2017). Nadále je však úřednickým vládám věnováno poměrně málo pozornosti.⁶

Jak již bylo naznačeno výše, tato studie začíná vymezením konceptuálního rámce pro analýzu úřednických vlád. S ohledem na nejasné vymezení úřednických vlád a jejich hlavních proměnných v odborné literatuře, je otázce konceptualizace a operacionalizace pojmu vymezen poměrně široký prostor. Studie se jinak opírá převážně o deskriptivní a analytický přístup s cílem vyplnit představené koncepty konkrétními daty z jednotlivých evropských států a vytvořit unikátní datový soubor k problematice úřednických vlád, které byly v Evropě zformovány mezi lety 1989 a 2015.⁷ Konkrétně se tato práce opírá o datový soubor, jenž obsahuje celkem 53 úřednických kabinetů. Úřednické kabinety (podle definice této knihy) lze identifikovat v 15 zemích (Albánie, Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Itálie, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Makedonie, Moldávie, Rumunsko, Rusko, Řecko, Srbsko a Ukrajina).⁸

⁵ V této souvislosti lze také zmínit diplomovou práci O. Koutníka (2011).

⁶ Od těchto studií je nutné odlišovat relativně početné odborné práce, které se zabývají přítomností nestranníků ve vládních kabinetech (např. Neto a Ström 2002; Neto a Ström 2006; Schleiter a Morgan-Jones 2009; Pinto a de Almeida 2016; Pinto, Costa a de Almeida, 2018). Tyto studie se ale nezabývají úřednickými vládami *per se*, neboť nestranníci se mohou hojně vyskytovat i ve stranických kabinetech.

⁷ Úřednické kabinety existují i v jiných zemích (srov. Ahmed 2010).

⁸ V západní Evropě se úřednické kabinety rovněž vyskytly, ale už před rokem 1989. Jako příklady lze uvést trojici finských úřednických vlád: von Fieandt (1957–1958), Lehto (1963–1964) a Liinamaa (1975) (srov. Kuusisto 1958: 343; Nousiainen 2003) a tři kabinety v Portugalsku: Nobre da Costa (1978), Mota Pinto (1978–1979) a Pintassilgo (1979) (srov. Magone 2003: 552–553; Pinto a de Almeida 2008: 154).

⁴ Jak E. Burešová a J. Syllová (2006: 2) připomínají, pojem „úřednická vláda“ byl vytvořen v době první republiky, kdy k tomu napomohl i § 78 Ústavy z roku 1920, podle kterého „vyslovila-li poslanecká sněmovna vládě nedůvěru anebo zamítla-li vládní návrh na vyslovení důvěry, musí vláda podati demisi do rukou presidenta republiky, který určuje, kdo vede vládní věci, pokud nová vláda nebude ustavena“ (Ústava 1920: § 78). Ústava tak vytvořila prezidentovi prostor pro jmenování prozatímní vlády. Prezidentova role byla oproti současné situaci navíc posílena tím, že dle § 70 Ústavy nově jmenovaná vláda nebyla povinna získat důvěru poslanecké sněmovny. V meziválečné době se vžila taková praxe, kdy byly úřednické vlády jmenovány jako prozatímní řešení krizových situací spojených s demisí vlády a kdy nebyly politické strany schopné sestavit vládu novou (Burešová a Syllová 2006: 2; Syllová a Kolář 2006: 10).

Pokud jde o země tzv. bývalého východního bloku, kterých je ostatně v tomto souboru jasná většina (13), pozornost se logicky soustředila na období od přelomu 80. a 90. let, kdy tyto země svrhly monopol komunistické moci a konaly se zde první svobodné volby. Některé z nich navíc ještě musely bojovat za svou novou státnost v souvislosti s rozpadem SSSR. Tento faktor se týká Litvy, Lotyšska, Estonska, Ukrajiny, Moldávie a také Ruska. Zde je třeba uvést, že se některé z těchto zemí potýkaly s velkými problémy, co se demokratické konsolidace týče, a některé země (Rusko) se proměnily v jednoznačně nedemokratické státy. V datovém souboru jsou tedy státy s různou mírou kvality demokracie i nedemokratické státy. Jak ale bude uvedeno, empirická analýza výskytu úřednických vlád neprokázala vztah mezi úrovní demokracie a výskytem úřednických vlád (srov. též Bruclík a Parížek 2018).

S ohledem na cíle této práce je do analýzy zahrnut vzorek náhodně vybraných 106 stranických vlád z 36 evropských zemí (z období 1989–2015) tak, aby bylo možné porovnat charakter úřednických a stranických vlád. V empirické části práce jsou také představeny výsledky dvou kvantitativních analýz, které sledují to, jaké kontextuální faktory činí vznik úřednických vlád pravděpodobnějším.

Ke zpracování této studie přispělo několik podnětů. Za prvé, ačkoli úřednické vlády představují jasnou početní menšinu ve srovnání se stranickými kabinetem, není možné je považovat za irelevantní fenomén, a to mimo jiné s ohledem na to, že úřednické vlády byly v řadě zemí jmenovány v okamžiku ekonomické, politické či ústavní krize jako nástroje pro jejich

řešení. Ve světle této skutečnosti se pak nedostatek odborného a systematického zpracování úřednických vlád jeví jako zarážející.

Za druhé, ačkoli jsou úřednické vlády tradičním, byť ne příliš častým typem kabinetu v několika evropských zemích, doposud panují nejasnosti ve terminologickém vymezení úřednických vlád. Tento typ kabinetu je naopak často zaměňován či směřován s jinými typy kabinetů (viz dále).

Za třetí, fenomén úřednických vlád představuje určitou hádanku pro teorie vysvětlující delegování moci občanů na volené zástupce. Úřednické vlády nezapadají do koaličních teorií. Ostatně tradiční teorie koalic, která vnímá vládní koalice jako výsledek vyjednávání různě velkých politických stran, si s vysvětlením úřednických kabinetů nedokáže poradit a většinou tento typ vlád pomíjí. Ani rozsáhlé teoreticko-empirické publikace věnované podobě (koaličních či jednobarevných) vlád v moderních demokraciích nedokážou úřednické vlády uspokojivě zakomponovat do své perspektivy a vysvětlujících schémat (např. Samuels a Shugart 2010; Strøm, Müller a Bergman 2003).

Posledním impulsem je fakt, že v ČR vznikly od vzniku samostatné republiky v roce 1993 již tři úřednické vlády a představují tak relativně významnou součást analýzy vlád v České republice. Jejich vznik a působení byly předmětem veřejných laických i odborných debat, nicméně je vhodné zakomponovat analýzu českých úřednických vlád do širší srovnávací studie.



Úřednická vláda Jiřího Rusnoka.



CO JSOU ÚŘEDNICKÉ VLÁDY?

Termín „úřednická vláda“ se na našem území používá již od dob první republiky⁹ a stal se zavedeným pojmem, který běžně využívá i česká odborná literatura (srov. Burešová a Syllová 2006: 2; Hloušek a Kopeček 2012: 13). Tohoto ustáleného pojmu se drží i tato studie. V anglickém jazyce se jako nejčastější a také nejvhodnější termín pro označení toho, co se v češtině nazývá úřednická vláda, objevuje pojem *technocratic government*, případně *technocratic cabinet* (Brunclík 2015; McDonnell a Valbruzzi 2014; Pastorella 2013; Pastorella 2014a; Pastorella 2015; Verzichelli 2003).

Klíčovým minimálním definičním kritériem, které odlišuje úřednické vlády od vlád stranických, je složení vládního kabinetu. Jako vhodné kritérium se nabízí osoba premiéra, resp. otázka, zda je či není členem politické strany. Implicitně jej předpokládají i další autoři (McDonnell a Valbruzzi 2014; srov. Pinto a de Almeida 2016: 2-3; Pinto, Costa a de Almeida 2018). Úřednický kabinet je pro účely této studie vymezen jako kabinet, v jehož čele stojí člověk, který není členem politické strany. Platí tedy, že pokud je premiér členem politické strany, nelze jeho vládu považovat za úřednickou, i kdyby byli všichni ostatní členové vlády úředníky (tj. lidé, kteří nejsou členy politických stran). Takový typ vlády je spíše teoretickou možností než v praxi se vyskytujícím fenoménem. Naopak se v praxi objevily úřednické vlády (tj. vlády v čele s úředníkem), v nichž převažovali členové politické strany či nestraníci, které nominovaly politické strany. V otázce rozlišení jednotlivých úřednických vlád lze ustanovit

jednoduchou klasifikaci úřednických vlád podle podílů nestraníků (úředníků):

1. Úředníkem vedený kabinet, ve kterém je jediným nestraníkem premiér, zatímco ostatní vládní křesla obsazují členové politických stran
2. Úřednický kabinet s převahou členů politických stran
3. Úřednický kabinet s převahou nestraníků (tj. úředníků)
4. Plně úřednické kabinety, kde nezasedá ani jeden člen politické strany

Je třeba zdůraznit fakt, že i když je úřednická vláda kompletně složena z nestraníků, neměla by tato skutečnost „zakrýt fakt, že i formálně nestraničtí ministři často mají politické ‚pozadí‘, a nejde tudíž o ‚čistě ekonomické‘ či jiné experty“ (Hloušek a Kopeček 2012: 15). Je faktem, že řada premiérů i ministrů úřednických vlád se dostala do svých funkcí jen díky vazbám na politické strany.

Jestliže jsou úřednické vlády definovány složením, resp. osobou premiéra, je pak nutné od tohoto typu vlád odlišovat vlády, které jsou definovány povahou svého mandátu. Tyto vlády, jejichž mandát je omezen, jsou v této studii označeny pojmem „limitované vlády“. Ačkoli v řadě případů skutečně platí, že úřednická vláda je i vládou limitovanou, oba typy vlád nelze zaměňovat, neboť mandát úřednické vlády nemusí být nutně omezený. V této studii jsou limitované vlády dále rozlišovány podle dvou kritérií: mandát ve smyslu doby trvání a mandát ve smyslu programu. U úřednických vlád se má obecně za to, že jejich mandát je v obou ohledech omezený. Nicméně omezení mandátu se může týkat i stranických vlád. Časové omezení mandátu se týká

⁹ Kořeny úřednických vlád lze však hledat ještě hlouběji, a to v dobách habsburské monarchie. Ostatně předseda první československé úřednické vlády se výslovně ve svém programovém prohlášení vymezuje proti úřednickým vládám habsburské monarchie: „Jest však podstatný rozdíl mezi tak zvaným úřednickým kabinetem demokratické republiky a mezi úřednickými kabinety starého Rakouska“ (Černý 1920).

situace, kdy je vláda v úřadě pouze po omezenou dobu, typicky do řádných či předčasných voleb, resp. do ustavení nové vlády. Pod pojmem programové omezení mandátu se má na mysli to, že program vlády a její manévrovací prostor v oblasti vládní politiky je omezen. Vláda zkrátka nemůže dělat vše, co by chtěla.

V praxi se tak mohou vyskytovat tři typy limitovaných vlád:

1. Vlády s omezeným programovým mandátem (tzv. udržovací kabinet)
2. Vlády s časovým omezením mandátu (tzv. prozatímní kabinet)
3. Vlády s programovým i časovým omezením mandátu

V zahraniční literatuře limitovaným vládám odpovídá termín caretaker cabinet. Podle Diermeira a Roozendaala mají tyto vlády „typicky pouze omezenou politickou agendu po poměrně krátkou dobu. Často jsou zformovány za účelem jistého časového úseku před novými volbami“ (Diermeier a Roozendaal 1998: 620; srov. Shain a Linz 1995: 52-53). Limitované vlády zpravidla respektují zvyklost, podle které již nepředkládají žádné kontroverzní návrhy zákonů či nečiní žádná důležitá nezvratná opatření (srov. Gallagher, Laver a Mair 2001: 65). Na rozdíl od úřednických vlád mohou být limitované vlády výsostně stranické: mohou být složeny výhradně z představitelů politických stran včetně osoby premiéra.

Pokud jde o mandát z časového hlediska, lze zde rozlišit „prozatímní vlády“, jejichž mandát je omezený, a vlády, jejichž působení není s výjimkou ústavou stanoveného funkčního období parlamentu časově nijak omezeno.

Zatímco vlády běžně vznikají v návaznosti na parlamentní volby a mohou být ve funkci celé funkční období parlamentu nebo i déle, u prozatímních vlád platí, že je jejich mandát a priori omezený s cílem překlenout určitou situaci. Takové vlády zůstávají ve funkci jen po omezenou dobu, než bude jmenována „standardní“ vláda (srov. Herman a Pope 1973: 205; Schleiter a Morgan-Jones 2009: 672). Je ovšem třeba zdůraznit, že prozatímní vláda nemusí být nutně vládou úřednickou.

Podobně jako v předchozím případě (časově omezený mandát vlády) je charakteristickým (nikoli však

definičním) znakem úřednických vlád programové (obsahové) omezení mandátu. Vlády s programovým omezením mandátu jsou v této studii označovány termínem „udržovací vlády“. Ujímají se funkce s tím, že nebudou moci prosazovat vše, co by mohly či chtěly. Jinak řečeno, tyto vlády v obecné rovině nemění status quo a zaměřují se na správu země do doby, než je ustavena vláda nová (srov. Herman a Pope 1973: 196). Různé podoby programového omezení mandátu vyplývají z ústavního textu (např. Slovensko), ústavních zvyklostí (např. vlády nečiní zásadní rozhodnutí v personální politice, v oblasti veřejných zakázek aj.) či dohody politických stran (blíže Brunclík 2014: 9; Brunclík 2015; Brunclík 2016).

U udržovacích vlád platí, že zajišťují kontinuitu v otázkách, které rozhodly předchozí vlády, a že administrují běžný chod ministerstev, zatímco nové iniciativy a důležitá rozhodnutí jsou přenechána budoucí vládě. Situace může být ovšem komplikována tím, že doba, kdy je udržovací vláda u moci, se může prodloužit a některá rozhodnutí nesnesou odkladu (k diskusi blíže Schleiter a Belu 2015: 231-232).

Je možné identifikovat dva odlišné způsoby omezení programového mandátu. Na jedné straně jsou kabinet, od kterých se očekává, že budou pouze dbát na běžný administrativní chod ministerstev, ale nemají se pouštět do závažnějších reforem či dělat strategická a nezvratná rozhodnutí. Jinými slovy, úkolem takové vlády je udržovat status quo (Woldendorp, Keman a Budge 2000: 18). Na druhé straně existují úřednické kabinet, pro které je charakteristické zúžení programové agendy na několik málo kroků, jež jsou ovšem zcela zásadní a nesnesou odkladu – např. řešení akutní hospodářské krize. Jinými slovy, programově limitovaný mandát neznamená nutně slabou agendu (Marangoni a Verzichelli 2015: 41; srov. Marangoni 2012; Pasquino a Valbruzzi 2012: 620). Tento typ vlád je označován v této studii „krizový kabinet“. Na základě výše uvedené úvahy lze definovat tři podoby úřednických kabinetů z hlediska programového mandátu:

1. Úřednické vlády bez programového omezení mandátu
2. Vlády s výrazně programově omezeným mandátem (úřednické udržovací vlády)
3. Vlády s částečně programově omezeným mandátem pro zvládnutí krize (úřednické krizové kabinet)



Mario Monti, ekonom a politik, od listopadu 2011 do dubna 2013 předseda úřednického kabinetu v Itálii.



EMPIRICKÁ ANALÝZA

V této části studie, resp. v jejích jednotlivých subkapitolách, jsou představeny výsledky empirické analýzy 53 úřednických kabinetů (jejichž seznam je uveden

v příloze) ve srovnání s kontrolním vzorkem 106 stranických kabinetů s cílem identifikovat rozdíly mezi těmito dvěma typy vládních kabinetů.

