

ACTA POLITOLOGICA

www.acpo.cz

RECENZOVANÝ ČASOPIS | PEER-REVIEWED JOURNAL

2020 | Vol. 12 | No. 1 | ISSN 1803-8220



PINK, Michal; PINKOVÁ, Aneta; POSPÍCHAL, Matěj (2020). Typologie českých ministrů – kdo jsou členové vlád? *Acta Politologica*. Vol. 12, no. 1, pp. 40–64. https://doi.org/10.14712/1803-8220/27_2019

Published: 27/01/2020

Tento článek podléhá autorským právům, kopírování a využívání jeho obsahu bez řádného odkazování na něj je považováno za plagiátorství a podléhá sankcím dle platné legislativy.

This article is protected by copyright. Copying and use of its content and presenting it as original research without proper citation is plagiarism, which is subject to legal sanctions.

Katedra politologie Institutu politologických studií

Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy

Department of Political Science, Institute of Political Studies

Faculty of Social Sciences, Charles University

Typologie českých ministrů – kdo jsou členové vlád?¹

Michal Pink, Aneta Pinková, Matěj Pospíchal²

Abstract:

This article explores the understudied question of who is likely to become a minister in the Czech Republic. It analyses some of the key characteristics of Czech ministers in the period from 1993 till 2018: we focus mainly on education and carriers before and after the office. The first goal is to identify reservoir pools from which Czech ministers tend to be recruited. The second is to apply a new typology based on Blondel's distinction between specialists and generalists, combined with the distinction between politicians and technocrats. Individual governments are then compared based on the relative representation of each of these types of ministers.

Key words: *ministers; government; politicians; technocrats, specialists; generalists; Czech politics*

Úvod

V historii samostatné České republiky se do doby napsání předloženého textu vystříдалo 15 vládních sestav, 12 premiérů a celkem 314 členů vlád. Skupina současných a bývalých ministrů tak představuje už poměrně početnou kategorii novodobé české politické elity. Navzdory tomu, že jde o skupinu jasně vymezenou, a navíc i ve srovnání s většinou ostatních vrcholových politiků dost vlivnou, odborná reflexe toho, kdo se v České republice stává ministrem, je zatím poměrně chudá. A to nejen v mezinárodní, ale i české odborné literatuře. Relativní nezáměr o charakteristiky českých ministrů je překvapující především k tomu, jak je v českém prostředí rozvinutý výzkum lokálních, regionálních a v menší míře parlamentních elit (Kostecký, Vobecká 2005; Kostecký, Čermák, Vobecká 2006; Perron 2010; Vomlela, Hušek a kol. 2014) a osobností zastávajících jiné vysoké ústavní funkce (Kopeček 2012; 2017). Neznamená to pochopitelně, že by politologie nechávala otázku české vlády a vládních kabinetů stranou. Naopak, problematika formování a fungování českých vlád je rozsáhle zpracovaná (např. Nikolenyi 2003; Havlík 2011; Hloušek, Kopeček 2004; Brunclík 2015; 2016). Ovšem otázka, kdo vlastně jsou čeští ministři a jak probíhá proces jejich

¹ Text byl vypracován, jakou součástí projektu Grantové agentury ČR: 'Biography and the Performance of Politicians', č. GA18-15700S podpořený GAČR.

² doc. Mgr. Michal Pink, Ph.D. je docentem Katedry politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity (Joštova 218/10, 602 00 Brno). Kontakt: pink@fss.muni.cz. Researcher ID: W-5404-2019. ORCID: 0000-0003-2629-1689.

Mgr. Aneta Pinková, Ph.D. je odbornou asistentkou Katedry politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity (Joštova 218/10, 602 00 Brno). Kontakt: pinkova@fss.muni.cz. Researcher ID: S-6850-2019. ORCID: 0000-0003-1921-647X.

Mgr. Matěj Pospíchal je odborným pracovníkem Mezinárodního politologického ústavu Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity (Joštova 218/10, 602 00 Brno). Kontakt:397656@mail.muni.cz.

získávání a selekce, je zatím z velké části nezpracovaná (výjimku představuje např. Semenova 2018). V české odborné literatuře se toto téma objevuje spíše okrajově v případových studiích věnovaných jednotlivým stranám či typům stran (Kopeček 2016; Cierhan, Kopecký 2017), či textech zabývajících se jinými aspekty české politiky (např. Hloušek 2014; Kopeček 2015; Hanley, Vachudová 2018).

Ambicí článku je tak posunout stav poznání této oblasti a udělat další z počátečních kroků vedoucích k odpovědi na otázky, kdo se v České republice stává členem vlády, jak probíhá nábor ministrů a jaké jsou charakteristiky členů vlády, ať už explicitní nebo implicitní, pro jejich výběr.

Zkoumanou skupinu definujeme, jako specifickou část politické elity prostřednictvím pozice, kterou její členové zastávají (členství ve vládě). Na problematiku přitom nahlížíme z pohledu politického systému se zaměřením na mechanismus obsazování jasně vymezených politických pozic (ministrských postů) nikoli z pohledu společnosti, resp. sociální stratifikace a sociální mobility. Mimo předmět našeho zájmu tak zůstávají vzorce dosahování sociálního statusu či širší problematika výběru a cirkulace různých typů elit ve společnosti. Stejně tak není primárním předmětem našeho zájmu koaliční vyjednávání či výběr předsedy vlády, role jednotlivých ústavních činitelů či samotné fungování kabinetů (viz např. Laver, Shepsle 1994; De Winter, Dumont 2008; Blondel, Müller-Rommel 2001), byť všechna tato témata pochopitelně s výběrem ministrů souvisejí.

Náš text je primárně deskriptivní analýzou zaměřenou na identifikaci teoreticky relevantních charakteristik českých ministrů. Článek si klade dva základní cíle. Prvním z nich je identifikace hlavních rekrutačních zdrojů českých ministrů. Vzhledem k politickému režimu České republiky (parlamentní demokracie) je zřejmé, že by primárním rezervoárem pro výběr členů vlády měl být Parlament. V úvahu ale přicházejí i další oblasti, jako např. lokální a regionální politika, veřejná správa, soukromá, komerční či akademická sféra. Pro určení uvedených zdrojů tak bude popsána především kariéra ministrů před jejich vstupem do vlády. Po představení současného stavu poznání dané tematiky poskytneme základní informace o popisovaných vládách. Po nich následuje rozdělení ministrů z hlediska jejich předchozích kariér a politických zkušeností, které vede k určení nejvýznamnějších rekrutačních zdrojů. Druhým cílem textu je rozlišit mezi různými typy ministrů s ohledem na jejich vzdělání, odbornost a politickou zkušenost ve vztahu k jednotlivým resortům. K tomu účelu navrhujeme typologii, kterou v druhé části textu aplikujeme na více jak 300 ministrů, kteří v českých vládách ve sledovaném období zasedali.

Současný stav poznání – základní východiska

Výzkum toho, jak jsou obsazovány vládní kabinet, vlastně stojí na pomezí mezi spíše sociologicky pojatým výzkumem elit, zaměřeným více na obecné trendy výběru, obměny a také na politologicky pojatým výzkumem formování vlád z hlediska vyjednávání o jejich vzniku, stranického složení kabinetů, či jejich parlamentní podpory, eventuálně jejich fungování.

Pokud jde o výzkum českých politických elit, značná část autorů se zaměřuje na již zmíněný výzkum lokálních a regionálních elit, často z pohledu výměny generací v devadesátých letech (Ryšavý 2007a; 2007b; Illner 2001). Rozvoj výzkumu na toto téma přineslo především zavedení krajů a nově vzniklé krajské exekutivy v roce 2000 (Kostelecký, Vobecká 2005; Perron 2010; Vomlela, Hušek a kol. 2014). Z výzkumů náboru elit je zajímavé např. zjištění, že mezi první generací krajských elit nastoupivších v roce 2000 převažovali lidé se

zkušenostmi v obecní samosprávě, případně bývalí úředníci čerstvě zrušených okresních úřadů (Ryšavý 2007; Čermák 2005).

Navzdory množství cenných empirických poznatků, které představitelé obou těchto směrů přinášejí pro výzkum politických elit a fungování politických systémů jak obecně, tak v případě České republiky, jimi vyvinuté teoretické koncepty nelze v našem výzkumu účelně aplikovat. Např. teorie rekrutace či cirkulace elit, aplikované pro výzkumy nových elit na národní úrovni po roce 1989 (Ryšavý 2007b; Szelenyi, Treiman 1991; Tuček 1996; Hanley et al. 1998) jsou pro účel předloženého článku příliš obecné, protože se věnují spíše generačním otázkám, než problematice kritérií výběru konkrétních osobností. Podobně je tomu i s konceptem kontinuity, resp. diskontinuity místních elit, používaným na lokální úrovni např. Illnerem (Illner 1992; Ryšavý 2007b).

Pro hledání vhodného teoretického rámce nám tedy zbývá zahraniční literatura zabývající se naším tématem – tedy složením kabinetů z hlediska vybraných charakteristik jednotlivých osobností (nikoli stranické příslušnosti). Nejširší skupinu textů na toto téma představují případové studie zaměřené na jednotlivé země či regiony (např. Jižní Evropa: Tavares de Almeida, Pinto, Bermeo 2003; Izrael: Kenig, Barnea 2009; Austrálie: Dalvean 2012; Irsko: Smith, Martin 2016; Německo: Fleischer, Seyfried 2015; Švédsko: Bäck et al. 2009), méně často pak komparativní studie zaměřené zpravidla na specifické aspekty složení kabinetů, jako je např. vztah mezi výběrem jednotlivých ministrů a policy preferencí koaličních partnerů (Bäck, Debus, Müller 2013). Poměrně časté jsou i studie zaměřené na reprezentaci žen v nejvyšších exekutivních orgánech (např. Annesley 2015; Studlar 1997). Téma se objevuje i v širším kontextu např. transformace politických stran (Krouwel 2012) či fungování legislativních těles (Kopecký 2017). V obou případech se autoři zaměřují primárně na problematiku výběru ministrů z řad poslanců (což Krouwel označuje jako „*politický*“ proces rekrutace), resp. na podíl ministrů bez parlamentní zkušenosti. Právě toto rozlišení v aplikované typologii používáme i my.

Pro nás nejrelevantnější jsou pak studie zaměřené přímo na kariéry ministrů, ať už před nástupem do funkce (např. Escobar-Lemmon, Taylor-Robinson 2009; Semenova 2018) či po odchodu z vlády (např. Wirsching 2018). Zde už se autoři zaměřují nejen na případné parlamentní zkušenosti ministrů, ale berou v úvahu i vybrané demografické a biografické údaje, jako nejvyšší dosažené vzdělání, vzdělání v oboru atd. Bezesporu nejvýznamnějším počinem je v této oblasti monografie editovaná Jeanem Blondelem a Jean-Louis Thiébaultem (1991) *The Profession of Government Minister in Western Europe*. Kniha komplexně analyzuje sociodemografické charakteristiky ministrů zkoumaných zemí a jejich kariéry před i po výkonu ministerské funkce a z této práce bude text při hodnocení vlád primárně vycházet.

