

Habilitační práce

Praha

2018

**Univerzita Karlova
Fakulta sociálních věd**

Habilitační práce

Úřednické kabinetny v Evropě

PhDr. Miloš Brunclík, Ph.D.

IPS FSV UK

Praha

2018

Poděkování

Na tomto místě bych rád vyjádřil svůj vděk a poděkování Miroslavu Novákovi a Mariánu Sekerákovi za cenné připomínky k původní verzi této studie a za doporučení na několik dalších odborných publikací, které jsou zde citovány. Zvláštní poděkování patří rovněž Oleně Babinové z National Institute for Strategic Studies of Ukraine, Department of Regional Studies (Kyjev) za pomoc při dohledávání detailů k některým úřednickým vládám. Jakékoli chyby či nepřesnosti v textu studie jsou výhradní odpovědností jejího autora.

OBSAH

Úvod.....	5
1. Úřednické vlády: terminologické a definiční otázky.....	12
1.1 Úřednické, odbornické, nebo nepolitické vlády?	12
1.2 Úřednická vláda	15
1.3 Limitované vlády.....	26
1.3.1 Prozatímní vlády	29
1.3.2 Udržovací vlády	31
2. Kdo jsou premiéři úřednických vlád?.....	34
3. Okolnosti vzniku úřednických vlád	36
3.1 Bezprostřední faktory.....	36
3.2 Kontextuální faktory	39
4. Empirická analýza	45
4.1 Složení úřednických vlád	45
4.2 Časové omezení mandátu	48
4.3 Programové omezení mandátu	49
4.4 Kdo jsou premiéři úřednických vlád?	53
4.5 Okolnosti vzniku úřednických vlád: kritické události	57
4.6 Okolnosti vzniku úřednických vlád: kontextuální faktory	64
4.7 Životnost a příčiny rezignace úřednických a stranických vlád..	67
5. Úřednické vlády a demokracie.....	73
5.1 Oslabení legitimacy vládních kabinetů	75
5.2 Ohrožení ústavnosti.....	80
5.3 Narušení řetězce delegace moci a odpovědnosti	83
5.4 Podrývání deliberace	86
5.5 Zdání nestranné a neutrální agendy úřednických vlád	89
6. Závěry.....	93
7. Summary.....	100
8. Literatura:	106
9. Přílohy	137

Úvod

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. Ztrácí 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 Merkel 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 „nepolitičtí“ 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).

Úřednické vlády, jež můžeme vnímat jako logický protipól vládních 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, Frensdreis a Gleiber 1984; Browne, Frensdreis 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)¹.

Teprve na začátku 21. století bylo možné zaznamenat zřetelný posun. Někteří politologové se v poslední dekádě začali úřednickými kabinetů v Evropě zabývat². 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

¹ 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 režimy a stranickými tento typ vlád výslovně vynechávají (Samuels a Shugart 2010: 100, pozn. pod čarou č. 5).

² 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, znalostí a dovedností při řízení moderních společností a tato vědecká kompetence se stala důležitým zdroje legitimacy, 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 ve 20. století (srov. Akin 1977; Galbraith 1967; Veblen 2017).

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?

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 nestraníků 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)³.

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)⁴. 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 o vysvětlení vzniku úřednických vlád (Brunclík 2015a; Brunclík a Parížek 2018; 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

³ 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).

⁴ V této souvislosti lze také zmínit diplomovou práci O. Koutníka (2011).

a Pastorella 2017). Nadále je však úřednickým vládám věnováno poměrně málo pozornosti.⁵

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. Konkrétně se tato práce opírá o datový soubor, jenž obsahuje celkem 53 úřednických kabinetů⁶. 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).⁷

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.

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

⁵ Od těchto studií je nutné odlišovat relativně početné odborné práce, které se zabývají přítomností nestraníků ve vládních kabinetech (např. Neto a Strøm 2002; Neto a Strøm 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 nestraníci se mohou hojně vyskytovat i ve stranických kabinetech.

⁶ Úřednické kabinety existují i v jiných zemích (srov. Ahmed 2010).

⁷ 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).

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 kabinetu, 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 v této otázce panují nejasnosti ve 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 nedokáží úřednické vlády uspokojivě zakomponovat do své perspektivy a vysvětlujících schémat (např. Samuels a Shugart 2010; Strøm, Müller a Bergman 2003).

Posledním impulsem je fakt, 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 bylo předmětem veřejných laických i odborných debat, nicméně je vhodné zakomponovat analýzu českých úřednických vlád do širší srovnávací studie.

ČÁST I

1. Úřednické vlády: terminologické a definiční otázky

Předmětem této kapitoly jsou definiční a konceptuální otázky spojené s termínem úřednická vláda. Jedná se o zásadní otázku s ohledem na další cíle této studie, jejíž podstatou je komparativní analýza evropských úřednických vlád. První subkapitola se zabývá rozdílem mezi úředníkem a politikem. Na druhé straně ale poukazuje, že není vhodné proti sobě klást „úřednické“ a „politické“ kabinetní jako logické konceptuální protějšky. Jako nevhodné se rovněž jeví využívat dichotomii „politické“ versus „nepolitické“ kabinetní, protože každá vláda (vládní kabinet) je *a priori* vládou politickou a premiér a ministři se jako vrcholní představitelé politického systému stávají politiky bez ohledu na to, zda do funkce vstupují jako představitelé stran či nestraničné osobnosti. Tato studie pracuje s dichotomií „úřednické“ vlády vs. „straničné“ vlády. Druhá subkapitola se věnuje již samotnému vymezení pojmu úřednická vláda, která je definována nestraničným premiérem.

1.1 Úřednické, odbornické, nebo nepolitické vlády?

V kontextu studia úřednických vlád lze za synonymum k pojmu „úředník“ využít termín „technokrat“. Ostatně v anglické literatuře převažuje pojem *technocratic cabinet* (či *technocratic government*)⁸ pro označení toho, co se v češtině běžně označuje pojmem „úřednická vláda“. Anglické termíny pro české slovo „úředník“ (*clerk, collar, officer, official* atp.) se v kontextu politologické analýzy úřednických vlád nepoužívají. Ačkoli tedy slovo technokrat má nesporně v češtině i jiný význam⁹ než slovo úředník, v této knize jsou slova „technokrat“ a „úředník“ považována za synonyma, a to právě s ohledem na to, že nejbližší v české politologii již zavedenému pojmu „úřednická vláda“ je v angličtině termín *technocratic cabinet* (viz subkapitolu 1.2).

⁸ Existují i další anglické termíny, které jsou uvedeny níže v textu.

⁹ Podle on-line slovníku cizích slov je technokrat „zastánce, stoupenec technických, organizačních a administrativních řešení problémů“ (<http://www.slovník-cizich-slov.net/technokrat/>)

Max Weber psal o nástupu dvou významných skupin lidí – profesionálních stranických politiků a profesionálních úředníků, kteří budou mít stále větší vliv na veřejné dění (Weber 1998¹⁰). Tento jeho předpoklad se později ukázal jako správný (srov. Aberbach, Putnam a Rockman 1981: 1). Weber analyzuje politiky v termínech moci, resp. jako vedoucí představitele státu, zatímco úředníci nemají „ve svém vlastním povolání provozovat politiku¹¹, nýbrž ‚spravovat‘, a to především nestranně“ (Weber 1998: 262). Jejich úkolem je vykonávat vůli politiků (Weber 1998: 249-250 a 262-263).

I další odborníci pracují s rozlišením mezi technokratem (úředníkem) a politikem (srov. Vernon 1963; Novák 2011). Podle Meynauda se technokratem stává ten, kdo získává politický vliv či moc ve vládních kruzích na základě své odbornosti a znalostí. Politik se dostává do své funkce na základě politických mechanismů, resp. odvozuje svou legitimitu od voleb či je do své funkce navržen, jmenován, zvolen jiným přímo legitimovaným orgánem, zpravidla parlamentem. Technokraté mají ale primárně politický vliv než trvalou politickou moc, neboť jsou podřízeni vrcholným politickým představitelům (k diskusi blíže Collier 1979: 403; Meynaud 1968: 21-70; Novák 2011; Silva 2010: 4). Na druhé straně i technokraté se mohou dostat do vrcholných politických funkcí. Obě skupiny ale jinak chápou pojem legitimita vlády. Zatímco technokraté věří, že legitimitu vlády lze nejlépe posilovat prostřednictvím vzdělaných odborníků a rozhodnutí, která se opírají o odborné expertízy, straničtí politici se domnívají, že legitimita je odvozená od tradičních politických idejí a hodnot, o jejichž relevanci a významu pro společnost rozhodují voliči ve volbách (srov. Centeno 1998; Cochrane 1967; Saward 2010: 98; blíže též subkapitolu 5.1)¹².

Ačkoli je toto rozlišení z teoretických důvodů logické, lze proti němu při studiu úřednických vlád či úřednických ministrů vznést několik námitek (srov. Pinto, Costa a de Almeida 2018: 6-7). Za prvé, praxe je velice rozmanitá, a proto

¹⁰ Text byl publikován v originále již v roce 1919.

¹¹ Max Weber pod politikou rozumí „každý druh samostatné *vedoucí* činnosti“, avšak politiku lze podle něj chápat i v užším významu – ve smyslu „vedení nebo ovlivňování vedení politického svazu, tedy dnešního státu“ (Weber 1998: 246).

¹² Dnes v řadě zemí, včetně ČR, může být naopak nestrannost kandidáta výhodou oproti členům stran v případě obsazování ministerských postů, protože nestranník nemá „stigma strany“ (Pinto, Cotta a de Almeida 2018: 2)

rozlišení mezi politikem a úředníkem (tj. technokratem) nemusí být vždy úplně jasné. Prostředí vládních kabinetů a jejich ministerstev je definováno na jedné straně funkčními požadavky na výkon státní správy v dané oblasti, na druhé straně jej určují i tlaky dominantních politických hráčů a zájmových skupin. Kompetence, efektivita, odbornost a specializace tak stojí v protikladu proti politické legitimaci a politické loajalitě. Jedná se o dvě soutěžící a protikladná kritéria, jež dnes běžně hrají klíčovou roli při výběru ministrů (Cotta a Verzichelli 2003: 109). Jestliže v 60. letech bylo obvyklé zdůrazňovat rozdíl mezi politiky a technokraty s tím, že politici mají v rukou rozhodovací kompetence a otěže vlády nad státní byrokracií (Vernon 1963), pak dnes se původní dichotomie Maxe Webera či Raymonda Vernona mezi politiky a technokraty zdá být o něco méně užitečná, resp. hranice mezi oběma kategoriemi je stále mlhavější. Řada studií dnes ukazuje, že vzestup technokratů do nejvyšších pater výkonné moci vyžaduje nejen technokratické (resp. odborné) schopnosti, ale i politické zkušenosti a schopnost orientovat se v komplexitě politického života (např. Cotta 1991). Kombinací obou vlastností se rodí „techno-politik“ (*técnico-politician*) (Grindle 1977), politický technokrat (*political technocrat*) (Camp 1985), či „technopolové“ (*technopols*) (Corrales 2004; Domínguez 1994; srov. Silva 2010: 8). Navíc – jak ostatně dále tato studie ukazuje - i technokraté se občas dostanou do vrcholných ústavních (zvláště exekutivních) funkcí kvůli svým vazbám na politiky a politické strany.

Za druhé, technokrat (úředník) je sice primárně odborníkem v dané oblasti. Jakmile se ale posune do vysoké funkce v rámci výkonné moci, stává se politikem (typicky ministrem), tedy osobou, která má rozhodovací politickou moc. V tom okamžiku se obě role překrývají a rozdíly mezi nimi se stírají. Jinak řečeno, jakýkoli člen vlády v pozici premiéra či ministra je *ex officio* politikem, který činí politická rozhodnutí a nese za ně politickou odpovědnost. Proto se jako poněkud nepřesné jeví klást proti sobě vládu úředníků a vládu politiků, resp. nepolitické vs. politické vlády¹³. Faktem zůstává, že s úřednickými vládami je spojeno

¹³ Tradice tzv. nepolitické politiky má své kořeny již v 19. století (např. K. H. Borovský), rozvíjel je T. G. Masaryk a později např. V. Havel (blíže Havelka 1998; Tucker a kol. 2000). Havlovy úvahy o nepolitické politice, jež rozvíjel v dobách komunistického nedemokratického režimu, kdy

očekávání, že tyto vlády nebudou činit žádná závažná rozhodnutí a že budou v zásadě jen „administrovat“ výkonnou moc. Ovšem v řadě případů i úřednické vlády byly nuceny přijímat závažná opatření, například v dobách ekonomické krize atp. (srov. kapitolu 1.3).

Potíže může působit i dichotomie vláda odborníků a vláda politiků (či politických stran), ačkoli rozlišení na politika (tj. amatéra legitimovaného ve volbách) a odborníka (tj. profesionála legitimovaného svou odborností) (srov. Novák 2011: 54) může odpovídat rozlišení, kterého se drží tato kniha: úřednické vs. stranické vlády. V řadě případů je ovšem takřka nemožné odlišit odborníka od (stranického) politika. Tyto kategorie se nemusí navzájem vylučovat, protože i odborník může být členem politické strany (srov. Schudson, 2006: 502). V neposlední řadě také platí, že se určitá osoba, která je členem politické strany, může stát ministrem primárně na základě svého odborného profilu, nikoli na základě stranické knížky. V samotné praxi může být určení toho, na základě jakých konkrétních kritérií (členství ve straně, odbornost či jiné faktory) se daná osoba stala ministrem či premiérem, krajně obtížné (srov. Pinto a de Almeida 2016: 2)¹⁴. Z těchto důvodů se tato studie drží rozlišení mezi úřednickými a stranickými vládami (viz níže).

1.2 Úřednická vláda¹⁵

Pojem „úřednická vláda“ je pojmem politickým a také politologickým, který ovšem v naprosté většině zemí nemá formální ústavní zakotvení a samotné jmenování úřednických vlád neodráží konkrétní ústavní články, ale spíše politické

standardní opoziční hnutí či politické strany, které by čelily komunistické vládě, nebyly možné, se projevovaly i po roce 1989, zvláště ve formě kritiky nešvarů politických stran (korupce, upřednostňování úzkých osobních či skupinových zájmů před zájmy veřejnosti atp). Aviezer Tucker a kol. používají jako označení Tošovského úřednického kabinetu termín „úřednická nepolitická vláda“ (*technocratic nonpolitical government*) (Tucker et al. 2000: 437).

¹⁴ Na druhé straně klíčový rozdíl zde stále existuje. Zatímco se stranický politik ve vrcholné exekutivní funkci zodpovídá nejen parlamentu či svým voličům, ale navíc ještě své straně, o jejíž zázemí či podporu se může opřít, nestranický ministr je na straně v tomto ohledu nezávislý. Na jedné straně se lze v praxi setkat s nestranickými ministry, kteří formálně nejsou členy politické strany, ale mohou se spoléhat na jejich podporu. Na druhé straně existují straničtí politici, kteří jsou na své straně do značné míry nezávislí.

¹⁵ V této studii je pojem vláda používán pouze v užším slova smyslu – tj. premiér a ministři. V širším smyslu lze za vládu považovat i státní aparát, resp. složky správy, které jsou hierarchicky podřízené vládnímu kabinetu (srov. Taras 2007).

dohody resp. ústavně-politickou praxí¹⁶. 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 2015a; McDonnell a Valbruzzi 2014; Pastorella 2013; Pastorella 2014a; Pastorella 2015; Verzichelli 2003)¹⁷. Tento pojem je v anglické politologické literatuře sice již etablovaný, avšak je nutné upozornit na to, že 1) se vedle něj objevují i další termíny a 2) tento pojem má více významů.

Pokud jde o první poznámku, platí, že v zahraniční literatuře se vedle pojmu *technocratic government* vyskytují i další pojmy: *caretaker* (Conrad a Golder 2010; Hloušek a Kopeček, 2014), *interim*¹⁸ (Samuels a Shugart 2010: 100), *transitional* (Cotta a Verzichelli 2003: 434), *technical* či *non-partisan* (Strøm, Müller a Bergman 2008: 7) aj. (srov. též Blondel 1994: 14). Často jsou tyto pojmy směřovány a zaměňovány (např. Nousiainen 2003; Žeruolis 2013), byť se nemusí vždy jednat o ekvivalenty. I v češtině můžeme narazit na řadu pojmů: „úřednická“, „prozatímní“, „dočasná“, „odbornická“, „technokratická“¹⁹, „byrokratická“, „překlenovací“, „polopolitická“ či „nestrannická“ vláda atp. (srov. Brunclík 2014; Hloušek a Kopeček 2012; Hloušek a Kopeček 2014; Kopeček 2015: 34-35). Ačkoli je možné s jistou benevolencí tyto české pojmy považovat za synonyma, stále panuje nejasnost v tom, který termín je nevhodnější a co je vlastně obsahem těchto pojmů. Termín „úřednická vláda“ se na našem území

¹⁶ Nicméně úřednické vlády nelze považovat za fenomén, který by odporoval ústavě (viz subkapitulu 5.2), byť některé případy úřednických vlád (např. jmenování vlády J. Rusnoka) mohou vzbuzovat kontroverze ve vztahu k legitimitě a ústavnosti této vlády (srov. Brunclík a Kubát 2017).

¹⁷ V anglicky psaných textech se ještě relativně běžně používá pojem „nestrannická vláda“ (*non-partisan government*). Oba termíny mají v anglicky psané odborné literatuře prakticky stejný význam a je možné je chápat jako synonyma (srov. Strøm, Müller a Bergman 2008: 7; Tucker et al. 2000: 434-437).

¹⁸ Yossi Shain a Juan J. Linz (1995) hovoří o tzv. přechodných (*interim*) vládách poněkud v jiné souvislosti a využívají tento termín pro vlády, které zemi vládnu po pádu nedemokratického režimu do doby konání prvních svobodných voleb (srov. též Guttier a Piombo 2007). Jako příklad takové vlády lze uvést kabinet Mariána Čalfy (Shain a Linz 1995: 44-46), který někteří autoři řadí i mezi úřednické vlády (Hloušek a Kopeček 2012: 44-51). Y. Shain aj. Linz vymezují tři typy přechodných vlád, z nichž jedním jsou i limitované úřednické vlády (*caretaker government*), vymezené časovým i programovým omezením svého mandátu (Shain a Linz 1995: 52).

¹⁹ Ještě by bylo možné zvažovat termín „technická“ vláda, jako způsob výkonu moci, kdy se vládní kabinet po omezené době omezuje na výkon administrativních úkolů.

používá již od dob první republiky²⁰ 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 studie²¹. Jak bylo naznačeno výše, zavádět další termín do politologického slovníku by spíše situaci znejasnilo a zatemnilo²². Nevhodný je například termín „vláda odborníků“²³, protože lze jen těžko empiricky (nikoli nutně teoreticky) odlišovat úředníky a odborníky (viz výše). Rovněž by bylo velmi složité odlišovat odborníky od politiků, protože se obě kategorie mohou překrývat. Jako zavádějící se jeví pojem „překlenovací“, „prozatímní“ či „limitovaná“ vláda (*caretaker cabinet*; příp. *interim cabinet*). Rozdíl mezi oběma pojmy je podrobně vysvětlen v další kapitole. Na tomto místě postačí uvést, že limitovaná vláda je definována omezenou délkou svého funkčního období a/nebo programovým omezením mandátu, zatímco úřednická vláda je definována svým složením.

Příčinou plurality těchto pojmů a z ní pramenící nejasnosti je to, že všechny tyto pojmy jsou názvy nejen politologickými, ale rovněž politickými či žurnalistickými. Ústavy evropských států, až na některé výjimky, které jsou uvedeny níže, žádný z těchto pojmů neznají, a hovoří pouze o vládě či kabinetu bez přívlastků. Je tedy pak přirozené, že novináři či komentátoři používají pojmy

²⁰ 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).

²¹ A to i přes to, že úřednické vlády za první republiky byly přeci jen odlišné od úřednických vlád, které vznikly v ČR po roce 1989, což tvrdí např. Daniel Kroupa: „Právem se říká úřednická vláda snad jen Černého vládě za první republiky a snad i té krizové vládě generála Syrového, která měla první republiku bránit. Vlády, které jsme měli po listopadu 1989, sice převzaly ten název, ale jejich podstata je naprosto odlišná“ (Česká televize 2013; srov. Peroutka 1991).

²² Alternativně by bylo možné ještě uvažovat o pojmu „technokratický“ kabinet (jako doslovný překlad anglického termínu). Tento pojem ovšem může evokovat systém, který odporuje principu vlády lidu, a který naopak dává přednost vládě technokratů ve smyslu osvícených vládců neodpovídajících se voličům (srov. McDonnell a Valbruzzi 2013: 2-3).

²³ Tento termín razil prezident Miloš Zeman při jmenování úřednické vlády Jiřího Rusnoka (srov. Lidovky 2013). Byl však podroben tvrdé kritice. Například podle Václava Klause má tento novotvar znít veřejnosti lépe, „asi jako zní lépe označení expert než byrokrat.“ Hlavní Klausova výtka však spočívá v tom, že novotvar „vláda odborníků“ má u veřejnosti vyvolat „nebezpečný omyl, že politika je špinavá věc a vládnout by měli pokud možno nadstraničtí „odborníci“ nezatížení žádnou ideologií“ (Klaus 2013; srov. Jüptner Medková 2014).

podle svého uvážení a také s ohledem na mediální přitažlivost těchto slov. Záleží pak již na veřejné debatě, který z těchto pojmů ve veřejném diskurzu převáží.

Pokud jde o druhou poznámku, pak je třeba poukázat na to, že vedle označení vlády složené z úředníků v liberálních demokraciích se může pojem *technocratic government* vztahovat k obecnějšímu označení „technokratické“ vlády, která je protikladem demokraticky legitimované vlády (např. Bryld 2000; Meynaud 1969; Putnam 1977; srov. Silva 2010)²⁴. Tento pojem evokuje systém, který odporuje principu vlády lidu a který naopak dává přednost vládě technokratů ve smyslu odborných vládnoucích vybavených expertními znalostmi a schopnostmi, kteří ovšem nečerpají legitimitu z voleb, ale právě ze své odbornosti. Toto pojetí se vyskytuje v literatuře vztahující se zejména k různým autoritářským režimům v jihovýchodní Asii, jižní Americe či k soudobému Rusku (srov. Centeno 1998; Huneus 2000; Huskey 2010; Milne 1982; Xiao 2003)²⁵. Pojem technokracie je také často vztahován k mechanismům rozhodování v EU (Beetham 2013; Habermas 2015). Konečně tento pojem může označovat enormní vliv úředníků (technokratů) na výkonnou moc ovšem s tím, že tito státní úředníci neobsazují nejvyšší posty v exekutivě (např. Ridley 1966; Suleiman 1977)²⁶.

Co je to tedy úřednická vláda? V odborné literatuře do nedávna neexistoval v této otázce konsensus. Objevují se různé definice, které navíc trpí zjevnými nedostatky. Například v případové studii o složení italských vlád Cotta a Verzichelli definují technokratického (tj. úřednického) ministra jako toho, kdo zcela postrádá parlamentní a stranicko politické zázemí a přichází spíše

²⁴ K problematice technokracie, dichotomii technokrat vs. politik a dalším otázkám blíže viz např. Aberbach, Putnam a Rockman 1981; Bucchi 2009; Cochrane 1967; Collier 1979; Habermas 2015; Vernon 1963).

²⁵ V této knize jsou úřednické vlády dávány do souvislosti s tzv. tichou demokracií (*stealth democracy*), jako vládě expertů, která omezuje politickou debatu, jež předchází rozhodování, o nichž občané možná ani nestojí (viz subkapitulu 5.4).

²⁶ Podle Jeana Meynauda je technokracií „politická situace, kde moc prakticky náleží technologům zvaným technokraté“ (Meynaud 1968: 29). Technokraté jsou odborníci, jež ovšem postrádají volební legitimitu (Williams 2006: 120). Technokracie pak obecně znamená vzrůstající závislost politiků na informacích a analýzách, které zpracovávají odborníci, jež jsou obecně motivováni požadavkem na racionalitu a efektivitu. Tyto požadavky jsou dnes akceptovány jako důležité faktory pro moderní politické systémy. Podle Meynauda nejsou tyto kategorie problémem a neměly by být odmítány ale spíše podřízeny kontrole demokratických institucí (Meynaud 1968: 21-70).

z profesního (odbornického) prostředí (Cotta a Verzichelli 2003: 135). Thomas Sedelius považuje za úřednické vlády kabinetu, které jsou „převážně nestranické či volně napojené na určité politické skupiny. Prezентují se hlavně jako „vlády profesionálů“ či „vlády úředníků“ a jako neutrálně řídicí státní aparát (Sedelius 2006: 128). Strøm, Müller a Bergman tvrdí, že v úřednickém kabinetu (*non-partisan*) „není oficiálně zastoupena žádná politická strana, ačkoli někteří členové vlády mohou být členy politických stran“ (Strøm, Müller a Bergman 2008: 7; srov. Blondel 1994: 6). Takové definice nejsou pro účely této studie příliš uspokojující a zanechávají stále příliš mnoho otazníků²⁷.

Cestou k vymezení pojmu úřednická vláda je definovat nejdříve její opak - tj. stranickou vládu, neboť v odborné literatuře explicitně či implicitně dominuje takové pojetí úřednických vlád, které je opakem stranických vlád, tedy vlád složených z členů politických stran. Co ovšem tento pojem znamená? V politologické literatuře lze nalézt celou řadu prací věnující se stranickým vládám (Blondel 1994; Blondel a Cotta 2000; Katz 1986; Katz 1987; Mair 2008; Müller a Strøm 2003; Rose 1969). Autorem dnes již klasické definice stranické vlády je Richard Katz, který hovořil o konceptu „stranickosti vlády“ (*partyness of government*). Stanovil tři podmínky pro to, aby bylo o daném vládním kabinetu možné mluvit jako o stranickém kabinetu: 1) všechna hlavní vládní rozhodnutí musí činit lidé, kteří vyšli z voleb, v nichž probíhala soutěž politických stran, nebo lidé, kteří byli jmenováni volenými zástupci politických stran, jimž jsou také odpovědní, 2) o vládním programu a politice rozhodují strany zastoupené ve vládě, a 3) nejvyšší vládní představitelé (ministři a zejména premiér) jsou vybíráni z řad politických stran a jsou odpovědní občanů prostřednictvím politických stran (Katz 1986: 43). Katz tuto svou definici upravil o rok později (Katz 1987: 7), když vymezil ideální typ stranické vlády na základě pěti nezbytných kritérií: „1) vládní rozhodnutí činí volení straníční představitelé nebo ti, kteří jsou pod jejich kontrolou, 2a) o vládním programu a politice rozhodují politické strany, které 2b) jednají jednotně tak, aby program uzákonili, 3a) členové vlády jsou vybíráni politickými stranami a 3b) jsou odpovědní prostřednictvím politických stran“.

²⁷ Jako obtížné se např. jeví určovat to, co je parlamentní či stranicko-politické zázemí. Podle této definice by bylo např. diskutabilní považovat vládu Jana Fischera za úřednickou.

Jedná se o ideální typ, což znamená, že reálně se vyskytující vlády se spíše tomuto konceptu přibližují, než aby nutně naplňovaly všechny jeho znaky (Katz 1986: 44).

Vládní kabinet, které se vyskytují v praxi, si lze představit na kontinuu. Na jeho jednom konci je ideální typ stranické vlády, na druhém konci je ideální typ úřednické vlády. Koncept úřednické vlády lze tedy zformulovat jako antitezi vůči koncepci stranické vlády R. Katze. Stejný postup při vymezení pojmu úřednická vláda zvolili McDonnell and Valbruzzi, kteří vymezili úřednickou vládu ovšem takto: 1) Žádná hlavní vládní rozhodnutí nečiní volení straničtí představitelé, 2) o vládním programu a politice nerozhodují politické strany, jež jednájí jednotně, aby je mohly uzákonit, 3) nejvyšší vládní členové vlády (ministři a premiér) nejsou vybíráni politickými stranami (McDonnell a Valbruzzi 2014: 656). Obdobnou definici nabízí i Giulia Pastorella, která definovala úřednický kabinet pomocí těchto prvků: 1) premiér úřednické vlády není kariérní politik a není členem žádné politické strany. 2) členové úřednické vlády jsou odborníky v jim přidělených resortech a jsou nezávislí (nebo to alespoň o sobě tvrdí). 3) úřednické vlády mají hodnotově neutrální agendu (nebo to alespoň o sobě tvrdí). 4) Úřednické vlády nejsou přímým odrazem voleb či voličských preferencí. 5) Úřednické vlády za úřednické považují média (Pastorella 2014a: 2; Pastorella 2014b: 2).

Z výše uvedených pojetí úřednických kabinetů vyplývá celkem šest kritérií: 1) složení vlády, 2) způsob výběru členů vlády, 3) způsob rozhodování o vládním programu a vládní politice, 4) odborná kompetence členů vlády, 5) vazba na volby a 6) postoj médií.

Prvním problémem těchto definicí je to, že jsou až příliš restriktivní a fakticky by mohly ze souboru úřednických vlád vyloučit i ty vlády, které se za úřednické běžně v odborné literatuře považují. Druhý problém spočívá v obtížné operacionalizaci těchto kritérií, a proto ne všechna z těchto kritérií či definičních znaků jsou vhodná pro funkční definici úřednické vlády. Zjistit, kdo *de facto* činí rozhodnutí ve vládě či zjistit, do jaké míry je formálně nestranický premiér či

ministr pod kontrolou politických stran, je prakticky nemožné²⁸. Kritérium, zda danou úřednickou vládu za úřednickou považují média, je také metodologicky krajně problematické²⁹. Kritérium kompetencí, resp. odbornosti ministrů, může být rovněž zpochybněno. Hlavním argumentem proti tomuto kritériu je fakt, že odborník může být současně i člen politické strany. Tyto kategorie se nemusejí vylučovat. Naopak v úřednické vládě může daný resort zastávat sice odborník, ale často se nemusí jednat o odborníka na danou problematiku. Řízení ministerstev ostatně vyžaduje nejen odbornost, ale i manažerské a zejména politické schopnosti.

Kritérium vazby na volby či voličské preference je rovněž problematické, neboť i řada stranických vlád kvůli složité povolební situaci nemusí zcela odpovídat výsledkům voleb. Ostatně i strany, které prohrávají volby, mohou zůstat u moci. Naopak vítězná strana nezřídka zůstává v opozici. Lze dále tvrdit, že i úřednické vlády jsou sestavovány s ohledem na rozložení sil v parlamentu a mínění voličů. Ve většině zemí, které jsou v této knize zkoumány, musí každá vláda získat důvěru parlamentu, a proto lze tvrdit, že i úřednické vlády reflektují volební výsledek. Navíc, i nestraniční kandidáti na premiéry v úřednických kabinetech mají zpravidla úzké vazby na představitele relevantních politických stran (srov. kapitolu 5).

Rovněž za problematické lze považovat i kritérium programu vlády (např. hodnotově neutrální agendu). Těžko lze nalézt definici neutrální agendy (srov. subkapitolu 5.5). Ještě hůře by se posuzovalo, zda vláda tento program prosazuje i v praxi. Úřednické vlády a jejich agenda totiž nevznikají v politickém vakuu. Naopak ve většině případů vznikají pod alespoň částečným dohledem a kontrolou politických stran, neboť – jak bylo řečeno výše – vlády podléhají parlamentní kontrole ve formě hlasování o důvěře a mohou být rovněž kdykoli

²⁸ V některých případech, které jsou dostatečně detailně zpracovány (např. úřednické vlády v ČR), je možné nalézt odpověď na takové otázky, byť i zde se mohou náhledy na vztah úřednického premiéra a politických stran výrazně lišit. V řadě dalších případů ovšem relevantní informace scházejí.

²⁹ Média jsou velice rozmanitá, pluralitní a velmi početná. Co když za úřednickou danou vládu označí jen některá média? Druhý problém může spočívat v tom, že média se neřídí odbornou terminologií a snaží se využívat pojmy podle svého uvážení často s ohledem na zvýšení sledovanosti. Politologie zkrátka nemůže být ve vleku mediálního trhu. Úřednickou vládou může být zkrátka i vláda, kterou za úřednickou vládu média nepovažují, a naopak.

vystaveny hlasování o nedůvěře³⁰. Z druhé strany lze namítat, že i vlády stranické jsou na politických stranách často do značné míry autonomní (srov. Blondel 1994: 7; Strøm 2003).

Bylo by jistě ještě možné uvažovat o technokratické politice (*policy*) či technokratické (úřednické) vizi vlády, jako kritériu pro odlišení úřednických vlád. Ačkoli tento pojem může v obecné rovině označovat snahu prosazovat takovou politiku, která je politicky neutrální v tom smyslu, že nevychází vstříc ideovým požadavkům politickým stran, ani není výsledkem demokratické deliberace, ale odráží výhradně expertízu (srov. Corrales 2004), ovšem i zde vzniká problém odlišení stranické a technokratické politiky v reálné praxi. Navíc technokratickou politiku mohou vykonávat nejen úřednické vlády, ale i stranické vlády. A naopak, i úřednické vlády se nemusejí omezovat na naplňování technokratické politiky, ale mohou ve skutečnosti usilovat o takový program, jenž odráží zájmy konkrétní strany (srov. též subkapitulu 5.5). V praxi by bylo vysoce pravděpodobně též možné identifikovat u téže vlády jak prvky technokratické, tak stranické politiky.

