

Univerzita Karlova v Praze

Filozofická fakulta

Ústav politologie

Diplomová práce

Bc. Antonín Seidel

**KRIZE STRANICKÝCH SYSTÉMŮ A
ÚŘEDNICKÉ VLÁDY:
Česká republika a Itálie**

**CRISIS OF PARTY SYSTEMS AND
CARETAKER GOVERNMENTS:
Czech Republic and Italy**

Praha 2016

vedoucí práce: PhDr. Radek Buben, Ph.D.

Poděkování

Na tomto místě bych chtěl srdečně poděkovat PhDr. Radkovi Bubnovi, Ph.D. za vedení mé diplomové práce, především pak za jeho odborné rady a připomínky.

Abstrakt

V období od devadesátých let dvacátého století až do současnosti několikrát posloužily jako řešení politických krizí v Česku a Itálii tzv. „úřednické vlády“. Jedná se o institut přechodných kabinetů, kterým předsedá nestraník a i další členové těchto vlád nejsou členy politických stran (ne však nezbytně všichni). Právě tento rys je odlišuje od vlád „stranických“. Práce se snaží identifikovat společné body a okolnosti, které vedou ke vzniku takových kabinetů, na příkladu dvou z hlediska institucionálního designu relativně blízkých parlamentních republik. Zaměřuje se především na stav politických stran, neboť právě jejich selhání vede k pádu předchozího kabinetu a zároveň k situaci, kdy není možné sestavit parlamentní většinu pro novou „stranickou“ vládu. Pozornost je zároveň zaměřena na prezidenta republiky, který tváří v tvář oslabeným stranám vykonává v souladu s teorií „prezidentského akordeonu“, popsanou Maurem Tebaldim, více „autonomním“ způsobem své pravomoci, především pak pravomoc jmenování premiéra, čímž zásadním způsobem působí v prospěch vzniku „úřednického“ kabinetu.

Klíčová slova

Úřednická vláda, technokratická vláda, stranická vláda, politické strany, stranické systémy, prezident republiky, „prezidentský akordeon“, politická krize, pád vlády, předčasné volby, ekonomická a finanční krize. Carlo Ciampi, Lamberto Dini, Mario Monti, Josef Tošovský, Jan Fischer, Jiří Rusnok.

Abstract

Since 1990s of the twentieth century to the present, the so called caretaker governments have served as a political crisis solution in the Czech Republic as well as in Italy. Caretaker government is an institute of temporary cabinets with a non-partisan prime minister. Other members of this type of government are usually non-partisan as well (but not necessarily all of them). This is the main feature that distinguishes the caretaker government from the traditional government led by political parties. The thesis aims to identify common points and circumstances leading to the establishment of caretaker governments on the example of two relatively close parliamentary republics from the institutional design's point of view. It focuses mainly on the status of political parties as it is their failure that leads to the fall of the previous cabinet and to the situation when it is impossible to form a parliamentary majority in order to establish new government led by political parties. Special attention is also paid to a role of the president of the republic. Face to face with weakened political parties, he executes his powers in a more autonomous way in accordance with a presidential accordion theory described by Mauro Tebaldi, especially his powers to appoint the prime minister which fundamentally works in favor of a formation of the caretaker government.

Keywords

Caretaker government, Technocratic government, party government, political parties, party systems, president of the republic, “presidential accordion”, political crisis, fall of the government, early elections, economic and financial crisis, Carlo Ciampi, Lamberto Dini, Mario Monti. Josef Tošovský. Jan Fischer. Jiří Rusnok.

Obsah

1. Úvod	8
2. Teoretická a terminologická část	12
2.1. Definice úřednických vlád	12
2.2. Teoretické předpoklady vzniku úřednických vlád	15
2.2.1. Okolnosti vzniku úřednických kabinetů	18
2.2.2. „Prezidentský akordeon“	19
3. Srovnání ústavních a volebních systémů ČR a Itálie.....	21
3.1. Ústavní systémy	21
3.1.1. Legislativa.....	21
3.1.2. Hlava státu	23
3.1.3. Vláda.....	25
3.2. Volební systémy	28
3.2.1. Italské volební inženýrství.....	29
3.2.2. Přerušovaná cesta k silnějšímu volebnímu systému	30
4. Úřednické vlády v Itálii	32
4.1. Historie nestranických premiérů v Itálii	32
4.2. Konec první republiky (1992 – 1994)	34
4.3. Ciampiho vláda	36
4.3.1. Ekonomické okolnosti	38
4.3.2. Situace vládních stran.....	39
4.3.3. Jednání prezidenta republiky	40
4.4. Diniho vláda	40
4.4.1. Ekonomické okolnosti	43
4.4.2. Situace vládních stran.....	44
4.4.3. Jednání prezidenta republiky	45
4.5. Montiho vláda	45
4.5.1. Ekonomické okolnosti	47
4.5.2. Situace vládních stran.....	48
4.5.3. Jednání prezidenta republiky	49
5. Úřednické vlády v České republice	51
5.1. Prvorepublikové úřednické vlády.....	51
5.2. Transformační období	52

5.3.	Tošovského vláda.....	54
5.3.1.	Ekonomické okolnosti.....	56
5.3.2.	Situace vládních stran.....	57
5.3.3.	Jednání prezidenta republiky	58
5.4.	Fischerova vláda.....	59
5.4.1.	Ekonomické okolnosti.....	61
5.4.2.	Situace vládních stran.....	62
5.4.3.	Jednání prezidenta republiky	63
5.5.	Rusnokova vláda	63
5.5.1.	Ekonomické okolnosti.....	66
5.5.2.	Situace vládních stran.....	67
5.5.3.	Jednání prezidenta republiky	67
6.	Závěr	69
	Seznam použitých zkratk	74
	Bibliografie	76

1. Úvod

Takzvané „úřednické“ vlády představují jeden z mnoha podobných rysů, které sdílejí česká a italská politika. Sám jejich název jakoby odkazoval na jejich rádobu „nepolitický“, spíše však nestraničný charakter.¹ Jak bude patrné níže, i já právě jejich nestraničnost resp. nestraničný původ jejich klíčových členů, považuji za hlavní rys jejich výjimečnosti.

Tyto kabinetů se v případech obou zemí objevují v průběhu politických krizí jako svého druhu klíč k jejich řešení a jsou i přes jejich určitou popularitu v úřadu vnímány jako spíše dočasný jev, který zmizí obvykle po nových (často předčasných) volbách, které do úřadu vrátí „klasické“ (straničné) politiky.

V poslední době k této problematice však vyšlo několik prací jako například článek Miloše Brunclíka „*Co jsou úřednické kabinetů a za jakých okolností vznikají? Česká republika v mezinárodním srovnání*“ (Brunclík, 2014), nebo kniha brněnských autorů Víta Hlouška a Lubomíra Kopečka „*Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu*“ (Hloušek & Kopeček, 2012).

Fenomén „úřednických“² vlád se samozřejmě neomezuje pouze na Česko a Itálii. Z nedávné minulosti jsou známy případy obdobných kabinetů³ například z Řecka či Bulharska. Tento jev se však vyskytl i v dalších zemích jako například v pobaltských státech na začátku devadesátých let. Častým jevem byl i ve Finsku od padesátých do sedmdesátých let. Úřednické kabinetů byly často přítomné v postkomunistickém Rusku a na Ukrajině⁴. V posledních dvou jmenovaných případech se však jedná o polo-prezidentské režimy. Předmětem této práce jsou však úřednické vlády v parlamentních republikách. Úřednické

¹ Blíže se terminologii a definici úřednických kabinetů budu věnovat dále v textu. Zde pouze uvedu, že považuji za nepřesné referovat o českých a československých vládách jako o vládách nepolitických. Domnívám se totiž, že kdokoliv přijímá ministerskou, tedy politickou funkci se stává politikem. Společně se jmenováním totiž přebírá odpovědnost za rozhodování v široké škále oblastí, a to přesto že mandát vlády, jejímž je členem, může být věčně i časově omezený na udržování statutu quo po několik málo měsíců. I tak zbývá velké množství exekutivních rozhodnutí, která může a dokonce musí přijímat v každodenním provozu. Jedná se například o rozpočtové úpravy a přípravy nového rozpočtu, podzákonné normy (byť i třeba jen technického charakteru) a personální opatření. Z tohoto důvodu budu v souvislosti s „úřednickými vládami“ vycházet z původu jejich členů resp. z jeho odlišnosti oproti vládám složených ze zástupců stran.

² V italštině se používá výraz „governo tecnico“ – technická vláda.

³ Zde vyvstává první velká otázka týkající se terminologie, se kterou se pokusím vypořádat níže. Jedná se o problém společného anglického termínu, který by plně odpovídal české „úřednické vládě“ a dalším obdobným případům. Blíže se problému věnuje např. Miloš Brunclík (Brunclík, 2014, str. 2).

⁴ Podrobný přehled úřednických kabinetů přináší Miloš Brunclík (Brunclík, 2014, stránky 20-22).

vlády se dostávaly ke slovu i v období přechodů od nedemokratických režimů. Těm se však práce bude věnovat jen okrajově.

Komparace českého a italského případu však může být přínosná především z důvodu: 1) relativní podobnosti ústavních a politických systémů obou zemí, 2) opakovaného využití úřednických vlád po delším období návratu a relativní konsolidace těch stranických, které se ovšem mimo jiné vyznačují obdobnou mírou nestability a délky svého trvání. Ostatní výše zmíněné případy⁵ se více méně od těch vybraných odlišují, jak již bylo uvedeno, buď svým ústavním uspořádáním (Ukrajina, Rusko) nebo spíše ojedinělým omezením výskytu těchto vlád, a to často ještě na zlomová období (Pobaltské státy, Portugalsko). Byť je nutné přiznat, že zmíněné podobnosti jako u zvolených případů lze najít i u dalších států, o které by do budoucna bylo přínosné komparaci rozšířit.

V našem prostředí se jedná o druh vlády s tradicí sahající až do období první československé republiky. V Itálii se první „úřednické“ kabinety objevily na přelomu první a druhé italské republiky v devadesátých letech minulého století, ale svého druhu předchůdce můžeme vidět již v závěrečném období italského království (vláda maršála Badoglio). Již vznik těchto kabinetů je spjat s vážnými nejen politickými krizemi a významnou roli v jejich vzniku hrála hlava státu (v československém případě prezident Masaryk, v italském král Viktor Emanuel III), která by však za normálních okolností vznik obdobného kabinetu proti vůli politických stran či jiných aktérů neprosadila⁶.

Okolnosti vzniku úřednických vlád, se zdají být v ledasčem podobné i v novodobé historii. I nestranické kabinety současnosti vznikají v období vládních a politických krizí a zdá se, že na jejich vzniku má hlava státu větší podíl, nežli tomu bývá v případě kabinetů složených ze zástupců stran. Jednání prezidenta republiky bude rovněž předmětem zkoumání.

Cílem této práce tedy bude prozkoumat za pomoci komparativní metody okolnosti vzniku a fungování úřednických kabinetů v Česku a Itálii v posledních třech dekadách. Vycházet přitom budu ze schématu, který vypracoval Miloš Brunclík ve článku „*The rise of technocratic cabinets; What we know, and what we should like to know*“ (Brunclík, 2015).

⁵ Snad s výjimkou Bulharska a Řecka, o něž by mohla být tato komparace v budoucnu doplněna.

⁶ „Masarykova propagace nestranické „vlády odborníků“ by zřejmě zůstala v praxi nenaplněna, pokud by se meziválečné Československo již na počátku své existence nemuselo potýkat s hlubokou krizí ohrožující samotné přežití demokracie a vlastně státu jako takového. Problém se stal zejména odpor početné německé menšiny v pohraničí... K tomu se v průběhu roku 1920 přidalo silící pnutí uvnitř nejvýznamnější vládní strany – sociální demokracie.“ (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 37)

Podrobněji se jeho schématu budu věnovat v dalších kapitolách. Zde jej však ve stručnosti představím. Brunclík na základě srovnávacího studia čtených případů nestranických kabinetů identifikuje zhruba čtyři krizové situace, za kterých dochází ke vzniku úřednických vlád. Jedná se o: 1) Ekonomické krize, 2) Selhání stran (tuto část dále rozvádí do pěti dalších podkategorií), 3) prezidentský faktor a 4) další (Brunclík, 2015, str. 63).

V této práci se hodlám blíže zaměřit především na druhý a třetí faktor identifikované Milošem Brunclíkem, tedy selhání stran a roli prezidenta, přičemž je budu brát jako dvě na sebe navazující okolnosti (proměnné), které ve vzájemné kombinaci mají za následek vznik úřednických (resp. nestranických) vlád.

Na základě výše uvedeného si tedy dovoluji navrhnout dvě základní pracovní hypotézy. První se týká, jak jinak než role politických stran.

Hypotéza 1:

Příčinou vzniku úřednických vlád v České republice a v Itálii je primárně nestabilita a nedostatek vnitřní koheze a disciplíny vládních politických stran, umocněná dalšími krizovými jevy vnějšího či vnitřního charakteru (ekonomická krize či finanční krize).

Ve zkoumaných případech se tedy zaměřím na hledání významných ekonomických krizových jevů měřených makroekonomickými indikátory (vývoj HDP, inflace, zaměstnanosti, relace veřejného dluhu k HDP). Pozornost však budu věnovat především vývoji vládnoucích koalic a stran, které se na nich podílí. Zaměřím se na vztahy uvnitř koalice a dále na kohezi jednotlivých parlamentních frakcí v krizovém období. Vycházet přitom hodlám z odborné literatury, dobového tisku a případně ze záznamů z jednání a hlasování příslušných parlamentních komor. Následně se budu zabývat rolí hlavy státu.

Hypotéza 2:

Na vzniku úřednických vlád se významně podílí hlava státu jako nezávislý aktér. Jeho pravomoc jmenovat předsedu vlády nabývá vlivem oslabení politických stran (a tedy i parlamentu jako celku) více autonomní rozměr.

V tomto případě se pokusím o analýzu jednotlivých případů jmenování premiéra a především jejich srovnání s „nekrizovými“ situacemi, nebo situacemi, kdy vládní krize nevedla ke vzniku nestranické vlády. Vycházet budu přitom opět z odborné literatury a dobového tisku. Důležitým konceptem v tomto případě bude analogie prezidentských pravomocí Maura

Tebaldiho, který je přirovnává k „prezidentskému akordeonu“ (Tebaldi, 2012, str. 419), neboť jsou v průběhu zmiňovaných krizí intenzivněji využívány⁷, a to často inovativním způsobem.

Výše uvedené hypotézy se pokusím ověřit na celkem šesti případech úřednických vlád, které vládly ve sledovaných zemích v různých obdobích od poloviny devadesátých let minulého století až do současnosti. Na italské straně se bude jednat vládu Carla Azeglia Ciampiho (v úřadu od dubna 1993 do května 1994), Lamberta Diniho (od ledna 1995 do května 1996) a zatím poslední nestranickou vládu, a to Maria Montiho (od listopadu 2011 do dubna 2013). V českém případě se pak budu zabývat kabinetem Josefa Tošovského (v úřadu od prosince 1997 do července 1998), Jana Fishera (od dubna 2009 do července 2010) a Jiřího Rusnoka (od července 2013 do ledna 2014).

⁷ ... prezident republiky občas hluboce ovlivnil politické postupy našeho parlamentarismu, přičemž maximálně rozšířil svou mocenskou výbavu; při jiných příležitostech se však držel na okraji rozhodování a omezoval své zásahy na notářskou úlohu. Za účelem vyznačení a zdůraznění jejich proměnlivého zdůraznění, byly pravomoci prezidenta přirovnány k pohybu akordeonu.“ (Tebaldi, 2012, stránky 418-419)

2. Teoretická a terminologická část

2.1. Definice úřednických vlád

Předtím, než se začneme zabývat otázkou konkrétních „reálně existujících“ úřednických vlád, je nutné věnovat se definici tohoto fenoménu. Problematice úřednických vlád a stejně tak i jejich definici se v poslední době věnovalo několik autorů, jak v zahraničí, tak i v České republice. Vzniklo několik užitečných teoretických konceptů, jež dobře poslouží pro účely této práce.

Mezi českými badateli, kteří se problematikou zabývali, se jednalo například o Víta Hlouška a Lubomíra Kopečka (Hloušek & Kopeček, 2012), kteří se více věnovali popisu českých úřednických vlád. Dalším českým autorem, který se předmětu úřednických kabinetů věnoval je Miloš Brunclík (Brunclík, 2014), který oproti prvním jmenovaným věnuje větší pozornost vymezení a charakteristice těchto kabinetů, přičemž vychází z typologie vypracované Duncanem McDonnellem a Markem Valbruzzim. Z jejich typologie hodlám vycházet i v této práci.

Dříve než se pokusím vyložit zmiňovanou typologii, pokusím se vypořádat s otázkou, týkající se samotného překladu českého výrazu „úřednická vláda“. Oba výše uvedení autoři používají dva anglické pojmy, které by mu významově odpovídaly. Caretaker government a Technocratic government. Každý z těchto pojmů označuje, jak uvidíme, odlišný druh kabinetů, přičemž první jmenovaný nemusí vůbec odpovídat naší úřednické (nepřesně nepolitické) vládě, neboť v jejím čele může být i stranický politik, resp. může se jednat o vládu složenou ze zástupců politických stran, která z nějakého důvodu ztratila podporu v parlamentu a jejím úkolem je dovést zemi k předčasným volbám⁸. Za úřednickou vládu v našem prostředí však považujeme spíše vládu, v jejímž čele stojí nestraník často označovaný za „odborníka“⁹. Hlavním atributem, který musí předmětný kabinet splňovat, aby

⁸ „V anglicky psané literatuře se pro takové vlády obvykle používá výraz caretaker government, čemuž významově v češtině odpovídá spíše přechodná či dočasná vláda, než úřednická vláda tvořená nestranickými „experty“. Tato přechodnost má přitom dva klíčové aspekty, 1) a to časovou omezenost mandátu takové vlády a 2) limitovanost její „svobodné akce“, tedy obsahovou redukci politiky, kterou může dělat.“ (Hloušek & Kopeček, 2012, stránky 14 - 15)

⁹ „Začít můžeme od nejpoužívanějšího termínu úřednická vláda, který v českém veřejném prostoru zdomácněl jako označení kabinetů expertů bez „stranické knížky“ přebírajících na svá bedra „starost“ o vládnutí v případě vládní krize, pro níž politici nenajdou „stranické“ koaliční řešení.“ (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 13)

byl uznán za úřednický, je „nestrannický“ původ jeho členů a především samotného předsedy vlády.

Obdobným způsobem přistupují k problematice úřednických (technocratic) vlád i McDonnell a Valbruzzi, kteří dále vycházejí z premisy, že úřednická vláda je odlišná od jakéhokoliv formy stranické vlády (McDonnell & Valbruzzi, 2014, stránky 655-656). Svou definici těchto kabinetů konstruují jako pravý opak vlád složených ze zástupců politických stran. Vychází z ideálního konstruktů stranické vlády definovaného Richardem Katzem, který ovšem obrací na ruby (Brunclík, 2015, str. 59). Na tomto základě tedy stanoví tři základní kritéria ideálního typu úřednické (technocratic) vlády:

„ (1) Všechna významná vládní rozhodnutí nejsou činěna volenými představiteli politických stran. (2) Politiky nejsou rozhodovány uvnitř stran, které pak jednájí za účelem jejich přijetí. (3) Nejvyšší představitelé (ministři, premiéři) nejsou vybírání skrze politické strany.“ (McDonnell & Valbruzzi, 2014, str. 656)

Ideální úřednická vláda se tedy vyznačuje způsobem delegace ministrů do kabinetu resp. původem jejich členů. Rozhodujícím faktorem je na místě stranického původu resp. nominace jejich „odbornost“ a explicitní nestrannost. Právě tento charakter bude určující i pro definici „úřednické vlády“ používanou v této práci.

Za účelem vyrovnání se s případnými nejasnostmi ohledně nestrannosti, zavádí McDonnell a Valbruzzi operační definici nestranného člena úřednické vlády (technocrat). Takový ministr či premiér by měl v době svého jmenování splňovat tři základní kritéria:

„(1) (N)ikdy nezastával veřejnou funkci za některou z politických stran; (2) není formálním členem žádné politické strany; (3) disponuje uznávanou nestrannou politickou kompetencí, která je relevantní pro roli, kterou zastává ve vládě.“ (McDonnell & Valbruzzi, 2014, stránky 657 - 658)

Výše uvedené definice se v této práci budu udržet pouze z části. Výše uvedená definice by znamenala, že např. Rusnokovu vládu bychom nemohli považovat za úřednickou, neboť její předseda byl ve Špidlově vládě ministrem průmyslu za ČSSD.

Autoři se dále kromě složení úřednických vlád věnují dalším dvěma faktorům, které bývají s těmito kabinety spojovány. Oba dva se týkají jejich faktického omezení, a to jak z hlediska 1) doby trvání a 2) obsahu jejich mandátu, přičemž první podřizují druhému jmenovanému. Na tomto místě zdůrazňují, že stejně jako dočasná vláda (caretaker) nemusí být vládou úřednickou (může být tedy složena a vedena straníky), nemusí být úřednická vláda (technocrat) být jen vládou „dočasnou“ respektive udržovací (ve smyslu caretaker) (McDonnell & Valbruzzi, 2014, str. 662). Výše uvedené dokazují mimo jiné na vládách Maria

Montiho a Jana Fishera, kterým nestraničský původ jejich členů nebránil v realizaci rozsáhlých politik – slovy McDonelle a Valbruzziho měly mandát ke změně statusu quo.

Na základě dvou zmíněných proměnných, tedy 1) složení členů kabinetu (stranici/odborníci), 2) síla mandátu (udržování/změna statusu quo) vytváří typologii úřednických kabinetů (technocrat-led) sestávající ze čtyř základních typů:

1) Nonpartisan caretaker – Většinu členů tvoří nestraniční a vláda se musí omezit na udržování statusu quo.
2) Partisan caretaker – Většinu členů tvoří zástupci stran, ale vláda se musí omezit na udržování statusu quo.
3) Full technocratic government – Většinu členů tvoří nestraniční, ale vláda má mandát ke změně statusu quo.
4) Technocrat-led partisan government – Většinu členů tvoří zástupci stran a vláda má mandát ke změně statusu quo (McDonnell & Valbruzzi, 2014, stránky 663 - 664).

Českému termínu úřednická vláda resp. ideálu takového kabinetu, tedy vládě chápané jako udržovací a složené z nestraničských úředníků zřejmě nejlépe odpovídá první případ¹⁰. Jak ovšem již bylo řečeno, ne všechny kabinety, které v našem prostředí označujeme za úřednické, se omezují výhradně na nestraničskou administraci země do předčasných voleb, což je ovšem spojeno i s otázkou odlišením nevýznamných udržovacích rozhodnutí od těch významných¹¹.

Pokud jde o druhý výše zmíněný případ, tedy tzv. partisan caretaker government, takovou vládu bychom v českém prostředí jen stěží označili za vládu úřednickou. Jedná se totiž o vládu složenou ze straníků, jejíž dočasnost může být zapříčiněna několika možnými důvody. Blíže k tomuto tématu (Brunclík, 2014, stránky 3-4). Zahraničním příkladem takového

¹⁰ „Nepolitické kabinety bývají tematicky a vesměs i časově předem omezené a soustředují se spíše na politicko-administrativní „provoz“ než na skutečné vládnutí. V tomto smyslu se nejedná o příliš funkční vládnutí.“ (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 11)

¹¹ „Zůstává nejasné, kudy by měla být vedena dělicí čára mezi udržováním a změnou statusu quo. Dalo by se říci, že každý kabinet něco mění a proto se předmětem posuzování stává, zda kabinet provádí opatření, která by mohla být považována za nevýznamná (tj. udržování statusu quo) nebo zda jsou změny ve skutečnosti významné.“ (Brunclík, 2015, str. 60)

kabinetu je tzv. zbytková vláda v Nizozemsku (Brunclík, 2014, str. 7). V českém prostředí by se za takovou vládu snad dala označit první Topolánková vláda vzniknuvší po volbách v roce 2006¹².

McDonnelle a Valbruzzi následně rozřazují jednotlivé případy existujících úřednických vlád do výše uvedených kategorií. Z vlád, které jsou předmětem této práce, zařazují kabinet Josefa Tošovského do kategorie nonpartisan caretaker a Carla Ciampiho do Technocrat-led partisan government. Vlády Lamberta Diniho, Maria Montiho a Jana Fishera do kategorie Full technocratic government (McDonnell & Valbruzzi, 2014, str. 665), přičemž vládu Maria Montiho zmiňuje jako kabinet, který nejvíce naplňuje ideální typ úřednické (technocratic) vlády (McDonnell & Valbruzzi, 2014, str. 668), tak jak je definují.

Pro účely této práce budeme vycházet z upravené definice zmiňovaných autorů. Za úřednickou vládu budeme považovat: Nonpartisan caretaker government, Full technocratic government a Technocrat-led partisan government (případy 1, 3 a 4 uvedené na str. 13), aniž bychom se však v rámci jednotlivých případů zabývali rozdíly mezi nimi. Všechny tyto vlády budeme považovat za vlády „úřednické“. Zásadním faktorem bude „nestranickost“ jak z hlediska charakteru fungování tak i personálního obsazení kabinetu (popsaná na str. 12) a v souladu s Milošem Brunclíkem budeme klást důraz na osobu předsedy vlády, která je klíčová z hlediska určování politiky vlády v parlamentních republikách (Brunclík, 2014, stránky 3-4).

2.2. Teoretické předpoklady vzniku úřednických vlád

Úřednické resp. technokratické kabinetu jsme tedy na základě McDonnellovy a Valbruzziho definice identifikovali jako vlády, které se odlišují od vlád složených ze zástupců stran. Zároveň jsme tento fenomén spojili s jistou výjimečností. Situace, kdy se ujímají moci, není

¹² Volby v roce 2006 byly označovány za patové (Hloušek & Kopeček, Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu, 2012, str. 68). Premiérovi Topolánkovi se nepodařilo sestavit většinovou koalici a jeho kabinet nezískal v září 2006 důvěru Poslanecké sněmovny. Dovládl však až do ledna 2007, kdy se druhému Topolánkovu kabinetu, v tomto případě již koaličnímu podařilo důvěru sněmovny získat díky „přeběhlíkům“ z ČSSD Miloši Melčákovi a Michalu Pohankovi.

součástí „běžného“ politického procesu. Vít Hloušek a Lubomír Kopeček v této souvislosti hovoří o „zatmění politiky“.¹³

V této souvislosti je nutné se vrátit k roli politických stran v rámci politického systému. Existuje mnoho definic jejich významu¹⁴. Již zmiňovaný Richard Katz hovoří o moderní demokracii jako o demokracii stran, přičemž tvrdí, že bez nich je demokracie sama nemyslitelná a kvalitu stranického systému spojuje s kvalitou demokracie dané země.¹⁵ Jejich význam mimo jiné spojuje s možností kontroly odpovědnosti vládnoucích ze strany voličů (Katz & Mair, 1992, str. 1). Vztah mezi tvůrci politik a občany zdůrazňují i další autoři např. Gabriel Almond¹⁶. Michael Gallagher, Michel Laver a Peter Mair vedle vztahu mezi voliči a vládou¹⁷ zmiňují další funkce politických stran. Jedna z těchto funkcí spočívá ve strukturování politického světa. Strany spojují, resp. koordinují činnost jednotlivých členů parlamentu, ale také pomáhají strukturovat politiku pro samotné voliče, kteří nemají vždy čas tvořit si vlastní názor na každé politické téma. Dalšími funkcemi stran je rekrutování a socializace politických elit a agregace zájmů (Gallagher, Laver, & Mair, 2006, str. 308).