Z empirického hlediska má předmět předložené studie nejbliž ke kapitole Eleny Semenové analyzující rekrutace a kariéry ministrů šesti postkomunistických členských zemí EU v období mezi lety 1991–2009. V první části studie Semenová zkoumá předchozí politické zkušenosti ministrů, přičemž dochází k zajímavému závěru, že na rozdíl od většiny ostatních zkoumaných zemí, v ČR po roce 2000 stoupal počet tzv. politických outsiderů (těmi jsou dle Semenové ministři bez přechozí zkušenosti z parlamentu nebo s vedením politické strany). Pro Českou republiku je také spolu s Estonskem charakteristický poměrně malý podíl expertů, tedy ministrů s portfoliem odpovídajícím jejich předchozímu povolání. Právě těmito dvěma kategoriím ministrů se pak Semenová dále věnuje, přičemž zkoumá jejich průměrný věk, dosažené vzdělání (včetně zaměření oboru) a povolání. Věnuje se také délce jejich působení v kabinetu, přičemž zjišťuje, že je v průměru kratší než u ostatních ministrů a „*experti*“ i

„*outsideri*“ mají výrazně vyšší pravděpodobnost odejít z vlády předčasně (vztaženo k individuálním odchodům ministrů, nikoli k pádu celé vlády). Dokazuje také, že jen poměrně malý podíl ministrů-outsiderů se po odchodu z vlády stal členy národního parlamentu.

Naše studie na Semenovou v mnoha ohledech navazuje. Předmět výzkumu je geograficky omezený pouze na Českou republiku, ovšem zkoumáme zde podstatně delší časový úsek: období od poloviny roku 1992 do roku 2018. Podobně jako Semenová se i my zaměřujeme na základní biografické údaje ministrů, zaměření na jednu zemi nám ale umožňuje podrobnější analýzu, především vzdělání a kariéra ministrů před a po výkonu funkce.

Rekrutační rezervoáry českých ministrů

Základní údaje – počet, délka působení v úřadu

Od parlamentních voleb v roce 1992 do konce roku 2018 se v České republice vystřídalo celkem patnáct vlád. Pouze ve třech případech (první Klausova, Zemanova a Sobotkova vláda) vydržely kompletní, ústavou předpokládané čtyřleté volební období a byly vystříhány na základě výsledků voleb do Poslanecké sněmovny. Vládní sestavy se lišily jak počtem obsazovaných postů, tak rozsahem změn v průběhu období u moci. Jak je patrné z tabulky č. 1, na personální fluktuaci vlády má doba strávená v úřadech zcela zásadní vliv. Pět nejdéle sloužících kabinetů patří současně (byť v jiném pořadí) k orgánům výkonné moci, ve kterých se vystřídalo nejvíce členů. Podobně vysoká souvislost platí také mezi vládami s malým počtem členů a kratším obdobím v úřadě.

Při základním pohledu na věkovou strukturu a podíl mužů a žen je dobře patrné, že nejvyššího věku při jmenování dosáhla vláda Jiřího Rusnoka (56,64), naopak nejmladší byla první vláda Václava Klause, u které věkový průměr dosáhl skoro 45 let. U většiny ostatních vlád se průměrný věk členů pohyboval pod 50 lety. K nejmladším ministrům v době jmenování patří Karel Březina (27)³, Ondřej Liška (30)⁴, Pavel Dobeš (29)⁵. K ministrům, kteří v době jmenování naopak dosahují nejvyššího věku, patří dvojice ministrů zahraničí Jaroslav Šedivý (68) a Karel Schwarzenberg (69)⁶ a také Ivan Pilný (71)⁷ na ministerstvu financí. Co se týká zastoupení žen, nejvíce jich je zastoupeno v poslední vládě Andreje Babiše, která vládne od léta 2018. Současně existují dvě vlády, z roku 1992 (vláda Václava Klause I.) a 1998 (vláda Miloše Zemana), které byly složeny jen ze samých mužů.

Tabulka 1: Počet osob a délka působení jednotlivých vlád

	Počet členů	Počet dnů v úřadu	Věk	Muž/žena
Klaus I.	24	1463	45,04	24/0
Klaus II.	22	547	47,04	21/1
Tošovský	18	201	45,28	16/2

³ Karel Březina byl ministrem bez portfeje ve vládě Miloše Zemana a do funkce nastoupil v roce 2000.

⁴ Ministerstvo školství, mládeže tělovýchovy vedl v letech 2007–2009 poslanec Strany zelených a pozdější předseda strany Ondřej Liška.

⁵ Pavel Dobeš byl zástupcem poslaneckého klubu Věci veřejné, později LIDEM. V čele Ministerstva dopravy stanul mezi létem 2011 a prosincem 2012.

⁶ První jmenovaný byl nestraníkem a členem vlády Václava Klause v roce 1997 a později ve vládě Josefa Tošovského, Karel Schwarzenberg zastával pozici ministra zahraničí za Stranu zelených v letech 2007–2009.

⁷ Ivan Pilný nahradil v roce 2017 Andreje Babiše za hnutí ANO.

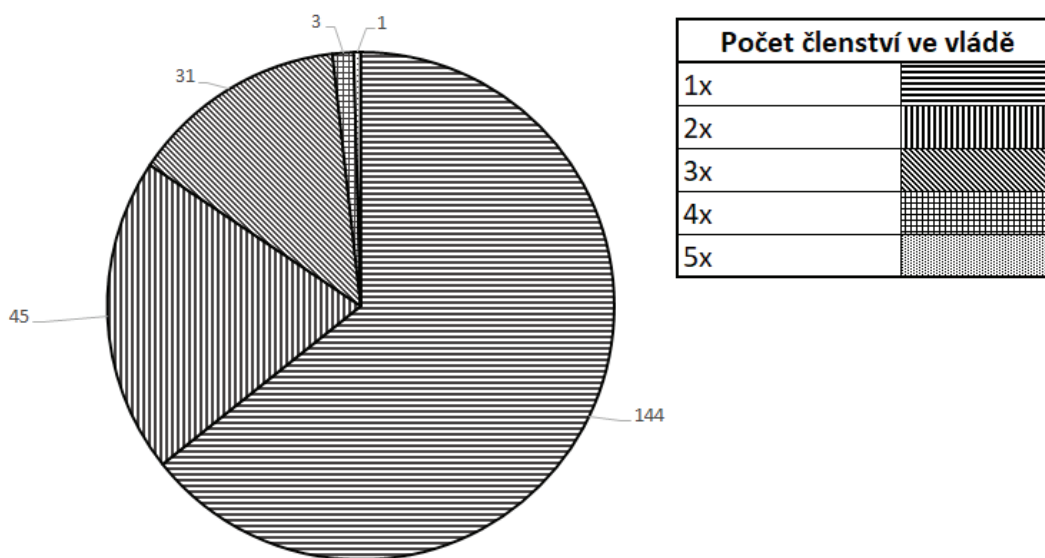
	Počet členů	Počet dnů v úřadu	Věk	Muž/žena
Zeman	27	1454	50,70	27/0
Špidla	21	751	45,57	19/2
Gross	18	264	45,72	16/2
Paroubek	22	497	48,09	19/3
Topolánek I.	15	127	46,93	13/2
Topolánek II.	24	850	47,13	19/5
Fischer	21	431	50,57	17/4
Nečas	31	1093	47,82	28/3
Rusnok	15	203	56,64	14/1
Sobotka	26	1414	49,92	21/5
Babiš I.	15	196	50,06	11/4
Babiš II.	17	368*	49,00	12/5
Celkem	314	9678		

Poznámka: * Bráno k 1. 1. 2019.

Zdroj: Vlastní tabulka z údajů Vlada.cz (data k 1. 1. 2019).

Někteří ministři ovšem ve vládách působili opakovaně, což platí především pro období 2002–2006, kdy část ministrů koaličních vlád ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU v kabinetu pokračovala i po jejich pádu a výměně ministerského předsedy. Celkem můžeme za období 1992–2018 identifikovat celkem 224 držitelů ministerského postu. Téměř dvě třetiny z nich, přesně 144, byli členy vlád pouze jednou, často ovšem byl jeden člověk v kabinetu vícekrát. Rekordmanem je Cyril Svoboda, který se účastnil celkem pěti různých vlád (Tošovského, Špidlovy, Grossovy, Paroubkovy a druhé Topolánkovy, ve které i změnil rezort).

Graf 1: Počet členství jednotlivých ministrů ve vládách České republiky



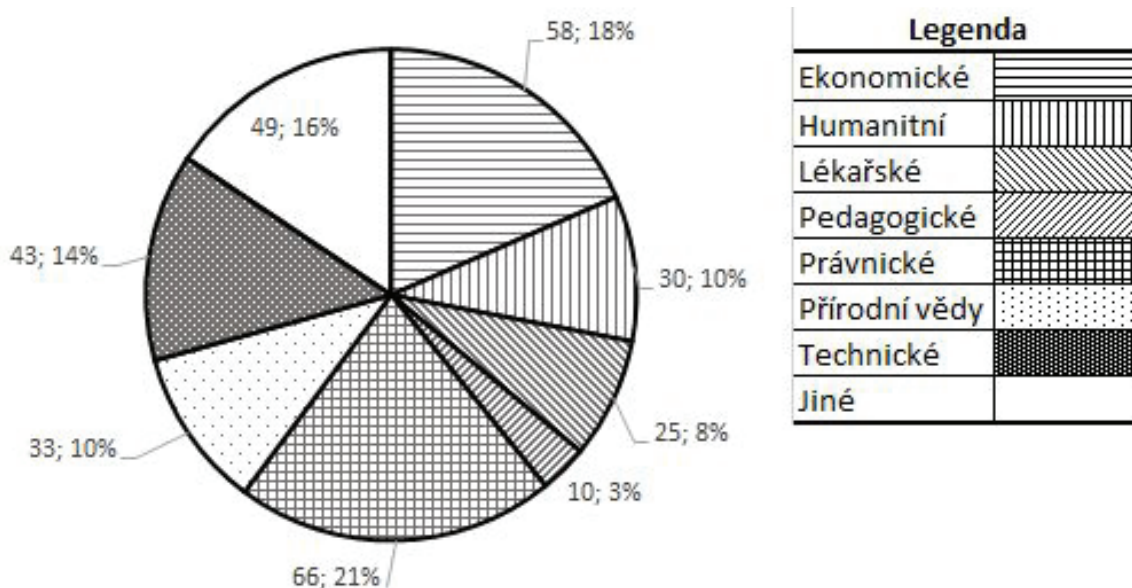
Zdroj: Vlastní graf.

Vzdělání členů vlád

Mezi podmínky jmenování ministrem či předsedou vlády dosažené vzdělání určité úrovně po formální stránce nepatří, přesto je vysokoškolský titul téměř často součástí životopisů členů exekutivy. Vzhledem k množství různých zaměření je ovšem zajímavé podívat se, v jakých oborech se budoucí ministři vzdělávali a zda existují rozdíly mezi různými vládními sestavami, či je zde vývoj z hlediska času.

Pro účely této analýzy bylo vytvořeno celkem osm různých kategorií, do kterých byli ministři podle svého vzdělání zařazeni (viz Graf 2).⁸ Jak je patrné z nadcházejícího grafu, žádný ze směrů vysloveně nepřevažuje, přes dvacet procent se dostala pouze kategorie členů vlád s právnickým vzděláním. Často jsou zastoupeni svými absolventy také technické a ekonomické obory. Pouze v patnácti případech byl do vlády jmenován člověk bez diplomu absolventa VŠ.

Graf 2: Ministři českých vlád podle zaměření vysokoškolského vzdělání



Zdroj: Vlastní graf.

V Tabulce č. 2 je dále patrná struktura jednotlivých vlád z hlediska vzdělání. Zastoupení ve všech kategoriích mají pouze vlády Miloše Zemana, Jana Fischera a Petra Nečase. U první a poslední zmiňované však roli hraje i jejich poměrně velká personální fluktuace.

Zejména v devadesátých letech, tedy období relativní stability vlád z hlediska délky jejich trvání, je vidět významné zastoupení ekonomicky zaměřených oborů, kde nejčastěji jde o absolventy pražské Vysoké školy ekonomické. Počet ministrů s právnickým vzděláním výrazně kolísal, když po nižším zastoupení v prvních vládách dosahoval vrcholu během tří sociálnědemokratických kabinetů ve volebním období 2002–2006. Kromě těchto dvou oborů neměli (primární) absolventi těch ostatních nikdy větší než pětinasobné zastoupení.

