

K charakteru české politické kultury - klientelismus, nepotismus a protekce

Tato práce má být teoretickým příspěvkem do diskuse o politické kultuře v české společnosti, jak se vyvinula do současné podoby v době sociální transformace po roce 1989. Její hlavní tezí je tvrzení, že česká společnost nemůže být označena jako společnost participativní, přestože se již delší dobu snaží budovat demokracii západního typu, pro které byl původně koncept participativní kultury jako ideálu vytvořen¹. V českém prostředí totiž hrají velmi významnou roli nedemokratické neformální mezilidské sítě založené především na aktivitě elit následovaných poslušnými pasivními „masami“, tyto sítě vytvoření participativní kultury brání.

Putman² varuje, že klesá-li sociální kapitál, oslabuje to účinnost demokratických politických institucí. Problém ovšem může způsobovat také opačný extrém – příliš *silná* role sociálního kapitálu v daném společenském systému, jak by mohla ukázat analýza českých společenských podmínek z tohoto úhlu pohledu.

Problém, přes který se k takovému pohledu na věc dostaneme, je sociální fenomén v obecném jazyce označovaný jako korupce. V pravidelných výzkumech veřejného mínění na jednu stranu respondenti tvrdí, že v České republice je obrovská korupce, na druhou stranu jedním dechem přiznávají, že v posledních letech ani nevzali ani nedali žádný úplatek. Chybí zde odkaz na zmiňované výzkumy. Odkud se tedy bere pocit lidí, že česká společnost je prolezlá korupcí? Problém podle mého názoru spočívá v pojmech.

Je třeba říci, že korupce je, stejně jako koncepty politických kultur, spjata s demokracií. Ačkoli se pojmy korupce i politický kultura používají také pro charakteristiku jiných forem státního zřízení (typicky pro srovnání s totalitními komunistickými státy) i pro jiné časové periody (např. mluvíme o korupci v říši Inků nebo politické kultuře starého Řecka), stále jsou to koncepty vytvořené z pozice člověka žijícího v moderním

¹ Almond, G.A., Verba, S. (eds): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963.

² Putman, R.D.: „Bowling Alone: America's Declining Social Capital“. In: Crothers, L., Lockhart, Ch., (eds.). *Culture and Politics. A Reader*. New York: St. Martin's Press, 2000.

demokratickém státě. Co důležitého plyne z uvědomění si tohoto faktu je, že zmlčenou premisou tvorby těchto konceptů je princip *rovnosti* zděděný z dob francouzské revoluce z jejího slavného hesla rovnost – svoboda – bratrství. Tento princip reprezentuje rovné příležitosti uplatňovat svá práva a plnit své povinnosti jako člověk rovný ve svých právech a povinnostech všem ostatním lidem bez ohledu na jejich socioekonomický status. Politická práva jsou v participativním typu společnosti přiznána všem, demokracie ze své podstaty je na takovém typu společnosti závislá, je zároveň závislá na udržování rovnosti v (politických) právech.

Korupci je pak možno vnímat jako symbolické vyjádření odsuzovaného porušování principu rovnosti. Nesoulad mezi výpověďmi respondentů, jak byly naznačeny na začátku, bývají interpretovány různě uvést jak, s odkazy k publikacím , já nabízím interpretaci, která má implikaci také pro koncept politických kultur. Tržní forma korupce ve formě úplatkářství je totiž jen jedním ze způsobů, jak porušovat princip rovnosti v procesech autoritativního rozhodování. Úplatkářství je tržní formou korupce, v Simmelově duchu odosobněnou. Pod pojem korupce jako symbolického vyjádření odsuzovaného porušování principu rovnosti patří však ještě její druhá složka, a tou je osobní, řekněme tradiční forma korupce. Tento druhý typ jednání zde funguje již stovky let a z dobového pohledu nebyl vůbec považován za něco odsouzeného, protože tehdy ještě princip rovnosti nevládl obecnému diskurzu. Touto tradiční formou je klientelismus, nepotismus a vůbec obecně protekce.