Klíčovým minimálním definičním kritériem, které odlišuje úřednické vlády od vlád stranických, je složení vládního kabinetu. V politologické literatuře převládá představa o úřednické vládě jako kabinetu, ve kterém nezasedají zástupci politických stran. Kritérium složení vlád je tedy ústředním faktorem, jenž ukazuje cestu k operační definici úřednické vlády. Za úřednickou vládu by tedy bylo možné považovat kabinet, který je složený výhradně z ministrů, kteří nejsou členy žádné politické strany. Nicméně samotná praxe podob úřednických vládních kabinetů v soudobých demokraciích je velice pestrá. Nabízí se tedy logická otázka, jak stanovit dělítko mezi stranickými a úřednickými vládami, jestliže v nich zasedli jak představitelé stran, tak úředníci. Jak ukazuje tato studie, takových vlád není málo. Z konceptuálních a analytických důvodů je nutné hledat

³⁰ V této souvislosti je ještě vhodné uvést, že úřednické vlády je nutné odlišovat od tzv. prezidentských kabinetů, jejichž logickým protějškem jsou parlamentní kabinety. Klíčem pro odlišení těchto typů vlád je způsob jejich vzniku. Zatímco v případě prezidentských kabinetů platí, že o osobě premiéra a složení vlády *de facto* rozhoduje prezident, zatímco role parlamentu je v procesu formování vlády omezena na minimum, v případě parlamentního kabinetu je tomu naopak. Úřednické i stranické vlády, jež jsou definovány na základě svého složení, mohou být jak kabinety prezidentskými, tak kabinety parlamentními (Brunclík 2016b: 119-120).

hranici mezi vládami, které je ještě možné považovat za úřednické, a vládami, které jsou již stranické.

Vít Hloušek a Lubomír Kopeček se s tímto problémem vypořádávají tak, že hovoří o tzv. polopolitické vládě, která stojí někde uprostřed mezi klasickou politickou a úřednickou vládou. Dodávají, že již pomíjejí vliv politických stran na její složení a agendu takové vlády (Hloušek a Kopeček 2012: 18). Ovšem i v tomto pojetí je pak hranice mezi úřednickými, „polopolitickými“ a politickými vládami mlhavá. Někteří odborníci pracují s kritériem toho, zda ve vládě převažují úředníci či představitelé politických stran (Schleiter a Morgan-Jones 2005: 9; srov. též Protsyk 2003: 1079; Protsyk 2006: 242). Avšak i tento přístup může vést k problémům. Podívejme se například na vládu Josefa Tošovského³¹, která by podle tohoto přístupu měla být řazena mezi stranické vlády, neboť v ní zasedala většina ministrů, jež byla členy nějaké politické strany. Na druhé straně v odborných publikacích je tento kabinet vždy (oprávněně) řazen mezi vlády úřednické (McDonnell a Valbruzzi 2014; Pastorella 2013), případně polopolitické (Hloušek a Kopeček 2012: 62).

Dalším problémem s kritériem podílu úřednických ministrů je to, že ne všechna vládní portfolia mají stejnou váhu. Některé resorty (po premiérovi je to ministr financí, zahraničí, obrany či vnitra) jsou obecně považovány za důležitější než jiné (srov. Blondel 1994: 8; Dowding a Dumont 2009a: 9; Druckman a Roberts 2008; Druckman a Warwick 2005). Využití tohoto kvalitativního přístupu by pak mohlo zpochybnit řazení kabinetů na základě čistě numerického přístupu. Z těchto důvodů je vhodné kritérium podílu úřednických ministrů zamítnout.

Nicméně složení vlády je pro rozlišení úřednické a technokratické vlády zásadní. 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; Protsyk 2005: 733). Navíc osobu premiéra výslovně za určující

³¹ Ve zcela jiné situaci byl Jan Fischer. V jeho vládě sice zasedli úředníci, kteří ovšem měli blízko k politickým stranám, jež je do vlády nominovali. Fischerova vláda byla tedy formálně daleko méně stranická než vláda J. Tošovského (srov. Hloušek a Kopeček 2012: 79), avšak na její podobu měly politické strany daleko větší vliv než u předchozí úřednické vlády.

pro typ kabinetu považuje i ve své klasické definici stranické vlády Richard Katz (Katz 1986: 43). Premiér je nejznámějšími osobností celého kabinetu a veřejnost od něj vůdcovství očekává (Strangio et al. 2013: 1). Jedním z dalších důvodů proč namísto kritéria podílů úředníků zvolit kritérium premiéra je to, že premiér určuje či spoluurčuje složení celého vládního kabinetu a také její program a programové priority³². Tento argument podporuje i model zmocnitele a zmocněnce, ve kterém lze vnímat premiéra jako zmocnitele (*principal*) a ministry vlády jako zmocněnce (*agents*)³³. Ačkoli v praxi se pozice premiérů uvnitř vlády liší – sahá od „prvního nad nerovnými až k prvnímu mezi rovnými (Sartori 2001: 111; srov. Andeweg 2000: 381-383), je nutné také přihlédnout k úvaze o tzv. personalizaci politiky a rostoucímu významu premiérů v politice evropských zemí (srov. Poguntke a Webb 2005; Webb, Poguntke a Kolodny 2012; srov. Pinto a de Almeida 2005: 154)³⁴.

Z této úvahy vyplývá následující minimální definice úřednické vlády: 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 úředníky³⁵. 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

³² V některých zemích platí, že o podobě vlády nerozhodují strany jako takové, ale spíše premiér – např. Velká Británie (Blondel 1994: 9).

³³ Na druhou stranu komplexita vztahů mezi členy kabinetu (včetně premiéra) se vymyká tomuto jednoduchému vztahu. Ministři nejednají vždy v souladu s premiérem a sledují řadu dalších zájmů. Někteří ministři vnímají ministerstvo jako cíl své kariéry, resp. schod k dalšímu požadovanému postu aj. (Dowding a Dumont 2009b: 2). Strøm, Müller a Bergman označují výše uvedený problém (tj. nesoulad mezi tím, co chce zmocnitel, a co ve skutečnosti dělá zmocněnec, jež spočívá v přetnutí řetězce delegování) jako „selhání zastoupení“ (Strøm, Müller a Bergman 2003: 23; srov. Andeweg 2000).

³⁴ Dodejme ovšem, že teze o prezidencializaci politiky není všeobecně akceptována (viz Dowding 2013).

³⁵ Z těchto důvodů nejsou do analýzy úřednických vlád zahrnuty vlády, které čítají významné množství nestraníků, ale v jejich čele stojí představitel politické strany. V politologii dnes nalezneme řadu studií, které se zabývají faktory, které ovlivňují podíl nestraníků ve vládách v parlamentních, poloprezidentských i prezidentských režimech (blíže Neto 2006; Neto a Strøm 2002; Neto a Strøm 2006; Pinto 2012; Schleiter, n.d.; Schleiter a Morgan-Jones 2009).

členové politické stran či alespoň nestraníci, které nominovaly politické strany³⁶. Takovou vládu lze označit za úředníkem vedený (stranický) kabinet.

Výhodou této minimální definice je to, že umožňuje učinit poměrně přesné dělítko mezi politickými a úřednickými vládami, ačkoli tato hranice je velmi tenká. Na druhé straně tato studie nepopírá, že mezi úřednickými kabinetem lze v otázce složení nalézt celou řadu významných rozdílů a že některé vlády se svým složením blíží ideálnímu typu úřednické vlády (podle definice, jež navrhl McDonnell a Valbruzzi) daleko více než jiné. Jinými slovy, některé vlády jsou „úředničtější“ než jiné (McDonnell a Valbruzzi 2014: 658). V praxi skutečně existují velké rozdíly mezi různými úřednickými vládami podle míry „stranickosti“ složení těchto vlád (ale i v mnoha dalších ohledech), a proto se tato studie bude těmto rozdílům věnovat dále ve své empirické části. Otázkou zůstává, jak odlišit člena strany od nečlena strany. Klíčovým kritériem je formální členství daného člověka v politické straně v okamžiku, kdy se ujímá funkce. Za nestraníka tedy lze považovat i premiéry, kteří byli v minulosti (před nástupem do premiéřské funkce) členy politické strany. Je zřejmé, že řada premiérů úřednických vlád měla v předchozí době za sebou kariéru v politických stranách. Typicky se jedná o bývalé funkcionáře komunistických stran, kteří stranu opustili s pádem komunistických režimů ve střední a východní Evropě. Ostatně všichni tři premiéři úřednických vlád v ČR byli v minulosti členy komunistické strany, ačkoli nelze tvrdit, že členství v KSČ bylo hlavním důvodem, proč byli jmenováni premiéry. Nicméně v řadě dalších zemí, zejména krátce po pádu komunistických režimů, byli bývalí komunističtí funkcionáři často jedinými možnými a vhodnými

³⁶ Úřednické vlády se také liší v míře vlivu, který politické strany na ně mají. Až na některé výjimky uvedené v této práci ovšem platí, že formálně premiér úřednické vlády či jeho ministři členy strany nejsou, ale fakticky bývají na některé strany napojeni a jsou těmito stranami také ovlivňováni. Tato vazba je logická, neboť ve všech zemích, kde se vláda odpovídá parlamentu (ve většině z nich také navíc ještě probíhá hlasování parlamentu o důvěře vládě), je úřednický premiér vybírán i s ohledem na vztahy k politickým stranám, na jeho politické názory atp. Jak tato studie dále ukazuje, řada úřednických premiérů měla úzké vazby na politické strany a také disponovala předchozí zkušeností s prací ve stranických kabinetech. Nicméně určovat vliv politických stran na úřednické vlády se jeví jako nesmírně obtížné, a to ze tří důvodů: 1) vliv politických stran na danou vládu nemusí být vždy transparentní, ale skrytý, 2) vliv může v čase kolísat, 3) je nutné rozlišovat mezi vlivem na vznik vlády, vlivem na prosazování její agendy a vlivem na případné přežití vlády. Zejména z prvně uvedeného důvodu se tato studie systematicky této důležité otázce nevěnuje.

kandidáty na funkci premiéra, protože měli zkušenost s fungováním vrcholných ústavních orgánů a chodem administrativního aparátu státu (viz subkapitulu 4.4)³⁷.

V otázce rozlišení jednotlivých úřednických vlád lze ustanovit jednoduchou klasifikaci úřednických vlád podle podílů nestraníků (úředníků)³⁸:

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,
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 svým vazbám na politické strany.

1.3 Limitované vlády

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“. Limitované vlády jsou někdy často zaměňovány s pojmem úřednické 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.

³⁷ U některých úřednických premiérů došlo k tomu, že se v průběhu svého premiérského angažmá stali členy politických stran. V takovém případě tyto vlády již nepovažujeme za úřednické. Např. vládu V. Tarleva v Moldávii v letech 2001-2005 považujeme za úřednickou. Premiér Tarlev po parlamentních volbách v roce 2005 pokračoval ve funkci, ale tentokrát již jako člen komunistické strany (srov. Belkina 2008). Tuto vládu již do analýzy nezahrnujeme. Podobně rumunský premiér N. Vacaroiu ke konci funkčního období (červenec 1996) vstoupil do sociálně demokratické strany (Jeffries 2002a: 301).

³⁸ Pokud je počet úředníků a zástupců politických stran shodný, rozhoduje post ministra financí, jako nejdůležitějšího člena vlády po premiérovi. Pokud je tedy v takové vládě ministr financí úředník, je tato vláda řazena mezi úřednické vlády (srov. McDonnell a Valbruzzi 2014: 662).

V této studii je mandát vlády rozlišován 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 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 překlenutí jistého časové úseky před novými volbami“ (Diermeier a Roozendaal 1998: 620; srov. Shain a Linz 1995: 52-53). Typicky vznikají v důsledku pádu předchozího kabinetu (např. způsobeného rozpadem vládní koalice) a trvají jen do doby, než se konají nové volby, resp. než je ustavena vláda nová (Schleiter a Morgan-Jones 2009: 674; srov. Conrad a Golder 2010: 124-125³⁹; Herman a Pope 1973: 196; Laver a Shepsle 1996: 46-47; Neto a Strøm 2002: 9). 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 tomto místě je nutné ovšem zdůraznit dvě skutečnosti. Za prvé, kritérium omezeného mandátu vlády není a nemůže být definičním rysem

³⁹ Tito autoři rozlišují dva typy překlenovacích vlád: 1) „nové limitované vlády“ (*new caretaker cabinets*), které mají od počátku omezený časový mandát a omezený programový mandát. Premiérem je jiná osoba než premiér předchozí vlády. Typicky se jedná o úřednické vlády (podle definice této studie) a 2) „pokračovací limitované vlády“ (*continuation caretaker governments*), v jejichž čele stojí též osoba, ale ztratily svůj mandát a legitimitu prosazovat svou politiku kvůli tomu, že vypršelo jejich funkční období nebo rezignovaly. Tento typ limitovaných vlád je naopak zpravidla stranickou vládou (Conrad a Golder 2010: 124-125).

úřednických vlád, neboť ty jsou definovány nikoli povahou svého mandátu, ale absencí stranického premiéra. Ačkoli již v roce 1958 např. Allan Kuusisto a nedávno též McDonnell a Valbruzzi správně upozornili na to, že obě kategorie je nutné od sebe odlišovat (Kuusisto 1958: 342; McDonnell a Valbruzzi 2014: 661-662), v řadě soudobých odborných textů je ovšem tento principiální rozdíl mezi úřednickými a limitovanými vládami opomíjen a dochází k zaměňování obou typů vlád (např. Blondel a Müller-Rommel 2001: 64-71; Magone 2003: 535-536; Neto a Strøm 2002: 7-8; srov. Burešová a Syllová 2006: 2). Jedním z důvodů zaměňování obou termínů může být to, že se obě kategorie vlád mohou v praxi překrývat, a to např. v případě, že po rezignaci stranické vlády je na omezenou dobu jmenována vláda úřednická, jejíž mandát je časově omezený. Úřednické vlády jsou skutečně velmi často omezeny časově a/nebo programově (srov. subkapitolu 4.2 a 4.3) a soustřeďují se většinou jen na administrativní provoz státní správy, nepřekládají žádné zásadní návrhy zákonů (vyjma těch, které se těší všeobecné podpoře) a jejich úkolem je spíše spravovat stát až do řádných voleb (srov. Burešová a Syllová 2006: 2; Herman a Pope 1973; Hloušek a Kopeček 2012: 11). Nicméně, jak bude uvedeno níže, mohou existovat úřednické vlády, jejichž mandát není ani časově, ani obsahově omezený.

Za druhé, na rozdíl od úřednických vlád, mohou být limitované vlády výsostně stranické: mohou být složeny výhradně z představitelů politických stran, včetně osoby premiéra. Laver a Budge výslovně předpokládají, že limitované vlády jsou stranickými kabinetem (Laver a Budge 2002: 12; srov. též Davis et al. 2001). Stranické limitované kabinetem se vyskytují v řadě zemí. Týká se to například situace, kdy vláda, která rezignovala, zůstává ve funkci poměrně dlouho až do okamžiku jmenování vlády nové (např. Nizozemí)⁴⁰.

⁴⁰ Příkladem stranické překlennovací vlády je kabinet, který vedl Jiří Paroubek od 15. srpna 2006, kdy skončila ustavující schůze Poslanecké sněmovny, do 4. září 2006, kdy byla jmenována vláda Mirka Topolánka. Paroubkova překlennovací vláda byla vládou stranickou. Jiným příkladem je vláda Harolda Wilsona v roce 1974. Po únorových volbách sice konzervativci Edwarda Heatha získali více hlasů voličů ale méně parlamentních mandátů. Poté, co unionisté ze Severního Irsku odmítli podpořit Heatha a Heathovi se nepodařilo dojednat podporu liberálů, Heath rezignoval a vládu sestavil labouristický kandidát Harold Wilson. Jeho vláda byla ovšem menšinová a všem pozorovatelům bylo jasné, že se jedná o prozatímní udržovací vládu, jejímž úkolem je dovést zemi k předčasným volbám vypsaným na říjen 1974. Wilsonova vláda navíc nepředložila žádný důležitý návrh zákona (Berlinski et al. 2008: 59).

1.3.1 Prozatímní vlády

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 (případně prezidenta⁴¹) časově nijak omezeno.

Zatímco vlády běžně vznikají v návaznosti na parlamentní volby a mohou být ve funkci celé funkční období parlamentu nebo i déle⁴², 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).

Prozatímní vlády mohou vzniknout ve dvou různých situacích. První z nich je jmenování vlády v průběhu funkčního období parlamentu, resp. v okamžiku, kdy předchozí vláda podá z různých důvodů demisi, je jí vyslovena nedůvěra či parlament zamítl její žádost o důvěru nebo když zemřel premiér. V takové chvíli může být ustavena prozatímní vláda a čeká se pak na nové volby, resp. na jmenování nové vlády. S takovou alternativou počítá např. česká ústava, jež současně takové vládě časově omezuje mandát: čl. 62 (písm. d) hovoří o pravomoci prezidenta pověřit „vládu, jejíž demisi přijal nebo kterou odvolal, vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády.“ Taková vláda vykonává své funkce „prozatímně“ do doby, než bude jmenována vláda nová. Ačkoli ústava nestanovuje žádný konkrétní termín a „prozatímnost“ tohoto mandátu může trvat poměrně dlouhou dobu⁴³, s ohledem na principu

⁴¹ Podle čl. 113 ukrajinské ústavy platí, že premiér je zodpovědný nejen parlamentu ale i prezidentu republiky. V logice s tímto ustanovení podává podle čl. 115 vláda demisi v okamžiku prezidentských voleb. Rovněž vláda v Rusku podle čl. 116 podává demisi v přímé souvislosti s prezidentskými volbami. Analogické pravidlo platí i ve formě ústavní zvyklosti ve Francii.

⁴² V Norsku či Dánsku platí, že vlády nejsou povinny s parlamentními volbami podat demisi a mohou zůstat u moci tak dlouho, dokud jim není vyslovena nedůvěra (srov. Brunclík 2009).

⁴³ Této možnosti využil Miloš Zeman, který držel ve funkci vládu Jiřího Rusnoka poměrně dlouhou dobu ve funkci, ačkoli tato vláda byla v demisi. I po volbách v roce 2013 Zeman podle některých kritiků otálel se jmenováním koaliční vlády B. Sobotky, která se ujala funkce až 95 dnů od voleb, tedy nejdéle v dosavadní historii ČR (Česká televize 2015). Tento precedens využil Miloš Zeman i po volbách v roce 2017, kdy umožnil situaci, aby vláda Andreje Babiše zůstala v demisi poměrně dlouho poté, co neuspěla se svou žádostí o získání důvěry v Poslanecké sněmovně (srov. Idnes 2017; Novinky 2018).

parlamentarismu, kde vládu legitimuje svým postojem parlament, se logicky předpokládá, že mandát takové vlády je časově *a priori* omezený, resp. prozatímní vláda by neměla být ve funkci déle, než je nezbytně nutné (srov. Burešová a Syllová 2006: 2; Syllová a Kolář 2006: 11–12).

Druhá základní situace nastává ve chvíli, kdy selžou povolební vyjednávání a nepodaří se sestavit stranickou vládu. V takovém může vzniknout prozatímní vláda, která přivede zemi k řádným či předčasným parlamentním volbám (srov. Herman a Pope 1973: 196 a 205; McDonnell a Valbruzzi 2014; Neto a Strøm 2006: 624)⁴⁴.

Je ovšem třeba zdůraznit, že prozatímní vláda nemusí být nutně vládou úřednickou. Je ale poněkud obtížné stanovit přesnou hranici mezi vládami s úplným mandátem a vládami prozatímními. Pro účely této komparativní studie je nutné stanovit obecné kritérium časového omezení mandátu. Vláda, jež nevznikne v přímém důsledku parlamentních voleb, ale například kvůli demisi předchozí vlády, nemusí být nutně vládou prozatímní. Příkladem může být situace, kdy jen pár týdnů či měsíců po volbách vláda podá demisi a vystřídá ji jiná vláda, která bude u moci do dalších řádných voleb a kterou by proto nebylo logické označit jako vládu prozatímní. Jako kritérium pro odlišení obou typů vlád je stanovena polovina funkčního období. Platí tedy, že vlády, jež se ujímají funkce v okamžiku, kdy je zřejmé, že jejich mandát bude kratší než polovina funkčního období ústavního orgánu, jemuž jsou odpovědné (a s jehož volbou vlády zpravidla podávají demisi)⁴⁵, je možné považovat za vlády prozatímní. Za prozatímní ale nelze označit takové kabinet, které jsou sice u moci kratší dobu než je polovina funkčního období (např. vlivem předčasných voleb), ale v okamžiku, kdy vznikaly, se počítalo s konáním parlamentních (popř. prezidentských) voleb v takovém časovém horizontu, který je delší než polovina funkčního období.

⁴⁴ Tuto situaci předjímají ústavy některých evropských zemí. V takové souvislosti hovoří o prozatímní vládě např. čl. 99 bulharské ústavy: prezident v případě neschopnosti stran sestavit vládu, která by se těšila důvěře parlamentní většiny, jmenuje prozatímní vládu a rozpustí parlament.

⁴⁵ Nemusí se nutně jednat o parlament. V některých zemích je vláda ústavně i politicky odpovědná i prezidentovi (např. Francie, Rusko, Ukrajina).

1.3.2 Udržovací vlády

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 chtěly⁴⁶. 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.⁴⁷) či dohody politických stran (blíže Brunclík 2014: 9; Brunclík 2015a; Brunclík 2016a). Ačkoli podle Hermana a Popeho jsou udržovacími vládami kabinety složené z nestraníků (Herman a Pope 1973: 196), je nutné zdůraznit, že udržovacími vládami mohou být i stranické kabinety (např. prozatímní stranická vláda v demisi). Naopak existují úřednické vlády, jejichž programový mandát omezený nebyl a dokonce se od nich očekávalo vyřešení problémů, se kterými se nebyly stranické vlády v minulosti schopny vypořádat (viz níže)⁴⁸.

V praxi nemusí být odlišení udržovacích kabinetů od kabinetů bez programového omezení jednoduché. Dá se říci, že každá vláda činí rozhodnutí a tím pádem mění i *status quo* a že důležitost kroků, které vláda činí je často otázkou perspektivy a závisí na posouzení konkrétního pozorovatele (Pollitt a Boucakert 2009: 190-192; srov. Brans et al. 2016). U udržovacích vlád platí, že

⁴⁶ Shain a Linz uvádějí pojem *managing or administrative government (de gestion)* jako výraz omezené legitimacy, resp. mandátu tohoto typu úřednických vlád (Shain a Linz 1995: 53).

⁴⁷ V Austrálii jsou tyto principy explicitně formulovány. Platí, že v době před parlamentními volbami (od okamžiku rozpuštění parlamentu a jmenování vlády nové) je mandát vlády programově omezený. Vláda se soustřeďuje jen na výkon zásadních rozhodnutí, které by mohly komplikovat situaci nové vlády a omezovat její vlastní politický program. Toto omezení se týká 1) přijímání zásadních rozhodnutí týkající se vládní agendy (*policy*), 2) jmenování významných funkcí a 3) uzavírání důležitých smluv či veřejných zakázek. Tyto zásady také předpokládají konzultace příslušných ministrů s opozicí (Australian Government 2016: 1).

⁴⁸ Dichotomie (omezený vs. neomezený programový mandát vlády) již nezohledňuje otázku, zda je vláda svůj program schopna prosazovat. Ovšem toto riziko, že vláda narazí na opozičně naladěnou parlamentní většinu, existuje i u stranických vlád. Lze tedy nalézt vlády, jež mají omezený mandát, ovšem svou vládní agendu jsou schopny prosazovat, a kabinety, jež sice vládní mandát omezený nemají, ale nedaří se jim vytčené programové cíle plnit.

zajišťují kontinuitu v otázkách, které rozhodly předchozí vlády, a že administrují běžný chod ministerstev, zatímco nové iniciativy a důležitá rozhodnutí jsou přenechána až pro novou vládu. 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 Brans et al. 2016; Schleiter a Belu 2015: 231-232).

Je možné identifikovat dva odlišné způsoby omezení programového mandátu. Na jedné straně jsou kabinety, 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* (Golder 2010: 4; srov. též Woldendorp, Keman a Budge 1998: 128; Woldendorp, Keman a Budge 2000: 18). Důvod pro toto programové omezení úřednických vlád spočívá v tom, že vláda, která je např. v demisi, či prozatímní vláda jmenovaná za účelem překlenout období, po kterém se budou konat parlamentní volby, nemá dostatečnou politickou legitimitu k tomu, aby činila závažná rozhodnutí. Aby vůbec mohly být ustaveny a získat důvěru, úřednické vlády se zaváží, že nebudou činit žádné nezvratné kroky (příp. takové omezení vyplývá z ústavního textu). Takové vlády jsou zdrženlivé v otázce jmenování a odvolávání klíčových členů vládního aparátu, předkládání důležitých zákonů, uzavírání smluv, jež by byly závazné pro vládu, které budou ustaveny v budoucnu, atp. Typicky se jedná o kabinety, jež přebírají funkce na omezenou dobu a jejich hlavním úkolem je spravovat zemi do doby, než se konají nové volby, resp. než je ustavena nová (stranická) vláda (Diermeier a Stevenson 2000: 634; srov. též Brans et al. 2016; Schleiter a Belu 2014). Zásadní rozhodnutí pak činí až nová vláda, která z těchto voleb vzejde.

Na druhé straně existují úřednické kabinety, 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 neznamena 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“. Zde je možné nalézt jeden z klíčů k pochopení toho, proč jsou parlamentní strany

ochotny vzdát se na účasti vládě. Tyto případy se vztahují ke krizovým situacím, kdy náklady na účast ve vládě jsou až příliš vysoké, zatímco potenciální zisky z vládního angažmá jsou naopak velice nízké. Jedná se zpravidla o nutné, ovšem krajně nepopulární až „bolestivé“ reformy, do kterých se politickým stranám nechce, a jsou proto ochotny na čas přepustit žezlo vládnutí někomu jinému (blíže kapitola 4.2).

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 plně programově omezeným mandátem (úřednické udržovací vlády).
3. Vlády s částečně programově omezeným mandátem pro zvládnutí krize (úřednické krizové kabinety).

2. Kdo jsou premiéři úřednických vlád?

S ohledem na konceptualizaci úřednické vlády (jejímž definičním rysem je nestraničný premiér), se tato kapitola zaměřuje na post předsedy úřednické vlády. Jestliže úplnou legitimační proceduru (tj. parlamentní volby, ve kterých voliči poskytují mandát politickým stranám k obsazení legislativních a exekutivních postů a následně ústavně definovaný proces formování vlády zpravidla završený hlasováním o důvěře) nelze v případě úřednických premiérů bezesbytku použít, je možné předpokládat, že premiéři úřednických vlád jsou legitimováni i jinými prostředky, a to vzděláním, kompetencemi, zkušenostmi, znalostmi atp.⁴⁹ (blíže se k této otázce vrací subkapitola 5.1). Při nominování kandidátů na premiéra stranických vlád jsou brány v potaz nejen tyto faktory, ale i stranicko politické faktory: schopnost vést stranu, charisma, rozhodnost, schopnost vyjednávat a nalézat kompromisy, schopnost oslovovat voliče aj. (blíže Theakston 2011). Tyto různé odborné či politické kompetence tvoří „kompetenční portfolium“, na základě kterého se daný člověk stává premiérem. Lze předpokládat, že kompetenční portfolium je jiné u premiérů úřednických vlád (převažují zde odborné kompetence) a u premiérů stranických vlád (převažují stranicko politické kompetence), nicméně se mohou více či méně překrývat. Tato kapitola pracuje s hypotézou, že premiéři úřednických vlád mají kvalitnější odborné kompetenční kritérium, jako legitimační nástroj, který kompenzuje nedostatek volební legitimace.

Všechny tyto otázky je třeba vnímat v kontextu specifického proudu politologického výzkumu, který se zabývá vlivy řady biografických faktorů na politiku. V odborné literatuře jsou shromažďovány různé sociálně-demografické ukazatele ministrů vlád v evropských zemích např. pohlaví, vzdělání, věk či povolání (srov. Thiébault 1991; Dowding a Dumont 2009a). Právě formální vzdělání je hojně sledovanou proměnnou a je často považováno za ukazatel kvality politického personálu. V některých studiích je např. testován vztah mezi úrovní vzdělání politiků a ekonomickou výkonností země (srov. Besley at al. 2011)

⁴⁹ Můžeme na základě některých empirických příkladů spekulovat i o politických názorech úřednického premiéra a jeho loajalitě k politickým stranám zastoupených v parlamentu, který uděluje vládám důvěru.

či efektivitou práce politiků (Volden a Wiesman 2014). V případě stranických vlád zejména v západních demokraciích jsou již k dispozici informace o zázemí premiérů či ministrů (Blondel a Thiébault 1991; Helms 2005; Strangio et al. 2013)⁵⁰. Nicméně v otázce premiérů úřednických vlád chybí souhrnná informace. Důležité je také zkoumat to, z jaké funkce se daná osoba posouvá do role úřednického premiéra. Cílem této studie je mimo jiné zjistit, jaké vzdělání a jaké profese jsou typické pro premiéry úřednických vlád. Odborné kompetenční portfolio premiérů úřednických vlád je tak v této studii zkoumáno prostřednictvím čtyř biografických charakteristik: 1) nejvyšší dosažené vzdělání, 2) oblast tohoto vzdělání, 3) povolání, které bezprostředně předcházelo jmenování do premiéřské funkce, a 4) věk, ve kterém se dané osoby ujímaly premiéřské funkce⁵¹.

⁵⁰ Z předchozích studií o odborném zázemí členů vlád vyplývá, že než se konkrétní osoby dostanou do ministerské pozice či pozice premiéra, působí většinou ve vysokých pozicích v rámci státní správy. Často ale pocházejí z jiných oblastí včetně soukromého sektoru, akademického prostředí atp. (srov. Krouwel 2012; Marangoni 2012; Törnudd 1969; de Yong a Hazell 2011).

⁵¹ Věk premiérů lze vnímat jako doplněk odborného kompetenčního portfolia. Předpokladem je tu délka doby, po kterou mohl daný člověk získávat zkušenosti, vzdělání, znalosti a další součástky své odbornosti.

3. Okolnosti vzniku úřednických vlád

Tato kapitola osvětluje problém jmenování úřednických kabinetů a zabývá se otázkou, za jakých okolností je dána přednost úřednickým vládám před vládami stranickými. Je to zcela zásadní téma s ohledem na to, že jednou z hlavních funkcí politických stran je rekrutace politické elity, dobytí politické moci a výkon vlády v zemi. Je tedy nutné nalézt odpověď na to, proč politické strany dobrovolně (či nedobrovolně⁵²) rezignují na možnost výkonu vlády. Obecná odpověď spočívá v tom, že očekávaný přínos z vládního angažmá (např. ve formě prosazení stranického programu) je velice malý, zatímco náklady na vstup do vlády (např. ve formě ztráty popularity strany u veřejnosti) jsou vysoké. Neznamena to ovšem, že parlamentní strany ztrácejí kontrolu nad procesem vzniku úřednické vlády. Naopak, zformování a tolerování úředních vlád může být vhodná strategie pro přežití parlamentních stran v časech krize (srov. Wratil a Pastorella 2017: 2). V evropských státech mají strany poměrně velkou kontrolu nad vznikem vlád, jelikož ve většině zemí jsou nově zformované vlády povinny získat důvěru a ve všech zemích platí, že jsou vlády odpovědné parlamentu, který může prakticky kdykoli vládu odvolat na základě hlasování o nedůvěře (srov. Brunclík 2015b).

Tato část studie pracuje se dvěma typy faktorů, které se objevily i v jiných studiích (např. Brunclík 2014; Brunclík a Parížek 2018; McDonnell a Valbruzzi 2014; Pastorella 2013; Pastorella 2014; Wratil a Pastorella 2017). Prvním typem jsou bezprostřední faktory, jež se vztahují ke konkrétním důvodům rezignace vlády, jež předcházela vzniku vlády úřednické. S cílem postihnout i širší kontext vzniku úřednických vlád je do analýzy zařazen druhý typ faktorů, jež se vztahují k obecnějšímu prostředí, ve kterém úřednické vlády vznikají (Brunclík a Parížek 2018; Wratil a Pastorella 2017).

3.1 Bezprostřední faktory

Tato část studie zkoumá faktory, které bezprostředně vedou ke vzniku úřednické vlády. Konkrétně se zaměřuje na přímou příčinu pádu kabinetu, po

⁵² V některých případech jsou strany prezidentem odstaveny od možnosti vytvořit vládu (srov. Brunclík 2016a).

kterém byla ustavena úřednická vláda. Tyto faktory zpravidla značí krizi či problémy politických stran, neboť nevzniká stranická vláda, jež je stále vnímána jako standardní podoba vládních kabinetů. Tento přístup je inspirován staršími studii, jež se pokoušely vytvářet obecnější modely pro vysvětlení setrvání vlád ve funkci a příčin jejich demise (Browne, Frenreis a Gleiber 1984; Browne, Frenreis a Gleiber 1986; Diermeir a Stevenson 2000). Tito autoři pracují s konceptem „kritické události“ (*critical event*). Kritické události autoři nezpracovávají systematicky, nepodávají jejich klasifikaci, ale uvádějí spíše příklady: skandály, spory o prosazovanou politiku, úmrtí premiéra atp. Kritické události tedy mohou mít přímý účinek na přežití vlády či nepřímý účinek (v tom případě přežití vlády závisí i na dalších faktorech). Patří sem například konflikt uvnitř vládní koalice, mezinárodní krize, války, nespokojenost opozičních stran, které vládu podporují. Pak jsou to kritické události, které jsou předvídatelné – parlamentní či komunální volby ve stanoveném termínu či stranické sjezdy (Browne, Frenreis a Gleiber 1984: 180-186; Browne, Frenreis a Gleiber 1986: 633 a 647). Novější modely se snaží nabídnout ještě komplexnější pohled a zohledňují nejen rozhodování aktérů, institucionální pravidla, ale také vliv veřejného mínění aj. (Lupia a Strøm 1995: 648-649).

