

LOKÁLNÍ DIMENZE POLITICKÉHO KLIENTELISMU

LOCAL DIMENSION OF POLITICAL CLIENTELISM

Radek Kopřiva, Tereza Neumanová

Anotace:

Příspěvek vymezuje politický klientelismus jako specifickou formu sociální směny na lokální politické úrovni. Klientelismus se uplatňuje tím lépe, čím jsou distribuované zdroje, jako je např. pracovní místo nebo obecní zakázka, vzácnější. Obecně je klientelismus vnímán jako fenomén, který omezuje regionální rozvoj, což je nesporné. Ovšem příspěvek poukazuje i na politický klientelismus jako možný potenciál v regionální rozvoji.

Klíčová slova:

politický klientelismus, obec, občan, zastupitelstvo, politická strana

Abstract:

The article presents political clientelism as a special form of social changes at a local political level. Clientelism spreads under circumstances of rare sources, i.e. work place or municipal contract. Generally clientelism is considered as regional development binding phenomenon. It is beyond any dispute. The article also shows possible positive potential of political clientelism in regional development.

Keywords:

political clientelism, municipality, citizen, local authority, political party

ÚVOD

Je zřejmé, že v různých výzkumných perspektivách mohou být zdůrazňovány rozličné faktory podmiňující utváření stranicko-politických soustav. V případě výzkumu politických aspektů utváření stranicko-politických soustav na regionální úrovni platí toto tvrzení dvojnásob. Je to pochopitelně dáno mimořádnou různorodostí regionálních útvarů stejně tak, jako stupněm rozvinutosti a konsolidovanosti politických stran a stranických systémů, jako klíčových politických aktérů v regionální či lokální sféře. Samostatnou roli v komunální politické praxi může sehrát síť osobních vztahů, která mnohdy dominuje i stranickému programu a politice realizované na národní úrovni. Výzkum lokální politické praxe proto nemůže být omezen pouze na socioekonomické faktory, strukturu lokálních zájmů, popř. pozici politických stran a ostatních politických subjektů reprezentovaných volebními výsledky. Značnou pozornost je nutno věnovat konkrétním politickým osobnostem, jež mají v lokální politické praxi klíčové postavení. Sociální status takových politických reprezentantů může determinovat jejich pozici v rámci distribuce statků, jež jsou v daném prostředí vzácné. S tím úzce souvisí problematika klientelismu, který se může v těchto podmínkách projevat v různorodých podobách. Politický klientelismus, jako jedna z forem klientelismu, je obecně vnímán jako jakýsi fenomén omezující regionální rozvoj a politickou stabilitu. Lze ovšem nalézt klientské vazby, které nejenže nepředstavují nebezpečí rozvoje, ale paradoxně vítaný prvek stability a regionálního rozkvětu.

CÍL A METODIKA

Cílem příspěvku je deskripce politického klientelismu a jeho vlivu na regionální rozvoj. Příspěvek si klade otázku, zda a jakým způsobem politický klientelismus působí na endogenní regionální rozvoj. Příspěvek byl zpracován metodou případové studie na úrovni středně velkého, dvacetitisícového města. Dalšími metodami, které byly pro zpracování využity jsou metoda sekundární analýzy dat (především studium dokumentů) a polostandardizovaných rozhovorů.

Vedlejším cílem příspěvku je připravit vhodný materiál pro využití v rámci výuky předmětů Politologie venkovského prostoru a Politický život v regionech a obcích oboru Veřejná správa a regionální rozvoj na České zemědělské univerzitě (manuál pro vypracovávání studentských seminárních prací).