Neméně důležité je i pochopení, jakým způsobem vznikala stranická vláda resp. úloha stran v moderních politických systémech. Rekonstrukci historické geneze stranické vlády ve svém věhlasném díle *Strana a stranické systémy* (Sartori, 2005) provádí Giovanni Sartori. Ukazuje, jakým způsobem se z parlamentní strany obrácené dovnitř parlamentu vlivem rozšiřování

¹³ „S nadsázkou řečeno, stejně jako se občas vyskytne zatmění slunce a světlo na předem přesně spočítanou dobu zmizí, i úřednické vlády nastupují při jakémsi „zatmění politiky“, sehrají svůj krátký part a po volbách zase odejdou.“ (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 13)

¹⁴ „Demokracie stran je charakterizována myšlenkou, že politický proces zlepšuje transformaci preferencí občanů na základě zprostředkování stranami (tj. responsiveness) do tvorby politik a s nimi spojeného vládní akce (tj. accountability).“ (Keman, 2006)

¹⁵ „Moderní demokracie je demokracie stran; politické instituce a praktiky, které jsou základem demokratické vlády v západním pojetí, jsou produkty politických stran a bez nich by byly nemyslitelné... Jakmile velikost společnosti činí přímou vládu lidu nemožnou a komplexnost politického života činí výběr prostřednictvím losování nepřijatelným, reprezentace na základě lidových voleb se zdá být jediným způsobem, jak zachovat prvky lidové participace, řízení a kontroly v demokracii.“ (Katz R., 2007, str. 1)

¹⁶ „V liberálních demokraciích zajišťují politické strany významné spojení mezi tvůrci politik a občany. Politické strany navrhují své kandidáty pro volby. Před a během voleb mobilizují voliče a strukturují jejich volby; po volbách organizují vlády a tvorbu politik.“ (Almond, Dalton, Powell, & Strøm, 2010, str. 46)

¹⁷ „Za třetí strany poskytují spojení mezi vládnoucími a ovládanými, mezi občanskou společností a státem. Tvoří jeden z mechanismů, kterým jsou voliči spojeni s politickým světem, poskytují proud informací v obou směrech. Jak může vidět, je zde mnoho pochybností, zda strany vykonávají svoji spojovací úlohu efektivně.“ (Gallagher, Laver, & Mair, 2006, str. 308)

volebního práva stává strana zaměřená na shánění hlasů¹⁸. V návaznosti na tuto změnu dochází i k proměně vládnutí. Sartori v této souvislosti používá termín „vnímavá vláda“¹⁹, která „táhne ke shodnosti“ s vládou stranickou (Sartori, 2005, str. 40).

Skupina autorů v čele s Kaare Strømem spojuje existenci stranické vlády s potřebou ex ante kontroly mezi voliči (principals) a volenými (agents), která se vyskytuje v reprezentativních (na delegaci spočívajících) politických systémech. Ex ante kontrola vychází z odpovědnosti (Accountability)²⁰ vlády směrem k voličům a jedná se, jak již z jejího pojmenování vyplývá, o mechanismy, které může volič uplatnit před samotnou volbou²¹ (Strøm, 2006, str. 63). V souvislosti s parlamentní demokracií pak tito autoři hovoří o dlouhém „řetězci delegací“ (chain of delegation)²². Čím delší je tento řetězec, tím větší je riziko nenaplnění vztahu mezi voličem a voleným (agency loss) (Lupia, 2006, str. 52). Strany v parlamentních demokraciích mají dle Strøma vliv na celý zmiňovaný „řetězec“ (Strøm, 2006, str. 67). Jejich existence přináší tedy výhody, jak pro politiky, tak i pro voliče. Aby však mohly svou roli vykonávat efektivně, musí být splněny některé podmínky. Mezi nimi zaujímá důležitou pozici stranická disciplína resp. koheze (Strøm, 2006, str. 68), které se ve zkoumání podmínek vzniku úřednických kabinetů hodlám věnovat.

Výše jsem se pokusil o stručný popis stranické vlády resp. vlády stran a jejich významu v rámci politického systému. Všichni zmiňovaní autoři kromě dalších atributů vlády stran

¹⁸ „Čím více poslanci potřebují hlasy, tím více musí strana v parlamentu – tj. aristokratická strana – rozvíjet vnější vazby, tedy tím víc bude parlamentní strana potřebovat, i kdyby jen v čase voleb, doplněk volební strany a koneckonců nástroj pro shánění hlasů. Strana sbírající hlasy nemá takový význam, ale strana shánějící hlasy ano. Pokud je nutno voliče shánět, je nutno věnovat se stížnostem a aspoň do jisté míry uspokojovat požadavky.“ (Sartori, 2005, str. 39)

¹⁹ „Logicky by se zdálo, že je to vnímavá vláda, jež má za následek vlastní stranickou vládu. Strana může stěží splnit požadavky, jejichž pomocí soutěží o hlasy, pokud nemůže vládnout: odtud tedy stranická vláda. Historicky však toto pořadí může být lehce obráceno, neboť do tohoto vývoje zasahuje celá řada okolností. Tuto záležitost můžeme opustit s tím, že řekneme, že vnímavá vláda a stranická vláda jsou termíny tíhnoucí ke shodnosti. Dalo by se také říci, že neexistuje žádný pádný důvod pro stranickou vládu, dokud strany opravdu nemusejí „vracet“ volební výsledky.“ (Sartori, 2005, str. 40)

²⁰ Odpovědnost dle Strøma sebou přináší dva druhy práv voličů směrem k vládnoucím: „právo požadovat informace a možnost uplatnit sankce.“ (Strøm, 2006, str. 62)

²¹ Arthur Lupia uvádí dva druhy mechanismů, kterými mohou voliči uplatňovat svou kontrolu: ex ante a ex post. V případě prvního ze jmenovaných „používají ex ante mechanismy, aby se seznámily se svými agenty předtím, než jednájí, typicky tím, že vybírají jednotlivé osoby, aby sloužily jako jejich agenti...“ (Lupia, 2006, str. 45)

²² „Ideální typ delegace představuje přímá linka a zahrnuje tato spojení: mezi voliči a členy parlamentu; mezi členy parlamentu a vládou; mezi vládou a jednotlivými ministry; a mezi ministry a státními úředníky. Jinými slovy, volič zaujímá jeden konec ideálního typu řetězce a státní úředníci, kteří implementují vládního rozhodnutí, zaujímají konec druhý.“ (Lupia, 2006, str. 36)

shodně zmiňovali především spojení mezi voliči a volenými, které strany v rámci moderního politického systému zajišťují, čímž umožňují zastupitelskou vládu funkční. Byť mnoho autorů zároveň zmiňuje poslední trendy spojené s oslabováním politických stran, o jejich roli není zatím pochyb. V případě dvou zemí, kterým je tato práce věnována, však došlo v posledních desetiletích opakovaně k situaci, kdy se politické strany nakrátko vzdaly moci v prospěch nevolených „úředníků“ či technokratů.

2.2.1. Okolnosti vzniku úřednických kabinetů

Vzhledem k právě provedenému výkladu se tedy nabízí otázka, co vede straníky, aby se vzdali moci a přenechali ji nestraničným „odborníkům“? Za jakých okolností nahrazují, byť jen dočasně, úředníci v ministerských křeslech představitele stran? Nyní je nutné se věnovat okolnostem, které mají za následek vznik úřednických kabinetů.

Podmínkám vzniku úřednických vlád se z českých politologů věnuje již zmiňovaný Miloš Brunclík, který vyjmenovává několik relevantních okolností. Uvádí, že případy posledních známých úřednických vlád v Itálii, Řecku a Bulharsku byly spojeny s řešením vážných ekonomických potíží. Jednalo se ve své podstatě od krizové manažery najaté na „*odvrácení ekonomických katastrof*“ (Brunclík, 2015, str. 61). Zároveň však uvádí, že ekonomické krize v jiných státech nevedly k ustanovení úřednických vlád a naopak dodává, že došlo k případům jejich ustanovení i bez ekonomické krize. Svou pozornost tedy zaměřuje na hlubší „*pochopení krizových situací*“ a především dle svého názoru správně na úlohu stran, resp. na jejich selhání (Brunclík, 2015, str. 62). Globální ekonomické krize z let 2008-2012 totiž hluboce zasáhla mnoho evropských zemí a měla též vliv na jejich politické reprezentace. V případě některých zemí byla doprovázena též krizí finanční či její hrozbou, která vedla k dalšímu podlomení důvěry v dosavadní politiky. Většina zemí se však obešla bez „*technokratického*“ (úřednického) vládnutí. Stávající vládní strany byly schopny odpovědět na potíže spojené s krizí a udržet se u moci, nebo byly ve volbách nahrazeny stranami opozičními.

Brunclík následně na základě empirické evidence vyjmenovává několik okolností vedoucích k „*selhání stran*“. Patří mezi ně neschopnost stran dojednat vládní koalici po volbách či rozpad stávající koalice a další, jimž se budeme věnovat níže (Brunclík, 2015, str. 62).

Dalším důležitým faktorem, kterého si Miloš Brunclík všímá, je silný prezident, který může vznik úřednického kabinetu ulehčit. Takovou situaci spojuje především se středo-východní

Evropou a kavkazskými státy (Brunclík, 2015, str. 62), ale zmiňuje též případ Rusnokovy vlády z roku 2013. V této souvislosti používá slovní spojení prezidentský - technokratický kabinet²³. Jak později uvidíme, úloha prezidenta byla významná i v případech, na které je zaměřena tato práce.

Na základě shrnutí jednotlivých historických případů vytváří tabulku zahrnující čtyři kritické situace, které vedou ke vzniku úřednických vlád a dále rozpracovává především ty situace související se selháním stran. Tabulku níže přebírám z práce Miloše Brunclíka: *The rise of technocratic cabinets; What we know, and what we should like to know* (Brunclík, 2015, str. 63):

1. <i>„Ekonomická krize</i>
2. <i>Selhání stran</i> a) <i>Neschopnost vytvořit kabinet po parlamentních volbách</i> b) <i>Rozpad předchozího kabinetu</i> c) <i>Krize legitimacy politických stran</i> d) <i>Slabost stran v personálním smyslu</i> e) <i>Porážka kabinetu ze strany opozice</i>
3. <i>Prezidentský faktor</i>
4. <i>Další"</i> (Brunclík, 2015, str. 63)

Z výše uvedeného přehledu krizových situací hodlám vycházet v této práci, tj. pokusím se zkoumat případy českých a italských úřednických vlád, resp. jejich vzniku na základě výše uvedených okolností s důrazem především na roli politických stran v kombinaci s rolí prezidenta republiky.

2.2.2. „Prezidentský akordeon“

Právě v souvislosti s působením hlavy státu je nutné zmínit velmi užitečný koncept již uvedeného Maura Tebaldiho tzv. „prezidentský akordeon“ (Tebaldi, 2012, str. 419). Mauro

²³ „Prezidentský – technokratický kabinet byl rovněž ustanoven v České republice v roce 2013, kdy prvně přímo zvolený prezident Miloš Zeman využil své zvýhodněné legitimacy a jmenoval Rusnokův technokratický kabinet. Jeho krok byl v rozporu s vůlí parlamentních stran, které měly v úmyslu vytvořit nový stranický kabinet (hned a, nebo po předčasných volbách).“ (Brunclík, 2015, str. 63)

Tebaldi se podrobně zabývá úlohou a pravomocemi prezidenta republiky v italském politickém systému na strukturální i procedurální úrovni, a aniž bychom zacházeli do detailu, lze konstatovat, že některého jeho závěry se do určité míry dají použít i v českém případě. Tebaldi uvádí mezi nejvýznamnějšími pravomocemi možnost jmenovat premiéra (resp. vládu) a rozpustit parlament (Tebaldi, 2012, str. 423). V případě první uvedené zmiňuje, že se v průběhu jejího uplatňování otevíraly různé „prostory“ pro jednání prezidenta republiky a dodává, že je *„klíčové určit v jaké míře a z jakých důvodů jsou tyto prostory obsazeny prezidentem republiky s jeho autonomními rozhodnutími“* (Tebaldi, 2012, str. 424).

V této souvislosti dále zmiňuje „lakonický“ popis prezidentských pravomocí týkajících se výběru a jmenováním premiéra v ústavním textu, což vedlo k ustavení „zvyklostí“, *„které poskytly prezidentu republiky jistou svobodu manévrování, jak na procedurální úrovni, tak i z hlediska kritérií výběru...“* (Tebaldi, 2012, str. 424). Jinde Tebaldi doslova uvádí, že zde *„nejsou žádné specifické procedury a podmínky omezující výkon této relevantní prezidentské prerogativy.“* (Tebaldi, 2014, str. 563)

V této souvislosti pak zmiňuje například široké možnosti konzultací s dalšími ústavními činiteli či předsedy politických stran nebo možnost udělit pověření předběžnými jednáními o sestavení vlády (Tebaldi, 2012, str. 425). Dále se však zabývá i dalšími možnostmi působení prezidenta republiky („esternazioni“), jakými jsou například proslovy k veřejnosti a zprávy parlamentu. Na jednu stranu se dle něj jedná o akty, které jsou od prezidenta republiky v daný moment očekávány. Na druhou stranu, za určitých okolností jich prezident může využít k šíření svých vlastních názorů (Tebaldi, 2012, stránky 437-439).

Tebaldi se dále zabývá momenty, kdy prezident sahá k extenzivnějšímu využití svých pravomocí. Tvrdí, že „prezidentský aktivismus“ se nejvíce projevuje v momentech *„destrukturalizace parlamentního systému a v momentech paralyzujících krizí politické reprezentace“* (Tebaldi, 2012, str. 431). Na jiném místě uvádí s odkazem na práci Gianfranca Pasquina „expanzi“ prezidentských kompetencí (akordeonu) do přímé souvislosti se silou stranického systému, přičemž tvrdí, že *„(Č)čím více je stranický systém schopen produkovat stabilní a kohezní většiny, tím méně prostoru zbývá pro širokou a autonomní moc prezidenta během politických krizí. Když na druhou stranu stranický systém produkuje nestabilní a konfliktní většiny, prezident republiky bude spíše směřovat k intervencím při řešení politických krizí se širší mocí a větší autonomií.“* (Tebaldi, 2014, str. 564)

Tento Tebaldiho závěr potvrzuje druhou z hypotéz zmíněných v úvodu, a to minimálně pro italský případ. Na základě komparace českého a italského případu se pokusím ukázat, že

obdobným způsobem se choval prezident republiky i v ČR, a že prezidentský akordeon funguje i v českém ústavním systému.

Za účelem prokázání výše uvedeného se, při zkoumání politických krizí, které vedly ke zrodu úřednických kabinetů, zaměřím na jednání prezidenta republiky z hlediska dvou výše uvedených kritérií: 1) způsob naplňování pravomoci jmenovat předsedu vlády a 2) veřejné projevy a vystupování hlavy státu.

V této souvislosti ještě uvedu Tebaldiho prezidentskou typologii. Na základě jejich chování, míry a podoby jejich intervence do činnosti vlády rozděluje italské prezidenty do tří skupin podle míry jejich vlivu: „notaries (žádný vliv), brokers (limitovaný vliv) a rulers (velký vliv) (Tebaldi, 2014, str. 565). Dále dodává, že prezidenti mohli během svých mandátů přecházet mezi těmito skupinami.

Do první kategorie řadí většinu italských prezidentů. Do druhé pak například prezidenta Saragata či Pertiniho v začátku jeho mandátu. Do třetí kategorie zahrnuje prezidenta Cossigu, který zemi vedl na počátku konce první republiky a Scalfara, který se mandátu ujal v průběhu jejího pádu a během prvních let v úřadu jmenoval dvě ze zde zkoumaných úřednických vlád (Tebaldi, 2014, str. 565).

3. Srovnání ústavních a volebních systémů ČR a Itálie

3.1. Ústavní systémy

Předtím než se budu věnovat konkrétním úřednickým vládám v obou předmětných zemích, pokusím se o stručný popis a srovnání jejich ústavních a volebních systémů, a to především s ohledem na proces sestavování vládních koalic a kabinetů.

3.1.1. Legislativa

Obě dvě země jsou si svým ústavním uspořádáním značně podobné, nicméně je zde několik velmi podstatných odlišností. Jak Itálie, tak Česko jsou parlamentními republikami s dvoukomorovým parlamentem. První významná odlišnost však spočívá v roli druhých komor. Italský senát má dle ústavy stejné pravomoci jako poslanecká sněmovna, která jej

nemůže přehlasovat, jedná se tedy o tzv. symetrický bikameralismus²⁴. Tato skutečnost hraje významnou úlohu mimo jiné při formování vlád, které musí získat důvěru obou částí parlamentu. Volební období obou komor je pětileté a volby se odehrávají ve stejném termínu. Též volební zákony pro jejich volbu sledují stejnou logiku (viz níže).

V případě českého senátu je situace značně odlišná. Tento má absolutní veto pouze v případě změn ústavy a při ratifikaci mezinárodních smluv. Pokud jde o „běžnou“ legislativu má pouze veto suspenzivní a může být poslaneckou sněmovnou přehlasován. Navíc na rozdíl od italského, českému senátu nenáleží kontrola vlády, a nehlasuje ani o rozpočtu země. Na druhou stranu disponuje některými výlučnými pravomocemi (Hřebejk, 2002, stránky 156-157). Obě komory jsou voleny odlišnými volebními zákony. Liší se též jejich volební období.

U parlamentu ještě chvíli zůstanu. Důležitý rozdíl mezi oběma zeměmi totiž spočívá v možnosti vypsání předčasných parlamentních voleb. Italská Ústava svěřuje dle čl. 88 pravomoc rozpustit obě²⁵ komory parlamentu prezidentu republiky, a to po konzultacích s jejich předsedy. Zde je však nutné uvést, že prezident republiky je pouze formálním vykonavatelem tohoto aktu a není zvykem, aby zákonodárny sbor rozpouštěl z vlastního podnětu. Činí tak vždy v reakci na poptávku ze strany parlamentních většin²⁶. Důležité je, že italská konstituce umožňuje poměrně rychle dospět k předčasným volbám. V Česku byla možnost vyvolat předčasné volby do dolní komory parlamentu až do ústavní novely z roku 2009 velmi obtížná. Formálně tato pravomoc náleží dle Ústavy (čl. 62 písm. c) prezidentu republiky, který je však při výkonu této pravomoci omezen ústavním textem (čl. 35). Prezident republiky mohl před zmiňovanou ústavní novelou sněmovnu rozpustit pouze v případě, že nebyla schopna vykonávat svou činnost, nebo v případě že selhal i poslední, třetí pokus o sestavení vlády s důvěrou sněmovny. Dále měl tuto možnost, pokud by se sněmovna neusnesla do tří měsíců o vládním návrhu zákona, s jehož projednáváním spojila vláda otázku důvěry. Výše uvedené ústavou předepsané situace lze označit za krizové a na jejich základě nikdy k rozpuštění sněmovny nedošlo (Vodička, 2007, str. 266). K předčasným volbám konaným v roce 1998 se dospělo prostřednictvím jednorázového ústavního zákona, kterým

²⁴ V době vzniku této práce však italský parlament projednával novelu ústavy, která by vedla ke zrušení tzv. symetrického bikameralismu značným omezením kompetencí senátu.

²⁵ A nebo jen jednu z komor.

²⁶ Luca Verzichelli uvádí, že všech sedm případů předčasných italských voleb v období let 1945 – 1999 se konaly po pádu vlády a z podnětu tehdejších parlamentních většin (Verzichelli, 2006, stránky 455-456).

bylo zkráceno volební období sněmovny²⁷. Obdobný postup se pokusili čeští politici zopakovat i v roce 2009, kdy však jejich záměry zkřížil Ústavní soud. V reakci na jeho rozhodnutí byla ve velmi krátkém čase schválena ústavní změna. Podle ní musí prezident republiky sněmovnu rozpustit, navrhne-li mu to Poslanecká sněmovna třemi pětinami svých členů. Poprvé však sněmovna této možnosti využila až v roce 2013.

3.1.2. Hlava státu

Pozornost budu nyní věnovat pravomocím a roli prezidenta republiky. Po většinu sledovaného období, stáli v čele obou států nepřímo volení prezidenti, což se v českém případě změnilo v roce 2012, kdy byla do české ústavy zabudována přímá volba hlavy státu²⁸. Tato změna však nebyla provázena žádnou úpravou jejích kompetencí. V obou případech bývají hlavy státu někdy považovány za spíše slabé s ceremoniálními kompetencemi, což však v případě české hlavy státu bylo i před zavedením její přímé volby značně diskutabilní²⁹. V této souvislosti bývá zmiňována kontinuita s tradicí první československé republiky (Zoubek, 2002, str. 191). S tvrzením o slabé pozici italského prezidenta by nesouhlasil ani Mauro Tebaldi, který tvrdí, že mezi mnohými autory panuje shoda, „že prezident italské republiky je hlavou státu s nejširšími pravomocemi mezi parlamentními vládami uvnitř Evropy.“ (Tebaldi, 2014, str. 563)

Český prezident často vstupuje do běžného politického provozu země. Jeho nejvýznamnější kompetence v tomto případě spočívá v pravomoci jmenovat předsedu vlády, v čemž není textem Ústavy nijak omezen (Zoubek, 2002, stránky 195-196) (Brunclík, 2008, str. 287). Tato

²⁷ Blíže diskuse o způsobu, jakým vyvolat volby popisuje Lubomír Kopeček: „Zeman pro jistotu navrhoval dvě varianty, jak k volbám dospět. První mělo být přijetí ústavního zákona, ať už jednorázového, který by zkrátil funkční období stávající sněmovny, nebo obecného, jenž by představoval trvalý zásah do ústavy. Jednorázový zákon se sociálním demokratům zdál lepší, mimo jiné i proto, že ve sněmovně ležel už od začátku prosince 1997 jejich návrh, který to umožňoval... Trvalý zásah do ústav, který by i kdykoliv v budoucnu umožnil samorozpuštění sněmovny za podmínky podpory třípětinové většiny poslanců, naopak preferovali lidovci a za vhodnější jej považoval i prezident...“ (Kopeček, 2010, str. 311)

²⁸ V českém případě byl prezident volen až do zmiňované novely oběma komorami parlamentu na jejich společné schůzi. Italský prezident je volen shromážděním sestávajícím opět z obou komor parlamentu a dále ze zástupců regionů.

²⁹ „Odpověď na základní otázku, zda Česká republika je dle dikce a smyslu Ústavy republikou prezidentskou či parlamentní... je i není obtížná... Určitá dvojakost a vyváženost obou modelů je pro český ústavní mechanismus typická: Česká republika je parlamentní republikou s významným postavením prezidenta republiky dle čl. 62 Ústavy na jedné straně a na druhé straně se prezident ocitá v pozici „prodloužené ruky“, kooperativní expozitury exekutivy v úzce specifických oblastech (čl. 63 Ústavy).“ (Zoubek, 2002, str. 191)

kompetence získává na důležitosti především v průběhu vládních krizí, kdy se dosavadní prezidenti aktivně zapojovali do jejich řešení. Často při této příležitosti využívali absence textem Ústavy definovaného časového limitu pro jmenování předsedy vlády (Brunclík, 2008, str. 300). Chybějící časový limit měl zřejmě poskytnout čas pro konzultace a hledání řešení mezi představiteli stran a prezidentem republiky (Wintr, 2008, str. 32), v případě jmenování Jiřího Rusnoka předsedou vlády v roce 2013 však posílil pozici prezidenta Zemana proti Poslanecké sněmovně resp. politickým stranám končící vládní koalice.

Na druhou stranu, ani italský prezident, jak uvidíme níže, v případě (nejen) vážných vládních krizí, nezůstával čistě ceremoniálním prezidentem a aktivně vstupoval do jejich řešení. Důležitý precedens v tomto ohledu nalezneme v období prezidentsví populárního socialistického politika Sandra Pertiniho, který stál v čele země v letech 1978-85. Pertini se netajil tím, že na rozdíl od svých předchůdců chtěl více zasahovat do činnosti vlády a zmiňoval „*myšlenku vzniku prezidentských vlád složených více z odborníků*“ (v italštině označování jako „*tecnicí*“; pozn. autora) *než z politiků*“ (Ginsborg, 2007, str. 268). Nezůstal však jen u slov a roku 1981 v reakci na korupční skandály doby jmenoval předsedou vlády Giovanniho Spadoliniho, historika a představitele republikánské strany. Poprvé od roku 1945 tak v čele italské vlády nezasedl politik křesťanskodemokratické DC (Mack Smith, 2011, str. 625). Tento svůj aktivní zásah do formování italského kabinetu zopakoval po parlamentních volbách v roce 1983, kdy po značném oslabení DC pověřil sestavením vlády tajemníka socialistické PSI Bettina Craxiho.

Role italského prezidenta v procesu sestavování vládních kabinetů se však měnila v souvislosti s proměnou stranického systému a ustanovením bipolární stranické soutěže v polovině 90. let minulého století (Cotta & Verzichelli, 2009, str. 116). Předtím, v podmínkách Sartoriho polarizovaného pluralismu, kdy všechny kabinety vznikaly kolem DC a šlo jen o to, které strany jí a v jaké síle doplní³⁰, spočívala role prezidenta ve vedení konzultací s představiteli politických stran. Během tohoto procesu bylo často využíváno institutu „*formateura*“ v italštině nazývaného „*prezidente incaricato*“ (Cotta & Verzichelli, 2009, str. 114). Cotta a Verzichelli při této příležitosti připomínají, že prezident republiky i přes převahu stranických lídrů mohl nabývat jistého vlivu na volbu premiéra, a to především

³⁰ „*V tomto ohledu volby spíše než by rozhodovaly o tom, kdo bude na straně vítězů a bude tedy oprávněn vytvořit vládu, byly nástrojem soutěže mezi již danými „vládními stranami“, který rozhodoval o jejich relativní síle v koaliční hře. Souběžně s tím ukazovaly na větší či menší vyjednávací sílu opozice v parlamentu.*“ (Cotta & Verzichelli, 2009, str. 113)

v případě obtížného procesu formování koalice (Cotta & Verzichelli, 2009, str. 114). Nový smíšený volební systém zavedený v roce 1993 a s ním související změna systému stranického měly za následek bipolární soutěž a tvorbu předvolebních koalic, které ještě před volbami určovaly své lídry resp. kandidáty na premiéra. Tato skutečnost vedla ke snížení významu konzultací vedených prezidentem republiky³¹.