V této studii je ovšem pojem „kritická událost“ adaptován a je používán pro označení okamžiku, ve kterém je dána přednost úřednické vládě před vládou stranickou. Tato kritická událost je pojmána jako hlavní příčina pádu vlády, jež bezprostředně předcházela vzniku vlády úřednické. Analýza důvodů pro rezignaci vlád vychází z upraveného rámce daného předešlým výzkumem (von Beyme 1985; Budge a Keman 1990; McDonnell a Valbruzzi 2014: 666; Pastorella 2014; Strøm, Müller a Bergman 2003)⁵³. Klaus von Beyme (1985: 375-405) inspiroval novější studie Woldendorpa, Kemana a Budge k tomu, aby definovali sedm základních důvodů pro rezignaci vlád: 1) volby, 2) dobrovolná rezignace

⁵³ Tradičním východiskem je dnes již klasická definice Leona Hurwitze (1971: 44), podle kterého kabinet trvá tak dlouho, dokud nedojde a) k parlamentním volbám, resp. sestavení nové vlády v souvislosti s volbami, b) ke změně na postu premiéra, c) ke změně stranického složení kabinetu a d) rezignaci vlády uprostřed funkčního období, včetně následného ustavení téže vlády s tímž premiérem (srov. Herman a Pope 1973: 192; Woldendorp, Keman a Budge 2000: 10).

premiéra, 3) rezignace premiéra ze zdravotních důvodů⁵⁴, 4) rozkol uvnitř vládního kabinetu, 5) nedostatek parlamentní podpory (vyslovení nedůvěry či odmítnutí parlamentní většiny podpořit vládu v důležité situaci), 6) intervence hlavy státu, 7) rozšíření vládní koalice (Woldendorp, Keman a Budge 2000: 16-17)⁵⁵.

Z klasifikace kritických událostí uplatněné v této studii byl oproti předchozímu souboru odstraněn druhý důvod (dobrovolná rezignace premiéra), neboť tento důvod není příliš relevantní (za „dobrovolností“ většinou stojí jiný důvod), a sedmý důvod (rozšíření vládní koalice), neboť stranické linie sice hrají roli při vzniku a fungování vlád, ale význam stranické politiky je z logických důvodů u úřednických vlád podstatně menší⁵⁶. Oproti předchozí klasifikaci se v této upravené klasifikaci objevuje a) nová kategorie „vládní skandál“ s ohledem na to, že některé studie ukazují, že úřednické vlády přebírají otěže vlády v době skandálů vrcholných stranických politiků (srov. Fettelschoss a Nikolenyi 2009: 220; Hloušek a Kopeček 2014; McDonnell a Valbruzzi 2014: 666; Pastorella 2015: 9; Pinto a de Almeida 2009: 154-155; Wentworth 1993), a b) poslední reziduální kategorie – jiné příčiny, kam spadají všechny ostatní situace, které nelze zařadit do předchozích důvodů.

Pro účely této studie tak byly identifikovány následující kritické události:

1. Volby. Vláda podává demisi s koncem funkčního období parlamentu, jemuž je odpovědná.

⁵⁴ Autoři této klasifikace dodávají, že se „zdravotní důvody“ mohou stát zástěrkou pro jiné příčiny pádu kabinetu (Woldendorp, Keman a Budge 2000: 16).

⁵⁵ V jedné z dřívějších studií tito autoři uvádějí pouze prvních šest důvodů pro pád vlády (Woldendorp, Keman a Budge 1998: 127). Je zřejmé, že se v literatuře objevují i poněkud odlišná pravidla pro definici nové vlády (k tématu též Lijphart 1984; Müller a Strøm 2003: 12; Strøm 1984: 201; Strøm 1990a: 57). T. Bergman nepovažuje rezignaci vlády uprostřed funkčního období, včetně následného ustavení téže vlády s týmž premiérem, jako předpoklad pro vznik nové vlády. Rovněž podle ústavních pravidel v Dánsku či Švédsku parlamentní volby automaticky neznamenají demisi vlády (srov. Bergman 1993; Braun 2006: 57-58). Někteří autoři vyčleňují smrt premiéra a vyslovení nedůvěry vládě jako zvláštní kategorii (Conrad a Golder 2010: 124).

⁵⁶ V našem souboru úřednických vlád se toto týká pouze dvou případů – rumunského premiéra Vacaroiu, který byl jako úřednický premiér v letech 1992-1996, přičemž v březnu roku 1994 se do vlády dostali zástupci Strany rumunské národní jednoty (PUNR) (Kolumbus nedat.; srov. Jeffries 2002a: 301). Druhým případem je vláda C. Ciampiho v Itálii. Woldendorp, Keman a Budge uvádějí dva kabinety Ciampiho s ohledem na částečnou obměnu stran zastoupených v kabinetu (srov. Woldendorp, Keman a Budge 1998: 152).

2. Vnitrovládni problémy. Vláda končí kvůli vnitrovládním, resp. vnitrokoaličním sporům.
3. Politická skandál. Vládní strany či jejich vrcholní představitelé čelí vážnému skandálu, který vede k demisi vlády v atmosféře všeobecné nedůvěry vůči politickým stranám, jejichž reputace je vážně poškozena (např. korupčními skandály).
4. Porážka vlády parlamentní opozicí. Vláda podává demisi, protože parlament vyslovil vládě nedůvěru, zamítl její žádost o důvěru či důležitý návrh, se kterým vláda formálně či neformálně spojila své přežití.
5. Intervence prezidenta. Tato otázka je relevantní pro situace, kdy má prezident pravomoc z vlastní vůle vládu odvolat a/nebo je jeho chování hlavním důvodem, proč vláda „dobrovolně“ podává demisi.
6. Jiné příčiny

Tato klasifikace bude sloužit i pro analýzu okolností zániku úřednických kabinetů⁵⁷.

3.2 Kontextuální faktory⁵⁸

Pro kompletnější analýzu okolností vzniku úřednických vlád jsou v této studii zohledněny i některé klíčové kontextuální faktory, které byly identifikovány v nepočetných případových studiích nebo v jiných typech odborné literatury (např. přehledové studie věnující se politické historii daného státu, resp. střídání vládních kabinetů). V obecné rovině se jako živná půda pro jmenování úřednických kabinetů jeví vzrůstající složitost vládnutí a snaha o řešení dilematu „moci bez odbornosti“ (Aberbach, Putnam a Rockman 1981). V méně abstraktní rovině může být vznik úřednických vlád interpretován jako reakce na hluboké ekonomické krize a vzrůstající nedůvěru občanů vůči politickým stranám (srov. Pinto a de Almeida 2016: 3) či dokonce krize legitimacy politických stran, často

⁵⁷ Důležité je rovněž kritérium pro stanovení začátku a konce trvání vlády. Začátkem nové vlády je okamžik jejího jmenování/potvrzení do funkce. Jako konec vlády je stanoven okamžik jmenování následující vlády (srov. Woldendorp, Keman a Budge 2000: 11).

⁵⁸ Tato kapitola vychází z článku (Brunclík a Parížek 2018).

spojovaných s korupcí či jinými skandály v morální či dokonce v trestně právní rovině. V této studii je zohledněno několik konkrétních faktorů, které mohou zvyšovat pravděpodobnost vzniku úřednické vlády (Brunclík a Parížek 2018; srov. Bertsov a Pastorella 2017; Wratil a Pastorella 2017).

Prvním faktorem, který je relativně intuitivní, je hospodářská krize. V takové chvíli klesá popularita vládních stran, jež jsou potrestány ve volbách a odcházejí proto do opozice (Lewis-Beck 1988). Tento fakt ostatně potvrdily změny ve vládách většiny evropských zemí v době finanční a ekonomické krize v letech 2008-2012 (srov. Borghetto, De Giorgi a Lisi 2014). Navíc, řešení takové krize bývá bolestivé a politické strany nemusejí být ochotny do vládních funkcí vstupovat. Lze proto předpokládat, že hospodářská krize může zvýšit nejen pravděpodobnost pádu vlády, ale jmenování úřednických vlád, jež jsou často prezentovány jako vlády odborníků a kompetentních ministrů, kteří jsou schopni čelit vážným ekonomickým problémům⁵⁹. O tom ostatně svědčí některé úřednické vlády jmenované v poslední dekádě v Itálii, Řecku či Bulharsku (srov. Marangoni a Verzichelli 2015; Pastorella 2014; Pastorella 2015)⁶⁰. Tyto úřednické vlády složené z ekonomických expertů a krizových manažerů byly jmenovány s cílem odvrátit hrozící hospodářskou katastrofu či bankrot země. Hospodářská krize je operacionalizována na základě růstu HDP (srov. Brunclík a Parížek 2018).

Druhý faktor se týká postojů občanů. Lze předpokládat, že lidé s nižší důvěrou v politické instituce a v rozhodování politických stran, mohou být více nakloněni úřednickým vládám jako logické alternativě vůči stranickým vládám (srov. Ceka 2013). Není patrně náhodou, že se úřednické vlády v drtivé většině vyskytují v postkomunistických zemích, zatímco v západních demokraciích se takřka neobjevují. Výjimku tvoří Itálie a Řecko⁶¹. I skoro tři dekády po pádu komunismu se stále projevují významné rozdíly mezi západoevropskými

⁵⁹ Je třeba dodat, že slabé hospodářské výsledky či dokonce krize mohou přímo souviset s korupcí. Tyto faktory nemusí být na sobě zcela nezávislé (Rose-Ackerman 1999). Nicméně z konceptuálních a důvodů z hlediska empirické analýzy jsou tyto proměnné zkoumány nezávisle na sobě.

⁶⁰ Na okraj je možné ještě dodat, že Neto a Samuels poukázali na významnou korelaci mezi ekonomickými problémy země a podílem nestraníků ve vládních kabinetech (Neto a Samuels 2010).

⁶¹ Před rokem 1989 se vyskytlo několik úřednických vlád také ve Finsku (Kuusisto 1958; Nousiainen 2003) a Portugalsku (Pinto a de Almeida 2018).

politickými systémy a politikou v zemích střední a východní Evropy, kde je mj. stabilně vyšší hladina nedůvěry občanů v politické instituce (srov. Catterberg a Moreno 2006: 35-38). Problém důvěry občanů v politické strany se ale může týkat širšího společenského fenoménu, korupce, jež je symptomem celé řady dalších negativních jevů v politice i mimo ní (Hooghe a Quintelier 2014). Jak řada autorů ostatně ukázala, korupce podryvá důvěru v politický systém a odcizuje občany od politických stran (srov. Chang a Chu 2006; Rose-Ackerman 1999; Rothstein a Uslaner 2005; Seligson 2002). Tento předpoklad se bezprostředně projevil v Itálii (Pederzoli a Guarnieri 1997) či Česku (Hloušek a Kopeček 2014), kde byly některé úřednické vlády jmenovány v okamžiku, kdy legitimita politických stran výrazně utrpěla vlivem řady skandálů spojených s korupcí či s jinou z etického či dokonce právního hlediska pochybnou činností (srov. McDonnell a Valbruzzi 2014: 666). Tyto problémy politických stran (zejména korupce) mohou v občanech vyvolávat zklamání, které pak vytváří vhodnější podmínky pro akceptování úřednických vlád (srov. Bertson a Pastorella 2017)⁶². Lze tedy předpokládat, že pravděpodobnost jmenování úřednické vlády je nepřímo úměrná s důvěrou občanů v politické strany. Tato hypotéza je ověřována dvěma indikátory – mírou důvěry občanů v politické strany podle European Social Survey a také podle míry korupce na základě dat Světové banky (blíže Brunclík a Parížek 2018).

Za třetí, úřednické vlády mohou být vnímány jako reakce na problémy stranického systému. Tato studie se zaměřuje na dvě proměnné, které mají oporu v politologické literatuře: slabost stran a frakcionalizace stranického systému (podrobně Dalton a Weldon 2007; Herman 2016; Mainwaring a Torcal 2006; McDonnell a Valbruzzi 2014: 666; Schleiter 2013: 42; Tavits 2013). Pokud jde o první proměnnou, lze obecně předpokládat, že úřednické vlády jsou pravděpodobnější tam, kde jsou politické strany charakterizovány slabou organizační strukturou, neukotvenými programovými principy, nízkou

⁶² Roli zde mohou sehrávat i pocity nostalgie a vzpomínek na minulý komunistický režim (Ekman a Lidman 2003; Haerpher 2003). V českých zemích se tradičně tyto aspekty občanských postojů (včetně myšlenky „nepolitické politiky“) opakovaně objevují (Hanley 2018; Hloušek a Kopeček 2014; Kunštát 2013; Tucker et al. 2000).

disciplinovaností svých poslanců či závislosti na mocných nátlakových skupinách a postižené klientelismem (srov. Protsyk 2006: 224). Klíčovým faktorem je tak slabá institucionalizace stranického systému a slabé zakotvení stran v občanské společnosti, což se projevuje mimo jiné tím, že strany nemají k dispozici kvalitní kandidáty, kteří by mohli obsadit funkci premiéra. Tento problém se vyskytl zejména v tzv. nových demokraciích, resp. zemích, které se vydaly na cestu k pluralitnímu systému se svobodnou soutěží politických stran (srov. Dalton a Weldon 2007; Mainwaring a Torcal 2005). Postkomunistickým zemím navíc scházely zpočátku nové politické elity nezatížené minulostí. Různá široká politická hnutí, jež se dostala k moci po pádu komunistického režimu, v některých případech sahala i po bývalých vládních funkcionářích, kteří byli v minulosti členy komunistické strany. Řada z těchto charakteristik byla identifikována například na Ukrajině (Protsyk 2003: 1079; Wilson 1999), v Rusku (Morgan-Jones a Schleiter 2004) či v Rumunsku (Blondel a Penescu 2001: 115). Pokud jde o frakcionalizaci stranického systému, lze předpokládat, že úřednické vlády mohou být spojené s neschopností fragmentovaného stranického spektra na parlamentní půdě dosáhnout konsensu o vládním kabinetu a úřednický kabinet tak může být cestou ze zablokované parlamentní situace (srov. Pinto a de Almeida 2016: 4; Protsyk 2005: 733;). Vysoká míra fragmentace, která se negativně odráží na stabilitě vlád, resp. jejich životnosti (Grofman a Roozendaal 1997; King et al. 1990; Lijphart 1984) tak může zvýšit pravděpodobnost jmenování úřednické vlády. V rámci analýzy stranických systémů se tato studie zaměřuje na dvě proměnné: stáří stranického systému měřeného jako doba, která uplynula od tzv. zakládajících voleb⁶³, a fragmentaci stranického spektra měřenou pomocí Raeova indexu frakcionalizace (Rae 1968).

Posledním zkoumaným kontextuálním faktorem obecná postavení prezidenta, které je studováno prostřednictvím dvou proměnných. Z literatury zabývající se podílem nestraníků ve vládách vyplývá, že podíl nestraníků

⁶³ Tento pojem (*founding elections*) označuje první soutěživé a svobodné volby, které se odehrávají v souvislosti s přechodem k demokracii (blíže Bogdanor 1993; O'Donnell et al 1986: 61).

významně souvisí s prezidenty, kteří jsou vybaveni silnými pravomocemi⁶⁴, jež jim umožňují reálně se podílet na vládnutí v zemi. Týká se to zejména postkomunistických zemí (srov. Neto 2006; Neto a Samuels 2003; Neto a Strøm 2006; Schleiter a Morgan- Jones 2007; Schleiter 2013: 35). Motivací prezidentů je při formování vlády jmenovat takovou vládu, která by byla v co největší míře závislá na nich samých a v co nejmenší míře závislá na parlamentu, resp. parlamentních stranách. Prezidenti si tak proto raději vybírají nestraníky, kteří se nemusí zodpovídat stranám. U těchto ministrů je nižší pravděpodobnost, že budou podléhat vlivu parlamentních stran (srov. Dowding a Dumont 2009b: 8 a 11; Neto a Strøm 2006; Pinto a de Almeida 2016; Schleiter a Morgan-Jones 2009; Shugart 1998). Je třeba upozornit, že tato literatura se nezabývá pouze úřednickými vládami, které jsou zde definovány osobou nestranického premiéra, ale zkrátka zkoumá podíl nestraníků v úřednických i stranických vládách. Nicméně tento obecnější argument lze využít jako hypotézu i v této studii. Otázkou zůstává, jak měřit „sílu“ prezidentů. Ačkoli se v literatuře běžně používá celá řada indexů měřících formální pravomoci prezidentů (Frye 1997; Metcalf 2000; Shugart a Carey 1992), mají tyto index své slabiny (Doyle a Elgie 2016; Fortin 2013), mj. proto, že nepostihují reálnou sílu prezidenta. Za tímto účelem jsou prezidenti evropských zemí v této studii rozděleni do čtyř kvalitativně ukotvených kategorií podle své reálné síly, která může kolísat v rámci téže země, i když se formální pravomoce neliší. Tyto kategorie, volně inspirované Duvergerem (1980) odrážejí tyto situace: 1) prezident dominuje v exekutivě, 2) rovnováha mezi prezidentem a vládou v rámci exekutivy, 3) vláda dominuje v exekutivě a 4) absence prezidenta (Brunclík a Parížek 2018).

Druhou zkoumanou proměnnou je faktor přímé volby, neboť přímo volení prezidenti disponují větší legitimitou (Lijphart 1999: 141; Metcalf 2000: 2) a

⁶⁴ Například prezident může využívat pravomoc odvolat premiéra, na kterého přenesse vinu za různá selhání, těsně před prezidentskými volbami, ve kterých usiluje o znovuzvolení (Sedelius 2006: 205-206). Premiéři jsou často pouze obětním beránkem, kterého prezident používá k tomu, aby odklonil protesty namířené proti němu. Může se tak snažit vylepšit svou pověst v očích veřejnosti a neúspěchy výkonné moci přesune na bedra své vlády, protože ta slouží jako hromosvod pro nespokojenost ve společnosti.

mohou využívat tzv. legitimační výhodu⁶⁵, jež vyplývá z nesouběžných volebních cyklů prezidenta a parlamentu (Protsyk 2005: 735-7), a mají v souhrnu potenciálně větší moc v politickém systému než nepřímo volení prezidenti (Brunclík a Kubát 2017: 53-67).

⁶⁵ Prezident, jehož mandát z přímých voleb je „mladší“ než mandát parlamentu, se těší legitimační výhodě. V souladu s touto perspektivou lze očekávat, že úřednické kabinetů vzniknou pravděpodobněji nikoli hned po volbách, ale spíše v průběhu volebního období parlamentu (Schleiter a Morgan-Jones 2005: 12).

ČÁST II

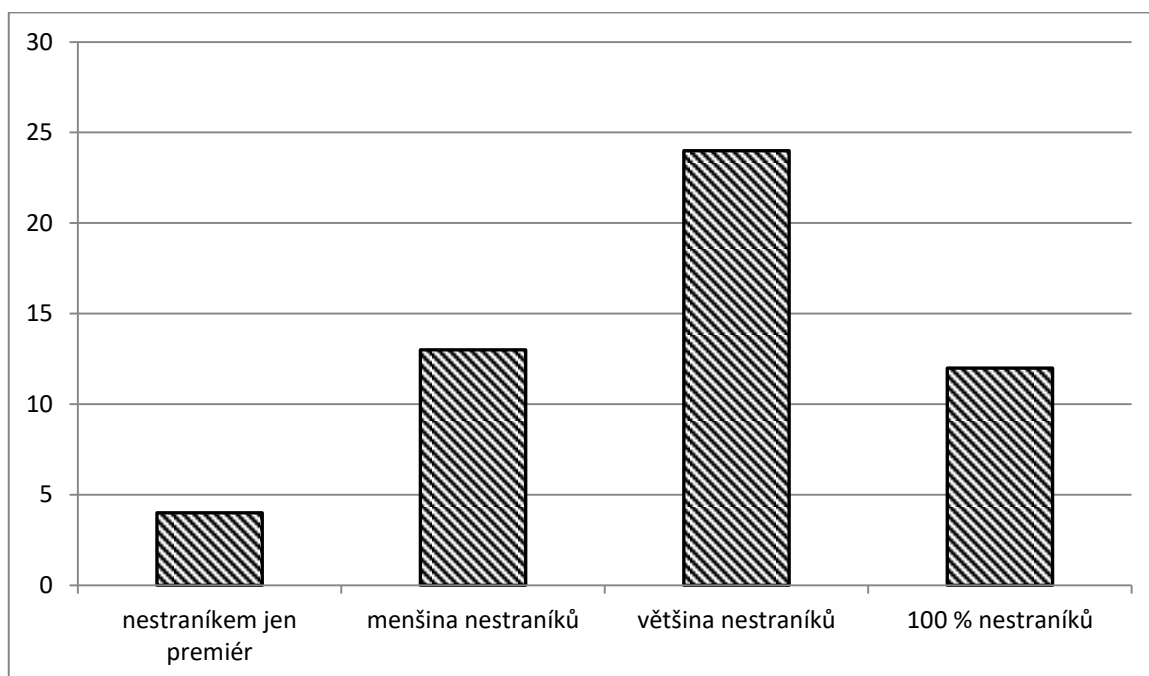
4. Empirická analýza

Tato část studie logickým protějškem její první části, která stanovila pojmosloví pro studium úřednických vlád a následně vytvořila též rámec pro empirickou analýzu evropských úřednických vlád. V této části studie, resp. v jejích jednotlivých subkapitolách, jsou představeny výsledky empirické analýzy 53 úřednických kabinetů ve srovnání s kontrolním vzorkem 106 stranických kabinetů⁶⁶ s cílem identifikovat rozdíly mezi těmito dvěma typy vládních kabinetů.

4.1 Složení úřednických vlád

Jak již bylo vyloženo v první kapitole, definičním znakem úřednických vlád je jejich složení. Následující přehled (tabulka 4.1) o složení 53 úřednických vlád potvrzuje velkou rozmanitost úřednických vlád.

Tabulka 4.1: Typy úřednických vlád podle složení



Zdroj: vlastní zpracování

⁶⁶ Ve třech úvodních subkapitolách není toto srovnání provedeno, protože není příliš relevantní: v otázce složení vládních kabinetů (subkapitola 4.1), časového omezení mandátu (subkapitola 4.2) a programového omezení mandátu (subkapitola 4.2).

Mezi úřednickými kabinetem převažují vlády s převahou nestraníků (24 kabinetů, resp. cca 45 %). Následují úřednické kabinetem s menšinou nestraníků (13 kabinetů, resp. cca 25 %), úřednické vlády složené výhradně s nestraníků (12 kabinetů, resp. cca 23 %) a ve čtyřech případech (cca 8 %) byl jediným nestraníkem kabinetem premiér.

V následujících odstavcích jsou uvedeny příklady všech čtyř logických typů úřednických vlád z hlediska složení.

Pokud jde o čtveřici kabinetů, v jejímž čele stál jediný nestraník (tj. premiér), patří sem obě vlády lotyšského premiéra Andrise Škeleho (1995-1997), rumunský kabinet Mugura Isarescu (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 Isarescu 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. Andris Škele v Lotyšsku byl vybrán jako nezávislý, nestranický kandidát v okamžiku, kdy se po parlamentních volbách v roce 1995 nemohly parlamentní strany dohodnout na povolební koalici (Holmes 2006: 58; Marangos 2004: 263-264). Také Mugur Isarescu byl premiérem, který do čela vlády přišel z mimostranického prostředí. Byl vybrán jako politickými stranami respektovaný nestranický odborník, který měl přispět k uklidnění situace, jež vznikla v důsledku ústavního sporu (blíže Jeffries 2002a: 47-48; srov. též HDN 1999). Mirko Cvetkovič působil jako renomovaný ekonom, který byl formálně nezávislý úředník, fakticky měl ale velmi blízko k volební alianci Za evropské Srbsko, kterou vedl do voleb Boris Tadič. Tato aliance se stala vítězem voleb. Cvetkovič byl vybrán jako kompromisní kandidát po sedmítýdenním vyjednávání parlamentních stran (Baramova 2008; B 92 2008).

Další typ úřednických vlád zahrnuje kabinetem s převahou členů politických stran. Jako příklad takového kabinetem lze uvést vládu Josefa

Tošovského, kde vedle několika nestraníků převažovali zástupci parlamentních politických stran, kteří tvořili 62 % členů kabinetu (blíže Hloušek a Kopeček 2012: 59-62). Jiným příkladem může být řecká vláda Lucase Papademose, v níž zasedla zhruba jen pětina nestraníků (blíže McDonnell a Valbruzzi 2014: 658; Pastorella 2013: 16-19).

Nejčastějším typem úřednických vlád jsou kabinetu s převahou úředníků. Například ve vládě Borise Berova v Bulharsku zasedlo cca 80 % úředníků. Také 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 (Žeruolis 2013: 150). Do této skupiny patří i úřednické vlády v Rusku, kde je naopak pravidlem, že i ve stranických vládách zasedá většina ministrů, kteří nejsou členy politické strany. Důvodů je celá řada: nerozvinutý stranický systém, superprezidentský režim⁶⁷, dědictví komunistického SSSR, kde cesta do ministerského křesla nevedla přes volby ale postupnou kariéru v byrokratických strukturách sovětské státní moci atd. Ostatně mezi ministry ruských vlád je jen cca jedna pětina těch, kteří měli zkušenosti s volenou funkcí (podrobně Huskey 2010).

Posledním typem úřednických vlád jsou kabinetu, v nichž nezasedl ani jeden člen politické strany. Můžeme sem zařadit vládu Maria Montiho (McDonnell a Valbruzzi 2013: 17-18) či vládu Jiřího Rusnoka⁶⁸. Patří sem i vláda Jegora Gajdara, která vznikla v červnu roku 1992. Všichni její členové byli v té době nestraníky, ačkoli v minulosti naopak většina z nich byla členy komunistické strany, která byla rozpuštěna v srpnu 1991 (Gilligan 2004: 103).

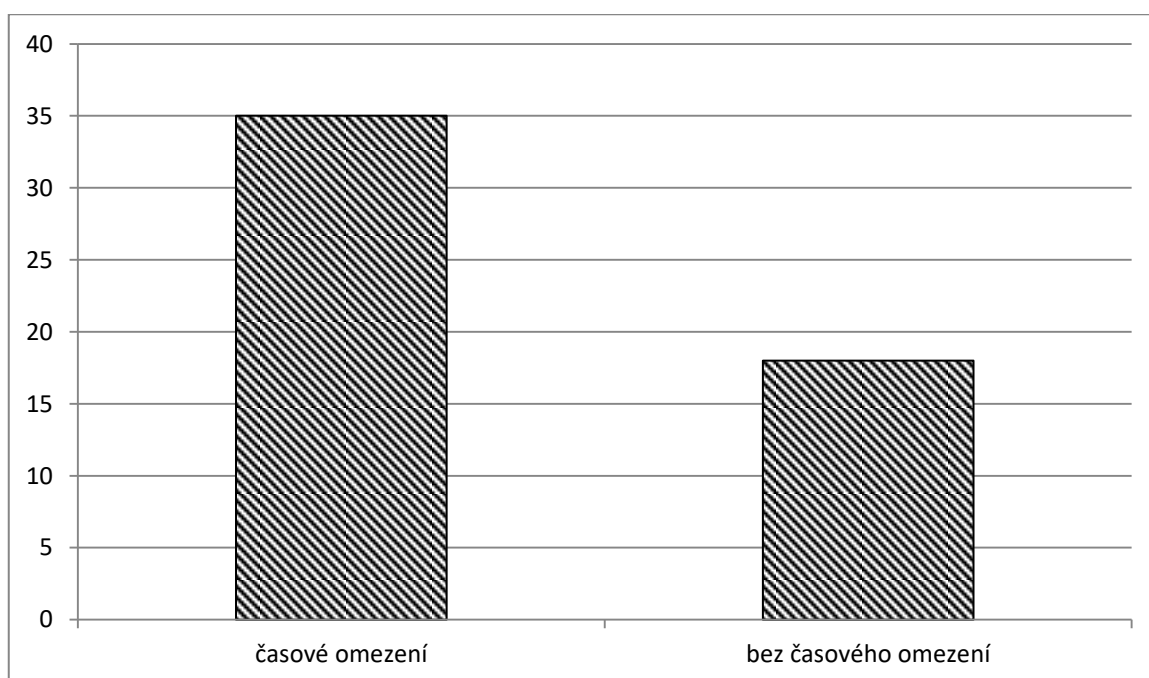
⁶⁷ Tento název se vztahuje k situacím, kde je pozice prezidenta mimořádně silná natolik, že vybočuje z modelu poloprezidentského režimu. Principy dělby moci a brzd a protivah jsou zde sice formálně zachovány, vztahy mezi vrcholnými ústavními systémy jsou nastaveny tak, že v celém systému jednoznačně dominuje prezident, který má nad ostatními institucemi navrch (Colton 1995; Holmes 1993: 123).

⁶⁸ Ministři M. Benešová, J. Kohout a H. Koníček se vstupem do této vlády pozastavili své členství v ČSSD. Fakt, že ve vládě nezasedl formálně ani jeden nestraník, ovšem neimplikoval nezávislost vlády na politických stranách. Ba naopak (blíže Hloušek a Kopeček 2012).

4.2 Časové omezení mandátu

Z 53 úřednických kabinetů mělo časově omezený mandát 35 vlád (tj. 65 %), zatímco zbylých 18 kabinetů takto omezeno nebylo (viz tabulka 4.2). 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 (Sotiropoulos a Bourikos 2003: 156). Jiným příkladem je vláda Josefa Tošovského⁶⁹. Toto časové omezení mandátu, které vyplývalo z politické dohody, jež předpokládala zkrácení funkčního období Poslanecké sněmovny a konání nových voleb již v roce 1998, bylo posléze definováno i ústavně na základě ústavního zákona o zkrácení funkčního období Poslanecké sněmovny (Ústavní zákon č. 69/1998).

Tabulka 4.2: Charakter mandátu úřednických vlád z hlediska časově omezeného mandátu



⁶⁹ Ostatně i programové prohlášení vlády J. Tošovského je v tomto ohledu jasné: „Na rozdíl od vlád předchozích není tvořena výhradně koalici několika politických stran. Této reality jsou si její členové vědomi, stejně jako si uvědomují, že mandát této vlády je omezen vůli většiny 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).

Zdroj: vlastní zpracování

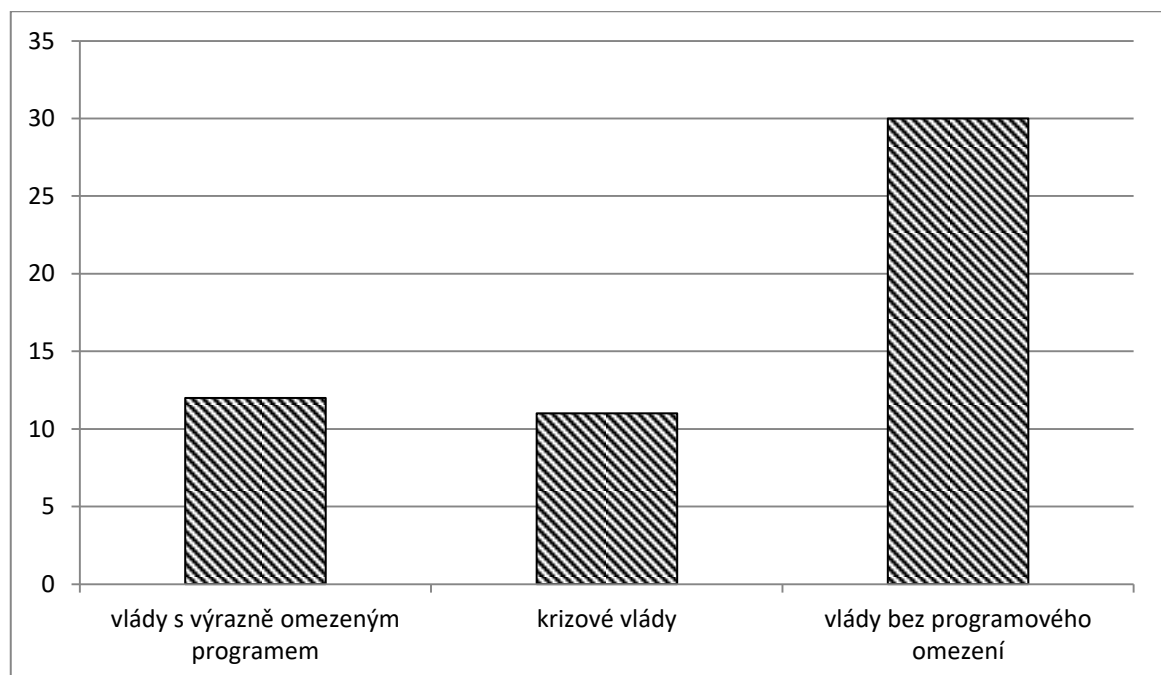
Pokud jde o příklady vlád bez časového omezení, lze zmínit srbskou vládu M. Cvetkoviče či dvě úřednické vlády v Moldavsku. První vedl po porážce předchozí vlády Dumitru Braghis (blíže Birgersson 2002: 78; srov. Sedelius 2006: 154). Do čela druhé se postavil Vasile Tarlev, jehož kabinet vznikl hned po parlamentních volbách (East a Thomas 2003: 356; Hale 2015: 378; Tomiuc 2001).