Klientelismus v politické teorii

Slovo klient má původ v antickém Římě. Klienty byli propuštění otroci nebo přistěhovalci, kteří hledali ochranu u aristokratů. Na rodině patricia byli plně závislí. V období středověku byl obdobný vztah vytvářen mezi feudálem a jeho politickým chráněncem. Za udělovanou ochranu bylo od klientů očekáváno poskytování určitých služeb. V dnešní politické praxi lze klientelismus vnímat jako síť sociálních vztahů, kde osobní loajalita vůči patronovi (ochránci) vítězí nad moderními alternativami tržních vztahů, demokratickým rozhodováním a profesionalismem ve veřejné správě (Sajo 2001). Klientelismus je proto možné také chápat jako vztah, kde veřejné činitele a zájemce o veřejné zakázky, popřípadě jiné vzácné zdroje, spojuje společný prospěch, takže se navzájem chrání nebo mají z nabízené a přijímané ochrany prospěch. Klientský vztah je vždy vytvořen vazbou mezi patronem, tedy osobou mající příslušný vliv a jeho klientem, v jehož prospěch je náklonnost patrona uplatňována. Základní entitou takového vztahu je nerovnoměrné postavení obou stran. Ovšem postavení patrona v tomto vztahu není jednoznačně dominantní a tudíž neumožňuje pouze jednostranný prospěch. V případě klientelismu nerovnost nerozděluje, ale naopak spojuje obě strany. Nerovnost je zde něčím natolik samozřejmým, že vůbec nemůže vzniknout otázka symetričnosti zisku (Keller 1995).

Klientský vztah pochopitelně nevzniká ve vzduchoprázdnu a k tomu, aby mohl být vytvořen, je zapotřebí existence obou stran vztahu. Pokud je sociální interakce řízena pravidlem nabídky a poptávky za přítomnosti snahy maximalizovat vlastní užitek, není obtížné vymezit funkci a samotnou podstatu existence obou stran vztahu. Otázkou ovšem zůstává, kde vzniká mandát, který dává straně patrona potřebné atributy k výkonu své úlohy v daném vztahu. Moderní politická teorie vymezuje hned několik přístupů k politickému klientelismu. Pro potřeby příspěvku se jako nejvhodnější nabízí vymezení státu jako generalizovaného patrona od J. Kellera. Moderní stát má podobu generalizovaného patrona, který nerozděluje žádané statky ze svého vlastního majetku, nýbrž převážně z majetku, jež získává darem od svých klientů-občanů. Tento stát není totožný ani s mocenskou elitou, ani s vládnoucí třídou, ani se státní byrokracií. Ti všichni působí v roli pouhých makléřů. Veškerý vliv je založen na tom, že mohou zprostředkovávat kontakty s fiktivním generalizovaným patronem a díky této pozici mohou zájemcům poskytovat dlouhou řadu zcela nefiktivních služeb. Skutečnou podstatu státní moci vytváří způsob jednání klientů vůči těmto zprostředkovatelům, kteří se chovají tak, jako by byli s generalizovaným patronem v tom nejdůvěrnějším vztahu (Keller 1995). V procesu decentralizace státní správy tak je předávána kromě pravomocí ze státní úrovně na úroveň lokální také úloha zprostředkovatelů mezi státem jako generalizovaným patronem a jeho klientů. Jako velmi vhodný prostor pro uplatnění klientelismu se nabízí prostředí s nedostatkem vzácných zdrojů, kterými mohou být kupříkladu veřejné zakázky nebo pracovní místa. Klientské vztahy tak lze vnímat jako způsob směny nahrazující tržní fungování.