⁸ V případě členů vlády s více školami bylo bráno v potaz pouze první studium zakončené získáním vysokoškolského titulu. Další, popř. neúspěšná studia do analýzy zařazena nejsou.

Tabulka 2: Vzdělání členů jednotlivých vlád

	Ekon.	Hum.	Lékař	Ped.	Právo	Přír.	Technické	Jiné
Klaus I.	8	3	2	-	3	3	2	3
Klaus II.	6	4	-	-	4	1	5	2
Tošovský	3	2	2	-	4	4	1	2
Zeman	8	3	2	2	4	3	3	2
Špidla	1	2	2	-	7	1	3	5
Gross	2	-	1	-	7	1	3	4
Paroubek	5	-	2	1	6	1	3	4
Topolánek I.	-	2	3	-	1	3	3	3
Topolánek II.	-	1	3	2	5	5	4	4
Fischer	6	3	1	1	4	2	2	2
Nečas	2	3	3	1	7	3	4	6
Rusnok	3	2	1	-	1	2	3	3
Sobotka	5	3	3	-	7	2	3	3
Babiš I.	6	-	-	1	3	1	2	2
Babiš II.	3	2	-	2	3	1	2	4

Zdroj: Vlastní tabulka.

Profesní zázemí členů vlád před jejich nástupem do úřadu

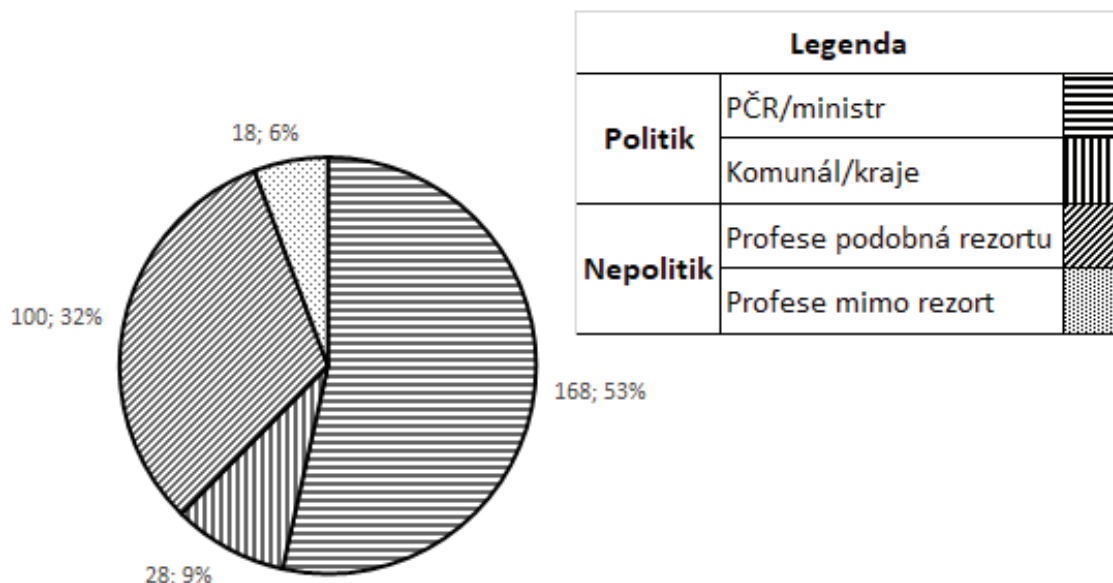
Dalším popisovaným aspektem je profesní či politické zázemí držitelů ministerských postů bezprostředně předtím, než byli jmenováni do svých funkcí. Parlamentní charakter politického systému České republiky vede k poměrně těsnému sepjetí zákonodárné a výkonné moci, což je vyjádřeno mj. nutností vlády požádat po svém jmenování o důvěru Poslaneckou sněmovnu. Je proto logické, že se členy vlád mohou a velmi často stávají dosavadní poslanci. Kromě nich je ovšem oblastí, z nichž jsou ministři získáváni, hned několik.

Pro účely tohoto textu bylo zvoleno kódování popsané v Grafu č. 3, které rozděluje členy vlády na politiky s předchozí parlamentní či ministerskou zkušeností, která bezprostředně předchází vstupu do vlády a dále na ty, kteří těsně před vstupem do celostátní exekutivy působili na krajské či komunální úrovni v roli zastupitele, hejtmána, primátora či starosty. U nich je možné říci, že se jedná o politiky, kteří prošli volbami a získali pozitivní zpětnou vazbu v podobě zisku hlasů a následného mandátu ve voleném tělese.

Ministři, kteří se předtím v politice neangažovali, jsou kategorizováni podle toho, zda jejich předchozí profese odpovídá povaze rezortu, který posléze řídili (např. člen armády-ministr obrany nebo advokát-ministr spravedlnosti), či tomu tak nebylo. V případě, že měl ministr politickou i nepolitickou zkušenost, byl zařazen do „*politické*“ kategorie, protože přepokládáme, že k jmenování ministrem vedlo pravděpodobněji politické působení než činnost mimo politiku.

Z dat znázorněných v Grafu č. 3. je patrné, že zkušenost s působením v nejvyšších patrech politiky, je jednoznačně nejčastější profesní výbavou ministra, neboť tvoří více než polovinu zkoumaných případů. Pro úplnost je nutné dodat, že v případě, kdy ministr pokračoval na své pozici po změně vlády (k čemuž došlo mj. u některých členů vlád ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU v letech 2002–2006), jsou tato návazná pokračování zařazena do skupiny nazvané PČR/ministr.

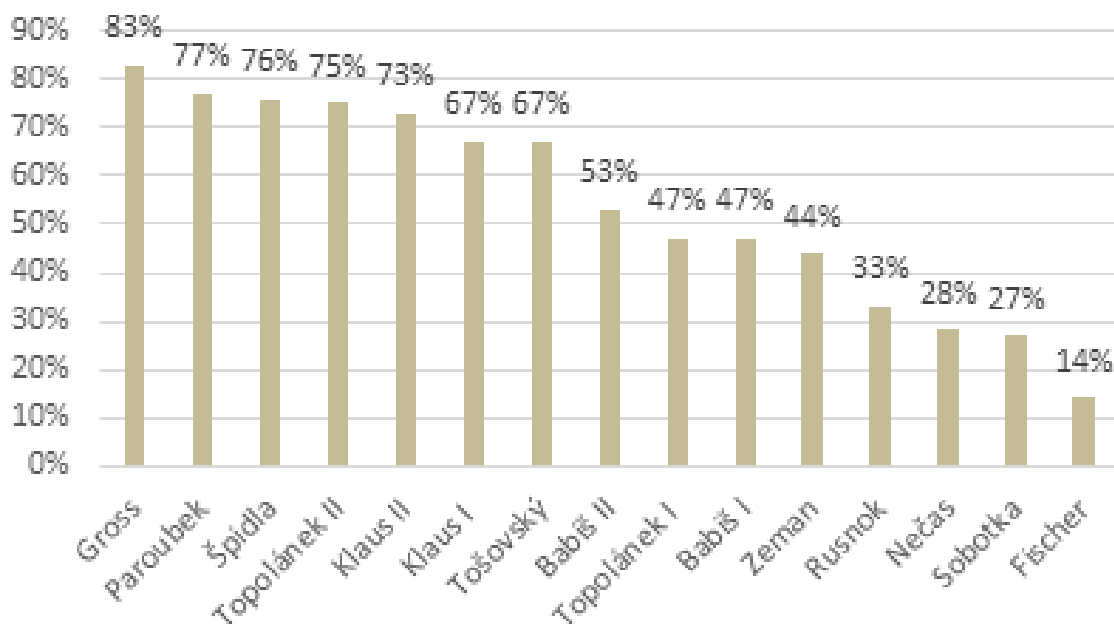
Graf 3: Ministři českých vlád podle předcházející profese



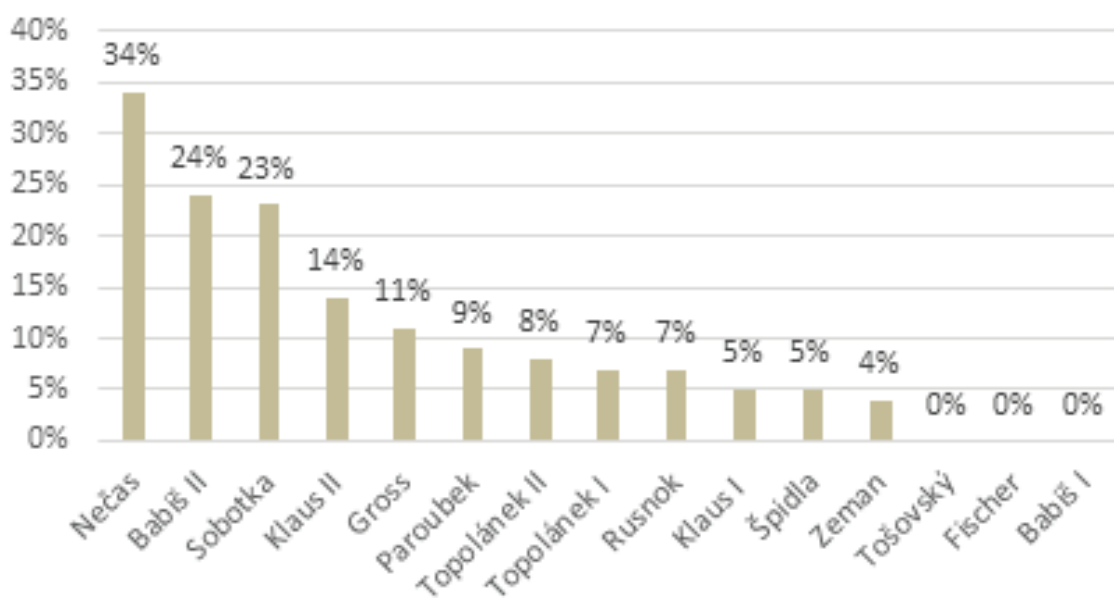
Zdroj: Vlastní graf.

Naprostou většinu ministrů můžeme považovat v obecné rovině za kompetentní profesně či odborně, protože pocházejí z prostředí politiky, případně z profese podobné rezortu. Absence zkušeností z politiky či témat, kterými se jejich úřady zabývají, jak ukazuje kategorie „profese mimo rezort“, nejsou příliš časté. Za hlavní rekruční rezervoár můžeme tedy podle předpokladu celkem jednoznačně považovat Parlament, případně skupinu politiků s již existující ministerskou zkušeností. Zajímavý a do určité míry překvapující je relativně malý význam lokální a regionální politiky jako areálu pro nábor členů vlády, kdy z nižších pater politiky nepřichází ani 10 % ministrů.

Jednotlivé kategorie lze ovšem rozebrat také podrobněji, například pohledem na zastoupení jejich příslušníků jednotlivých vlád, což může pomoci identifikovat obecné trendy. Graf č. 4 zachycuje procentuální podíl ministrů se zkušenostmi z vrcholné politiky (tedy vlády nebo parlamentu). Nejvíce byli zastoupeni ve vládách z volebního období 2002–2006, což se zdá jako logické vzhledem k jejich stranické kontinuitě a rovněž faktu, že tyto vládní subjekty měly zastoupení i v předchozí Poslanecké sněmovně, v případě ČSSD i jejich menšinové vládě Miloše Zemana. Nejméně jich naopak bylo v případě úřednických vlád (Fischer, Rusnok) a těch kabinetů, ve kterých byly přítomny nové stranické subjekty, jako hnutí ANO ve vládě Bohuslava Sobotky a Věci Veřejné ve vládě Petra Nečase.