3.1.3. Vláda

Nyní se blíže zaměříme na vládu samotnou. V obou případech sestavuje kabinety jejich předseda (v italském případě nazývaný presidente del consiglio dei ministri – předseda rady ministrů) jmenovaný, jak již bylo uvedeno, prezidentem republiky, kterému rovněž náleží formální jmenování ostatních členů vlády na základě návrhu premiéra. Kabinety jsou odpovědné parlamentu a musí získat jeho důvěru. V italském případě však, jak již bylo naznačeno, musí vláda dle čl. 94 Ústavy získat důvěru obou komor (v českém případě pouze dolní komory) a s žádostí o ní musí před komory předstoupit do deseti dnů od svého jmenování. Česká vláda žádá o důvěru pouze dolní komoru, a to ve lhůtě do třiceti dnů od svého jmenování. Hlasování probíhá jmenovitě a pro vyslovení důvěry stačí většina z přítomných hlasujících.

Vládám může být ze strany parlamentu vyjádřena nedůvěra, která vede k jejich demisi. V českém případě může být nedůvěra vyjádřena opět jen dolní komorou, kde pro návrh musí hlasovat nadpoloviční většina všech poslanců (ne jen z přítomných). Pro vyvolání takového hlasování je třeba žádosti podepsané nejméně padesáti poslanci. V italském případě pak stačí pouze jedna desetina členů dané komory. Důležitý rozdíl spočívá v „individuálním“ hlasování o nedůvěře směrem k jednotlivým ministrům. V České republice je možné podat takový návrh pouze proti vládě jako celku a ne vůči jejím jednotlivým členům (Vodička, 2007, str. 272). Italská ústava přímo nedisponuje nástroji směrem k jednotlivým členům vlády, ale na druhou stranu zakotvuje individuální odpovědnost ministrů za jejich ministerstva (čl. 95). V roce 1995 byla odhlasována parlamentní většinou individuální nedůvěra ministrovi spravedlnosti

³¹ „Oproti předchozím zkušenostem, byly strany vedeny k vytváření volebních koalic, které stále více ve formalizované podobě určovaly ještě před dnem voleb společný program a lídra. Tvorba vlády se tak bylo determinováno mnohem příměji volebními výsledky. Konzultace hlavy státu se tak staly méně relevantními, neboť volba premiéra mohla jen těžko odporovat volebnímu výsledku. Tak tedy Berlusconi a Prodi jakožto lídři vítězných volebních koalic pravice (v letech 1994 a 2001) a levice (v letech 1996 a 2006), byly schopni sestavit vlády ihned po volbách“ (Cotta & Verzichelli, 2009, str. 116)

(shodou okolností se jednalo o úřednickou vládu), kterou kabinet respektoval (Cotta & Verzichelli, 2009, str. 108).

V souvislosti s hlasováním o nedůvěře je však nutné uvést, že tento institut nebyl ani v jednom případě příliš využíván a k jeho uplatnění došlo vlastně až v nedávné době. V Česku stál u pádu vlády Mirka Topolánka v roce 2009 a v Itálii znamenal konec kabinetu Romana Prodiho v roce 2008. V italském případě premiéři obvykle podali demisi v momentu, kdy si uvědomili, že jejich většina již nedrží pohromadě (Cotta & Verzichelli, 2009, str. 117). Obdobný závěr platí i pro české vlády.

Pokud jde o konkrétní fungování exekutivy, stanovuje Ústava České republiky, že vláda je vrcholným orgánem výkonné moci (čl. 67). Jedná se o kolektivní orgán rozhodující ve sboru nadpoloviční většinou hlasů (čl. 76). Její jednání organizuje a řídí předseda vlády (čl. 77) a fakticky určuje i její zásadní směr, je však respektován „*resortní princip – předseda vlády nesmí přímo zasahovat do činnosti ministerstev*“ (Vodička, 2007, str. 271). Pozici českého premiéra obvykle zastává předseda nejsilnější vládní strany, což jeho pozici posiluje nejen směrem ke koaličním partnerům, ale i směrem ke členům vlády z jeho vlastní strany.

Při této příležitosti je nutné si položit otázku, jak klasifikovat z hlediska ústavních pravomocí českého ale i italského ministerského předsedu dle Sartoriho sdílení moci³². Sartori řadí všechny premiéry v „běžných parlamentních systémech“ do skupiny „první mezi rovnými“ tedy nejslabší z jeho typologie. Doslova píše, že se jedná o premiéra, „*který stojí a padá se svým kabinetem, zpravidla musí akceptovat ministry, kteří byli do jeho vládního týmu „vnuceni“, a nad tímto týmem (který je lépe označit jako „netým“, jehož nedotknutelní hrají svou vlastní hru) má malou kontrolu.*“ (Sartori, 2011, str. 112)

Tento popis do značné míry odpovídá realitě obou zkoumaných zemí, nicméně Sartori sám dále rozvádí podmínky fungování „dalších parlamentních systémů“³³. Dospívá k závěru, že pozitivní vliv na fungování vlád v takových systémech má „*určitá strukturace stranického systému*“ (Sartori, 2011, str. 119). Nechci dále rozvádět Sartoriho závěry, ale Itálie je příkladem toho, že i beze změny ústavy vede změna stranického systému k celkem zásadní proměně fungování kabinetu.

³² Giovanni Sartori rozdělil předsedy vlád dle jejich vztahu s členy vlády do tří kategorií: 1) první nad nerovnými, 2) první mezi nerovnými a 3) první mezi rovnými (Sartori, 2011, str. 112)

³³ „Slovo „fungování“ znamená dvě věci: akceschopnou vládu a stabilní vládu. Na základě tohoto rozlišení je potom možno vytvořit tři kombinace, totiž vládu, která je: 1. jak akceschopná, tak i stabilní; 2. stabilní a eventuálně i akceschopná a 3. nestabilní.“ (Sartori, 2011, str. 118)

Italská ústava, pokud jde o vládu, stanovuje prvky jak kolektivní, tak i individuální odpovědnosti s převahou první jmenované. Konstituce explicitně zmiňuje kolektivní odpovědnost ministrů, ale zároveň hovoří i o jejich individuální odpovědnosti za vedení rezortů (Cotta & Verzichelli, 2009, str. 108). Přestože jsou do rukou premiéra vloženy zvláštní pravomoci oproti ostatním členům kabinetu, jako například pravomoc navrhnout ministry (zvláštností však je, že nemá pravomoc je odvolávat) či koordinovat činnost ministrů a „řídít obecnou politiku vlády“ není jeho pozice výrazně posílena. „*V praxi nicméně tato speciální pozice nečiní premiéra více než prvního mezi rovnými a nepopírá kolegiální charakter kabinetu (články 94 a 95).*“ (Cotta & Verzichelli, 2009, str. 108)

Výše zmiňované ústavní články nebyly v letech výrazných změn italské politiky v devadesátých letech nijak upraveny, přesto se pozice italského premiéra zásadně proměnila, a to vlivem již zmiňované změny stranického systému. V období tzv. první republiky byla jeho pozice podstatně slabší, neboť jednotlivé koaliční strany či dokonce silné frakce uvnitř stran za účelem zisku většího počtu vládních postů se často odpoutávaly od vládních rozhodnutí. To postupně vedlo k vytváření širších koalic (nadměrných), které zahrnovaly i strany, které nebyly nezbytně nutné pro vznik vlády (Vassallo, 2005, str. 175).

„Za těchto předpokladů byl předseda vlády primus inter pares a ministři požívali značné autonomie v rámci svých kompetencí. Předseda vlády se také neustále musel ujistňovat, že má souhlas tajemníků stran tvořících většinu... prostřednictvím neformálních setkání a nebo prostřednictvím takzvaných vertici di maggioranza.“ (Vassallo, 2005, str. 175)

Italský premiér byl tedy v tomto období spíše mediátorem různých zájmů politických stran a jejich vnitřních frakcí, který si svou pozicí nemohl být nikdy jistý. Velkou část svého úsilí tudíž musel zaměřovat na zajišťování podpory pro své setrvání ve funkci. V devadesátých letech však došlo ke změně v postavení úřadu premiéra, a to vlivem změn volebního a stranického systému (Cotta & Verzichelli, 2009, str. 116). Nový smíšený volební systém (s převahou většinových prvků) vedl k ustanovení bipolární soutěže mezi koalicemi pravého a levého středu. Jak jsme uvedli již v souvislosti se změnou pozice prezidenta republiky, tyto koalice ještě před volbami určovaly své společné kandidáty na premiéra a program (Cotta & Verzichelli, 2009, str. 116).

Vzhledem ke schopnosti volebního systému (tzv. Mattarella) účinně podporovat vznik těchto širších předvolebních uskupení, které byly schopny střídavě získávat nadpoloviční většinu

v obou komorách parlamentu, došlo k posílení pozice premiéra³⁴, kterým se stával již zmíněný vítězný koaliční kandidát, nyní lídr vládní parlamentní většiny, který mohl odkazovat na mandát, který získal z voleb (Cotta & Verzichelli, 2009, str. 127). Cotta a Verzichelli dále uvádí například větší roli premiéra při výběru ministrů (Cotta & Verzichelli, 2009, str. 129). Zmiňovaní autoři však zmiňují i další prvky, které vedly k posílení předsedy vlády³⁵.

Jak ovšem později uvidíme, Mattarellum favorizovalo vznik širokých předvolebních koalic, které však ani jednou nedaly vzniknout kabinetu, jež by překonal celé jedno volební období. Stávalo se tedy, že již zmíněný volební lídr byl v čele vlády nahrazen jiným politikem. Za příklad může sloužit vystřídání Romana Prodiho v roce 1998 Massimem D'Alema, a to vlivem značné heterogenity vládní většiny (Lepre, 2004, str. 371).

3.2. Volební systémy

Nyní se budeme ještě stručně věnovat srovnání volebních systémů obou zemí. Nehodlám však zacházet příliš do detailu. Volební systém je ovšem důležitou proměnou mající vliv na podobu stranických systémů, a proto se pokusím o alespoň stručný výklad rozdílných pravidel, kterými si řídila či řídí volba zákonodárných sborů obou zemí.

Ve sledovaném období došlo v obou případech k více či méně podstatným změnám volebních zákonů, v Itálii doznal volební systém dvou zcela zásadních proměn. Na tomto místě je nutné si opět připomenout skutečnost italského symetrického či perfektního bikameralismu. Na jednu stranu by se dalo říct, že obě komory byly voleny alespoň z hlediska výsledků podobnými volebními systémy (i když ani to nelze konstatovat bez výjimek). Jejich formální podoba se však lišila v podstatných bodech.

³⁴ *S potvrzením bipolární dynamiky přestaly být některé zvyklosti první republiky používány především proto, že nová struktura soutěže a nové volební systémy vždy přidělovaly absolutní většinu křesel některé z koalic. Jak jsme viděli v roce 1994, koalice pravého středu byla ve skutečnosti tvořena dvěma pod-koalicemi (il Polo delle Libertá e il Polo del Buon Governo), se sjednocujícím prvkem reprezentovaným lídrem Forza Italia. Přesto však druhý den po volbách byl všem jasné, rovněž i prezidentu republiky, že zde nemohly být alternativy k vládě... vedené Silviem Berlusconiem.* (Vassallo, 2005, str. 175)

³⁵ Mezi nimi například vytvoření „vnitřního kabinetu“ složeného z předsedů politických stran podílejících se na vládě, ke kterému došlo již za Craxiho vlády v osmdesátých letech, nebo vznik „Sekretariátu Předsednictva Rady ministrů“, který vedl k posílení organizačních a finančních zdrojů kanceláře předsedy vlády (Cotta & Verzichelli, 2009, stránky 125-127).

3.2.1. Italské volební inženýrství

Itálie tzv. první republiky (1946-1994) používala velmi poměrný volební systém, což bylo dáno především velikostí volebních obvodů. Dolní komora (celkem 630 mandátů) byla volena ve 33 volebních obvodech s velikostí od 1 do 60 mandátů (Cotta & Verzichelli, 2009, str. 70). Alokace mandátů probíhala prostřednictvím kvóty Imperiali (přičemž v letech 1948-1953 byla používána její posílená verze) (Chytilík, Šedo, Lebeda, & Čaloud, 2009, str. 193) a nerozdělená křesla se přidělovala na celonárodní úrovni stranám, které dosáhly 300 000 hlasů (Cotta & Verzichelli, 2009, str. 70). Senát (315 mandátů) byl volen na „regionální bázi“ formálně většinovým volebním systémem. Pro získání mandátu v jednomandátových obvodech bylo ovšem nutné získat „nemožnou“ většinu 65 % hlasů (Cotta & Verzichelli, 2009, str. 69). Nerozdělené mandáty se pak přidělovaly na úrovni regionů (20) jednotlivým stranám za využití d'Hondtova dělitele. Volební systém pro Senát byl tedy ve svých účincích poměrný, neboť předepsané 65% většiny „*se téměř nikdy nepodařilo dosáhnout*“ (Cotta & Verzichelli, 2009, str. 69).

V roce 1993 byl pod vlivem výsledků referenda z 18. a 19. dubna přijat nový smíšený volební systém, již zmiňované „Mattarellum“³⁶. Hnutí prosazující referendum „*zničilo základy poměrného systému, a to zrušením 65% kvora nutného pro získání senátorského křesla v jednomandátových volebních obvodech*“ (Cotta & Verzichelli, 2009, str. 76). Pro získání mandátu nově stačila relativní většina hlasů, čímž se de facto volební systém pro Senát stal většinovým. Vzhledem k výše zmiňovanému specifiku, tj. perfektnímu bikameralismu bylo nutné změnit volební pravidla i pro dolní komoru.

Nový volební zákon každé z komor byl založen na kombinaci většinové a poměrné složky – 75 % mandátů bylo voleno v jednomandátových volebních obvodech a zbývajících 25 % prostřednictvím kandidátních listin v 26 volebních obvodech s 4% uzavírací klauzulí (Čaloud & Foltýn, 2006, str. 186). Mezi oběma složkami existoval korekční mechanismus tzv. „scorporo“. Spočíval v odečtu využitých hlasů odevzdaných pro úspěšné kandidáty stran v jednomandátových obvodech od stranických kandidátek, s nimiž byli povinně spojeni. Jednalo se tedy o snahu zmírnit disproporcionalitu systému „*produkovanou většinovým systémem*“ (Chytilík, Šedo, Lebeda, & Čaloud, 2009, str. 248). Volební systém je spojován se vznikem bipolárního stranického systému.

³⁶ Volební systém převzal své latinizované jméno podle svého autora, tehdejšího ministra italské vlády Sergia Mattarelli, který mimochodem v současnosti zastává funkci prezidenta republiky.

V roce 2005 byl však nahrazen novým volebním zákonem, který představoval návrat k poměrnému zastoupení. Křesla pro jednotlivé strany jsou rozdělována ve vícemandátových obvodech Hareovou kvótou „*v kombinaci s metodou nejvyšších zbytků*“ (Chytilík, Šedo, Lebeda, & Čaloud, 2009, str. 252). Tento systém však byl „vylepšen“ většinovou prémie pro vítěznou stranu či koalici stran udílenou v případě, že tato nezískala většinu mandátů už při prvním přepočtu hlasů. Z tohoto důvodu je někdy označován za „podmíněný systém“ (Chytilík, Šedo, Lebeda, & Čaloud, 2009, str. 251). Důležitý rozdíl spočívá opět v detailu. Prémie pro vítěze je v Poslanecké sněmovně udílena na národní úrovni (celkem 340 křesel), ale v Senátu na úrovni jednotlivých regionů (obvodů). V případě nerovnoměrného rozložení hlasů, tak snadno může dojít k situaci odlišného složení obou komor, což se stalo v předčasných volbách v roce 2013³⁷.

3.2.2. Přerušená cesta k silnějšímu volebnímu systému

Změny pravidel pro volbu dolní komory českého parlamentu ve srovnání s italským případem nebyly ani zdaleka tolik dramatické z hlediska jejich obsahu. Způsob jejich projednávání a diskuse kolem nich vedené však ano (zvláště, když se vezme v úvahu zásah Ústavního soudu v roce 2000).

Ústava určuje, že Poslanecká sněmovna je volena „*podle zásady poměrného zastoupení*“ (článek 18). Po rozpadu Československa byl přijat nový volební zákon až v roce 1995, a „*po řadě novelizací platí dodnes*“ (Chytilík, Šedo, Lebeda, & Čaloud, 2009, str. 302).

Volebními obvody (tzv. volební kraje) byly dle původního znění zákona kraje a území hlavního města Prahy „*v den vyhlášení voleb*“³⁸. Volilo se tedy v celkem 8 obvodech. Počet mandátů pro volební kraje se určoval na základě počtu platných hlasů v jednotlivých krajích a jejich rozdělení probíhalo Hareovou kvótou a metodou nejvyšších zbytků (§ 48 zákona č. 247/1995 Sb.) (Chytilík, Šedo, Lebeda, & Čaloud, 2009, str. 302). Mandáty stranám, které

³⁷ Vzhledem k tomuto výsledku a zároveň k nálezům ústavního soudu týkajícím se absence dolní hranice hlasů nutných pro udělení většinové prémie, nikoho asi nepřekvapí skutečnost, že v době vzniku této práce je projednáván nový volební systém pro volbu italského parlamentu.

³⁸ § 27 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky. Zákon se zde odkazoval na aktuální počty krajů dle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Novela volebního zákona z roku 2002 pak volební kraje ustavila „*v souladu s hranicemi nově ustanovených krajských samospráv*“ (Chytilík, Šedo, Lebeda, & Čaloud, 2009, str. 310).

překročily 5% klauzuli³⁹, byly rozdělovány ve dvou skrutiniích. V prvním docházelo k rozdělení mandátů na úrovni volebních krajů pomocí Hagenbach-Bischoffovy kvóty. Druhé skrutinium sloužilo k rozdělení mandátů nerozdělených v prvním a probíhalo „na celostátní úrovni na základě zbytkových hlasů pomocí Hagenbach-Bischoffovy“ (Chytilék, Šedo, Lebeda, & Čaloud, 2009, str. 303).

V roce 2000 přijal parlament novelu volebního zákona, která velmi výrazně snižovala proporcionalitu celého volebního systému⁴⁰, a z tohoto důvodu byly její podstatné části zrušeny Ústavním soudem. Vzhledem k blížícímu se termínu voleb však bylo nutné přijmout novou podobu volebního zákona, a proto byla v roce 2002 schválena další novela (Chytilék, Šedo, Lebeda, & Čaloud, 2009, str. 310). Ta zvyšovala počet volebních obvodů na 14 (dle hranic vyšších územně samosprávných celků) a zaváděla klasický D'Hondtův dělitel (Chytilék, Šedo, Lebeda, & Čaloud, 2009, str. 310). Novela zachovala původní 5% klauzuli pro postup jednotlivých stran do skrutinia, ale dále zvýšila klauzule pro koalice politických stran.

Volební zákon umožňuje od svého schválení v roce 1995 preferenční hlasování pro jednotlivé kandidáty. Původní 10% limit pro změnu pořadí značně omezoval vliv voličů. K „přeskočení“ některých kandidátů tak docházelo vzácně (Chytilék, Šedo, Lebeda, & Čaloud, 2009, str. 303). Za účelem posílení vlivu preferenčních hlasů tedy postupně došlo ke snížení limitu až na 5 % a dále ke zvýšení počtu preferenčních hlasů ze dvou na čtyři.

³⁹ Zákon zachovával 5% klauzuli pro vstup jednotlivých stran do skrutinia (pro koalice stran byly klauzule vyšší v závislosti na počtu stran v koalici) (Chytilék, Šedo, Lebeda, & Čaloud, 2009).

⁴⁰ Nejdůležitějším prvkem předmětné novely, který by zásadním způsobem snižoval proporcionalitu výsledků, bylo zvýšení počtu volebních obvodů na 35 a v druhé řadě zavedení modifikovaného d'Hondtova dělitele (první číslo bylo zvýšeno na 1,42) (Chytilék, Šedo, Lebeda, & Čaloud, 2009, str. 309).

4. Úřednické vlády v Itálii

4.1. Historie nestranických premiérů v Itálii

I když se v italském případě nedá hovořit o tradici úřednických vlád, jako v případě České republiky resp. předválečného Československa, i tato země měla svého nestranického premiéra, a to v rámci přechodu od fašistického režimu v průběhu druhé světové války.

Vývoj válečných operací a četné neúspěchy italské armády ve středomoří v letech 1942-1943 začaly postupně erodovat jednotu a moc fašistické strany (PNF - Partito nazionale fascista) a vedly k projevům nesouhlasu v italské společnosti⁴¹. Pro fašistický režim kritické okamžiky však měly přijít až v červenci 1943, když se 10. tohoto měsíce spojenci vylodili na Sicílii a 19. poprvé bombardovali Řím (Ginsborg, 1990, str. 11). Zlom přišel 24. července, kdy se sešla „Gran consiglio di fascismo“ (Velká rada fašismu), formálně nejvyšší orgán strany. Část fašistických špiček vedená Dinem Grandim (bývalý ministr zahraničních věcí a velvyslanec ve Velké Británii) prosadila vlastní program jednání a zařadila bod týkající se omezení autority duceho (Mack Smith, 2011, str. 558), který svými posledními kroky své postavení spíše oslabil, a to únorovým odvoláním významných fašistů z vlády a jejich nahrazením „druhořadými figurkami“, čímž zůstal „*sám u vesla v momentu, kdy začala invaze na Sicílii*“ (Lucioli, 2009, str. 263).

Tohoto momentu využil Vittorio Emanuele III. král, který v roce 1922 jmenoval Mussoliniho ministerským předsedou, a který posléze musel trpět postupnou uzurpaci moci z jeho strany a svou vlastní marginalizaci. Kníže Acquarone, ministr královského domu informoval panovníka ještě před červencovým jednáním Velké rady fašismu o nespokojenosti vysokých představitelů strany a o jejich hledání způsobů, jak se duceho zbavit. Ten dal budoucím vzbouřencům opatrně na vědomí, že „*by se mohl rozhodnout jednat, jakmile by mu byla směřována veřejná výzva*“ (Mack Smith, 2011, str. 557).

Král na základě rozhodnutí rady skutečně jednal, ale zřejmě odlišně, než si Grandi, Farinacci a další přáli (Mack Smith, 2011, str. 558). V té době byl totiž již rozhodnut s podporou části

⁴¹ „Je dobře známo, že pohroma následovala pohromu. Italské ozbrojené síly byly poníženy v Řecku a v Africe a štěstěna se ve válce začala pomalu přiklánět ke spojencům s Paulusovou kapitulací u Stalingradu a Montgomeryho vítězstvím v El-Alameinu. Doma se již upadající konsensus v prospěch režimu rozpadl v souvislosti se spojeneckými leteckými bombardováními, nedostatkem jídla a strmě rostoucími cenami. Průmyslové dělnictvo bylo první, kdo vyjádřil otevřenou nespokojenost. 5. března 1943 dělníci v továrně Rasetti v Turíně vstoupili do stávk... 7. března se stávky rozšířily do devíti továren ve městě.“ (Ginsborg, 1990, str. 10)

armády, policie a byrokracie „*přerušit všechny pouta s fašisty*“ (Ginsborg, 1990, str. 11). Monarcha nic netušícího Mussoliniho, který interpretoval rozhodnutí rady pouze jako konzultativní, požádal následujícího dne (25. července) během pravidelných týdenních schůzek o rezignaci a následně jej nechal zatknout (Ginsborg, 1990, str. 12).

Následně král na uvolněné místo ministerského předsedy povolal maršála Badogliu. Zde je nutné uvést, že Pietro Badoglio se za Mussoliniho vlády těšil dobrému postavení v armádě. Dennis Mack Smith v této souvislosti píše, že fašismus „*nebyl nahrazen starými liberály, ale monarchistickou autokracií založenou na armádě, policii a bývalé fašistické byrokracii*“ (Mack Smith, 2011, str. 561).

Pietro Badoglio stál v čele italské vlády od července 1943 až do června 1944 a výsledky jeho působení v této funkci nelze hodnotit jinak než jako katastrofické. Během tzv. čtyřiceti pěti dnů vedly jeho nerozhodnost a nejasná politika směrem, jak k Německu, tak i ke spojencům k tomu, že jej obě strany chápaly jako potenciálního nepřítele (Mack Smith, 2011, str. 561). Příměří se spojenci bylo podepsáno až 3. září (oznámeno ovšem až 8. toho měsíce) mezitím, ale do země ve velkém posílalo své vojáky nacistické Německo. Král společně se svým premiérem tedy 9. září prchají z Říma na jih do Brindisi, kdy zakládají provizorní vládu.

„Jižní království“ představuje pokus o rekonstrukci italského státu (Lepre, 2004, str. 17). Do jeho správy se postupně zapojují i nově vzniknuvší či obnovené politické strany sdružující se v rámci Národního výboru pro osvobození (CNL - Comitato nazionale della liberazione). Jednalo se o koalici, jejímiž členy byly strany (především pak DC, PCI, PSI a další), které budou tvořit základní rysy stranického systému budoucí republiky (samozřejmě s výjimkou postfašistické MSI), a které si již během tohoto přechodného období získají autoritu tím, že obsadí pozici předsedy vlády.

Rok po konci války se Italové v referendu rozhodnou pro republiku a ve volbách roku 1948 potvrdí předchozí vítězství Křesťanské demokracie (DC) ve volbách. Tato politická strana pak má dalších téměř pět dekad zastávat predominantní pozici v italské politice, aby se její moc společně s ní samotnou rozpadly pod tíhou korupčních skandálů a hospodářských potíží na začátku devadesátých let. Tedy v období, které bývá považováno za začátek tzv. druhé republiky.

4.2. Konec první republiky (1992 – 1994)

Právě výše zmíněné okolnosti spojené s koncem predominance DC jsou důležité pro pochopení událostí, které vedly nejen ke konci italské první republiky a ke zrodu té druhé, ale i ke vzniku první úřednické vlády.