4.3 Programové omezení mandátu

Z přehledu omezení programového mandátu úřednických vlád (viz tabulku 4.3) poněkud překvapivě vyplývá, že celkem 30 z 53 kabinetů nebylo v tomto ohledu nikterak omezoováno. Například vláda Dimitra Popova v Bulharsku na počátku 90. let byla relativně nezávislá a byla schopna pustit se do rozsáhlých transformačních reforem, které byly snad nejodvážnější v celém regionu a východní Evropy (zahrnovaly například úplnou liberalizace cen, skoro úplnou liberalizaci obchodu, liberalizaci měny aj.) (Berglund, Hellén a Aarebrot 1998: 359). Jiný bulharský úřednický kabinet, kabinet Plamena Orešarského, inicioval významné změny v domácí i zahraniční politice. Šlo mj. o změny ve struktuře a pravomocí orgánů činných v trestním řízení, restart projektu bulharské jaderné elektrárny Belene v úzké spolupráci s Ruskem, který předchozí Borisovova vláda naopak zastavila, či o změnu jednacního řádu parlamentu (blíže Rashkova 2014). Dále sem patří všechny úřednické kabinety v Rusku (vyjma kabinetu S. Stěpašina). Dalším příkladem je vláda, kterou vedl Vasile Tarlev v Moldavsku. Hlavním cílem této vlády bylo dostat zemi z hluboké ekonomické krize a provést ekonomické reformy. Prezident Voronin si Tarleva vybral také proto, že chtěl přesvědčit zahraniční investory a poskytovatele půjček, že jeho komunistická vláda nesvede zemi z cesty ekonomických reforem. Tarlev si jako hlavní cíl své vlády stanovil „dát do pořádku“ moldavské hospodářství. Cílem tohoto kroku bylo zlepšit reputaci země v očích západních zemí a zejména Světové banky, Evropské banky pro rekonstrukci a rozvoj či MMF s ohledem na snahu zajistit si financování reforem. Také WTO měla v brzkou (za 8 měsíců) zvažovat žádost přijetí země do této organizace. Navíc to, že Tarlev nedisponoval žádnou mocenskou základnou a nebyl členem politické strany, z něj udělalo zajímavého

kandidáta pro prezidenta, který se nemusel obávat růstu politického rivala (East a Thomas 2003: 356; Hale 2015: 378; Tomiuc 2001). Jako poslední 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 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)⁷⁰.

Tabulka 4.3: Charakter programového mandátu úřednických vlád



Zdroj: vlastní zpracování

⁷⁰ Příkladem úřednické vlády s omezením časového i programového mandátu je kabinet Georgie Bliznaškiho, který se ujal funkce v srpnu 2014. Za hlavní cíl své vlády prohlásil zorganizování svobodných a spravedlivých voleb. Jeho mandát byl omezený časově do doby, než bude ustaven nový kabinet, jenž měl vzejít z říjnových voleb v roce 2014. Bliznaški řekl, že si uvědomuje omezení mandátu své vlády v rovině funkčního období i v rovině obsahu mandátu své vlády (Novinite 2014; Sofia Globe 2014).

Dalších 11 kabinetů je klasifikováno jako krizové kabinet, 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 kabinet” (*crisis liquidation cabinets*) (Pasquino a Valbruzzi 2012; Tebaldi 2014). Například program Ciampiho vlády zahrnoval čtyři body, ale jedním z nich byla např. zásadní otázka – změna volebního systému (Verzichelli a Cota 2012: 15). Pokud jde o úřednický kabinet L. Diniho, očekávalo se, že tato vláda prosadí program fiskálních reforem a změny volebního systému v parlamentu. Cílem bylo zreformovat penzijní systém, vyřešit hospodářskou krizi a uklidnit finanční trhy. K tomu se zavázal sám premiér Dini při svém prvním projevu.⁷¹ Třetí úřednickou vládou v Itálii byla prozatímní krizová vláda Maria Montiho, jejíž program byl velice bohatý a v některých ohledech dokonce rozsáhlejší než program předchozích vlád. Montiho vláda se neomezovala na udržovací roli, naopak se snažila prosadit důležité zákony a často se uchýlovala k hlasováním, jež byla spojena s důvěrou (podrobně Marangoni 2012). Do této kategorie patří i úřednické vlády, které vznikaly v postkomunistických zemích na počátku 90. let a kdy bylo nutné vypořádat se s důsledky transformace. Jako příklad lze uvést vládu Borise Berova v Bulharsku či rumunskou vládu, v jejímž čele stál Nicolae Vacaroiu (blíže Pastorella 2013: 14-15). Jiným příkladem je Estonsko, kde byl premiérem úřednické vlády v lednu roku 1992 jmenován Tiit Vähi. Vystřídal vládu Edgara Saavisara, který rezignoval pod tíhou neutěšené situace v hospodářství. Jeho úkolem bylo dovést zemi k volbám v září 1992. Nicméně jeho vládu nebylo možné považovat za udržovací i přes krátké období, po které měl vést vládu. Měl přiblížit zemi k západním tržním ekonomikám. Nechal zřídit zvláštní agenturu, jež byla odpovědná za privatizaci průmyslu a obchodu. V červnu roku 1992 byla

⁷¹ Nicméně jeho vláda potřebovala získat důvěru parlamentu, z něhož se ozývaly různé názory. Například Silvio Berlusconi, předchozí premiér, měl za to, že Diniho vláda bude pouze prozatímní a jejím úkolem bude vést zemi k parlamentním volbám. Berlusconi hodlal podpořit vládu pouze za předpokladu omezeného mandátu, protože reformy měla podle něj provádět příští (jeho) stranická vláda. Na druhé straně Umberto Bossi z Ligy severu byl proti předčasným volbám a požadoval, aby mandát vlády nebyl omezený. Vláda nakonec vydržela u moci více než rok a odstoupila z důvodu nedostatku parlamentní podpory (blíže Bohlen 1995; Maher 2004a: 2272).

zavedena estonská měna, čímž došlo k oslabení vazby na Rusko. V souladu s dohodou s parlamentními frakcemi ve volbách v roce 1992 již ve volbách nekandidoval (Leonard 2005: 1651). Patří sem i vláda Gordona Bajnaie v Maďarsku, který ve svém prvním projevu premiéra slíbil drastické kroky s cílem zastavit negativní trendy v národním hospodářství a odvrátit katastrofu nesplácení dluhů. Prohlásil také, že zůstane u moci jen, dokud bude mít pevnou parlamentní podporu pro svá úsporná opatření, a že ve funkci nezůstane déle než rok (Sparks 2010: 409).

Mezi úřednickými vládami nalezneme i dvanáct případů udržovacích úřednických vlád, jejichž mandát byl programově výrazně omezený. Za udržovací vládu lze považovat například kabinet Aleksandrasi Abišaly, který se vyhýbal předkládání nových iniciativ a reformních kroků. Jeho cílem bylo pouze ubránit ekonomické reformy přechodí vlády G. Vagnoriuse až do doby parlamentních voleb (Clark 1995: 71). Za udržovací vlády lze považovat i trojici úřednických vlád v Bulharsku (Indžová, Rajkov a Bliznaški). Například hlavním úkolem, který si vláda Marina Rajkova v Bulharsku jmenovaná v březnu 2013, vytyčila, bylo dovést zemi k předčasným volbám. V ostatních klíčových otázkách nehodlala dělat žádné závažné kroky, ale spíše pokračovat v politice předchozí vlády Bojko Borisova (např. v pomoci bulharským penzistům) (blíže Sofia Globe 2013b). Také mandát dvou českých úřednických vlád J. Tošovského a J. Fischera byl omezený. Premiér Tošovský před hlasování o důvěře řekl, že „mandát této vlády je omezen vůlí většiny parlamentních stran dospět k předčasným volbám v červnu tohoto roku“ (PSP ČR 1998; srov. též Hloušek a Kopeček 2012: 63)⁷². 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, byt nominovaných politickými stranami, a v čele vlády stojí zcela nepolitický premiér. Úkolem vlády není proto realizace politického programu, ale kvalitní, nestranná a

⁷² 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 vyřčeného v Poslanecké sněmovně (blíže např. Kopeček 2015: 39-40).

maximálně politický 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)⁷³.

4.4 Kdo jsou premiéři úřednických vlád?

V druhé kapitole byly vymezeny čtyři proměnné, které jsou relevantní z hlediska kompetenčního portfolia premiéra: 1) nejvyšší dosažené vzdělání, 2) oblast tohoto vzdělání, 3) povolání, které bezprostředně předcházelo jmenování do premiéřské funkce, a 4) věk, ve kterém se dané osoby ujímaly premiéřské funkce. Tato subkapitola se zabývá porovnáním premiérů úřednických vlád s premiéry stranických vlád na základě těchto proměnných.

Pokud jde o otázku nejvýše dosaženého vzdělání ministerských předsedů, velké rozdíly se zde nevyskytují. Všichni premiéři (48⁷⁴) úřednických vlád dosáhli vysokoškolského vzdělání, zatímco u kontrolního vzorku 87⁷⁵ premiérů mělo vysokoškolské vzdělání 79 premiérů (tj. 91 %) stranických vlád.

Podstatné rozdíly mezi premiéry úřednických a stranických vlád lze ale identifikovat u zaměření vystudovaných oborů, které jsou u premiérů úřednických vlád o poznání rozmanitější (viz tabulku 4.4a). Navíc, zatímco mezi premiéry úřednických vlád převažuje vzdělání v oblasti ekonomie (téměř 40 %), u premiérů stranických vlád je nejčastěji zastoupeno právníké 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

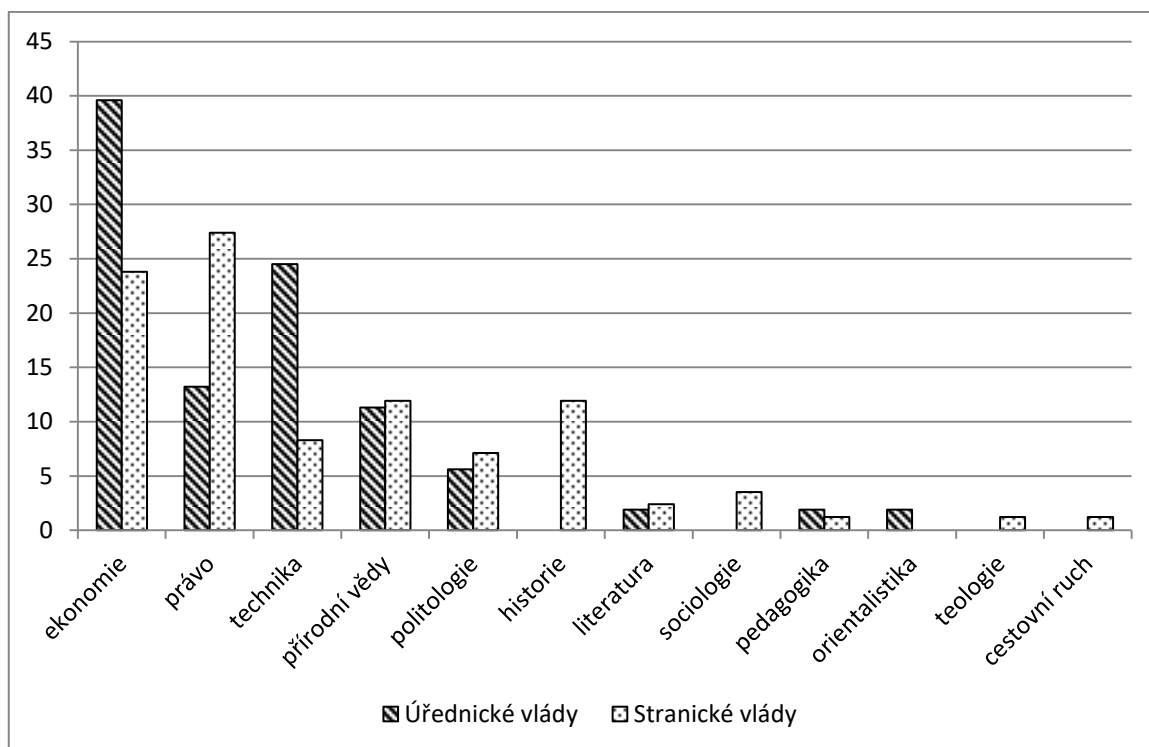
⁷³ Je ovšem třeba doplnit, že se programové omezení mandátu vlády, jež měla fungovat jen několik měsíců do voleb plánovaných na říjen, změnilo, protože Ústavní soud zrušil zákon, který zkrátil funkční období Poslanecké sněmovny. Volby se tak měly konat až v řádném termínu na přelomu jara a léta v roce 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 (blíže Hloušek a Kopeček 2012: 78-82).

⁷⁴ Protože pět premiérů stálo v čele dvou úřednických vlád, jsou počítáni v tomto přehledu pouze jednou.

⁷⁵ U 15 případů byla tatáž osoba v kontrolním vzorku předsedou dvou či dokonce tří vlád. V tomto ohledu je ale každá osoba započítána pouze jednou.

daleko častější vedle práva též zastoupení dalších společenských a humanitních věd (celkem 27 %), zatímco u úřednických vlád je to 9,4 %.

Tabulka 4.4a. Oblast vzdělání premiérů úřednických a stranických vlád



Poznámka: U čtyř premiérů úřednických vlád a u pěti premiérů stranických vlád bylo zjištěno, že mají vysokoškolské vzdělání z více než jednoho oboru. Např. Jevgenij Primakov vystudoval paralelně ekonomii a také orientalistická studia. Dále sem patří Sergej Stěpašin (právo a politologie), Lucas Papademos (ekonomie a fyzika) a Marin Rajkov (mezinárodní vztahy a ekonomie). U stranických premiérů je to József Antall (historie a pedagogika), Jan Peter Balkenende a Emil Boc (oba vystudovali právo a historii), Adrian Nastase (právo a sociologie) a Lojze Peterle (ekonomie a historie).

Zdroj: vlastní zpracování

Pokud jde o zaměstnání, resp. pozici, ze které přicházejí premiéři do úřadu, v řadě případů premiéři prošli několika povoláními (viz tabulku 4.4b). Rozhodujícím faktorem pro zařazení jednotlivých premiérů do těchto jednotlivých skupin byl okamžik, ve kterém se budoucí premiér nacházel těsně před jmenováním do premiéřské funkce⁷⁶. I zde je možné nalézt podstatné

⁷⁶ Je ovšem třeba zdůraznit, že tato poslední funkce před usednutím do premiéřského křesla nemusí být vždy tím hlavním důvodem, proč byl tento kandidát vybrán jako předseda vlády. Otázkou, proč byl tento kandidát vybrán jako budoucí premiér, se tato kniha systematicky nezabývá. U některých premiérů je tento faktor v souvislosti s jinou sledovanou proměnnou

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 %) ⁷⁷ či legislativní pozice (37 %) ⁷⁸, u premiérů úřednických vlád je tento podíl daleko 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 bezprostředně 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 ⁷⁹, představitele centrální banky ⁸⁰ či soudní moci ⁸¹). Tato skupina tvoří cca 35 % všech premiérů úřednických vlád. Nezanedbatelný není ani podíl premiérů přicházejících ze soukromého sektoru (8 % ⁸²) a akademiků (8 %), kteří se stali premiéry úřednických vlád ⁸³.

uveden, neboť je víceméně nesporný. U jiných premiérů by ovšem bylo velice těžké (a také spekulativní) tuto skutečnost zjišťovat. Ne všechna politická rozhodnutí jsou zcela transparentní a oficiální důvody mohou zakrývat skutečné důvody.

⁷⁷ Zahrnujeme sem premiéry, vicepremiéry, ministry, prezidenty (jediným příkladem byl Dmitrij Medvěděv v Rusku) a primátory (Emil Boc v Rumunsku a Pedro Miguel de Santana Lopes v Portugalsku).

⁷⁸ Spadají sem členové parlamentu. Zařazeni jsou sem i členové Evropského parlamentu. Jediným takovým případem je premiér bulharské úřednické vlády Georgij Bliznaški.

⁷⁹ Příkladem může být český premiér Jan Fischer, který přišel z pozice předsedy Českého statistického úřadu. Ve dvou případech se premiéry stali vrcholní představitelé tajných služeb – Vladimír Putin v Rusku a Jevgenij Marčuk na Ukrajině.

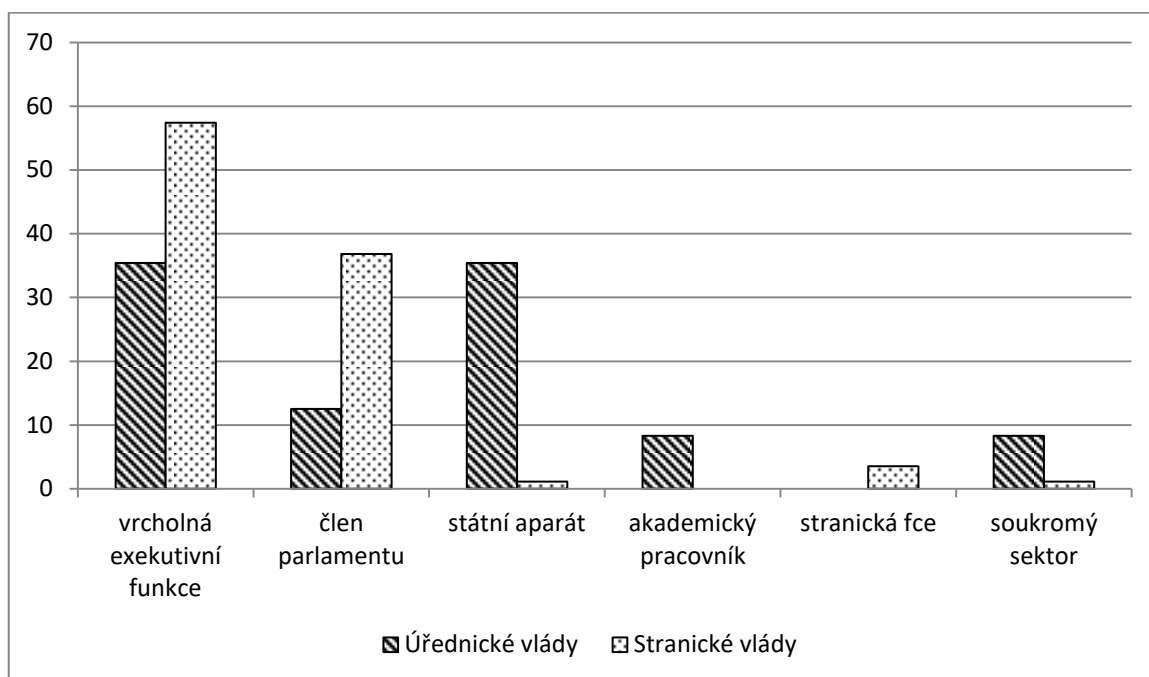
⁸⁰ Například Josef Tošovský v České Republice, Mugur Isarescu v Rumunsku či Carlo Azeglio Ciampi v Itálii.

⁸¹ Jedná se celkem o tři případy – Dimitar Popov v Buharsku, Ioannis Grivas, Panagiotis Pikrammenos a Vassiliki Thanou-Christophilouová v Řecku. V řeckém případě není rekrutace premiérů náhodná, ale explicitně ji předpokládá čl. 37 řecké ústavy.

⁸² Příkladem může být moldavský premiér Vasile Tarlev, šéf velké továrny na cukroviny Bucuria, či lotyšský podnikatel Andris Škele.

⁸³ Např. Ljuben Berov v Bulharsku či Nikola Kljusev v Makedonii. Akademickou pozici bylo možné identifikovat i u dalších premiérů úřednických vlád, čímž by podíl akademiků mohl vystoupit až na 27 %. Tyto případy byly ovšem zařazeny do kategorie vrcholné exekutivní funkce či člen parlamentu, neboť si tito lidé současně udržovali i tyto pozice. Mezi akademiky jsou zařazeni pouze ti premiéři, kteří neměli žádnou jinou významnou pozici ve vládě, parlamentu či státním aparátu.

Tabulka 4.4b: Povolání premiérů úřednických a stranických vlád



Poznámka: Do analýzy je zahrnuto 48 premiérů úřednických vlád, neboť v pěti (Škele, Kasjanov, Putin, Fradkov a Zubkov) případech bylo možné identifikovat tutéž osobu premiéra. V případě stranických vlád se jedná o 87 premiérů.

Zdroj: vlastní zpracování

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 to, že se nové politické elity v době bezprostředně po pádu komunistických režimů v převážné 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. Do této kategorie neřadíme všechny premiéry, kteří byli v minulosti členy komunistické strany (např. trojice českých premiérů či litevský premiér Lubys) (srov. Suziedelis 2011: 182). Jsou sem zařazeni jen ti, kteří krátce před tím, než se ujali premiérské funkce, působili jako vysoce postavení funkcionáři komunistické strany ve státním aparátu. S tím, jak se hroutily komunistické režimy a komunistické strany

byly dokonce v některých zemích zakázány⁸⁴ či ztratily legitimitu a moc, se řada komunistických funkcionářů doslova přes noc stala nestraníky, často v nacionalistickém hávu. Do této skupiny předsedů vlád lze zařadit celkem šest premiérů: Ylli Bufi⁸⁵ a Vilson Ahmeti v Albánii, Kazimira Prunskiene⁸⁶ v Litvě (Jensen 2008: 52), Jegor Gajdar v Rusku, Vitold Fokin, Leonid Kučma⁸⁷ a Vitalij Masol na Ukrajině⁸⁸.

V případě 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.

4.5 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 operacionalizovány jako primární příčina pádu předchozího kabinetu. V praxi je ovšem možné vysledovat souběh více příčin. Vyslovení nedůvěry může být vyvoláno nespokojeností veřejnosti atp. (srov. Dowding a Dumont 2009b: 11). Proto bude v některých ohledech okolnost vzniku úřednické vlády označena dvěma výše uvedenými faktory.

Kritické události, jež vedou ke vzniku nové vlády, jsou u úřednických vlád rozmanitější než u stranických vlád (viz tabulku 4.5). Zatímco téměř u poloviny

⁸⁴ Například na Ukrajině a v Rusku byla komunistická strana zakázána v srpnu roku 1991 (Gilligan 2004: 103; Wilson 2004: 261;)

⁸⁵ Bufi byl členem komunistické strany stejně jako většina dalších členů jeho vlády, ale po dohodě s opozicí se Bufi a ostatní členové vlády v okamžiku vstupu do kabinetu vzdali členství ve své straně (Binder 1991; New York Times 1991).

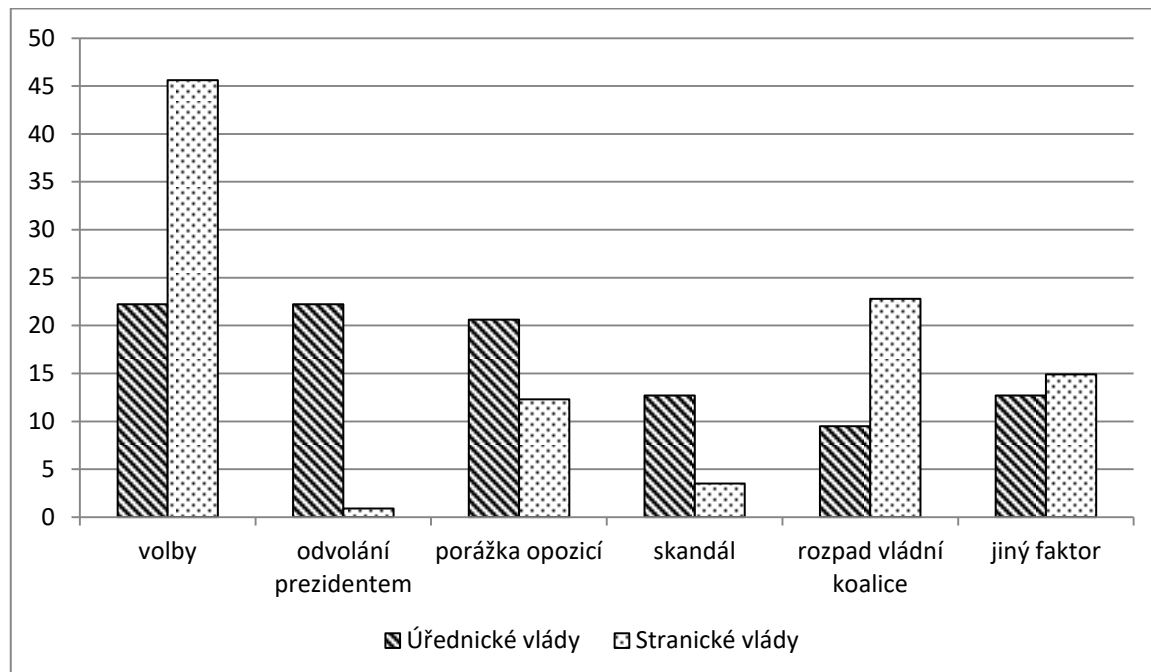
⁸⁶ První vláda nezávislé Litvy, která byla ustavena v roce 1990, byla složena z většiny členů komunistické strany. Premiérka Kazimiera Prunskiene se ovšem vzdala členství v komunistické straně a sestavila vládu „zkušenosti a kompetence“ (Clark 1995: 63).

⁸⁷ Leonid Kučma nebyl klasickým komunistickým aparátčikem, ale ředitelem největší firmy na světě na výrobu raket v Dnětropolitovsku, jež proslula výrobou raket SS-20 (Aslund 2009: 45).

⁸⁸ Vitold Fokin byl původně dlouholetým členem Komunistické strany Ukrajiny a úřadujícím šéfem vlády v době přechodu Ukrajiny k nezávislosti a předtím byl šéf ukrajinské plánovací komise (Aslund 2009: 21). S nástupem do funkce premiéra dne 14. listopadu 1990 se ovšem členství v komunistické straně vzdal. Jeho nástupce Leonid Kučma byl také do roku 1991 členem komunistické strany. Rovněž Vitalij Masol (premiér 1994-1995) byl původně předsedou rady ministrů Ukrajinské SSR (1987-1990) (Aslund 2009: 280; srov. New York Times 1994). Je paradoxem, že V. Masol již ve funkci premiéra v minulosti působil, a to jako premiér ukrajinské SSR. V roce 1990 byl ale pod tlakem demonstrací a hladovky studentů donucen k rezignaci (Brumlev 1990).

(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.

Tabulka 4.5: Kritická událost: okolnosti vzniku úřednických a stranických vlád



Pozn. V deseti případech úřednických vlád (Berov, Tošovský, Rusnok, Zolotas, Ciampi, Dini, Ciolos, Fradkov I, Gajdar a Kučma) a v osmi případech stranických vlád (Kostov, Papandereu, Godmanis II, Ciubus I, Mazowiecki, Olszewski, Tusk II a Pustovojtenko I) šlo o souběh dvou hlavních okolností.

Zdroj: vlastní zpracování

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 vnímán 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). Jiným příkladem je vláda, kterou vedl Nicolae

Vacarioiu v Rumunsku. Po parlamentních volbách v roce 1992 se prezident Iliescu pokoušel sestavit vládu národní jednoty. Do ní ale odmítli vstoupit představitelé Rumunské demokratické konvence a doufali, že vláda Demokratické národní fronty spásy nepřezijí zimu na přelomu let 1992 a 1993. Prezident Iliescu zvažoval i další alternativy, včetně jmenování vlády pod vedením bývalého čelného disidenta Mihaie Boteze, ale nakonec jmenoval vládu složenou z části z představitelů Demokratické národní fronty spásy a úředníků. Do jejího čela se postavil nestraník Nicolae Vacarioiu (Weiner 1994: 127-128). Prvním nekomunistickým makedonským premiérem se stal Nikola Kljusev po volbách v Makedonii v roce 1991, kdy neměla největší strana (Vnitřní makedonská revoluční organizace - Demokratická strana makedonské národní jednoty, VMRO-DPMNE) dostatek kompetentních lidí, aby obsadila ministerské posty. Byl proto ustaven úřednický kabinet N. Kljuseva s podporou širšího spektra politických stran (Bideleux a Jeffries 2007: 411)⁸⁹. 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 auditorů. 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, pětadesátiletého ekonoma 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

⁸⁹ Tato vláda ovšem padla v červenci 1992, když byla vládě vyslovena nedůvěra zejména proto, že VMRO-DPMNE si přála vlastní kabinet (Bideleux a Jeffries 2007: 414).

úkolem této vlády bylo dovést zemi k předčasným volbám (blíže Pastorella 2013: 16-19).

Společně s volbami tvoří nejpočetnější skupinu případů kritických událostí, které předcházely 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. Současná ruská ústava vyžaduje, aby byl premiér schválen parlamentní většinou a ministři byli jmenováni do svých funkcí až po tomto hlasování. Avšak pokud je kandidát na premiéra třikrát odmítnut, prezident může jmenovat svého premiéra, rozpustit parlament a vypsat nové volby (čl. 111 a 112). Silná pozice prezidentovi umožňovala, aby složení vládního kabinetu odpovídalo zcela jeho představám. Taková praxe byla běžná zejména v době prezidentství Borise Jelcina, který se nicméně dostával s parlamentem do těžkých konfliktů (blíže Clark 1998; Holzer a Kuchyňková 2005; Morgan-Jones a Schleiter 2004; Příhoda 2009⁹⁰). Silná pozice prezidenta v Rusku dnes ovšem pramení i z toho, že se může opřít o disciplinovanou parlamentní většinu. Tak tomu ale nebylo vždy. Některé z kabinetů v Rusku byly fakticky kabinety menšinovými (Gajdar, Kirijenko, Stěpašin, Putin) (Sedelius 2006: 130).

Za pádem vlády může stát i relativně slabý prezident. V roce 1992 bulharský prezident Želev 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 Želev 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.

⁹⁰ Například v roce 1998 byl premiérem jmenován takřka anonymní technokrat Sergej Kirijenko. Duma jej dvakrát odmítla schválit premiérem, ale nakonec se podvolila, patrně z obavy, že by prezident mohl využít své pravomoci a parlament rozpustit (Sedelius 2006: 160).

Tomuto klíčovému hlasování předcházela intenzivní jednání prezidenta Želeva 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). Želev prezentoval Berovovu vládu jako vládu „expertů,“ kteří budou stát nad půtkami politických stran (Ganev 2004: 133). V Rumunsku byl premiérem jmenován Mugur Isarescu jako kompromisní kandidát s cílem odblokovat ústavní krizi. Předchozím premiérem byl Radu Vasile, jehož odvolal z funkce prezident Emil Constantinescu. Opozice a řada ústavních právníků nicméně tvrdila, že tento krok nebyl v kompetenci prezidenta. Vasile nakonec odstoupil, aby umožnil řešení ústavního konfliktu a otevřel tak cestu k nominaci Mugura Isarescuho, který do té doby působil jako guvernér Národní banky (blíže Jeffries 2002a: 47-48; srov. též HDN 1999).

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 ušetří 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). Moldavský premiér Ion Sturza hrozil rezignací, pokud parlament neschválí vládní návrh na privatizaci tabákového a vinařského průmyslu. Parlament se rozhodl demisi přijmout a přijal usnesení o rezignaci premiéra Iona Sturzy. V této situaci se úřednickým premiérem stal Dumitru Braghis (blíže Birgersson 2002: 78; Crowther a Josanu 2004: 566–567; srov. Sedelius 2006: 154).

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. Legitimační krize ovlivnila např. vznik vlády, kterou vedl Ylli

Bufi v Albánii. Jeho předchůdce, Fatos Nano, rezignoval v době masových protestů a stávek kvůli katastrofální hospodářské situaci a kvůli podezřením, že v řadě okrsků ve venkovských oblastech byly volební výsledky březnových parlamentních voleb zfalšovány vládnoucí komunistickou stranou (Bideleux a Jeffires 2002: 41). Albánské politické strany proto uzavřely v červnu 1991 dohodu o vytvoření prozatímní úřednické vlády, jež měla zemi přivést k volbám naplánovaným na březen 1992. Dohoda vedla k odvolání stávky, snížení politického napětí a ke zvýšení šancí na mezinárodní pomoc pro Albánii. Dohoda předpokládala, že se členové vlády vzdají členství ve svých stranách a nebudou v příštích volbách kandidovat. Doposud vládnoucí komunisté vybrali relativně neznámého Ylliho Bufoho, který byl ministrem již od roku 1988. Ylli Bufo sestavil „vládu expertů“, ve které převažovali nekomunisté (blíže Biberaj 1999: 114).

Další 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; I dnes 2013). I první dvě italské úřednické vlády byly reakcí na rozvrat stranické politiky v Itálii, rozsáhlý korupční skandál a podrytí legitimacy celého stranicko-politického systému. Krize politických stran byla doprovázena i hlubokými hospodářskými problémy (měnová krize, rozpočtový deficit, státní zadlužení atp.), které nakonec vedly k upřednostnění kritéria funkčnosti a odbornosti při výběru vlády (srov. Pastorella 2013: 20). Carlo Azeglio Ciampi se stal prvním nestranickým premiérem za dobu sta let (Wentworth 1993)⁹¹. Berlusconiho kabinet z let 1994-1995 byl pokusem znovu etablovat stranický princip při výběru vlády a obnovit tradici plně stranických vlád, tato vláda však neměla dlouhého trvání. Tu vystřídala úřednická vláda Lamberta Diniho složená z úředníků (Cotta a Verzichelli 2003: 134-135)⁹².