Obec jako generalizovaný patron a obyvatel jako klient

Pokud se budeme držet výše zmíněného Kellera vymezení klientelismu definovaného vztahem mezi státem coby generalizovaným patronem, občanů státu v úloze klientů a makléřů, kteří mají specifickou zprostředkovatelskou roli mezi oběma stranami, je možné vymezit tento vztah i na lokální úrovni. Stát, který je generalizovaným patronem, zde ovšem není možné vnímat jako jakýsi gigantický a z horizontálního pohledu autority jednoúrovňový kolos. Patron je zde reprezentován obcí, která na sebe přebírá celou řadu funkcí státní správy. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Obec spravuje své záležitosti samostatně. Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost. Už samotné postavení obce upravené zákonem o obcích přisuzuje obci atributy potřebné k výkonu funkce patrona. Klientem ve vymezeném vztahu je občan obce. Skutečnou klientelu svého patrona lze ovšem zúžit pouze na ty občany, kteří nějakým způsobem participují na nedostatečných statcích a službách, jež nejsou dostupné na trhu, a které může obec nabídnout. Zprostředkovatelem vztahu mezi patronem a klientem se na obecní úrovni stávají členové zastupitelstva obce, členové obecní rady, starosta, popřípadě úředníci obecního úřadu. Funkce zprostředkovatele v klientském vztahu vyplývá pro obecního zastupitele především z jeho úlohy spolurozhodovat ve věcech patřících do samostatné působnosti obce. Rada obce je o obcích výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon. Radu obce tvoří starosta, místostarosta (místostarostové) a další členové rady volení z řad členů zastupitelstva obce. Úkolem obecního úřadu v oblasti samostatné působnosti je plnit úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce, pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti a rozhoduje o poskytování informací žadateli. Právě dispozice s informacemi, které se stávají cenným zdrojem a jež není možné na trhu pořídit činí z obecního úřadu vynikajícího zprostředkovatele mezi klientem a patronem.

VÝSLEDKY A DISKUSE

Lokální politický klientelismus, coby nepochybná součást komunálního politického života, se nezdá být příliš obtížně objevitelný. Mimořádně obtížné je ovšem tento fenomén rozkrýt a popsat jej v jeho obsáhlé podobě. Politický klientelismus je ovšem možné indikovat na základě možných příznaků.

Následující text příspěvku se zaměří na deskripci politického klientelismu v podmínkách města Žatce. Ambicí textu není popsat jej v celém jeho rozsahu, ale zaměřit se na některé indicie, jež přítomnost této instituce dokládají.

Geografická, hospodářská a sociální charakteristika města Žatce

Město Žatec se rozprostírá na severozápadě České republiky. Rozloha města činí 4 269 ha a počet obyvatel podle sčítání lidu k 1. březnu v roce 2001 činí 20 069 obyvatel. Na základě reformy veřejné správy se město Žatec stalo obcí s rozšířenou působností. Demografická skladba Žatce je poznamenána složitými událostmi posledních desetiletí. Klíčové momenty těchto změn trvale ovlivňují životní podmínky, a to například prostřednictvím demografické, sociální či sídelní reprodukce, ale i prostřednictvím kulturních vzorců a zvyklostí.

Z celkového počtu obyvatel města bylo podle sčítání v roce 2001 ekonomicky aktivních 54% občanů. Z toho nejvíce jich bylo zaměstnáno v průmyslu - 37 %, Nadprůměrná je zaměstnanost v zemědělství, která je oproti ostatním oblastem České republiky téměř trojnásobná. Město Žatec se nachází v hospodářsky slabém a strukturálně postiženém regionu s dlouhodobě nadprůměrnou mírou nezaměstnanosti. Hospodářství města je charakteristické pokračováním v tradici zemědělských a potravinářských odvětvích. Průmyslová odvětví jsou

charakterizována restrukturalizací.

Politická charakteristika města Žatce

Polistopadový politický proces po roce 1990 byl na žatecku charakteristický neustálou proměnou stranicko-politické struktury. Na žatecku působila v průběhu 90. let celá řada politických stran a různorodých politických subjektů ucházejících se o politické mandáty v městském zastupitelstvu. Některé politické strany navázaly na činnost stran Národní fronty. Jiné, pod záštitou celorepublikového vedení, založily v Žatci místní organizaci strany. Na politickém procesu v Žatci v průběhu 90. let se ale také podílelo několik politických subjektů, mající působnost výlučně pro město Žatec. Některé z nich aktivně fungují do současnosti.