Itálie období studené války je uváděna jako příklad velmi silné partokracie, jejíž kořeny lze hledat mimo jiné ve struktuře stranického systému poválečné Itálie, který Giovanni Sartori označoval za polarizovaný pluralismus (Sartori, 2005, str. 136). Systém obsahoval dvě antisystémové strany – postfašistickou MSI a komunistickou PCI a střed byl pevně obsazen DC, kolem které byly tvořeny všechny koaliční vlády nejdříve pouze s liberály (PLI), republikány (PRI), sociálními demokraty (PSDI) a od šedesátých let i se socialisty (PSI).

Stálé vyloučení komunistů z účasti ve vládě dané podmínkami studené války a obdobné vyloučení postfašistické MSI tedy znemožňovalo po celou dobu první republiky alternaci stran u moci (Cotta & Verzichelli, 2009, str. 44) a zajišťovalo DC a jejím spojencům stálé místo ve vládě (Newell, 2010, str. 26), což byl však pouze jeden z faktorů, který umožňoval rozmach zmíněné partokracie a rozvoj „patologických jevů“ s ní spojovaných⁴². Politické strany masivně zneužívaly veřejných zdrojů, což se projevovalo rozšířenou korupcí, nepotismem a klientelismem, politickou patronáží, kterých jednotlivé politické strany včetně opozičních využívaly k udržení své pozice.

Důležitým prvkem pro stabilitu stranického systému tohoto období byl tedy antikomunistický apel, který ospravedlňoval zmíněné vyloučení PCI z vlády. S pádem sovětského bloku na přelomu 80. a 90. let však tento apel ztratil své opodstatnění. Jeho zmizení však není jediným faktorem, který vysvětluje hluboké proměny stranického systému, ke kterým došlo na začátku 90. let.

V reakci na pády vlád komunistických stran ve střední a východní Evropě se Italská komunistická strana transformovala do Demokratické strany levice (PDS), přičemž část komunistů tento proces odmítla a založila stranu Komunistické obnovy (RC).

⁴² Více k tomuto tématu uvádí Paul Ginsborg: „*Nekončící vyjednávání koaličních stran, nízká autorita některých klíčových ústavních institucí, chybějící střídání u moci, toto vše vedlo k vytvoření enormního politického prostoru vládních stran. Ve své krátkozrakosti byly rády, že je mohou obsadit směřující své choutky dvěma směry. Prvním byla samotná vnitřní struktura státního aparátu... Druhé směřování útoku spojené s tím prvním se zaměřovalo na společnost. Politizací jmenování do téměř všech státních institucí... do bank, nemocnic... často až na nejnižší pozice v jejich hierarchii, si koaliční strany ve vládě zajišťovaly trvalé klientelistické sítě. Dvojitý útok – jeden vedený dovnitř státu... druhý vně směrem do společnosti – tvořil esenci této „partokracie“, která byla již v 80. letech endemickou.*“ (Ginsborg, 2007, str. 262)

V parlamentních volbách 1992 obě strany dohromady nedosáhly volebních výsledků staré PCI. Oslabení levice však nebyl jedinou důležitou změnou, které tyto volby přinesly. Poprvé v nich výrazně uspěla s 8,5 % hlasů Liga severu (Lega nord), pravicová politická formace zpochybňující svou rétorikou dosavadní koncepci unitárního italského státu.

To nejhorší pro dosavadní politickou elitu však mělo teprve přijít. Vedle obrovských korupčních afér spojených s rozsáhlým vyšetřováním politické korupce (tzv. Tangentopoli), které odhalily v plné nahotě dosavadní italskou politickou praxi (Ginsborg, 2007, str. 263), a k nimž se ještě dostaneme, musela tehdejší politická třída čelit ekonomickým a fiskálním potížím země způsobeným nejen značnými deficity, kterými italské veřejné finance trpěly v průběhu celých 80. let v důsledku politik tehdejších vlád. Tyto deficity dosahovaly 10 % HDP a v uvedeném období tak došlo ke zdvojnásobení veřejného dluhu (Mack Smith, 2011, str. 641).

K tomuto riziku vyplývajícímu z vnitřních potíží země se na začátku devadesátých let přidaly jevy působící na celoevropské úrovni. V tomto období zažívalo několik evropských měn silné výkyvy kurzů způsobené nejistotou v raném období po přijetí Maastrichtských kritérií (Ginsborg, 2007, str. 505). Tyto problémy vrcholily na podzim 1992, kdy lira opouští evropský měnový systém, a kdy zažívá „volný pád“. Poslední vláda tzv. pentapartita (koalice pěti politických stran vládnoucích zemi od osmdesátých let) vedená socialistou Giulianem Amatem v reakci na výše uvedené provedla radikálními rozpočtové škrty, aby zkrotila deficity veřejných financí. Obdobná opatření však činily i ostatní evropské země. Výsledkem byl propad italského HDP v roce 1993, který se dále negativně projevil na veřejném zadlužení (Ginsborg, 2007, str. 510).

Ve stejném období, tedy v průběhu roku 1993, vrcholilo již zmíněné vyšetřování známé jako Tangentopoli (či „čisté ruce“). Nutné je ovšem zmínit i „ofenzivu“ mafie proti státu, která v té době získávala na intenzitě (Lepre, 2004, str. 352). Do hledáčku milánské prokuratury se dostávali vysocí představitelé dosavadních vládních stran, mezi nimi například bývalí premiéři Bettino Craxi (PSI) či Arnaldo Forlani (DC) a společně s nimi množství ministrů, poslanců a dalších funkcionářů. Společně s množícími se obviněními se čím dál tím více propadala důvěra Italů v politickou třídu a strany, které volili a podporovali v období od konce druhé světové války.

4.3. Ciampiho vláda

A právě voliči se v tomto období dostávají ke slovu prostřednictvím již zmiňovaného referenda týkajícího se volebního systému do Senátu, jehož výsledek ve svém důsledku povede k přijetí smíšeného volebního zákona. Jedním z bezprostředních důsledků referenda však byl konec kabinetu Giuliana Amata, který se rozhodl ukončit své působení v čele vlády⁴³.

Přesně v tento moment, kdy byl „*stranický systém v rozvalu*“ (Ginsborg, 2007, str. 518), vstoupí do hry prezident republiky Oscar Luigi Scalfaro a jmenuje do čela vlády Amatova ministra financí, bývalého dlouholetého a velmi respektovaného guvernéra centrální banky⁴⁴ Carla Azeglia Ciampiho.

Tato vláda bývá nazývána prezidentskou (Ginsborg, 2007, str. 518), McDonnell a Valbruzzi ji definují jako Technocrat-led partisan government (McDonnell & Valbruzzi, 2014, str. 664), což je v tomto případě poměrně přesné. Většinu členů kabinetu totiž tvořili zástupci politických stran bývalé koalice DC, PSI, PSDI a PLI, která byla nakrátko doplněna o zelené a o tři zástupce postkomunistické PDS, nezávislých bylo včetně premiéra pouze pět. Jednalo se tedy o v mnoha ohledech průlomovou vládu nejen z toho důvodu, že byla první „technickou“ (governo tecnico) ale i první od konce druhé světové války, v níž společně byť jen na krátkou dobu⁴⁵ zasedli zástupci DC a bývalí komunisté.

Hlasování o důvěře Ciampiho vládě v Poslanecké sněmovně proběhlo 7. května 1993 a pro vládu hlasovalo 309 z 554 přítomných poslanců, proti pak 60 a 185 se zdrželo (Camera dei deputati, 2013b). V Senátu vládu podpořilo 162 senátorů z 249 přítomných, proti bylo 36 a 50 se zdrželo (Senato della repubblica, 2016).

Ministerský předseda se ve svém proslovu k poslancům zmínil o druhém „čase republiky“ a o svém kabinetu se zmínil jako o vládě přechodu (governo della transizione), jejímž úkolem

⁴³ Amato se však nakrátko opět stane premiérem v roce 2000. Tentokrát však za již zcela odlišných podmínek.

⁴⁴ Tato instituce se těšila mezi všemi orgány italské státní správy výjimečně důvěře, což je spojováno se změnami, které prosadil její guvernér a též pozdější ministr financí v Andreottiho vládě Guido Carli. „*V průběhu třiceti let banka získala kulturu průhlednosti, důvěryhodnosti, disciplíny, internacionalismu a mimořádné ekonomické profesionality*“. (Ginsborg, 2007, str. 415)

⁴⁵ „*Jak Scalfaro, tak i Ciampi chtěli do této přechodné vlády zahrnout i představitele opozice a skutečně v jejím původním složení figurovali tři „techničtí“ experti PDS a za zelené Francesco Rutelli na ministerstvu životního prostředí. Ovšem 29. dubna 1993 den po představení seznamu ministrů ze strany Ciampiho... Sněmovna odmítla všechny čtyři žádosti o vydání Bettina Craxiho k trestnímu stíhání ze strany milánské prokuratury... Na žádost předmětných stran představitelé PDS a zelených ihned podali své demise z vlády.*“ (Ginsborg, 2007, str. 519)

bude „nepřekážet novému, ale také neopouštět, dříve než budou vytvořena nová pravidla a zvyklosti politického období, které se uzavírá“. (Camera dei deputati, 2013b) Předseda vlády dále zmiňoval potřebu ozdravení veřejných financí jako podmínku pro oživení výroby a zaměstnanosti a uvedl, že vláda bude napomáhat překonat obtíže nutné k dokončení volební reformy.

Ciampiho postřeh o vládě přechodu lze považovat za svým způsobem prorocký. Jeho kabinet prováděl zemi neklidnou dobou dramatických proměn, které otřásaly celou zemí, a na jejichž konci se hovoří o tzv. druhé republice. Možnost nahlížet na Ciampiho vládu nejen jako na vládu přechodnou, ale i jako na vládu přechodu posiluje tvrzení Aurelia Lepre, podle kterého připomínaly některé události „dlouhé agonie první republiky“ rok 1943. Tvrdí sice, že není možné v žádném případě dělat mezi oběma obdobími paralely, ale dodává, že podobnost spočívá ve zjevném úpadku celé politické třídy (Lepre, 2004, str. 348).

Nestraníkem Ciampim vedený kabinet vedl zemi pouhý rok (od 28. dubna 1993 do 10. května 1994), ale za tuto dobu realizoval zásadní reformy v ekonomické a sociální oblasti, prosadil opatření reformující státní správu a za jeho vlády došlo k přijetí nového volebního zákona (McDonnell & Valbruzzi, 2014, str. 663), jehož důsledky mají, jak bylo uvedeno výše, výrazně napomoci změně stranicko-politické soutěže v zemi.

Sám Ciampi považoval za svůj nejdůležitější krok v čele země změnu týkající se „ceny práce“ (Ginsborg, 2007, str. 520). Kabinetu se podařilo dosáhnout dohody mezi zaměstnavateli a odbory v otázce spolupráce zúčastněných stran v oblasti sociálního smíru. Protokol z 3. července 1993 se týkal nejen kolektivních vyjednávání. V jeho samotném úvodu se hovoří o zadržování inflace (Camera dei deputati, 2013a). Vláda zároveň pokračovala v úsporných opatřeních, která však nebyla tak drastická jako ta provedená předchozím kabinetem (Ginsborg, 2007, str. 521).

Zmiňovanou reformu státní správy měl na starosti ministr Sabino Cassese, akademik zabývající se touto problematikou celý život (Ginsborg, 2007, str. 521). Změny přinášely kvalitativní a kvantitativní standardy fungování veřejné správy a zjednodušení některých procedur. Casseseho snahy mířily rovněž ke zjednodušení administrativní struktury státu. Změny se však týkaly i vnitřní kontroly a úlohy účetního dvora (Ginsborg, 2007, str. 522).

Když k výše zmíněným opatřením přidáme nový volební zákon, jen těžko lze dospět k závěru, že by tato vláda byla udržovací. V průběhu ani ne jednoho roku se jejím představitelům podařilo prosadit opatření, které by byla do té doby jen těžko myslitelná, a nebo opatření,

jejichž realizace by trvala podstatně déle. Je ovšem nutné si uvědomit, že provádění výše uvedených změn probíhalo za podmínek vnějšího tlaku týkající se ekonomické a především fiskální situace země a dále za podmínek zásadního tlaku vnitřního vyplývajícího z již delší dobu potlačované touhy Italů po změně dosavadního fungování politického systému.

Poté, co jsme se stručně věnovali složení a vývoji Ciampiho kabinetu, shrneme a dále se blíže zaměříme na okolnosti jeho vzniku z hlediska upraveného schématu Miloše Brunclíka, o kterém bylo pojednáno v úvodních kapitolách.

4.3.1. Ekonomické okolnosti

Ekonomické okolnosti vzniku Ciampiho vlády byly stručně popsány již výše. Nyní se podíváme na konkrétní vývoj makroekonomických indikátorů počínaje HDP. Podle údajů OECD zaznamenala italská ekonomika pokles oproti stejnému období předcházejícího roku již ve čtvrtém čtvrtletí roku 1992, a to 0,7 %. V prvním čtvrtletí roku 1993 propadl zrychlil na 1,1 %. Za celý rok 1992 však ekonomika stále ještě vykazovala růst 0,83 %.

Italská ekonomika setrvala v recesi i další dvě čtvrtletí roku 1993, přičemž v druhém kvartálu dosáhl pokles 1,29 %, ve třetím 1,22 % (údaje vždy ve srovnání se stejným obdobím předchozího roku). K růstu se Itálie vrátila až v posledním čtvrtletí roku 1993 (0,19 %). Za celý rok 1993 klesl italský HDP o 0,85 % (OECD, 2016a). Jednalo se o první ekonomickou recesi, které byla země vystavena od roku 1975, kdy HDP zaznamenalo pokles o 2% body. Celá osmdesátá léta se však (až na několik ojedinělých kvartálů) těšila velmi silnému růstu.

Pokud jde o vývoj zaměstnanosti, počátek devadesátých let znamenal pokles celkového počtu nezaměstnaných osob oproti závěru předchozí dekády, kdy se v letech 1987-1989 pohybovala mezi 9-10% body. Na začátku roku 1992 nezaměstnanost dosahovala úrovně 8,67 %. Dokonce roku 1993 však vzrostla až na 10,43 % (OECD, 2016b).

Výše byla zároveň zmíněna otázka veřejného zadlužení země, která bude mít značný vliv, jak později uvidíme, i v dalším vývoji země. Italské veřejné zadlužení začalo strmě růst od začátku osmdesátých let, kdy průměrné roční deficity veřejných financí dosahovaly 10,8 % HDP (Balassone, Francese, & Pace, 2011, str. 15). Celková míra zadlužení v tomto období překonala hranici 60 % v poměru k HDP (růst však zadlužení zaznamenávalo již od začátku let šedesátých) (Francese & Pace, 2008, str. 29). Důvodem růstu dluhu byla nerovnováha mezi příjmy a výdaji zvýšenými s rozvojem italského sociálního státu v předmětném období, kdy se právě výdaje na zdravotnictví a penze podílely dvěma třetinami na celkovém růstu

veřejných výdajů (Balassone, Francese, & Pace, 2011, str. 15). Na začátku devadesátých let pak dosahují svého vrcholu jak celkové výdaje, a to kolem 44 % HDP v roce 1993, tak i celková úroveň zadlužení, která se vyšplhá až na hodnotu kolem 120 % HDP (ta však bude v souvislosti s měnovou krizí o let 2009-2010 překonána).

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že v období vzniku Ciampiho vlády čelila země značným hospodářským potížím projevujícím se jak poklesem HDP, tak i zaměstnanosti. Zároveň však země musela čelit dlouhodobému problému deficitu veřejných financí, který svazoval vládě ruce při řešení ekonomických otázek.

4.3.2. Situace vládních stran

Situaci politických stran jsme se rovněž věnovali výše. Italský stranický systém té doby se rozpadal doslova před očima, a to mimo jiné v souvislosti s korupčními odhaleními. Aurelio Lepre však přidává další pohled související s výše uvedenou ekonomickou situací. Dle něj averze proti politikům *„nevyplývala ani tak z již rozšířeného povědomí o rozsáhlé korupci, jako z pocitu nebezpečí, které se rodilo z přesvědčení, že tato třída (politická, pozn. Autora) nebyla již schopna garantovat udržení dosažené životní úrovně.“* (Lepre, 2004, str. 348)

Přesto však Tangentopoli hrálo zcela zásadní roli v událostech roku 1993. Vyšetřování, které začalo zatčením Maria Chiesi 17. února 1992, tedy ještě před dubnovými parlamentními volbami, se začalo postupně rozšiřovat, aby zasáhlo představitele téměř všech politických stran⁴⁶. Po dvaceti měsících se počet vyšetřovaných rozšířil na více jak 1000 osob. Mnoho z nich bylo stíháno vazebně a zhruba ve 200 případech byly již podány obžaloby. Mezi vyšetřovanými se nacházelo skoro 200 členů parlamentu (Ginsborg, 2007, str. 525).

Jeden z posledních pokusů zastavit milánské prokurátory v čele s Gherardem Colombem a Antoniem Di Pietrem byl učiněn v samotném závěru Amatova kabinetu (tzv. „colpo di spugna“). V březnu 1993 oznámil ministerský předseda společně s novým ministrem spravedlnosti Giovannim Consem (který nahradil vyšetřovaného Claudia Martelliho) „politické řešení krize“, které mělo sestávat ze čtyř legislativních dekretů a tří návrhů zákona. Mezi navrhovanými dekrety měla být i depenalizace nezákonného financování politických

⁴⁶ Ovšem nejen politických stran. Vyšetřování ukázala na propojení politiky a podnikatelského sektoru. Vyšetřování byli představitelé podniků různých velikostí. Do skandálu byly zapojeny i podniky jako FIAT. Jedním z nejkřiklavějších však byl proces Enimont spočívající ve fúzi dvou petrochemických společností - veřejné ENI a soukromé Montedison (Ginsborg, 2007, str. 525).

stran (Ginsborg, 2007, str. 516). Proti záměru se ihned vzedmulo prostřednictvím protestů a manifestací veřejné mínění odmítající obdobný generální pardon. V tento moment do vývoje vstoupil prezident republiky Scalfaro, aby oznámil, že „čistě z ústavních důvodů“ předmětný dekret nepodepíše (Ginsborg, 2007, str. 517).

Tato snaha o sebezáchranu tedy nevyšla a obě hlavní politické strany šly ke svému konci, k němuž však došlo až za fungování Ciampiho vlády. Neúspěch tohoto posledního pokusu však odhalil slabost dosavadní politické elity tváří v tvář veřejnému mínění a svým způsobem i směrem k prezidentu republiky, který se vzápětí po Amatově demisi ujal iniciativy.

4.3.3. Jednání prezidenta republiky

Zásadní úloze prezidenta republiky ve jmenování Ciampiho vlády jsme se již věnovali v textu výše. Scalfarovo jednání však nebylo zcela bezprecedentní, jak jsme mohli vidět, jeho předchůdce Pertini rovněž v osmdesátých letech přišel s vlastním kandidátem na předsedu vlády. V tomto případě se však jednalo stále o představitele politické strany.

Na výjimečnosti Scalfarova kroku se shoduje řada autorů, kteří spojují jeho jednání právě se slabostí a kolapsem stran. Výše jsme již uvedli Paula Ginsborga, dalšími jsou například Maurizio Cotta a Luca Verzichelli (Cotta & Verzichelli, 2009, stránky 115-116). Mauro Tebaldi v této souvislosti dokonce uvádí, že Scalfaro zde suploval pravomoci jiných vzhledem ke stavu politických stran a dodává, že zásah prezidenta uspil proměny politického systému (Tebaldi, 2014, str. 432).

Je tedy zřejmé, že prezident Scalfaro, jak autonomně využil své pravomoci jmenovat předsedu vlády, kterým se stal Carlo Ciampi, tak svými veřejnými vystoupeními vstupoval do probíhající politické krize odmítnutím podpisu dekretu zavádějící „generální pardon“ v souvislosti s nelegálním financováním politických stran.

4.4. Diniho vláda

Druhá úřednická vláda se dostává ke slovu po ročním intermezzu představovaném Berlusconiho prvním kabinetem, jehož vzniku předcházely velmi dynamický vývoj stranického systému resp. vytvoření zcela nového systému. Ciampi se ujal vlády v době úpadku starých stran, aby zemi předal do rukou představitelů těch nových či obrozených. Svým způsobem tak naplnil svá slova o „vládě přechodu.“

V období Ciampiho vlády se s odchodem starých politických stran otevírala možnost pro nové resp. staronové aktéry. Křesťanská demokracie se sice rozpadá, ale z její části posléze vzniká lidová strana (PPI). V této době pokračuje dlouhá transformace bývalé komunistické strany (PCI) do nové Demokratické strany levice. Tyto dvě formace mají posléze tvořit základ jedné ze dvou formací (koalic) nového bipolárního soutěžení tzv. druhé republiky. V této době je však koalice levého středu s názvem „Progressisti“ tvořena PDS, RC (komunistická obnova), zelenými a další menší subjekty. PPI kandiduje samostatně (Ginsborg, 2007, str. 543).

Ke změnám dochází i na pravici, kde se o slovo hlásí postfašistické sociální hnutí (MSI), které se pod vedením Gian Franca Finiho proměňuje v „Národní alianci“ (AN). Tento nový subjekt dle jeho lídra měl být širokou koalici pravice (Ginsborg, 2007, str. 538) a postupně se zbavoval svého antisystémového charakteru. Svou pozici si zároveň uchovává Liga severu.

Zlom však nastává s blížícími se předčasnými volbami. V sérii komunálních voleb, které se konaly na podzim roku 1993, vítězí ve většině velkých měst kandidáti koalice levého středu, a vše nasvědčuje tomu, že progresisté mohou vyhrát i v příštích parlamentních volbách. V tento moment a dle svých slov v reakci na vývoj posledních měsíců ohlašuje svůj příchod na scénu miliardář a mediální magnát Silvio Berlusconi (Ginsborg, 2007, str. 539). Svůj záměr vstoupit do politiky připravoval již delší dobu, ale své rozhodnutí oznámil 26. ledna 1994, a to poté co 15. ledna prezident republiky sdělil, že se další parlamentní volby budou konat na konci března (Ginsborg, 2007, str. 540). Na italské politické scéně se objevuje nové uskupení – Forza Italia (Vzhůru Itálie).

Vzhledem k novému smíšenému volebnímu zákonu, který byl převážně většinový, však Berlusconi potřeboval partnery, aby mohl levici porazit. Zde však vyvstával velký problém, oba potenciální spojenci, tedy Liga severu a AN byli z hlediska svého programu značně nekompatibilní. První formace byla separatistická a vyznávala volný trh, druhá centralistická a prosazující silný stát⁴⁷.

Berlusconi se však i přesto podařilo tento problém vyřešit, a to sice tím, že s oběma stranami vytvořil separátní aliance – na severu se spojil s Bossiho Ligou v „Pól svobod“ (Polo delle libertá) a ve středu a na jihu země pak s Finiho AN v „Pól dobré vlády“ (Polo del buon

⁴⁷ „Fini a Bossi se srdečně nesnášeli a jejich strany se nacházely na radikálně odlišných pozicích: první byla nacionalistická s fašistickou minulostí, přesvědčená o nezbytnosti silného, centralizovaného a zasahujícího státu s volební podporou zakořeněnou především v Římě a na jihu; druhá byla neolokalistická a separatistická, rasistická ne však fašistická, netrpělivá vidět pracovitý sever osvobozený od Říma, podporující svobodný trh ne však centralizovaný stát.“ (Ginsborg, 2007, str. 541)

governo). Tato strategie však vedla k neuvěřitelnému volebnímu úspěchu pravého středu. Obě koalice získaly 42,9 % hlasů ve Sněmovně, což znamenalo 58,1 % mandátů (situace v Senátu byla horší – 49,2 % křesel) (Ginsborg, 2007, str. 544). Itálii tak byl dán nejen nový parlament, ale i úplně nový ministerský předseda.

Jenže heterogenní volební spojenectví, které dovedlo Silvia Berlusconiho k moci, nebylo sto zajistit jeho udržení se u ní. Berlusconiho vláda vydržela u moci necelý rok, kdy se věnovala především ekonomickým opatřením. Zde se však dostávala, jak popisuje Aurelio Lepre do velmi složité situace, kdy chtěla uspokojit zájmy svých voličů a zároveň udržet veřejné finance pod kontrolou, aby země plnila Maastrichtská kritéria. Berlusconi se rozhodl svým voličům vyjít vstříc snížením daní a otázku deficitů veřejných financí chtěl řešit škrty v penzijním systému (Lepre, 2004, str. 362), proti čemuž se ostře postavily odbory, které si prostřednictvím největších protestů v historii země vynutily ustoupení od změn v penzijním systému (Ginsborg, 2007, stránky 552-553).

To co Berlusconiho zlomilo vaz, však nebyla ekonomická politika jeho vlády ani reakce sociálních partnerů na ní, ale vyšetřování milánské prokuratury. V listopadu 1994 mu bylo sděleno, že je vyšetřován pro podezření z úplatkářství souvisejícím s jeho podnikatelskými aktivitami a v období, které mělo následovat, mu byla sdělována další závažná obvinění (Ginsborg, 2007, str. 555). V dané situaci se rozhodl k činu Umberto Bossi, který oznámil konec podpory vládě ze strany Ligy severu, což 22. prosince 1994 vedlo Berlusconiho k demisi, která prezidentu republiky otevřela cestu ke jmenování další úřednické vlády (Ginsborg, 2007, str. 556).

Scalfaro za nového ministerského předsedu vybral Lamberta Diniho, který stejně jako Ciampi pocházel z prostředí centrální banky. Před svým jmenováním do čela vlády zastával v Berlusconiho vládě pozici ministra financí. V tomto případě se však krok prezidenta republiky vybrat opět nestranického premiéra setkal s kritikou ze strany části politické reprezentace, konkrétně pravého středu, který prezidenta obviňoval, že chce získat čas v době, kdy průzkumy veřejného mínění měly favorizovat Berlusconiho (Ginsborg, 2007, str. 556). Neshody nad tímto řešením se odrazily i na podpoře kabinetu v parlamentu při hlasování o důvěře. Pro se vyjádřila Liga severu společně s bývalou opozicí (PPI, PDS) s výjimkou Komunistické obnovy (RC), přičemž FI a AN se hlasování zdržely (Lepre, 2004, str. 365).

Vláda svým složením měla mnohem více „úřednický“ resp. nestranický charakter. Její členové „byli vybráni zcela mimo parlament“ (Mack Smith, 2011, str. 656). Mezi členy vlády nebyl ani jeden zástupce politických stran. Tento charakter Diniho kabinetu se odráží i v

hodnocení McDonella a Valbruzziho, kteří jej zařazují mezi Full technocratic governments (McDonnell & Valbruzzi, 2014, str. 665).