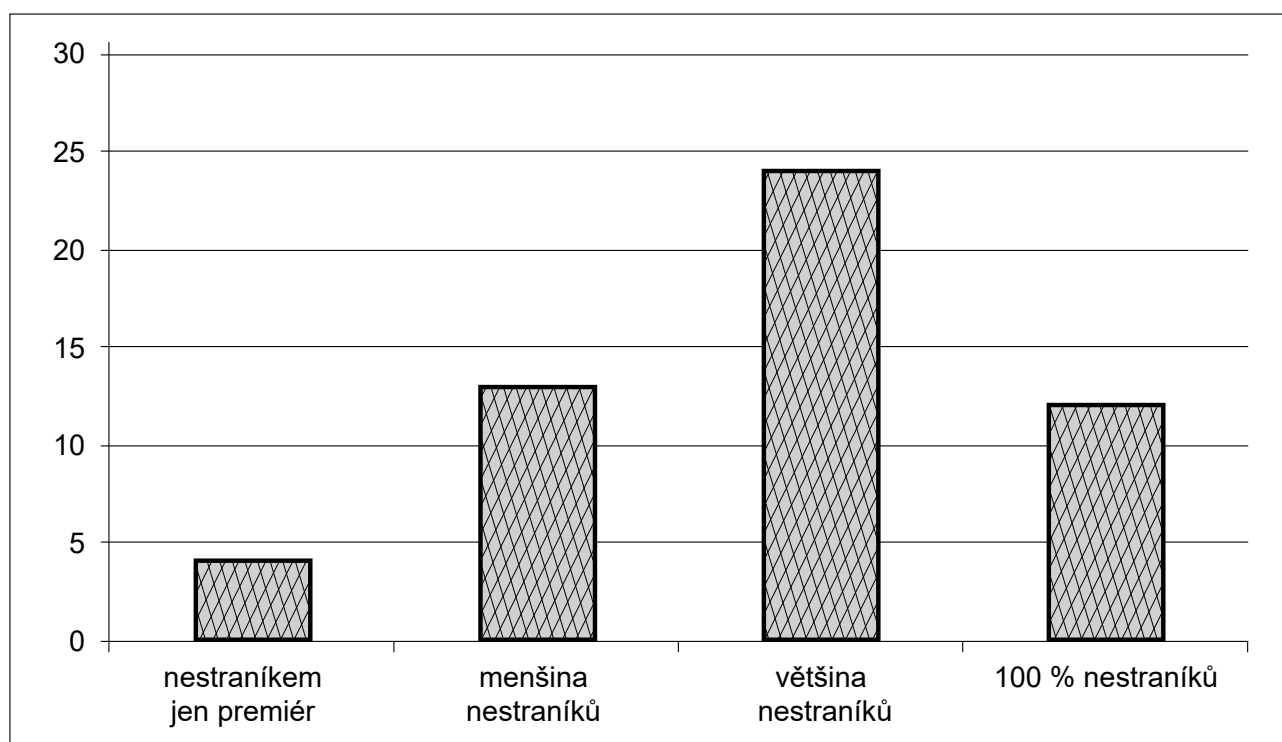
2.1 Složení úřednických vlád

Následující přehled (tabulka 2.1) o složení 53 úřednických vlád potvrzuje velkou rozmanitost úřednických vlád.

Mezi úřednickými kabinety převažují vlády s převahou neustraníků (24 kabinetů, resp. cca 45 %). Následují úřednické kabinety s menšinou neustraníků (13 kabine-

tů, resp. cca 25 %), úřednické vlády složené výhradně z neustraníků (12 kabinetů, resp. cca 23%) a ve čtyřech případech (cca 8 %) byl jediným neustraníkem kabinetu premiér. V následujících odstavcích jsou uvedeny příklady všech čtyř logických typů úřednických vlád z hlediska složení.

Tabulka 2.1: Typy úřednických vlád podle složení



Zdroj: vlastní zpracování

Pokud jde o čtveřici kabinetů, v jejímž čele stál jediný neustraní (tj. premiér), patří sem obě vlády Lotyšského premiéra Andrise Škeleho (1995–1997), rumunský kabinet Mugura Isaescu (1999–2000) a vláda Mirka Cvetkoviče v Srbsku (2008–2012). Charakter těchto vlád je oproti ostatním úřednickým vládám poněkud odlišný, protože se velice podobá stranickým vládám, a to zvláště v situaci, kdy je premiér formálně úředník, ale de facto má blízko k jedné z vládních stran, která jej nominovala. Všichni tři premiéři (Cvetkovič v Srbsku, Škele v Lotyšsku a Isaescu v Rumunsku) se do funkce předsedy vlády dostali jako kompromisní kandidáti, kteří byli vybráni politickými stranami (jež se nedokázaly shodnout na společném stranickém kandidátovi) pro své odborné schopnosti a vynikající reputaci.

2.2 Časové omezení mandátu

Z 53 úřednických kabinetů mělo časově omezený mandát 35 vlád (tj. 65 %), zatímco zbylých 18 kabinetů takto omezeno nebylo (viz tabulka 2.2). Jako příklad prozatímních úřednických kabinetů lze uvést řecké vlády I. Grivase a X. Zolotase v letech 1989–1990. Grivasův kabinet byl ustaven na krátké časové období, jež předcházelo parlamentním volbám s cílem zajistit přípravu a hladký průběh voleb v roce 1989 (Sotiro-

2.3 Programové omezení mandátu

Z přehledu omezení programového mandátu úřednických vlád (viz tabulku 2.3) poněkud překvapivě vyplývá, že celkem 30 z 53 kabinetů nebylo v tomto ohledu nikterak explicitně omezováno. Jako příklad prozatímní úřednické vlády bez programového omezení mandátu lze uvést kabinet Jiřího Rusnoka. Nebyl vytvořen z popudu politických stran jako vláda J. Fischera a J. Tošovského, ale na základě rozhodnutí prezidenta, který se snažil tento kabinet legitimovat odborným portfoliem premiéra a řadou opatření, která vláda hodlala splnit. Na jedné straně J. Rusnok ve svém programovém prohlášení řekl, že „naše vláda zaměří svoji pozornost jen na aktuální, někdy naléhavá rozhodnutí, která je nutno učinit v tomto krátkém období [cca 10 měsíců, se kterými J. Rusnok počítal – pozn. autora], na druhé straně vláda byla připravena

Další typ úřednických vlád zahrnuje kabinety s převahou členů politických stran. Jako příklad takového kabinetu lze uvést vládu Josefa Tošovského, kde vedle několika neustraníků převažovali zástupci parlamentních politických stran, kteří tvořili 62 % členů kabinetu (blíže Hloušek a Kopeček 2012: 59–62). Nejčastějším typem úřednických vlád jsou kabinety s převahou úředníků. Například kabinet, který vedl Aleksandras Abišala v Litvě v roce 1992, zahrnoval drtivou většinu úředníků. Fakticky se ale jednalo o vládu hnutí Sajudis. V té době se teprve stranický život v Litvě formoval. Cílem této vlády bylo přivést zemi k říjnovým volbám (Žeruoelis 2013: 150). Posledním typem úřednických vlád jsou kabinety, v nichž nezasedl ani jeden člen politické strany. Můžeme sem zařadit vládu Maria Montiho či vládu Jiřího Rusnoka.¹⁰

poulos a Bourikos 2003: 156). Jiným příkladem je vláda Josefa Tošovského.¹¹ Pokud jde o příklady vlád bez časového omezení, lze zmínit dvě úřednické vlády v Moldavsku. První vedl po porážce předchozí vlády Dumitru Braghis (blíže Birgersson 2002: 78). Do čela druhé se postavil Vasile Tarlev, jehož kabinet vznikl hned po parlamentních volbách (East a Thomas 2003: 356).

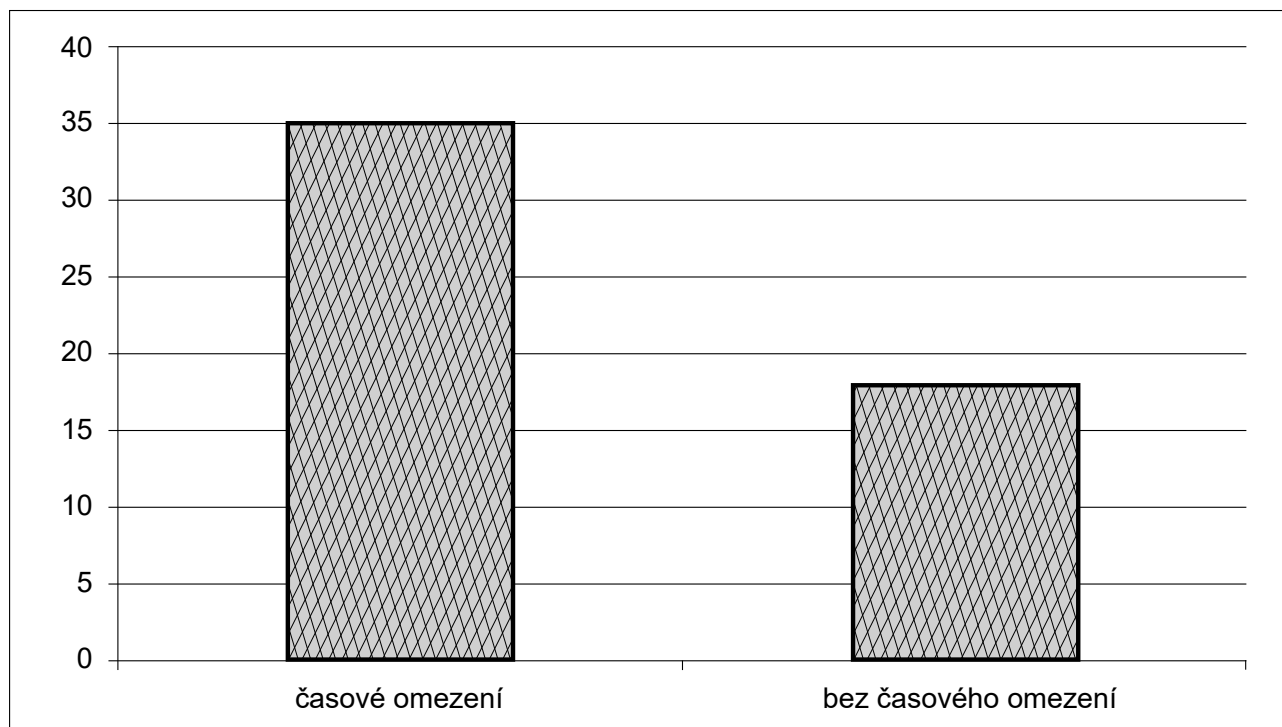
přijmout rozhodnutí, která „ovlivní vývoj v naší zemi i v delší perspektivě (...) V tomto smyslu nemůžeme být pouze udržovací vládou, nýbrž jsme plnohodnotnou exekutivní sestavou se všemi pravomocemi a pochopitelně i odpovědností“ (Vláda 2013).

Dalších 11 kabinetů je klasifikováno jako krizové kabinety, jejichž mandát byl omezený, avšak na provedení několika zásadních reforem či nepopulárních opatření. Tak tomu bylo například u všech třech italských úřednických vlád, jež byly i italskými autory označovány za „krizové kabinety“ (*crisis liquidation cabinets*) (Pasquino a Valbruzzi 2012; Tebaldi 2014).

¹⁰ Ministři M. Benešová, J. Kohout a F. Koniček se vstupem do této vlády pozastavili své členství v ČSSD. Fakt, že ve vládě nezasedl formálně ani jeden neustraní, ovšem neimplikoval nezávislost vlády na politických stranách. Ba naopak (blíže Hloušek a Kopeček 2012).

¹¹ Ostatně i programové prohlášení vlády J. Tošovského je v tomto ohledu jasné: „Na rozdíl od vlád předchozích není tvořena výhradně koalicí několika politických stran. Těto reality jsou si její členové vědomi, stejně jako si uvědomují, že mandát této vlády je omezen vůči většině parlamentních stran dospět k předčasným volbám v červnu tohoto roku. V této souvislosti pak vláda jako celek znovu deklaruje, že trváním na spojení hlasování o důvěře s předloženým zákonem o prodeji státní půdy pomůže vytvořit ústavní prostor pro vypsání předčasných voleb“ (Tošovský 1998).

Tabulka 2.2: Charakter mandátu úřednických vlád z hlediska časové omezenosti mandátu



Zdroj: vlastní zpracování

Mezi úřednickými vládami nalezneme i dvanáct případů udržovacích úřednických vlád, jejichž mandát byl programově výrazně omezený. Mandát dvou českých úřednických vlád J. Tošovského a J. Fischera byl omezený. Premiér Tošovský před hlasováním o důvěře řekl, že „mandát této vlády je omezen vůli většiny parlamentních stran dospět k předčasným volbám v červnu tohoto roku“ (PSP ČR 1998; srov. též Hloušek a Kopeček 2012: 63).¹² Jan Fischer před hlasováním Poslanecké sněmovny o důvěře této vládě v červnu roku 2009 uvedl, že „...tato vláda není klasickým kabinetem ve smyslu politickém. Není

to kabinet politické strany či koalice stran. Je to tým sestavený z odborníků, byť nominovaných politickými stranami, a v čele vlády stojí zcela nepolitický premiér. Úkolem vlády není proto realizace politického programu, ale kvalitní, nestranná a maximálně politicky neutrální správa země (...) Kromě zákona o státním rozpočtu na příští rok bude usilovat v podstatě (pouze) o dokončení legislativního procesu u těch návrhů zákonů, které jsou v zásadě technického rázu nebo se těší průřezové podpoře v rámci politického spektra“ (cit. dle Hloušek a Kopeček 2012: 78).¹³

2.4 Kdo jsou premiéři úřednických vlád?

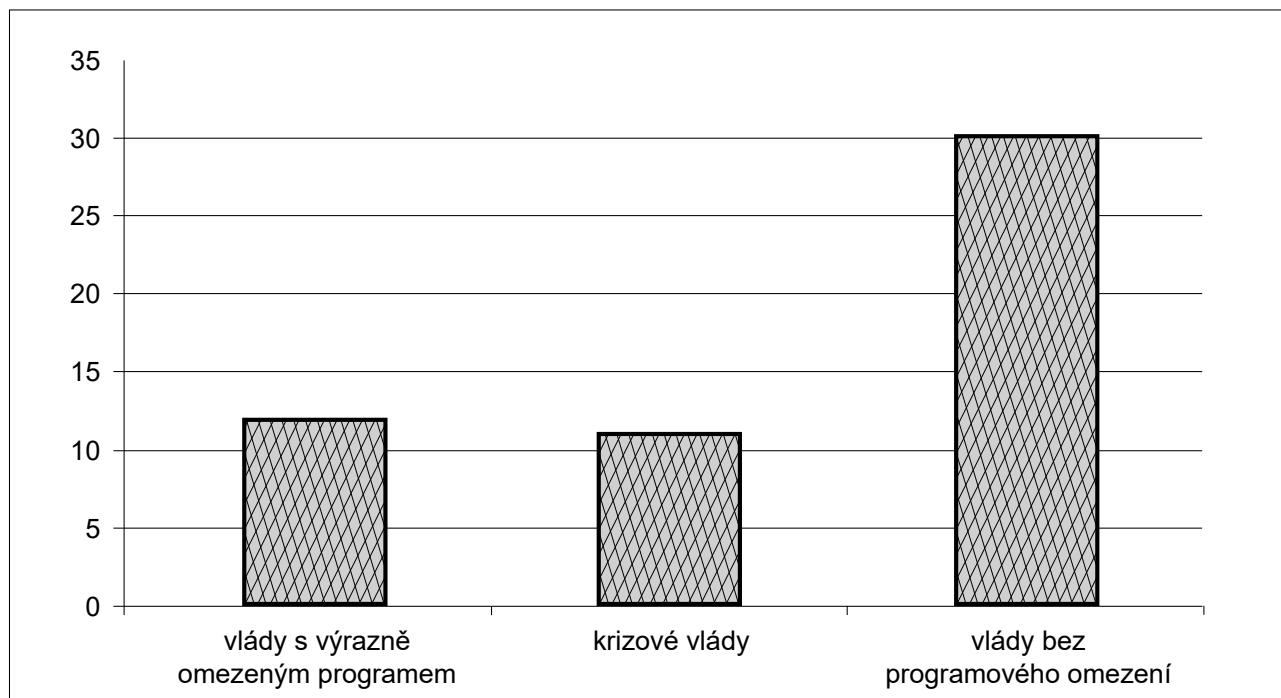
Pokud jde o otázku nejvýše dosaženého vzdělání ministerských předsedů, velké rozdíly se zde nevyskytují. Všichni premiéři úřednických vlád dosáhli vysokoškolského vzdělání, zatímco u kontrolního vzorku 87 premiérů mělo vysokoškolské vzdělání 79 premiérů (tj. 91%) stranických vlád.

Podstatné rozdíly mezi premiéry úřednických a stranických vlád lze ale identifikovat u zaměření vystupovaných oborů, které jsou u premiérů úřednických vlád o poznání rozmanitější (viz tabulku 2.4a). Navíc, zatímco mezi premiéry úřednických vlád převažuje

¹² Na druhé straně Tošovského vláda udělala některé důležité a nezvratné kroky, a to například v otázce privatizace státních podílů v Mostecké uhelné společnosti, České pojišťovně a dalších firmách, což bylo v rozporu s Tošovského slibem vyřčeným v Poslanecké sněmovně (bližší např. Kopeček 2015: 39–40).