Nejstabilnějšími politickými stranami v Žatci v polistopadovém období roku 1989 jsou Občanská demokratická strana a Komunistická strana Čech a Moravy. Místní pobočka ODS se vyznačuje relativní stálostí své členské základny. Kandidátní listiny ODS v komunálních volbách zpravidla obsahují jména lokálně známých osobností. Významnou politickou stranou v kontinuu žateckého politického spektra je Komunistická strana Čech a Moravy. Výsledky této politické strany v Žatci v každých volbách vysoce přesáhly celorepublikový volební výsledek KSČM. V žádných z dosud konaných polistopadových voleb tato strana nezískala méně než 17% hlasů voličů. K významným politickým stranám v Žatci patří Česká strana sociálně demokratická. Její pozice nebyla zpočátku příliš silná a jen mírně se upevňovala. Zlom nastal ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, kdy se stala nejsilnějším politickým subjektem Žatecka. Preference ČSSD v Žatci silně koreluje s vývojem strany na republikové úrovni.

MOŽNÁ EXISTENCE POLITICKÉHO KLIENTELISMU V ŽATECKÝCH PODMÍNKÁCH

Jestliže J. Keller předpokládá existenci instituce klientelismu v podmínkách, které se vyznačují nedostatečným množstvím žádaných statků, které nejsou na prodej, a nelze je tedy ani koupit, činí město Žatec přímo ukázkový případ takové lokality. Výše popsaná hospodářská charakteristika města ukazuje žatecko jako hospodářsky slabý region v porovnání s mírou hospodářské úrovně běžných regionů České republiky. Nedostatečná úroveň hospodářského rozvoje regionu nepodmiňuje růst počtu pracovních míst. Naopak region se v dlouhodobém hledisku v polistopadovém období roku 1989 vyznačuje kontinuálním růstem nezaměstnanosti. Pracovní místo se tak stává vzácným statkem a dobré pracovní místo opravdovou cenností. Úloha patrona města Žatce, coby významného lokálního zaměstnavatele, je tak v klientském vztahu natě posilována.

SNAHA O ZISK POLITICKÉ FUNKCE ANEB BOJ O ROLI ZPROSTŘEDKOVATELE

Jednoznačně nejvýhodnější pozici z hlediska uplatňování individuálních zájmů a maximalizace vlastního užitku ve vztahu patron – zprostředkovatel – klient činí místo zprostředkovatele. Snahu o získání mandátu zastupitele, radního, starosty nebo místa městského úředníka lze z tohoto pohledu také vnímat jako snahu o získání postu zprostředkovatele mezi patronem a klientem. Je ovšem zřejmé, že snaha získat úlohu zprostředkovatele, nenese vždy a ve všech případech kýžené ovoce. Nejvýhodnější výchozí pozici má jednoznačně ten, kdo je součástí lokálně mocné klientely. Takto silné sociální vazby jsou mnohdy dědictvím totalitního režimu a s jejich projevy je nutné počítat i v podmínkách transformace politického systému. Více jak čtyřicetileté období přerozdělování zdrojů a absence demokratických principů, státně-mocenského centralizmu a stranické dominance vytvořila silné klientské vztahy. Politická přeměna na počátku 90. let tyto vazby ještě více posílila. Domnělý výběr žateckého sdružení KSČM, jako vhodného reprezentanta silných a ustálených sociálních vazeb, coby kontinuálního reprezentanta místního politického

procesu z předrevolučních dob, se ukazuje jako velmi vhodné. KSČM je v Žatci tradičně silnou politickou stranou. Od roku 1990 získala v Žatci v komunálních volbách postupně 7, 5, 4 a 6 mandátů. Dohromady tedy za celé období 22 mandátů. Funkci zastupitele za KSČM v městském zastupitelstvu ovšem doposud zastávalo pouze 9 zastupitelů a všichni byli před rokem 1989 členy strany. Ti ve valné většině kandidovali z čelních míst kandidátních listin.

KDYŽ SE ZPROSTŘEDKOVATEL STÁVÁ KLIENTEM A KLIENT ZPROSTŘEDKOVATELEM ...