Graf 4: Podíl ministrů jednotlivých vlád se zkušenostmi z vlády nebo Parlamentu ČR


Zdroj: Vlastní graf.

Graf 5: Podíl ministrů jednotlivých vlád se zkušenostmi z krajské a komunální politiky


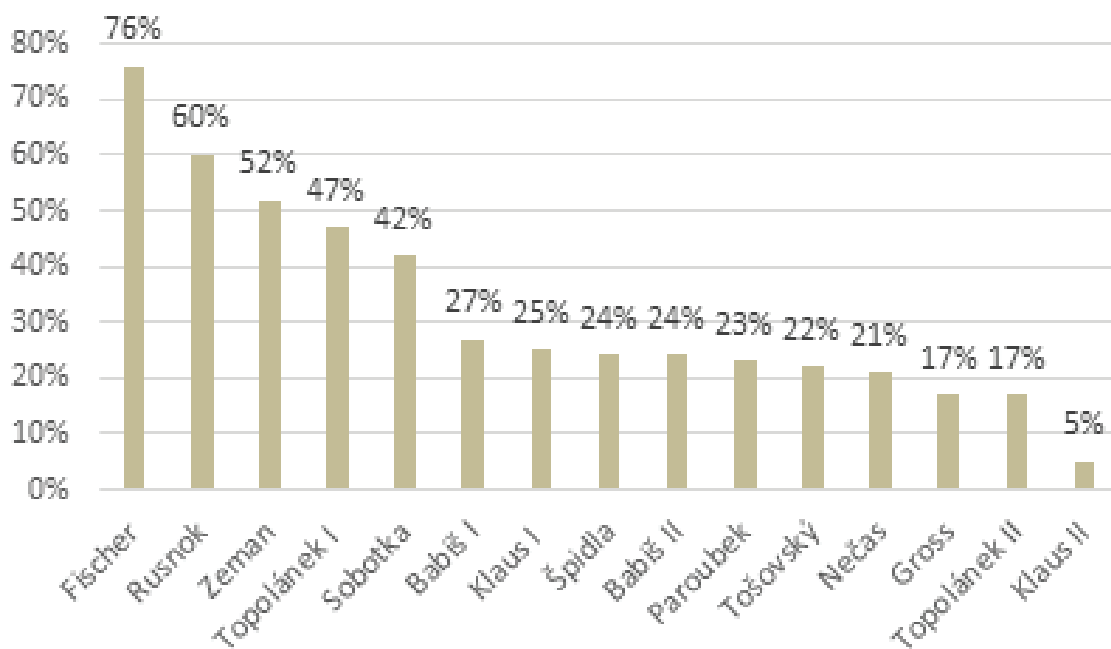
Zdroj: Vlastní graf.

Již z předchozího grafu je patrné, že ministrů se zkušenostmi z krajské nebo obecní úrovně je méně, a proto není překvapivé, že v některých případech nebyli v kabinetech zastoupeni vůbec. Takové případy, jak popisuje Graf č. 5, byly za existenci České republiky celkem tři.

Vysoký podíl členů ze zkušeností z nižší politiky ve vládě Petra Nečase lze vysvětlit zkušenostmi některých členů Věcí veřejných z komunální politiky a současně zastoupení některých regionálních politiků ODS. Jejich nižší přítomnost je naopak vcelku logická u úřednických vlád, mírně překvapuje jejich absence ve vládě Andreje Babiše, který se v době jejího vzniku již mohl opřít o zkušenosti svých zastupitelů zvolených jak na komunální (2014), tak i krajské úrovni (od roku 2016).

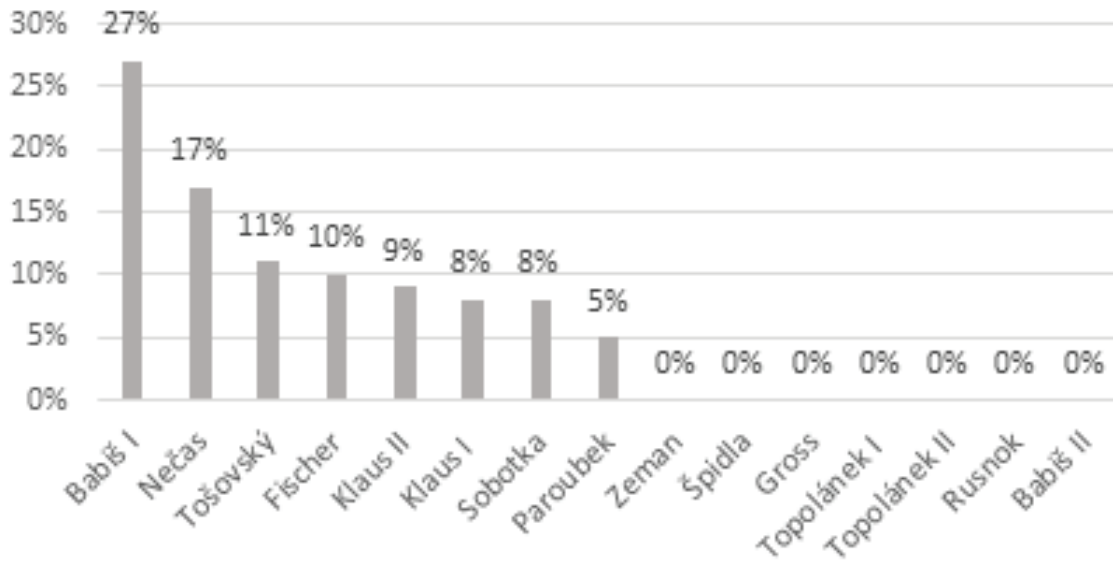
V další kategorii, kterou popisuje Graf č. 6. a která zahrnuje ministry s nepolitickou, ale profesně relevantní zkušeností hrály naopak úřednické vlády prim. Vzhledem k nepolitickému složení vlád Jana Fischera a Jiřího Rusnoka⁹ jde o poměrně očekávatelný výsledek. Poněkud překvapivější je velký počet těchto ministrů ve vládách Miloše Zemana a Mirka Topolánka. Tyto kabinetů mají společný svůj menšinový charakter. Naopak nejnižší podíl ve druhé vládě Václava Klause je vysvětlitelný jejím plně politickým složením, které navíc stranicky (a také personálně) navazovalo na předchozí vládu pod vedením stejného ministerského předsedy.

Graf 6: Podíl ministrů jednotlivých vlád se zkušenostmi z profesí podobných rezortu



Zdroj: Vlastní graf.

⁹ Výjimkou byl pouze ministr životního prostředí v Rusnokově vládě Tomáš Podivínský, který byl členem KDU-ČSL.

Graf 7: Podíl ministrů jednotlivých vlád se zkušenostmi s profesí mimo rezort


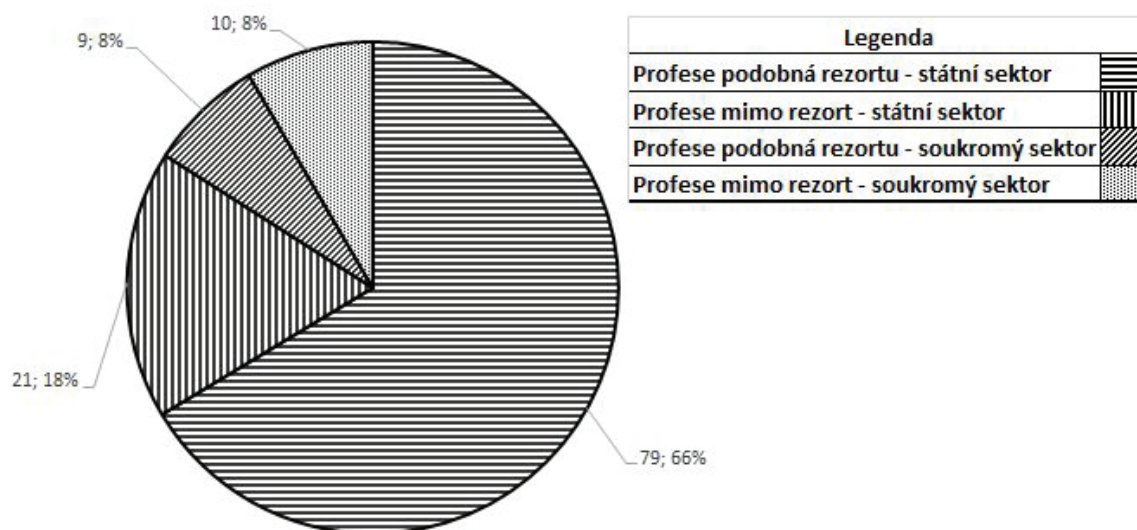
Zdroj: Vlastní graf.

V poslední kategorii je zastoupen nejmenší počet případů, proto je logické, když ve více než polovině vlád chyběli ministři, kteří by postrádali jak politickou, tak rezortně-odbornou zkušenost s oblastí, kterou se poté zabývali v kabinetu, což dokládá Graf č. 7. O významném podílu přesahujícím pětinu ministrů lze hovořit pouze v případě první vlády Andreje Babiše, která byla menšinová a do jisté míry chápána jako přechodná. V této kategorii se v podstatě stírá rozdíl mezi úřednickými a politickými vládami, vzhledem k malému množství držitelů úřadu je však vhodné tyto výsledky brát s určitou rezervou a nevyvozovat z ní přílišné závěry.

Dále je vhodné se také podívat podrobněji na zázemí členů vlád s předchozími nepolitickými zkušenostmi, kterých je celkem 119. Pro tento účel byly obě dvě výše zmíněné kategorie rozděleny na profesní zkušenosti ze státního a soukromého sektoru, tentokrát zpracované v absolutních číslech. Graf č. 8. ukazuje jednoznačnou převahu ministrů, kteří před svým jmenováním pracovali ve státních službách, a to na postech souvisejících s jejich pozdější exekutivní kariérou.

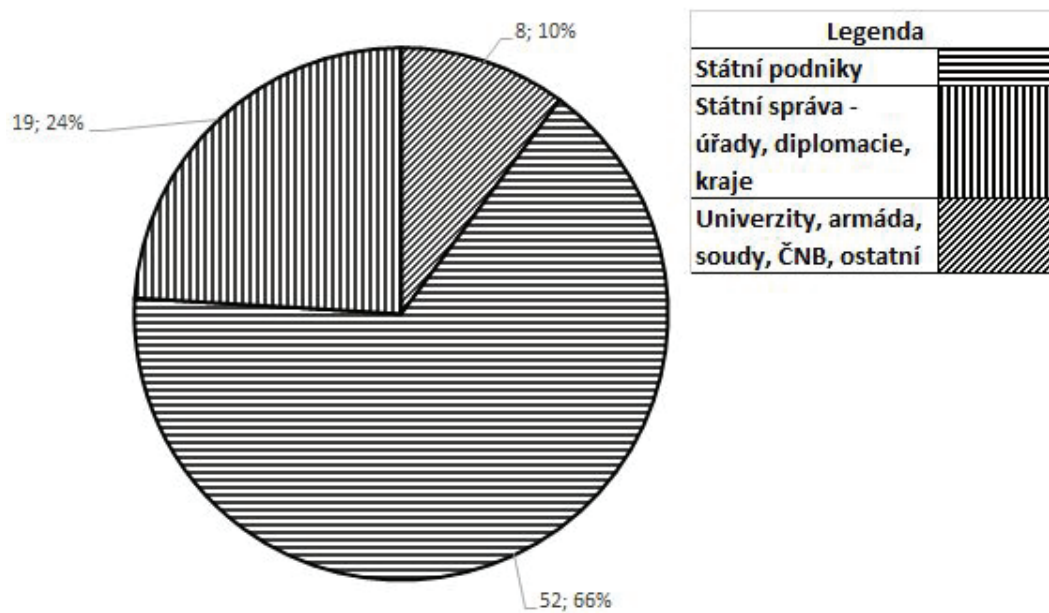
Ani tato úroveň analýzy ještě nemusí být konečná, zde bude ještě proveden rozbor nejpočetnější kategorie ministrů se zkušenostmi ze státního sektoru a profesí s podobným zaměřením, jako jejich ministerský úřad. 79 takto zjištěných případů bude rozděleno do tří kategorií: státem vlastněné podniky, dále oblast státní správy (diplomacie, státní a krajské úřady) a ostatní, mezi které jsou zařazeny například univerzity, armáda, soudy a další, na ústřední moci více nezávislejší instituce, které ovšem lze považovat za součást státu. Z Grafu č. 9. je patrná jednoznačná převaha ministrů, jejichž předchozí zkušenost pochází z druhé kategorie, dvě zbylé tvoří necelou třetinu případů.