¹³ Je ovšem třeba doplnit, že se programové omezení mandátu vlády, jež měla fungovat jen několik měsíců do voleb plánovaných na říjen, změnilo, protože Ústavní soud zrušil zákon, který zkrátil funkční období Poslanecké sněmovny. Volby se tak měly konat až v řádném termínu na přelomu jara a léta v roce 2010. Fischerova vláda tak vládla o několik měsíců déle, než se předpokládalo, a navrhla celou řadu opatření, které se již vymykaly původně limitovanému zadání udržovací vlády (bližší Hloušek a Kopeček 2012: 78–82).

Tabulka 2.3: Charakter programového mandátu úřednických vlád



Zdroj: vlastní zpracování

vzdělání v oblasti ekonomie (téměř 40%), u premiérů stranických vlád je nejčastěji zastoupeno právnícké vzdělání (27%), ale ekonomické vzdělání je u stranických premiérů druhé nejčastější (cca 24%). Markantní rozdíl je v oblasti technického vzdělání. Toto vzdělání lze nalézt u jedné čtvrtiny úřednických premiérů, zatímco diplomem z technické vysoké školy disponuje pouze cca 8% stranických premiérů. U premiérů stranických vlád je daleko častější vedle práva též zastoupení dalších společenských a humanitních věd (celkem 27%), zatímco u úřednických vlád je to 9,4%.

Pokud jde o zaměstnání, resp. pozici, ze které přicházejí premiéři do úřadu,¹⁴ i zde je možné nalézt podstatné rozdíly mezi úřednickými a stranickými vládami. Předchozí aktivity premiérů úřednických vlád jsou daleko rozmanitější než u premiérů stranických vlád. Zatímco ve více než 90% přicházejí straničtí premiéři buď z vysoké exekutivní (54%) či legislativní pozice (37%), u premiérů úřednických vlád je tento podíl nižší (48% celkem, resp. cca 35% premiérů přišlo z exekutivní funkce a jen cca 13% z poslanecké funkce). Rozdíl je ještě markantnější s ohledem na to, že plných 32% premiérů stranických vlád bylo premiérem i bezpro-

středně předtím, než se znovu ujali premiérské funkce. U úřednických vlád žádný takový případ identifikován nebyl, neboť ve všech 19 případech, kdy se premiér úřednické vlády rekrutoval z exekutivní funkce, se jednalo o ministry předchozí vlády. Ve stejné míře jako v případě ministerské pozice se nejčastěji premiéři úřednických vlád rekrutují z různých dalších pozic ve státním aparátu (typicky se jedná o různé vysoké úřednické pozice,¹⁵ představitele centrální banky¹⁶ či soudní moci). Tato skupina tvoří cca 35% všech premiérů úřednických vlád. Nezanedbatelný není ani podíl premiérů přicházejících ze soukromého sektoru (8%) a akademiků (8%), kteří se stali premiéry úřednických vlád.

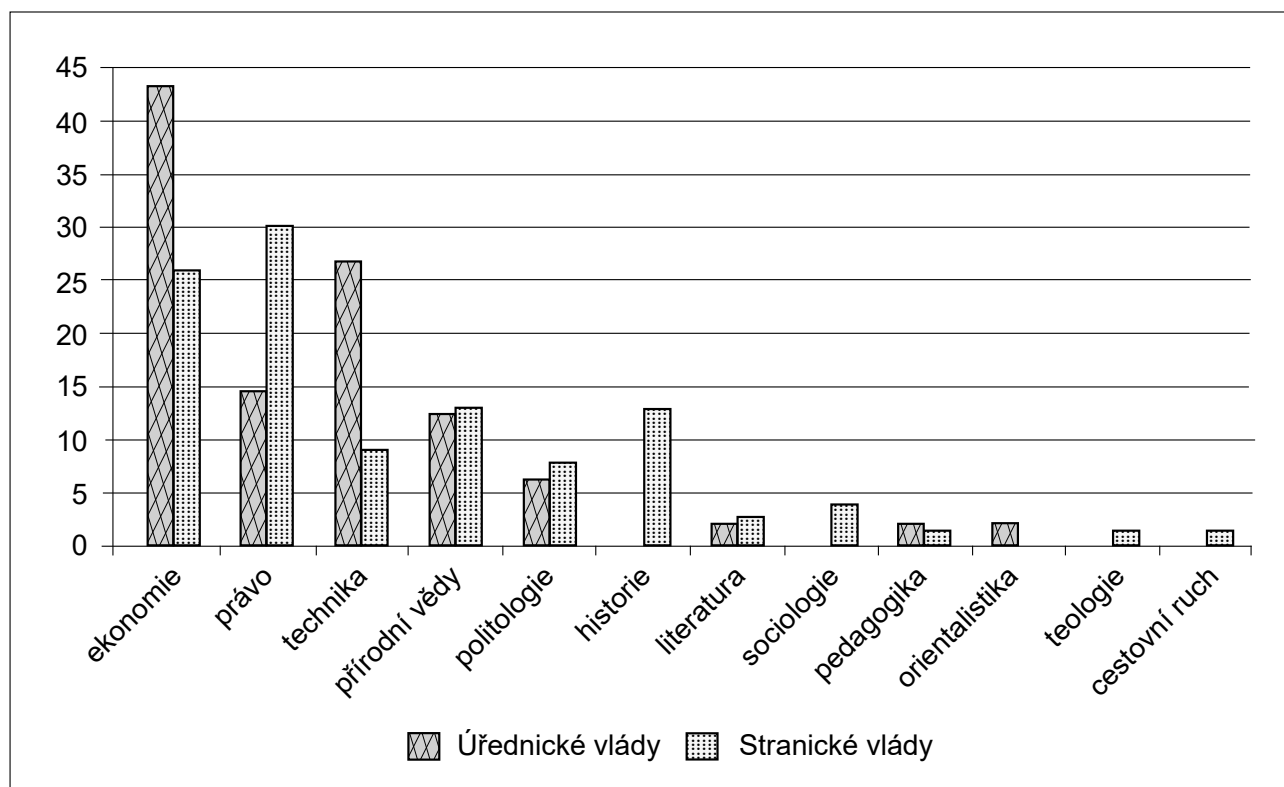
Pokud jde o premiéry úřednických vlád, nelze si nevšimnout toho, že řada z nich vstupovala do funkce bezprostředně z pozice bývalého komunistického funkcionáře. Tato skupina premiérů se týká výhradně zemí tzv. východního bloku, kam vedle nástupnických států SSSR patří i Albánie. Pro tyto země regionu bylo typické, že se nové politické elity v době bezprostředně po pádu komunistických režimů v převážné

¹⁴ V řadě případů premiéři prošli několika povoláními (viz tabulku 2.4b). Rozhodujícím faktorem pro zařazení jednotlivých premiérů do těchto jednotlivých skupin byl okamžik, ve kterém se budoucí premiér nacházel těsně před jmenováním do premiérské funkce.

¹⁵ Příkladem může být český premiér Jan Fischer, který přišel z pozice předsedy Českého statistického úřadu.

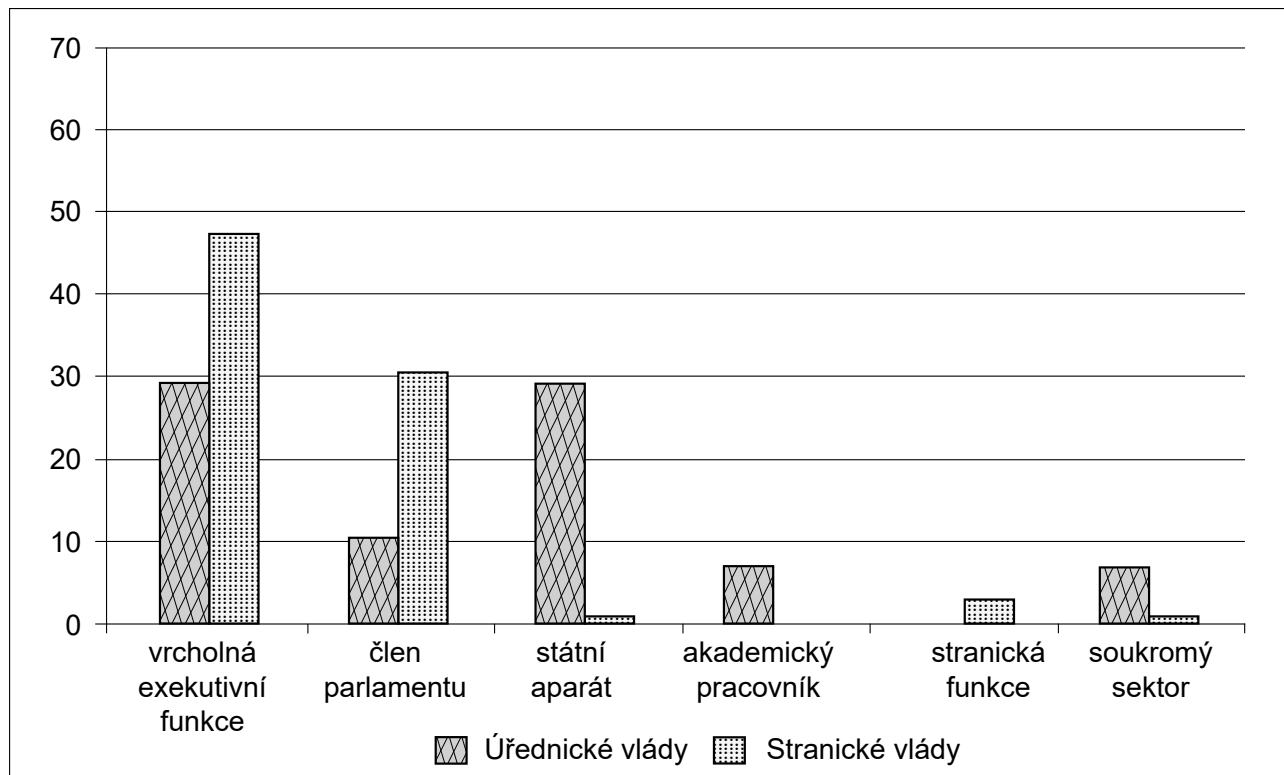
¹⁶ Například Josef Tošovský v České republice, Mugur Isarescu v Rumunsku či Carlo Azeglio Ciampi v Itálii.

Tabulka 2.4a: Oblast vzdělání premiérů úřednických a stranických vlád



Zdroj: vlastní zpracování

Tabulka 2.4b: Povolání premiérů úřednických a stranických vlád



Zdroj: vlastní zpracování

míře rekrutovaly z řad bývalých či stávajících komunistických funkcionářů, neboť prakticky pouze mezi nimi byli lidé s manažerskými schopnostmi, znalostmi a zkušenostmi ze státní správy. Tento typ premiérů byl běžný z logických důvodů na počátku 90. let. V pří-

padě věku premiérů nelze nalézt významné rozdíly mezi premiéry úřednických a stranických vlád, neboť průměrný věk premiérů stranických vlád je přesně 50 let. Průměrný věk premiérů úřednických vlád je 52,7 let, tedy jen o něco málo vyšší.

2.5 Okolnosti vzniku úřednických vlád: kritické události

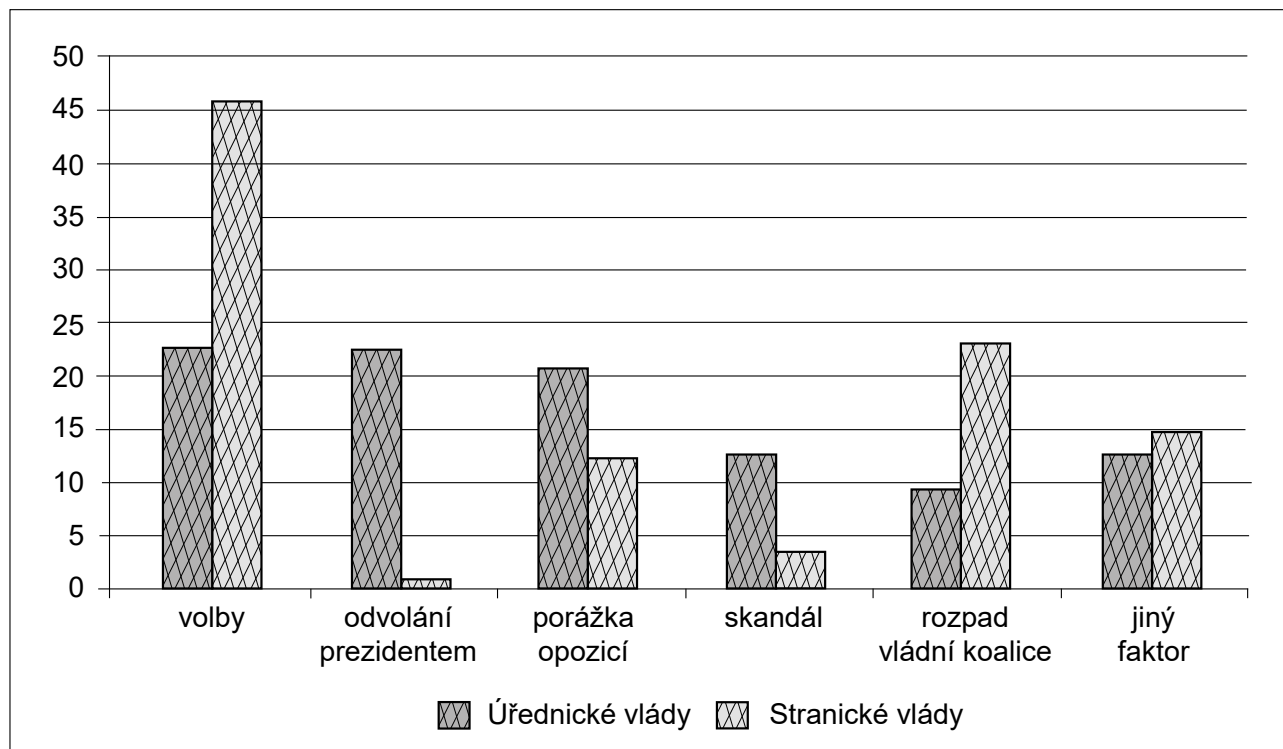
Pokud jde o bezprostřední faktory, které vedly ke vzniku nových vlád, lze identifikovat jasné rozdíly mezi úřednickými a stranickými vládami. Tyto okolnosti (resp. kritické události) jsou definovány jako primární příčina pádu předchozího kabinetu. Kritické události, jež vedou ke vzniku nové vlády, jsou u úřednických vlád rozmanitější než u stranických vlád (viz tabulku 2.5). Zatímco téměř u poloviny (45%) stranických vlád jsou kritickou událostí parlamentní volby, u úřednických vlád tvoří tento faktor jen asi pětinu (22%) všech kritických událostí. Ostatní vlády vznikly ovšem v jiné souvislosti až v průběhu funkčního období parlamentu.

V několika případech byla úřednická vláda sestavena jako přímý důsledek neschopnosti stran zastoupených v parlamentu sestavit vlastní stranickou vládu. Patří sem i situace, kdy je nestranický premiér vní-

mán jako kompromisní kandidát politických stran, jež mají vytvořit vládu. Příkladem této situace je úřednická vláda Ljubena Berova v Bulharsku. Berov byl loajálním ekonomickým poradcem prezidenta Želju Želeva, což bylo ostatně hlavním důvodem, proč byl jmenován premiérem. Vůbec poprvé dostalo možnost nominovat premiéra Hnutí za práva a svobody, které reprezentuje etnické Turky v zemi. Tato formace nominovala na post premiéra Ljubena Berova v situaci, kdy dva pokusy dvou největších parlamentních stran o sestavení vlády selhaly (Ganev 2004: 131; New York Times 1992).