Kabinet Lamberta Diniho během svého více jak ročního působení (od 17. ledna 1995 do 17. května 1996) provedl rozsáhlé změny v důchodovém systému zavedením pružného věku odchodu do důchodu, změny v příspěvcích do tohoto systému a zavedením indexace penzí k růstu reálné mzdy, zároveň prosadil další omezení deficitu veřejných financí (McDonnell & Valbruzzi, 2014, str. 663). Co je však důležité zmínit, na rozdíl od svého stranického předchůdce ve funkci, se Dinimu podařilo v těchto reformních krocích dospět k dohodě s odbory (Mack Smith, 2011, str. 656).

Období úřednické vlády poskytlo velmi důležitý čas představitelům politických stran k „přeskupení sil“ (Ginsborg, 2007, str. 556). V tomto ohledu je tedy v jistém smyslu možné dát za pravdu zmiňované kritice představitelů pravého středu ke kroku prezidenta jmenovat Lamberta Diniho premiérem. Je nutné však připomenout, že tuto příležitost měl jak pravý tak i levý střed. Lépe ji však využila posledně jmenovaná formace (Ginsborg, 2007, str. 556). V této době dochází k dotvoření základní bipolární struktury stranického systému tzv. druhé republiky (byť i zde bude docházet k četným transformacím především však uvnitř pólů). PDS a její levicovní partneři se spojují s PPI v koalici Olivovníku (l'Ulivo), která má tvořit středolevý pól stranického systému a FI pokračuje na pravém středu ve spojení s AN (zatím bez Ligy severu, která se přidává opět až v roce 2001).

4.4.1. Ekonomické okolnosti

Přestože bezprostředním důvodem pádu prvního Berlusconiho kabinetu nebyly ekonomické potíže země, podíváme se i na ekonomické podmínky vzniku další úřednické vlády. Kondice italské ekonomiky se v roce 1994 oproti předchozímu roku, pokud jde o vývoj HDP, zlepšila a příznivý vývoj pokračoval i v průběhu roku 1995. V posledním kvartálu roku 1994 dosáhl HDP růstu ve výši 3,08 % oproti stejnému období v předcházejícím roce a v prvním kvartálu roku 1995, tedy v době nástupu Diniho úřednického kabinetu, dokonce zrychlil až na 3,59 %. Za celý rok 1994 pak růst HDP dosáhl hodnoty 2,15 % a v roce 1995 zrychlil na 2,89 % (OECD, 2016a).

Horší výsledky zaznamenal vývoj nezaměstnanosti, která v průběhu roku 1994 oscillovala kolem 10,5 %, aby v závěru roku vystoupila na 11,13 %. Na této úrovni se pohybovala celý rok 1995 a pod 11% sestoupila až v závěru roku 1999.

Pokud jde o vývoj veřejného zadlužení, jeho úroveň se pohybovala na obdobné úrovni jako v roce 1993, předchozím vládám se tedy přinejmenším podařilo zastavit jeho prudký nárůst a dokonce vytvořit předpoklady pro jeho snižování.

Přestože se zdá, že země nečelila obzvlášť závažným potížím, otázkou zůstává, jaký vliv na italské veřejné finance měla opatření týkající se důchodového systému prosazené Diniho vládou a dohodnutá s odbory. Právě v této oblasti totiž předchozí kabinet selhal.

4.4.2. Situace vládních stran

Bylo již uvedeno, že vládní koalice vznikla ze dvou vzájemně nekompatibilních předvolebních aliancí FI-AN na jihu a ve středu země a FI-LN na severu. Tyto dvě aliance byly spojovány především osobností Silvia Berlusconiho a dále mechanikou volebního zákona (resp. jeho většinové složky), což se ukázalo jako dobrý základ pro volební vítězství, ale špatný pro společné vládnutí. Vztah Berlusconiho s Finim se vyznačoval relativní stabilitou založenou na oboustranném prospěchu (Ginsborg, 2007, str. 550). Jako problémový partner se však ukázal Umberto Bossi, který ještě před vznikem kabinetu v květnu 1994 označil Berlusconiho za „hrozbu pro demokracii“, neboť „*volby byly vyhrány jedním mužem a ne stranou*“ (Lepre, 2004, str. 360). Přesto však umožnil vstup Ligy severu do vlády. Později však zřejmě ze strany FI cítil volební ohrožení pro svou stranu (Ginsborg, 2007, stránky 550-551).

Je pouhou spekulací, do jaké míry využil Berlusconiho problémy s justicí. Důležité však je, že to byla právě Liga severu, která poté co bylo Berlusconiho sděleno, že je vyšetřován, stáhla svou podporu pro koaliční kabinet, což vedlo k jeho pádu (Ginsborg, 2007, stránky 555-556). Vzhledem k výsledku voleb z roku 1994 a rozložení sil v parlamentu nebylo jednoduché či vůbec možné sestavit většinu pro stranickou vládu. Obnovit původní koalici nebylo kvůli Bossiho „zradě“ možné. Předpokládat, že by společnou vládu sestavila Liga severu s levicí, nebylo už vůbec myslitelné. Ještě absurdnější možností by byla spolupráce PDS s Berlusconiho, který svou kampaň z části založil na renesanci antikomunistické rétoriky.

Jednou z možností by samozřejmě bylo rozpustit parlament a vypsat nové volby, z nichž by vzešla nová parlamentní většina. Takovou kompetencí však disponuje pouze prezident republiky, který se rozhodl konat zcela jinak.

4.4.3. Jednání prezidenta republiky

Jak jsme mohli vidět, jednání prezidenta republiky bylo z hlediska vzniku vlády zcela klíčové. Svým způsobem se dá říct, že dokonce překonal z hlediska své aktivity rok 1993, což se odrazilo jak na skutečnosti zcela nestraničného složení kabinetu tak i na kritice ze strany části parlamentních stran, které naopak požadovaly vypsání předčasných voleb. Prezident Scalfaro se však za dané situace nejisté většiny a nepřehledné situace stran rozhodl navrhnout svého vlastního premiéra, čímž naplnil výkon své ústavní kompetence na ostatních aktérech autonomním způsobem.

4.5. Montiho vláda

Další úřednická vláda vzniká v roce 2011 za velmi dramatických okolností. Italská politika do té doby se odvíjí směrem naznačeným v předchozí kapitole a byla charakterizována bipolárním a často velmi vyhoceným soupeřením mezi pravým a levým středem a pro/proti berlusconiovským štěpením (Bosco & McDonnell, 2012, str. 38). Postupným slučováním politických stran a koalic dochází v rámci obou stranických táborů k dovršení zmiňované bipolarizace, a to konkrétně v roce 2008, kdy z voleb vychází alespoň z počátku volebního období velmi málo fragmentovaný parlament s jasnou vládní většinou pravého středu. Tomuto vývoji napomohl nejen nový volební zákon (proporcionellum) z roku 2005, který formálně představoval návrat k poměrnému volebnímu systému. Volební systém ovšem přiznával vítězné straně či koalici většinovou prémii 55 % mandátů⁴⁸.

Dalším faktorem byly již zmíněné fuze politických stran. DS (Democratici di sinistra - nástupnická stran PDS) se v roce 2007 slučují s Margheritou (nástupkyně PPI) společně s dalšími menšími stranami. Dokončují tak integraci levého středu do nové politické formace - PD (Demokratická strana). Pro volby konané v roce 2008 se rozhodují vytvořit koalici pouze s IdV (Itálie hodnot) a po zkušenostech z předchozího volebního období vylučují z předvolební spolupráce komunisty, čímž sice dochází k jejich vyloučení z parlamentu, ale zároveň tento fakt napomohl Berlusconiho vítězství. K integraci politických stran dochází i na pravém středu, kde se slučuje FI a AN do nové formace – Popolo della Liberta (Lid svobod, PdL). Tato nová strana pak utváří předvolební koalici s Ligou severu.

⁴⁸ Jak jsme viděli v kapitole 3, tento bonus přiznával vítězi na celonárodní úrovni 55 % mandátů v poslanecké sněmovně. V Senátu byla 55% prémie udílena na úrovni regionů.

Zdalo by se, že tedy italské volební inženýrství přispívá ke zlepšení předpokladů pro posílení politické stability. Po volbách v roce 2008 došlo k výraznému snížení počtu politických stran zastoupených v parlamentu a čtvrtá Berlusconiho vláda získala pohodlnou většinu v obou komorách parlamentu. Tato situace však netrvalo dlouhou. „*Většinový parlament měl velmi krátký život*“ (Marangoni & Verzichelli, 2014, str. 38). Nejsilnější vládní strana, nově vzniklá PdL se začala v roce 2010 štěpit, když bývalý lídr AN a tehdejší předseda Poslanecké sněmovny Gianfranco Fini opustil řady PdL a společně se svými věrnými založil nové politické hnutí Futuro e Liberta per l'Italia (Budoucnost a svoboda pro Itálii) (Marangoni & Verzichelli, 2014, str. 38). Jeho odchodu předcházely ostré spory s lídrem PdL Silviem Berlusconiem, které se vyhrtyly v dubnu 2010. Samotný klub Futuro e Liberta je pak založen k 30. červenci 2010 a přechází do něj kolem třicítiky poslanců (jejich počet se však v průběhu volebního období dále mění) (Camera dei deputati, 2016c). Přestože Berlusconiho vláda si stále udržela důvěru parlamentu, její většina se významně ztenčila. Situaci dále zhoršilo napětí mezi PdL a Ligou severu vypuknuvší v létě 2011 po komunálních volbách, což vedlo k růstu vládní nestability. Koalice se musela spoléhat na podporu poslanců z tzv. smíšených klubů (grupo misto) (Bosco & McDonnell, 2012, stránky 41-42).

Největší potíže však měly teprve přijít. Bosco a McDonelle dále popisují, že se v průběhu roku 2011 začala pozornost finančních trhů obracet směrem k Itálii. Vláda kvůli své nestabilitě ztrácela domácí podporu a mezinárodní důvěru. Kombinace vysokého zadlužení a vyhlídek nízkého ekonomického růstu vedla k prohloubení rozdílu výnosnosti německých a italských dluhopisů, což mohlo ohrozit schopnost země dále financovat svůj dluh (Bosco & McDonnell, 2012, str. 41). Ekonomické potíže země se však začaly vyhracovat na podzim. Na přelomu září a října snížily významné ratingové agentury rating italských dluhopisů, což vyvolalo jak domácí, tak i zahraniční reakce (Bosco & McDonnell, 2012, str. 41). Situace vedla k mimořádnému jednání Evropské rady ve dnech 23. a 26. října, kde zazněly požadavky na dodržení závazků italské vlády ve věci snížení dluhu a zavedení strukturálních reforem, zároveň však neměli evropští představitelé velkou důvěru ve schopnosti italské vlády dostát svého slova (Bosco & McDonnell, 2012, str. 43).

Zároveň však na základě hlasování v Poslanecké sněmovně z 8. listopadu bylo ministerskému předsedovi již zcela jasné, že jeho vláda ztratila parlamentní většinu (Bosco & McDonnell, 2012, str. 43). Proto se rozhodl oznámit prezidentu republiky, který po celou dobu naléhal na politickou reprezentaci země, aby hledala společné řešení krize, že po přijetí stabilizačního

balíčku podá demisi. Tak se stalo 12. listopadu a „*následujícího dne přijal Monti prezidentovo pověření k sestavení vlády*“ (Bosco & McDonnell, 2012).

Do čela úřednické vlády dosedl další ekonom. Mario Monti se v době svého jmenování těšil značné důvěře mezinárodní odborné veřejnosti. Dvě volební období mezi lety 1995 a 2004 sloužil jako evropský komisař a měl zkušenosti rovněž z finančního sektoru a byl proto jistým utěšením a zárukou pro Evropskou radu a finanční trhy (Bosco & McDonnell, 2012, str. 44). Vláda, kterou sestavil, byla obdobně jako Diniho kabinet prosta stranických politiků. Proto nepřekvapí, že McDonnell a Valbruzzi ji klasifikují jako Full technocratic government (McDonnell & Valbruzzi, 2014, str. 665).

Vláda získala velmi silný mandát od parlamentu, kdy byla v hlasování o důvěře podpořena všemi politickými stranami s výjimkou Ligy severu (Bosco & McDonnell, 2012, str. 45). Montiho kabinet byl v čele země od 16. listopadu 2011 do 27. dubna 2013, kdy po předčasných volbách, které vedly k velmi složité situaci, předává zemi nové velké koalici Demokratické strany (PD) a Lidu svobod (PdL) vedené premiérem Lettou⁴⁹.

Během těchto osmnácti měsíců provedla Montiho vláda s politickou podporou parlamentních stran zásadní ekonomické opatření (Bosco & McDonnell, 2012, str. 45) s cílem fiskální stabilizace země, po kterém volala Evropská komise a finanční trhy. Mezi opatřeními, která vláda provedla, figurují kromě značného snížení rozpočtového deficitu rovněž zavedení majetkových daní, zvýšení věku odchodu do důchodu, škrty ve správním aparátu či liberalizace pracovního trhu (McDonnell & Valbruzzi, 2014, str. 663).

4.5.1. Ekonomické okolnosti

Jak vyplývá z přechozího textu, ekonomické okolnosti hrály zcela zásadní roli ve vývoji italské politiky v druhé polovině roku 2011. Finanční a ekonomická krize nebyly čistě italským fenoménem. V této době čelilo ekonomickým potížím několik evropských států především Řecko, zasaženy však byly i Irsko či Portugalsko. Krize se postupně šířila mezi

⁴⁹ Ve volbách konaných v únoru 2013 sice vyhrála těsně nad PdL koalice vedená PD, zároveň však výrazně uspělo protestní Hnutí 5 hvězd (Movimento5stelle) vedené komikem Bepem Grillem. Zde se naplno projevila všechna rizika italského politického systému. Poměrný volební systém s většinovým bonusem sice přinesl v dolní komoře většinu koalici vedené PD, v Senátu však ani jedno z uskupení na většinu nedosáhlo. Nastalá situace vedla ke zformování nové vlády opírající se o širokou koalici politických stran (Marangoni & Verzichelli, 2014, str. 50). Tato koalice ukončila téměř dvacetileté období, kdy se italský stranický systém rozkládal mimo jiné i podél pro/proti Berlusconiůvském štěpení.

státy Unie a zasaženy byly především země s dlouhodobými fiskálními potížemi, mezi které Itálie patří.

Přestože se zemi podařilo po potížích devadesátých let konsolidovat situaci veřejných financí, a dokonce snížit poměr veřejného dluhu k HDP, kdy tento v roce 2007 dosahuje 104,1 %, oproti 121,8 % v roce 1994 (Francese & Pace, 2008, str. 21), globální ekonomická krize, vyvolaná splasknutím finanční bubliny v USA v roce 2008 silně zasáhla mimo jiné i Itálii. Propad italské ekonomiky v letech 2008-2010 se projevil i na vládních deficitech, v jejichž důsledku se poměr celkového zadlužení k HDP vyšplhal až k 138 % HDP. Na tuto situaci v kombinaci se ztrátou důvěryhodnosti vlády zareagovaly ratingové agentury, které snížily rating Itálie (Bosco & McDonnell, 2012, str. 43). Situaci rozhodně nezlepšovaly ani ekonomické vyhlídky země.

Pokud jde o vývoj HDP, ve třetím čtvrtletí roku 2011 došlo k výraznému zpomalení růstu. Oproti stejnému období předchozího roku HDP vzrostl jen o 0,5 %. V posledním kvartálu se již HDP zaznamenal pokles, a to o 1,1 %. Za celý rok 2011 však HDP ještě dosáhl růstu o 0,6 %. Propad HDP však v následujícím roce dále akceleroval. V první čtvrtletí 2012 zaznamenal pokles o 2,3 % a ve druhém dokonce o 3,2 %. Za celý rok 2012 se HDP propadl o 2,8 %.

Stav ekonomiky se velmi negativně projevil i na vývoji nezaměstnanosti. Ta na začátku roku 2011 dosahovala 8 %. Na konci roku se vyšplhala až na 9,6 %. V růstu pokračovala i celý rok 2012, kdy překonala 11% hranici.

4.5.2. Situace vládních stran

Přestože to byl dramatický ekonomický vývoj na podzim roku 2011, který zdá se, ukončil poslední Berlusconiho vládní angažmá, je nutné vzít v potaz tehdejší stav italských politických stran. Dle Anny Bosco a Duncana McDonnella však potíže a jistá únava zasáhly všechny politické strany včetně PD. Samotní autoři tvrdí, že je „pastí“ vnímat pád Berlusconiho vlády čistě v kontextu finančních potíží země. Dle nich byly politické strany „extrémně slabé“ ještě před krizí, přičemž přichází s několika příklady této slabosti (Bosco & McDonnell, 2012, str. 39).

Jak jsme viděli výše, vládní koalice čelila již od roku 2010 štěpení a odchody poslanců z největší vládní strany – PdL (Marangoni & Verzichelli, 2014, str. 38). Samotná vládní většina se v krizových měsících roku 2011 ztenčila na minimum, což se projevovalo v hlasováních o důvěře kabinetu, které vláda přežívala jen velmi těsně. Bosco a McDonnell

však hovoří o obecnější krizi politických stran, které jen pomalu reagovaly na události. Političtí představitelé stran se tak zároveň stále více zdáli být odtrženi od reality.

Konkrétní problémy zasáhly v předmětném období jak vládu, tak i opozici. Jestliže v případě pravého středu hovoří o jejím štěpení (v úvahu je třeba ovšem brát i pokračující skandály předsedy vlády Berlusconiho) v případě středu levého pak zmiňují slábnoucí pozici PD, což se projevilo například v porážce jejího kandidáta v primárních volbách levého středu v Milánu a v prohře v prvním kole komunálních voleb v Neapoli (Bosco & McDonnell, 2012, str. 40). Potvrzením této situace pak byl nečekaný výsledek referenda z 12. a 13. června 2011 o privatizaci vodovodů, které provázela vysoká účast, a jež lídři obou hlavních formací podcenili. Bosco a McDonnell v této souvislosti píší o vlně, která nebyla „*ani tak anti-politická (alespoň v pravém smyslu pojmu politika) jako byla především anti-stranická*“ (Bosco & McDonnell, 2012, str. 41).

O anti-stranických náladách v tomto období píší rovněž Francesco Marangoni a Luca Verzichelli, kteří je dávají do souvislosti mimo jiné i s korupcí. Tyto nálady se pak měly „materializovat“ na jaře 2012 se vznikem Hnutí 5 hvězd (Marangoni & Verzichelli, 2014, str. 38). Krizi legitimacy, která zasáhla, jak vládu, tak i opozici, zmiňuje rovněž Mauro Tebaldi v souvislosti s jejich neschopností poradit si s ekonomickými problémy země a dále s různými skandály (Tebaldi, 2014, str. 567).

4.5.3. Jednání prezidenta republiky

Bosco a McDonnell si v souvislosti s oslabením vládních politických stran všímají skutečnosti, že nevedlo k posílení popularity opozice. Těžili z něj nestraničtí či nadstraničtí aktéři jako například Confindustria (průmyslový svaz) (Bosco & McDonnell, 2012, str. 39). Především však byla posílena autorita prezidenta republiky Napolitana, jehož vliv posiloval ještě před pádem Berlusconiho vlády. Ukázkovým příkladem je vládní dekret z července 2011 připravený za účelem redukce rozpočtového deficitu. Tento dekret byl na základě Napolitanova naléhání, aby jak opozice, tak vláda zkrátily diskuse na minimum, schválen parlamentem během dvou týdnů (Bosco & McDonnell, 2012, str. 42). Prezidentův nátlak působil rovněž v průběhu září, kdy společně se zaměstnavatelskými svazy po snížení ratingu vládních dluhopisů volal po spuštění reform nezbytných k obnovení důvěry finančních trhů.

Prezident republiky značně uspíšil i jmenování úřednického kabinetu. 9. listopadu, tedy den poté, co Berlusconi oznámil svou rezignaci, jmenoval Maria Montiho doživotním senátorem.

Tento krok byl vnímán jako tlak na Berlusconiho před jeho demisí a zároveň jako usnadnění „*umětání cesty pro nového doživotního senátora, aby mohl poté sestavit vládu*“ (Bosco & McDonnell, 2012, str. 44). Zmiňovaní autoři však dále uvádí značný vliv dalších aktérů, který působil stejným směrem jako prezidentovy snahy – kromě tlaku ze strany zaměstnavatelských svazů zde byl značný nátlak rovněž ze strany evropských institucí (Bosco & McDonnell, 2012, str. 44).

Autoři dále uvádí, že politické strany byly v té době schopny se spíše navzájem vetovat, nežli „vládnout či čelit novým volbám“ (Bosco & McDonnell, 2012, str. 49). Prezident republiky dle jejich názoru využil svých ústavních kompetencí a zvolil „*inovativní exit strategii z politické a parlamentní slepé uličky, která představovala vážnou hrozbu pro zemi*“. Důležitým postřehem, který Bosco a McDonnell dodávají, je pozorování týkající se důvěry Italů směrem k ústavním a politickým institucím. Prezident republiky se v té době díky svým předchozím krokům těšil na rozdíl od politických stran značné důvěry, která mu umožnila v krizových momentech „změnit pravidla hry“ (Bosco & McDonnell, 2012, str. 38).

Z výše uvedeného tedy jednoznačně vyplývá, že prezident Napolitano hrál zcela klíčovou úlohu při vzniku zatím posledního italského úřednického kabinetu, a to jak v rovině autonomního výkonu své pravomoci jmenovat premiéra, kdy politické strany byly pouze „slabě konzultovány“ (Tebaldi, 2014, str. 576), tak i v rovině jeho veřejného vystupování, jak jsme mohli vidět v případě jeho naléhání na vládu i opozici v ekonomických otázkách či v případě jmenování Maria Montiho doživotním senátorem.

5. Úřednické vlády v České republice

5.1. Prvorepublikové úřednické vlády.

První úřednické kabinetů v našem prostředí vznikají v počátečním období existence samostatného československého státu a v průběhu první republiky se k moci dostanou několikrát, a to téměř vždy v krizových situacích⁵⁰. Úřednické kabinetů jsou však vnímány jako dočasné resp. přechodné řešení⁵¹.

Přestože ústavní listina umožňovala, aby vláda existovala, aniž by žádala o Poslaneckou sněmovnu o důvěru (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 38), nacházely většinou tyto kabinetů parlamentní zázemí. V počátečním období republiky jej zajišťovala tzv. pětka, tedy neformální uskupení tvořené zástupci významných politických stran⁵².

Poprvé se úřednická vláda dostává na scénu v září roku 1920 za kritické a velmi vypjaté vnitropolitické situace, která vedla k rozkolu mezi marxistickou levicí a umírněným křídlem sociální demokracie. V důsledku tohoto politického vývoje padla tehdejší vláda „rudo-zelené“ koalice s Vlastimilem Tusarem v čele, která vznikla před několika málo měsíci. Na Tusarovo místo nastupuje dosavadní moravský zemský prezident Jan Černý, který bude tento úřad zastávat znovu v roce 1926 v tu dobu však za již podstatně klidnějších podmínek. V této souvislosti je nutné si uvědomit vliv, který v případě vzniku Černého kabinetu měl prezident Masaryk, jak při jejím samotném formování, tak i mezi občany mladé republiky. Masaryk

⁵⁰ „Úřednické vlády působily v podmínkách meziválečného Československa primárně jako prostředek nouzového překlenutí vážné krize nebo situace, kdy se řešení v podobě stranických vlád nejevilo jako možné. Ke vzniku úřednických vlád přispívala chybějící silná a stabilní parlamentní majorita, o níž by se „stranická“ vláda mohla opřít.“ (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 42)

⁵¹ Takto sám například popisoval úkol své první vlády premiér Černý. „Ministerský předseda ve vládním prohlášení opakoval, co už jinými bylo řečeno, že vláda je zatímní, a dal na srozuměnou, že jejím politickým úkolem je posloužit stranám a získat pro ně čas, než budou schopny dohodnout se o sestavení vlády vlastní.“ (Peroutka, 1991, str. 1239)

Peroutka se dále v textu věnuje hodnocení úřednických vlád, přičemž nešetří kritikou na účet politických stran: „Jestliže někdo vždy poukazoval na škody, působené nemírným a nezušlechtěným stranictvím, nemá toho už mnoho co říci, jestliže se pak pojednou objeví úřednická vláda, jakožto přirozený důsledek takového stranictví... 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.“ (Peroutka, 1991, str. 1245)

⁵² „Pro pochopení zrodu a působení Černého vlády je důležitá existence takzvané pětky, která se zrodila spolu s ní. Tato neformální instituce tvořená předáky umírněných politických stran fungovala jako jakýsi stínový politický „gestor“ úřednické vlády. V praxi Pětka sloužila jako klíčový „převodník“ zajišťující parlamentní zázemí vlády a současně do značné míry jako její „úkolovač“. Pětka nezmizela s Černého vládou a naopak v různě pozmeněné a (hlavně) partajně rozšířené podobě fungovala dokonce i za éry stranických kabinetů.“ (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 39)

nového premiéra vybíral sám, byť se řídil doporučeními ostatních politiků⁵³. Právě pozice, kterou v tomto případě prezident republiky vykonával je z hlediska srovnání prvorepublikových a současných úřednických vlád zajímavým prvkem stejně jako skutečnost, že její vznik a existence byla dána a provázena i krizí nejsilnější vládní politické strany⁵⁴.

Černého první vládu střídá kabinet v té době nestraníka Edvarda Beneše, který je označován za polouřednický⁵⁵. Po této vládě následují dva kabinety tzv. „všenárodní koalice“ vedené Antonínem Švehlou, které na krátko, jak již bylo uvedeno, opět střídá další Černého úřednická vláda.

Úřednický kabinet se ke slovu dostává i na samotném konci první republiky v září 1938, kdy Edvard Beneš, tentokrát již ve funkci prezidenta republiky povolá do čela vlády „národní obrany“ generála Jana Syrového. V tomto případě je však nutné vznik úřednické vlády chápat v kontextu vnějšího ohrožení země (Hloušek & Kopeček, 2012, stránky 40-41).

Z celkem 18 vlád první Československé republiky byly tedy tři úřednické, resp. v čele čtyř z nich stál nestranický premiér. Je tedy zjevné, že v meziválečném období byl tento institut relativně hojně používán.