Graf 8: Profese „nepolitických“ členů vlád České republiky (absolutní čísla)



Zdroj: Vlastní graf.

Graf 9: Profese podobné rezortu ve státním sektoru (absolutní čísla)



Zdroj: Vlastní graf.

Typologie ministrů jednotlivých vlád

V této části práci vycházíme z díla Jeana Blondela (1991), který rozlišuje ministry podle zaměření na specialisty vs. generalisty¹⁰. Specialistou je podle Blondela (1991: 14) ministr, který zastává pouze jedno portfolio, zatímco universál je ministr, který v průběhu času zastává několik různých portfolií a rovněž do této části spadá samotný ministerský předseda. Protože pro zhodnocení míry specializace nepovažujeme kritérium počtu zastávaných portfolií za dostačující, definujeme tyto dvě kategorie následovně: Za ministra specialistu považujeme ministra, který a) zastával pouze jedno portfolio a b) jeho vzdělání a předchozí kariéra oborově souvisí se zastávaným portfoliem. Za univerzálně zaměřeného ministra považujeme politika, který zastával v průběhu své kariéry více různých ministerských portfolií a/nebo zastával portfolio, které oborově nesouvisí s jeho vzděláním a předchozí kariérou. Pro rozlišení mezi těmito dvěma typy ministrů tedy zkoumáme pouze ministrovu kariéru před a během výkonu vládní funkce.

K Blondelovu rozlišení pak přidáváme další (Blondelem a jeho spoluautory opakovaně naznačované, ale explicitně neformulované) rozlišení mezi kariérními politiky¹¹, tedy ministry s předchozí politickou zkušeností, a technokraty¹², za které považujeme ministry bez politické zkušenosti. Na rozdíl od dalších autorů (např. Semenova či Kostelecký – viz výše.) nás nezajímá pouze předchozí parlamentní zkušenost, ale zohledňujeme opět i zkušenosti např. z lokální či krajské politiky. Naopak jako politickou zkušenost nepovažujeme působení ve státní správě či členství v politické straně, pokud ministr nebyl členem vedení strany (podobně jako Semenova 2018). Problematickou otázkou je, jak zařadit politiky, kteří do vlády vstupovali bez předchozí politické zkušenosti, ale po skončení (prvního) působení ve vládě pokračovali v politické kariéře. Protože nás v tomto momentě nezajímají rekruční rezerváři, ale celkové kariéry ministrů, řadíme tyto případy mezi kariérní politiky. U technokratů předpokládáme, že po skončení ve vládě v politické kariéře nepokračovali. Kombinací těchto dvou rozlišení se dostáváme k čtyřem typům ministrů, jak ilustruje následující tabulka.

Tabulka 3: Základní uvedení jednotlivých kategorií

	Universál	Specialista
Politik	Kariérní ministr	Politik – odborník/specialista
Technokrat	Kariérní vedoucí pracovník	Odborník z praxe

Zdroj: *Vlastní kategorie na základě Jean Blondel (1991).*

¹⁰ Pro účely textu budeme používat místo termínu „generalista“ výraz „univerzál“, který v českém jazyce vyjadřuje popisovaný stav věcí lépe.

¹¹ Blondel a jeho spoluautoři používají pouze termín „politik“, ovšem vzhledem k tomu, že každý ministr je z podstaty věci politikem, preferujeme termín „kariérní politik“.

¹² Jsme si vědomi toho, že význam termínu technokrat neodpovídá přesně tomu, jak ho zde používáme. V našem pojetí technokrat odkazuje pouze k absenci politické zkušenosti, nikoli např. k důrazu na technické či administrativní aspekty řešené problematiky atd. Využití tohoto termínu je sice problematické, ale zdá se nám vhodnější než další dva termíny, které se v literatuře opakovaně objevují. Prvním termínem je politický amatér (Semenova 2018), kde jsou konotace dle našeho názoru ještě více problematické než u termínu technokrat. Druhým termínem je expert (např. Semenova 2018), jehož využití by ovšem implikovalo, že politik nemůže být odborníkem a zároveň by vedlo k vytvoření poněkud paradoxní kategorie „expert – generalista“.

Tabulka 4: Vláda Václava Klause I. 1992–1996

	Universál	Specialista	Celkem
Politik	6	11	17
Technokrat	5	2	7
Celkem	11	13	24

Zdroj: vlastní tabulka autorů z údajů *Vlada.cz*.

Hned v první popisované vládě Václava Klause je jasně patrná převaha ministrů – politiků, kterých jsou dvě třetiny a z toho ještě menší převaha politiků s užší specializací pro konkrétní oblast. Naopak u skupiny ministrů technokratů je jich z osmi pět zařazeno do skupiny kariérní pracovník – ministr. Do skupiny ministerstev, které jsou v letech 1992–1996 pod vedením technokratických ministrů patří Ministerstvo zahraničních věcí, obrana, školství mládež a tělovýchova, kultura. Mimo první jmenované, kde pozici ministra zastával Josef Zieleniec, ostatní ministři byli nominováni koaličními partnery z řad KDS a KDU-ČSL. Zvláštní případ zde představuje Igor Němec (ODS), který vykonával pozici ministra dvakrát, a to bez portfeje a také stál v čele ministerstva pro státní kontrolu.

Tabulka 5: Vláda Václava Klause II. 1996–1997

	Universál	Specialista	Celkem
Politik	10	9	19
Technokrat	3	1	4
Celkem	13	10	23

Zdroj: vlastní tabulka autorů z údajů *Vlada.cz*.

V další vládě Václava Klause zformované po sněmovních volbách v roce 1996 se vystřídalo celkem 23 členů a výraznou většinu funkcí obsadili podobně jako v předchozím případě politici, především obecně zaměřeni. Politiků s úzkým vymezením bylo devět, technokratů jen pět, z toho jeden z oboru. Ministerstva v čele s technokratickým ministrem jsou podobně jako v předchozím případě školství, mládež a tělovýchova (Jiří Gruša - nestraník), doprava pod vedením Martina Římana (ODS), a v závěru funkčního období vlády i ministerstva zahraničních věcí, které vedl Jaroslav Šedivý (nestr.) a průmysl a obchod v čele s Karlem Kühnlem (ODA).

Tabulka 6: Vláda Josefa Tošovského 1998

	Universál	Specialista	Celkem
Politik	5	4	9
Technokrat	4	5	9
Celkem	9	9	18

Zdroj: vlastní tabulka autorů z údajů *Vlada.cz*.

V první vládě, která je označována odbornou komunitou jako úřednická/nepolitická (Kopeček 2012) zasedá 18 členů z toho podíl technokratů je stejný jako u ministrů, kteří v době jmenování do funkce disponují voleným mandátem. Jednotlivé skupiny jsou skoro vyrovnané, skupina specialistů z praxe kontroluje ministerstva kultury (Martin Stropnický), mládeže, školství a tělovýchovy (Jan Sokol), dopravy (Petr Moos), zdravotnictví (Zuzana Roithová) a zahraničí (Jiří Šedivý). Skupina čtyř universálně zaměřených technokratů stojí v čele ministerstev vnitra (Cyril Svoboda), průmyslu a obchodu (Karel Kühnl), a také sem

patří samotný ministerský předseda, bývalý guvernér ČNB Josef Tošovský a mluvčí vlády – ministr Vladimír Mlynář.

Tabulka 7: Vláda Miloše Zemana 1998–2002

	Univerzál	Specialista	Celkem
Politik	4	10	14
Technokrat	1	12	13
Celkem	5	22	27

Zdroj: vlastní tabulka autorů z údajů *Vlada.cz*.

Jednobarevná menšinová vláda Miloše Zemana sestávala za čtyři roky své existence z 27 ministrů, z toho největší rozdíl se všemi předchozími vládami je jasná převaha ministrů – specialistů. A to jak v kategorii politiků, tak i té nejpočetnější, tedy odborníků z praxe. Ke členům vlády, kteří jsou univerzálně zaměřeni, patří samotný premiér, dále politici Jaroslav Bašta (ministr bez portfeje) a Stanislav Gross společně s Václavem Grulichem v čele ministerstva vnitra. Samostatnou kategorií byl univerzálně zaměřený kariérní ministr bez portfeje Karel Březina. Všechny ostatní resorty vedli specialisté.

Tabulka 8: Vláda Vladimíra Špidly 2002–2004

	Univerzál	Specialista	Celkem
Politik	8	10	18
Technokrat	0	3	3
Celkem	8	13	21

Zdroj: vlastní tabulka autorů z údajů *Vlada.cz*.

Ve vládě Vladimíra Špidly absentuje zástupce skupiny technokrat – univerzál a ve srovnání s předchozí vládou, zde celkově převažuje podíl ministrů politiků. Výjimkou jsou jen tři ministři bez poslaneckého/senátorského mandátu, Miroslav Kostelka na pozici ministra obrany, Marie Součková v čele ministerstva zdravotnictví a Karel Čermák v čele ministerstva spravedlnosti, který nahradil Pavla Rychetského. Ten však patřil k nejpočetnější skupině ministrů – specialistů, kteří dále řídí ministerstvo zemědělství (Jaroslav Palas), kultury (Pavel Dostál), ministerstvo průmyslu a obchodu (Milan Urban), zdravotnictví s Jozefem Kubinyinem, dále ministerstvo obrany s Jaroslavem Tvrdíkem, který byl nahrazen již uvedeným Kostelkou, a za sociální demokracii skupinu uzavírá ministerstvo práce a sociálních věcí se Zdeňkem Škro-machem. Z dalších stran to byly ministři Vladimír Mlynář na pozici ministra informatiky, Petr Mareš jako místopředseda vlády zodpovědný za vědu a výzkum a Libor Ambrozek v čele Ministerstva životního prostředí.

Tabulka 9: Vláda Stanislava Grosse 2004–2005

	Univerzál	Specialista	Celkem
Politik	8	7	15
Technokrat	0	3	3
Celkem	8	10	18

Zdroj: vlastní tabulka autorů z údajů *Vlada.cz*.

Po odchodu Vladimíra Špidly z pozice ministerského předsedy se vláda mírně proměnila a do jejího čela se postavil Stanislav Gross. Vláda, která se udržela jen osm měsíců, patří k jedněm z nejkratších a celkově se skládala z 18 členů. 15 z nich však patří do skupiny politiků a svým charakterem se podobá nejvíce předchozí vládě Vladimíra Špidly. Jsou zde skoro rovnoměrně zastoupeni univerzálněji založení ministři i specialisté. V menší skupině technokratů, která dohromady představuje jen tři ministry, jsou tři nestraníci s podporou ČSSD - specialisté na pozici ministra a předsedy legislativní rady vlády (Jaroslav Bureš), místopředseda vlády pro ekonomiku (Martin Jahn) a ministra vnitra (František Bublan).