Selhání politických stran v povolební situaci předjímá čl. 37 řecké ústavy, podle kterého prezident – v případě neschopnosti parlamentních stran ustavit vládu – jmenuje premiérem předsedu Nejvyššího soudu či Nejvyššího správního soudu nebo předsedu Soudu audi-

Tabulka 2.5: Kritická událost: okolnosti vzniku úřednických a stranických vlád



Zdroj: vlastní zpracování

torů. V Řecku byly od roku 1989 ustaveny celkem čtyři úřednické vlády, z nichž tři byly zformovány v důsledku povolebního patu. První úřednickou vládu ustavil Ioannis Grivas, předseda Nejvyššího soudu, v okamžiku parlamentního patu v roce 1989. Ani levice (PASOK), ani pravice (Nová demokracie) nebyly schopny sestavit stranickou vládu. Grivasova vláda byla ve funkci jeden měsíc a přivedla Řecko k volbám. Ty ovšem vedly k nové patové situaci, a proto v listopadu prezident jmenoval další úřednickou vládu Xenofona Zolotase, pětaosmdesátiletého ekonomu a bývalého guvernéra centrální banky, jenž sestavil po dohodě nejsilnějších stran tzv. ekumenickou vládu složenou ze tří nejsilnějších parlamentních stran. Po volbách v roce 2012 se nepodařilo sestavit stranickou vládu, a proto prezident republiky jmenoval novým premiérem prozatímní vlády Panagiotise Pikrammenose, předsedu Nejvyššího správního soudu. Hlavním úkolem této vlády bylo dovést zemi k předčasným volbám (blíže Pastorella 2013: 16–19).

Společně s volbami tvoří nejpočetnější skupinu případů kritických událostí, které předcházejí vzniku úřednické vlády, okamžik, kdy přechází vládu odvolal prezident, nebo proto, že vláda rezignovala v souvislosti s prezidentskými volbami (22 % oproti 0,9 % v případě stranických vlád). Prezidentský faktor jako konkrétní podoba kritické události, kdy vzniká úřednický kabinet, převažoval v Rusku, kde je kompetenčně velice silný prezident (blíže Morgan-Jones a Schleiter 2004). Za pádem vlády může stát i relativně slabý prezident. V roce 1992 bulharský prezident Želez začal tvrdě kritizovat vládu Filipa Dimitrova za nedostatek reformního úsilí. Dimitrov v reakci obvinil prezidenta, že opustil vlastní stranu a voliče. V září roku 1992 uspořádal prezident Želez tiskovou konferenci před svým prezidentským sídlem, kde zaútočil na vládní koalici z Unie demokratických sil (UDF). Několik dní poté tajné služby, kterým velel blízký spojenec prezidenta, Brigo Asparukov, oznámily, že identifikovaly úzkou vazbu členů vlády UDF na nelegální dodávky zbraní do Makedonie navzdory sankcím OSN na dovoz zbraní na území bývalé Jugoslávie. Dimitrov tato obvinění popřel a jeho vláda požádala parlament o důvěru, kterou mu ovšem parlament odepřel. Tomuto klíčovému hlasování předcházela intenzivní jednání prezidenta Železa s předsedou Hnutí za práva a svobody (MRF) Ahmedem Doganem, který reprezentoval etnické Turky v Bulharsku. MRF se rozhodlo opustit vládu a přidalo se k Bulharské socialistické straně, které se tak podařilo vládu sesadit. Ve vzniklé situaci byla jmenována vláda Ljubena Berova (Ganev 2004:

130–131). Želez prezentoval Berovovu vládu jako vládu „expertů“, kteří budou stát nad pŕtkami politických stran (Ganev 2004: 133).

Třetí nejčastější kritickou událostí, která vede ke vzniku úřednické vlády, je porážka předchozího kabinetu, a to v podobě vyslovení nedůvěry, zamítnutí žádosti o důvěru či jiného důležitého hlasování, v němž opozice uštedří vládě těžkou porážku. U úřednických vlád tvoří tento typ kritické události přibližně pětinu (cca 21 %) případů, u stranických vlád jen asi 12 %. Jako příklad lze uvést vládu Jana Fischera, která byla ustavena poté, co byla vládě Mirka Topolánka vyslovena nedůvěra, ale v Poslanecké sněmovně neexistovala alternativní většina (blíže Hloušek a Kopeček 2012: 67–72).

Čtvrtou nejčastější kritickou událostí je skandál. V cca 13 % případů vzniku úřednických vlád (oproti cca 4 % u vlád stranických) byl úřednický kabinet sestaven jako přímá reakce na pád předchozího kabinetu kvůli významnému korupčnímu či jinému skandálu, který výrazně oslabil důvěru občanů v politické strany jako takové. Dva příklady lze nalézt v České republice. Ustavení Tošovského a Rusnokovy vlády v ČR v roce 1998, resp. v roce 2013 je třeba vnímat v kontextu pádu předchozí vlády Václava Klause (1997) a Petra Nečase (2013) pod tíhou skandálů spojených s financováním politických stran, politické korupce a dalších problémů (blíže Kopeček 2015: 28–30).

Pátou nejčastější kritickou událostí je pád vlády v důsledku vnitrokoaličních problémů. V této oblasti je podíl kritických událostí u úřednických vlád menší (cca 10 %) než u vlád stranických (cca 23 %). Jako příklad lze uvést rozpad vládního hnutí Sajudis v Litvě ohledně transformace, který vedl k pádu vlády G. Vagnoriuse v červenci roku 1992 (Clark 1995: 66; Frucht 2005: 180–181).

Zbýlý podíl kritických událostí (cca 13 % u úřednických vlád a cca 15 % u stranických vlád) nelze zařadit do žádné z předchozích skupin. Za zvláštních okolností se stal premiérem Geminidas Vagnorius v Litvě v roce 1991. Tehdy stále přetrvávalo značné napětí mezi Litvou a SSSR, jehož představitelé hodlali revokovat litevské vyhlášení nezávislosti. Napětí vyvrcholilo v lednu 1991, kdy sovětská armáda obklíčila budovu Nejvyšší rady a také orgány televize a rozhlasu. V tomto okamžiku záhadně zmizel tehdejší premiér Albertas Šimenas. Ten později tvrdil, že nebyl v parlamentu, ale na jiném místě v Litvě, kde pracoval na zajištění řádného chodu státu.

Zda je jeho výpověď pravdivá či zda spíše zpanikařil a neunesl odpovědnost své funkce, nebylo příliš důležitě. Protože nebyl nikde k dispozici, Nejvyšší rada zvolila

Gediminase Vagnoriuse novým premiérem. Šimenas se objevil za pár dní a Vagnoriusovu pozici akceptoval (Clark 1995: 70; Frucht 2005: 177).

2.6 Okolnosti vzniku úřednických vlád: kontextuální faktory

Vliv kontextuálních faktorů na vznik úřednických vlád analyzovaly dvě kvantitativně koncipované studie (Brunclík a Parížek 2019; Wrátil a Pastorella 2017). Prvně uvedená studie prokázala, že s mírou korupce roste pravděpodobnost vzniku úřednických vlád. Druhým významným faktorem je důvěra občanů v politické strany. S jejím růstem klesá pravděpodobnost vzniku úřednických vlád. Třetím významným faktorem, který se projevuje při vzniku úřednických vlád, je hospodářská krize, resp. špatné hospodářské výsledky země (Brunclík a Parížek 2019). Výsledky této studie jsou poměrně intuitivní. Úřednické vlády se vyskytují v převážné míře v postkomunistické Evropě, kde je bezesporu vyšší míra korupce než v zemích západní Evropy: 45 z 53 úřednických vlád bylo ustaveno v postkomunistické Evropě, zatímco v zemích západní Evropy to bylo jen osm úřednických kabinetů, které připadají na Itálii a Řecko, tj. dvě jihoevropské země, kde je tradičně vyšší míra korupce a i po hospodářské stránce jsou tyto země z dlouhodobého hlediska charakterizovány velkými problémy (srov. Del Monte a Papagni 2001). V této souvislosti lze poukázat na zajímavý paradox: volání po úřednických vládách je nejsilnější a v praxi se také nejvýrazněji projevuje v těch zemích, které jsou nejméně schopny nabídnout kvalitní úřednickou vládu (Hanley 2018: 6). Veřejná správa, resp. státní aparát, v jihoevropských zemích a rovněž v řadě komunistických zemí jsou patrně méně profesionální i více zpolitizovány či dokonce zkorumpovány než v řadě jiných evropských států (srov. Grzymała-Busse 2007).

Výše uvedené dva faktory (korupce a hospodářská krize) jsou v souladu s výsledky jiné kvantitativní studie, která se ovšem zabývala 469 kabinetů (včetně 22 úřednických vlád ve 29 evropských zemích) v časovém rozmezí 1977–2013. Ch. Wrátil a G. Pastorella identifikovali dvě proměnné, které významně zvyšují pravděpodobnost vzniku úřednické vlády: politický skandál a ekonomická recese (podrobně Wrátil a Pastorella 2017).

Výsledky výše uvedených kvantitativních studií je ještě vhodné doplnit o některé další úvahy a dílčí zjištění, ke kterým ovšem není k dispozici dostatek dat tak,

aby mohly být zakomponovány do kvantitativních analýz. Jak již bylo uvedeno výše, úřednické vlády jsou charakteristické pro region postkomunistické Evropy, zatímco v západní Evropě se až na výjimky nevyskytují. Postkomunistické země jsou charakterizovány vyšší měrou náklonnosti občanů vůči vládě expertů než občané ze „starých“ zemí EU. Z tohoto obecného konstatování ovšem vyčnívá Řecko, kde bylo po roce 1989 ustaveno pět úřednických vlád, a kde jsou občané naopak vůbec nejméně nakloněni vládě expertů ze všech zemí EU. Občané ze zemí s nižší mírou korupce a vyšším HDP na hlavu mají obecně nižší míru preferencí pro vládu expertů. Lze dále říci, že občané s nižší mírou důvěry v politické instituce a politické strany naopak výrazněji preferují vládu expertů (Bertsou a Pastorella 2015: 440). V zemích střední a východní Evropy se navíc vyskytuje „nostalgie“ po dobách komunismu. Například mezi roky 1991 a 1998 jednoznačně vzrostly pocity nostalgie v postkomunistických zemích po původním systému vládnutí. Nostalgie týkající se ekonomického systému doby komunismu také vzrostla (podrobně Haerpher 2003: 9–12; srov. Ekman a Linde 2005: 359–365). Tato nostalgie není interpretována prostřednictvím ideových či ideologických postojů ve smyslu podpory občanů nedemokratickým a autoritářským hodnotám, ale je vysvětlována v kontextu selhávání demokratických elit, resp. stranických vlád, zajistit slibované sociálně ekonomické benefity. Tato nostalgie je jinými slovy dána zklamáním z postkomunistické transformace a následujícího vývoje, který nenaplnil očekávání občanů. Technokracie tak může být vnímána jako možná alternativa vůči vládnutím skrze politické strany, které ve svých funkcích selhávají (blíže Ekman a Linde 2005: 367–368; srov. Bartsou a Pastorella 2017: 445–446). V uvedené době nárůstu nostalgie, tedy v poslední dekádě 20. století, bylo v postkomunistických zemích ustaveno celkem 30 úřednických kabinetů, což činí dvě třetiny všech úřednických kabinetů v tomto regionu za dobu od roku 1989 do roku 2015. Jinou interpretací inklinace občanů k technokracii může být to, že nevolení expertů, kteří mnohdy činí zásadní rozhodnutí bez velké debaty a účasti občanů, mohou svým stylem připomínat autoritářské vládnutí doby komunismu (blíže Ekman a Linde 2005).

2.7 Životnost a příčiny rezignace úřednických a stranických vlád

Tato subkapitola se zaměřuje na životnost úřednických vlád a důvody, které vedly k jejich demisi. Průměrná doba, po kterou byly úřednické vlády u moci, je 376 dní, tj. cca 12 měsíců. Pokud jde o vlády bez časového omezení mandátu, je průměrná životnost těchto 18 vlád dokonce 682 dní, tj. cca 23 měsíců. U 35 prozatímních vlád je průměrné trvání přirozeně nižší: 218 dní, tj. cca sedm měsíců. V případě stranických vlád z kontrolního vzorku je průměrná životnost daleko vyšší: 830 dní, tj. 28 měsíců.

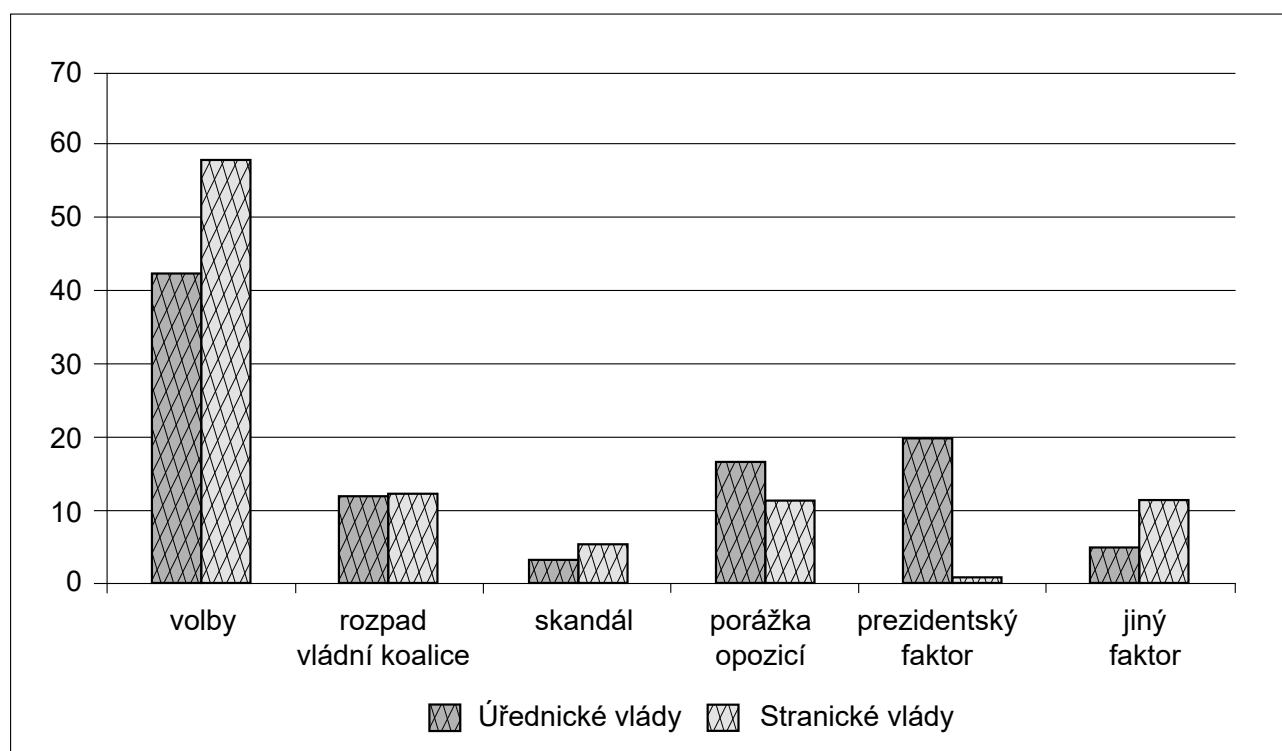
Pokud jde o příčiny rezignace vlád (viz tabulka 2.6), lze nalézt spíše podobnosti než značné rozdíly mezi úřednickými a stranickými vládami. Jako nejdůležitější se ukázaly dvě odlišnosti. Za prvé, úřednické vlády končí překvapivě méně často než stranické vlády s volbami, byť u obou typů vlád platí, že tento faktor dominuje jako nejčastější příčina vládní demise (u úřednických vlád ve 42 % případů a u stranických vlád dokonce v 58 %). To znamená, že velký podíl úřednických vlád skončil dříve, než by musel, neboť u úřednických vlád se obecně očekává, že budou zemi spravovat do voleb, ze kterých již vzejde stranická vláda.

Druhou výraznou odlišností je to, že rozhodnutí prezidenta tvoří daleko větší podíl příčin demise úřednických vlád než vlád stranických (cca 20 % u úřednických vlád oproti 1 % u stranických vlád), což je ovšem dáno tím, že velká většina těchto případů jde na vrub Ruska a také Ukrajiny charakterizovanými silnými prezidenty, kteří mají reálnou moc zbavit se vlády.

V ostatních typech příčin rezignace vlád převládají podobnosti. Velice podobný podíl příčin demise vlád tvoří rozpad koalic, které stály jak za úřednickými, tak stranickými vládami. V obou případech se tento faktor stal osudným cca 12 % vlád. Je zajímavé, že úřednické vlády častěji končily z důvodu porážky vlády ze strany opozice (cca 17 % v případě úřednických vlád a 11 % v případě stranických vlád). Očekávatelné je to, že stranické vlády končily častěji (cca 6 %) kvůli skandálu (v případě úřednických vlád se tento faktor projevil jen u cca 3 % případů).