5.2. Transformační období

Úřednickou resp. polouřednickou vládu však lze najít i v období přechodu Československa od režimu komunistické strany k demokracii na přelomu osmdesátých a devadesátých let. Vít Hloušek a Lubomír Kopeček zde zmiňují roli tehdejšího předsedy vlády Mariána Čalfa a jeho vztah k prezidentu republiky Havlovi, na jehož zvolení měl prvně jmenovaný značný vliv,

⁵³ „Prezident pochopil, že hledat nové cesty, prosazovat jiné varianty není únosné. Spěšně načrtal, přeškrtoval personální složení nové vlády. V jejich zřejmě časnější variantě zvažoval výběr premiéra mezi Benešem, Englišem, Šamalem a prezidentem zemské správy moravské šestačtyřicetiletým už z monarchie osvědčeným byrokratem Janem Černým... Za úřednickou vládou stála formující se pětka stran všenárodní koalice, ale pro občany především opět do osudové velikosti vyrostlá silueta T.G. Masaryka.“ (Klímek, 1996, stránky 143-144)

⁵⁴ „Po celou dobu, co v Československu vládl úřednický kabinet, tato zástěna, za níž se skrývá neschopnost nebo neochota stran vládnout, těžké starosti skličovaly zasvěcené muže. Československo bylo stát s neznámým politickým těžištěm. Nebylo známo, která většina bude ochotna ujmout se vlády. Kdy zase bude možno pocítit, že stát spolehlivě spočívá na vůli lidu? Kdy bude většina pro státní nezbytnosti zase jista? Vláda se opírala o dohody, sdělané pro týden co týden.“ (Peroutka, 1991, str. 1509)

⁵⁵ „A tak 26. září 1921 jmenoval prezident nový, nikoli ryze parlamentní, nýbrž polouřednický kabinet v čele s Edvardem Benešem. Seděli v něm po třech agráři a sociální demokraté, dva lidovci a čs. socialisté, jeden národní demokrat a čtyři odborníci ministři, počítáme-li mezi ně – správně – i Beneše, byť oficiální parlamentní publikace jej formálně zařazuje mezi ministry poslané do vlády za poslanecký klub národně socialistický.“ (Klímek, 1996, str. 189)

když přesvědčil tehdejší Federální shromáždění, v němž měla KSČ stále většinu, aby Václava Havla na konci prosince 1989 zvolilo⁵⁶.

Ve vztahu prezidenta a premiéra však naprosto jednoznačně dominoval prvně jmenovaný. Václav Havel se v předmětném období těšil autoritě představitele demokratizačního hnutí a Čalfu, který byl členem KSČ (byť v roce 1990 své členství ukončil) a zároveň členem předlistopadové Adamcovy vlády, pomohl i po listopadu 1989 udržet ve „vysoké politice až do června 1992“ (Suk, 2009, str. 428).

Za těchto podmínek převahy prezidenta republiky nad předsedou vlády, která trvala i po prvních demokratických volbách konaných na jaře 1990, které vyhrály OF a VPN, a kde se zrodila dle Hlouška a Kopečka „*konfigurace blízká meziválečnému vztahu prezidentů k úřednickým vládám a premiérem byl opět loajální „odborník“*“ (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 46). Autoři v této souvislosti dále připomínají, že jak prezident, tak i premiér hovořili o „odbornickém charakteru vlády (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 49)“.

V podmínkách přechodu k demokracii se tedy opět otevíral prostor pro silnější pozici prezidenta republiky, který byl obdařen nepopiratelnou autoritou. Zároveň je nutné v této souvislosti vzít v potaz stav tehdejších politických stran, neboť nový stranický systém se teprve rodil.⁵⁷

O dva roky později byla situace zcela odlišná. Po volbách konaných v roce 1992, které v české části federace vyhrála ODS a na Slovensku HZDS, prezident republiky požádal o zahájení jednání o nové vládě předsedu „nejsilnější politické strany“, kterým byl Václav Klaus (Kopeček, 2010, str. 147). Tato jednání však více než o vládě byla o dalším pokračování resp. spíše rozdělení československého státu. Strany se zároveň dohodly na přechodné vládě vedené Janem Stráským z ODS.

⁵⁶ „*Předseda vlády [Čalfa, pozn. autora] nabídl, že se postará o to, aby komunističtí poslanci ukončili všechny aktivity spojené s přímou volbou prezidenta a zcela se podrobili vůli českého a slovenského demokratického hnutí; zařídí, aby byl za nějakého odstoupivšího slovenského poslance kooptován do parlamentu Alexander Dubček; mělo se tak stát do 19. prosince, kdy se obě sněmovny Federálního shromáždění sejdou, aby vyslechly programové prohlášení vlády; v programovém prohlášení vyzve premiér poslance, aby v zájmu politické stability a rychle postupující demokratizace zvolili do konce roku 1989 Havla prezidentem republiky... Nejnáročnější věcí bylo přesvědčit poslance, aby pro Havla hlasovali. Na některé z nich musel Čalfa vyvinout značný tlak. Ponechal si pro sebe, jakých použil metod, charakterizoval je však jako velmi tvrdé...*“ (Suk, 2009, str. 226)

⁵⁷ „*Vytváření nové federální vlády po volbách v roce 1990 se – nahlíženo optikou pozdější české politiky – jeví jako velmi netypické. Značně se v něm promítl způsob rozhodování vytvořený v předchozím půl roce. Zejména se jednalo o výjimečnou pozici Václava Havla a dále o zvláštní podobu OF s nejasnou rozhodovací strukturou, což dávalo do rukou několika lidem z jeho původního „jádra“ blízkým prezidentovi velké možnosti. Havel uplatnil svůj politický vliv a znovu prosadil do křesla federálního premiéra Mariána Čalfu. Tento postup určovala Havlova pozitivní zkušenost s tímto schopným technokratem, který byl vůči prezidentovi zcela loajální a respektoval jeho vůli.*“ (Kopeček, 2010, str. 77)

Václav Klaus stanul v čele české národní vlády, a funkci českého premiéra vykonával i po rozpadu Československa až do vládní krize, která vypukla v roce 1997, a která vedla ke vzniku první úřednické vlády v historii samostatné České republiky.

5.3. Tošovského vláda

Se vznikem nového státu nebyly vypsané nové parlamentní volby. Funkci dvoukomorového parlamentu, který předpokládala nová česká ústava schválená na podzim 1992, vykonávala Poslanecká sněmovna vzniknuvší transformací České národní rady zvolené na jaře 1992. Stejně tak ve svých funkcích zůstali i členové české středopravicové koaliční vlády tvořené ODS, KDU-ČSL, ODA a KDS (Kopeček, 2010, str. 151). Tato vláda pokračovala i po řádných volbách konaných v roce 1996, ve kterých však ztratila většinu v Poslanecké sněmovně⁵⁸ a její vznik byl umožněn pouze na základě dohody s opoziční ČSSD, která v letech 1992-1996 sjednotila levý střed a na základě kritiky vlády se v roce 1996 stala s 26 % hlasů druhou nejsilnější politickou stranou v parlamentu.

Staronová vláda byla závislá na postojích ČSSD, jejíž poslanci se výměnou za personální a některé programové ústupky rozhodli opustit sál při hlasování o důvěře, čímž snížili potřebné kvorum (Kopeček, 2010, stránky 236-237). Koexistence menšinové středopravicové vlády se sociálnědemokratickou opozicí však nebyla idylická. Lubomír Kopeček v této souvislosti hovoří o taktice úkolování vlády parlamentem, kdy se ČSSD několikrát podařilo prosadit svá usnesení (jako příklad uvádí požadavek na předložení antidumpingového zákona či proexportní politiky) (Kopeček, 2010, str. 239). Na konci roku 1996 v souvislosti s hlasováním o rozpočtu na následující rok však byli dva poslanci ČSSD vyloučeni z poslaneckého klubu a strany, přičemž jeden z nich, Tomáš Teplík, přešel k vládní ODS a druhý, Jozef Wagner byl ochoten s vládou spolupracovat. Soužití s Wagnerem však pro vládní koalici nebylo tak jednoduché, jak by se mohlo zdát (Kopeček, 2010, str. 254).

Vláda však kromě toho, že nedisponovala většinou v dolní komoře, trpěla i narůstajícími spory mezi svými členy, a to jak mezi ODS a menšími koaličními partnery KDU-ČSL a ODA, tak i mezi posledními dvěma jmenovanými. Hloušek a Kopeček v této souvislosti uvádí změnu v politice lidovců, kteří „*dávali najevo, že by v budoucnu mohli spolupracovat se*

⁵⁸ První parlamentní volby konané po vzniku samostatné České republiky vedly ke vzniku značně roztržité sněmovny. Dosavadní koalice ODS, KDU-ČSL a ODA disponovala 99 mandáty, druhá ČSSD 61, KSČM 22 a Sládkovi republikáni 18 (Kopeček, 2010, str. 230).

sociálními demokraty, a že evidentně ztráceli zájem na tom, být součástí existující středopravicové koalice“ (Hloušek & Kopeček, 2014, str. 1334).

Zároveň v předmětném období docházelo ke zhoršování ekonomické situace země, která se začátkem roku 1997 propadla do hospodářské recese, což si vyžádalo řadu úsporných balíčků. Tehdejší společenskou atmosféru pojmenoval prezident Havel jako „blbou náladu“. Kromě horšících se ekonomických vyhlídek bylo tehdejší období poznamenáno celou řadou skandálů a afér, které tak či onak souvisely s transformací české ekonomiky a společnosti. Potížím se nevyhnul bankovní sektor poznamenaný úpadky několika bank (Kreditní banka Plzeň, Kreditní a průmyslová banka Praha či Agrobanka) (Kopeček, 2010, str. 245), na veřejnost se dostala kauza lehkých topných olejů, založená na daňových únicích v řádech miliard korun.

Problém, který se nakonec stal rozbuškou vládní krize na konci roku 1997, však představovalo financování politických stran. V tomto případě se jednalo o nevyjasněné dary pro ODS, ale dlužno dodat, že potížím se v tomto období nevyhnuly ani ostatní politické strany včetně KDU-ČSL, jejíž představitelé hráli ve zmíněné krizi významnou úlohu (Kopeček, 2010, str. 290). Po vystoupení Jana Rumla a Ivana Pilipa, dvou ministrů ODS, kteří v souvislosti se stranickým financováním vyzvali na konci listopadu 1997 předsedu ODS Václava Klause, aby rezignoval⁵⁹, to byl právě lidovecký předseda Lux, kdo oznámil odchod své strany z vlády (Kopeček, 2010, str. 288). Tímto krokem fakticky ukončil existenci středopravicového kabinetu, neboť den na to se k odchodu z vlády připojila i ODA a premiér Klaus ohlásil svou demisi (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 55). Za podmínek, které panovaly v Poslanecké sněmovně, o kterých bude ještě řeč, se tak otevřela cesta pro vstup prezidenta Havla do řešení nastalé situace.

V této souvislosti je nutné zmínit tzv. rudolfínský projev z 9. prosince, v němž se prezident nepřímou avšak zcela zřejmě vymezil vůči odcházejícímu premiérovi Klausovi, což zhoršilo vztahy obou politiků (Kopeček, 2010, str. 295). Dalším důležitým faktorem byl kongres ODS, který se konal v polovině prosince. Končící předseda vlády na něm uhájil svou pozici a společně se svými příznivci ovládl vedení strany, přičemž na rozdíl od svých vnitrostranických oponentů prosazoval přechod strany do opozice⁶⁰. Vzhledem ke skutečnosti, že se na nové vládě odmítli podílet i sociální demokraté, kteří prosazovali předčasné volby,

⁵⁹ Tento moment vejde do dějin ODS a české politiky pod názvem „sarajevský atentát“, neboť premiér Klaus tou dobou pobýval v Bosně (Kopeček, 2010, str. 289).

⁶⁰ Dalším důsledkem kongresu bylo rozštěpení strany a vznik Unie svobody, do které přešla velká část poslaneckého klubu ODS.

tak situace „zjevně vylučovala vznik stranické vlády s šancí na získání důvěry v parlamentu“ (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 57).

Prezident ještě před kongresem ODS pověřil 7. prosince předsedu KDU-ČSL Luxe vedením jednání o podobě nové vlády, aniž by jej však jmenoval premiérem (svěřil mu tedy pozici tzv. informateura) (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 55). Havel následně na základě Luxových jednání a jím předložených variant řešení vládní krize jmenoval 17. prosince do čela vlády dosavadního guvernéra České národní banky Josefa Tošovského (Hloušek & Kopeček, 2012, stránky 57-58), který sestavil kabinet složený jak ze stranických (KDU-ČSL, ODA), tak i nestranických ministrů s převahou prvních jmenovaných⁶¹. Kabinet získal důvěru Poslanecké sněmovny 28. ledna 1998. Při hlasování jej podpořili poslanci KDU-ČSL, ODA a nově vzniknuvší Unie svobody (US), která odštěpila od ODS po jejím kongresu v důsledku sporů uvnitř strany. Podporu vláda získala i od sociálních demokratů, kterým se na oplátku podařilo prosadit konání předčasných parlamentních voleb, a to na základě ústavního zákona zkracujícího volební období sněmovny (Kopeček, 2010, stránky 316-318) (o složitosti vypsání předčasných voleb více v kapitole věnované srovnání ústavních systémů – str. 21-22). Tošovského kabinet byl ve funkci od začátku ledna do 17. července 1998, kdy se po předčasných volbách ujímá moci Zemanova jednobarevná vláda ČSSD. McDonnell a Valbruzzi jej označují jako Nonpartisan caretaker (McDonnell & Valbruzzi, 2014, str. 665). V této souvislosti je však nutné uvést, že se kabinet i přes proklamovanou nejen časovou, ale i věcnou omezenost svého mandátu rozhodl provést několik důležitých politických opatření⁶².

5.3.1. Ekonomické okolnosti

Ekonomická situace země se zhoršila, jak bylo uvedeno výše, již na začátku roku 1997. V prvním čtvrtletí roku 1997 došlo ke zpomalení růstu HDP 0,7 % (údaje vždy ve srovnání se

⁶¹ „Čistě numericky vládu k datu jmenování prezidentem 2. ledna 1998 tvořilo deset osob se stranickou legitimací a sedm nestraniků včetně premiéra. Ovšem politická příslušnost ministrů prošla během krátké sedmiměsíční existence kabinetu značnou proměnou a vláda tak fakticky byla v neustálém „pohybu“. Po zmíněném „přestupu“ čtyř ministrů, původně členů ODS, kteří vstoupili do nově vznikající Unie svobody, následoval další výrazný zásah v podobě rozkladu ODA.“ (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 60)

⁶² „Program Tošovského vlády byl vzhledem ke krátké několika měsíční existenci kabinetu logicky koncipován jako obsahově omezený. Vláda v podstatě chtěla pouze pokračovat v některých krocích, které se rozeběhly už za předchozí Klausovy vlády, přičemž prioritou mělo pokračování české integrace do NATO a EU. Nicméně právě v důsledku vládních kroků se rychle změnil vstřícný postoj ČSSD. Impulsem se stalo rozhodnutí vlády v březnu 1998 zvednout od léta zhruba o třetinu některé regulované ceny (plyn, elektřina, nájem atd.) a rychle privatizovat podíly státu v několika velkých podnicích, jako byla Mostecká uhelná společnost nebo Severočeské doly.“ (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 65)

stejným obdobím předchozího roku), ve druhém HDP již poklesl, a to 0,4 %, ve třetím propad zrychlil na 1,5 % a v posledním kvartálu na 1,6 % (OECD, 2016a). K velmi opatrnému růstu se česká ekonomika vrátila až na konci roku 1998. Za celý rok 1997 vykázala propad o 0,7 %, což ostře kontrastuje s velmi dynamickým vývojem v předchozích letech (v roce 1996 dosáhl růst HDP 4,16 %). V průběhu roku zároveň došlo k růstu nezaměstnanosti, která na jeho počátku dosahovala 4,2 % a na konci vzrostla až na 5,4 % (OECD, 2016b). I přesto však dosahovala jedné z nejnižších hodnot v OECD.

Zhoršený stav ekonomiky vedl k úsporným balíčkům, které přinesly škrty ve státním rozpočtu v řádech desítek miliard korun a dotkly se například růstu platů státních zaměstnanců či valorizace penzí (Kopeček, 2010, str. 266). V rámci balíčků se zároveň objevila explicitní kritika stavu českého hospodářství včetně neefektivit bankovního systému či absence právního rámce (Kopeček, 2010, str. 272).

Na jaře toho roku země zároveň čelila měnové krizi, která se projevila propadem kurzu koruny, na což zareagovala Česká národní banka zvýšením úrokových sazeb. Toto opatření mělo negativní dopad na podniky, které se hůře dostávaly k úvěrům (Kopeček, 2010, str. 268). Z výše uvedeného tedy vyplývá, že vláda v době svého pádu čelila již delší dobu značným ekonomickým potížím.

5.3.2. Situace vládních stran

Situace koaličních stran byla z hlediska vzniku a vývoje celé vládní krize z konce roku 1997 zcela zásadní. V textu výše bylo uvedeno nejen to, že vláda nedisponovala většinou v parlamentu, ale že neshody a třenice panovaly i mezi jednotlivými koaličními stranami. Zmíněna byla především změna taktiky lidovců, kteří dávali najevo ochotu k budoucí spolupráci s ČSSD (Hloušek & Kopeček, 2014, str. 1334). Kauza spojená s financováním ODS a výzva k rezignaci, kterou Václavu Klausovi v této souvislosti adresovali jeho spolustraníci a ministři Jan Rumla Ivan Pilip poskytla KDU-ČSL vhodnou záminku, aby stále méně populární středopravicový kabinet opustili.

„Kabinet už delší dobu prožíval agonii a čekal na ránu z milosti. Lux neměl na jeho pokračování zájem. K odchodu lidovců z vlády by tak jako tak došlo, bylo to jen otázkou času. Lze dodat, že Rumlova a Pilipova výzva přišla KDU-ČSL vhod, protože rozmlžila odpovědnost za rozpad kabinetu.“ (Kopeček, 2010, str. 290)

Krok Rumla a Pilipa měl další důležité důsledky. Jednalo se o tah dvou významných členů ODS proti vlastnímu předsedovi a premiérovi, který skončil nejen rozpadem koalice, ale i samotné ODS, ze které se po prosincovém kongresu odštěpila téměř polovina poslaneckého klubu a také zhruba jedna pětina členské základny. Tak vznikla nová politická strana nesoucí název Unie svobody (US) (Kopeček, 2010, str. 309).

Kromě rozvalu, ve kterém se nacházela největší politická strana, je nutné připomenout i stanovisko sociálních demokratů, kteří v nastalé situaci požadovali vypsaní předčasných parlamentních voleb (Kopeček, 2010, str. 210).

5.3.3. Jednání prezidenta republiky

Prezident republiky měl významný podíl na ustanovení úřednického kabinetu a jeho působení mělo i určitý vliv na dění v samotné ODS jako nejsilnější vládní straně. Důležitým momentem v celé krizi bylo mimo jiné Havlovo vystoupení v Rudolfinu na začátku prosince, ve kterém kritizoval končícího předsedu vlády (aniž by ho však přímo jmenoval). Tento proslov se dle Lubomíra Kopečka podepsal na „*posílení rozestupu mezi dvěma vznikajícími proudy v ODS*“ (Kopeček, 2010, stránky 295-296), což vyústilo až ve výše zmiňované rozštěpení strany.

Naplnlo se však vliv prezidenta projevil v otázce jmenování nového předsedy vlády. Nejdříve pověřil předsedu lidovců Josefa Luxe, aby vedl jednání „*o možnostech sestavení nové vlády*“ (Brunclík, 2008, str. 290), aniž by jej však formálně jmenoval premiérem. Následně z jednotlivých návrhů, které mu Lux předložil, vybral za nového českého premiéra dosavadního guvernéra České národní banky Josefa Tošovského.

Prezidentova aktivita však neskončila se jmenováním úřednického kabinetu. Aktivně jej podporoval i při hledání většiny pro klíčové hlasování o důvěře v Poslanecké sněmovně. Nejprve svolal jednání s předsedy parlamentních stran, aby poté co se mu nepodařilo získat jistotu podpory pro Tošovského vládu, naznačil možné oddálení předčasných parlamentních voleb extenzivním využíváním svých pravomocí týkajících se jmenování předsedy vlády (Kopeček, 2010, str. 316). Prezident zároveň před hlasováním o důvěře nové vládě vystoupil v Poslanecké sněmovně s prosbou o její podporu.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že prezident Havel hrál klíčovou úlohu při vzniku vlády, jak v otázce autonomního výkonu pravomoci jmenovat předsedu vlády, tak i z hlediska veřejného vystupování (rudolfinský projev, vystoupení ve sněmovně před hlasováním o důvěře vládě).

5.4. Fischerova vláda

Podmínky vzniku druhé úřednické vlády v historii samostatné České republiky je nutné hledat již v parlamentních volbách konaných na jaře 2006, které vedly k situaci, která byla označována za patovou. Vítězná ODS získala v těchto volbách 35,38 % hlasů a 81 mandátů. Vznik středopravicové koalice, kterou si vítěz voleb přál sestavit s KDU-ČSL (13 mandátů) a nováčkem sněmovní politiky Stranou zelených (6 mandátů) však nebyl jednoduchý, neboť všechny tři strany dohromady měly pouze 100 mandátů, což je přesná polovina Poslanecké sněmovny. Druhá ČSSD, která získala 32,32 % a 74 křesel odmítala rodící se koalici podpořit a podpora ze strany komunistů, kteří disponovali 26 mandáty, nepřicházela v úvahu, jak z jejich strany, tak i ze strany možné koalice. *„Ani levicová, ani pravostředová vláda, s nimiž se před volbami počítalo jako s alternativami, tak neměla většinu. V daný moment se bariéra mezi oběma „bloky“ ukázala jako nepřekonatelná a povolební vyjednávání o vládě se vlekla.“* (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 68)

Celá situace vedla k zablokování fungování sněmovny, která se nebyla schopna dohodnout ani na volbě svého předsedy, což samo o sobě bránilo dalším ústavním krokům vedoucím k ustanovení nejen nové vlády. Tuto situaci se podařilo vyřešit na konci srpna, kdy byl do čela sněmovny zvolen Miloslav Vlček z ČSSD.

Všechny pokusy o dohodu vedoucí k ustanovení jakékoliv koaliční vlády selhaly včetně překvapivého kroku ze strany tehdejšího předsedy KDU-ČSL Miroslava Kalouska, který připustil vznik menšinové koaliční vlády ČSSD a lidovců tiše podporované ze strany KSČM. Proti tomuto pokusu se však ostře vymezila členská základna strany, což nakonec stálo Miroslava Kalouska křeslo předsedy lidovců.

V září 2006 pak prezident republiky na návrh designovaného předsedy vlády Mirka Topolánka z ODS jmenuje jednobarevnou menšinovou vládu ODS, která však nezískala důvěru Poslanecké sněmovny, což vedlo k obnovení jednání o sestavení vlády, kterými prezident Klaus opět pověřil Mirka Topolánka (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 68). V případě druhého pokusu je na jeho návrh jmenován již koaliční kabinet KDU-ČSL a Strany zelených (SZ), kterému se na začátku roku 2007 daří získat důvěru v dolní komoře jen díky Miloši Melčákovi a Michalu Pohankovi, dvěma sociálnědemokratickým poslancům, kteří v momentu hlasování opustili sál, čímž snížili potřebné kvorum (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 68).

Vít Hloušek a Lubomír Kopeček v této souvislosti zmiňují fenomén poslaneckých „turistů“ rovněž nazývaných „přeběhlíci“ a dále zmiňují, že právě v pátém volebním období dolní

komory parlamentu nabyl „mnohem výraznějších rozměrů a hlavně nepříjemně postihl i dvě vládní strany – zelené a ODS, od nichž se „autonomizovalo“ několik poslanců a poslankyň“ (Hloušek & Kopeček, 2012, stránky 68-69).

Právě „přeběhlictví“ a z něho vyplývající rozpad zázemí vlády v parlamentu byly hlavními důvody jejího pádu, paralelně totiž musel kabinet čelit opakovaným hlasováním o nedůvěře, která v letech 2007-2008 celkem čtyřikrát vyvolala parlamentní opozice. V těchto případech se však Topolánkovu kabinetu podařilo zmíněné pokusy ustát. Osudné jí však bylo poslední, páté hlasování z 24. března 2009, které se uskutečnilo v době českého předsednictví Radě Evropské unie.⁶³

V tomto hlasování se naplno projevil špatný stav vládních stran, neboť část jejich rebelujících poslanců se přidalo k opozici a hlasovalo pro vyjádření nedůvěry, kterou nakonec podpořilo 101 poslanců, tedy nejmenší nutný počet. Následně vláda podala demisi, což vedlo k hledání nového premiéra, přičemž relativně rychle bylo dosaženo konsensu na úřednickém resp. nestraničském charakteru vlády (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 72). V této fázi se projevil vliv prezidenta republiky resp. obava parlamentních lídrů z tohoto vlivu, kdy zde mohl působit příklad z roku 1997.⁶⁴ Přestože se tedy prezident pokusil vstoupit do hledání řešení vzniklé krize, ODS a ČSSD se společným postupem podařilo jeho aktivitu omezit, když společně na post premiéra navrhly šéfa Českého statistického úřadu Jana Fischera. Následně hrály obě politické strany významnou úlohu i při samotném formování kabinetu⁶⁵, ve kterém však čistě formálně neseděl ani jeden člen politické strany. O nestraničnosti některých jejich členů však lze pochybovat (Štěch, 2015, str. 34)..

Prezident Fischerovu vládu jmenoval 8. května 2009 a Poslanecká sněmovna hlasovala o důvěře kabinetu 7. června, přičemž se pro vyslovily tři čtvrtiny poslanců. Jednalo se o zákonodárce ODS, ČSSD a Strany zelených a část klubu KDU-ČSL (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2016a). Předpokládalo se, že vláda bude ve funkci do předčasných

⁶³ „Bezprostředním impulsem pro vyvolání hlasování o nedůvěře vládě byly podle šéfa ČSSD Jiřího Paroubka „mafiašské praktiky“ premiéra, který spolu se svým poradcem Markem Dalíkem údajně zasahoval do nezávislosti médií a policejního šetření. Toto zasahování mělo chránit jednoho z dalších přeběhliků z ČSSD Petra Wolfa, který se k vládě stavěl vstřícně, přičemž byl podezřelý z úvěrového podvodu.“ (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 71).

⁶⁴ „Mirek Topolánek sice ze začátku hájil variantu, že by měl být prezidentem znovu pověřen sestavit vládu. I kvůli osobní animozitě mezi ním a prezidentem to ale nebylo reálné. Topolánek se přitom obával, že by Klaus mohl podle Havlova vzoru z roku 1998 jmenovat „svého“ premiéra.“ (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 72)

⁶⁵ „I při vytváření nové vlády hrály obě velké strany, ODS a ČSSD, daleko větší roli, než tomu bylo při ustavování Tošovského kabinetu. Naopak mnohem omezenější role připadla menším stranickým subjektům, prezidentovi i designovanému premiérovi Janu Fischerovi.“ (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 73)

parlamentních voleb, které měly proběhnout na podzim. Vzhledem k již zmiňovanému velmi složitému postupu, jak předčasné volby vyvolat, se straniční lídři rozhodli použít stejný postup jako v roce 1998, tedy prostřednictvím zkrácení volebního období na základě „jednorázového ústavního zákona“ (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 80), což se však v tomto případě setkala s nesouhlasem Ústavního soudu, který zrušil volby vypsané prezidentem republiky po přijetí zmiňovaného zákona, a to s odkazem na nesoulad zvoleného postupu s ústavním pořádkem (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 80). Existovala ještě jedna možnost, jak k předčasným volbám dospět, a to na základě „systémové změny“ Ústavy, kterou v návaznosti na rozhodnutí Ústavního soudu parlament přijal⁶⁶. Tuto cestu však znemožnil předseda ČSSD Jiří Paroubek, což odůvodňoval obavou z dalšího odmítnutí ze strany Ústavního soudu (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 81).