Tabulka 10: Vláda Jiřího Paroubka 2005–2006

	Univerzální	Specialista	Celkem
Politik	7	8	18
Technokrat	1	6	7
Celkem	8	14	25

Zdroj: vlastní tabulka autorů z údajů *Vlada.cz*.

Ve vládě Jiřího Paroubka byla nejpočetnější skupina úzce profilovaných politiků – specialistů, kterých bylo celkem osm. Vedle toho po sedmi ministrech patří do skupiny univerzálně zaměřených politiků a šest speciálně orientovaných ministrů bez politického mandátu. Ministerstva, která vedl člen vlády s podporou ČSSD z pozice technokrata, jsou vnitra (František Bublan), zdravotnictví (David Rath), kultura (Vítězslav Jandák), dále ministerstvo informatiky pod vedením Dany Bérové za US-DEU. Patří sem i Martin Jahn, Jiří Havel jako místopředsedové pro ekonomiku a předseda legislativní rady vlády Pavel Zářecký, jediný technokrat univerzálního zaměření.

Tabulka 11: Vláda Mirka Topolánka I. 2006

	Univerzální	Specialista	Celkem
Politik	5	5	10
Technokrat	1	4	5
Celkem	6	9	15

Zdroj: vlastní tabulka autorů z údajů *Vlada.cz*.

Po volbách do Poslanecké sněmovny v červnu 2006 byl do pozice premiéra jmenován Mirek Topolánek. V jeho první vládě sestavené z členů ODS a nestraníků, která důvěru Sněmovny nezískala, jsou docela rovnoměrně zastoupeni ministři s politickým mandátem, kterých je v obou podskupinách po pěti a také ministři – technokraté, kterých je celkem pět a z toho čtveřici je možné označit za odborníky z oboru. Do druhé, skupiny patří ministerstva, která již v předchozích vládách řídil ministr bez politického mandátu jako je v případě ministerstva školství (Miroslava Kopicová), obrana (Jiří Šedivý), kultura (Martin Štěpánek), ale také ministerstvo zemědělství pod vedením Mileny Vicenové, absolventky Veterinární a farmaceutické univerzity v Brně, před vstupem do role ministryně vysoká státní úřednice na samotném ministerstvu. Na druhou stranu ve správě ministrů – politiků univerzálnů byla ministerstva vnitra, práce a sociálních věcí, průmyslu a obchodu, ministerstvo pro místní rozvoj. Ministři politici, ale úzce zaměřeni specialisté v té době vedou ministerstvo zahraničních věcí, zdravotnictví, dopravu, finance a spravedlnost.

Tabulka 12: Vláda Mirka Topolánka II. 2007–2009

	Universál	Specialista	Celkem
Politik	11	8	19
Technokrat	1	4	5
Celkem	12	12	24

Zdroj: vlastní tabulka autorů z údajů Vlada.cz.

Ve druhá koaliční vládě Mirka Topolánka, která důvěru Sněmovny získala v lednu 2007, se vystřídalo za dobu její existence 24 osob. Nejvíce ministerstev bylo řízeno univerzálně zaměřeným politikem na druhém místě politikem – specialistou. Technokratů zde bylo relativně málo, jen pět. Byli to většinou ministři/ministryně koaliční Strany zelených na pozici člena vlády bez portfeje (Džamila Stehlíková a Michael Kocáb), Dana Kuchtová v roli ministryně školství, mládeže a tělovýchovy. Čtveřici doplňuje krátce jmenovaná ministryně kultury s podporou KDU-ČSL Helena Třeštíková. Ministr technokratického zaměření byl ještě Pavel Svoboda, který vykonával roli předsedy legislativní rady vlády a funkci zastával asi čtyři měsíce v závěru funkčního období.

Tabulka 13: Vláda Jana Fischera 2009–2010

	Universál	Specialista	Celkem
Politik	0	0	0
Technokrat	4	18	22
Celkem	4	18	22

Zdroj: vlastní tabulka autorů z údajů Vlada.cz.

Na konci března 2009 v době předsednictví ČR v Radě EU se podařilo opozičním stranám ČSSD a KSČM společně se čtveřicí poslanců dříve podporujících koalici vyjádřit nedůvěru vládě a hledala se cesta, jak v nastalé situaci pokračovat dál. Na základě dohody představitelů politických stran, byla sestavena další nepolitická vláda s cílem překlenout několik měsíců k předčasným volbám do Sněmovny. Vláda Jana Fischera, nakonec vládla od května 2009 do poloviny roku 2010 a představuje zvláštní případ, kdy se na ministerské pozice dostali vysokí státní úředníci, a proto zde úplně chybí kategorie ministr – politik. Z celkového počtu 22 ministrů a ministryň je 18 z nich možné zařadit do skupiny technokrat – specialista, čtyři zbývající: premiér, dále ministr pro lidská práva Michael Kocáb, ministr práce a sociálních věcí Petr Šimerka a ministr vnitra Martin Pecina patří k univerzálněji zaměřeným členům vlády.

Tabulka 14: Vláda Petra Nečase 2010–2013

	Universál	Specialista	Celkem
Politik	15	3	18
Technokrat	5	6	11
Celkem	20	9	29

Zdroj: vlastní tabulka autorů z údajů Vlada.cz.

Další koaliční vláda vzešla z reprezentace politických stran po volbách v roce 2010. Vláda Petra Nečase, byla charakteristická tím, že se zde za tři roky existence vystřídala nejvíce, 29 ministrů. Nejpočetnější skupinu tvoří univerzálně zaměřením politikové, nejen z řad členů

ODS. Naopak politici – specialisté jsou pouze tři v čele ministerstva spravedlnosti (Jiří Pospíšil), za TOP09/STAN ministr zahraničí Karel Schwarzenberg a v čele ministerstva zdravotnictví Leoš Heger. Současně se ve vládě na pozici ministrů vystřídalo 11 technokratů, kteří z pozice univerzálně zaměřených členů vlády řídili ministerstva dopravy (Radek Šmerda a Pavel Dobeš, oba za VV/LIDEM), ministerstvo průmyslu a obchodu (Martin Kuba a Martin Kocourek, oba za ODS). Specialisté z oboru vedle toho vedly ministerstvo vnitra (Jan Kubice) ministerstvo obrany (Vlastimil Pícek), školství, mládež a tělovýchovu (Petr Fiala), spravedlnost (Pavel Blažek ODS), ministerstvo pro místní rozvoj (Kamil Jankovský VV/LIDEM) a ministrem bez portfeje/předsedou legislativní rady vlády byl také Petr Mlsna.

Po pádu vlády Petra Nečase na začátku léta 2013 se k moci dostává vláda Jiřího Rusnoka, která vzniká mimo tradiční vyjednávání parlamentních stran. Z patnácti členů zde dvě třetiny představuje část ministrů s užší specializací.

Tabulka 15: Vláda Jiřího Rusnoka 2013–2014

	Univerzální	Specialista	Celkem
Politik	0	1	1
Technokrat	5	9	14
Celkem	5	10	15

Zdroj: vlastní tabulka autorů z údajů Vlada.cz.

V této vládě však existuje celá řada sporných případů, které raději vysvětlíme, proč jsou zařazeni v uvedené kategorii. Jediným členem vlády, který se v době jmenování opíral o volený mandát, byl ministr pro místní rozvoj a současně starosta Kyjova, Fratišek Lukl. Proto je zařazen do skupiny politiků – specialistů. Další ministři, kteří se na první pohled mohou jevit jako politici, do této kategorie podle uvážení autorů nepatří. Jsou to samotný premiér Jiří Rusnok, který byl sice před více jak deseti lety ministrem, ale delší dobu působil v oblasti financí a mimo každodenní politiku. Podobně i Jan Kohout a Martin Pecina, ministr zahraničí a ministr vnitra. První z nich je více diplomat a státní úředník, který neuspěl v senátních volbách a druhý jmenovaný sice ve volbách uspěl a získal mandát poslance v roce 2010, ale ten po roce uvolnil a odešel rovněž do soukromé sféry. V momentu jmenování vlády, tak nevystupují jako představitelé politických stran.

Tabulka 16: Vláda Bohuslava Sobotky 2014–2017

	Univerzální	Specialista	Celkem
Politik	11	5	16
Technokrat	4	6	10
Celkem	15	11	26

Zdroj: vlastní tabulka autorů z údajů Vlada.cz.

Vláda dlouholetého politika sociální demokracie Bohuslava Sobotky z let 2013 – 2017 byla složena z 26 členů a nejčastěji stál v čele ministerstva univerzálně zaměřený politik. V této kategorii najdeme mimo samotného premiéra i stranického kolegu, ministra pro lidská práva a předsedu legislativní rady Jiřího Dienstbiera, ministra dopravy Jana Mládku, ministra vnitra Milana Chovance a ministra zahraničí Lubomíra Zaorálka. Koaliční strana ANO na pozici univerzálně zaměřeného ministra - politika do vlády prosadila Martina Stropnického, který po čtyři roky vedl ministerstvo obrany, dále Věru Jourovou v čele ministerstva pro

místní rozvoj a Ivana Pilného společně s Andrejem Babišem na pozici ministra financí. Pod správou ministrů - politiků se speciálním zaměřením bylo ministerstvo životního prostředí (Richard Brabec ANO), ministerstvo spravedlnosti (Helena Válková ANO), ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy pod vedením Marcela Chládky. Koaliční KDU-ČSL podobně obsadila ministerstva zemědělství a kultury s poslanci Mariánem Jurečkou a Danielem Hermanem. Ministerstva, kde v letech 2013 – 2017 najdeme členy vlády bez poslaneckého mandátu, jsou přítomny jak u sociální demokracie, ministerstvo práce a sociálních věcí (Michaela Marksová), ministerstvo zdravotnictví (Svatopluk Němeček a Miloslav Ludvík) a ministerstvo školství (Kateřina Valachová a Stanislav Štěch). Koaliční ANO podobným způsobem obsadila vedení ministerstva dopravy (Antonín Prachař a Dan Ťok), ministerstvo pro místní rozvoj (Karla Šlechtová) a ministerstvo spravedlnosti (Robert Pelikán).

Tabulka 17: Vláda Andreje Babiše I. 2017–2018

	Universál	Specialista	Celkem
Politik	3	4	7
Technokrat	2	6	8
Celkem	5	10	15

Zdroj: vlastní tabulka autorů z údajů Vlada.cz.

Na podzim 2017 byl jmenován premiérem předseda vítězné strany Andrej Babiš, který v polovině prosince stanul v čele nově jmenované jednobarevné menšinové vlády. Ve vládě zasedlo 15 ministrů, z toho jen sedm z nich současně vykonávalo mandát v dolní komoře českého parlamentu. Naopak osm ministrů lze zařadit do skupiny technokratů bez zpětné vazby v podobě volebního výsledku. K ministerstvům řízených členem vlády - technokratem patří ministerstvo financí, zdravotnictví, vnitra, školství mládež a tělovýchova, ministerstvo práce a sociálních věcí, průmysl a obchod, kultura a ministerstvo zemědělství. Vedle toho na pozicích ministrů – politiků jsou ti, kteří řídí ministerstvo obrany, zahraničí, životního prostředí, ministerstvo pro místní rozvoj, doprava a spravedlnost. Zde došlo k celé řadě zajímavých proměn, kdy např. původní ministr dopravy Dan Ťok se z ministra technokrata specialisty proměnil na politika specialistu. Současně původní ministr spravedlnosti Robert Pelikán se z pozice ministra technokrata - specialisty stal v roce 2017 ministr politik¹³ – specialista a nakonec své ministerské i poslanecké působení ukončil.