Následující odstavce ilustrují v tabulce uvedené souhrnné údaje konkrétními čísly a také příklady. Nejčastějším důvodem demise úřednických vlád byly parlamentní volby, k čemuž došlo ve 25 případech.

Tabulka 2.6: Příčiny rezignace úřednických a stranických vlád



Zdroj: vlastní zpracování

Celkově ve 12 případech hrálo prezidentské rozhodnutí klíčovou roli při pádu úřednické vlády. Tato kategorie demisí úřednických vlád je typická pro země, kde se jako dominantní instituce v rámci výkonné moci vyprofiloval prezident (srov. Protsyk 2006).

V dalších deseti případech úřednická vláda padla kvůli nesouhlasu parlamentu (např. zamítnutí rozpočtu, vyslovení nedůvěry a/nebo kvůli nedostatku podpory pro vládní návrhy). Příkladem pádu úřednické vlády vlivem parlamentní porážky je vláda Ljubena Berova v Bulharsku, která byla v letech 1993 a 1994 vystavena řadě potíží. Jednalo se o vládu, jež se netěšila parlamentní podpoře. Berov byl loajální stoupenec prezidenta Želeva, ale postupně se ocitl pod tlakem socialistické opozice, která si nepřála bolestivé reformy na jedné straně, a tlakem prezidenta, který vládu k reformám nutil (Ganev 2004: 132).

V sedmi případech úřednická vláda padla v důsledku rozpadu parlamentní koalice, která zpočátku vládu

podporovala. Příkladem může být albánská vláda Ylliho Bufoho, která ztratila podporu Demokratické strany Albánie, jež vládu obviňovala z brždění ekonomických reforem, a premiér Ylli Bufo rezignoval (Gönenc 2002: 152; New York Times 1991).

Ve dvou případech za pádem úřednické vlády stál politický skandál. Jako příklad lze uvést vládu, kterou vedl Andris Škele v Lotyšsku. Ten rezignoval v roce 1997 po té, co ztratil parlamentní podporu. Byl kritizován za autoritářský styl a porušení protikorupčního zákona ze strany Vasiliyse Melnikse, ministra financí. Prezident Guntis Ulmanis se ovšem za premiéra postavil a znovu ho jmenoval do funkce. Premiér Škele byl svorníkem široké koalice osmi stran a prezident mu důvěřoval jako osobě, která je schopna prosadit hospodářské reformy. Škele ale nakonec rezignoval v červenci 1997 pod tíhou obvinění z korupce namířených proti několika ministrům jeho vlády (Marangos 2004: 263–264).

ÚŘEDNICKÉ VLÁDY A DEMOKRACIE

V odborné literatuře či v mediálních komentářích se často objevuje názor, že úřednické vlády podřívají demokracii (srov. Centeno 1998; Mair 2008; Shapiro 2004; Schmidt 2011; Turner 2003) a potažmo i klíčové atributy reprezentativní demokracie – legitimitu

vládnutí, ústavnost a deliberaci. Jsou dále kritizovány za vyvolávání mýtu o neutralitě, nestrannosti a rozhodování ve všeobecném zájmu. Podívejme se nyní na tyto argumenty a jejich relevanci blíže.

3.1 Oslabení legitimacy vládních kabinetů

Jeden z hlavních rozdílů mezi stranickými a úřednickými vládami spočívá ve způsobu jejich legitimacy. U úřednických vlád, jež se ne vždy mohou spolehnout na trvalou podporu stranické většiny v parlamentu, se předpokládá, že zdrojem jejich autority jsou expertní znalosti, zkušenosti a vhléd do složité problematiky (srov. Dowding a Dumont 2009: 7; Strøm 2003: 57). Naopak, stranické vlády se opírají o mandát vzešlý z voleb a jsou ustavovány s vědomím toho, že reprezentují voliče. Kompetence, efektivita, odbornost a specializace tak stojí v protikladu proti volební legitimaci a politické loajalitě (Cotta a Verzichelli 2003: 109). Klíčovým argumentem proti úřednickým vládám je proto jejich slabá volební legitimita: jsou složeny z nevolených představitelů.

Na druhé straně je možné v tomto směru uvést několik argumentů na obhajobu úřednických vlád. Za prvé, ani úřednické vlády nemusejí zcela postrádat volební legitimitu. Drtivá většina úřednických vlád totiž vznikla pod patronací parlamentních stran a získala důvěru parlamentní většiny a/nebo byla přinejmenším parlamentní většinou tolerována (srov. Wratil a Pastorella 2017: 2). Za druhé, úřednické vlády jsou legitimní z hlediska ústavních procedur, neboť podléhají mandatornímu či fakultativnímu hlasování o důvěře. Za třetí, jak řada odborníků ukázala, legitimita se nemusí omezovat jen na parlamentní volby.

Například Fritz Scharpf, rozlišuje v obecné rovině dva typy legitimacy. První je „legitimace na vstupu“ (*input-oriented legitimization*), která vychází z konceptu „vláda lidem“ (*government by the people*). Legitimita vzniká tím, že vláda je ustavena jako odraz preferencí občanů. Druhým typem je „legitimace na výstupu“ (*output-oriented legitimization*). Tento typ legitimace vychází z konceptu „vláda pro lid“ (*government for the people*). Legitimita vlády je zde určována efektivitou vládnutí, čili poskytováním kvalitních služeb občanům. Jinak řečeno, vláda je legitimní, pokud je schopna řešit problémy, jež vyžadují kolektivní řešení. Jednou z forem tohoto typu legitimacy je i nezávislá expertíza (blíže Scharpf 1999: 7–16; srov. Bickerton a Accetti 2017: 196; Rosanvallon 2011: 87 an). Zatímco se tedy stranické vlády opírají primárně o legitimaci na vstupu, úřednické vlády se opírají zejména o legitimaci na výstupu (srov. Schmidt 2011).

V souboru úřednických vlád prezentovaných v této studii lze nalézt několik případů, kdy úřednická vláda jednoznačně selhávala v plnění svých úkolů. Příkladem může být Bulharsko, kde pod náporom pouličních protestů rezignovala stranická vláda Bojko Borisova v lednu 2013. Prezident Rosen Plevnelijev jmenoval v únoru premiérem diplomata Marina Rajkova (Sofia Globe 2013). Řádné volby byly naplánovány na červenec roku 2013, ale v důsledku hospodářských potíží

spojených s občanskými protesty proti vysokým cenám elektřiny byly volby posunuty již na květen roku 2013. Povolební jednání parlamentních stran však selhala, a proto byla ustavena úřednická vláda Plamena Orešarského. Ta ovšem podala demisi v důsledku

masových protestů proti řadě negativních jevů doprovázejících vládnutí Orešarského kabinetu – korupce, skandální personální politika v oblasti tajných služeb, nekompetentnost, volební podvody aj. (podrobně Ganev 2014; srov. též Salzman 2014).

3.2 Ohrožení ústavnosti

Jedna z nejdůležitějších výtek vůči úřednickým vládám se vztahuje k jejich ústavnosti, mj. proto, že ústavy s nimi nepočítají. Termín úřednická vláda (či jiný ekvivalent) se v ústavách evropských států neobjevuje a jedná se primárně o termín politologický, případně politický či žurnalistický. Ústavy předpokládají, že vládu bude sestavovat vítěz voleb. Úřednické vlády tak v tomto světle vybočují z ústavního rámce. V některých zemích ústavy výslovně počítají se stranickými kabinetem.

Proti námitce o neústavnosti úřednických vlád lze ovšem uvést dva argumenty (srov. Pastorella 2015: 4–5). Za prvé, ústavy ne ve všech případech explicitně vyžadují stranickou vládu. Příkladem může být Česká republika, kde vládu jmenuje prezident, který má velkou svobodu jednání v procesu formování vlády a očekává se, že jmenuje premiérem pouze toho, kdo má největší šanci uspět se svou vládou při hlasování o důvěře (srov. Šimíček 2003: 163). Premiérem ani ministrem nemusí být poslanec, natož člen strany. V otázce toho, zda ústava (ne)předpokládá vznik úřednické vlády, je ovšem nejzajímavější ústava Řecka, která v jisté situaci prozatímní úřednickou vládu vyžaduje. Podle řecké ústavy platí, že pokud se nepodaří sestavit vládu, která se bude těšit důvěře parlamentu, prezident jmenuje vládu složenou ze všech parlamentních stran s cílem dosáhnout předčasných voleb. Pokud ani tento pokus není úspěšný, prezident rozpustí parlament a jmenuje předsedu Nejvyššího správního soudu nebo předsedu Nejvyššího soudu či předsedu Soudu auditorů, aby sestavil kabinet, který bude co nejdříve akceptovatelný a přivede zemi k předčasným volbám (čl. 37). V Řecku již byly podle tohoto ústavního scénáře ustaveny tři úřednické vlády. První úřednická vláda vznikla ve chvíli parlamentního

patu v roce 1989. Ani levice (Panhelénské socialistické hnutí – PASOK), ani pravice (Nová demokracie) nebyly po červnových volbách schopny ustavit vládu, a proto prezident Sartzetakis v říjnu roku 1989 jmenoval premiérem předsedu Nejvyššího soudu Ioannise Grivase, jehož vláda byla ve funkci jeden měsíc a přivedla Řecko k volbám. Také volby v roce 2012 skončily patem, protože politické strany nebyly schopny zformovat stranickou vládu, a proto prezident v souladu s ústavou jmenoval premiérem Panagiotise Pikrammenose, předsedu Nejvyššího správního soudu. Úkolem této vlády bylo dovést zemi k předčasným volbám (blíže Pastorella 2013: 16–19).

Druhý argument je ještě důležitější. V drtivé většině případů jsou úřednické vlády ustavovány v souladu s ústavními procedurami, jež regulují proces vzniku nového kabinetu. Primárně se zde jedná o hlasování o důvěře pro vznikající vládu, kdy parlamentní většina dává formální souhlas s novým kabinetem. V některých případech získaly úřednické vlády značnou parlamentní podporu při klíčovém hlasování o důvěře. Příkladem takové vlády je kabinet Maria Montiho, který při hlasování o důvěře získal nejvyšší míru podpory v obou komorách parlamentu v poválečné historii (blíže Marangoni 2012; Zulianello 2013). Na hraně ústavnosti vznikla snad jen vláda Jiřího Rusnoka, neboť nezšla z dohody parlamentních stran, ale byla prosazena prezidentem Zemanem proti jejich vůli. Zatímco strany, které držely u moci předchozí vládu Petra Nečase, požadovaly, aby jim prezident umožnil vytvořit další koaliční vládu, levicová opozice (ČSSD a KSČM) volala po předčasných volbách. Prezident Zeman nicméně jmenoval Rusnokův kabinet, který navíc ponechával ve funkci až do ledna 2014, ačkoli parlamentní volby se nakonec uskutečnily již v říjnu 2013.

3.3 Narušení řetězce delegace moci a odpovědnosti

V soudobé odborné diskusi stále převažuje názor, že je ideálem vládních kabinetů stranický kabinet, který stojí na myšlence řetězce delegace moci od

voliče ke straně (prostřednictvím voleb), od strany k vládě (prostřednictvím parlamentního hlasování o vládě) a od vlády k byrokracii (blíže Strøm 2000;

Strøm, Müller a Bergman 2003). Tento řetězec není jen mechanismem reprezentativní demokracie, ale funguje rovněž i jako normativní koncept v podobě „legitimačního mýtu“ evropských demokracií (Katz 1986: 32; srov. též subkapitulu 3.1). Jestliže tedy složení (úřednické) vlády neodpovídá složení parlamentu, vazba vládního kabinetu na výsledky demokratických voleb je velice slabá a řetězec delegace moci je tudíž v případě úřednických vlád narušen, či úplně přetnut.

Ovšem i zde můžeme nalézt řadu protiargumentů. Za prvé, dnes je běžné, že i v rámci stranických vlád zasedá poměrně velký počet nestraničských ministrů (srov. Neto a Strøm 2006) a tuto kritiku by tedy bylo možné vztáhnout i na stranické kabinety. Za druhé, úřednické vlády vznikaly ve většině případů pod přímo patronací či kontrolou politických stran. Nepřekvapí proto, že v úřednických vládách zpravidla zasedá nemalé procento představitelů parlamentních stran (srov. subkapitulu 2.1), což znamená, že i úřednické vlády, resp. jejich složení odráží výsledky voleb, byť nikoli tak dokonale jako v případě stranických vlád. Za třetí, voliči mají možnost strany, které držely úřednickou vládu u moci a nesou tudíž za ni politickou odpovědnost (Burešová a Syllová 2011: 3), potrestat v dalších volbách a uplatnit zde klíčový princip demokratických voleb – nejen svobodně zvolit novou vládu, ale následně ji i též odvolat (podrobně Novák 2003; Scharpf 1999: 7-13). To byl ostatně případ Řecka po parlamentních volbách v roce 2012, které následovaly po mandátu dvou úřednických vlád L. Papademosse a P. Pikrammenose. Byl to také případ vlády M. Montiho v Itálii (srov. Pastorella 2015: 6)¹⁷.

Za čtvrté, v některých zemích má legitimační řetězec z logických důvodů poněkud jinou podobu, než která byla naznačena výše. Tam, kde je prezident vybaven velkými pravomocemi, jsou vlády legitimovány primárně prezidentem, nikoli parlamentem. Jinými slovy, legitimační řetězec nemusí nutně procházet primárně skrze parlament, ale skrze prezidenta. Prezident je zde vybaven legitimitou z přímých voleb, je či byl (Ukrajina) dominantní osobností výkonné moci, která nese odpovědnost za řešení problémů

společnosti, jež to od prezidenta ostatně očekává, a navíc je zde vláda prezidentovi (vedle parlamentu) odpovědná. Většina úřednických vlád v Rusku či Marčukův kabinet na Ukrajině vznikly primárně z vůle prezidenta. Navíc fakt, že vláda vzniká z iniciativy prezidenta, nemusí nutně znamenat, že tak činí proti vůli parlamentních stran. Italští prezidenti byli v poválečném období v procesu formování vládních kabinetů spíše „notáři“, kteří potvrzovali rozhodnutí parlamentních stran. Nicméně úřednické kabinety, které vedl Carlo Ciampi (1993-4), Lamberto Dini (1995-6) a Mario Monti (2011-3) se ujaly moci v době hluboké hospodářské krize, kdy politické strany nebyly příliš ochotné samy převzít vládní odpovědnost, ale tyto prezidentské úřednické kabinety (nejen) při hlasování o důvěře podpořily (Grimaldi 2011: 109-111; Pastorella 2013).

Za páté, v parlamentních, resp. poloprezidentských demokraciích, které v Evropě převažují, se různým způsobem uplatňuje princip dělby moci v otázce kompatibility funkce člena vlády a člena parlamentu. Platí také, že ministři nejsou legitimováni přímo občany ve volbách, ale prostřednictvím stran zvolených do parlamentu, resp. prostřednictvím parlamentu. V některých zemích ústavy či ústavní zvyklosti vyžadují, aby člen vlády byl současně i členem parlamentu (Velká Británie), čímž se výrazně omezuje pravděpodobnost vzniku úřednické vlády a posiluje se tak řetězec delegování moci. V jiných zemích ovšem ústavy umožňují, aby člen vlády nebyl členem parlamentu (např. Itálie, ČR a většina postkomunistických zemí)¹⁸ a premiér tak může sáhnout po ministrech i mimo vlastní stranu. Avšak v některých dalších zemích ústavy dokonce zakazují, aby byl člen vlády současně členem parlamentu (např. Francie, Nizozemí, Lucembursko, Belgie). Mandát těchto ministrů tedy není odvozen od voleb, ale zpravidla nepřimo od příslušnosti k parlamentní straně (blíže Dowding a Dumont 2009b: 6-7; Fettelschoss a Nikolenyi 2009: 217). Lze tedy říci, že řetězec delegace moci je v tomto ohledu běžně narušován i v případě stranických kabinetů.

Za šesté, řetězec delegace moci je zachován u úřednických vlád stejně jako u stranických vlád prostřednictvím ústavních procedur (viz subkapitulu 3.2).