Proto mohou respondenti odpovídat, že korupce je dnes všude a zároveň bez problémů říci, že v posledních letech ani nedali ani nevzali úplatek. Korupce ve formě fungování neformálních sítí nebo také úplatek protislužbou, jak tento jev nazvali v oblíbeném filmu „Jáchyme, hoď ho do stroje“, zřejmě je charakteristická pro české prostředí. V jiných kontextech a z jiných úhlů na tuto skutečnost narážejí mnozí autoři, jak si nyní ukážeme.

Společenské změny, ke kterým po roce 1989 došlo ve střední a východní Evropě, jsou i po tak relativně dlouhé době, jakou je desetiletí, stále otázkou rozsáhlé diskuse. Je třeba na tomto místě připomenout, že ne všichni souhlasí s vysvětlováním současných společenských problémů zakotvením do souvislostí transformačního společenského vývoje. Takové pojetí však považuji za vhodné, neboť revoluce nevymaže lidem paměť a stejně tak jako některé způsoby jednání zlikviduje, jiné posílí. Tak jako má kapitalismus postkomunistických zemí

pravděpodobně již natrvalo jiný charakter než ve starších demokraciích³, bude mít jiný charakter mnoho dalších prvků, na kterých staví demokracie.

Analýzou ekonomické transformace České republiky po roce 1989 se zabývaly desítky, ne-li stovky autorů, a přestože od jejího nástupu uplynulo již téměř patnáct let, objevují se úvahy nad problémy, které mají či mohou mít kořeny v chaotické době konce minulého století. Hlavním bodem většiny úvah nad českou verzí ekonomické transformace byla privatizace a s ní související politické a společenské procesy. Stručně myšlenky mnoha autorů shrnuje Varese: hlavními body výsledků analýzy ekonomické transformace v postkomunistických zemích jsou masivní proces privatizace státního majetku při neexistenci dostatečně definovaných a chráněných vlastnických práv, neschopnost soudů tato práva v takových podmínkách ochránit, síla národních lobby vylučující výrazný příliv zahraničních investic a transformace centrální státní autority do menších úřadů s nedostatečně definovanými a vzájemně se překrývajícími kompetencemi.⁴ V obecné diskusi nad dobou transformace se často hovoří o podcenění právního rámce sociálně-ekonomické transformace.⁵

Keller upozorňuje, že distribuce statků a služeb prostřednictvím svobodného trhu má silného konkurenta v klientských sítích. Jsou to staré modely vztahů (jejich zlatým věkem bylo 16. stol., kdy moderní stát teprve nabíral síly), jsou však stejně účinné, jako distribuční sítě moderní demokracie. Oproti těm novým jsou klientské sítě daleko pevnější, protože jejich členové netěkají podle momentální výhodnosti dané situace, neboť loajálně a dlouhodobě sledují společný projekt. Bytostná nerovnost těchto vztahů jejich subjekty nerozděluje, ale naopak spojuje, nestěžuje si nikdo. Alespoň ne ten, kdo je uvnitř. Světový ekonomický systém dnes vytváří nejistotu, nejistota pak velmi svádí občanskou společnost (pokud alespoň je nějaká) ke garantovanému bezpečí, jež nabízí klientelismus.⁶ Klientelismus představuje snahu najít dlouhodobou politickou, hospodářskou či právní podporu u majetných a vlivných lidí.

Reciprocita služeb i klientské transakce sice vypadají jako rovnostářské, ve skutečnosti však princip rovnosti rozhodně porušují. Možná jsou si v protekčním nebo nepotickém vztahu rovny subjekty této transakce, znevýhodnění jsou však v každém případě ti, kteří sice mají potřebné charakteristiky, ale nemají známosti nebo vlivné příbuzné.