Protože první vláda Andreje Babiše nezískala v Poslanecké sněmovně potřebnou důvěru a od ledna vládla v demisi, tak došlo mezi stranickými elitami k dalším jednáním a v červnu 2018 byla jmenovaná koaliční menšinová vláda ANO a ČSSD. Vláda získala důvěru poslanecké sněmovny 12. července a její složení se v poměru technokratů a politiků podobá předchozí vládě. Z celkem 17 členů vlády je 10 technokratů, bez parlamentního mandátu a největší podskupinou jsou odborníci z praxe na pozicích ministrů. Tato skupina řídí ministerstva zemědělství (nestr. za ČSSD Miroslav Toman), ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy (Robert Plaga ANO), ministerstvo průmyslu a obchodu (nestr. za ANO Marta Nováková), práce a sociálních věcí (Jana Maláčová ČSSD), ministerstvo obrany (nestr. za ANO Lubomír Metnar), financí (nestr. za ANO Alena Schillerová), zahraničí (Tomáš Petříček ČSSD) a ministerstvo spravedlnosti (nestr. za ANO Jan Kněžínek). Zbýlé dva resorty řízené ministrem

¹³ Robert Pelikán (ANO, volby 2017) získal jako kandidát č. 2. ve volebním obvodu Praha 14699 preferenčních hlasů, což bylo 11,81%.

– univerzálně zaměřenými technokratem jsou zdravotníci (nestr. za ANO Adam Vojtěch) a krátkou dobu i ministerstvo práce a sociálních věcí pod vedením Petra Krčála (ČSSD).

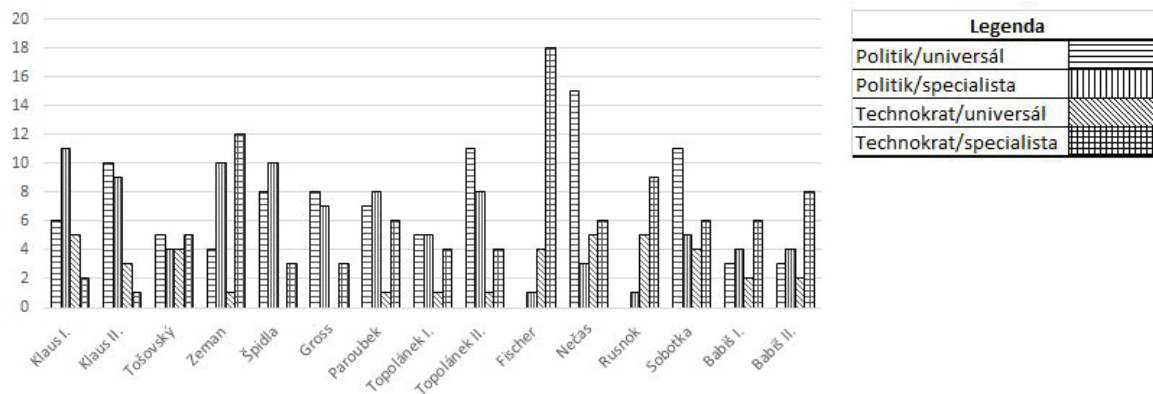
Tabulka 18: Vláda Andreje Babiše II. 2018

	Univerzální	Specialista	Celkem
Politik	3	4	7
Technokrat	2	8	10
Celkem	5	12	17

Zdroj: vlastní tabulka autorů z údajů Vlada.cz.

Na základě předchozího srovnání jsou dobře patrné základní personální charakteristiky členů českých vlád za posledních 25 let, které nám nadcházející graf. Největší část představují ministři – politici, kterých se ve všech vládách vystříдалo skoro 180, z toho nejčastější jsou ve vládě Mirka Topolánka II. (19) a dále ve vládě Vladimíra Špidly a Petra Nečase (v obou případech 18). Vedle toho se můžeme setkat i s ministrem bez voličské legitimity z voleb a těch se ve všech vládách vystříдалo skoro 140. Nejvíce jich můžeme najít v dočasných nebo úřednických vládách Jana Fischera (22) a Jiřího Rusnoka (15), dále jsou to vlády Miloše Zemana v letech 1998 – 2002, kdy počet ministrů uvedeného typu dosáhl 13 ministrů. Jen pro srovnání, ministrů politiků v této vládě bylo 14 a jednalo se o velice vyrovnaný poměr. Současně jednotliví ministři (technokraté i politici) patřili jak do kategorií univerzálně zaměřeného ministr, tak i specialisty.

Graf 10: Ministři v jednotlivých vládách



Zdroj: vlastní tabulka autorů z údajů Vlada.cz.

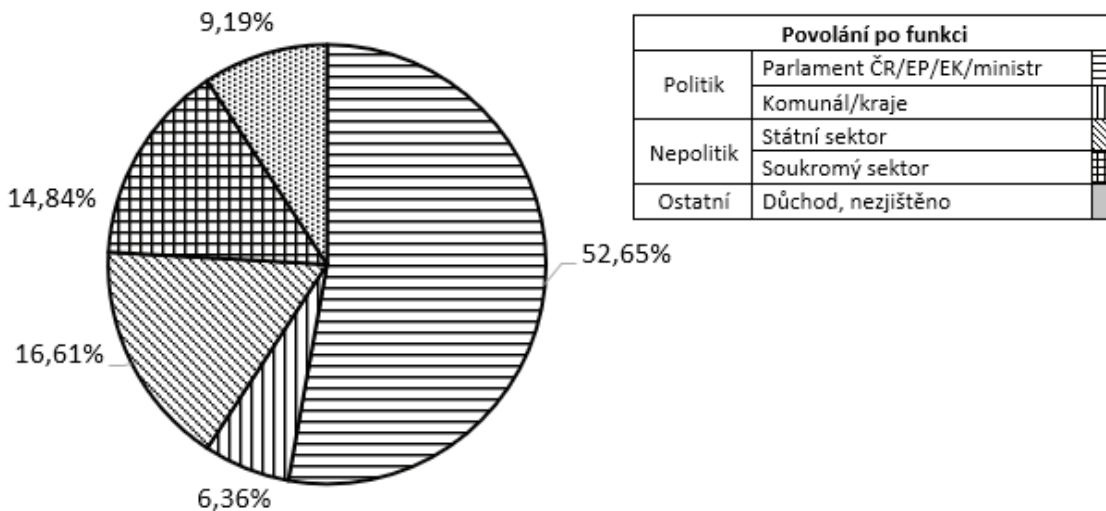
Politická kariéra členů vlád po jejich konci v úřadu

Konec v úřadu ministra může mít několik podob. Přirozeným je odchod v důsledku změny vlády po volbách. Velmi častá je ovšem vlastní rezignace (z různých důvodů), odvolání nebo výměna vládní sestavy v průběhu volebního období, což je v České republice velmi častý případ. Ať již k zakončení ministerské dráhy došlo z jakéhokoli důvodu, je exministr postaven před otázku svého dalšího pracovního či politického uplatnění. Mnozí bývalí členové vlády pokračují v politice a v některých případech se později do úřadu vrátí. Jiní naopak na snahu o získání volené veřejné funkce rezignují a věnují se jiným aktivitám, v nichž mohou nezřídka

využít své zkušenosti či informace z působení v čele ministerstva, což může být pro stát potenciálně rizikové.

Z tohoto důvodu je vhodné se věnovat nikoli pouze vstupní kompetence ministrů, ale i jejich následnou politickou a pracovní dráhu. Graf č. 11. ukazuje, jakým způsobem jsou členové vlád kategorizováni po ukončení ministerského působení. Sledováno je, zda po konci v úřadu zastávali post ve vysoké politice (ministr, člen parlamentu, europoslanec a člen Evropské komise¹⁴) nebo na nižších úrovních politiky (kraje, komunální politika). V případě těch, kteří se v politice již neangažovali, je rozlišováno jejich působení ve státním sektoru (úřady, ale i např. soudcovské či velvyslanecké posty) či v soukromé sféře. Poslední kategorií jsou ostatní případy, jako je např. odchod do důchodu¹⁵ nebo osudy ministrů, které nebylo možné vyhledat ve veřejně dostupných zdrojích (a tudíž lze předpokládat, že nešlo o veřejně významné pracovní uplatnění). Je ovšem nutné si uvědomit určité limity této práce, neboť jde v případě většiny ministrů o neuzavřený stav a ti, kteří po konci v úřadu odešli z politiky, se do ní mohou v budoucnu vrátit. Z popisu jsou tentokrát vzhledem ke krátkému časovému úseku od posledních voleb do Poslanecké sněmovny vyloučeni členové obou vlád Andreje Babiše. V případě příslušnosti do více kategorií je vybrána ta s nižším číslem.

Graf 11: Ministři českých vlád podle pozice po odchodu z úřadu



Zdroj: vlastní graf autorů.

Ve více než polovině případů zůstali bývalí členové vlády na vrcholné politické úrovni, ať už jde o další ministerské působení, poslanecký mandát či jiné srovnatelně významné posty. Naopak regionální či komunální politická zkušenost tvoří poměrně marginální počet případů. V případě setrvání ve státních službách šlo nejčastěji o členy tzv. úřednických vlád (to se týká zejména kabinetu Jana Fischera). Podobný je počet exministrů v soukromém sektoru. Poslední kategorie, do které spadají nezjištěné a ostatní případy, je zastoupena poměrně malým počtem.

¹⁴ Tři ze čtyř evropských komisařů za Českou republiku (Vladimír Špidla, Štefan Füle a Věra Jourová) působili před členstvím v EK v české vládě.

¹⁵ Do této kategorie je zařazen i Pavel Dostál, který zemřel ve funkci.

Diskuze a závěry

Podle uvedených tabulek a srovnání je nyní více patrné, jak vypadaly české vlády mezi lety 1992–2018. Při svém jmenování členem vlády má již dotyčný ve většině případů přímou zkušenost s vrcholnou politickou úrovní. V případě, že ne, je zde velmi často alespoň jednoznačná návaznost na jeho předchozí pracovní uplatnění (tyto dvě kategorie se navíc velmi často překrývají). Ministrů, kteří se nemohou vykázat politickou ani odbornou zkušeností, je velmi malé množství.

Kariéra členů vlády po konci odvolání či rezignaci je rovněž velmi často svázána s vysokou politikou, anebo se zaměstnáním ve státních službách, což je velmi častý případ bývalých členů tzv. úřednických vlád, kteří se často rekrutují s vysokých pozic ve státním aparátu jakožto apolitičtí odborníci, aby se po ustavení nového kabinetu vrátili na své předchozí pozice.

Z hlediska vzdělání můžeme hovořit o poměrně rozmanitém spektru oborů, které ministři vystudovali. Absolutní překážkou není ani absence vysokoškolského vzdělání, byť je podíl těchto členů exekutivy velice nízký. V jednotlivých vládních sestavách nelze vysledovat jednoznačný trend směrem k určitému typu vzdělání, platí však, že členem každé vlády byl alespoň jeden ministr s právnickým, technickým a překvapivě také přírodovědným vzděláním.

Typologie jednotlivých ministrů poukázala na velice různorodou skupinu ministrů, kde za závěrečnou zmínku stojí pozice ministrů, kde dojde ke kombinaci specializace a významného reprezentanta v oboru. Ministr zdravotnictví dlouhou dobu je povoláním lékař, ředitel nemocnice a výjimku představují až poslední vlády Andreje Babiše, kde tomu tak není. Podobně i pozice ministra spravedlnosti je často obsazovaná ministrem specialistou. Naproti tomu ministr financí je podobně jako ministerský předseda často politik univerzálního zaměření. Ale i zde dochází v poslední době ke změně, a to opačným směrem než v resortu zdravotnictví. V posledních dvou vládách po roce 2017 tak najdeme v čele ministerstva financí nestraníka a bývalou vysokou státní úřednici.