Toto rozhodnutí prodloužilo existenci Fischerova kabinetu až do řádných voleb konaných na jaře 2010. Zároveň však proměnilo jeho věcný mandát (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 81). Zpočátku se totiž mělo jednat o vládu udržovací, která měla zemi dovést k volbám. Rozhodnutí Ústavního soudu a reakce politických stran však v kombinaci s probíhající ekonomickou krizí znamenaly, že se kabinet odhodlal k realizaci významných ekonomických a rozpočtových opatření. Jednalo se o přijetí tzv. protikrizového balíčku spočívajícího v rozpočtových škrtech (snížení platů státních zaměstnanců, odložení valorizace penzí) a daňových změnách (zvýšení DPH a spotřební daně) (McDonnell & Valbruzzi, 2014, str. 663). McDonnelle a Valbruzzi si této změny všímají a uvádí, že Fischerova vláda původně vznikla jako Nonpartisan caretaker government, aby se po oddálení data voleb stal Full technocratic government (McDonnell & Valbruzzi, 2014, str. 665).

5.4.1. Ekonomické okolnosti

Fischerova vláda se ujímala moci v době počínající ekonomické recese, která zasáhla českou ekonomiku v souvislosti s globální ekonomickou krizí let 2008-2009. České hospodářství v předkrizovém období zažívalo doby vysokého a stabilního růstu, který přetrvával až do konce roku 2008, kdy došlo v posledním čtvrtletí k poklesu HDP o 0,2 % oproti stejnému období předchozího roku. V prvním kvartálu roku 2009 se HDP propadl o 4,2 %. Ekonomika v propadu pokračovala i ve druhém čtvrtletí, kdy klesla o 5,7 %. Za celý rok 2009 dosáhl

⁶⁶ Novela Ústavy zakotvila možnost „samorozpuštění“ sněmovny, která se k tomuto kroku mohla usnést třípětinovou většinou.

ekonomický propad 4,8 % (OECD, 2016a), což byl nejhorší výsledek od krize související s transformací ekonomiky na začátku devadesátých let minulého století.

Ekonomická recese měla negativní vliv na zaměstnanost. Celková míra nezaměstnanosti činila v listopadu 2008 pouze 4,4 %, což byla historicky jedna z nejnižších dosažených úrovní. V průběhu roku však začala velmi strmě růst, aby ve stejném měsíci roku 2009 dosáhla 7,4 %.

Přestože země ve sledovaném období procházela ekonomicky velmi obtížným obdobím, nelze důvody vedoucí k pádu Topolánkova koaličního ani ke vzniku Fischerova úřednického kabinetu hledat v hospodářských potížích. Krize měla na rozdíl od té z roku 1997 vnější příčiny a byly jí postíženy v podstatě všechny vyspělé ekonomiky. Sama o sobě sice představovala téma politických diskusí, ale důvody, které vedly k pádu vlády jí, jak již bylo uvedeno, předcházely.

5.4.2. Situace vládních stran

Výše bylo uvedeno, že hlavním důvodem pádu vlády byl rozklad poslaneckých klubů vládních stran. Ten měl různé důvody, od sporů týkajících se nesouhlasu části zelených ohledně jejich účasti v kabinetu vedeném ODS až po vnitřní pnutí uvnitř druhé jmenované vládní strany, související mimo jiné s jejími slábnoucími volebními výsledky, ale i osobními motivy. Drolení klubů však bylo postupné a trvalo delší dobu (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 69).

Tento vývoj postupně vedl ke zformování „trojky rebelů“ uvnitř ODS (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 70) v čele s dlouholetým významným politikem této strany a bývalým ministrem financí Vlastimilem Tlustým. Dalšími „rebely“ byli Jan Schwippel a Juraj Raninec (Hloušek & Kopeček, 2012, stránky 69-70). K rozkolu došlo rovněž v šestičlenném klubu Strany zelených, kde se s vládní politikou rozešly Olga Zubová a Věra Jakubková (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 69). Byli to právě tyto poslanci (kromě Ranince), kdo hlasoval společně s opozicí proti vládě. Vládní přeběhlíci tak přehlasovali ty opoziční.

Vzhledem k výše uvedenému a dále k vzájemné nevráživosti dvou největších politických stran v zemi, ODS a ČSSD, nebylo možné nalézt novou „stranickou“ vládu. Zajímavé však je, jak relativně rychle se tyto dvě politické strany navzdory vzájemné nevráživosti a antipatiím svých lídrů byly schopny dohodnout na „úřednickém“ řešení nastalé vládní krize.

5.4.3. Jednání prezidenta republiky

Vliv prezidenta republiky ve formování druhé úřednické vlády byl podstatně nižší nežli v předchozím případě Tošovského kabinetu z konce devadesátých let. Přestože však, prezident republiky Klaus nemohl díky zásahu politických stran uplatnit své kompetence obdobně jako Václav Havel v roce 1997, jeho vliv či spíše obava z něj se v celé krizi bezesporu projevila⁶⁷, a to mimochodem již zmiňovanou skutečností, že v reakci na jeho pokusy převzít iniciativu se obě největší parlamentní strany „*semkly a rozhodly se preferovat společné řešení, které by prezident nemohl odmítnout.*“ (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 72)

V této souvislosti je ovšem velmi obtížné nezabývat se spekulacemi, do jaké míry se straničtí politici při hledání vhodné osoby pro obsazení pozice předsedy vlády řídili kritériem přijatelnosti svého kandidáta pro hlavu státu. Sám Václav Klaus se pro sdělovací prostředky vyjádřil, že Fischer výkon funkce předsedy vlády zvládne (IHNEP.cz, 2009).

Je nicméně zřejmé, že prezident Klaus hrál v otázce jmenování premiéra spíše okrajovou roli a ani svými veřejnými vystoupeními příliš nevstupoval do procesu tvorby nového kabinetu.

5.5. Rusnokova vláda

Parlamentní volby konané v květnu 2010 přinesly výraznou proměnu českého stranického systému. Obě největší politické strany, tedy ČSSD a ODS ztratily oproti volbám konaným v roce 2009 až jednu třetinu voličů. Z parlamentu zmizela KDU-ČSL a naopak se do něj probjovaly dvě nové formace, a to TOP09 a Věci veřejné (VV) (Český statistický úřad, 2016). První ze jmenovaných stran vznikla odchodem části významných představitelů KDU-ČSL pod vedením Miroslava Kalouska a jejím lídrem se stal bývalý ministr zahraničí Topolánkovy vlády Karel Schwarzenberg. Tato strana dále navázala spolupráci s hnutím Starostové a nezávislí (STAN), jejichž představitelé se tak dostali do Poslanecké sněmovny, kde vytvořili společný poslanecký klub. V čele druhého sněmovního nováčka stál populární televizní redaktor Radek John. Významný vliv v této straně však měl především Vít Bárta, podnikatel a majitel bezpečnostní agentury ABL.

Ihned po volbách bylo jasné, že první ČSSD nebude schopna sestavit většinovou koalici v dolní komoře Parlamentu. Naopak započala jednání o možné koalici ODS, TOP09 a VV,

⁶⁷Klausův vliv se mimochodem projevoval, jak poznamenávají Vít Hloušek a Lubomír Kopeček, ještě před vznikem této krize, a to sice tím, že napomáhal oslabování pozice Mirka Topolánka v ODS. (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 70)

což se setkala s podporou prezidenta republiky Klause, který nepověřil jednáním o sestavení nové vlády představitele „vítězné strany“, kterou byla ČSSD. Tato role připadla Petru Nečasovi z ODS, která sice získala o něco méně hlasů, ale měla největší šanci sestavit vládu s většinovou podporou, jak o tom referovaly i sdělovací prostředky, např. server novinky.cz (Königová & Mach, 2010).

V červnu 2010 tak střídá Fischerovu úřednickou vládu ve Strakově akademii koaliční kabinet ODS a dvou nových politických stran: středopravicové TOP09 a Věcí veřejných. Tato vláda se těšila do té doby nevídanému zázemí v Poslanecké sněmovně, kde ji podporovalo 118 poslanců⁶⁸. V průběhu volebního období se však zmíněná většina začne rychle drolit.

Tento kabinet přichází s příslibem boje proti korupci a prosazení vyrovnaných státních rozpočtů. Vláda je však postupně zmítána mimo jiné i korupčními skandály svých členů a vnitro koaličními i vnitrostranickými rozmíškami, které vedly v roce 2012 k rozpadu nejmenší koaliční strany VV. Část jejích poslanců pak zakládá novou politickou stranu LIDEM (Liberální demokraté), která v koalici zaujímá místo VV (Štěch, 2015, str. 23). Ani toto soužití ovšem nebylo jednoduché. Spory však zasáhly i nejsilnější vládní stranu. Nejsilněji se projeví na konci roku 2012, kdy se část poslanců ODS postavila proti vládnímu ekonomickému balíčku a především proti návrhu zvýšit daň z přidané hodnoty (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2016c) (Česká televize, 2012). Celý spor skončil rezignací tří středočeských zákonodárců této strany⁶⁹, k čemuž došlo za okolností, o nichž bude ještě řeč v souvislosti s pádem Nečasovy vlády. Náhradníci na uvolněné mandáty pak svým hlasováním umožnili schválení pro vládu klíčových norem.

Vláda Petra Nečase však v průběhu svého fungování prosadila kromě ekonomických a rozpočtových opatření (změny DPH, škrty ve státním rozpočtu, reforma Úřadu práce, změna rozpočtového určení daní) a církevních restitucí rovněž velmi důležitou novelu Ústavy, a to sice zavedení přímé volby prezidenta republiky. Poprvé občané České republiky přímo vybírali již nástupce Václava Klause, jehož druhý mandát končil v březnu roku 2013. Na jeho místo zvolili ve druhém kole, do nějž překvapivě postoupil v tu dobu opět ministr zahraniční Karel Schwarzenberg, bývalého předsedu vlády Miloše Zemana.

⁶⁸ Hlasování o důvěře vládě se uskutečnilo 10. srpna 2010 a pro vládu hlasovalo 118 poslanců (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2016b).

⁶⁹ Jednalo se o Petra Tluchoře, Marka Šnajdra a Ivana Fuksu.

Změna způsobu volby hlavy státu měla dalekosáhlé důsledky, které se projevíly mimo jiné i na konci působení Nečasova kabinetu, několik měsíců po uskutečnění prezidentských voleb. Novela Ústavy týkající se volby prezidenta republiky totiž nejen značně snížila vliv parlamentních stran na to, kdo stane v čele státu, ale zároveň vedla k posílení již tak, v porovnání s ostatními parlamentními republikami, silného postavení českého prezidenta, jehož legitimita byla přímou volbou bezesporu posílena.

Cesta ke vzniku zatím poslední nestranické vlády se otevřela v červnu 2013 po demisi premiéra Petra Nečase z ODS, která následovala po zásahu policie (ÚOOZ) na Úřadu vlády, souvisejícím s vyšetřováním kauz týkajících údajného zneužití vojenské rozvědky⁷⁰ a druhá údajné korupce související s rezignací na mandáty tří rebelujících poslanců nejsilnější vládní strany, čímž měla být zajištěna parlamentní většina pro již zmiňované vládní rozpočtové a daňové zákony na konci roku 2012. V afěře hrála klíčovou roli ředitelka kabinetu ministerského předsedy Jana Nagyová, s níž premiér zároveň udržoval intimní vztah.

Strany bývalé vládní koalice deklarovaly zájem na pokračování vládní spolupráce (Štěch, 2015, str. 27). Novou premiérkou se měla stát dosavadní předsedkyně Poslanecké sněmovny Miroslava Němcová. Prezident republiky Miloš Zeman však měl zcela odlišné úmysly. Svou volební kampaň založil mimo jiné na kritice stávající vládní koalice a tento argument použil i při jmenování nového premiéra⁷¹, kterým se stal 23. května bývalý ministr financí v Zemanově a průmyslu ve Špidlově vládě a bývalý člen ČSSD (v době jmenování premiérem již byl nestraníkem) Jiří Rusnok. Jednalo se o zcela bezprecedentní krok, který sice nacházel oporu v textu Ústavy, ale zároveň odporoval dosavadní praxi, kdy nový předsedy vlády, včetně těch úřednických, vzešel z jednání mezi prezidentem a parlamentními stranami. Prezident jmenoval vládu 10. července. Sám ji nazýval vládou „odborníků“ (Štěch, 2015, str. 28). Někteří politici ji naopak nazývali vládou prezidentskou. Vzhledem k jejímu složení, kdy většinu křesel obsadili nestraníci, však můžeme v souladu s československou a českou tradicí hovořit o vládě úřednické, byť o nestranickosti mnohých jejích členů můžeme pochybovat⁷².

⁷⁰ Policie podezírala Janu Nagyovou, ředitelku kabinetu premiéra Nečase, že měla zneužít své pravomoci a objednat si u Vojenského zpravodajství sledování tehdejší manželky premiéra Radky Nečasové (Idnes.cz, 2013).

⁷¹ „V zásadě mám jasno a moje rozhodnutí bude takové, které nezklame moje voliče v prezidentských volbách...“ (Český rozhlas, 2013)

⁷² „Až na výjimku ministra životního prostředí Tomáše Podivínského, který byl členem strany KDU-ČSL, a zůstal jím i ve vládě Jiřího Rusnoka, se vláda v době jmenování skládala z nestraníků. Marie Benešová, ministryně spravedlnosti, Jan Kohout, ministr zahraničních věcí a František Koniček, ministr práce a sociálních věcí, byli členy ČSSD. Po dobu setrvání v ministerské funkci ale své členství pozastavili.117 Ministr obrany Vlastimil

Proti Zemanovu kroku se ostře vymezila končící vládní koalice a svůj nesouhlas projevila i část ČSSD v čele s jejím předsedou Bohuslavem Sobotkou (Lidovky.cz, 2013). Většina poslaneckého klubu strany však stejně jako KSČM novou vládu podporovala, což Sobotku vedlo k přehodnocení stanoviska⁷³. To však nové vládě nestačilo k tomu, aby při hlasování o důvěře v Poslanecké sněmovně 7. srpna 2013 uspěla⁷⁴. Vláda tedy musela podat demisi, což učinila 13. srpna.

Důležité bylo v tomto bodě jednání prezidenta republiky resp. způsob, jakým se hodlal chovat v otázce jmenování dalšího kabinetu. Ve svém vystoupení před poslanci před jednáním o důvěře vládě sdělil, že nový kabinet nebude jmenovat do konce vyšetřování kauzy, která stála na počátku pádu středopravicového kabinetu Petra Nečase⁷⁵. Toto prohlášení prezidenta republiky se stalo terčem kritiky představitelů bývalé vládní koalice (Štěch, 2015, str. 36). Její část, konkrétně TOP09 následně hlasovala společně s ČSSD a dalšími subjekty pro rozpuštění sněmovny, které vedlo k předčasným volbám konaným na podzim 2013 (Štěch, 2015, str. 37).

Rusnokův kabinet v demisi po celou tu dobu zůstával ve funkci až do ledna 2014, kdy se po téměř třech měsících od předčasných voleb ujímá vlády koaliční kabinet ČSSD, nové formace vedené miliardářem Andrejem Babišem ANO 2011 a KDU-ČSL, která se po třech letech vrátila do Poslanecké sněmovny.

5.5.1. Ekonomické okolnosti

Jak vyplývá z výše uvedeného textu souvislost mezi ekonomickou situací země a pádem vlády není vůbec zřejmá, pokud o nějaké lze vůbec mluvit. Přesto však pro úplnost uvedu, že v letech 2012-2013 česká ekonomika zažívala po krátkém oživení opět období krize. HDP

Picek, ministr financí Jan Fischer, ministr průmyslu a obchodu Jiří Cieñciala měli také stranické zkušenosti. Spojovalo je bývalé členství v KSČ.“ (Štěch, 2015, str. 33)

⁷³ Ke změně postoje Bohuslava Sobotky se vyjádřil i prezident republiky. Jeho slova jsou zajímavá mimo jiné z hlediska povolebního vývoje. „*Kdybych chtěl být ironický, připomněl bych známé politologické heslo, které zní - postavil jsem se do čela svých nepřátel. I takto někdy vystupovali i významní politici. Nicméně, protože nechci být ironický, oceňuji Bohuslava Sobotku za to, jak se zachoval, byť na poslední chvíli. Chtěl bych velmi poděkovat prvnímu místopředsedovi Michalu Haškovi, který se podle mého názoru spolu s Jeronýmem Tejcem a dalšími velmi zasloužil o změnu postoje Bohuslava Sobotky.*“ Takto se vyjádřil v rozhovoru pro deník Právo, který s ním vedl Jiří Ovčáček, a jenž vyšel na začátku srpna 2013 (Ovčáček, 2013).

⁷⁴ Pro důvěru vládě hlasovalo 93 poslanců, proti pak 100 (Poslanecká sněmovna parlamentu ČR, 2016e).

⁷⁵ „*Pokud vím, a teď se na závěr svého vystoupení vrátím k onomu tématu vyšetřování, jehož základem vůbec není stíhání tří poslanců za údajnou korupci... Jeho základem je postupné odhalování propojení některých politiků a politických struktur s tím, co bych nezdvořile nazval kmotrovskými mafii, před nimiž jsem varoval již ve svém inauguračním projevu... Byl jsem ujištěn, že toto vyšetřování skončí v řádu několika týdnů, a ujišťuji vás, i kdybyste mě lámali kolem, že během těchto několika týdnů žádný druhý pokus nepodniknu z důvodů, které jsem již uvedl.*“ (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2016d)

zaznamenal pokles již ve druhém kvartálu 2012, a to ve výši 0,6 % oproti stejnému období předchozího roku. Za celý rok 2012 došlo k propadu HDP o 0,8 %. Ekonomika setrvala v recesi i v roce 2013, kdy se v prvním čtvrtletí propadla o 1,8 % a ve druhém o 1,1 %, k růstu se vrátila až v závěru roku. Za celý rok 2013 pak pokles HDP dosáhl 0,48 % (OECD, 2016a). Relativně lépe se vyvíjela nezaměstnanost, která na začátku roku 2013 dosahovala 7,1 % a na konci roku klesla na 6,7 % (OECD, 2016b).

5.5.2. Situace vládních stran

Jestliže hlavním důvodem pádu Nečasova kabinetu byl zásah ÚOOZ na Úřadu vlády a následné vyšetřování, pak za vznikem nestranické vlády stálo především jednání prezidenta republiky. Stav vládních stran sice nebyl nikterak uspokojivý, což jasně dokladuje rozklad Věcí veřejných a vznik strany LIDEM, ale i spory uvnitř ODS a rebelie jejich šesti poslanců na podzim 2012, kdy se tito postavili proti daňovým zákonům navrhovaným jejich vládou.

Vládní koalice však po demisi vlády deklarovala, že je odhodlána pokračovat ve společném vládnutí, a že disponuje potřebnou většinou v Poslanecké sněmovně (Štěch, 2015, str. 28). Na druhou stranu vládní strany se již delší dobu potýkaly s propadem své popularity a výše zmíněné policejní vyšetřování jim v tomto ohledu nijak nepomohlo. Naopak pozice nedávno zvoleného prezidenta byla posílena zavedením přímé volby hlavy státu.

5.5.3. Jednání prezidenta republiky

Vysvětlení vzniku dalšího nestranického kabinetu spočívá téměř výhradně v roli prezidenta republiky, který po demisi Nečasovy vlády naplno využil svých pravomocí jmenovat předsedu vlády, když jím jmenoval Jiřího Rusnoka. Učinil tak ovšem bez souhlasu s představiteli parlamentních stran a za situace, kdy strany vládní koalice jasně deklarovaly svůj záměr sestavit novou vládu s většinovou podporou ve Sněmovně, což bylo v rozporu s dosavadní praxí (Štěch, 2015, stránky 29-30). Prezident svůj krok zpětně odůvodnil mimo jiné i tím, že chtěl napomoci k předčasným volbám⁷⁶. Zároveň se odvolal na svou volební kampaň, v níž se vymezoval proti středopravicové vládní koalici.

⁷⁶ „Jak dobře víte, prezident republiky a ani vláda nemají právo rozpustit Poslaneckou sněmovnu. Toto právo má pouze Poslanecká sněmovna sama, ale přesto minimálně prezident republiky může učinit krok, který vede k rozpuštění Poslanecké sněmovny. Takový krok jsem učinil tím, že před jmenováním premiéra Jiřího Rusnoka přinejmenším vedoucí představitelé TOP 09 veřejně a opakovaně prohlásili - cituji: "Bude-li jmenována úřednická vláda, potom se připojíme k opozičním stranám a budeme hlasovat pro předčasné volby." Chci

Důležité z hlediska setrvání kabinetu u moci ovšem bylo další jednání hlavy státu po jeho jmenování. V této souvislosti je nutné opět připomenout především jeho vystoupení před hlasováním o důvěře v Poslanecké sněmovně, kde uvedl, že pokud Rusnokova vláda nezíská důvěru, nebude další kabinet jmenovat do konce vyšetřování kauz, které vedly k pádu Nečasovy vlády.

Je zřejmé, že prezident tímto svým vystoupením dal jasně najevo, že využije jemu svěřených ústavních kompetencí k prodlužování setrvání Rusnokova kabinetu u moci⁷⁷. To však nebylo v českém případě úplnou novinkou, neboť obdobně se v souvislosti se jmenováním Tošovského kabinetu vyjádřil i prezident Havel (viz oddíl 5.5.3.), což Miloš Zeman mimo jiné připomněl ve svém proslovu ve Sněmovně⁷⁸.

Jednání prezidenta Zemana v otázce jmenování nového premiéra se tedy vyznačovalo značnou autonomií na ostatních politických činitelích a hlava státu též v prospěch nového kabinetu aktivně vystupovala jak v parlamentu, tak i při svých dalších veřejných vystoupeních.

konstatovat, že jsem důvěřoval slovům těchto důstojných mužů, ale během tří dnů se stalo, že toto slovo porušili se zdůvodněním, že se situace změnila a že mají tzv. stojedničkovou většinu.“ (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2016d)

⁷⁷ V této souvislosti je nutné připomenout, že Ústava umožňuje tři pokusy ke jmenování vlády, přičemž při prvních dvou je čistě na úvaze prezidenta, koho jmenuje (při třetím pokusu jmenuje kandidáta, kterého mu navrhne předseda Poslanecké sněmovny). Ústava však zároveň nestanovuje žádné termíny týkající se jmenování nového premiéra a vlády.

⁷⁸ „Dovolte mi, abych se ještě vrátil k námitce, že tato vláda je nelegitimní, protože byla ustavena proti vůli Sněmovny. Za prvé to zjistíme až hlasováním, jiná cesta není, a za druhé bych chtěl velmi zdvořile připomenout obdobnou situaci, která nastala v roce 1998. Tehdy úřednická vláda Josefa Tošovského zdaleka neměla zajištěnou důvěru v Poslanecké sněmovně a Václav Havel tehdy vystoupil s naléhavým projevem, z něhož mi dovoluji citovat pouze jednu jedinou, byť delší větu: "Jestliže Poslanecká sněmovna nepřijme vládu Josefa Tošovského, budu týdný a týdný přemýšlet, diskutovat a uvažovat a pověřovat jednáním o sestavení vlády další a další osoby, a pak opět budu týdný a týdný uvažovat, až nakonec žádné předčasné volby nebudou." Konec citátu Václava Havla z roku 1998.“ (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2016d)

6. Závěr

V předchozím textu jsem se zabýval okolnostmi vzniku úřednických kabinetů v Česku a Itálii od devadesátých let do současnosti. Tyto kabinetů jsem pro účely práce vymezil prostřednictvím definice Duncana McDonnella a Marca Valbruzziho jako opak „stranické vlády“ definované Richardem Katzem (McDonnell & Valbruzzi, 2014, str. 655) (viz str. 11-14). Klíčem proto, aby vláda byla považována za úřednickou, tedy je nestranický původ jejich členů a především jejího předsedy a dále způsob jejich fungování, kdy politická rozhodnutí nejsou přijímána představiteli politických stran.

Předmětem zájmu bylo celkem šest úřednických kabinetů (tři italské a tři české), u kterých jsem se zaměřil na zkoumání okolností jejich vzniku, přičemž jsem vyšel ze schématu vypracovaného českým politologem Milošem Brunclíkem (Brunclík, 2015, str. 63) (viz str. 18). V každém ze zkoumaných případů jsem se tedy zabýval stavem ekonomiky země v době pádu předcházejícího stranického kabinetu a jeho vlivem na zformování úřednické vlády, situací vládních, ale i nevládních stran a případnou možností sestavit novou vládu složenou z reprezentantů politických stran a dále rolí prezidenta republiky.

U posledního faktoru jsem využil teorie Maura Tebaldiho používající metaforu „prezidentského akordeonu“ (Tebaldi, 2012, str. 419), přirovnávající intenzitu uplatňování prezidentských kompetencí v parlamentní republice k pohybu tohoto hudebního nástroje, a to v závislosti na stabilitě vládních koalic⁷⁹. Jednotlivé závěry jsem se pokusil shrnout v tabulce níže (str. 72).