³ Széleányi, I.: „The Rise of Managerialism. The „New“ Class After the Fall of Communism“. In: Boje, T. P., Steenbergen, B., Walby, S. *European Societies. Fusion or Fission?* Routledge, London/New York, 1999, str. 215-233.

⁴ Varese, F.: „Corruption in Post-socialist Russia“. In: *Political Corruption*. Oxford/ Malden, 1997, str. 164 – 167.

⁵ Gerloch, A.: „Princip právní jistoty v soudobém právu“. In: Boguszak, J., a kol.: *Právní principy*. Pelhřimov, str. 77.

⁶ Keller, J.: *Politika s ručením omezeným. Proměny moci na prahu 21. století*. Praha. 2001, str. 132.

Klientelismus nakonec vždy funguje tak, že je posilována nerovnost, jak uvnitř vztahu klient – patron, kde je posilována pozice toho, kdo má moc, tak navenek znevýhodněním ostatních subjektů.⁷

V rámci českých společenských vztahů zůstávají zřejmě i nadále příznivé podmínky pro systém protekce. V době, kdy se komunistický režim zhroutil a jiné formy společenské organizace neexistovaly, bylo potřeba, aby přetrvaly původní neformální sítě kontaktů – i přes jejich určitou nefunkčnost, která vyplývá ze vzájemných ústupků mezi starým a novým systémem.⁸ Toto navazuje na tezi, že rodinné a klientské vztahy zničily socialismus.⁹ Tyto vztahy ihned poté, co „zničily socialismus“ nezmizely. Naopak, ve formě kulturního kapitálu přetrvaly, a staly se nezbytným předpokladem pro toho, kdo chce být součástí postkomunistické mocenské elity.¹⁰ Jeden z výzkumů odkaz!!!v devadesátých letech zjistil, že Češi znají specifickou formu korupčních sítí, tzv. „známé“ (angl. „fixers“). Tato síť funguje na principu dlouhodobých závazků – za jednání nedostává rozhodující subjekt ihned odměnu, jeho protějšek je mu však do budoucna zavázán, až sám bude na oplátku něco potřebovat.¹¹

Od začátku devadesátých let samozřejmě sociální struktura české společnosti prošla mnoha změnami. Ovšem nestalo se tak způsobem odspoda nahoru prostřednictvím občanské společnosti, naopak, nový řád určili ti, kteří v době převratu disponovali sítí známých, k níž později přidali kontakty v oblasti nové sféry politiky.¹² Můžeme přitom zřejmě nejvíce očekávat protekci ve formě nepotismu, jak byl za totalitních dob upevňován a shrnován dnes v té souvislosti často citovaným heslem „Kdo nekrade, okrádá svou rodinu“. Sítě vzájemných závazků přetrvávají, čímž je míněna nejen pokračující existence již vzniklých sociálních sítí, ale také schopnost a ochota tyto sítě nově tvořit a udržovat.

Odras našel tento fenomén i v hodnotící zprávě Evropské komise za rok 1999, která České republice vytýká zejména velmi negativní dopady tzv. místních vlivů, pramenící především z teritoriálního principu organizace veřejné správy fakticky restaurující bývalé předsedy ONV, okresní náčelníky SNB apod.¹³

⁷ Skalník, P.: „Česká politická kultura a její evropské kontexty z hlediska politické antropologie“. In: Skalník, P. (ed.): *Politická kultura: antropologie, sociologie, politologie*. Praha, 2004, str. 104 – 105.

⁸ Sajó, A.: „Corruption, Clientelism and Future of the Constitutional State in Eastern Europe“. *East European Constitutional Review* 2. Budapest, 1998, (<http://www.law.nyu.edu/eccr/vol7num2/special/special.html>).

⁹ Možný, I.: *Proč tak snadno...*, Praha, 1991.

