

Univerzita Karlova v Praze

Filozofická fakulta

Ústav politologie

Diplomová práce

Bc. Filip Běhal

Dvě cesty do tunelu: komparace soudobého politického vývoje Česka a Řecka

Two pathways into the tunnel: comparison of contemporary political
development in Czech and Greece

Praha 2015

Vedoucí práce: PhDr. Radek Buben, Ph.D

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně a výhradně s použitím citovaných pramenů, literatury a dalších odborných zdrojů.

V Praze, dne 15. července 2015

.....

Filip Běhal

Klíčová slova (česky)

Česko, Řecko, historické srovnání, path dependence, kvalita demokracie, klientelismus, J.S. Mill

Klíčová slova (anglicky):

Czech, Greece, historical comparison, path dependence, quality of democracy, clientelism, J. S. Mill

Abstrakt (česky)

Diplomová práce se věnuje komparaci (ne)fungování státu v průběhu soudobého politického vývoje Česka a Řecka. Nejprve teoreticky vymezí pojem stát a různé podoby jeho špatného fungování jako klientelismus, patronáž a vysávání. Následně analyzuje jeho path-dependentní historické proměny od Osmanské nadvlády v případě Řecka, resp. první republiky v případě Česka s příklady špatného fungování. Následně se věnuje dopadům, které měla na politický vývoj a kvalitu demokracie obou zemí ekonomická krize z roku 2008 v kontextu jejich špatně fungujících států.

Abstract (in English):

The diploma thesis compares (mal)functioning of the state during contemporary political development in Czech Republic and Greece. Firstly it explains the theoretical understanding of the notion of state and varieties of its malfunctioning such as clientelism, patronage and exploitation. Secondly it analyzes path-dependent historical changes of state and its malfunctioning, since Ottoman supremacy in case of Greece and since democratic Czechoslovakia in case of Czech Republic. Subsequently the thesis deals with the impact that the economic crisis of 2008 had on political development and quality of democracy in these countries in the context of their malfunctioning states.

Poděkování:

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu práce Radku Bubnovi za cenné konzultace, rady a připomínky k práci a své přítelkyni Katce za trpělivou podporu při psaní.

OBSAH

| | |
|---|-----------|
| TÉMA, OTÁZKY A METODA | 8 |
| STRUKTURA PRÁCE | 10 |
| STĚŽEJNÍ LITERATURA | 12 |
| 1 STÁT: CO TO JE A JAK JEJ ZKOUMAT..... | 14 |
| 1.1 VÝVOJ PŘÍSTUPU KE STÁTU V POLITOLOGII | 14 |
| 1.2 JAK CHÁPE POLITOLOGIE STÁT A JAK HO ODLIŠUJE OD REŽIMU A SYSTÉMU..... | 15 |
| 1.3 ARÉNA STÁTU A JEJÍ POZICE VŮČI POLITICKÉ ARÉNĚ | 17 |
| 1.3.1 <i>Státní kapacity</i> | 20 |
| 1.4 ŠPATNÉ FUNGOVÁNÍ BYROKRACIE A VYSÁVÁNÍ STÁTU | 20 |
| 1.5 PATH DEPENDENCE, KVALITA DEMOKRACIE A MILLOVA METODA | 23 |
| 2 ŘECKO: PŘEDSTAVY A REALITA | 26 |
| 2.1 KAMPAŇ PRAVICE V ROCE 2010 V ČR A POSTOJ NEČASOVY VLÁDY K ŘECKU..... | 26 |
| 2.2 400 LET OSMANSKÉ NADVLÁDY | 27 |
| 2.3 POLITICKÝ A EKONOMICKÝ VÝVOJ PO OBČANSKÉ VÁLCE | 29 |
| 2.3.1 „ <i>Řecký tygr</i> “ | 29 |
| 2.3.2 <i>Volební demokracie, junta a její pád</i> | 30 |
| 2.3.3 <i>Vstup do Evropského společenství a cesta k zadlužení: „Hodil jsem vás do vody, naučte se plavat!“</i> | 32 |
| 2.3.4 <i>PASOK modernizuje Řecko – včetně systému klientelismu</i> | 34 |
| 2.3.5 <i>(Ne)odhalená tajemství, nezvládnutý vstup do eurozóny a začátek krize</i> | 35 |
| 3 ČESKO | 39 |
| 3.1 TRADICE KLIENTELISMU PŘED SAMETOVOU REVOLUCÍ..... | 39 |
| 3.1.1 <i>První republika</i> | 39 |
| 3.1.2 <i>Třetí republika</i> | 42 |
| 3.1.3 <i>Komunistický režim</i> | 42 |
| 3.2 POLISTOPADOVÝ REŽIM | 44 |
| 3.2.1 <i>90. léta</i> | 45 |
| 3.2.2 <i>Období opoziční smlouvy</i> | 47 |
| 3.2.3 <i>Po opoziční smlouvě: dvanáct let přijímání zákona o státní službě a když hrozí pád vlády, musí jít nezávislost soudů stranou</i> | 49 |