Pokud jde o vliv ekonomických krizí, z šesti zkoumaných případů měla pouze v jednom silný vliv na pád stávajícího kabinetu, a to v případě Berlusconiho vlády v roce 2011, kdy země v důsledku ekonomické krize čelila narůstajícímu veřejnému dluhu a ztrátě důvěry finančních trhů. V tomto případě se dá říct, že špatný stav ekonomiky byl příčinou pádu vlády. V roce 1993 v období vzniku Ciampiho kabinetu měla ekonomická situace spojená, jak s propadem HDP, tak i se stavem veřejných financí a měnovou krizí pravděpodobně spíše silný vliv na oslabení důvěry v tehdejší vládní politické strany, které se však potýkaly rovněž s četnými korupčními skandály. Ekonomika však nebyla bezprostředním důvodem pádu předchozího

⁷⁹ „Obecně se dá říct, že výkon pravomocí spojených s řešením krizí... závisí na stupni stability vládních koalic, a že skol k intenzivnímu využití těchto pravomocí je spojen s druhem soutěže mezi stranami o role ve vládě a s rozměrem konfliktu uvnitř většin v krizi. Zároveň se období vyšší stability vlády prolínají s obdobími menšího aktivismu ze strany prezidentů republiky...“ (Tebaldi, 2012, str. 432)

Amatova kabinetu. Je otázka, do jaké míry se mohla špatná ekonomická situace projevit na taktice menších politických stran podílejících se na Klausově vládě (především KDU-ČSL), svou roli hrát mohla, nicméně bezprostředním důvodem pádu vlády nebyla. Byť je pravda, že téměř ve všech ostatních zkoumaných případech se ekonomiky obou zemí potýkaly s potížemi, samotné výkony hospodářství pravděpodobně nebyly důvodem konce „stranických vlád“. Z výše uvedeného vyplývá, že ekonomické krize hrály či mohly hrát jistou roli v polovině případů vzniku úřednických vlád. Jejich samotná přítomnost a vliv na politiku však samy o sobě uspokojivě nevysvětlují, proč končící kabinety složené ze zástupců politických stran byly nahrazeny vládami vedenými a z části či zcela složenými z nestraníků. Jedním z argumentů může být, že neschopnost stranických politiků řešit uvedené krize, mohla vést k podrytí jejich autority a ztrátě důvěry ze strany veřejnosti. V tom případě ovšem není na vině ekonomická krize, ale samotné politické strany resp. jejich personál.

Ve všech případech vzniku úřednických kabinetů čelily vládní politické strany silným potížím spojeným buď s krizí jejich legitimacy (Itálie 1993), ztrátou vnitřní koheze (Česko 2009) nebo rozkolem mezi stranami v koalici (Itálie 1995) případně různými kombinacemi výše uvedených faktorů (Česko 1997 a 2013, Itálie 2011). Ve většině případů stav politických stran a poměry v parlamentu prakticky znemožňovaly vytvoření parlamentní většiny nutné ke vzniku nového stranického kabinetu (Itálie 1995 a 2011, Česko 1997 a 2009). V případě Česka v roce 2013 lze i vzhledem k následnému vývoji pochybovat o stabilitě případné parlamentní většiny (Štěch, 2015, stránky 35-36) a stav italských parlamentních stran na jaře 1993 nevzbuzoval z hlediska potřebné vládní stability mnoho důvěry. Zároveň je nutné připomenout, že česká ústava v letech 1997 a 2009 nenabízela jednoduchou cestu k předčasným volbám (viz str. 21-22).

V momentu oslabení politických stran a neschopnosti nalezení většiny v parlamentu došlo téměř ve všech zkoumaných případech k výraznému posílení role prezidenta republiky, s jedinou výjimkou, a to v případě politické krize v ČR v roce 2009, kdy se na osobě nového premiéra dohodly hlavní politické strany. V tomto případě se však může jednat o výjimku potvrzující pravidlo, neboť straniční aktéři měli jednat v reakci na konání prezidenta republiky, který „*se pokoušel převzít iniciativu*“ (Hloušek & Kopeček, 2012, str. 72). Česká i italská zkušenost tak potvrzují teorii Tebaldiho „prezidentského akordeonu“, kdy prezident republiky tváří v tvář oslabeným politickým stranám v momentu pádu vlády naplňuje autonomně na ostatních politických aktérech svou pravomoc jmenovat nového premiéra, kterého často vybírá sám nebo na základě jen spíše krátkých konzultací s politickými

stranami. V tomto ohledu jim pomáhá velmi stručné popsání této pravomoci v ústavních textech obou zemí, a to jak z hlediska popisu procedury, tak i relevantních termínů. Právě absenci termínů v této souvislosti zmiňuje více autorů, např. Miloš Brunclík (Brunclík, 2014, str. 12).

Zvýšená aktivita prezidenta se dále projevovala v jeho vystoupeních určených pro veřejnost včetně proslovů ke členům parlamentu. Tato se neomezovala jen na období po pádu kabinetu, ale v případě Itálie v roce 1993 a 2011 probíhala i před demisí dosavadní vlády a mohla mít vliv na její další setrvání v úřadu. Prezidenti České republiky vystoupili na podporu úřednické vlády před členy parlamentu (1997 a 2013) před hlasováním o důvěře.

Pomocí srovnání českých i italských reálií lze konstatovat, že jednání prezidenta republiky v průběhu vládních krizí, které daly vzniknout úřednickým vládám, bezesporu vybočuje z norem běžných v nekrizových obdobích, kdy se hlava státu v otázce jmenování předsedy vlády většinou omezuje spíše na ceremoniální roli. Zesílená aktivita prezidenta v těchto krizích bývá někdy předmětem větší či menší kritiky ostatních politických aktérů a komentátorů (Itálie 1995, 2011, Česko 2013), ale nakonec se hlavě státu podaří dospět k jisté míře konsensu ohledně vzniku nestraničských kabinetů, což potvrzuje i skutečnost, že získávají důvěru parlamentu. Jedinou výjimkou je v tomto případě Rusnokova vláda, pro kterou se sice nakonec vyslovili poslanci dosavadní opozice, ale která důvěru Poslanecké sněmovny nezískala. Proti vzniku tohoto kabinetu se totiž stavěla bývalá vládní koalice, která zároveň kritizovala kroky prezidenta Zemana v otázce jeho jmenování.

Na základě podrobnější komparace českého a italského případu tedy lze potvrdit závěry Miloše Brunclíka vedoucí ke vzniku úřednických kabinetů (Brunclík, 2014, stránky 14-15). Úřednické vlády vznikají v momentu výrazného oslabení (nejen) vládních politických stran, jejichž stav a poměry v parlamentu v momentu vládní krize prakticky znemožňují vznik nové stranické vlády. Tato situace bývá v některých případech umocněna ekonomickou krizí. Kabinety složené z nestraničků se k moci dostávají za výrazného přispění prezidenta republiky, který v období zmíněných vládních krizí vykonává své pravomoci mnohem více autonomním způsobem na ostatních politických aktérech, a jehož aktivita směrem k veřejnosti a ostatním politikům nabývá v tomto období na intenzitě.

Tabulka: Shrnutí vlivu okolností vedoucích k pádu vlády/vzniku úřednických kabinetů.

Vláda/premiér	Vliv ekonomických okolností	Vliv stavu vládních stran/stranického systému z hlediska jejich koheze a autority	Vliv jednání prezidenta republiky
Ciampi	Spíše silný Země se nacházela v ekonomické krizi, která se projevovala jak propadem HDP, tak i růstem nezaměstnanosti. Zároveň se projevil důsledek vysokého zadlužení státu z minulosti. Ekonomické okolnosti hrály svou úlohu při ztrátě důvěry směrem k politickým stranám.	Silný (krize legitimacy) Politické strany stávající vládní koalice vlivem ztráty důvěry způsobené ekonomickými obtížemi a dále rozsáhlým vyšetřováním korupce postupně ztrácely podporu veřejnosti, což se projevovalo například poklesem jejich podpory v komunálních volbách. Bezprostředním důvodem pádu kabinetu byl výsledek referenda týkajícího se volebního zákona do Senátu, po kterém podal premiér Amato demisi.	Spíše silný Prezident Scalfaro jednal v otázce jmenování nového premiéra relativně autonomně na ostatních aktérech. V době předcházející pádu Amatova kabinetu zároveň zasahoval do veřejné debaty například v otázce dekretu depenalizujícího nelegální financování politických stran.
Dini	Slabý Ekonomická situace země byla stabilizována a HDP opět začal růst. Předchozí Ciampioho vládě se podařilo zároveň redukovat deficit. Přestože Berlusconiho kabinet nebyl schopen dospět k dohodě s odbory ohledně penzijní reformy, ekonomické okolnosti neměly velký vliv na pád vlády.	Silný (rozkol mezi vládními stranami) Bezprostředním důvodem pádu vlády bylo stažení podpory ze strany lídra Ligy severu Umberta Bossiho, který tak učinil na základě oznámení vyšetřování premiéra Berlusconiho pro údajné úplatkářství související s jeho podnikáním. Situace ve velmi nesourodé koalici však nebyla ani předtím jednoduchá. Možnost sestavit novou stranickou vládu s většinou v parlamentu byla nepravděpodobná.	Silný I v tomto případě prezident Scalfaro jednal velmi autonomně v otázce jmenování premiéra a vlády. Dalo by se říct, že dokonce překonal předchozí případ.
Monti	Silný V důsledku ekonomické krize došlo k enormnímu nárůstu veřejného zadlužení. Země čelila velmi závažné ztrátě důvěry ze strany finančních trhů, což se projevovalo snížením ratingu státu. Ekonomické okolnosti hrály velkou úlohu při pádu posledního Berlusconiho kabinetu.	Spíše silný (krize legitimacy, ztráta vnitřní koheze jedné z vládních stran) Silná parlamentní většina vzešlá z voleb v roce 2008 a posílená většinovou premií udílenou platným volebním zákonem se začala relativně brzy drobit. Již v roce 2010 opouští vládní PdL Gianfranco Fini, bývalý lídr AN a společně s třicítkou dalších poslanců zakládá nový poslanecký klub. Politické strany zároveň čelily ztrátě legitimacy v důsledku své neschopnosti zvládnout ekonomické potíže země. Možnost sestavit novou stranickou vládu s většinou v parlamentu byla nepravděpodobná.	Silný Prezident Napolitano naplnil svou ústavní pravomoc jmenovat nového premiéra autonomně na ostatních aktérech. V období před pádem vlády zároveň veřejně tlačil na vládu i opozici v otázce řešení vládní krize a zároveň podnikl kroky ve snaze uspořádat Berlusconiho demisi.

<p>Tošovský</p>	<p>Spíše slabý Hospodářství vstoupilo v průběhu roku 1997 do krize, která se projevovala, jak propadem HDP, tak i růstem nezaměstnanosti. Ekonomické podmínky mohly mít vliv na ochotu menších vládních partnerů setrvat v koalici. Bezprostřední příčinou pádu vlády však nebyly.</p>	<p>Silný (ztráta vnitřní koheze jedné z vládních stran, rozkol mezi vládními stranami) Bezprostředním důvodem pádu vlády byl rozkol uvnitř nejsilnější vládní strany spojený s jejím nevyjasněným financováním. Na základě vystoupení části vedení ODS pak oznámily menší vládní strany KDU-ČSL a ODA svůj konec v dosavadní vládní koalici. Již delší dobu však v koalici panovaly neshody především mezi ODS a KDU-ČSL. Možnost sestavit novou stranickou vládu s většinou v parlamentu byla nepravděpodobná.</p>	<p>Silný Prezident Havel naplnil svou ústavní pravomoc jmenovat premiéra relativně autonomně na ostatních aktérech. Využil pozice formateura, kterým jmenoval předsedu KDU-ČSL Luxe. Na vývoj politické situace měl vliv i jeho proslov v Rudolfinu na začátku prosince. Prezident dále vystoupil v Poslanecké sněmovně před hlasováním o důvěře kabinetu v jeho prospěch.</p>
<p>Fischer</p>	<p>Slabý Země byla zasažena důsledky světové ekonomické krize, které se projevovaly, jak propadem HDP, tak i růstem nezaměstnanosti. Ekonomická krize však pravděpodobně nebyla bezprostředním důvodem pádu vlády Mirka Topolánka.</p>	<p>Silný (ztráta vnitřní koheze vládní stran) Již od začátku své existence měla vláda většinu v Poslanecké sněmovně jen díky hlasům dvou bývalých opozičních poslanců. Postupně však docházelo ke drolení poslaneckých klubů, jak Strany zelených, tak i klubu nejsilnější vládní strany – ODS. Právě „rebelující“ poslanci se přidali k opozici při úspěšném hlasování o nedůvěře. Možnost sestavit novou stranickou vládu s většinou v parlamentu byla nepravděpodobná.</p>	<p>Slabý Prezident Klaus jmenoval premiéra na základě návrhu, na kterém se shodly dvě největší politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně.</p>
<p>Rusnok</p>	<p>Slabý Země procházela po nedlouhém období růstu ekonomickou krizí projevující se, jak poklesem HDP, tak i růstem nezaměstnanosti. Bezprostředním důvodem pádu vlády však nebyla.</p>	<p>Spíše silný (ztráta vnitřní koheze vládních stran, rozkol mezi vládními stranami) Bezprostředním důvodem pádu Nečasovy vlády byl zásah policie na Úřadu vlády, který však měl vliv i na oslabení nejsilnější vládní strany ODS. Přestože parlamentní zázemí vlády zesláblo odchodem VV z koalice a dále napětím uvnitř ODS, vládní strany deklarovaly ochotu pokračovat ve společném vládnutí a zároveň schopnost zajistit si těsnou většinu v dolní komoře.</p>	<p>Silný Prezident Zeman naplnil svou pravomoc jmenovat premiéra velmi autonomním způsobem na ostatních aktérech. V prospěch kabinetu vystoupil v Poslanecké sněmovně před hlasováním o důvěře a zastával se jej i ve svých dalších veřejných vystoupeních.</p>

Seznam použitých zkratk

ABL	Agentura bílého lva
AN	Aleanza Nazionale
ANO 2011	Akce nespokojených občanů
CNL	Comitato della Liberazione Nazionale
ČR	Česká republika
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
DC	Democrazia Cristiana
DPH	Daň z přidané hodnoty
DS	Democratici di sinistra
FI	Forza Italia
HDP	Hrubý domácí produkt
HZDS	Hnutie za demokratické Slovensko
IdV	Italia dei Valori
KDS	Křesťanskodemokratická strana
KDU-ČSL	Křesťanská demokratická unie – Československá stran lidová
KSČ	Komunistická strana Československa
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
LIDEM	Liberální demokraté
LN	Lega Nord
MSI	Movimento Sociale Italiano
ODA	Občanská demokratická aliance
ODS	Občanská demokratická strana
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OF	Občanské fórum
PCI	Partito Comunista Italiano
PD	Partito Democratico
PdL	Popolo della Liberta
PDS	Partito Democratico della Sinistra
PLI	Partito Liberale Italiano
PNF	Partito Nazionale Fascista
PPI	Partito Popolare Italiano
PRI	Partito Repubblicano Italiano

PSI	Partito Socialista Italiano	
RC	Rifondazione Comunista	
STAN	Starostové a nezávislí	
SZ	Strana zelených	
TOP09	Tradice, odpovědnost, prosperita	
ÚOOZ	Útvar pro odhalování organizovaného zločinu	
US	Unie svobody	
VPN	Verejnost' proti násiliu	
VV	Věci	veřejné

Bibliografie

- Almond, Gabriel A., Dalton, Russel J., Powell, G. Bingham, & Strøm, Kaare. (2010) *European Politics Today*. Longman.
- Balassone, Fabrizio, Francese, Maura, & Pace, Angelo. (říjen 2011) *Public Debt and Economic Growth in Italy*. [on-line]. Dostupné z: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-storia/2011-0011/QSEn_11.pdf [cit. 21. května 2016]
- Bosco, Anna, & McDonnell, Duncan. (2012) Introduction: The Monti Government and the Downgrade of Italian Parties. *Italian politics: From Berlusconi to Monti*, stránky 37-56. [on-line]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/260796599_Introduction_the_Monti_government_and_the_downgrade_of_Italian_parties [cit. 20. ledna 2016]
- Brunclík, Miloš. (2008) Role prezidenta při vládních krizích v České republice. V M. Novák, & M. Brunclík, *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režiměch: Česká republika v komparativní perspektivě* (stránky 286-309). Dokořán.
- Brunclík, Miloš. (2014) Co jsou úřednické kabinetů a za jakých okolností vznikají? Česká republika v mezinárodním srovnání. *Acta politologica 6*. [on-line]. Dostupné z: <http://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00602.pdf> [cit. 16. dubna 2016]
- Brunclík, Miloš. (2015) The rise of technocratic cabinets; What we know, and what we should like to know. *OZP – Austrian Journal of Political Science*, stránky 57-67. [on-line]. Dostupné z: <https://oezp.univie.ac.at/index.php/zfp/article/view/975> [17. března 2016]
- Camera dei deputati. (2013a) *Il testo dell'accordo tra governo, Confindustria e sindacati sulle nuove relazioni sindacali*. [on-line]. Dostupné z: http://www.camera.it/temiap/temi16/Protocollo_23_07_1993_Concertazione.pdf [cit. 18. května 2016]
- Camera dei deputati. (2013b) *Resoconto stenografico, seduta di venerdì, 7. maggio 1993*. [on-line]. Dostupné z: http://legislature.camera.it/_dati/leg11/lavori/stenografici/stenografico/34749.pdf [cit. 18. května 2016]
- Camera dei deputati. (2016c) *Composizione del gruppo FUTURO E LIBERTA' PER IL TERZO POLO*. [on-line]. Dostupné z: <http://leg16.camera.it/217?idlegislatura=16&idGruppo=970&idGruppoMisto=&tipoVis=> [cit. 5. května 2016]
- Cotta, Maurizio, & Verzichelli, Luca. (2009) *Political institutions in Italy*. New York: Oxford University Press.
- Čaloud, Dalibor, & Foltýn, Tomáš. (No. 2. Vol. I 2006) Electoral engineering in use? The case of Italy. *Evropská volební studia*, stránky 185-195.
- Česká televize. (2012) Budoucnost vlády je nejistá, šest poslanců ODS vyšší DPH nepodpoří. *Česká televize* [on-line] 4. září 2012. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/1148479-budoucnost-vlady-je-nejista-sest-poslancu-ods-vyssi-dph-nepodpori> [cit. 16. července 2016]

- Český rozhlas. (2013) Zeman v Hovorech z Lán: Nejlepším východiskem by byla "vláda odborníků". *Český rozhlas*, [on-line] 23. června 2013. Dostupné z: http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/zeman-v-hovorech-z-lan-nejradeji-bych-jmenoval-vladu-odborniku--1227650 [cit. 16. července 2016]
- Český statistický úřad. (2016) *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 28.05. – 29.05.2010*. [on-line]. Dostupné z: <http://volby.cz/pls/ps2010/ps53?xjazyk=CZ&xv=1> [cit. 16. července 2016]
- Francesca, Maura, & Pace, Angelo. (2008) *Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*. [on-line], dostupné z: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2008-0031/QEF_31.pdf [cit. 21. května 2016]
- Gallagher, Michael; Laver, Michael, & Mair, Peter. (2006) *Representative Government in Modern Europe*. New York: McGraw-Hill.
- Ginsborg, Paul. (1990) *A History of Contemporary Italy, 1943-1980*. Penguin Books.
- Ginsborg, Paul. (2007) *L'Italia del tempo presente, Famiglia, società civile, Stato*. Torino: Einaudi.
- Hloušek, Vít, & Kopeček, Lubomír. (2012) *Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu*. Brno: Barrister and Principal.
- Hloušek, Vít, & Kopeček, Lubomír. (2014) Caretaker Governments in Czech Politics: What to Do about a Government Crisis. *Europe-Asia Studies*, 66:8, stránky 1323-1349. [on-line], dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/09668136.2014.941700> [cit. 7. července 2016]
- Hřebejk, Jiří. (2002) Moc zákonodárná. V Aleš Gerloch, Jiří Hřebejk, & Vladimír Zoubek, *Ústavní systém České republiky, Základy českého ústavního práva* (stránky 155-190). Praha: PROSPEKTRUM.
- Chytilík, Roman, Šedo, Jakub, Lebeda, Tomáš, & Čaloud, Dalibor. (2009) *Volební systémy*. Praha: Portál, s.r.o.
- Idnes.cz. (2013). Policie: Nagyová si objednala sledování Nečasovy ženy a uplácela. *Idnes.cz* [on-line] 14. června 2013. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/nagyova-si-objednala-u-vojaku-sledovani-necasovy-zeny-pp0-/domaci.aspx?c=A130614_091954_domaci_cen [cit. 16. července 2016]
- Ihned.cz. (2009). Konečně se dohodli, řekl Klaus a jmenoval Fischera premiérem. *Ihned.cz* [on-line] 4. dubna 2009. Dostupné z: <http://domaci.ihned.cz/c1-36684840-konecne-se-dohodli-rekl-klaus-a-jmenoval-fischera-premierem> [cit. 16. července 2016]
- Katz, Richard. (2007) *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Katz, Richard S., & Mair, Peter. (1992) *Party organizations, A Data Handbook*. Londýn: SAGE Publications Ltd.
- Keman, Hans. (2006) Parties and Government: Features of Governing in Representative Democracies. V R. S. Crotty, *Handbook of Party Politics* (stránky 160 - 174). Londýn: SAGE Publications Ltd.
- Klimek, Antonín. (1996). *Boj o Hrad, 1. Hrad a pětka*. Praha: PANEVROPA Praha s.r.o.

- Königová, Marie, & Mach, Jiří (2010) Klaus jmenoval Nečase premiérem. *Novinky, cz* [on-line] 28. června 2010. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/204495-klaus-jmenoval-necase-premierem.html> [cit. 16. července 2016]
- Kopeček, Lubomír. (2010) *Éra nevinnosti, Česká politika 1989 - 1997*. Brno: Barrister&Principal.
- Lepre, Aurelio. (2004) *Storia della prima repubblica, L'Italia dal 1943 al 2003*. Bologna: Mulino.
- Lidovky.cz. (2013) Vláda Zemanových kamarádů nemůže prosadit rozpočet, říká Kalousek, 25. června 2013. *Lidovky.cz* [on-line] 25. červen 2013. Dostupné z: http://www.lidovky.cz/vlada-zemanovych-kamaradu-nemuze-prosadit-rozpocet-rika-kalousek-1cx-/zpravy-domov.aspx?c=A130625_154325_ln_domov_khu [cit. 16. července 2016]
- Lucioli, Mario. (2009) *Mussolini e l'Europa, La politica estera fascista*. Le Lettere.
- Lupia, Arthur. (2006) Delegations and its Perils. V Kaare, Strøm, Wolfgang, C. Müller, & Torbjörn, Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (stránky 33-54). New York: Oxford University Press.
- Mack Smith, Denis. (2011) *Storia d'Italia dal 1861 al 1997*. Roma: Editori Laterza.
- Marangoni, Francesco, & Verzichelli, Luca. (20. Srpen 2014) 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*, stránky 35-53. [on-line], dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/13572334.2014.939563> [cit. 22. března 2016]
- McDonnell, Duncan, & Valbruzzi, Marco. (2014) Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments. *European Journal of Political Research* 53, stránky 654-671.
- Newell, James. L. (2010). *The Politics of Italy*. New York: Cambridge University Press.
- OECD. (2016a) *OECD DATA*. [on-line], dostupné z: <https://data.oecd.org/gdp/quarterly-gdp.htm#indicator-chart> [cit. 22. července 2016]
- OECD. (2016b) *OECD, DATA*. [on-line], dostupné z: <https://data.oecd.org/unemp/harmonised-unemployment-rate-hur.htm#indicator-chart> [cit. 22. července 2016]
- Ovčáček, Jiří. (2013) Zeman: Je to širší kauza, nejde jen o Nagyovou a spol. *Novinky.cz* [on-line] 8. srpna 2013. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/309951-zeman-je-to-sirsi-kauza-nejde-jen-o-nagyovou-a-spol.html> [cit. 16. července 2016]
- Peroutka, Ferdinand. (1991) *Budování státu IV*. Praha: Lidové noviny.
- Peroutka, Ferdinand. (1991) *Budování státu, III*. Praha: Lidové noviny.
- Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. (2016a) 58. schůze, 3. hlasování, 7. června 2009. *Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. [on-line]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=49812&l=cz> [cit. 25. července 2016]
- Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. (2016b) Stenoprotokoly, 3. schůze, úterý 10. srpna 2010. *Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. [on-line]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/003schuz/s003046.htm#r3> [cit. 16. července 2016]

- Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. (2016c) Stenoprotokoly, 45. schůze, středa 5. září 2012. *Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. [on-line]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/045schuz/s045064.htm#r2> [cit. 25. července 2016]
- Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. (2016d) Stenoprotokoly, 57. schůze, středa 7. srpna 2013. *Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. [on-line]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/057schuz/s057007.htm> [cit. 16. července 2016]
- Poslanecká sněmovna parlamentu ČR. (2016e) 57. schůze, 11. hlasování, 7. srpna 2013, Žádost vlády České republiky o vyslovení důvěry. *Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. [on-line]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=58140&l=cz> [cit. 16. července 2016]
- Sartori, Giovanni. (2005) *Strany a stranické systémy, Schéma pro analýzu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (přeložili Jiří Kohoutek a Petr Tomáš).
- Sartori, Giovanni. (2011) *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: SLON (přeložila Jana Ogrocká).
- Senato della repubblica. (2016) *Resoconto stenografico, Mercoledì 112 maggio, 1993*. [on-line]. Dostupné z: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/140301.pdf> [cit. 18. května 2016]
- Strøm, Kaare. (2006) Parliamentary Democracy and Delegation. V Kaare, Strøm, Wolfgang, C. Müller, & Torbjörn, Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (stránky 55-106). New York: Oxford University Press.
- Suk, Jiří. (2009) *Labyrintem revoluce, Aktéři, zápletky a křížovatky jedné politické krize*. Praha: PROSTOR, nakladatelství, s.r.o.
- Štěch, Daniel. (2015) *Jmenování vlády Jiřího Rusnoka: analýza vzniku prezidentského kabinetu, Bakalářská práce*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd.
- Tebaldi, Mauro. (2012) Poteri e prassi del Presidente della repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria. *Diritto e questioni pubbliche*, stránky 416-462. [on-line]. Dostupné z: http://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2011_n11/17_mono%20III%20-%20Tebaldi_01.pdf [cit. 7. července 2016]
- Tebaldi, Mauro. (22. Prosinec 2014) From Notary to Ruler: The Role of the President of the Republic during the Italian Crisis (2010–14). *South European Society and Politics*, stránky 561-581. [on-line]. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/13608746.2014.992770> [cit. 28. května 2016]
- Vassallo, Salvatore. (2005) Italia. V Salvatore. Vassallo, *Sistemi politici comparati* (stránky 155-190). Il Mulino.
- Verzichelli, Luca. (2006). Italy: Delegation and Accountability in a Changing Parliamentary Democracy. V Kaare, Strøm, Wolfgang, C. Müller, & Torbjörn, Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (stránky 445-473). New York: Oxford University Press.
- Vodička, Karel. (2007) Ústavní instituce a jejich funkce v politickém procesu. V K. Vodička, & C. Ladislav, *Politický systém České republiky* (stránky 249-278). Praha: Portál, s.r.o.

Wintr, Jan. (2008) Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. V Šimíček, Vojtěch, *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky* (stránky 24-34). Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.

Zoubek, Vladimír. (2002) Moc výkonná. V A. Gerloch, J. Hřebejk, & V. Zoubek, *Ústavní systém České republiky, Základy českého ústavního práva* (stránky 191-234). Praha: PROSPEKTRUM.