⁹¹ Částečně se úřednický prvek projevil již ve vládě G. Amata v roce 1992 (Cotta a Verzichelli 2003: 134-135).

⁹² Tato novinka – fenomén úřednických vlád – představuje zřetelný zlom v tradici italských vlád charakterizovaných tzv. partitokracií (1946-1992). Lze ji vnímat jako součást širšího evropského trendu charakterizovaného obecným růstem počtu a významu odborně specializovaných ministrů (Blondel 2001; srov. Šušlíková 2006). V Itálii byl tento trend posílen i dalšími faktory – zejména

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. Ve funkci ho nahradil úřednický premiér Abišala (Clark 1995: 66; Frucht 2005: 180-181; Urbanavicius 2004: 153; Vance a Paik 2006: 131). Do této kategorie spadá i ustavení vlády Lamberta Diniho. Jeho kabinet byl ustaven poté, co v lednu 1995 podala demisi vláda Silvia Berlusconiho z důvodu vnitrokoaličního pnutí, jež bylo vyvoláno střetem zájmů S. Berlusconiho (podnikatel a politik) a také konflikt vlády se soudní mocí (blíže Bohlen 1995; Maher 2004: 2272).

Zbýlý podíl kritických událostí (cca 13 % u úřednických vlád a cca 15 % u stranických vlád) nelze zařadit do žádné z předchozích skupin. V Makedonii se v roce 2004 stal premiérem Hari Kostov poté, co byl jeho předchůdce Branko Crvenkovski zvolen prezidentem. Obdobně se do úřadu premiéra v Rusku dostal Jegor Gajdar, když z této funkce odstoupil Boris Jelcin, který do této doby zastával funkci prezidenta i premiéra. Premiérka Kazimira Prunskiene v Litvě, bulharský premiér Dimitar Popov a premiér Nikola Kljusev v Makedonii se shodou okolností stali prvními demokratickými předsedy ve svých zemích v důsledku demokratické tranzice. 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

krizí vnitřní organizace stran (a v některých případech i kolapsem) a také vznikem nových „klíčových“ ministerských postů, jejichž agenda v daleko větší míře vyžadovala čistě technokratickou odbornost a expertízu či alespoň kombinaci odbornosti a politických předpokladů. Tento vývoj patrně podporovali i premiéři s cílem získat větší kontrolu nad chodem jednotlivých ministerstev. Nejlepším příkladem je post ministerstva financí (Cotta a Verzichelli 2003: 134-135).

své funkce, nebylo příliš důležité. 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).

4.6 Okolnosti vzniku úřednických vlád: kontextuální faktory

Vliv kontextuální faktorů na vznik úřednických vlád analyzovaly dvě kvantitativně koncipované studie (Brunclík a Parížek 2018; Wratil a Pastorella 2017)⁹³. 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 2018)⁹⁴. 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; Katsios 2006). 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; Sotiropoulos 2004).

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. Wratil a G. Pastorella identifikovali dvě proměnné, které významně zvyšují

⁹³ Obě studie zohledňovaly i některé kritické události.

⁹⁴ Další sledované proměnné se již ovšem neukázaly být jako statisticky relevantní.

pravděpodobnost vzniku úřednické vlády: politický skandál a ekonomická recese (podrobně Wratil a Pastorella 2017).

Klasickým případem úřednické vlády, která vznikla v době ekonomické krize, je vláda Maria Montiho jmenována v Itálii v roce 2011. Tehdy se země podle řady ekonomických ukazatelů ocitla v hluboké finanční krizi. Projevila se současně slabost politických stran, které nechtěly přijmout vládní odpovědnost, neboť bylo zřejmé, že vláda bude muset činit velmi nepopulární a bolestivá opatření ke stabilizaci italské ekonomiky a veřejných rozpočtů. V takové chvíli mohou být politické strany ochotny přepustit otěže vlády úřednické vládě, na jejíž složení měly jen minimální vliv (srov. též Grimaldi 2011: 111). Jedním z důvodů ustavení úřednické vlády, jež nezahrnovala žádné členy politických stran, byla snaha obnovit důvěru země na mezinárodních finančních trzích (BBC 2011). Takřka ve stejnou dobu byl ustaven i úřednický kabinet v Řecku. Do jeho čela se postavil Lucas Papademos, jenž byl jmenován premiérem zejména kvůli své odbornosti ve vztahu k EU a k ekonomice. Papademos se navíc účastnil jednání Atén s představiteli MMF, EK a ECB. Byl proto vnímán jako ideální kandidát na premiéra, od něhož se očekávalo další vyjednávání se zástupci „Trojky“ a prosazení záchranných balíčků ve výši 130 miliard EUR, jež byly schváleny na summitu EU v předchozí době (Pastorella 2014b: 10). Další příklad lze nalézt v Bulharsku. Když v únoru 2013 rezignovala vláda Bojko Borisova pod tlakem demonstrací kvůli vysokým cenám elektřiny, nízké životní úrovni a také korupci (blíže BBC 2013), nabídl nejdříve prezident podle ústavy sestavení vlády parlamentním stranám. Trojice nejsilnějších stran však postupně nabídku odmítla, a proto prezident Rosen Plevnelijev mohl jmenovat úřednickou vládu Marina Rajkova (SeeNews 2013). Posledním zde uvedeným příkladem je úřednická vláda Theodora Stolojana v Rumunsku, která byla jmenována v roce 1991. V září 1991 již potřetí od února roku 1990 vtrhli horníci z údolí řeky Jiu do ulic. Rozzuřený dav se dokonce neúspěšně pokusil dobýt prezidentský palác. Hlavní obětí těchto nepokojů a obecně neuspokojivé politické a ekonomické situace byl premiér Petre Roman, který se již předtím dostal do ostrého sporu s prezidentem Ionem Iliescem ohledně ekonomických reforem (Verheijen 2004:

204) ⁹⁵ . Prezident Iliescu premiéra Romana odvolal s odkazem na nekompetentnost vlády a korupci a na jeho místo vybral Theodora Stolojana. Petre Roman sice proti tomuto kroku protestoval s tím, že on sám demisi nepodal. Nicméně prezident Iliescu trval na svém. Parlament nepodnikl žádnou protiakci a tomuto jednání prezidenta, který si tak uzurpoval moc parlamentu nad vládou, nijak nebránil (Carey 2004: 163; Gherghina 2013: 258). Stolojan měl vést vládu až do voleb v roce 1992. Jedním z důvodů, proč Iliescu zvolil Stolojana, byla Stolojanova prestiž odborníka. Iliescu se pokoušel zajistit důvěru západních investorů s cílem získat úvěry ze zahraničních zdrojů. Chtěl také ujistit Západ, že Rumunsko bude pokračovat v reformním úsilí. Pokoušel se také zlepšit násilím poškozenou reputaci země v očích mezinárodní komunity (Cook 2001: 1192-1193; srov. Jeffries 2002a: 41).

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 mají naopak silnější preference pro 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

⁹⁵ Ostatně některé frakce uvnitř Národní fronty spásy (NSF), včetně prezidenta Iliesca, vyzvaly horníky, aby přišli protestovat do Bukurešti a sesadili premiéra P. Romana (srov. Gherghina 2013: 265; Verheijen 2004: 204, pozn. č. 14).

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 experti, kteří mnohdy činí zásadní rozhodnutí bez velké debaty a účasti občanů, mohou svým stylem připomínat autoritářské vládnutí doby komunismu (blíže Ekman a Linde 2005; srov. též subkapitolu 4.4).

4.7 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.

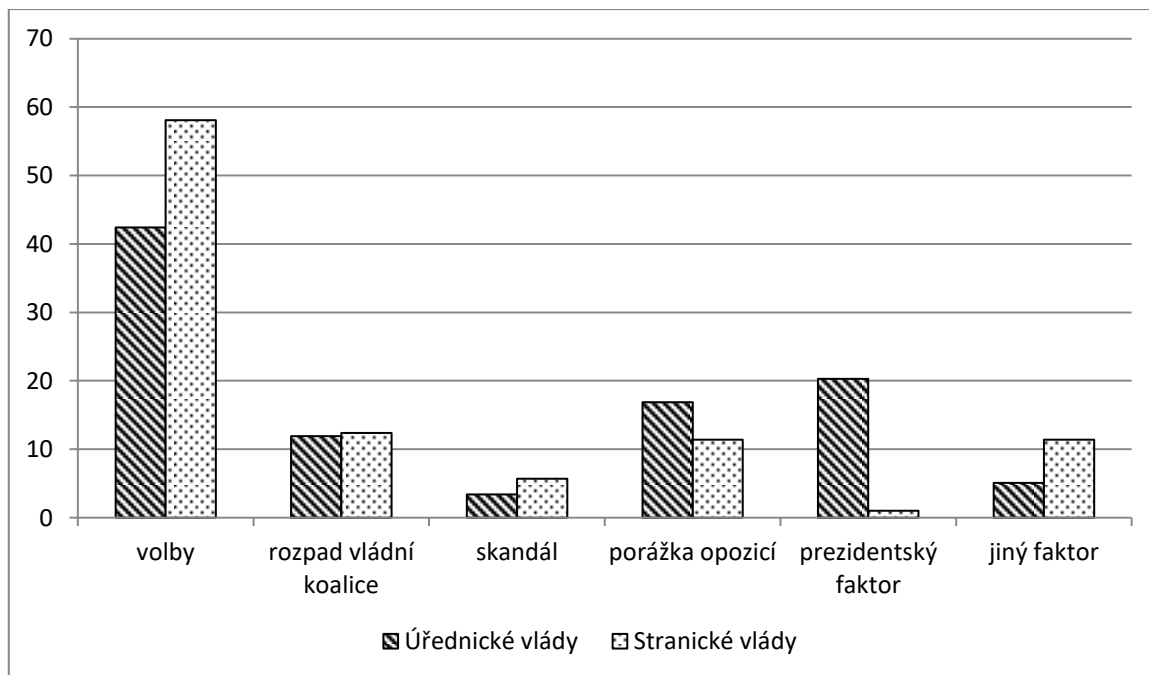
Pokud jde o příčiny rezignace vlád (viz tabulka 4.7), lze nalézt spíše podobnosti než značné rozdíly mezi úřednickými a stranickými vládami. Jako nejdůležitější se ukázaly dvě odlišnosti. Za prvé, úřednické vlády končí překvapivě méně často než stranické vlády s volbami, byť u obou typů vlád platí, že 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. Praxe úřednických vlád v Evropě je tedy daleko pestřejší a ukazuje, že ani úřednické vlády nejsou ušetřeny ataků opozice a některé z nich dokonce padly kvůli skandálům (viz dále).

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).

Tabulka 4.7: Příčiny rezignace úřednických a stranických vlád



Poznámka: V případě 53 úřednických vlád platí, že u šesti kabinetů (Y. Bufi, L. Berov, P. Orešarski, A. Škele, N. Kljusev a V. Fokin) byly identifikovány dvě příčiny pádu úřednické vlády. U stranických vlád se dvojice faktorů objevila pouze jednou (A. Jaceňuk).

Zdroj: vlastní zpracování.

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. 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, jehož funkce se stala nejmocnější a nejprestižnější pozicí v rámci ústavního systému (srov. Protsyk 2006)⁹⁶. V Rusku tento způsob výměny (nejen) úřednických vlád převažuje. Prezidenti odvolávají premiéra často v reakci na kritiku výkonné moci. Jedná se o způsob, jak alespoň částečně ukonejšit nespokojenost veřejnosti s vládní politikou (srov. Jeffries 2002b: 558-559). Silnou pozici prezidenta v Rusku vydobyl pro sebe a pro své nástupce Boris Jelcin, který v bitvách s parlamentem nakonec zvítězil (podrobně Sedelius 2006: 105). I později, kdy již byl superprezidentský režim etablován, nebyl Boris Jelcin připraven na to, aby toleroval vzestup osobnosti, která by se mohla stát jeho vyzyvatelem či dokonce nástupcem. Takové osobnosti se rekrutovali primárně z řad předsedů vlád a Boris Jelcin na ně pravidelně přesouval odpovědnost za problémy či omyly výkonné moci. „Premiéři se (...) stali užitečnými obětními beránky pro selhání prezidentských politik“ (Danks 2014: 131). První obětí byl Jegor Gajdar, kterému byla přičítána odpovědnost za negativní dopady tržních reforem (srov. Jeffries 2002b: 558-559). Podobný osud potkal i Viktora Černomyrdina, ačkoli ten byl Jelcinovi maximálně loajální. V březnu 1998 ho Jelcin přesto odvolal. Tento krok odůvodnil tím, že vláda postrádá dynamismus a potřebuje nové ideje a přístupy. Další premiér, Sergej Kirijenko, byl v očích oligarchů (i ze strany levicových kritiků) nenáviděným

⁹⁶ Do této kategorie jsou zařazeny i situace, kdy premiér rezignoval s prezidentskými volbami jako výraz respektu k dominanci prezidenta v rámci výkonné moci. To je případ litevského premiéra B. Lubyse, který rezignoval po první přímé volbě prezidenta kvůli tomu, že chtěl dát prezidentovi možnost sestavit nový kabinet, ve kterém navíc odmítl participovat (Clark 1995: 66; Krupavičius 2013: 212; Žeruolis 2013: 150).

premiérem, jednak kvůli svému ekonomickému liberalismu, jednak kvůli své snaze zpřísnit výběr daní. Jemu byla připsána vina za ekonomickou krizi v roce 1998 a byl odvolán v srpnu 1998 (Beissinger a Young 2002: 272). Prezident Jelcin na post premiéra znovu nominoval Viktora Černomyrdina tentokrát s cílem zajistit kontinuitu a stabilitu. Tohoto kandidáta ovšem Duma odmítla, a proto Jelcin nakonec jmenoval Jevgenije Primakova (Sedelius 2006: 160). V květnu 1999 se ovšem prezident Jelcin Primakova zbavil, mimo jiné z obavy z růstu úspěšné a u veřejnosti oblíbené politické osobnosti, o které se spekulovalo jako o přirozeném nástupci Jelcina pro prezidentské volby v roce 2000. Primakov se totiž chystal na vytvoření vlastní mocenské základny a příležitostně také zasahoval do oblasti zahraničních věcí a vnitra, což Jelcin vnímal jako své ohrožení (srov. LaFraniere 1999; Sedelius 2006: 205). Primakov rovněž odmítl propustit z vlády komunistické ministry v okamžiku, kdy se komunistická strana pokoušela prezidenta odvolat z funkce (srov. BBC 1999⁹⁷). Jevgenije Primakova nahradil k Borisu Jelcinovi velmi loajální Sergej Stěpašin. Při jeho jmenování prezident Jelcin otevřeně řekl, že je jeho pozice pouze dočasná a již v srpnu 1999 jmenoval premiérem Vladimíra Putina (Bell 2002: 297).

Také ukrajinští premiéři končili ve funkci zpravidla z rozhodnutí prezidenta (Wilson 2004: 271). Premiér Jevgenij Marčuk, který byl původně blízký spolupracovník prezidenta Leonida Kučmy, se postupně dostal s prezidentem do ostrého sporu. Premiér Marčuk byl rovněž vnímán jako potenciální vyzývatel prezidenta Leonida Kučmy. Ten ho odvolal v roce 1996 v souvislosti s hospodářskými problémy země (Lansford 2013: 1498; Protsyk 2003: 1082; Protsyk 2006: 228). Rovněž premiér Vitalij Masol, jenž byl krajně neoblíbený a navíc si nesl pověst bývalého vrcholného komunistického funkcionáře, byl nakonec obětován. Kučma jej ale nejdříve nechal poměrně dlouho u moci a využíval jej jako toho, na koho je směřována největší část kritiky (Wilson 1999: 265).

V dalších deseti případech úřednická vláda padla kvůli nesouhlasu parlamentu (např. zamítnutí rozpočtu, vyslovení nedůvěry a/nebo kvůli

⁹⁷ Komunistická strana mimo jiné prezidenta obviňovala z vedení ilegální války v Čečensku a genocidě proti vlastním občanům (CNN 1999).

nedostatku podpory pro vládní návrhy). Nedůvěra byla vyslovena například vládě Nikoly Kljuseva v Makedonii v červenci 1992 (Bideleux a Jeffries 2007: 414) či vládě Viktora Juščenka na Ukrajině v roce 2001 (blíže Europa Publications 2001: 257; srov. Protsyk 2003: 1080). Dalším 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. Opozice se pokoušela Berovovy vlády zbavit. Berovova vláda ustála šest hlasování o nedůvěře vyvolané Uníí demokratických sil (UDF), která vládu obviňovala, že sleduje „plíživou re-komunizaci“ země, a odolávala také řadě parlamentních obstrukcí. V březnu 1994 navíc premiér prodělal srdeční infarkt a podstoupil operaci. Za vládu se ale postavil prezident Željko Žele, který ovšem v důsledku měnové krize a také vážné nemoci premiéra nakonec svou podporu vládě stáhl v dubnu roku 1994, když označil vládu za „škodlivou pro Bulharsko“ (Ganev 2004: 132). V květnu 1994 Berov požádal parlament o vyslovení důvěry s tím, že do tří měsíců podá demisi, což také učinil v září 1994 a prezident vypsal nové volby (Detrez 2006: 71-72; Encyclopedia of the Nations 2001; Ganev 2004: 132; IPU 1994). Jmenována byla proto v říjnu roku 1994 nová úřednická vláda, kterou vedla Reneta Indžová (Conrad a Golder 2010: 124; Perlez 1994).

V sedmi případech úřednická vláda padla v důsledku rozpadu parlamentní koalice, která zpočátku vládu podporovala. Příkladem může být albánská vláda Ylliho Bufiho, která vznikla jako „vláda národní stability“ v červnu 1991. Původně se těšila podpoře parlamentní většiny: Strany práce Albánie (původní Socialistické strany Albánie) a Demokratické strany Albánie. Nicméně v srpnu 1991 v důsledku nepokojů a masových demonstrací proti prezidentovi a vládě ztratila podporu Demokratické strany Albánie, jež vládu obviňovala z brždění ekonomických reforem, a premiér Ylli Bui rezignoval (Gönenc 2002: 152; New York Times 1991). U moci jej vystřídala vláda Vilsona Ahmetiho, jež měla dovést zemi k brzkým volbám (IPU 1992).

Ve dvou případech za pádem úřednické vlády stál politický skandál. Prvním případem je vláda, 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 Vasilijse 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 (Holmes 2006: 58; Marangos 2004: 263-264). V tomto případě odpor vůči vládě vyvstal nejen ze strany opozičních, ale i vládních stran.

Druhým případem je bulharská vláda Plamena Orešarského v Bulharsku. Orešarski byl oficiálně nezávislý kandidát, ale byl blízkým přítelem šéfa Bulharské socialistické strany (BSP) Sergeje Staniševa. Tato strana jej rovněž nominovala na post premiéra poté, co po volbách v roce 2013 nebyly parlamentní strany schopny sestavit stranickou vládu (Novinite 2013). Orešarského vláda vydržela ve funkci jen krátce a pod tlakem opozice, jež vyvolala celkem pět hlasování o nedůvěře, a zejména pod tlakem koaličních partnerů z Hnutí za práva a svobody i některých poslanců BSP vláda nakonec podala demisi. Pád vlády je třeba vnímat v kontextu více jak jednoho roku trvajících masových protestů proti korupci, volebním podvodům, nekompetentnosti vlády v personální politice a řadě dalších problémů (podrobně Ganev 2014; srov. též Salzman 2014; Stoychev 2015).

ČÁST III

5. Úřednické vlády a demokracie

Tato kapitola je pojata v poněkud obecnější a abstraktnější rovině než předchozí kapitoly. Jejím jádrem je převážně normativně orientovaná diskuse odpůrců a zastánců úřednických vlád⁹⁸. V některých zemích se vyskytují relativně často, jinde výjimečně a v některých zemích vůbec. Je tedy zřejmé, že úřednické vlády nejsou všeobecně přijímaným typem vládního kabinetu. Je proto vhodné rozebrat klíčové výtky vůči úřednickým vládám a také reakci na tuto kritiku.

V odborné literatuře či v mediálních komentářích se často objevuje názor, že úřednické vlády podryvají demokracii (srov. Centeno 1998; Fischer 1990; Hopkin 2012; Mair 2008; March a Olsen 1995; Shapiro 2004; Schmidt 2011; Turner 2003; Williams 2006)⁹⁹ a potažmo i klíčové atributy reprezentativní demokracie – legitimitu vládnutí, ústavnost, řetězec delegování moci a deliberaci. Jsou dále kritizovány za vyvolávání mýtu o neutralitě, nestrannosti a rozhodování ve všeobecném zájmu¹⁰⁰. Tato kapitola je strukturována podle výše uvedených témat. Nejedná se ovšem jen o pouhé srovnávání teoretické či normativní argumentace, neboť ta je podpořena v některých momentech konkrétními případy úřednických vlád zkoumaných v této knize. Nicméně s ohledem na absenci informací a dat o tom, jak se jednotlivé úřednické vlády vypořádaly s výše uvedenými atributy, nebylo možné úřednické vlády v těchto ohledech systematicky srovnávat a hodnotit.

Jak již bylo uvedeno výše, politologický výzkum se začal úřednickým kabinetům více věnovat až v souvislosti se vznikem několika úřednických vlád v Evropě, které byly jmenovány v časech finanční krize po roce 2009. Nástup

⁹⁸ Tato diskuse ovšem dalece přesahuje úřednické vlády, neboť se týká obecnějšího a zároveň i abstraktnějšího konceptu „technokracie“. Úřednické vlády jsou tak jen specifickým projevem technokracie (srov. Bertson a Pastorella 2017: 437). Diskuse o vztahu demokracie a technokracie, jež má dlouhou tradici (srov. Dewey 1927; Lippmann 1922; Schudson 2006; Turner 2003), se tak stala zdrojem argumentů v debatě představené v této kapitole.

⁹⁹ Mark Williams na druhé straně uvádí, že technokracie je sice spojována s riziky pro demokracii, na druhé straně ale současně vytváří „demokratizační externality“, čímž může paradoxně demokracii posílit (podrobně Williams 2006).

¹⁰⁰ Tyto aspekty uvádí též G. Pastorella (2015), jejímž přístupem je tato kapitola inspirována.

technokratů do vlád evropských zemí či dokonce vznik úřednických vlád v zemích jižní Evropy či jinde v souvislosti s finanční krizí v první dekádě nového milénia byl vnímán jako signál velkých problémů demokratických systémů. Volení zástupci politických stran byli ve vládách hojně nahrazováni nevolenými úředníky. Tehdy se zdálo, že přichází vlna úřednických vlád v Evropě. Tato obava se však nenaplnila. Podíl úřednických vlád zůstává nadále velice nízký. Po roce 1989 je možné identifikovat v evropských zemích 53 úřednických vlád, což činí zhruba 10 % všech vládních kabinetů¹⁰¹. Navíc jen naprostá menšina úřednických vlád byla obsazena ze sta procent nestraníky (blíže subkapitola 4.1).

Úřednické vlády v Řecku či Itálii byly dále kritizovány jako příklady nedemokratického řešení politických krizí, neboť podle kritiků bylo jmenování úřednických vlád vynuceno mezinárodními institucemi typu EU¹⁰², resp. EK, Mezinárodním měnovým fondem či Světovou bankou. Úřednické vlády tak vznikly „seshora“. Na druhé straně lze však argumentovat, že mezinárodní instituce nepožadovaly vznik úřednických vlád. O nich rozhodly národní řecké či italské politické reprezentace. Ostatně pod tlak mezinárodních organizací se dostaly i jiné státy EU (např. Irsko¹⁰³), které ovšem řešily své problémy skrze stranické vlády, byť nelze popírat fakt, že tlak mezinárodních organizací patrně zvýšil pravděpodobnost jmenování úřednické vlády (Pastorella 2015: 6-7).

Jiná kritika úřednických vlád spočívá v myšlence, že v dlouhodobém horizontu úřednické vlády nahrávají vzestupu populismu a antistranického sentimentu (srov. Hopkin 2012; Riedel 2017; Schmidt 2013). Je pravdou, že v Itálii, Řecku či ČR existují různé typy populistických stran, ty ovšem patří mezi relevantní politické strany prakticky v kterémkoli evropském státě, včetně těch, v nichž úřednická vláda nikdy nevznikla (SRN, Nizozemí, Švédsko, Rakousko, Dánsko, Velká Británie atp.). Vzestup populismu a antistranických nálad ve

¹⁰¹ G. Pastorella hovoří o cca 4 % úřednických vlád. Ovšem tato autorka vychází z menšího okruhu zemí a nezahrnuje např. Rusko, Ukrajinu či další země mimo EU, kde jsou úřednické vlády častější než v západoevropských demokraciích.

¹⁰² Sama Evropská unie čelí kritice kvůli demokratickému či legitimačnímu deficitu a technokratickému způsobu rozhodování (Habermas 2015; srov. Beetham 2013).

¹⁰³ V Irsku se sice objevovalo volání po expertech a technokratech jako nutné podmínce řešení hluboké finanční krize. Nicméně toto řešení nebylo v Irsku vnímáno jako legitimní a slučitelné s demokratickými procedurami (van Biezen 2014: 188).

společnosti má spíše jiné příčiny (blíže Mudde 2007; Rydgren 2005). Ačkoli nebylo cílem této studie analyzovat vztah mezi problémy či krizí politických stran na straně jedné a úřednickými vládami na straně druhé, lze nalézt řadu argumentů ve prospěch tvrzení, že výskyt úřednických vlád je spíše průvodním jevem než příčinou krize či problémů politických stran (podrobně Pastorella 2015; srov. též Brunclík 2016a)¹⁰⁴, mimo jiné proto, že úřednické vlády se vyskytují jen v některých zemích, zatímco krizi či problémy stran lze identifikovat napříč soudobými demokraciemi (např. van Biezen, Mair a Poguntke 2012; Daalder 1992; Daalder 2002; Dalton a Wattenberg 2002; Mair 2008). Následující subkapitoly se již podrobněji věnují pěti námitek (a současně též protiargumentaci) vůči úřednickým vládám.

5.1 Oslabení legitimacy vládních kabinetů

Jeden z hlavních rozdílů mezi stranickými a úřednickými vládami spočívá ve způsobu jejich legitimace. 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 vzhled do složité problematiky (srov. Dowding a Dumont 2009b: 7; Strøm 2003: 57). Naopak, stranické vlády se opírají o mandát vzešlý z voleb a jsou ustavovány s vědomím toho, že reprezentují voliče (srov. Cochrane 1967). Kompetence, efektivita, odbornost a specializace tak stojí v protikladu proti volební legitimaci a politické loajalitě (Cotta a Verzichelli 2003: 109). To je zásadní rozdíl, neboť ústředním prvkem reprezentativní demokracie je odpovědnost vládnoucích občanům skrze volby (Dowding a Dumont 2009b: 1; Katz 1986: 41).

Klíčovým argumentem proti úřednickým vládám je proto jejich slabá volební legitimita: jsou složeny z nevolených představitelů. Na druhé straně je

¹⁰⁴ Ostatně i Ferdinand Peroutka ve své analýze stranické politiky meziválečného Československa zmiňuje tento moment. V souvislosti s úřednickou vládou Jana Černého, která byla ustavena v roce 1920, uvádí, že nebyla u politických stran oblíbená, neboť připomínala jejich selhání: „Úřednická vláda ovšem není známkou politického zdraví. Za to však nemůže ona. Přichází jen proto, aby vyplnila prázdnotu, již v organizaci státu přivodily rozvaděné politické strany (...) Až se politické strany zase shodnou na programu a až opět vytvoří většinu, ochotnou přijmout vládu do vlastních rukou, pak ovšem úřednický kabinet může odejít a také odejde. Ale do té doby hromovat proti úřednické vládě je něco takového, jak zlobit se na tlakoměr, že dělá bouřku“ (Peroutka 1991: 1245). Peroutka tak přirovnává úřednické vlády k tlakoměru, „který věrně zaznamenával poměry mezi stranami“ (Peroutka 1991: 1245).

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. Wrátil a Pastorella 2017: 2)¹⁰⁵. Tyto vlády jsou tak alespoň částečně (nepřímo) legitimovány skrze volební mechanismus a stranickou podporu, čímž zůstává zachován legitimační řetězec (viz subkapitulu 5.2). Za druhé, úřednické vlády jsou legitimní z hlediska ústavních procedur, neboť podléhají mandatornímu či fakultativnímu hlasování o důvěře (viz subkapitulu 5.2). 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 „vlády 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)¹⁰⁶. Zatímco se tedy stranické vlády opírají primárně o legitimaci na vstupu, úřednické vlády se opírají zejména o legitimaci na výstupu (srov. též Beetham 2013; Schmidt 2011). Úřednické vlády tak mohou být vhodnější než stranické vlády k dosahování důležitých celospolečenských cílů, neboť nejsou omezovány ohledem na výsledek v nadcházejících volbách. Jinak řečeno, „co může být z jedné perspektivy vnímáno jako nedostatek v otázce

¹⁰⁵ Výjimkou je vláda Jiřího Rusnoka v České republice jmenována v roce 2013 (srov. Brunclík a Kubát 2017).

¹⁰⁶ Na druhé straně do krajnosti přivedený argument, že věda či vědecká expertíza se stane nekontroverzní základnou pro vytváření společenských pravidel a že všechny otázky společnosti budou moci být redukovány na technické postupy, se stal neudržitelným a nedosažitelným a je dnes vnímán za odlesk technokratické iluze, ačkoli se příležitostně v soudobých společnostech objevuje (Beetham 2013: 74).

demokratické volby, může být vnímáno stejně oprávněně jako pozitivní aspekt, pokud jde o politická rozhodnutí“ (Pastorella 2015: 8).

Bo Rothstein jde ještě dále a dokonce zpochybňuje „široce sdílenou myšlenku, že demokratické volby jsou klíčem k vytvoření politické legitimacy“ (Rothstein 2009: 313). Místo toho ukazuje, že v některých vyspělých demokraciích je legitimace na výstupu, který vyplývá ze schopnosti politiků zajistit nestranné a férové vládnutí, daleko relevantnější než legitimace na vstupu, která je odrazem volební podpory (podrobně Rothstein 2009). Není ostatně náhodou, že instituce, jež nejsou přímo legitimovány v demokratických volbách, ale jsou spíše expertními institucemi založenými na meritokracii, požívají vyšší míru důvěry než volené instituce (Holmberg a Weibull 2007). Tyto instituce se těší „legimitě nestrannosti“ (*legitimacy of impartiality*) a společně s volenými institucemi sdílejí výkon moci v soudobých demokraciích (Rosanvallon 2011: 92; srov. Dewey 1927: 207-208).

Analogicky Michael Saward (2010), který pracuje s termínem „nárok na reprezentaci“ (*representative claim*) jako nástroje pro ospravedlnění svého vládnutí ve jménu voličů, ukazuje, že se politické strany neomezují jen na volební zdroj legitimacy pro své vládnutí. Jinými slovy, aby „vytuzily“ svou legitimitu, strany vznášejí více nároků na reprezentaci a neomezují se jen na argument, že byly zvoleny v demokratických volbách. Mohou odkazovat na své místní či historické kořeny. Mohou argumentovat tím, že sdílejí základní sociální, ekonomické či demografické charakteristiky s těmi, které reprezentují. Mohou argumentovat tím, že se zastávají těch, které nikdo jiný nereprezentuje a nevyslyší jejich potřeby. Mohou argumentovat morální bezúhonností a také svou odborností, kompetencí, zkušenostmi atp. (Saward 2010: 95-110).

Z druhé strany platí, že i úřednické vlády mohou vznášet (a také vznášejí) četné nároky na reprezentaci¹⁰⁷. Ačkoli tedy úřednické vlády neprošly demokratickými volbami, nelze jednoduše tvrdit, že postrádají legitimitu. Naopak, data ukazují, že přinejmenším v České republice (Pospíšilová 2015; STEM 2010; Tucker et al. 2000), Řecku (srov. Winfrey a Koutantou 2011) ale i v dalších

¹⁰⁷ Ilustrativní je v tomto případová studie S. Hanleyho, který analyzoval nároky na reprezentaci úřednické vlády Jana Fischera (Hanley 2018).

zemích (Hanley 2018: 7; Hopkin 2012) jsou úřednické vlády (přinejmenším na počátku svého mandátu) populární a jsou tedy schopny efektivně prezentovat své nároky na prezentaci. Legitimitu úřednických vlád lze v některých zemích odvozovat i nepřímo z postojů veřejnosti vůči vládě nevolených expertů¹⁰⁸. Zvláště v postkomunistických zemích se zřetelně projevuje náklonnost veřejnosti k vládě nevolených expertů (srov. Bertson a Pastorella 2017: 440; EVS 2008).