¹⁷ V květnu 2012 utrpěla strana Lid svobody (PDL) velkou porážku v lokálních volbách, zatímco Demokratická strana (PD) vzešla z voleb jako vítěz, ačkoli i ona ztratila hlasy. Důvodem jejich oslabení bylo to, že tyto strany u moci držely Montiho vládu, která učinila řadu nepopulárních opatření (zvýšení daní a škrty ve veřejných výdajích). V prosinci 2012 napadl Silvio Berlusconi (PDL) Montiho vládu a obvinil ji, že nedokáže zvládat ekonomickou recesi. PDL se navíc zdržela hlasování o důvěře ve prospěch Montiho vlády, která toto hlasování spojila s vládním dekretem, jež měl pomoci ekonomickému růstu. Toto jednání PDL se fakticky rovnalo odepření podpory vládě a Monti o dva týdny později podal demisi (blíže Tebaldi 2014: 571-572).

¹⁸ Na Slovensku, v Bulharsku či Estonsku funguje tzv. klouzavý mandát (Fettelschoss a Nikolenyi 2009: 214).

Za sedmé, je-li ovšem přijat argument, že úřednické vlády částečně či úplně postrádají volební legitimitu a částečně či úplně stojí mimo řetězec delegování moci, pak lze uvést, že programový a/nebo časový mandát úřednických vlád byl často omezen (srov. subkapitoly 2.2 a 2.3) a tyto vlády zkrátka pracovaly v limitech, které jim stanovil parlament složený z volených zástupců politických stran¹⁹. Takovým

3.4 Podrývání deliberace

Technokracie, resp. úřednické vlády, mohou být – společně s populismem – účinnou brzdou demokratické deliberace vhodných řešení společenských problémů. V tomto ohledu pak mohou paradoxně být populismus a technokracie vnímány jako dvě strany téže mince, jelikož oba přístupy k politice sdílejí kritiku demokratického vládnutí založeného na politických stranách a implicitně (u úřednických vlád) a explicitně (u populistických stran) je v jejich argumentaci obsažen antistranický apel (srov. Bickerton a Accetti 2017; Hanley 2018).

Úřednické vlády jsou zpravidla legitimovány s odkazem na nestranný výkon svěřeného úřadu ve všeobecném zájmu, tj. v naplňování celospolečenských cílů. V době silícího antistranického sentimentu, resp. nedůvěry vůči politickým stranám (např. Poguntke 1996; Rapeli 2016), může tato pozice přispívat k vyšší míře oblíbenosti úřednických vlád u veřejnosti. Úřednické vlády zkrátka nejsou vládami stranickými a nemají „stranické stigma“ (Pinto, Cotta a de Almeida 2018: 2). Stranickost je zde vnímána jako negativní aspekt vládnutí, a může se zde projevit dokonce i antistranický aspekt vládnutí úřednických kabinetů.²¹ Úřednické vlády i populistické strany se tak stylizují do role těch, kteří „odhalují“ skutečný veřejný zájem (buď skrze „ztotožnění“ se s masami obyčejných lidí, nebo skrze expertízu), kterému pak nesobecky slouží (Hanley 2018: 16).

Úřednické vlády se vedle „nestrannického“ výkonu moci legitimují tím, že jsou jako experti daleko lépe než občané či straničtí politici vybaveni kompetencí činit na znalostech a informacích zásadní rozhodnutí za účelem řešení složitých společenských problémů

příkladem je kabinet řecké premiérky Vassiliki Thanouovou, který v podstatě jen dohlížel na průběh úsporných opatření (Guardian 2015). Podobně rumunský kabinet Daciana Ciološe měl za hlavní úkol uklidnit rozjitřenou situaci ve společnosti²⁰ a připravit vhodné podmínky pro parlamentní volby v roce 2016 (srov. Guvernul Romaniei 2015).

(Bickerton a Accetti 2017: 187). V technokracii jsou rozhodnutí většiny a demokratické procedury „nahrazeny ochotou dělat to, co experti vybrali za správnou cestu“ (Müller 2003: 81). Úřednické vlády tak poskytují znalosti, expertízu, důkazy a fakta, o kterých už nemá smysl diskutovat. Kritika úřednických vlád a jejich rozhodnutí je vnímána jako nezodpovědná, nekompetentní či populistická. Opozice vůči úřednickým vládám je tak delegitimována odkazy na „vědeckost“ a „expertízu“, o níž je opřeno rozhodování těchto vlád (srov. Centeno 1998; Corrales 2004: 1; Pastorella 2015: 7; Turner 2003: 23).

Nelze ovšem zastírat, že mezi technokracií, resp. úřednickými vládami, a populismem jsou principiální rozdíly. Technokracie negativně vnímá populistické strany, které leckdy sklouzávají z věcné debaty odkazem na přání a potřeby obyčejných lidí, za přehnaně orientované na požadavky voličů a vítězství ve volbách, což může vést k nezodpovědné, nehospodárné či obecně neefektivní politice (srov. Bickerton a Accetti 2017; Hanley 2016: 16). Na druhé straně populismus může úřednické vlády vnímat za součást vládnoucí elity (resp. establishmentu) či jinou formu vládnutí ve prospěch úzké skupiny lidí. Populismus se navíc často staví nedůvěřivě, přehlíživě až nepřátelsky vůči expertíze, proti které klade sílu „zdravého selského rozumu“ a instinkt.

Na obranu úřednických vlád lze použít argument, podle kterého „depolitizované“ instituce mohou být dokonce lépe připraveny na demokratickou deliberaci (Pettit 2004) než volené stranické reprezentace. Jmenování úřednické vlády může být dokonce spouštěčem takové deliberace. Absence volební legitimity

19 Tento moment dobře vystihl Jan Wintř, když komentoval úřednické vlády v ČR: „Nakonec tak de facto vládne parlamentní většina. Třeba Fischerova vláda prosadila jenom to, co schválily strany v Poslanecké sněmovně. Rusnokova vláda může prosadit cestou zákonných opatření jen to, co schválí Senát. Čili nakonec to jsou pořád politické strany, které mají moc v rukou“ (Česká televize 2013).

20 Rumunsko bylo šokováno tragédií v jednom z bukureštských klubů, kde při požáru zemřelo 48 lidí. Tato tragédie se stala rozbíškou velkých protivládních a protikorupčních protestů (New York Times 2015).

21 Na příkladu vlády Jana Fischera tyto momenty přesvědčivě dokládá Seán Hanley (2018).

může zvyšovat snahu úřednických vlád ještě více a pečlivěji obhajovat svá rozhodnutí ve veřejné diskusi, ale i před svými kolegy z odborné sféry. Expertům v úřednických vládách ostatně nebrání nic tomu, aby vysvětlovali navrhovaná řešení ve veřejné debatě

a zlepšily tak schopnost zákonodárců i veřejnosti posoudit kvalitu těchto řešení (podrobně Schudson 2006: 500). Příkladem takového přístupu je Mario Monti, který se běžně zapojoval do debat o řešení tzv. eurokrize (srov. Spiegel 2012).

3.5 Zdání nestranné a neutrální agendy úřednických vlád

Úřednické vlády se prezentují jako nestranné, neutrální vlády, které usilují o celospolečenský prospěch, pro který jsou ochotny hledat podporu napříč politickým spektrem. Kritici úřednických vlád ovšem tuto pozici zpochybňují. Hlavní námitka spočívá v tom, že nic takového jako zcela neutrální a nestranné vládnutí neexistuje, avšak úřednické vlády se o tento ideál snaží (blíže Pastorella 2015: 8–9).

Za prvé, podle Jana Wintra tak může vznikat „klamný dojem, že to [vládnutí – pozn. autora] celé probíhá nepoliticky, odborně“ (Česká televize 2013). Pod rouškou „neutrální“ agendy úřednických vlád se může skrývat rozhodování z ideologických pozic: „To, co experti doporučují, často zakrývá velkou věrnost nějaké ideologii (...) Výsledkem tak je, že z tabulek technokratů číhá ideologie“ (Odugbemi 2011; srov. též Turner 2003: 22). Ačkoli i komunistické režimy se opíraly o svébytný způsob technokratického vládnutí založeného na „vědeckých“ argumentech (Centeno 1998), nejčastěji se v této souvislosti hovoří o neoliberalismu (srov. Schneider 1998; Wratil a Pastorella 2017). I některé úřednické vlády, které se ujaly moci v době ekonomické krize v druhém desetiletí nového milénia (např. L. Papademos a M. Monti), praktkovaly úspornou fiskální a hospodářskou politiku, která spíše odrážela neoliberální principy (Colignatus 2011). Zařadit sem je možné i dvojici moldavských úřednických kabinetů, které byly sice podporovány tamější komunistickou stranou, nicméně tlak mezinárodního prostředí nutil tyto vlády k neoliberální politice (Pop-Eleches 2008: 271–272).

Za druhé, i úřednické vlády jsou složeny z občanů, kteří mají své názory, politická přesvědčení a hodnotové žebříčky, které se promítají do jejich rozhodování. Jako příklad lze uvést úřednickou vládu Kazimieiry Prunskiene v Litvě, která se sice stylizovala do role předsedkyně vlády odborníků, dominovali v ní ale bývalí zástupci komunistické strany. Vláda vznikla zpočátku s podporou hnutí Sajudis, ale postupně bylo jasné, že vládní politiky a jednání vlády bylo pro Sajudis nepřijatelné. Spory uvnitř provládního tábora (např. ohledně růstu

cen) nakonec vyústily v pád vlády, k čemuž přispěl i odpor veřejnosti a opozice (Clark 1995: 63–69).

Za třetí, premiéři úřednických vlád mají mnohdy velice blízko ke konkrétním politickým stranám, od nichž je formálně odděluje pouze absence členství v těchto stranách. Např. litevští premiéři z počátku 90. let byli formálně nezávislí, ale byli do svých funkcí dosazeni hlavní parlamentní stranou – Kazimira Prunskiene, Gediminias Vagnorius a Alaxandras Abišala (Sajudis) a Bronislovas Lubys byl nominován Demokratickou stranou práce (srov. Lansford 2014: 863).

Za čtvrté, úřednické vlády v drtivé většině vznikají pod patronací parlamentních stran, jejich mandát je často vymezený dohodou politických stran a jednotliví kandidáti jsou politickými stranami nominováni (srov. Hanley 2018; Pasquino a Valbruzzi 2012; Tebaldi 2014; Verzichelli a Cota 2012). Politické strany tak mohou výrazně ovlivňovat jednání úřednických vlád, o čemž svědčí například Fischerova úřednická vláda v ČR (srov. Hloušek a Kopeček 2012). Do této skupiny lze zařadit kabinet Lucase Papademose v Řecku, ve kterém byl zhruba jen každý pátý nestranník. Tato vláda vznikla v roce 2011 po rezignaci vlády Georga Papandrea v souvislosti s hlubokou finanční krizí (blíže Pastorella 2013: 16–19; McDonnell a Valbruzzi 2014: 658). Fakticky se jednalo o vládu „národní jednoty“, která se těšila podpoře všech tří hlavních stran: Panhelénské socialistické hnutí (PASOK), Nová demokracie (ND) a Lidové ortodoxní sdružení (LOS).

Za páté, i úřednické vlády jsou často postaveny před zásadní rozhodnutí, definují hlavní problémy, které hodlají řešit, připravují návrhy rozpočtu, vybírají z různých variant řešení ekonomické krize, navrhuji legislativu, vyjednávají pro své návrhy podporu u parlamentních stran, protože zásadní rozhodnutí vlády vyžadují souhlas parlamentu. V představeném souboru úřednických vlád se ostatně vyskytuje velké množství krizových úřednických kabinetů a úřednických kabinetů bez programového omezení mandátu.

Ideálu zcela nestranného vládnutí se tak úřednické vlády mohou přiblížit jen tehdy, když se vazba na politické strany omezuje na minimum (nejen v podobě nízkého či žádného podílu stranických ministrů), když nepodávají v parlamentu žádné nové legislativní iniciativy, nepředkládají návrh rozpočtu, což je jistě jeden z vůbec nejvíce „politických“ zákonů, nečiní žádná personální rozhodnutí ve vztahu ke státnímu aparátu a jejich výkon moci je na minimální, tj. administrativní úrovni. Stručně řečeno, úřednické vlády se omezují na výlučné udržování *statu quo*. To se ale v praxi

může týkat jen těch vlád, jejichž trvání je velice krátké a přijetí důležitých rozhodnutí je možné dočasně odložit a ponechat je na novou vládu. Tři vlády s nejkratším mandátem byly ustaveny v Řecku: Vassiliki Thanou-Christophilou v roce 2015 (26 dní), Panagiotis Pikrammenos v roce 2012 (36 dní) a Ioannis Grivas v roce 1989 (43 dní). Drtivá většina ostatních úřednických vlád (cca 85 %) však vládla déle než tři měsíce a 23 úřednických vlád (43 %) vládlo déle než jeden rok, a zde lze ve větší míře pochybovat o neutralitě a nestrannosti v rozhodování úřednických vlád.

ZÁVĚRY

Ačkoli jsou úřednické vlády tradičním fenoménem některých evropských zemí, a v některých státech se objevují dokonce velmi často, neboť tvoří až 10 % vlád, nebývala jim v odborné literatuře až do nedávné doby věnována větší pozornost. Tato práce se pokusila české veřejnosti představit relativně ucelenou studii věnující se řadě aspektů²² úřednických kabinetů, které v Evropě vznikly mezi roky 1989 a 2015. První část knihy se věnuje terminologickým a definičním otázkám spojeným s úřednickými vládami. V této knize je vymezena úřednická vláda relativně široce jako kabinet, v jehož čele stojí nestraní. Protipólem úřednické vlády je stranický kabinet. Úřednická vláda je dále odlišena od pojmu „limitovaná vláda“, jejíž mandát je omezen z hlediska časového rámce („prozatímní vlády“) a/nebo programu („udržovací vlády“). Ačkoli se tyto pojmy mohou v praxi překrývat, nemusí tomu tak být u všech empirických případů úřednických vlád.

Druhou částí studie je empirická analýza úřednických vlád. Cílem této části bylo nalézt rysy, jimiž se (vedle nestranického premiéra) úřednické vlády odlišují od stranických vlád. Za tímto účelem byl vytvořen datový soubor s 53 úřednickými vládami, které byly ustaveny v Evropě mezi lety 1989 a 2015. Tento datový soubor je doplněn o 106 náhodně vybraných stranických vlád, které tvoří kontrolní srovnávací vzorek. Empirická analýza tohoto datového souboru přinesla tyto výsledky:

- V 17 z 53 úřednických vlád zasedla jen menšina úředníků. U čtyř úřednických vlád byl dokonce jediným nestraníkem samotný premiér.
- Pokud jde o omezení mandátu úřednických vlád, pak platí, že celkem 30 úřednických vlád (57 %) nebylo omezeno z hlediska svého programového mandátu. Další 11 vlád bylo tzv. krizovými kabinetem, jejichž mandát byl sice omezen, ale zato se týkal imperativu řešení klíčových problémů země. Ve 35 případech (66 %) byl mandát úřednických vlád omezen z hlediska času.
- V případě biografické analýzy úřednických a stranických premiérů nebyl identifikován významný rozdíl z hlediska věku premiérů, ani jejich dosaženého vzdělání. Zatímco v případě úřednických vlád platí, že ve všech případech měli premiéři ukončené vysokoškolské vzdělání, u stranických vlád byl tento podíl sice nižší, ale jen nepatrně (91 %). Zásadní rozdíl bylo ale možné nalézt u zaměření vystudovaných oborů, které premiéři absolvovali. U premiérů obou typů vlád převažovaly obory ekonomie a právo, které společně činily nadpoloviční většinu vystudovaných oborů. Avšak u premiérů úřednických vlád byl daleko vyšší podíl technického směru vysokoškolského vzdělání, zatímco u premiérů stranických vlád bylo daleko častější společensko-vědní vzdělání (historie, právo, politologie, sociologie aj.). Pokud jde o povolání, ze kterého přicházeli premiéři do funkce, lze identifikovat zjevné rozdíly. Ačkoli v obou případech bylo toto povolání nejčastěji spojeno s výkonem vrcholné exekutivní funkce (ministr či premiér), u úřednických vlád byl tento podíl zřetelně nižší (35 % vs. 57 %). U premiérů úřednických vlád byla škála těchto povolání daleko širší. Ti se ve stejné míře rekrutovali z ministerské funkce jako z funkce

²² Je ovšem zřejmé, že některé důležité otázky spojené s existencí úřednických kabinetů nadále zůstávají nedořešeny. Jednou z nich je například otázka, zda jsou úřednické vlády skutečně efektivnější v prosazování svých cílů oproti stranickým vládám. To má samozřejmě dalekosáhlé důsledky z hlediska legitimacy úřednických kabinetů, jejichž vznik je zpravidla ospravedlňován odkazem na jejich kompetenci, odbornost a schopnost řešit krizové situace.

ve státním administrativním aparátu (v obou případech 35 %). Ve srovnání s premiéry stranických vlád lze u premiérů úřednických vlád vysledovat zřetelně nižší podíl výkonu funkce člena parlamentu (13%) ve srovnání s premiéry stranických vlád (37 %).