¹⁰ Szelényi, I.: „The Rise of Managerialism. The „New“ Clas After the Fall of Communism“. In: Boje, T. P., Steenberg, B., Walby, S. *European Societies. Fusion or Fision?* London/New York, 1999, str. 215-233.

¹¹ Miller et. al.: „How Citizens Cope with Postcommunist Officials: Evidence from Focus Group Discussions in Ukraine and the Czech Republic“. In: *Political Corruption*. Oxford/ Malden, 1997, str.196

¹² Nosál, I.: „Zrození nové politické třídy a její politické kultury: mezi otevřenou společností a dědictvím leninismu“. *Sociální studia*, 2000, č. 5, str. 207-222.

¹³ Transparency International ČR. „Korupce a vnější kontrola veřejné správy“. *Transparency News*. 2003.

Zajímavým způsobem na problematiku obecné nejistoty a nedůvěry v postkomunistických společnostech poukazuje Schöpflin, jeho analýza koresponduje s tím, co uvádí Keller. Komunismus podle Schöpflina proklamoval egalitářství a ve skutečnosti fungoval jako hierarchický systém. Jeho společnosti se však vyznačovaly vysokou stabilitou. Demokracie v sobě také zahrnuje příslib rovnosti (před zákonem, rovnost životních šancí), ačkoli společenská realita funguje na principu vysoké a stále se prohlubující diverzity, ale je pro ni naopak charakteristická nestabilita. Občané postkomunistických zemí, nezvyklí na vyvažování zájmů a veřejné řešení společenských konfliktů, hledali po revoluci v roce 1989 v neformálních společenských sítích ztracené bezpečí a pevně definované místo ve společnosti, které s nástupem demokratického zřízení ztratili.¹⁴ Nejistota pak svádí těžce se rodící občanskou společnost ke garantovanému bezpečí, jež nabízí klientelismus, čímž likviduje její podstatu. Lidé se takovým jednáním vlastně vracejí do typu poddanské politické kultury, ve které je masa k politice netečná a politický život řídí úzká elita.

Společnost SC&C provedla v roce 2004 výzkum veřejného mínění, ze kterého vyplynulo, že i když si lidé uvědomují, že by jim byla přiznána jejich práva i bez známých a protekce, netroufnou si to riskovat. Využívání známostí proto ani nijak zvlášť nekritizují. 88% si respondentů myslelo, že protekce je v České republice rozšířená, využívání známostí má podle nich být běžné. Každý čtvrtý dotázaný se v průzkumu svěřil, že už mu takto někdo vypomohl.¹⁵

Češi obecně navíc nemají příliš pocit sounáležitosti s komunitou, kterou reprezentuje stát. Mají tendenci chápat jednání jako morální ani ne tak tehdy, když odpovídá požadavkům občanské společnosti (univerzálních norem), ale spíše pokud odpovídá požadavkům užší komunity, resp. rodiny (privátních, partikulárních norem). Jedná se pravděpodobně o reminiscenci z dřívějšího režimu, kdy došlo k poměrně ostrému oddělení soukromé a veřejné morálky. Soukromý život rodiny a blízkých přátel byl chápán jako hodnotnější, než život „předstíraný“ v práci a celkově na veřejnosti.¹⁶

V počátečním období transformace došlo v české společnosti k vytvoření makrosociálních podmínek, jež podporovaly vznik a upevňování korupčních vztahů. Sociální instituce oficiálního systému neměly pevné obrysy, jednání nebyla dána jasná pravidla, oficiální právní normy chyběly nebo byly nekvalitní a elity bojovaly o moc. Chováním elit bojujících o kontrolu nad politickou scénou a bývalým státním majetkem byla zpochybněna

¹⁴ Schöpflin, G.: *Nations, Identity, Power*. London, 2000.

¹⁵ Blažková, J., Petrášová L., Frydecká, L.: Známosti se hodí u lékaře i ve škole. *Mladá fronta DNES*, 08.09.2004, str. 3.