Pro to, aby byly tyto nároky nevolených aktérů, tj. v tomto případě u úřednických vlád, přijaty veřejností, je třeba naplnit dva předpoklady. Na jedné straně je žádoucí, aby úřednické vlády akceptovaly demokratické principy a ústavní instituce, resp. aby byly vnímány jako součást demokratického řetězce delegování moci. Na druhé straně je třeba, aby úřednické vlády ukázaly jistý odstup od „establishmentu“. Zpravidla se distancují od „politikaření“, resp. od prosazování úzkých stranických zájmů. Na místo toho se prezentují jako morálně bezúhonní a na partikulárních zájmech nezávislí aktéři usilující o dosažení celospolečenských cílů (srov. Saward 2010: 102-110). Naprostá většina úřednických vlád splňuje první podmínku, mnohé z nich i tu druhou. Úřednické vlády tedy nemívají problémy s legitimitou na počátku svého mandátu, ale spíše v jeho průběhu či na konci. Je to logické, neboť legitimita úřednických vlád je dána vírou v jejich schopnost řešit problémy, resp. kompetentně spravovat výkonnou moc. Oproti stranickým vládám, které čerpají legitimitu zejména z (velice blízké) minulosti (proběhnuvší volby), úřednické vlády mají zpočátku propůjčenou legitimitu, kterou čerpají z budoucnosti¹⁰⁹. Zisk legitimacy se vztahuje k zamýšleným krokům a dosažení stanovených cílů. Legitimita na výstupu se tedy opírá o důvěru v ty, kteří zakládají svůj nárok na vládnutí na základě expertízy (srov. Schmidt 2011).

Pokud ovšem nejsou úřednické vlády schopny naplňovat stanovené cíle a očekávání, která jsou s nimi na počátku jejich mandátu spojována, mohou skončit daleko dříve, než se konají plánované volby. Analýza efektivity

¹⁰⁸ Veřejná podpora či popularita nevolené instituce a jejích rozhodnutí může být náhradkou volební legitimacy (srov. Gibson et al. 2005).

¹⁰⁹ Samozřejmě platí, že i stranické vlády byly zvoleny s ohledem na své volební sliby. I zde je legitimita částečně propůjčena.

úřednických vlád, tj. schopnosti prosazovat vytčené cíle, ve srovnání s vládami stranickými, stále v politologické literatuře absentuje¹¹⁰, nicméně je zřejmé, že jak úřednické vlády, tak stranické vlády zápasí se stejnými problémy: očekává se od nich, že budou schopny řešit důležité úkoly či dokonce odvracet riziko hospodářského kolapsu. Byť jejich nárok na reprezentaci spočívá v kompetenci a expertíze, jejich schopnost řešit vážné krizové situace nemusí být o nic větší než schopnost stranických vlád, neboť i v nich velice často zasedají (straničtí) odborníci a jsou navíc postaveny před problém vyhledávání politické podpory pro svou vládní agendu v parlamentu kontrolovaným politickými stranami. O schopnostech stranických vlád řešit problémy se pochybuje tradičně (srov. Katz 1986: 46; Lawson a Merkel 1988). Ovšem velké otazníky se v tomto ohledu vznášejí i nad úřednickými vládami.

V souboru úřednických vlád prezentovaných v této studii lze nalézt několik případů, kdy úřednická vláda jednoznačně selhávala v plnění svých úkolů. Vláda Jegora Gajdara v Rusku padla poté, co byl její premiér viněn za excesy ve své hospodářské politice tzv. šokové terapie a v důsledku negativních dopadů těchto radikálních tržních hospodářských reforem (srov. Jeffries 2002b: 558-559). První albánskou úřednickou vládou byl kabinet Ylliho Bufiho. Ten byl ustaven v roce 1991 poté, co rezignovala vláda reformního komunisty Fatose Nana pod tlakem celonárodních (zejména odborářských) demonstrací proti politice vlády zavést v zemi tržní ekonomiku (Biberaj 1999: 102; Lawrence 2011; srov. Campbell 1992: 6; Orlando Sentinel 1991). Bufiho vláda ovšem dopadla obdobně. Vyhlásila sice reformní program, který zahrnoval mimo jiné privatizaci, liberalizaci cen, uvolnění restrikcí v zahraničním obchodě či budování nového finančního systému. Tento program nicméně zůstal v převážné míře pouze na papíře a vládě se tyto reformy nepodařilo nastartovat (Biberaj 1999: 116). Albánie se nadále potácela v hlubokých hospodářských problémech. Ustavení následné úřednické vlády Vilsona Ahmetiho v Albánii v roce 1991 je tak možné interpretovat jako výsledek hluboké hospodářské krize doprovázené rozpadem předchozí koaliční Bufiho úřednické vlády neschopné se s touto krizí vypořádat (srov. IPU 1992).

¹¹⁰ Tato otázka, jež je ostatně velice obtížně „měřitelná“ (srov. Katz 1986: 46-47), není ani předmětem této studie.

Obdobně ukrajinský premiér Vitold Fokin skončil ve funkci poté, co jej v roce 1992 odvolal prezident Leonid Kravčuk. Jeho vláda ovšem byla navíc pod silným tlakem veřejnosti, jež v důsledku své nespokojenosti mimo jiné s hospodářskou politikou vlády pořádala masové protesty v ulicích (Dawisha a Parrott 1994: 328; srov. Protsyk 2003: 1080; Wilson 2004: 271). Dalším 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 2013a). 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; Stoychev 2015).

Lze uzavřít, že legitimita je fenomén, který zahrnuje více rovin. Ačkoli některé složky legitimacy mohou být u úřednických vlád atrofované (zvláště volební legitimita) v jiných rovinách legitimacy mohou mít naopak úřednické vlády dokonce nad stranickými vládami výhodu (kompetence). Navíc legitimita se v čase proměňuje a vlády bez ohledu na to, zda jsou úřednické či stranické, jsou legitimní vždy jen do určité míry (srov. Beetham 2013: 19-20).

5.2 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 kabinety. Při utváření vlády tu platí, že prezident, který v tomto procesu hraje důležitou roli, je povinen konzultovat parlamentní strany

(Bulharsko, Srbsko, Slovinsko či Španělsko). V Rumunsku dokonce musí prezident primárně konzultovat stranu, která se stala vítězem voleb (blíže Brunclík 2015b). Další problém spočívá v tom, že vláda vychází od mnohdy neodpovědného prezidenta, ačkoli z ústavy vyplývá, že vláda by měla vzejít z parlamentu, jemuž je ostatně odpovědná. Jako příklad lze uvést Bulharsko, kde ústavně neodpovědný prezident jmenoval tři prezidentské kabinetů pod vedením R. Indžové, G. Bliznaškiho a M. Rajkova.

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 pouze, že jmenuje premiérem toho, kdo má největší šanci uspět se svou vládou při hlasování o důvěře (srov. Pavlíček 1996: 143, 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 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 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). Podle tohoto scénáře byla ustavena i prozatímní úřednická vláda, do jejíhož čela se postavila dosavadní předsedkyně Nejvyššího soudu, Vassiliki Thanou-Christophilou v návaznosti na demisi vlády Alexise Tsiprase, který vyzval k vytvoření prozatímního kabinetu (BBC 2015). Úřednická premiérka zůstala ve funkci jen několik týdnů, než se konaly předčasné parlamentní volby, po kterých se do funkce vrátil Alexis Tsipras.

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. Tento argument spočívající v ústavních procedurách lze samozřejmě vztáhnout i na země, kde fungují tzv. negativní pravidla při procesu formování vlády (Bergman 1993; Brunclík 2009), neboť zde může parlamentní většina vládu kdykoli odvolat na základě hlasování o nedůvěře.

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 podporu v obou komorách parlamentu v poválečné historii (blíže Borghetto, De Giorgi a Lisi 2014; Marangoni 2012; Zulianello 2013). Na hraně ústavnosti vznikla snad jen vláda Jiřího Rusnoka, neboť nevzešla 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 (blíže Brunclík a Kubát 2017). Zde je vhodné připomenout, že v minulosti v Portugalsku či ve Finsku vznikly podobné „prezidentské“ a současně úřednické kabinety, které nevznikaly zcela v souladu s názorem parlamentní většiny¹¹¹.

¹¹¹ V roce 1978 poté, co velmi brzy po svém vzniku rezignovaly dva kabinety kvůli nedostatku politické podpory, prezident António Eanes jmenoval tři prezidentské úřednické kabinety složené převážně z nestraníků. Nicméně tyto vlády zůstaly ve funkci krátce, protože narážely na odpor

5.3 Narušení řetězce delegace moci a odpovědnosti

Podle Richarda Katze je ideálem vládních kabinetů stranický kabinet (viz subkapitolu 1.2), 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 subkapitolu 5.1). 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 nestranických ministrů (srov. Neto a Strøm 2006; Cota Pinto a de Almeida 2008) 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. subkapitolu 4.1), 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

parlamentní většiny, která tyto kabinety vnímala jako otevřený pokus prezidenta podlomit možnosti parlamentu a také politických stran kontrolovat vládu. První taková vláda, kterou vedl Alfredo Nobre da Costa, nezískala důvěru a byla nucena odstoupit. Druhá vláda, v jejímž čele stál Carlos Mota Pinto, odstoupila v okamžiku, kdy nenacházela parlamentní podporu pro své návrhy (Magone 2003: 552-553; Pinto a de Almeida 2008: 154). Koncem července roku 1979 byla jmenována vláda nová, které se ujala Maria de Lurdes Pintasilgo (Free-Lance Star 1979). Tato vláda měla za úkol dovést zemi k volbám. Ani prezidentské kabinety proto netrvaly dlouho a jejich existence přispěla ke vzniku mezistranického konsensu o nutnosti omezit prezidentské pravomoce (Neto a Lobo 2009). Rovněž ve Finsku vznikly prezidentské kabinety, jejichž premiéry byli Rainer von Fieandt (1957-1958), Reino Lehto (1963-1964) a Keijo Liinamaa (1975). Tyto kabinety jmenoval kompetenčně velice silný prezident Urho Kekkonen v podmínkách fragmentovaného stranického systému a vnitrokoaličních sporů, které způsobily pád stranických vlád (Nousiainen 2003). Všechny tyto kabinety vznikly před rokem 1989, a proto je tato studie ve své analýze nezohledňuje.

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, resp. vysvětlivka č. 4)¹¹².

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

¹¹² 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).

legitimování 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)¹¹³ 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 nepřímo 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 subkapitolu 5.2).

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 4.2 a 4.2) a tyto vlády zkrátka pracovaly v limitech, které jim stanovil parlament složený z volených zástupců politických stran¹¹⁴. Takovým příkladem je kabinet řecké premiérky Vassiliki Thanouovou, který v podstatě jen dohlížel na průběh úsporných opatření (Guardian 2015). Podobně rumunský kabinet Daciana Ciolose měl za hlavní úkol uklidnit rozjitřenou situaci ve společnosti¹¹⁵ a připravit vhodné podmínky pro parlamentní volby v roce 2016 (srov. Guvernul Romaniei 2015).

¹¹³ Na Slovensku, v Bulharsku či Estonsku funguje tzv. klouzavý mandát (Fettelschoss a Nikolenyi 2009:214).

¹¹⁴ Tento moment dobře vystihl Jan Wintr, 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).

¹¹⁵ Rumunsko bylo šokováno tragédií v jednom z bukureštských klubů, kde při požáru zemřelo 48 lidí. Tato tragédie se stala rozbuškou velkých protivládních a protikorupčních protestů (New York Times 2015).

5.4 Podrývání deliberace

Technokracie, resp. úřednické vlády, mohou být – společně s populismem - účinnou brzdou demokratické deliberace o vhodných řešeních 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; Wolkenstein 2015).

Úřednické vlády jsou zpravidla legitimovány s odkazem na nestrannický výkon svěřeného úřadu ve všeobecném zájmu, tj. v naplňování celospolečenských cílů. V době sílícího antistranického sentimentu, resp. nedůvěry vůči politickým stranám (např. Poguntke 1996; Poguntke a Scarrow 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 kabinetů¹¹⁶. I populistické strany se vůči tradičním stranám vymezují s odkazem na to, že hodlají plnit přání a potřeby širokých společenských vrstev. Tradiční strany jsou oproti tomu populisty prezentovány jako skupiny zkorumpovaných a nedůvěryhodných politiků sledujících vlastní zájmy na úkor zájmů občanů (blíže např. Havlík et al. 2012; Mudde 2007). 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 expertizu), kterému pak nesobecky slouží (Hanley 2018: 16).

Ohrožení deliberace ze strany úřednických vlád či populistických stran není přímé, ale vzniká jako „vedlejší produkt“ jejich argumentace. Úřednické vlády se vedle „nestrannického“ výkonu moci legitimují tím, že jsou jako experti daleko lépe než občané či straničtí politici vybaveni kompetencí činit na

¹¹⁶ Na příkladu vláda Jana Fischera tyto momenty přesvědčivě dokládá Seán Hanley (2018).

znalostech a informacích zásadní rozhodnutí za účelem řešení složitých společenských problémů (Bickerton a Accetti 2017: 187; Wolkenstein 2015: 115-116). 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 delegitimizována odkazy na „vědeckost“ a „expertízu“, o níž je opřeno rozhodování těchto vlád (srov. Centeno 1998; Corrales 2004: 1; Habermas 2015: 76-79; Pastorella 2015: 7; Turner 2003: 23). Rozhodování technokratické vlády se může navíc opírat o běžným občanům těžko srozumitelnou argumentaci. Občané tak nemohou technokratům oponovat, protože nemluví jejich jazykem (Conaghan 1996). Absence společného jazyka tak může vést k neprůhlednému vládnutí a frustraci občanů z jejich nalomené schopnosti kontrolovat vládnoucí (Schedler 1999). V takovém případě nebo v situaci, kdy je veřejnost pasivní, může být výsledkem „tichá demokracie“ (*stealth democracy*) spočívající v hladkém rozhodování bez velkých debat, názorových výměn či dokonce argumentačních střetů. Občané na rozhodovacím procesu neparticipují a dobrovolně přenechávají rozhodování expertům či velkopodnikatelům, jimž důvěřují, že činí správná rozhodnutí v zájmu celé společnosti. Ostatně v některých zemích je podpora pro tuto formu demokracie velice vysoká, což může v případě úřednických vlád kompenzovat nedostatek volební legitimacy (blíže Fernández-Martínez a Fábregas 2018; Hibbing a Theiss-Morse 2002; Rapeli 2016; Webb 2013).

Ani populismu nevyhovuje diskuze mezi různými přístupy v pluralitním prostředí (Mudde 2007; Plattner 2010; Wolkenstein 2015). Animosita vůči pluralismu je výsledkem klíčového prvku populismu – myšlenky homogenity lidu: „populismus je v zásadě monistickou ideologií, inherentně se staví proti rozdílnosti a pluralismu“ (Mudde 2007: 151). Konkrétně jde o opozici vůči klíčovým prvkům pluralismu – kompromisu, zprostředkujícím orgánům demokracie a parlamentním procedurám, které chrání zájmy a práva menšin. Diskuse a možnost střetávání různých názorů, jež jsou pro pluralismus klíčové,

ovšem podřívají domnělou přirozenou jednotu společenství (Wolkenstein 2015: 117)¹¹⁷. Naproti tomu populismus staví na plebiscitním charakteru politiky a personalizaci moci (blíže Akkerman, Mudde a Zaslove 2014: 1326; Mudde 2007: 150-157; Wolkenstein 2015: 112-113).

Nelze ovšem zastírat, že mezi technokracií, resp. úřednickými vládami, a populismem jsou principiální rozdíly. Vedle výše naznačených rozdílů dále platí, že 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. Bíba 2013; Bickerton a Accetti 2017; Hanley 2016: 16; Riedel 2017). 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“ (srov. Canovan 1999) a instinkt (srov. Merelli 2016).

Vraťme se ovšem k otázce deliberace. Na obranu úřednických vlád lze použít argument, podle kterého „depolitizované“ instituce mohou být dokonce lépe připraveny na demokratickou deliberaci (Pettit 2004)¹¹⁸ než volené stranické reprezentace. Jmenování úřednické vlády může být dokonce spouštěčem takové deliberace. Absence volební legitimacy 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

¹¹⁷ Podle Nancy Rosenblumové je monistický charakter populismu v konečném důsledku antipolitický, neboť předpokládá apriorní existenci jednotné vůle lidu (Rosenblum 2010: 27).

¹¹⁸ Podle Philipa Pettita dokonce platí, že „deliberace vyžaduje depolitizaci“, neboť chování volených politických představitelů je motivováno zájmy jejich voličů, resp. jejich zájmem na znovuzvolení. Příkladem, kdy je vhodné, aby místo volených zástupců rozhodovali experti, jsou hranice volebních obvodů. Pro tyto účely v řadě zemí existují zvláštní volební komise, které (místo volených stranických představitelů) mají v těchto otázkách hlavní slovo. Jejich rozhodování musí brát v potaz jasně stanovené principy, a toto rozhodování navíc musí obhájit před veřejností (blíže Pettit 2004: 52-53).

Schudson 2006: 500). Příkladem takového přístupu je Mario Monti, který se běžně zapojoval do debat o řešení tzv. eurokrize (srov. Spiegel 2012).

5.5 Zdání nestranné a neutrální agendy úřednických vlád

Jak již bylo uvedeno výše (viz subkapitoly 4.2, 4.5 a 4.6), úřednické vlády jsou často ustaveny jako nástroj pro řešení krize a jsou legitimovány svou kompetencí a expertízou. Úřednické vlády se prezentují jako nestranné, neutrální vlády, které usilují o celospolečenský prospěch, a 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. Fourcade-Gourinchas a Babb 2002; 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 Kazimiery 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 provládniho tábora (např. ohledně růstu cen) nakonec vyústily v pád vlády, k čemuž přispěl i odpor veřejnosti a opozice (Clark 1995: 63-69; Maher 2004: 2675).

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, Gediminas Vagnorius a Alaxandras Abišala (Sajudis) a Bronislovas Lubys byl nominován Demokratickou stranou práce. Podobně i moldavský premiér Vasile Tarlev byl sice nesporným nestraničským odborníkem, ale těšil se politické podpoře prezidenta i parlamentní většiny. Obdobně na tom byl i Hari Kostov, který se makedonským premiérem stal v roce 2004. Kostov měl blízké vazby na Sociálně demokratickou unii Makedonie, zdaleka nejsilnější makedonskou parlamentní strany té doby, která jej také do funkce premiéra navrhla. Kostov byl vybrán navíc kvůli svým odborným kvalitám a pověsti pracovitého a zkušeného odborníka (srov. Balkan Peace 2004; Bideleux a Jeffries 2007: 453-466; Lansford 2014: 863).

Za čtvrté, jak již bylo uvedeno výše (srov. subkapitolu 5.1), 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 politických stran, 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 nestranič. 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 2013: 17-18; 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). Tato vláda zahrnovala některé ministry z předchozí vlády PASOK i z ND. Jiným příkladem je vláda Gordona Bajnaie v Maďarsku s polovinou¹¹⁹ nestraníků (srov. Havlík 2011: 99-114). Když byla v roce 2009 na základě konstruktivního vyjádření nedůvěry odvolána vláda Ference Gyurcsányho, novým premiérem se stal Gordon Bajnai, který vedle své kariéry v soukromém sektoru, měl za sebou ministerskou zkušenosti, když zasedl v Gyurcsányho kabinetu v roce 2006. Vláda, jíž se v roce 2009 ujal, měla podporu socialistů, z nichž někteří zasedli přímo ve vládě. Zajistil si také podporu dalších parlamentních stran (srov. Ramet 2010: 214).

Za paté, 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, navrhují 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. Proti představě nestranného výkonu moci se staví i Norberto Bobbio: „Faktem zůstává, že jak při výběru problémů k diskusi, tak ve způsobu jejich řešení nevyhnutelně dochází k názorovému střetu a stejně nevyhnutelné je odlišení různých názorů pomocí hodnotícího kritéria, které znovu uvede na scénu základní rozpory. Věřit, že diskutuje-li se o konkrétních problémech, je možné dohodnout se na jediném možném řešení, je plodem běžné technokratické iluze“ (Bobbio 2003: 51).

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

¹¹⁹ Včetně premiéra.

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.

6. 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. Také v ČR, kde vznikla v roce 2013 v pořadí již třetí úřednická vláda, nebyl tento pojem s několika málo výjimkami podroben rozsáhlejší analýze. V posledních letech byly sice publikovány některé dílčí studie zkoumající různé aspekty úřednických vlád, stále platí, že v mozaice výzkumu úřednických kabinetů zůstává řada volných polí. Už samotná konceptualizace pojmu si zaslouží náležitou pozornost s ohledem na poměrně velké množství termínů, které jsou v souvislosti s úřednickými vládami používány jak v anglické tak česky psané literatuře.

Tato práce se pokusila české (nejen) odborné veřejnosti představit relativně ucelenou studii věnující se řadě aspektů¹²⁰ úřednických kabinetů, které v Evropě vznikly mezi roky 1989 a 2015. První část knihy se věnuje terminologickým a definičním otázkám spojenými s úřednickými vládami. Ačkoli tento český termín, jemuž v anglicky psané literatuře nejlépe odpovídá termín *technocratic cabinet*, nemusí přesně odrážet realitu úřednických vlád v Evropě po roce 1989, neboť se tento pojem vztahoval původně na specifický typ vlád prvorepublikového Československa, zavádět jiný termín by bylo kontraproduktivní, již z toho důvodu, že se jej drží i dosavadní česká politologická literatura. V této knize je po debatě o různých alternativách konceptualizace tohoto pojmu vymezena úřednická vláda relativně široce jako kabinet, v jehož čele stojí nestraník. 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. Lze totiž nalézt limitované vlády,

¹²⁰ Je ovšem zřejmé, že některé důležité otázky spojené s existencí úřednických kabinetů nadále zůstávají nedorozřešeny. Jedním 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.

kteřé nejsou v řádném pŕípadě úřednické, ale naopak výhradně slořeny ze zástupců politických stran. V první části této studie jsou rovněž diskutovány otázky spojené s charakterem úřednických vlád z hlediska biografických údajů týkající se osoby premiéra jako klíčové osobnosti (nejen) úřednických vlád a zejména pak okolnosti, za kterých jsou úřednické vlády sestavovány. Tyto okolnosti jsou rozděleny do dvou typů. Za první jsou to kritické události vymezeny jako bezprostřední pŕičiny pádu vlád, které předcházely ustavení úřednických kabinetů. Za druhé se jedná o kontextuální faktory, tj. klíčové proměnné, o kterých se lze domnívat, že mohou pŕispět ke vzniku úřednických vlád. V této knize jsou diskutovány faktory spojené s ekonomickou výkonností země (růst/propad HDP), důvěrou občanů v politické strany, mírou korupce, stranickými faktory (frakcionalizace a stáří stranického systému) a kompetencemi prezidentů a způsobem jejich legitimace.

Druhou částí studie je empirická analýza úřednických vlád. Cílem této části bylo nalézt rysy, jimiž se (vedle nestraničkého 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 pŕinesla tyto výsledky:

- V 17 z 53 úřednických vlád zasedla jen menšina úředníků. U čtyř úřednických vlád byl dokonce jediným nestraničkem samotný premiér.
- Pokud jde o omezení mandátu úřednických vlád, pak platí, že celkem 30 úřednických vlád (57 %) nebylo omezeno z hlediska svého programového mandátu. Dalšíh 11 vlád bylo tzv. krizovými kabinety, jejichž mandát byl sice omezen, ale za to se týkal imperativu řešení klíčových problémů země. Ve 35 pŕípadech (66 %) byl mandát úřednických vlád omezen z hlediska času.
- V pŕípadě 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 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. Ostatní zkoumané faktory (moc prezidenta, přímá volba prezidenta či stranický systém) se neukázaly být statisticky významnými nezávislými proměnnými.
- 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 nestranických 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 nostalgie 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. Zkoumáno bylo pět faktorů: legitimita, ústavnost, odpovědnost, 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. Pokud jde o řetězec delegování moci, je zřejmé, že je úřednické vlády narušují, oslabují či prodlužují, ale zcela je nepřetínají, neboť 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 legitimace nemusí omezovat jen na volební mechanismy. Klíčovým legitimačním mýtem, resp. nárokem na reprezentaci, 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 nestraníků 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 je 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.

7. Summary

Although technocratic governments are a traditional phenomenon in some European countries, and in some countries they appear relatively often, until recently they have not been given more attention in scholarly literature. Moreover, the technocratic governments have remained puzzle in terms of conceptualization given the relatively large number of terms that are used in relation to this kind of cabinets.

This study presents a relatively comprehensive analysis devoted to several key aspects of the technocratic cabinets that originated in Europe between 1989 and 2015. The first part of the book deals with terminology and definition issues. Following a debate about various alternative conceptualizations of this term, technocratic government has been defined relatively broadly as a cabinet headed by a non-partisan person. Technocratic cabinet is juxtaposed with party (partisan) cabinet. The term is further distinguished from the term "limited government", whose mandate is limited in terms of the timeframe (the "interim government") and / or the program ("caretaker government"). Although these concepts may often overlap, because technocratic cabinets are often interim and/or caretaker cabinets at the same time, it is necessary to keep the concepts separated as it is possible to find interim and/or caretaker governments, which are partisan cabinets. The first part of this study also discusses questions related to the character of technocratic governments in terms of biographical data concerning the prime minister as the key personality of the technocratic governments, and in particular the circumstances under which the technocratic governments are appointed. These circumstances are divided into two types. First, there are critical events in which technocratic government are formed. The critical events are defined by the cause of fall of the government, which preceded the technocratic government. Secondly, these are contextual factors, i.e. the key factors that can be thought of as contributing to the formation of technocratic governments. This study discusses factors linked to the country's economic performance (GDP growth / fall), the level of corruption, public trust in political parties, party factors (fractionalization and age of the party system), and the powers of the head of state and mode of its election.

The second part of the study consists in an empirical analysis of the technocratic governments. The aim of this part was to find features that distinguish technocratic governments from party governments. For this purpose, a data set was created with 53 technocratic governments that were established in Europe between 1989 and 2015. This data set is supplemented by 106 randomly selected party governments, which form a control benchmark. The empirical analysis has yielded following results:

- In 17 out of 53 technocratic governments most of the ministers were partisans. In four technocratic governments the only non-partisan was the prime minister himself.

- As regards limitation of technocratic governments' mandate, 30 governments (57%) have not been constrained. Another eleven governments were so-called crisis cabinets, whose mandate was limited to addressing countries' key problems. In 35 cases (66%), the mandate was limited in terms of time the technocratic cabinets may remain in office.

- In case of the biographical analysis, significant differences were identified neither in terms of prime ministers' age, nor in terms of their education. While all the technocratic prime ministers held university degree, this share was somewhat lower as far as partisan prime ministers are concerned (91%). A major difference was, however, found in the field of study the prime ministers had completed. Whereas among both types of prime ministers degree programs of economics and law predominated, technocratic prime ministers displayed a markedly higher share of technical education, while social science education (history, law, political science, sociology, etc.) was much more common for the partisan prime ministers. With regard to the profession from which the prime ministers came to office, obvious differences can be identified too. Although in both cases, this profession was most often associated with top executive functions (minister or prime minister), this proportion was noticeably lower among technocratic prime ministers (35% vs. 57% in partisan cabinets). For the technocratic prime ministers, the range of these professions was far wider. They were equally recruited from the ministerial office as workers of state administration (in both cases 35%). Compared to the partisan prime ministers,

the technocratic prime ministers are characterized by a significantly lower share of MPs (13%) compared with partisan prime ministers (37%). The technocratic prime ministers were also more likely to come from the academic world or the private sector (in both cases 8%), while the share of these categories was negligible among partisan prime ministers.

- The technocratic governments are more likely to emerge during the election period and less often immediately after parliamentary elections (22% vs. 46% for party governments). The technocratic governments are also more likely to be appointed when the previous government fell due to president's decision (22% vs. 1% in party governments), when it was defeated by opposition (21% vs. 12% in party governments) or in the case of a political scandal (13% vs. 4% for party governments).

- Quantitative statistical analyzes aimed at identifying contextual factors that increase the likelihood of the formation of the technocratic governments have highlighted the importance of high levels of corruption, low levels of public trust in political parties and economic crisis. These analyzes also confirmed the importance of a political scandal, as a critical event that leads to appointment of a technocratic government. The other factors examined (president power, direct presidential election, or party system) did not appear to be statistically significant independent variables.

- The technocratic governments are a phenomenon of post-communist Europe characterized by high levels of corruption and low levels of trust in parties. A total of 45 of 53 official governments were established in the region. The remaining eight technocratic governments were appointed in Greece and Italy, which also suffer from high levels of corruption and a certain fragility of their economics.

- In the context of reflection on the importance of contextual factors in the formation of the technocratic governments, it is also advisable to analyze attitudes of citizens to the technocratic governments. Some comparative data and data from the Czech Republic show that in some countries citizens are far more welcoming to the government of non-party experts, while elsewhere this type of government is not conceivable as legitimate, albeit for a limited time. The

technocratic governments can be perceived positively and even as full-fledged alternatives to party governments in those countries that repeatedly fail to deal with their diverse problems, and also in those countries where parties fail to enjoy trust of their citizens. In this respect, nostalgia may also play a role in the post-communist countries, which might be caused by the negative effects of post-communist transformation or by a certain similarity to a technocrat-like style of rule employed by communist regimes, where there was no real deliberation as regards decision-making.

The third part of the thesis dealt with a normative debate between critics and advocates of the technocratic cabinets. This part of the study was particularly concerned with five key factors that were investigated: legitimacy, constitutionality, accountability, deliberation and impartiality of technocratic governments. In all the aspects, it seems that on the whole the technocratic governments perform worse than partisan cabinets. One of the weakest points of the technocratic cabinets is their claim to impartial power and their neutral agenda. This claim can be questioned by most of cases of the technocratic governments, as they have made crucial decisions changing the status quo. Perhaps only those technocratic cabinets, which have been in office for a few weeks and have been exclusively confined to ensuring the administrative operation of the executive, can meet this claim. On the contrary, the least relevant and convincing arguments can be found against the alleged lack of constitutionality of the technocratic governments. In the vast majority of cases, the technocratic governments were established in accordance with constitutions. Similar arguments can be summarized as regards the question of disruption of the delegation power chain. This chain is somewhat weakened (prolonged), but not interrupted, as parliamentary parties usually keep control over or have significant influence upon the technocratic government formation process.

However, significance of the arguments that question the absence of legitimacy of the technocratic governments cannot be diminished. On the one hand, legitimacy does not have to be exclusively limited to electoral mechanisms. The key legitimate myth, respectively the claim of representation, is the technocratic governments' expertise, experience and competence to solve

complex problems of a democratic society. On the other hand, the electoral type of legitimacy is more or less undermined in most of the cases of the technocratic cabinets. The election is a key legitimation mechanism in contemporary democracies, without which one cannot rule for a long time. Similarly, it is not easy to set aside arguments that the technocratic governments may be tempted to play down, ignore or even reject deliberation arguing that facts and expertise can hardly be negotiated.

It can be summed up that technocratic governments intending to successfully shield off the above-mentioned criticisms must be constituted in accordance with constitutional procedures, enjoy the confidence of parliamentary parties which have been involved in the government formation process and nominated their representatives to the government. Furthermore, they are supposed to make their decision-making open for deliberation, and to find a broader social consensus on their actions. However, these requirements may prove to be mutually incompatible and difficult to comply with in practice.

The assumptions that technocratic governments become increasingly more frequent have not materialized. In some countries technocratic cabinets were not appointed at all. In some other countries, where the technocratic governments were established before 1989, this type of government is no longer a practice (Finland and Portugal). It is clear that technocratic cabinets appear only in a specific set of countries. It turns out that the technocratic governments are typically appointed in times of crisis (e.g. the economic crisis after 2009: Italy, Greece, Bulgaria) or in relation to major socio-political changes, as evidenced by a relatively large number of the technocratic governments in the 1990s in the post-communist Europe. Only to a limited extent, political parties that continue to dominate elected representative bodies of contemporary democracies are willing to hand over power to unelected experts, and benefits of joining the cabinet are rarely outweighed by political costs from government engagement. The emergence of the technocratic governments is therefore primarily seen as a move to calm down a tumultuous situation, to find a way out of the political heat and as a step towards restoring citizens' confidence in the government as a constitutional institution (in case of a political crisis) and as a tool to resolve

urgent economic problems (in case of an economic crisis). From this point of view, it is plausible to understand the technocratic governments not as an equally important alternative to party governments, but rather as a temporary solution to bridging the crisis, i.e. as a temporary departure from the norm of party cabinets.

8. Literatura:

Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam a Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

Adinolfi, Goffredo. 2013. Who are the 'Technocratic' Ministers? Outsiders Versus Insiders in the Italian Governmental Elite. ECPR General Conference Bordeaux.

Ahmed, Nizam. 2010. Party politics under a non-party caretaker government in Bangladesh: the Fakhruddin interregnum (2007–09). *Commonwealth & Comparative Politics* 48(1): 23-47.

Akin, William E. 1977. *Technocracy and the American Dream: The technocrat movement, 1900-1941*. Berkeley: University of California Press.

Akkerman, Agnes, Cas Mudde a Andrej Zaslove. 2014. How populist are the people? Measuring Populist Attitudes in Voters. *Comparative Political Studies* 47(9): 1324-1353.

Andeweg, Rudy B. 2000. Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers. *European Journal of Political Research* 37(3): 377-395.

Aslund, Anders. 2009. *How Ukraine became a market economy and democracy*. Washington, D.C.: Peterson Institute.

Australian Government. 2016. Guidance on Caretaker Conventions. <http://www.dpmc.gov.au/resource-centre/government/guidance-caretaker-conventions>.

B 92 2008. Parliament meets for cabinet vote http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2008&mm=07&dd=06&nav_id=51669.

Balkan Peace. 2004. Crvenkovski Becomes New Macedonia President. <http://www.balkanpeace.org/index.php?index=article&articleid=11875>.

Baramova, Spasena. 2008. New Serbian prime minister named. The Sofia Echo http://sofiaecho.com/2008/06/28/661790_new-serbian-prime-minister-named.