U úřednických vlád se také daleko častěji vyskytovali premiéři, kteří do premiéřské funkce vstupovali z akademického prostředí či ze soukromého sektoru (v obou případech 8 %), zatímco podíl těchto kategorií je u stranických vlád zanedbatelný.

- Úřednické vlády vznikají oproti stranickým vládám daleko častěji v průběhu volebního období a také méně často bezprostředně po volbách (22% vs. 46% u stranických vlád). Úřednické vlády také častěji vznikly v okamžiku, kdy předchozí vláda padla z rozhodnutí prezidenta (22% vs. 1% u stranických vlád), v okamžiku porážky předchozí vlády opozicí (21% vs. 12% u stranických vlád) či v případě politického skandálu (13% vs. 4% u stranických vlád).
- Kvantitativní analýzy, jejichž cílem bylo identifikovat kontextuální faktory, které zvyšují pravděpodobnost vzniku úřednických vlád, poukázaly na význam vyšší hladiny korupce, nižší důvěry občanů v politické strany a ekonomické krize. Tyto analýzy také potvrdily relevanci politického skandálu jako kritické události, která nahrává vzniku úřednické vlády.
- Úřednické vlády jsou fenoménem postkomunistické Evropy, která je dlouhodobě charakterizována vyšší měrou korupce a patrně též i nižší důvěrou v politické instituce, včetně politických stran. Celkem 45 z 53 úřednických vlád bylo ustaveno v tomto regionu. Zbýlých osm úřednických vlád připadá na Řecko a Itálii, které rovněž trpí vysokou mírou korupce a také křehkostí svých ekonomik.
- V souvislosti s úvahami nad významem kontextuálních faktorů při vzniku úřednických vlád je vhodné zamýšlet se navíc nad postoji občanů k úřednickým vládám. Dílčí komparativní data a údaje z ČR ukazují, že v některých zemích se občané daleko přívětivěji staví k vládě nestranných expertů, zatímco jinde není tento typ vlád myslitelný jako legitimní, byť jen na omezenou dobu. Úřednické vlády mohou být vnímány pozitivně a dokonce jako plnohodnotné alternativy vůči vládám stran, které v některých zemích opakovaně selhávají při řešení rozličných problémů své země, a navíc jsou zasaženy nedůvěrou svých občanů. V tomto ohledu může svou roli sehrávat i nostalgje po dobách komunistického režimu, která

je vyvolávána negativními dopady postkomunistické transformace či jistou podobností k technokratickému stylu komunistické vlády, kdy absentovala skutečná deliberace s odkazem na rozhodování v celonárodním zájmu.

Třetí část práce se zabývala normativně založenou analýzou kritiky úřednických vlád a reakcemi na tuto kritiku z hlediska vztahu úřednických vlád k demokratickému systému vládnutí a jeho klíčových atributů. Zkoumána byla čtveřice faktorů: legitimita, ústavnost, deliberace a nestrannost úřednických vlád. Z této debaty vyplývá, že proti důležitým argumentům kritiků úřednických vlád lze položit řadu obdobně relevantních protiargumentů. Nicméně ve všech zkoumaných ohledech se zdá, že bilance úřednických vlád oproti stranickým vládám je vždy o něco horší. Patrně nejslabším místem úřednických vlád je jejich nárok na nestranný výkon moci a jejich neutrální agendu. Tento nárok lze u většiny zkoumaných úřednických vlád zpochybnit, neboť úřednické vlády činily v řadě případů zásadní rozhodnutí, včetně řešení krizových situací. Snad jen u několika úřednických vlád, které byly ve funkci po dobu jen několika málo týdnů a omezily se výhradně na zajištění administrativního chodu výkonné moci, aniž by iniciovaly novou legislativu (např. návrh státního rozpočtu), prosazovaly nějakou politiku (*policy*) atp., je možné hovořit o jejich neutralitě. Naopak nejméně relevantních argumentů lze nalézt ve smyslu zpochybňování ústavnosti úřednických vlád. V drtivé většině případů vznikly úřednické vlády v souladu s ústavami dané země. Navíc platí, že ve většině úřednických vlád zasedli představitelé parlamentních politických stran a většina úřednických vlád byla ustavena pod patronací parlamentních stran. Na druhé straně nelze zlehčovat význam těch argumentů, které zpochybňují absenci legitimacy úřednických vlád. Na jedné straně platí, že se legitimize nemusí omezovat jen na volební mechanismy. Klíčovým legitimačním argumentem je u úřednických vlád jejich odbornost, zkušenost a kompetence k řešení složitých problémů demokratické společnosti. Na druhé straně je pravdou, že u drtivé většiny úřednických vlád je ve větší či menší míře narušen volební typ legitimacy. Volby jsou zkrátka klíčovým legitimačním mechanismem v soudobých demokraciích, bez něhož není možné dlouhodoběji vládnout. U úřednických vlád je volební legitimita narušena vždy, ovšem v rozličné míře v závislosti mj. na tom, jak velký podíl nestranníků zasedá v těchto vládách. Na druhé straně lze argumentovat, že jen ve výjimečných případech byly úřednické kabinety jmenovány proti vůli politických stran

zastoupených v parlamentu. Rovněž nelze jednoduše smést ze stolu ty argumenty, podle kterých úřednické vlády odkazující na fakta, kompetenci a odbornost mohou být ve větším pokušení, aby odmítaly demokratickou diskusi o navrhovaných řešeních.

Lze shrnout, že úřednické vlády, které se hodlají úspěšně bránit výše uvedené kritice, musí vzniknout v souladu s ústavními procedurami, těšit se důvěře parlamentních stran, které se na vzniku úřednické vlády podílely a do úřednické vlády nominovaly své zástupce, podrobit své rozhodování demokratické deliberaci a také kritice a snažit se nalézt širší společenský konsenzus ke svým krokům. Tyto požadavky se ovšem mohou v praxi projevit jako obtížně splnitelné a navzájem slučitelné.

Nenaplnily se předpoklady, že úřednické vlády se stanou stále častějším typem vládních kabinetů. V řadě zemí se úřednické vlády neobjevily ani v souvislosti s ekonomickou krizí po roce 2009. V některých zemích, kde před rokem 1989 vznikaly úřednické vlády, se dnes už tento typ vlád nevyskytuje (Finsko a Portugalsko). Úřednické vlády se vyskytují jen v některých zemích a jen za určitých okolností. Ukazuje se, že

úřednické vlády jsou typicky jmenované v době krizí (např. ekonomická krize po roce 2009: Itálie, Řecko, Bulharsko) či velkých společensko-politických změn, jak o tom svědčí poměrně velké množství úřednických vlád v 90. letech v postkomunistické Evropě či Itálii. Jen v omezené míře jsou zkrátka politické strany, jež nadále dominují voleným reprezentativním orgánům soudobých demokracií, ochotny předat moc nevoleným expertům a jen málokdy politické náklady na vstup do vládního kabinetu převáží politické zisky, které z vládního angažmá plynou. Vznik úřednické vlády je tak třeba primárně vnímat jako krok k uklidnění situace, k nalezení východiska z politického patu a jako krok k obnovení důvěry občanů ve vládu jako ústavní instituci (v případě politické krize) a jako krok k řešení neodkladných hospodářských problémů (v případě krize ekonomické). Ačkoli politické strany a stranické vlády trpí řadou problémů a nedostatků, úřednické vlády se nestaly rovnocennou alternativou ke stranickým vládám, které mají plnohodnotný mandát k vládnutí odvozený od voleb. Úřednické vlády jsou nadále spíše dočasným řešením pro překlenutí krizové situace, resp. přechodným vybočením z normy stranických kabinetů.



Vassiliki Thanou-Christophilou, soudkyně, předsedkyně krátké úřednické vlády v Řecku (srpen až září 2015).

SEZNAM LITERATURY

- Bertsou, Eri a Giulia Pastorella. 2017. Technocratic attitudes: a citizens' perspective of expert decision-making. *West European Politics* 40(2): 430–458.
- Bickerton, Christopher a Carlo Invernizzi Accetti. 2017. Populism and technocracy: opposites or complements? *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 20(2): 186–206.
- Bideleux, Robert a Ian Jeffries. 2007. *The Balkans: A post-communist history*. London and New York: Routledge.
- van Biezen, Ingrid. 2014. The End of Party Democracy as We Know It? A Tribute to Peter Mair. *Irish Political Studies* 29(2): 177–193.
- Birgerson, Susanne Michele. 2002. *After the breakup of a multi-ethnic empire: Russia, successor states, and Eurasian security*. Westport: Praeger.
- Brunclík, Miloš. 2014. Co jsou úřednické kabinetu a za jakých okolností vznikají? Česká republika v mezinárodním srovnání. *Acta Politologica* 6 (1): 1–23.
- Brunclík, Miloš. 2015. The Rise of Technocratic Cabinets: What We Know, and What We Should Like to Know/ Der Anstieg von technokratischen Regierungen: Was wir wissen und was wir gerne wissen würden. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 44(3): 57–67.
- Brunclík, Miloš. 2016. Three technocratic cabinets in the Czech Republic: a symptom of party failure? *Politics in Central Europe* 12(2): 7–28.
- Brunclík, Miloš and Parížek, Michal 2019. When are technocratic cabinets formed? *Comparative European Politics* 17(5): 759–777.
- Burešová, Eva a Jindřiška Syllová. 2006. *Úřednické vlády a jejich ústavní zakotvení*. Praha: Parlamentní institut.
- Centeno, Miguel A. 1998. The politics of knowledge: Hayek and technocracy, pp. 36–51. In: Miguel A. Centeno and Patricio Silva (eds.). *The Politics of Expertise in Latin America*. New York: St. Martin's Press.
- Clark, Terry. 1995. Coalition Behavior in the Lithuanian Parliament. *Demokratizatsiya-The Journal of Post-Soviet Democratization* 3(1): 61–75.
- Colignatus, Thomas. 2011. Premiers Monti and Papademos as professors in economics <http://thomascool.eu/Papers/Drgtpe/Crisis-2007plus/2011-12-20-ProfessorsMonti-Papademos.html>.
- Cotta, Maurizio a Luca Verzichelli. 2003. Ministers in Italy: Notables, Party Men, Technocrats and Media Men, pp. 109–142. In: Pedro Tavares De Almeida, António Costa Pinto a Nancy Gina Bermeo (eds.). *Who Governs Southern Europe?: regime change and ministerial recruitment, 1850–2000*. London: Frank Cass.
- Černý, Jan. 1920. Programové prohlášení vlády. <https://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/jan-cerny-1/ppv-1920-1921-cerny.pdf>.
- Česká televize. 2013. Úřednické vlády. <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/archiv/1050632-urednicke-vlady>.
- Dalton, J. Russel a Martin Wattenberg (ed.). 2002. *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Del Monte, Alfredo a Erasmo Papagni. 2001. Public expenditure, corruption, and economic growth: the case of Italy. *European Journal of Political Economy* 17 (1): 1–16.
- Diermeier, Daniel a Peter Van Roozendaal. 1998. The duration of cabinet formation processes in western multi-party democracies. *British Journal of Political Science* 28(4): 609–26.
- Dowding, Keith a Patrick Dumont. 2009. Structural and strategic factors affecting the hiring and firing of ministers, pp. 1–20. In: Keith Dowding a Patrick Dumont (eds.). *The selection of ministers in Europe: hiring and firing*. London and New York: Routledge.
- East, Roger a Richard Thomas. 2003. *Profiles of people in power: the world's government leaders*. London and New York: Psychology Press.
- Ekman, Joakim a Jonas Linde. 2005. Communist Nostalgia and the Consolidation of Democracy in Central and Eastern Europe. *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 21(3): 354–374.
- Pop-Eleches, Grigore. 2008. *From economic crisis to reform: IMF programs in Latin America and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Fettelschoss, Katja a Csaba Nikolenyi. 2009. Learning to rule. Ministerial careers in post-communist democracies, pp. 204–227. In: Keith Dowding a Patrick Dumont (eds.). *The selection of ministers in Europe: hiring and firing*. London and New York: Routledge.

- Frucht, Richard C. (ed.). 2005. *Eastern Europe: an introduction to the people, lands, and culture*. Santa Barbara: ABC-CLIO.
- Gallagher, Michael, Michael Laver a Peter Mair. 2001. *Representative government in modern Europe. Institutions, Parties, and Governments*. New York: McGraw-Hill.
- Ganev, Venelin I. 2004. Bulgaria, pp. 124–149. In: Robert Elgie (ed.). *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Ganev, Venelin I. 2014. Bulgaria's Year of Civic Anger. *Journal of Democracy* 25(1): 33–45.
- Gönenç, Levent (ed.). 2002. *Prospects for constitutionalism in post-communist countries*. London and New York: Martinus Nijhoff Publishers.
- Grimaldi, Selena. 2011. The Role of Italian Presidents: The Subtle Boundary between Accountability and Political Action. *Bulleting of Italian Politics* 3(1): 103–125.
- Grzymała-Busse, Anna. 2007. *Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-communist Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guardian. 2015. Greece's caretaker government sworn in with first female prime minister. 28th August. <https://www.theguardian.com/world/2015/aug/28/greece-caretaker-government-sworn-in-first-female-prime-minister>.
- Guvernul Romaniei. 2015. Programme for Government <http://gov.ro/en/objectives/programme-for-government>.
- Hanley, Seán. 2018. Legitimacy and the paradox of technocratic government in newer European democracies: the Fischer administration in the Czech Republic revisited. *East European Politics and Societies* 32(1): 78–100.
- Herman, Valentine a John Pope. 1973. Minority governments in western democracies. *British Journal of Political Science* 3(2): 191–212.
- Hloušek, Vít a Lubomír Kopeček. 2012. *Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu*. Brno: Barrister & Principal.
- Katz, Richard S. 1986. Party government: A rationalistic conception, pp. 31–71. In: Francis G. Castles a Rudolf Wildenmann (eds.). *Visions and realities of party government*. Florence/Berlin: European University Institute/De Gruyter.
- Kopeček, Lubomír. 2015. *Deformace demokracie? Opoziční smlouva a česká politika 1998–2002*. Brno: Barrister & Principal.
- Lansford, Tom (ed.). 2014. *Political Handbook of the World 2014*. London: CQ Press.
- Mair, Peter. 2008. The challenge to party government. *West European Politics* 31(1–2): 211–234.
- Marangoni, Francesco. 2012. Technocrats in Government: The Composition and Legislative Initiatives of the Monti Government Eight Months into its Term of Office. *Bulletin of Italian politics* 4(1): 135–149.
- Marangoni Francesco a Luca Verzichelli. 2015. From a Technocratic Solution to a Fragile Grand Coalition: The Impact of the Economic Crisis on Parliamentary Government in Italy. *The Journal of Legislative Studies* 21(1): 35–53.
- Marangos, John. 2004. *Alternative economic models of transition*. Farnham: Ashgate.
- McDonnell, Duncan a Marco Valbruzzi. 2014. Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments. *European Journal of Political Research* 53(4): 654–671.
- Morgan-Jones, Edward a Petra Schleiter. 2004. Governmental Change in a President-Parliamentary Regime: The Case of Russia 1994–2003. *Post-Soviet Affairs* 20(2): 132–163.
- Müller, Jan-Werner. 2003. *A Dangerous Mind: Carl Schmitt in Post-War European Thought*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Neto, Amorim Octavio a Kaare Strøm. 2006. Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies. *British Journal of Political Science* 36(4): 619–643.
- New York Times. 1991. Albania Appoints a Non-Communist Cabinet <http://www.nytimes.com/1991/06/13/world/albania-appoints-a-non-communist-cabinet.html>.
- New York Times. 1992. Bulgaria Accepts Premier With Ties to Turks <http://www.nytimes.com/1992/12/31/world/bulgaria-accepts-premier-with-ties-to-turks.html>.
- New York Times. 2015. Romania's President Picks Dacian Ciolos as New Prime Minister. <https://www.nytimes.com/2015/11/11/world/europe/romanias-president-picks-dacian-ciolos-as-new-prime-minister.html>.
- Novák, Miroslav. 2003. Popper versus Schumpeter: srovnání dvou neklasických teorií demokracie. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 39(1): 11–36.
- Odugbemi, Sina. 2011. The Enduring Allurement of Technocratic Competence. <https://blogs.worldbank.org/publicsphere/enduring-allurement-technocratic-competence>.
- Pastorella, Giulia. 2013. Technocratic governments during the Eurocrisis: nothing new under the sun?. Thesesus PhD Workshop, Paris, 21–22 May 2013.
- Pastorella, Giulia. 2014. Why have technocrats been appointed to govern European democracies? UACES General Conference Panel: Public opinion, representation and citizenship: political parties, distrust, and compliance Cork, September 2014.
- Pastorella, Giulia. 2015. Technocratic Governments in Europe: Getting the Critique Right. *Political Studies* 64(4): 948–965.
- Pasquino, Gianfranco a Marco Valbruzzi. 2012. Non-partisan governments Italian-style: decision-making and accountability. *Journal of Modern Italian Studies* 17(5): 612–629.
- Peroutka, Ferdinand. 1991. *Budování státu. 3. díl*. 1920. 3. vyd. Praha: Lidové noviny.
- Pettit, Philip. 2004. Depoliticizing democracy. *Ratio Juris* 17(1): 52–65.
- Pinto, Antonio Costa a Pedro Tavares de Almeida. 2016. The Primacy of Experts? Non-partisan ministers in Portuguese democracy. Paper presented at the 24th World Congress of Political Science, July 23–28, Poznan, Poland.
- Pinto, António, Maurizio Cotta a Pedro Tavares de Almeida. 2018. *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. London: Palgrave.
- Poguntke, Thomas. 1996. Anti-party sentiment—Conceptual thoughts and empirical evidence: Explorations into a minefield. *European Journal of Political Research* 29(3): 319–344.