Uchází-li se někdo z pozice klienta o náklonnost svého patrona reprezentovaného obcí, je od něj očekávána loajalita, popřípadě jiná forma vděku. Jedná-li se například o obecní zakázku, kde klientem je žadatel o zakázku a patronem město, může s sebou snaha o její získání nést zvýšené nejen ekonomické náklady. Ve svém racionálním jednání je tak žadatel nucen usilovat o zisk funkce zprostředkovatele, která dopomůže tyto náklady částečně eliminovat nebo úplně odstranit. Zostřeným pohledem na zastupitele, kteří získali v porevolučním období mandát v žateckém zastupitelstvu lze nalézt celou řadu podnikatelů, popřípadě výkonných představitelů významných lokálních podnikatelských subjektů. To samo o sobě samozřejmě ještě nedemonstruje snahu o prosazení vlastních partikulárních zájmů. Pokud ovšem zastupitel reprezentuje podnikatelský subjekt, jež získává významnou obecní zakázku, lze už takové snahy předpokládat. Za všechny případy je možné uvést příklady zastupitelů, z nichž jeden je majitelem společnosti zabývající se svozem komunálního odpadu a realizující svoz pro celé město a druhý výkonným ředitelem městských technických služeb.

POLITICKÝ KLIENTELISMUS A REGIONÁLNÍ ROZVOJ

Výše zmíněné příklady ukazují záporné rysy politického klientelismu. Lze ovšem nalézt i příklady, které ukazují opačnou tvář politického klientelismu.

Významným prvkem žatecké architektury je historicky cenný železný most přes řeku Ohři. Vznik tohoto mostu spadá do 20. let minulého století. Unikátní je svojí železnou konstrukcí a zároveň je významnou dominantou spodní části města Žatce. Výstavba dalších dvou mostů pro pěší a silniční dopravu, jednoho železničního a jednoho mostu pouze pro pěší přepravu postupně omezovaly praktický význam tohoto mostu. Tomu také odpovídal zájem o jeho údržbu. Most postupně chátral, ztratil funkci silniční přepravy a na počátku 21. století byl již v tak špatném technickém stavu, že se začalo veřejně přemýšlet o alternativě jeho generální opravy nebo jeho uzavření i pro přepravu pěší. Protože se v obecním rozpočtu roku 2000 nenašlo dostatečné množství prostředků pro zahájení rekonstrukce, přicházela do úvahy pouze druhá alternativa. Iniciace jednoho ze zastupitelů a spolumajitele významné lokální stavební společnosti přiměla zastupitelstvo zahrnout do investičního plánu roku 2001 rekonstrukci tohoto mostu. Realizace rekonstrukce spolu nesla snahu o získání zdrojů z vnějších zdrojů, protože interní zdroje byly pro tak rozsáhlou rekonstrukci nedostačující. Celá investiční akce byla nakonec za značného přispění ze strukturálního rozvojového fondu danou společností realizována.

ZÁVĚRY

Politický klientelismus je fenomén, který je součástí každého politického procesu. To platí jak pro celonárodní, tak lokální politickou úroveň. Hlavní potíž politického klientelismu tkví v tom, že jeho důsledky se rozplývají do celé společnosti, oslabují ochotu společnosti sebe sama reformovat, otevřít se a vytvořit přístupnější a legitimnější politické instituce. Politický proces se postupně stává méně otevřený, přístupný a soutěživý. Postupně jsou narušovány principy demokracie a snižována ochota společnosti zapojit se do veřejných

diskusí. Tím dochází k poklesu nezávislosti politických a sociálních institucí. Na druhé straně ale může být politický klientelismus faktorem, který iniciuje regionální růst. Vynucuje ekonomickou aktivitu, k čemuž dokáže získat vnější zdroje.

Literatura:

Keller, J.: *Dvanáct omylů sociologie*. Praha, Slon, 1995.

Kopřiva, R. *Politické aspekty hospodářského a sociálního rozvoje žateckého regionu*. Praha, 2002. Diplomová práce na Provozně ekonomické fakultě ČZU Praha na katedře humanitních věd. Vedoucí diplomové práce Jaroslav Čmejrek.

Vymětal, P.: *Korupce*, Politologická revue, 6, s. 6 – 13, Praha 2004.

Zákon č. 128 / 2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Kontakt na autory:

Radek Kopřiva – medzun@email.cz, Tereza Neumanová – terey@centrum.cz