BBC. 1999. Yeltsin survives impeachment vote <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/344805.stm>.

BBC. 2011. Monti unveils technocratic cabinet for Italy. <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-15751179>.

BBC. 2013. Bulgaria government to resign, PM Boiko Borisov says. <http://www.bbc.com/news/world-europe-21516658>.

BBC. 2015. Greece vote set for 20 September as interim PM takes office. <http://www.bbc.com/news/world-europe-34090771>.

Beetham, David. 2013. *The legitimization of power*. 2nd edition. Londres: Macmillan.

Beissinger, Mark a Crawford Young (eds). 2002. *Beyond state crisis?: post-colonial Africa and post-Soviet Eurasia in comparative perspective*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.

Bell, Imogen (ed.). 2002. *Eastern Europe, Russia and Central Asia 2003*. London: Europa Publications.

Bellucci, Paolo, Marina Costa Lobo a Michael Lewis-Beck. 2012. Economic crisis and elections: The European periphery. *Electoral Studies* 31(3): 469-471.

Belkina, Kristina. 2008. UPDATE 1 – Moldovan Prime Minister Vasile Tarlev Resigns. See News. <https://wire.seenews.com/news/update-1-moldovan-prime-minister-vasile-tarlev-resigns-225819>.

Berglund, Sten, Thomas Hellén a Frank Aarebrot. 1998. *The handbook of political change in Eastern Europe*. Chaltenham: Edward Elgar Publishing.

Bergman, Torbjörn 1993. Formation rules and minority governments. *European Journal of Political Research* 23(1): 55-66.

Berlinski, Samuel et al. 2009. Choosing, moving and resigning at Westminster UK, pp. 58-78. In: Keith Dowding a Patrick Dumont (eds.). *The selection of ministers in Europe: hiring and firing*. London and New York: Routledge.

Bertsou, Eri a Giulia Pastorella. 2017. Technocratic attitudes: a citizens' perspective of expert decision-making. *West European Politics* 40(2): 430-458.

Besley, Timothy, Jose G. Montalvo a Marta Reynal-Querol. 2011. Do Educated Leaders Matter? *Economic Journal* 121 (554): 205–27.

Bíba, Jan. 2013. Populismus a reprezentativní demokracie: k možnosti populismu jako emancipační strategie. *Politologická revue* 19(1): 87-105.

von Beyme, Klaus. 1985. *Political Parties in Western Democracies*. Aldershot: Gower.

Biberaj, Elez. 1999. *Albania in transition: The rocky road to democracy*. London and New York: Routledge.

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.

van Biezen, Ingrid, Peter Mair a Thomas Poguntke. 2012. Going, going,... gone? The decline of party membership in contemporary Europe. *European Journal of Political Research* 51(1): 24-56.

Binder, David. 1991. Albania Picks a Caretaker Chief <http://www.nytimes.com/1991/06/06/world/albania-picks-a-caretaker-chief.html>.

Birgerson, Susanne Michele. 2002. *After the breakup of a multi-ethnic empire: Russia, successor states, and Eurasian security*. Westport: Praeger.

Blondel, Jean. 1994. *Party government: myth or reality?* Wien: Institut für Höhere Studien.

Blondel, Jean a Maurizio Cotta (eds.) 2000. *The nature of party government: A comparative European perspective*. London: Palgrave.

Blondel, Jean a Ferdinand Müller-Rommel. 1988. *Cabinets in Western Europe*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.

Blondel, Jean a Ferdinand Müller-Rommel. 2001. *Cabinets in Eastern Europe*. Gordonsville: Palgrave Macmillan.

Blondel, Jean a Ionna Penescu. 2001. Romania, pp. 109-119. In: Jean Blondel a Ferdinand Müller-Rommel (eds.). *Cabinets in Eastern Europe*. Gordonsville: Palgrave Macmillan.

Blondel, Jean and Jean-Louis Thiébault. 1991. *The profession of government minister in Western Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bobbio, Norberto. 2003. *Pravice a levice: důvod a smysl rozdělení politické scény*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

Bogdanor, Vernon. 1993. Founding Elections and Regime Change. *Electoral Studies* 9(4): 288-294.

Bohlen, Celestine. 1995. Italy Names Banker With No Party Ties New Prime Minister. New York Times. <http://www.nytimes.com/1995/01/14/world/italy-names-banker-with-no-party-ties-new-prime-minister.html>.

Borghetto, Enrico, Elisabetta De Giorgi a Marco Lisi. 2014. Government failure, opposition success? Electoral performance in Portugal and Italy at the time of the crisis. *Jean Monnet Occasional Papers* 5.

Brans, Marleen, Valérie Pattyn a Geert Bouckaert. 2016. Taking Care of Policy in Times of Crisis: Comparative Lessons from Belgium's Longest Caretaker Government. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 18(5): 448-463.

Braun, Mats. 2006. Sweden: Stable Minority Governments, pp. 47-62. In: Blanka Říchová a kol. *Vládní modely v parlamentních systémech*. Praha: Moneta.

Browne, Eric C., John P. Fendreis a Dennis W. Gleiber. 1984. An 'Events' Approach to the Problem of Cabinet Stability. *Comparative Political Studies* 17(1): 167-97.

Browne, Eric C., John P. Fendreis a Dennis W. Gleiber. 1986. The Process of Cabinet Dissolution: An Exponential Model of Duration and Stability in Western Democracies. *American Journal of Political Science* 30(3): 628-650.

Brumlev, Bryan. 1990. Student Unrest in Ukraine Prompts Resignation. *AP News Archive*. October 17, Associated Press. <http://www.apnewsarchive.com/1990/Student-Unrest-in-Ukraine-Prompts-Resignation/id-da268a0b0e23d163daf27e4b714a5f62>.

Brunclík, Miloš. 2009. Negativní parlamentarismus: cesta k efektivnějšímu fungování parlamentního režimu? *Acta Politologica* 1(2): 118-141.

Brunclík, Miloš. 2014. Co jsou úřednické kabinetny a za jakých okolností vznikají? Česká republika v mezinárodním srovnání. *Acta Politologica* 6 (1): 1-23.

Brunclík, Miloš. 2015a. 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. 2015b. Patterns of government formation in Europe: the role of head of state. *Czech Journal of Political Science* 22(1): 26-42.

Brunclík, Miloš. 2016a. Three technocratic cabinets in the Czech Republic: a symptom of party failure? *Politics in Central Europe* 12(2): 7-28.

Brunclík, Miloš. 2016b. Presidential Cabinet: A Symptom of a Crisis of Parliamentary Regime, pp. 117-134. In: Blanka Říchová, Radosław Kubicki a Aaron Walter (eds.). *Rethinking the Presidency: Challenges and Failures*. Trnava: University of Ss. Cyril and Methodius in Trnava

Brunclík, Miloš a Kubát, Michal. 2017. *Kdo vládne Česku? Poloprezidentský režim, přímá volba a pravidla hry*. Brno: Barrister & Principal.

Brunclík, Miloš a Michal Parížek. 2018. *When are technocratic cabinets formed?* (nepublikovaný manuskript).

Bryld, Erik. 2000. The technocratic discourse: technical means to political problems. *Development in Practice* 10(5): 700-705.

Bucchi, Massimiano. 2009. *Beyond technocracy*. New York: Springer.

Budge, Ian a Hans Keman. 1990. *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. Oxford: Oxford University Press.

Burešová, Eva a Jindřiška Syllová. 2006. *Úřednické vlády a jejich ústavní zakotvení*. Praha: Parlamentní institut.

Camp, Roderic A. 1985. The Political Technocrat in Mexico and the Survival of the Political System. *Latin American Research Review* 20(1): 97-118.

Campbell, Joan (ed.). 1992. *European labor unions*. Westport: Greenwood Publishing Group.

Canovan, Margaret. 1999. Trust the people! Populism and the two faces of democracy. *Political studies* 47(1): 2-16.

Catterberg, Gabriela a Alejandro Moreno. 2006. The individual bases of political trust: Trends in new and established democracies. *International Journal of Public Opinion Research* 18(1): 31-48.

Ceka, Besir. 2013. The Perils of Political Competition: Explaining Participation and Trust in Political Parties in Eastern Europe. *Comparative Political Studies* 46(12): 1610-1635.

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. *Demokratizatsyia-The Journal of Post-Soviet Democratization* 3(1): 61-75.

Clark, William. 1998. Presidential Power and Democratic Stability under the Russian Constitution: A Comparative. *Presidential Studies Quarterly* 28(3): 620-637.

CNN. 1999. Communists lose battle to impeach Yeltsin. <http://edition.cnn.com/WORLD/europe/9905/15/russia.yeltsin.04/>.

Cochrane, James. 1967. Mexico's New Científicos: The Díaz Ordaz Cabinet. *Inter-American Economic Affairs* 21(1): 61-72.

Colignatus, Thomas. 2011. Premiers Monti and Papademos as professors in economics <http://thomascool.eu/Papers/Drgtpe/Crisis-2007plus/2011-12-20-ProfessorsMontiPapademos.html>

Collier, David (ed.). 1979. *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Colton, Timothy J. 1995. Superpresidentialism and Russia's backward state. *Post-Soviet Affairs* 11(2): 144-148.

Conaghan, Catherine. 1996. A deficit of democratic authenticity: Political linkage and the public in Andean politics. *Studies in Comparative International Development* 31(3): 32–55.

Conrad, Courtenay Ryals a Sona N. Golder. 2010. Measuring government duration and stability in Central Eastern European democracies. *European Journal of Political Research* 49(1): 119-150.

Cook, Bernard A. (ed.). 2001. *Europe since 1945: an encyclopedia*. Vol. 2. New York: Taylor & Francis.

Corales, Javier. 2004. Technocratic Policy Making and Parliamentary Accountability in Argentina, 1983–2002. Democracy, Governance and Human Rights Programm, United Nations. Paper Number 13.

Cotta, Maurizio. 1991. Conclusion: From the Simple World of Party Government to a More Complex View of Party-Government Relationships, pp. 174: 198. In: Jean Blondel a Jean-Louis Thiébault (eds.). *The Profession of Government Minister in Western Europe*. London: Macmillan.

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.

Crowther, William a Yuri Josanu. 2004. Moldova, pp. 549-592. In: Sten Berglund, Joakim Ekman and Frank H. Aarebrot (eds.). *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.

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>.

Česká televize. 2015. Vláda chce omezit sílu Hradu, podle Zemana jde o Dienstbierovu mstu. <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1532922-vlada-chce-omezit-silu-hradu-podle-zemana-jde-o-dienstbierovu-mstu>.

Daalder, Hans. 1992. A Crisis of Party? *Scandinavian Political Studies* 15(4): 269-288.

Daalder, Hans. 2002. Parties: Denied, Dismissed, or Redundant? A Critique, pp. 39-57. In: Richard Gunther, José Ramón Montero a Juan Juan. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.

Dalton, J. Russel, C. Scott Flanagan a Paul A. Beck. 1984. *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies. Realignment or Dealignment?* New Jersey: Princeton University Press.

Dalton, J. Russel a Martin Wattenberg (ed.). 2002. *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Dalton, Russell J. a Steven Weldon. 2007. Partisanship and party system institutionalization. *Party Politics* 13(2): 179-196.

Danks, Catherine. 2014. *Politics Russia*. London and New York: Routledge.

Davis, Glyn et al. 2001. Rethinking Caretaker Conventions for Australian Governments. *Australian Journal of Public Administration* 60(3): 11-26.

Dawisha, Karen a Bruce Parrott. 1994. *Russia and the new states of Eurasia: the politics of upheaval*. Cambridge: Cambridge 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.

Desert News. 1992. Bulgarian parliament elects prime minister <http://www.deseretnews.com/article/267303/BULGARIAN-PARLIAMENT-ELECTS-PRIME-MINISTER.html?pg=all>.

Detrez, Raymond. 2006. *Historical dictionary of Bulgaria*. Lanham: The Scarecrow Press.

Dewey, John. 1927. *The Public and Its Problems*. New York: Henry Holt.

De Yong, Ben a Robert Hazell. 2011. *Putting Goats amongst the Wolves: Appointing Ministers from outside Parliament*. University College London: London.

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.

Diermeier, Daniel and Randolph T. Stevenson. 2000. Cabinet Terminations and Critical Events. *The American Political Science Review* 94(3): 627-640.

Dominguez, Jorge I. (ed.). 1994. *Parties, Elections, and Political Participation in Latin America*. New York: Routledge.

Dowding, Keith. 2013. The prime ministerialisation of the British Prime Minister. *Parliamentary Affairs* 66(3): 617-635.

Dowding, Keith, and Patrick Dumont (eds.). 2009a. *The selection of ministers in Europe: hiring and firing*. London and New York: Routledge.

Dowding, Keith a Patrick Dumont. 2009b. 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.

Doyle, David a Robert Elgie. 2016. Maximizing the reliability of cross-national measures of presidential power. *British Journal of Political Science* 46(4): 731-741.

Druckman, James N. a Andrew Roberts. 2008. Measuring portfolio salience in Eastern European parliamentary democracies. *European Journal of Political Research* 47(1): 101-134.

Druckman, James N. a Paul V. Warwick. 2005. The missing piece: Measuring portfolio salience in Western European parliamentary democracies. *European Journal of Political Research* 44(1): 17-42.

Duverger, Maurice. 1980. A new political system model: semi-presidential government. *European Journal of Political Research* 8(2): 165-187.

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.

Encyclopedia of the Nations 2001. Bulgaria-Political Background. <http://www.nationsencyclopedia.com/World-Leaders-2003/Bulgaria-POLITICAL-BACKGROUND.html>.

Europa Publications. 2001. *Political Chronology of Europe*. London: Taylor and Francis

European Value Survey. 2008. Data and Documentation – Survey 2008. <http://www.europeanvaluesstudy.eu/page/data-and-documentation-survey-2008.html>.

Fernández-Martínez, José Luis a Joan Font Fábregas. 2018. The devil is in the detail: What do citizens mean when they support stealth or participatory democracy? Politics (on-line first): <https://doi.org/10.1177/0263395717741799>.

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.

Fischer, Frank. 1990. *Technocracy and the Politics of Expertise*. London: Sage Publications.

Fortin, Jessica. 2013. Measuring presidential powers: Some pitfalls of aggregate measurement. *International Political Science Review* 34(1): 91-112.

Fourcade-Gourinchas, Marion a Sarah L. Babb. 2002. The rebirth of the liberal creed: Paths to neoliberalism in four countries. *American Journal of Sociology* 108(3): 533-579.

Free-Lance Star. 1979. Portugal cabinet named. <http://news.google.com/newspapers?nid=1298&dat=19790731&id=7uFLAAAIBAJ&sjid=14sDAAAIBAJ&pg=2079,4640768>

Frucht, Richard C. (ed.). 2005. *Eastern Europe: an introduction to the people, lands, and culture*. Santa Barbara: ABC-CLIO.

Frye, Timothy. 1997. A politics of institutional choice: Post-communist presidencies. *Comparative Political Studies* 30(5): 523-552.

Galbraith, John Kenneth. 1967. *The new industrial state*. Boston: Houghton Mifflin.

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.

Gherghina, Sergiu. 2013. Formal and Informal Powers in a Semi-Presidential Regime: The Case of Romania, pp. 257-270. In: Vít Hloušek (ed.). *Presidents Above Parties? Presidents in Central and Eastern Europe, Their Formal Competences and Informal Power*. Brno: International Institute of Political Science of Masaryk University.

Gibson, James L., Gregory A. Caldeira a Lester Kenyatta Spence. 2005. Why do people accept public policies they oppose? Testing legitimacy theory with a survey-based experiment. *Political Research Quarterly* 58(2): 187-201.

Gilligan, Emma. 2004. *Defending human rights in Russia: Sergei Kovalyov, dissident and human rights commissioner, 1969-2003*. London and New York: Routledge.

Golder, Sona N. 2010. Bargaining Delays in the Government Formation Process. *Comparative Political Studies* 43(1): 3-32.

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.

Grindle, Merilee S. 1977. Power, Expertise, and the 'Tecnico': Suggestions from a Mexican Case Study. *Journal of Politics* 39(2): 400-426.

Grofman, Bernard a Peter Roozendaal. 1997. Modelling Cabinet Durability and Termination. *British Journal of Political Science* 27(3): 419-451.

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>.

Guttieri, Karen a Jessica Piombo (eds.). 2007. *Interim governments: Institutional bridges to peace and democracy?* Washington: US Institute of Peace Press.

Guvernul României. 2015. Programme for Government <http://gov.ro/en/objectives/programme-for-government>.

Habermas, Jürgen. 2015. *The lure of technocracy*. Cambridge: Polity Press.

Haerpfer, Christian W. 2003. *Democracy and enlargement in post-communist Europe: The democratisation of the general public in 15 central and Eastern European countries, 1991-1998*. New York and London: Routledge.

Hale, Henry E. 2015. *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

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.

Havelka, Miloš. 1998. Npolitická politika: kontexty a tradice. *Sociologický Časopis/Czech Sociological Review* 34(4): 455-466

Havlík, Vratislav. 2011. Maďarsko, pp. 91-119. In: Stanislav Balík, Vlastimil Balík a kol. *Koaliční vládnutí ve střední Evropě (1990-2010)*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.

Havlík, Vlastimil, et al. 2012. *Populist Political Parties in East-Central Europe*. Brno: Masarykova univerzita.

Havlík, Vlastimil a Aneta Pinková. 2013. Populists, protest parties, outsiders? A few notes to the conceptualisation of populist political parties.

Rexter online časopis pro výzkum radikalizmu, extramizmu a terorizmu 10(2): 121-153.

HDN. 1999. Sacked Romanian Prime Minister Vasile resigns, ends dismissal row.
<http://www.hurriyetdailynews.com/default.aspx?pageid=438&n=sacked-romanian-prime-minister-vasile-resigns-ends-dismissal-row-1999-12-18>.

Helms, Ludger. 2005. *Presidents, Prime Ministers and Chancellors: Executive Leadership in Western Democracies*. London: Palgrave Macmillan.

Herman, Valentine a John Pope. 1973. Minority governments in western democracies. *British Journal of Political Science* 3(2): 191-212.

Herman, Lise E. 2016. Re-evaluating the post-communist success story: party elite loyalty, citizen mobilization and the erosion of Hungarian democracy. *European Political Science Review* 8(2): 251-84.

Hibbing, John a Elisabeth Theiss-Morse. 2002. *Stealth Democracy: Americans' Beliefs about How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hloušek, Vít a Lubomír Kopeček. 2012. *Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu*. Brno: Barrister & Principal.

Hloušek, Vít a Lubomír Kopeček. 2014. Caretaker Governments in Czech Politics: What to Do about a Government Crisis. *Europe-Asia Studies* 66(8): 1323-1349.

Holmberg, Sören 2000. *Välja parti*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Holmberg, Sören a Lennart Weibull. 2007. Ökat förtroende—Bara en valårseffekt, pp. 99-107. In: Sören Holmberg a Lennart Weibull (eds.). *Det nya Sverige. SOM-undersökningen 2006*. Göteborg, Sweden: Göteborg University, the SOM Institute.

Holmes, Leslie. 2006. *Rotten states?: corruption, post-communism, and neoliberalism*. Durham: Duke University Press.

Holmes, Stephen. 1993. Superpresidentialism and its Problems. *East European Constitutional Review* 2: 123.

Holzer Jan a Petra Kuchyňková. 2005. Jelcinovo Rusko. Případová studie nejistého režimu. *Středoevropské politické studie* 7(4): 428-455.

Hooghe, Marc a Ellen Quintelier. 2014. Political participation in European countries: The effect of authoritarian rule, corruption, lack of good governance and economic downturn. *Comparative European Politics* 12(2): 209-232.

Hopkin, Jonathan. 2012. *Technocrats have taken over governments in Southern Europe. This is a challenge to democracy.*
[http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2012/04/24/technocrats-democracy-southern-europe.](http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2012/04/24/technocrats-democracy-southern-europe)

Huneus, Carlos. 2000. Technocrats and politicians in an authoritarian regime. The

'ODEPLAN Boys' and the 'Gremialists' in Pinochet's Chile. *Journal of Latin American Studies* 32(2): 461-501.

Hurwitz, Leon. 1971. Index of Democratic Political Stability: Methodological Note. *Comparative Political Studies* 4(1): 41-68.

Huskey, Eugene. 2010. Elite recruitment and state-society relations in technocratic authoritarian regimes: The Russian case. *Communist and post-communist studies* 43(4): 363-372.

Chang, Eric a Yun-han Chu. 2006. Corruption and trust: exceptionalism in Asian democracies? *Journal of Politics* 68(2): 259-271.

Idnes. 2013. Nečas předal demisi, Zeman v pátek začne s hledáním jeho nástupce
[http://zpravy.idnes.cz/necas-podal-demisi-03l-domaci.aspx?c=A130617_164233_domaci_jj.](http://zpravy.idnes.cz/necas-podal-demisi-03l-domaci.aspx?c=A130617_164233_domaci_jj)

Idnes. 2017. Zeman sklídl kritiku za vizi Babišovy vlády bez důvěry na čtyři roky
[https://zpravy.idnes.cz/ods-k-jednani-o-vlade-a-povolebni-situaci-fd5-domaci.aspx?c=A171103_131930_domaci_kop.](https://zpravy.idnes.cz/ods-k-jednani-o-vlade-a-povolebni-situaci-fd5-domaci.aspx?c=A171103_131930_domaci_kop)

IPU – Interparliamentary Union. 1992. Albania. Parliamentary Chamber: Kuvendi Popullor http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2001_92.htm.

IPU – Interparliamentary Union 1994. Bulgaria. Parliamentary Chamber: Narodno Sobranie http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2045_94.htm.

Jensen, Jane S. 2008. *Women Political Leaders*. New York: Palgrave Macmillan.

Jeffries, Ian. 2002a. *Eastern Europe at the Turn of the Twenty-first Century: A Guide to the Economies in Transition*. London and New York: Routledge.

Jeffries, Ian. 2002b. *Socialist economies and the transition to the market: a guide*. London and New York: Routledge.

Jüptner Medková, Marie. 2014. Český sen: spása skrze odborníky. *Demokraticý střed. Nezávislý čtvrtletník o střední Evropě* 3(4): 6.

Katsios, Stavros. 2006. The shadow economy and corruption in Greece. *South-Eastern Europe Journal of Economics* 4(1): 61-80.

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.

Katz, Richard S. 1987. Party government and its alternatives, pp. 1-27. In: Richard S. Katz (ed.) *Party governments: European and American experiences*. Florence/Berlin: European University Institute/De Gruyter.

King, Gary et al. 1990. A unified model of cabinet dissolution in parliamentary democracies. *American Journal of Political Science* 34(3): 846–71.

Klaus, Václav. 2013. Politický komentář IVK č. 10 - Vláda „odborníků“? <http://www.klaus.cz/clanky/3403>.

Kolumbus. nedat. Cabinet members of the governments of European countries since 1945. <http://www.kolumbus.fi/taglarsson/dokumentit/governm2.htm>.

Kopeček, Lubomír. 2015. *Deformace demokracie? Opoziční smlouva a česká politika 1998-2002*. Brno: Barrister & Principal.

Koutník, Ondřej. 2011. Úřednické vlády v Československu a České republice. Diplomová práce. Praha: FSV UK.

Krouwel, André. 2012. *Party transformations in European democracies*. Albany: State University of New York Press.

Krupavičius, Algis. 2013. Lithuania's President: A Formal and Informal Power, pp. 205-232. In: Vít Hloušek (ed.). *Presidents Above Parties? Presidents in*

Central and Eastern Europe, Their Formal Competences and Informal Power.
Brno: International Institute of Political Science of Masaryk University.

Kubát, Michal, Martin Mejstřík a Jiří Kocián. 2017. *Populismus v časech krize.* Praha: Karolinum.

Kunštát, Daniel. 2013. *Za rudou oponou: komunisté a jejich voliči (po roce 1989).* Praha: Sociologické nakladatelství (SLON) v koedici se Sociologickým ústavem AV ČR.

Kuusisto, Alan. 1958. Parliamentary crises and presidial governments in Finland. *Parliamentary Affairs* 11(3): 341-349.

LaFraniere, Sharon. 1999. Stepashin Confirmed as Russian Premier.
<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/russiagov/stories/stepashin052099.htm>.

Lansford, Tom (ed.). 2013. *Political Handbook of the World 2013.*
London: CQ Press.

Lansford, Tom (ed.). 2014. *Political Handbook of the World 2014.*
London: CQ Press.

Laver, Michael a Kenneth Shepsle (eds.). 1996. *Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies.*
Cambridge: Cambridge University Press.

Laver, Michael a Schofield, Norman. 1998. *Multiparty government: The politics of coalition in Europe.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Laver, Michael a Ian Budge (eds.). 2002. *Party policy and government coalitions.* Houndsmills: Palgrave Macmillan.

Lawrence, William. 2011. Albanian workers force shift toward democracy, 1991. <http://nvdatabase.swarthmore.edu/content/albanian-workers-force-shift-toward-democracy-1991>.

Lawson, Kay a Peter H. Merkl (ed.). 1988. *When Parties Fail.* Princeton: Princeton University Press.

Leonard, Thomas M. (ed.). 2005. *Encyclopedia of the developing world.*
London and New York: Routledge.

Lewis-Beck, Michael S. 1988. *Economics and Elections: The Major Western Democracies.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Lidovky. 2013. Zeman proti koalici. Zvolil vládu odborníků v čele s Rusnokem. http://www.lidovky.cz/prezident-milos-zeman-jmenoval-premierem-rusnoka-fsf-/zpravy-domov.aspx?c=A130625_142447_In_domov_spa.

Lijphart, Arend. 1984. Measures of Cabinet Durability. A Conceptual and Empirical Evaluation. *Comparative Political Studies* 17(2): 265-279.

Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of democracy: Governance forms and performance in 36 countries*. New Haven and London: Yale University Press.

Lippmann, Walter. 1922. *Public Opinion*. New York: McMillan.

Lupia, Arthur a Kaare Strøm. 1995. Coalition termination and the strategic timing of parliamentary elections. *American Political Science Review* 89(3): 648-665.

Magone, Joe. 2003. Portugal. The Rationale of Democratic Regime Building, pp. 529-558. In: Wolfgang Müller a Kaare Strøm (eds.). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Maher, Joanne (ed.). 2004. *Europa World Year*. Vol. 1. London: Europa Publications. Taylor & Francis.

Mainwaring, Scott a Mariano Torcal. 2006. Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization, pp. 204-227. In: Richard S. Katz a William Crotty (eds.). *Handbook of party politics*. London: Sage.

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.

March, James G. a Johan P. Olsen. 1995. *Democratic governance*. New York: Free Press.

McDonnell, Duncan a Marco Valbruzzi. 2013. Defining and Classifying Technocrat-led and Technocratic Governments. Paper prepared for the panel 'Technocrats, Caretakers and Parties in the Long European Crisis' European Union Studies Association Conference Baltimore, 9-11 May 2013.

McDonnell, Duncan a Marco Valbruzzi. 2014. Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments. *European Journal of Political Research* 53(4): 654–671.

Merelli, Annalisa. 2016. The key difference between populism and fascism

<https://qz.com/847040/the-key-difference-between-populism-and-fascism/>.

Metcalf, Lee. 2000. Measuring presidential power. *Comparative Political Studies* 33(5): 660-685.

Meynaud, Jean. 1969. *Technocracy*. New York: Free Press.

Milne, Robert S. 1982. Technocrats and Politics in the ASEAN Countries. *Pacific Affairs* 55(3): 403-429.

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.

Mudde, Cas. 2007. *The populist radical right in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mudde, Cas. 2013. Three decades of populist radical right parties in Western Europe: So what?. *European Journal of Political Research* 52(1): 1-19.

Müller, Jan-Werner. 2003. *A Dangerous Mind: Carl Schmitt in Post-War European Thought*. New Haven, CT: Yale University Press.

Müller, Wolfgang C. a Hanne Marthe Narud. 2013. *Party Governance and Party Democracy*. New York: Springer.

Müller, Wolfgang C. a Kaare Strøm (eds.). 2003. *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Neto, Amorim Octavio. 2006. The presidential calculus executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies* 39(4): 415-440.

Neto, Amorim Octavio a Marina Costa Lobo. 2009. Portugal's semi-presidentialism (re) considered: An assessment of the president's role in the policy process, 1976–2006. *European Journal of Political Research* 48(2): 234-255.

Neto, Amorim Octavio a David Samuels. 2003. Cabinet Partisanship and Regime Type in Contemporary Democracies. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, PA.

Neto, Amorim Octavio a David Samuels. 2010. Democratic regimes and cabinet politics: A global perspective. *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos* 1(1): 10–23.

Neto, Amorim Octavio a Kaare Strøm. 2002. Presidents, Voters, and Non-Partisan Cabinet Members in European Parliamentary Democracies. Aalborg: Joint Sessions of the Nordic Political Science Association.

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. 1994. Choice of New Ukraine Premier Raises Questions About Reform. <http://www.nytimes.com/1994/06/17/world/choice-of-new-ukraine-premier-raises-questions-about-reform.html>.

New York Times. 2015. Romania's President Picks Dacian Ciolos as New Prime Minister. <https://www.nytimes.com/2015/11/11/world/europe/romania-president-picks-dacian-ciolos-as-new-prime-minister.html>.

Nousiainen, Jaakko. 2003. Finland. The Consolidation of Parliamentary Governance, pp. 264-299. In: Wolfgang Müller a Kaare Strøm (eds.). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Novák, Miroslav. 2003. Popper versus Schumpeter: srovnání dvou neklasických teorií demokracie. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 39(1): 11-36.

Novák, Miroslav. 2011. Politika a politologie: úvod do politické vědy, pp. 26.75. In: Miroslav Novák et al. *Úvod do studia politiky*. Praha: Sociologické nakladatelství.

Novinite. 2013. Oresharski Presents Govt Proposal in Bulgarian Parliament Ex-Communists in Bulgaria Are Poised for Return to Power http://www.novinite.com/view_news.php?id=150787.

Novinite. 2014. Interim Gov't Takes Over from Oresharski Cabinet. <http://www.novinite.com/articles/162538/Interim+Gov%27t+Takes+Over+from+Oresharski+Cabinet>.

Novinky. 2018. Zeman: Nikoho jiného než Babiše jako premiéra nevidím. <https://www.novinky.cz/domaci/462928-zeman-nikoho-jineho-nez-babise-jako-premiera-nevidim.html>.

O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter a Laurence Whitehead. 1986. *Transitions from authoritarian rule: Southern Europe*. Baltimore: JHU Press.

Odugbemi, Sina. 2011. The Enduring Allurement of Technocratic Competence. <https://blogs.worldbank.org/publicsphere/enduring-allurement-technocratic-competence>.

Orlando Sentinel. 1991. Albania's Leader Names Premier Choice. http://articles.orlandosentinel.com/1991-06-06/news/9106060795_1_alia-unrest-ramiz.

Pastorella, Giulia. 2013. Technocratic governments during the Eurocrisis: nothing new under the sun?. Thesesus PhD Workshop, Paris, 21-22 May 2013.

Pastorella, Giulia. 2014a. 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. 2014b. All technocratic governments are equal, but some are more equal than others: the peculiarities of the Greek case. ECPR General Conference Glasgow, 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.

Pavlíček, Václav. 1996. Ústava a politický systém České republiky, pp. 128-145. In: Jiří Kunc (ed.). *Demokracie a ústavnost*. Praha: Univerzita Karlova.

Pederzoli, Patrizia a Carlo Guarnieri. 1997. The judicialization of politics, Italian style. *Journal of Modern Italian Studies* 2(3): 321-336.

Perlez, Jane. 1994. Ex-Communists in Bulgaria Are Poised for Return to Power. <http://www.nytimes.com/1994/12/18/world/ex-communists-in-bulgaria-are-poised-for-return-to-power.html>.

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. 2012. Expert and Non-partisan Ministers Contemporary Democracies. European and Latin American Perspectives <http://comunicacao.fflch.usp.br/sites/comunicacao.fflch.usp.br/files/Experts.pdf>

;

Pinto, António Costa a Pedro Tavares de Almeida. 2008. The primacy of 'independents', pp. 147-158. In: Keith Dowding a Patrick Dumont (eds.). *The selection of ministers in Europe: hiring and firing*. London and New York: Routledge.

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.

Pinto, António Costa a Pedro Tavares de Almeida. 2018. The Primacy of Experts? Non-partisan Ministers in Portuguese Democracy, pp. 111-138. In: António Pinto, Maurizio Cotta a Pedro Tavares de Almeida. *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. London: Palgrave.

Plattner, Marc. 2010. Populism, pluralism, and liberal democracy. *Journal of Democracy* 21(1): 81-92.

Poguntke, Thomas. 1996. Anti-party sentiment-Conceptual thoughts and empirical evidence: Explorations into a minefield. *European Journal of Political Research* 29(3): 319-344.

Poguntke, Thomas a Susan Scarrow. 1996. The politics of anti-party sentiment. *European Journal of Political Research* 29(3): 319-344.

Poguntke, Thomas a Paul Webb. 2005. *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, Christopher a Geert Bouckaert. 2011. *Continuity and change in public policy and management*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Pospíšilová, Jaroslava. 2015. Proč Češi milují nepolitiku v politice? pp. 64-68. In: Pat Lyons a Rita Kindlerová (eds.). *47 odstínů české společnosti*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

Protsyk, Oleh. 2003. Troubled Semi-Presidentialism: Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukraine. *Europe-Asia Studies* 55(7): 1077-1095.

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.