¹⁶ Holý, L.: *Malý český člověk a velký český národ*. Praha, 2001.

legitimita českého normativního řádu jako celku, dění na všech společenských úrovních ovládl normativní chaos doprovázený nejistotou, nevědomostí a lhostejností. Privatizace státního majetku a další nekvalitně provedené transformační procesy celostátního dopadu, provázené neschopností soudů a orgánů činných v trestním řízení ochránit práva stanovená univerzálními normami, snižovaly sílu norem a důvěru v nestranné rozhodování autorit.

To vše oslabilo legitimitu oficiálního systému. Naopak neformální sociální vazby přetrvaly a upevnily se, jejich neoficiální systémy posilovaly svou pozici ve společenské organizaci díky své stabilizační funkci, kterou byly schopny vykonávat v rychle se měnících podmínkách a právně-normativním chaosu mladé demokracie. Vše, co si občané přinesli z dob dřívějšího režimu, se ještě posílilo v chaosu raně transformačního období.

V takovém prostředí sílila váha speciálních norem neoficiálních systémů rodinných komunit a sítí známých, které pak přebíraly stabilizační funkci, dědictví oddělené soukromé a veřejné morálky umožnilo „legitimizovat“ jednání obcházející autoritativně nastavená pravidla prostřednictvím korupčních vztahů. Díky této situaci získávaly neoficiální normativní systémy pevnou pozici. Společenská situace na přelomu století v ČR je charakteristická (právní) nejistotou a obecným nedostatkem důvěry v nové demokratické zřízení, které zatím zřejmě nebyly napraveny. Ukazuje na to minimálně stále se snižující volební účast občanů.

Závěr

Teoretický základ výzkumu politické kultury v České republice by v žádném případě neměl opomíjet skutečnost, že občanská společnost, která snad v této společnosti vznikla, funguje do jisté míry, kterou my zatím neznáme, pod vlivem nedemokratických sociálních sítí. Tyto sítě pravděpodobně přetrvaly z dob totalitních a transformovaly se společně s dalšími oficiálními i neoficiálními institucemi v devadesátých letech 20. století.

Při implementaci demokratických hodnot a mechanismů do postkomunistické společnosti byl podceněn právní rámec, který by zajistil potřebnou míru jistoty v měnícím se společenském prostředí, čímž se usnadnilo přetrvání a mutace starých klientských a jinak protekčních sítí, jež tuto jistotu lidem nabízely. Běžným občanům navíc chyběly pozitivní demokratické vzory, které by zprostředkovaly ideje a hodnoty demokracie jako cenné, neboť české elity byly samy příliš zaměstnány bojem o privatizovaný majetek a moc ve státě. Dělo se tak veřejně a nebyly za toto jednání uděleny žádné sankce, protože psané normy v té době chyběly. Orgány vynucující právo navíc stejně byly příliš slabé na to, aby dokázaly účinně zasáhnout.

Z pohledu kultivace demokracie a tvorby občanské společnosti prošla Česká republika v posledních patnácti letech neradostným vývojem, což se jistě projevilo na charakteru politické kultury. Z tohoto pohledu by bylo vhodné koncipovat výzkum, jež by dával do souvislosti dvě roviny, které zatím byly zkoumány každá zvlášť – vědomí politické kompetence a fungování nedemokratických mezilidských sítí.

Velmi dobrá esej, dobře ukazuje závažný analytický problém výzkumu korupce a politické kultury v ČR a dobře popisuje sociální a politický kontext tématu korupce/klientelismu a poddanské politické kultury. Jako důležitou práci k tématu, které ve své práci otevíráte doporučuji „klasickou“ knihu Edwarda Banfielda „Moral Basis of Backward Society“ ve které EB rozpracoval svůj koncept „amoral familiarism“.

Práci hodnotím jako „výbornou“ A

Igor Nosál