- Protsyk, Oleh. 2006. Intra-executive competition between president and prime minister: Patterns of institutional conflict and cooperation under semi-presidentialism. *Political Studies* 54(2): 219–244.
- PSP ČR. 1998. 19. schůze, 19. hlasování, 28. ledna 1998, 18:58, *Vyslovení důvěry vládě*. <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=10940&l=cz>.
- Rapeli, Lauri. 2016. Public support for expert decision-making: evidence from Finland. *Politics* 36(2): 142–152.
- Rosanvallon, Pierre. 2011. *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Salzman, Markus. 2014. Bulgarian government commits itself to more aggressive policy against Moscow. <http://www.wsws.org/en/articles/2014/08/14/bulg-a14.html>.
- Shain, Yossi a Juan J. Linz. 1995. *Between states: interim governments and democratic transitions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shapiro, Martin. 2004. Deliberative, independent technocracy v. democratic politics: will the globe echo the EU. *Law & Contemporary Problems* 68(3): 341–356.
- Scharpf, Fritz W. 1999. *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schleiter, Petra a Valerie Belu. 2014. The challenge of periods of caretaker government in the UK. *Parliamentary Affairs* 68(2): 229–247.
- Schleiter, Petra a Edward Morgan-Jones. 2009. Party Government in Europe? Parliamentary and semipresidential democracies compared. *European Journal of Political Research* 48(5): 665–93.
- Schmidt, Vivien. 2011. Can Technocratic Government be Democratic? <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/229/51494-can-technocratic-government-be-democratic-.html?itemid=id>.
- Schneider, Ben Ross. 1998. The material bases of technocracy: Investor confidence and neoliberalism in Latin America, pp. 77–95. In: Mieguel A. Centeno et al (eds.). *The politics of expertise in Latin America*. London: Palgrave Macmillan.
- Schudson, Michael. 2006. The Trouble with Experts – and Why Democracies Need Them. *Theory and Society* 35(5/6): 491–506.
- Silva, Patricio. 2010. *In the name of reason: Technocrats and politics in Chile*. State College: Pennsylvania State Press.
- Sofia Globe. 2013. Bulgarian President Plevneliev names ambassador Marin Raykov as caretaker prime minister. <http://sofiaglobe.com/2013/03/12/bulgarian-president-plevneliev-names-ambassador-marin-raykov-as-caretaker-prime-minister/>.
- Sotiropoulos, Dimitri A. a Dimitris Bourikos. 2003. Ministerial Elites in Greece, 1843–2001: A Synthesis of Old Sources and New Data, pp. 143–190. In: Pedro Tavares De Almeida, António Costa Pinto a Nancy Gina Bermeo (eds.) *Who Governs Southern Europe?: regime change and ministerial recruitment, 1850–2000*. London: Frank Cass.
- Spiegel. 2012. Monti Clarifies Statements on National Parliaments. <http://www.spiegel.de/international/europe/monti-clarifies-euro-crisis-statements-on-national-parliaments-a-848662.html>.
- Strøm, Kaare. 2003. Parliamentary Democracy and Delegation, pp. 55–108. In: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller a Torbjörn Bergman (eds.). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller a Torbjörn Bergman (eds.). 2003. *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Syllová, Jindřiška a Petr Kolář. 2006. *K ústavní úpravě jmenování vlády*. Praha: Parlamentní institut.
- Šimíček, Vojtěch. 2003. Ústavněprávní pravidla sestavování vlády po volbách a jeho praxe, pp. 162–168. In: Lukáš Linek a kol. *Volby do Poslanecké sněmovny 2002*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR.
- Tebaldi, Mauro. 2014. From Notary to Ruler: The Role of the President of the Republic during the Italian Crisis (2010–2014). *South European Society and Politics* 19(4): 561–581.
- Tošovský, Josef. 1998. Programové prohlášení vlády. Vláda České republiky. <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/josef-tosovsky/programove-prohlaseni-vlady---to-sovsky-1998-26606/>.
- Turner, Stephen. 2003. *Liberal democracy 3.0: Civil society in an age of experts*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Verzichelli, Luca. 2003. Italy: Delegation and Accountability in a Changing Parliamentary Democracy, pp. 445–473. In: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller a Torbjörn Bergman (eds.). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Verzichelli, Luca a Maurizio Cotta. 2012. Technicians, technical government and non-partisan ministers. The Italian experience, CIRCaP – University of Siena, IPSA XXII Congress, Madrid, July 2012 Panel: Experts and Non-partisan Ministers in European Democracies.
- Vláda. 2013. Programové prohlášení vlády Jiřího Rusnoka. <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tema/programove-prohlaseni-vlady-cr-109326/>.
- Wildenmann, Rudolf. 1986. The Problematic of Party Government, pp. 1–30. In: Francis G. Castles a Rudolf Wildenmann (eds.). *The Future of party Government*. Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- Woldendorp, Jaap, Hans Keman a Ian Budge. 2000. *Party Government in 48 Democracies (1945–1998): Composition–Duration–Personnel*. Kluwer Academic Publisher.
- Wratil, Christopher a Giulia Pastorella. 2017. Dodging the bullet: How crises trigger technocrat-led governments. *European Journal of Political Research*. doi:10.1111/1475-6765.12234.
- Zulianello, Mattia. 2013. When Political Parties Decided Not to Govern. Party Strategies and the Winners and Losers of the Monti Technocratic Government. *Contemporary Italian Politics* 5(3): 244–261.
- Žeruolis, Darius. 2013. Lithuania, pp. 121–156. In: Sten Berglund (ed.). *The handbook of political change in Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

PŘÍLOHY

PŘEHLED ÚŘEDNICKÝCH VLÁD V EVROPĚ 1989–2015

Stát	Jméno premiéra	Termín mandátu	Doba trvání (dny)	Podíl nestraníků (v %)	Časové omezení mandátu
Albánie	Ylli Bufi	5. 6. 1991–10. 12. 1991	186	17	ne
Albánie	Vilson Ahmeti	10. 12. 1991–13. 12. 1992	126	100	ano
Bulharsko	Dimitar Iliev Popov	20. 12. 1990–8. 11. 1991	324	28	ano
Bulharsko	Ljuben Berov	30. 12. 1992–17. 10. 1994	657	80	ne
Bulharsko	Reneta Indžová	17. 10. 1994–25. 1. 1995	101	100	ano
Bulharsko	Marin Rajkov	13. 3. 2013–29. 5. 2013	78	100	ano
Bulharsko	Plamen Orešarski	29. 5. 2013–6. 8. 2014	435	61	ne
Bulharsko	Georgij Bliznaški	6. 8. 2014–7. 11. 2014	94	100	ano
ČR	Josef Tošovský	2. 1. 1998–22. 7. 1998	202	38	ano
ČR	Jan Fischer	8. 5. 2009–13. 7. 2010	432	100	ano
ČR	Jiří Rusnok	10. 7. 2013–29. 1. 2014	204	93	ano
Estonsko	Tiit Vähi	29. 1. 1992–21. 10. 1992	267	100	ano
Itálie	Carlo Azeglio Ciampi	28. 4. 1993–10. 5. 1994	378	44	ne
Itálie	Lamberto Dini	17. 1. 1995–17. 5. 1996	487	100	ne
Itálie	Mario Monti	16. 11. 2011–28. 4. 2013	530	100	ano
Litva	Kazimira Prunskiene	17. 3. 1990–10. 1. 1991	300	90	ano
Litva	Gediminas Vagnorius	13. 1. 1991–21. 7. 1992	556	100	ano
Litva	Aleksandras Abišala	21. 7. 1992–2. 12. 1992	135	91	ano
Litva	Bronislovas Lubys	2. 12. 1992–10. 3. 1993	99	83	ano
Lotyšsko	Andris Šķeļe I	21. 12. 1995–13. 2. 1997	421	6	ne
Lotyšsko	Andris Šķeļe II	13. 2. 1997–7. 8. 1997	176	5	ano
Maďarsko	Gordon Bajnai	14. 4. 2009–29. 5. 2010	411	50	ano
Makedonie	Nikola Kljusev	27. 1. 1991–17. 8. 1992	596	81	ne
Makedonie	Hari Kostov	2. 6. 2004–18. 11. 2004	170	11	ne
Moldavsko	Dumitru Braghiș	21. 12. 1999–19. 4. 2001	486	100	ne
Moldavsko	Vasile Tarlev	20. 4. 2001–19. 4. 2005	1 461	18	ne

Programové omezení mandátu*	Vzdělání premiéra	Předchozí povolání**	Věk premiéra	Okolnosti vzniku***	Důvod zániku***
ne	chemie	ministr	43	3	2 a 4
ano	technika	ministr	40	1	1
ne	právo	soudce	63	6	1
KK	ekonomie + politologie	AP	67	4 a 5	4 a 6
ano	ekonomie	poslanec + AP	41	1	1
ano	ekonomie + politologie	diplomat	53	3	1
ne	ekonomie	náměstek ministra	53	1	2 a 3
ano	právo	poslanec EP+AP	58	2	1
ano	ekonomie	CB	48	2 a 3	1
ano	statistika a ekonometrie	státní služba	58	4	1
ne	ekonomie	soukromý sektor	53	2 a 3	1
KK	technika	státní služba	45	2	1
KK	literatura	CB	73	3 a 4	1
KK	ekonomie	ministr	64	2 a 3	4
KK	ekonomie	soukromý sektor + AP	68	3	2
ne	ekonomie	akademický pracovník	47	6	4
ne	technika	poslanec + AP	34	6	2
ano	fyzika	poslanec	37	2	4
ano	chemie	vicepremiér + AP	54	4	5
ne	technika	soukromý sektor	37	1	4
ne	technika	soukromý sektor	39	4	2 a 3
KK	ekonomie	ministr	41	4	1
ne	ekonomie	AP	64	6	2 a 4
ne	technika	ministr	45	6	2
ne	technika	náměstek ministra	42	4	1
ne	technika	soukromý sektor	38	1	1

Stát	Jméno premiéra	Termín mandátu	Doba trvání (dny)	Podíl nestraníků (v %)	Časové omezení mandátu
Rumunsko	Theodor Stoilojan	16. 10. 1991–19. 11. 1992	401	20	ano
Rumunsko	Nicolae Vacaroiu	19. 11. 1992–11. 12. 1996	1 484	50	ne
Rumunsko	Mugur Isarescu	22. 12. 1999–28. 12. 2000	373	5	ano
Rumunsko	Dacian Cioloș	17. 11. 2015–4. 1. 2017	408	100	ano
Rusko	Jegor Gajdar	5. 6. 1992–14. 12. 1992	193	100	ano
Rusko	Sergej Kirijenko	24. 4. 1998–23. 8. 1998	122	90	ne
Rusko	Jevgenij Primakov	11. 11. 1998–12. 5. 1999	244	91	ano
Rusko	Sergej Stěpašin	19. 5. 1999–9. 8. 1999	83	69	ano
Rusko	Vladimir Putin I	16. 8. 1999–19. 12. 1999	126	64	ano
Rusko	Vladimir Putin II	19. 12. 1999–7. 5. 2000	141	64	ano
Rusko	Michail Kasjanov I	17. 5. 2000–7. 12. 2003	1 300	87	ne
Rusko	Michail Kasjanov II	7. 12. 2003–24. 4. 2004	80	87	ano
Rusko	Michail Fradkov I	5. 3. 2004–7. 5. 2004	64	71	ano
Rusko	Michail Fradkov II	12. 5. 2004–12. 9. 2007	1 219	76	ne
Rusko	Viktor Zubkov I	14. 10. 2007–2. 12. 2007	50	55	ano
Rusko	Viktor Zubkov II	2. 12. 2007–7. 5. 2008	158	55	ano
Řecko	Ioannis Grivas	12. 10. 1989–23. 11. 1989	43	64	ano
Řecko	Xenofon Zolotas	23. 11. 1989–11. 4. 1990	143	25	ano
Řecko	Lucas Papademos	11. 11. 2011–16. 5. 2012	188	21	ano
Řecko	Panagiotis Pikrammenos	16. 5. 2012–20. 6. 2012	36	82	ano
Řecko	V. Thanou-Christophilou	27. 8. 2015–21. 9. 2015	26	93	ano
Srbsko	Mirko Cvetković	7. 7. 2008–27. 7. 2012	1 482	4	ne
Ukrajina	Vitold Fokin	14. 11. 1990–2. 10. 1992	689	49	ne
Ukrajina	Leonid Kučma	13. 10. 1992–22. 9. 1993	345	82	ano
Ukrajina	Vitalij Masol	16. 6. 1994–1. 3. 1995	259	80	ne
Ukrajina	Jevgenij Marčuk	1. 3. 1995–28. 5. 1996	455	75	ne
Ukrajina	Viktor Juščenko	22. 12. 1999–29. 5. 2001	525	50	ano

Pozn. * KK = krizový kabinet; ** AP = akademický pracovník, CB = centrální banka; *** 1 = volby, 2 = rozpad vládní koalice, 3 = politický skandál, 4 = porážka vlády opozicí, 5 = odvolání vlády prezidentem, 6 = jiný důvod

Zdroj: vlastní zpracování

Programové omezení mandátu*	Vzdělání premiéra	Předchozí povolání**	Věk premiéra	Okolnosti vzniku***	Důvod zániku***
KK	ekonomie	náměstek ministra	48	5	1
KK	ekonomie	státní služba	49	1	6
ne	ekonomie	CB + diplomacie	50	5	1
KK	zemědělství	státní služba	46	3 a 6	1
ne	ekonomie	ministr + AP	36	5 a 6	5
ne	technika	ministr	36	5	5
ne	ekonomie + orientalistika	ministr + AP	69	5	5
ano	právo + politologie	ministr	47	5	5
ne	právo	státní služba	47	5	1
ne	právo	státní služba	47	1	6
ne	technika	ministr	43	5	1
ne	technika	ministr	46	1	5
ne	ekonomie	ministr	54	5 a 6	5
ne	ekonomie	ministr	54	5	5
ne	zemědělství	náměstek ministra	66	5	1
ne	zemědělství	náměstek ministra	66	1	5
ano	právo	soudce	66	1	1
KK	ekonomie	CB + AP	85	1 a 4	1
KK	ekonomie + fyzika	AP	64	4	1
ano	právo	soudce	67	1	1
ano	právo	soudce	65	2	1
ne	ekonomie	ministr + AP	58	1	1
ne	technika	státní služba	58	1	4 a 5
ne	technika	poslanec	54	4 a 5	4
ne	technika	poslanec	66	4	5
ne	pedagogika	státní služba	54	5	5
ne	ekonomie	CB	45	4	4



newdirection.online



[@europeanreform](https://twitter.com/europeanreform)



[@europeanreform](https://www.instagram.com/europeanreform)



[NDeuropeanreform](https://www.facebook.com/NDeuropeanreform)



contact@europeanreform.org