Příhoda, David. 2011. Postavení prezidenta v politickém systému Ruské federace, pp. 255-281. In: Josef Mlejnek a kol. *Postavení hlavy státu v postkomunistických zemích: od pádu komunismu v roce 1989 do roku 2010*. Praha: Univerzita Karlova.

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>.

Putnam, Robert. 1977. Elite Transformation in Advanced Industrial Societies. An Empirical Assessment of the Theory of Technocracy. *Comparative Political Studies* 10(3): 383-412.

Rae, Douglas. 1968. A Note on the Fractionalization of Some European Party Systems. *Comparative Political Studies* 1(3): 413–418.

Ramet, Sabrina P. (ed.). 2010. *Central and Southeast European politics since 1989*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rapeli, Lauri. 2016. Public support for expert decision-making: evidence from Finland. *Politics* 36(2): 142-152.

Rashkova, Ekaterina. 2014. With Plamen Oresharski's government on the verge of resigning, it remains to be seen whether Bulgaria can finally emerge from its political crisis. *LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog*.

Ridley, F. F. 1966. French Technocracy and Comparative Government. *Political Studies* 14(1): 34-52.

Riedel, Rafał. 2017. Populism and Its Democratic, Non-Democratic, and Anti-Democratic Potential. *Polish Sociological Review* 199(3): 287-298.

Rosanvallon, Pierre. 2011. *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Rose, Richard. 1969. The variability of party government: A theoretical and empirical critique. *Political Studies* 17(4): 413–445.

Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rosenblum, Nancy L. 2010. *On the side of the angels: an appreciation of parties and partisanship*. Princeton: Princeton University Press.

Rothstein, Bo. 2009. Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy versus Quality of Government. *American Behavioral Scientist* 53(3): 311–330.

Rothstein, Bo a Eric Uslaner. 2005. All for All: Equality, Corruption, and Social Trust. *World Politics* 58(1): 41–72.

Rydgren, Jens. 2005. Is extreme right-wing populism contagious? Explaining the emergence of a new party family. *European Journal of Political Research* 44(3): 413-437.

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>.

Samuels, David J. a Matthew S. Shugart. 2010. *Presidents, parties, and prime ministers: how the separation of powers affects party organization and behaviour*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and party systems. A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni. 200). *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Slon.

Saward, Michael. 2010. *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.

Sedelius, Thomas. 2006. *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Örebro: Örebro University.

SeeNews. 2013. UPDATE 1 - Bulgaria's president appoints caretaker cabinet, names diplomat as PM. <http://wire.seenews.com/news/update-1-bulgarias-president-appoints-caretaker-cabinet-names-diplomat-as-pm-340194>.

Seligson, Mitchell A. 2002. The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four Latin American countries. *The Journal of Politics* 64(2): 408-433.

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.

Shugart, Matthew S. 1998. The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices. *British Journal of Political Science* 28(1): 1-29.

Shugart, Matthew S. a John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Scharpf, Fritz W. 1999. *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Schedler, Andreas. 1999. Conceptualizing accountability, pp. In: Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.). *The Self-Restraining State*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Schleiter, P. (n.d.) Non-partisan ministers in cabinets: who gets in and what do they stand for? An approach and an application to Russia. http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2598.pdf.

Schleiter, Petra. 2013. Democracy, Authoritarianism, and Ministerial Selection in Russia: How Presidential Preferences Shape Technocratic Cabinets. *Post-Soviet Affairs* 29(1): 31-55.

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. 2005. Semi-Presidential Regimes: Providing Flexibility or Generating Representation and Governance Problems? Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington DC, September 1-4, 2005.

Schleiter, Petra a Edward Morgan-Jones. 2007. Party Control in European Cabinets? Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Chicago.

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>.

Schmidt, Vivien A. 2013. Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'. *Political Studies* 61(1): 2-22.

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. 2013a. Bulgarian President Plevneliev names ambassador Marin Raykov as caretaker prime minister. <http://sofiaglobe.com/2013/03/12/bulgarian-president-plevneliev-names-ambassador-marin-raikov-as-caretaker-prime-minister/>.

Sofia Globe 2013b. Bulgaria's caretaker PM Raykov spells out tasks of interim administration. <http://sofiaglobe.com/2013/03/12/bulgarias-caretaker-pm-raikov-spells-out-tasks-of-interim-administration/>.

Sofia Globe. 2014. Bulgaria's Bliznashki caretaker cabinet takes office. <http://sofiaglobe.com/2014/08/06/bulgarias-bliznashki-caretaker-cabinet-takes-office/>.

Sotiropoulos, Dimitri A. 2004. Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective. *West European Politics* 27(3): 405–422.

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.

Sparks, Karen J. (ed.). 2010. *Britannica Book of the Year 2010*. Chicago and London: Encyclopaedia Britannica, Inc.

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>.

STEM. 2010. Členům Vlády ČR důvěřuje polovina občanů, premiéra chválí skoro všichni. https://www.stem.cz/wp-content/uploads/2015/12/1933_1255.pdf.

Stoychev, Stoycho. 2015. The 2015 Referendum in Bulgaria. *East European Quarterly* 43(4): 313-320.

Strangio, Paul, Paul T. Hart a James Walter (eds.). 2013. *Understanding Prime-ministerial Performance: Comparative Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Strøm, Kaare. 1984. Minority Governments in Parliamentary Democracies. The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions. *Comparative Political Studies* 17(2): 199-227.

Strøm, Kaare. 1990a. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

Strøm, Kaare. 2000. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research* 37(3): 261-290.

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.

Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller a Torbjörn Bergman. 2008. *Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Suleiman, Ezra N. 1977. The Myth of Technical Expertise: Selection, Organization, and Leadership. *Comparative Politics* 10(1): 137-158.

Suziedelis, Saulius A. 2011. *Historical dictionary of Lithuania*. Plymouth: Scarecrow 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.

Šušlíková, Lada. 2006. Vládní model v období První italské republiky, pp. 63-96. In: Blanka Říchová (ed.). *Vládní modely v parlamentních systémech*. Praha: Moneta.

Taras, Ray. 2007. Executive Leadership, pp. 127-144. In: Stephen White, Judy Batt a Paul G. Lewis. *Developments in Central and East European Politics*. Basingstoke: Palgrave.

Tavits, Margit. 2013. *Post-communist democracies and party organization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tebaldi, Mauro. 2014. From Notary to Ruler: The Role of the President of the Republic during the Italian Crisis (2010–14). *South European Society and Politics* 19(4): 561-581.

Theakston, Kevin. 2011. Gordon Brown as prime minister: Political skills and leadership style. *British Politics* 6(1): 78-100.

Thiébaud, Jean-Louis. 1991. The Social Background of Western European Cabinet Ministers, pp. 19-43. In: Jean Blondel a Jean-Louis Thiébaud (eds.). *The Profession of Government Minister in Western Europe*. London: Macmillan.

Tomiuc, Eugen. 2001 Moldova: New Government Gives Mixed Signals <http://www.rferl.org/content/article/1096265.html>.

Törnud, Klaus. 1969. Composition of Cabinets in Finland 1917-1968. *Scandinavian Political Studies* 4(4): 58-70.

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--tosovsky-1998-26606/>.

Tucker, Aviezer a kol. 2000. From Republican Virtue to Technology of Political Power: Three Episodes of Czech Nonpolitical Politics. *Political Science Quarterly* 115 (3): 421-445.

Turner, Stephen. 2003. *Liberal democracy 3.0: Civil society in an age of experts*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.

Urbanavicius, Dainius. 2004. Lithuania, pp. 150-169. In: Robert Elgie (ed.). *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Ústava. 1920. Zákon ze dne 29. Února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky. https://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html.

Ústavní zákon č. 69/1998Sb. Ústavní zákon o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny.

Vance, Charles a Yongsun Paik. 2006. *Managing a global workforce: challenges and opportunities in international human resource management*. London and New York: Routledge.

Veblen, Thorstein. 2017. *The engineers and the price system*. London and New York: Routledge.

Verheijen, Tony. 2004. Romania, pp. 193-215. In: Robert Elgie (ed.). *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Vernon, Raymond. 1963. *The Dilemma of Mexico's Development*. Cambridge: Harvard University Press.

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. 2003. Italy. From 'Constrained' Coalitions to Alternating Governments, pp. 432-49 In: Wolfgang Müller a Kaare Strøm (eds.). *Coalition Governments in Western Europe*. 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.

Verzichelli, Luca a Maurizio Cotta. 2018. Shades of Technocracy: The Variable Use of Non-partisan Ministers in Italy, pp. 77-110. In: António Pinto, Maurizio Cotta a Pedro Tavares de Almeida. *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. London: Palgrave.

Vláda. 2013. Programové prohlášení vlády Jiřího Rusnoka. <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tema/programove-prohlaseni-vlady-cr-109326/>.

Volden, Craig a Alan E. Wiseman. 2014. *Legislative Effectiveness in the United States Congress: The Lawmakers*. New York: Cambridge University Press.

Webb, Paul. 2013. Who is willing to participate? Dissatisfied democrats, stealth democrats and populists in the United Kingdom. *European Journal of Political Research* 52(6): 747-772.

Webb, Paul, Thomas Poguntke a Robin Kolodny. 2012. The presidentialization of party leadership? Evaluating party leadership and party government in the democratic world" pp. 77-98. In Ludger Helms (ed.). *Comparative political leadership*. London: Palgrave Macmillan.

Weber, Max 1998 (1919). Politika jako povolání, pp. 246-296. In: Miloš Havelka (ed.). *Metodologie, sociologie a politika*. Praha: OIKOYMENH.

Weiner, Robert. 1994. *Change in Eastern Europe*. Westport: Greenwood Publishing Group.

Wentworth, Richard. 1993. Italy Turns to a Banker To Form Government <http://www.csmonitor.com/1993/0428/28071.html>.

Wildenmann, Rudolf. 1986. The Problematic of Party Government, pp. 1-30. In: Francis G. Castles a Rudolf Wildenmann (eds.). *The Furutre of party Government*. Berlin, New York: Walter de Gruyter.

Williams, Mark Eric. 2006. Escaping the Zero-Sum Scenario: Democracy versus Technocracy in Latin America. *Political Science Quarterly* 121(1): 119-139.

Wilson, Andrew. 1999. Ukraine, pp. 260-280. In: Robert Elgie (ed.). *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford and New York: Oxford University Press

Winfrey, Micheal a Angeliki Kontantou. 2011. Greeks welcome news on PM, await crisis cabinet. <https://www.reuters.com/article/us-greece/greeks-welcome-news-on-pm-await-crisis-cabinet-idUSL6E7M601O201111111>.

Woldendorp, Jaap, Hans Keman a Ian Budge. 1998. Party government in 20 democracies: an update (1990–1995). *European Journal of Political Research* 33(1): 125-164.

Woldendorp, Jaap, Hans Keman a Ian Budge. 2000. *Party Government in 48 Democracies (1945-1998): Composition –Duration –Personnel*. Kluwer Academic Publisher.

Wolkenstein, Fabio. 2015. What can we hold against populism? *Philosophy & Social Criticism* 41(2): 111-129.

Wrátil, 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.

Xiao, Gongqin. 2003. The Rise of the Technocrats. *Journal of Democracy* 14(1): 60-65.

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.

9. Přílohy

Příloha 1: Přehled úřednických vlád v Evropě 1989-2015

Stát	Jméno premiéra	Termín mandátu	Doba trvání (dny)	Podíl nestraníků (v %)	Časové omezení mandátu	Programové omezení mandátu*	Vzdělání premiéra	Předchozí povolání**	Věk premiéra	Okolnosti vzniku***	Důvod zániku***
Albánie	Ylli Bufi	5.6. 1991 - 10. 12. 1991	186	17	ne	ne	chemie	ministr	43	3	2 a 4
Albánie	Vilson Ahmeti	10.12. 1991 - 13.12. 1992	126	100	ano	ano	technika	ministr	40	1	1
Bulharsko	Dimitar Ilijev Popov	20.12. 1990 - 8.11. 1991	324	28	ano	ne	právo	soudce	63	6	1
Bulharsko	Ljuben Berov	30.12.1992 - 17.10. 1994	657	80	ne	KK	ekonomie + politologie	AP	67	4 a 5	4 a 6
Bulharsko	Reneta Indžová	17.10. 1994 - 25.1. 1995	101	100	ano	ano	ekonomie	poslanec + AP	41	1	1
Bulharsko	Marin Rajkov	13.3. 2013 - 29.5. 2013	78	100	ano	ano	ekonomie + politologie	diplomat	53	3	1
Bulharsko	Plamen Orešarski	29.5. 2013 - 6.8. 2014	435	61	ne	ne	ekonomie	náměstek ministra	53	1	2 a 3
Bulharsko	Georgij Bliznaški	6.8. 2014 - 7.11. 2014	94	100	ano	ano	právo	poslanec EP+AP	58	2	1
ČR	Josef Tošovský	2.1. 1998 - 22.7. 1998	202	38	ano	ano	ekonomie	CB	48	2 a 3	1
ČR	Jan Fischer	8.5. 2009 - 13.7. 2010	432	100	ano	ano	statistika a ekonometrie	státní služba	58	4	1

ČR	Jiří Rusnok	10.7. 2013 - 29.1. 2014	204	93	ano	ne	ekonomie	soukromý sektor	53	2 a 3	1
Estonsko	Tiit Vähi	29.1. 1992 - 21.10. 1992	267	100	ano	KK	technika	státní služba	45	2	1
Itálie	Carlo Azeglio Ciampi	28.4. 1993 - 10.5. 1994	378	44	ne	KK	literatura	CB	73	3 a 4	1
Itálie	Lamberto Dini	17.1. 1995 - 17.5. 1996	487	100	ne	KK	ekonomie	ministr	64	2 a 3	4
Itálie	Mario Monti	16.11. 2011 - 28.4. 2013	530	100	ano	KK	ekonomie	soukromý sektor + AP	68	3	2
Litva	Kazimira Prunskiene	17.3. 1990 - 10.1. 1991	300	90	ano	ne	ekonomie	akademický pracovník	47	6	4
Litva	Gediminas Vagnorius	13.1. 1991 - 21.7. 1992	556	100	ano	ne	technika	poslanec + AP	34	6	2
Litva	Aleksandras Abišala	21.7. 1992 - 2.12. 1992	135	91	ano	ano	fyzika	poslanec	37	2	4
Litva	Bronislovas Lubys	2.12. 1992 - 10.3. 1993	99	83	ano	ano	chemie	vicepremiér + AP	54	4	5
Lotyšsko	Andris Šķeļe I	21.12. 1995 - 13.2. 1997	421	6	ne	ne	technika	soukromý sektor	37	1	4
Lotyšsko	Andris Šķeļe II	13.2. 1997 - 7.8. 1997	176	5	ano	ne	technika	soukromý sektor	39	4	2 a 3
Maďarsko	Gordon Bajnai	14.4. 2009 - 29.5. 2010	411	50	ano	KK	ekonomie	ministr	41	4	1
Makedonie	Nikola Kljusev	27.1. 1991 - 17.8. 1992	596	81	ne	ne	ekonomie	AP	64	6	2 a 4
Makedonie	Hari Kostov	2.6. 2004 - 18.11. 2004	170	11	ne	ne	technika	ministr	45	6	2
Moldavsko	Dumitru Braghîș	21.12. 1999 - 19.4. 2001	486	100	ne	ne	technika	náměstek ministra	42	4	1
Moldavsko	Vasile Tarlev	20.4.2001 - 19.4.2005	1461	18	ne	ne	technika	soukromý sektor	38	1	1
Rumunsko	Theodor Stolojan	16.10. 1991 - 19.11. 1992	401	20	ano	KK	ekonomie	náměstek ministra	48	5	1
Rumunsko	Nicolae Vacaroiu	19.11. 1992 - 11.12. 1996	1484	50	ne	KK	ekonomie	státní služba	49	1	6
Rumunsko	Mugur Isarescu	22.12. 1999 - 28.12.2000	373	5	ano	ne	ekonomie	CB + diplomacie	50	5	1
Rumunsko	Dacian Cioloș	17.11. 2015. - 4.1. 2017	408	100	ano	KK	zemědělství	státní služba	46	3 a 6	1
Rusko	Jegor Gajdar	5.6. 1992 - 14.12. 1992	193	100	ano	ne	ekonomie	ministr + AP	36	5 a 6	5
Rusko	Sergej Kirijenko	24.4. 1998 - 23.8. 1998	122	90	ne	ne	technika	ministr	36	5	5
Rusko	Jevgenij Primakov	11.11. 1998 - 12.5. 1999	244	91	ano	ne	ekonomie + orientalistika	ministr + AP	69	5	5
Rusko	Sergej Stěpašin	19.5. 1999 - 9.8. 1999	83	69	ano	ano	právo + politologie	ministr	47	5	5
Rusko	Vladimir Putin I	16.8. 1999 - 19.12. 1999	126	64	ano	ne	právo	státní služba	47	5	1

Rusko	Vladimir Putin II	19.12. 1999 - 7.5. 2000	141	64	ano	ne	právo	státní služba	47	1	6
Rusko	Michail Kasjanov I	17.5. 2000 - 7.12. 2003	1300	87	ne	ne	technika	ministr	43	5	1
Rusko	Michail Kasjanov II	7.12. 2003 - 24.4. 2004	80	87	ano	ne	technika	ministr	46	1	5
Rusko	Michail Fradkov I	5.3. 2004 - 7.5. 2004	64	71	ano	ne	ekonomie	ministr	54	5 a 6	5
Rusko	Michail Fradkov II	12.5. 2004 - 12.9. 2007	1219	76	ne	ne	ekonomie	ministr	54	5	5
Rusko	Viktor Zubkov I	14.10. 2007 - 2.12. 2007	50	55	ano	ne	zemědělství	náměstek ministra	66	5	1
Rusko	Viktor Zubkov II	2.12. 2007 - 7.5. 2008	158	55	ano	ne	zemědělství	náměstek ministra	66	1	5
Řecko	Ioannis Grivas	12.10. 1989 - 23.11. 1989	43	64	ano	ano	právo	soudce	66	1	1
Řecko	Xenofon Zolotas	23.11. 1989 - 11.4. 1990	143	25	ano	KK	ekonomie	CB + AP	85	1 a 4	1
Řecko	Lucas Papademos	11.11. 2011 - 16.5. 2012	188	21	ano	KK	ekonomie + fyzika	AP	64	4	1
Řecko	Panagiotis Pikrammenos	16.5. 2012 - 20.6. 2012	36	82	ano	ano	právo	soudce	67	1	1
Řecko	V. Thanou-Christophilou	27.8. 2015 - 21.9. 2015	26	93	ano	ano	právo	soudce	65	2	1
Srbsko	Mirko Cvetkovič	7.7. 2008 - 27.7. 2012	1482	4	ne	ne	ekonomie	ministr + AP	58	1	1
Ukrajina	Vitold Fokin	14.11. 1990 - 2.10. 1992	689	49	ne	ne	technika	státní služba	58	1	4 a 5
Ukrajina	Leonid Kučma	13.10. 1992 - 22.9. 1993	345	82	ano	ne	technika	poslanec	54	4 a 5	4
Ukrajina	Vitalij Masol	16.6. 1994 - 1.3. 1995	259	80	ne	ne	technika	poslanec	66	4	5
Ukrajina	Jevgenij Marčuk	1.3. 1995 - 28.5. 1996	455	75	ne	ne	pedagogika	státní služba	54	5	5
Ukrajina	Viktor Juščenko	22.12. 1999 - 29.5. 2001	525	50	ano	ne	ekonomie	CB	45	4	4

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

Příloha 2: Kontrolní vzorek 106 stranických kabinetů 1989 – 2015

Stát	Jméno premiéra	Termín mandátu	Doba trvání (dny)	Vzdělání premiéra*	Předchozí povolání	Věk premiéra	Okolnosti vzniku	Důvod zániku
Albánie	Fatos Nano II	31.7. 2002 - 11.11. 2005	1122	politická ekonomie	vicepremiér	50	2	3
Belgie	Guy Verhofstadt I	12.7. 1999 - 12.7. 2003	1441	právo	poslanec	46	1	1
Belgie	Guy Verhofstadt II	12.7. 2003 - 21.12. 2007	1450	právo	premiér	50	1	1
Belgie	Guy Verhofstadt III	21.12. 2007 - 20.3. 2008	240	právo	premiér	54	1	6
Belgie	Elio Di Rupo	6.12. 2011 - 11.10. 2014	1056	chemie	poslanec	60	2	1
Bulharsko	Ivan Kostov	21.5. 1997 - 24.7. 2001	1504	ekonomie	poslanec	48	1 a 2	1
Bulharsko	Bojko Borisov II	7.11. 2014 - 27.1. 2017	1101	politologie	poslanec	59	1	1
Černá Hora	Milo Dukanovič II	5.3. 1993 - 24.12. 1996	1370	turismus	premiér	31	2	1
Černá Hora	Filip Vujanovič II	2.7. 2001 - 20.10. 2002	469	právo	premiér	47	1	1
Černá Hora	Filip Vujanovič III	20.10. 2002 - 8.1. 2003	79	právo	premiér	48	2	1
Černá Hora	Milo Dukanovič V	29.2. 2008 - 11.6. 2009	464	turismus	premiér	46	6	1
Černá Hora	Igor Lukšič	29.12. 2010 - 4.12. 2012	696	ekonomie	ministr	34	6	1
Černá Hora	Milo Dukanovič VII	4.12. 2012 - 28.11. 2016	1435	turismus	poslanec	50	1	1
ČR	Václav Klaus I	2.7. 1992 - 4.7. 1996	1443	ekonomie	vicepremiér	51	1	1
ČR	Vladimír Špidla	15.7. 2002 - 4.8. 2004	740	historie	vicepremiér	52	1	2
ČR	Jiří Paroubek	25.4. 2005 - 4.9. 2006	490	ekonomie	ministr	53	3	1

ČR	Mirek Topolánek I	4.9. 2006 - 9.1. 2007	126	technika	poslanec	50	1	4
ČR	Mirek Topolánek II	9.1. 2007 - 8.5. 2009	840	technika	premiér	51	4	4
ČR	Petr Nečas I	13.7. 2010 - 17.4. 2012	635	fyzika	poslanec	46	1	2
ČR	Petr Nečas II	17.4. 2012 - 10.7. 2013	444	fyzika	premiér	48	2	3
Dánsko	Poul Schlüter I	3.6. 1988 - 18.12. 1990	916	právo	premiér	59	4	1
Dánsko	Poul Nyrup Rasmussen I	25.1. 1993 - 27.9. 1994	603	ekonomie	poslanec	50	3	1
Dánsko	Poul Nyrup Rasmussen III	30.12. 1996 - 23.3. 1998	444	ekonomie	premiér	53	2	1
Dánsko	Poul Nyrup Rasmussen IV	23.3. 1998 - 27. 11. 2001	1325	ekonomie	premiér	55	1	1
Dánsko	Anders Fogh Rasmussen III	27.11. 2001 - 5.4. 2009	493	ekonomie	premiér	54	1	6
Dánsko	Helle Thorning-Schmidt I	3.10. 2011 - 3.2. 2014	841	politologie	poslanec	45	1	2
Estonsko	Mart Laar II	25.3. 1999 - 28.1. 2002	1054	historie	poslanec	39	1	2
Estonsko	Andrus Ansip II	5.4. 2007 - 6.4. 2011	1442	chemie	premiér	51	1	1
Estonsko	Taavi Roivas II	9.4. 2015 - 23.11. 2016	585	ekonomie	premiér	36	2	2
Finsko	Esko Aho	26.4. 1991 - 13.4. 1995	1428	sociologie	poslanec	37	1	1
Finsko	Juha Sipilä	29.5. 2015 - ?	?	technika	poslanec	54	1	x
Francie	Pierre Bérégovoy	2.4. 1992 - 29.3. 1993	358	metalurgie*	ministr	67	6	1
Francie	Jean-Pierre Raffarin I	7.5. 2002 - 17.6. 2002	41	právo	senátor	54	6	1
Francie	Jean-Pierre Raffarin II	17.6. 2002 - 30.3. 2004	674	právo	premiér	54	1	4
Francie	Jean-Pierre Raffarin III	31.3. 2004 - 31.5. 2005	421	právo	premiér	56	6	6
Francie	Manuel Valls II	26.8. 2014 - 6.12. 2016	821	historie	ministr	52	6	6
Irsko	Bertie Ahern II	6.6. 2002 - 14.5. 2007	1779	všeobecné*	premiér	51	1	1
Island	Halldór Ásgrímsson	15.9. 2004 - 15.6. 2006	631	ekonomie	ministr	57	6	4
Itálie	Giulio Andreotti II	12.4. 1991 - 24.6. 1992	433	právo	premiér	72	2	3
Itálie	Romano Prodi I	17.5. 1996 - 21.10. 1998	875	ekonomie	soukromý sektor	57	4	2

Itálie	Massimo D'Alema I	21.10. 1998 - 22.12. 1999	422	všeobecné*	ministr	49	4	2
Itálie	Silvio Berlusconi II	11.6. 2001 - 23.4. 2005	1393	právo	poslanec	65	1	4
Itálie	Enrico Letta	28.4. 2013 - 22.2. 2014	295	politologie	poslanec	47	2	2
Litva	Algirdas Brazauskas II	14.12. 2004 - 1.6. 2006	528	ekonomie	premiér	72	1	2
Lotyšsko	Maris Gailis	15.9. 1994 - 21.12. 1995	457	technika	ministr	43	2	1
Lotyšsko	Indulis Emsis	9.3. 2004 - 2.12. 2004	264	biologie	poslanec	52	2	4
Lotyšsko	Ivars Godmanis II	20.12. 2007 - 12.3. 2009	443	fyzika	ministr	56	3 a 6	3
Lotyšsko	Valdis Dombrovskis II	3.11. 2010 - 25.10. 2011	353	fyzika	premiér	39	2	2
Lotyšsko	Valdis Dombrovskis III	25.10. 2011 - 22.1. 2014	808	fyzika	premiér	40	2	1
Maďarsko	József Antall	23.5. 1990 - 12.12. 1993	1280	historie pedagogika	šéf strany	58	6	6
Maďarsko	Viktor Orbán I	8.7. 1998 - 27.5. 2002	1400	politologie	poslanec	35	1	1
Makedonie	Branko Crvenkovski II	20.12. 1994 - 23.2. 1996	424	technika	premiér	32	1	1
Makedonie	Ljubčo Georgievski V	30.11. 2001 - 1.11. 2002	332	literatura	premiér	35	2	1
Makedonie	Vlado Bučkovski	17.12. 2004 - 27.8. 2006	611	právo	ministr	42	2	1
Makedonie	Nikola Gruevski I	28.8. 2006 - 26.7. 2008	689	ekonomie	poslanec	36	1	1
Makedonie	Nikola Gruevski IV	19.6. 2014 - 11.12. 2016	893	ekonomie	premiér	44	1	1
Malta	Eddie Fenech Adami II	22.2. 1992 - 28.10. 1996	1687	právo	premiér	58	1	1
Malta	Lawrence Gonzi I	23.3. 2004 - 10.3. 2008	1428	právo	vicepremiér	51	6	1
Malta	Lawrence Gonzi II	10.3. 2008 - 11.3. 2013	1802	právo	premiér	55	1	1
Moldavsko	Andrei Sangheli II	5.4. 1994 - 24.1. 1997	1010	zemědělství*	premiér	50	1	4
Moldavsko	Ion Ciubuc I	24.1. 1997 - 22.5. 1998	479	technika	premiér	54	2 a 4	1
Moldavsko	Ion Sturza I	19.2. 1999 - 12.3. 1999	24	literatura	premiér	39	2	4
Moldavsko	Vasile Tarlev II	19.4. 2005 - 31.3. 2008	1062	technika	premiér	42	1	6

Moldavsko	Gheorghe Brega	30.7. 2015 - 20.1. 2016	171	farmacie	poslanec	64	4	6
Nizozemí	Jan Peter Balkenende III	7.7. 2006 - 22.2. 2007	226	právo + historie	premiér	50	2	3
Nizozemí	Jan Peter Balkenende IV	22.2. 2007 - 14.10. 2010	1313	právo + historie	premiér	51	2	1
Nizozemí	Mark Rutte II	5.11. 2012 - 15.3. 2017	1571	historie	premiér	45	4	1
Norsko	Gro Harlem Brundtland I	9.5. 1986 - 16.10. 1989	1238	medicína	poslanec	37	4	1
Norsko	Gro Harlem Brundtland II	3.11. 1990 - 13.9. 1993	1091	medicína	poslanec	41	2	1
Norsko	Jens Stoltenberg	17.3. 2000 - 19.10. 2001	573	ekonomie	ministr	41	4	1
Norsko	Kjell Magne Bondevik	19.10. 2001 - 17.10. 2005	1439	teologie	poslanec	54	1	1
Polsko	Tadeusz Mazowiecki	24.8. 1989 - 4.1. 1991	491	všeobecné*	disident	62	4 a 6	6
Polsko	Jan Krzysztof Bielecki	4.1. 1991 - 6.12. 1991	333	ekonomie	poslanec	40	6	1
Polsko	Jan Olszewski	6.12. 1991 - 5.6. 1992	180	právo	soudce	61	1 a 4	4
Polsko	Włodzimierz Cimoszewicz	7.2. 1996 - 31.10. 1997	624	právo	poslanec	46	3	1
Polsko	Donald Tusk II	18.11. 2011 - 22.9. 2014	1025	historie	premiér	54	1 a 4	6
Portugalsko	Pedro M. de Santana Lopes	17.7. 2004 - 12.3. 2005	236	právo	primátor	48	6	1
Rakousko	Wolfgang Schüssel IV	1.10. 2006 - 11.1. 2007	101	právo	vicepremiér	61	1	1
Rakousko	Werner Faymann I	2.12. 2008 - 16.12. 2013	1455	všeobecné*	ministr	48	2	1
Rumunsko	Adrian Nastase	28.12. 2000 - 21.12. 2004	1434	právo + sociologie	poslanec	50	1	1
Rumunsko	Emil Boc I	22.12. 2008 - 23.12. 2009	362	právo + historie	primátor	42	1	4
Rumunsko	Victor Ponta II	21.12. 2012 - 26.2. 2014	426	právo	premiér	40	1	2
Rumunsko	Victor Ponta V	17.12. 2014 - 17.11. 2015	331	právo	premiér	43	2	4
Rusko	Viktor Černomyrdin II	25.12. 1993 - 17.12.	713	ekonomie	premiér	55	1	1

		1995						
Rusko	Dmitrij Medvěděv	8.5. 2012 - 18.9. 2016	1571	právo	prezident	47	6	1
Řecko	Andreas Papandreou	13.10. 1993 - 22.1. 1996	820	ekonomie	poslanec	74	2 a 4	6
Řecko	Konstantinos A. Karamanlis I	10.3. 2004 - 17.9. 2007	1268	politologie	poslanec	48	1	1
Řecko	Konstantinos A. Karamanlis II	17.9. 2007 - 6.10. 2009	740	politologie	premiér	51	1	1
Slovensko	Vladimír Mečiar II	13.12. 1994 - 30.10. 1998	1398	právo	poslanec	52	1	1
Slovensko	Iveta Radičová	8.7. 2010 - 4.4. 2012	637	sociologie	poslanec	54	1	4
Slovinsko	Lojze Peterle	16.5. 1990 - 14.5. 1992	719	ekonomie + historie	šéf strany	42	1	1
Slovinsko	Janez Drnovšek II	25.1. 1993 - 10.11. 1996	1366	ekonomie	premiér	43	2	2
Slovinsko	Andrej Bajuk I	7.6. 2000 - 4.8. 2000	58	ekonomie	místopředs. strany + soukr. sekt.	57	2	1
Srbsko	Nikola Šainović	10.2. 1993 - 18.3. 1994	399	chemie	vicepremiér	45	6	6
SRN	Helmut Kohl II	18.1. 1991 - 17.11. 1994	1380	historie	premiér	61	1	1
SRN	Gerhard Schröder II	22.10. 2002 - 22.11. 2005	1111	právo	premiér	58	1	1
Španělsko	Felipe González III	14.7. 1993 - 6.5. 1996	1013	právo	premiér	51	1	1
Španělsko	Mariano Rajoy	22.12. 2011 - 20.12. 2015	1469	právo	poslanec	56	1	1
Švédsko	Göran Persson I	22.3. 1996 - 7.10. 1998	916	všeobecné*	ministr	47	6	1
Švédsko	Göran Persson II	7.10. 1998 - 21.10. 2002	1455	všeobecné*	premiér	49	1	1
Švédsko	Stefan Löfven	3.10. 2014 - ?	?	svářec*	poslanec	57	1	x
Ukrajina	Valerij Pustovojtenko I	30.7. 1997 - 29.3. 1998	240	technika	ministr	50	5 a 6	5
Ukrajina	Mykola Azarov I	11.3. 2010 - 3.12. 2012	983	geologie	poslanec	63	4	1

Ukrajina	Arsenij Jaceňuk II	2.12. 2014 - 10.4. 2016	489	ekonomie	poslanec	40	1	2 a 3
VB	Tony Blair III	6.5. 2005 - 27.6. 2007	772	právo	premiér	52	1	6
VB	David Cameron I	12.5. 2010 - 8.5. 2015	1797	politologie	poslanec	54	1	1

Pozn. * bez VŠ vzdělání; ** 1 = volby, 2 = rozpad vládní koalice, 3 = politický skandál, 4 = porážka vlády opozicí, 5 = odvolání vlády prezidentem,

6 = jiný důvod

Zdroj: vlastní zpracování