V dlouhodobém srovnání můžeme také říci, že s nástupem prezidenta Miloše Zemana a jeho aktivnějšího vystupování při sestavování vlády po roce 2017 je ve vládě vyšší podíl technokratů a specialistů na úkor universálně zaměřených politiků.

LITERATURA:

- BALÍK, Stanislav; HAVLÍK, Vlastimil; HAVLÍK, Vratislav; KMEŤ, Jakub; SVAČINOVÁ, Petra (2011). *Koaliční vládnutí ve střední Evropě (1990–2010)*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.
- BÄCK, Hanna; DEBUS, Marcus; MÜLLER Wolfgang. (2016). "Intra-party Diversity and Ministerial Selection in Coalition Governments". *Public Choice*. Vol. 166, no. 3–4, pp. 355–378. <https://doi.org/10.1007/s11127-016-0327-6>
- BÄCK, Hanna; DUMONT, Patrick; ERIK MEIER, Henk; PERSSON, Thomas; VERNBY, Kåre (2009). "Does European Integration Lead to a Presidentialization of Executive Politics? Ministerial Selection in Swedish Post-War Cabinets". *European Union Politics*. Vol. 10, no. 2, pp. 226–252. <https://doi.org/10.1177/1465116509103369>
- BLONDEL, Jean; MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand; MALOVÁ, Darina (2007). *Governing New European Democracies*. London: Palgrave Macmillan.

- BLONDEL, Jean; MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand (eds.) (2001). *Cabinets in Eastern Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- BLONDEL, Jean; THIÉBAULT, Jean-Louis (eds.) (1991). *The Profession of Government Minister in Western Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- BLONDEL, Jean (1991). Introduction. In BLONDEL, Jean; THIÉBAULT, Jean-Louis (eds.). *The Profession of Government Minister in Western Europe*. London: Palgrave Macmillan, pp. 1–14.
- BRIGHT, Jonathan; DÖRING, Holger; LITTLE, Conor (2015). Ministerial Importance and Survival in Government: Tough at the Top? *West European Politics*. Vol. 38, no. 3, pp. 441–464.
- BRUNCLÍK, Miloš (2015). The Rise of Technocratic Cabinets – What We Know, and What We Should Like to Know. *Austrian Journal of Political Science*. Vol. 44, no. 3, pp. 1–11.
- BRUNCLÍK, Miloš (2016). Three Technocratic Cabinets in the Czech Republic: A Symptom of Party Failure? *Politics in Central Europe*. Vol. 12, no. 2, pp. 7–28.
- ČERMÁK, Daniel (2005). „Politické dráhy regionálních elit.“ In KOSTELECKÝ, Tomáš; VOBEC-KÁ, Jana (eds.) *Regionální elity 2004*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, pp. 29–37.
- CIRHAN, Tomáš; KOPECKÝ, Petr (2017). “Career Backgrounds, Professional Network and Party Cohesion: The Success of ANO in the Czech Republic.” *Politologický Časopis - Czech Journal of Political Science*. Vol. 24, no. 2, pp. 116–136.
- CODATO, Adiano; FRANZ, Paulo (2018). Technical-ministers and political-ministers during the PSDB and PT presidency. *Revista Administracao Publica*. Vol. 52, no. 5, pp. 776–796.
- COSTA PINTO, Antonio; COTTA, Maurizio; TAVARES de ALMEIDA, Pedro (2018, eds.). *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. London: Palgrave Macmillan.
- DALVEAN, Michael Coleman (2012). *Cabinet Appointments in the Howard Government 1996–2007*. Social Science Electronic Publishing [online; cit. 2019-07-31]. Dostupné z WWW: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2156760>.
- DE WINTER, Lieven; DUMONT, Patrick (2008). Uncertainty and complexity in cabinet formation. In STRØM Kaare, MÜLLER Wolfgang; BERGMAN, Torbjörn (eds.). *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 123–158.
- ESCOBAR-LEMMON, Maria; TAYLOR-ROBINSON, Michelle (2009). Getting to the Top: Career Paths of Women in Latin American Cabinets. *Political Research Quarterly*. Vol. 62, no. 4, pp. 685–699.
- FISCHER, Jörn; DOWDING, Keith; DUMONT, Patrick (2012). The duration and durability of cabinet ministers. *International Political Science Review*. Vol. 33, no. 5, pp. 505–519.
- FLEISCHER, Julia; SEYFRIED, Markus (2015). Drawing from the bargaining pool: Determinants of ministerial selection in Germany. *Party Politics*. Vol. 21, no. 4, pp. 503–14.
- HANLEY, Eric; MATĚJŮ, Petr; VLACHOVÁ, Klára; KREJČÍ, Jindřich (1996). *The Making of Post-Communist Elites in Eastern Europe*. Working Papers. Prague: Institute of Sociology.
- HANLEY, Seán; VACHUDOVOVÁ, Milada Anna (2018). Understanding the Illiberal Turn: Democratic Backsliding in the Czech Republic. *East European Politics*. Vol. 34, no. 3, pp. 276–296.
- HAVLÍK, Vlastimil (2011). Česká republika. In HAVLÍK, Vlastimil; BALÍK, Stanislav (et al.). *Koaliční vládnutí ve střední Evropě (1990–2010)*. Brno: MUNI PRESS, pp. 39–90.
- HIGLEY, John (1997). *Changing Rulers and Changing Rules of the Game: Elites after State*

- Socialism*. Paper presented at the BUES workshop in Budapest.
- HLOUŠEK, Vít; KOPEČEK, Lubomír (2014). Caretaker Governments in Czech Politics: What to Do about a Government Crisis. *Europe-Asia Studies*. Vol. 66, no. 8, pp. 1323–1349.
- HLOUŠEK, Vít (2014). Is the Czech Republic on its Way to Semi-Presidentialism? *Baltic Journal of Law & Politics*. Vol. 7, no. 2, pp. 95–118.
- ILLNER, Michal (1992). Continuity and Discontinuity. Political Change in a Czech Village after 1989. *Czech Sociological Review*. Vol. 28, pp. 79–91.
- ILLNER, Michal (2001). Formování lokálních mocenských elit se zvláštním zřetelem na úlohu starostů. In HAMPL, Martin (et al.). *Regionální vývoj: specifika české transformace, evropská integrace a obecná teorie*. Praha: DemoArt pro PŘF UK v Praze, pp. 251–274.
- JUDGE, David (1981). Specialists and Generalists in British Central Government: A Political Debate. *Public Administration*. Vol. 59, no. 1, pp. 1–14.
- OFER, Kenig; Shlomit, Barnea (2009). The Selection of Ministers in Israel: Is the Prime Minister 'A Master of His Domain'? *Israel Affairs*. Vol. 15, no. 3, pp. 261–278.
- KOPEČEK, Lubomír (2012). *Fenomém Václav Klaus. Politická biografie*. Brno: Barrister & Principal
- KOPEČEK, Lubomír (2015). *Deformace demokracie? Opoziční smlouva a česká politika 1998–2002*. Brno: Barrister & Principal.
- KOPEČEK, Lubomír (2016). "I'm Paying, So I Decide" Czech ANO as an Extreme Form of a Business Firm Party. *East European Politics and Societies*. Vol. 30, no. 4, pp. 725–749.
- KOPEČEK, Lubomír (2017). *Miloš Zeman – příběh talentovaného pragmatika: Intelektuál válčí s intelektuály*. Brno: Barrister and Principal.
- KOPECKÝ, Petr (2017). *Parliaments in the Czech and Slovak Republics: Party Competition and Parliamentary Institutionalization*. London: Routledge.
- KOSTELECKÝ, Tomáš; ČERMÁK, Daniel; VOBECKÁ, Jana (2006). Druhé volby do krajských zastupitelstev – kontinuita nebo změna? *Evropská volební studia*. Vol. 1, no. 2, pp. 136–160.
- KOSTELECKÝ, Tomáš; VOBECKÁ, Jana (2005, eds.). *Regionální elity 2004. Sociologické studie 05:03*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- KROUWEL, André (2012). *Party Transformations in European Democracies*. Albany: SUNY Press.
- LAVAR, Michael; SHEPHERD, Kenneth A. (1994). Coalitions and Cabinet Government. *The American Political Science Review*. Vol. 84, no. 3, pp. 873–890.
- LAVAR, Michael; SHEPHERD, Kenneth A. (1996). *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARANGONI, Francesco (2012). Technocrats in Government: The Composition and Legislative Initiatives of the Monti Government Eight Months into its Term of Office. *Bulletin of Italian Politics*. Vol. 4, no. 1, pp. 135–149.
- NIKOLENYI, Csaba (2003). Coordination Problem and Grand Coalition: The Puzzle of Government Formation Game in the Czech Republic, 1998. *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 36, no. 3, pp. 325–44.
- PERRON, Catherine (2010). Lokální politické elity po roce 1989: učení se politice a demokratická konstrukce. *Cahiers du CEFRES* [online], no. 16 (Vznikání demokratické praxe v České republice), pp. 8–22, [cit. 2019-07-31]. Dostupné z WWW: <http://www.cefres.cz/IMG/pdf/perron_1999_politicke_elity.pdf>.

- RYŠAVÝ, Dan (2007a). První generace lokálních a regionálních politických lídrů. *Sociální studia*. Vol. 4, no 1–2, pp. 115–130.
- RYŠAVÝ, Dan (2007b). Regionální politické elity – zrod, charakter a důsledky. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*. Vol. 43, no. 5, pp. 993–1016.
- SARTORI, Giovanni (1970). Typology of Party Systems – Proposal for Improvement. In ROKKAN, Stein; ALLARDT, Erik (eds.). *Mass Politics: Studies in Political Sociology*. New York: Free Press.
- SEMENOVA, Elena (2018). Recruitment and Careers of Ministers in Central Eastern Europe and Baltic Countries. In COSTA PINTO, Antonio; TAVARES DE ALMEIDA, Pedro (eds.). *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. London: Palgrave, pp. 173–202.
- SMITH, Daniel M.; SHANE, Martin (2016). Political Dynasties and the Selection of Cabinet Ministers. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 42, no. 1, pp. 131–165.
- STRØM, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STUDLAR, Donley T.; MONCRIEF, Gary F. (1997). The Recruitment of Women Cabinet Ministers in the Canadian Provinces. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 10, no. 1, pp. 67–81.
- SZELENYI, Ivan; TREIMAN, Donald J. (1991). Vývoj sociální stratifikace a rekrutace elit ve východní Evropě po roce 1989: Výzkumný projekt. *Sociologický časopis*. Vol. 27, no. 3, pp. 276–298.
- TAVARES de ALMEIDA, Pedro; BERMEO, Nancy; COSTA PINTO, Antonio (2003). *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850–2000*. London: Frank Cass.
- TUČEK, Milan (1996). Vytváření nové elity. In Machonin, Pavel; Tuček, Milan (et al.). *Česká společnost v transformaci*. Praha: SLON, pp. 154–167.
- TURAN, Ilter (1986). The Recruitment of Cabinet Ministers as a Political Process: Turkey, 1946–1979. *International Journal of Middle East Studies*. Vol. 18, no. 4, pp. 455–472.
- VOMLELA, Lukáš; Hušek, PETR; et al. (2014). *Regionální politické elity v Moravskoslezském kraji a Slezském vojvodství v letech 2000–2010*. Opava: Slezská univerzita v Opavě.
- WIRSCHING, Elisa Maria (2018). The Revolving Door for Political Elites: An Empirical Analysis of the Linkages between Government Officials' Professional Background and Financial Regulation. *2018 OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum* [online; cit. 2019-07-31]. Dostupné z WWW: <<https://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Wirsching.pdf>>.