| | |
|---|-------------------------------------|
| 4 SHRNU TÍ | ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED. |
| 4.1 SHODNÉ RYSY V POKRIZOVÉM POLITICKÉM VÝVOJI..... | 51 |
| 4.1.1 Zákon o státní službě a jeho význam..... | 53 |
| 4.2 PARADIGMATICKE PŘÍKLADY ŠPATNÉHO FUNGOVÁNÍ STÁTU V ČR..... | 55 |
| 4.2.1 Vysávání Státního fondu životního prostředí..... | 55 |
| 4.2.2 Vít Bárta, ABL a Věci veřejné..... | 55 |
| 4.2.3 Plzeňská práva | 56 |
| 4.2.4 Aféra Jany Nagyové..... | 57 |
| ZÁVĚR | 59 |
| SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY | 61 |
| INTERNETOVÉ ZDROJE: | 63 |

Úvod

Na podzim roku 2008 v USA propukla největší světová finanční krize od krachu na newyorské burze na tzv. Černý čtvrtek roku 1929. V globalizované světové ekonomice se krize rychle rozšířila za hranice USA a v Evropské unii nejvíce zasáhla periferní ekonomiku Řecka. To se ocitlo v roce 2010 před akutní hrozbou státního bankrotu, kterou odvrátilo pouze díky finanční pomoci poskytnuté EU a Mezinárodním měnovým fondem vyměnou za slib provedení rozsáhlých *austerity policies*¹. Finanční krize, zadlužení a reakce na ně v podobě úsporných opatření v Řecku se staly hlavním tématem volební kampaně před sněmovními volbami v roce 2010 českých pravicových stran ODS a TOP 09. Tato kampaň přesvědčovala voliče o tom, že Česká republika se nachází v podobně krizovém stavu jako Řecko a jen málo jí chybí k tomu, aby se dostala do stejné situace. Přesvědčovala o předlužení řeckého státu, které hrozí v obdobné míře a s obdobnými dopady i tomu českému, pokud urychleně nepřijme úsporná opatření stejného charakteru.

Téma, otázky a metoda

Předkládaná diplomová práce se inspirována kampaní ODS a TOP 09 věnuje na pozadí politického vývoje Česka a Řecka tématu paralel mezi těmito dvěma zeměmi. Základní teze práce je, že mezi stavem Česka a Řecka velká podobnost skutečně existuje, nikoliv ovšem v rovině ekonomické nýbrž v rovině politické, konkrétně pokud jde o problémy a fungování jejich státu.

Práce je koncipována s ohledem na studijní obor v jehož rámci je zpracována – tedy politické teorie a soudobé dějiny. Kombinuje dva badatelské zájmy autora, přičemž jeden vychází z okruhu politických teorií, resp. komparativní politologie, druhý z okruhu soudobých dějin. Tím prvním je zájem o stát a vliv jeho fungování a kapacit na kvalitu demokracie. Proto jsou problémy zvolených zemí zasazeny do teoretického rámce analýzy státu a jeho kapacit, v neposlední řadě i proto, že tomuto tématu začíná být v české odborné i laické veřejné debatě ve vztahu k české politice oprávněně věnována stále větší pozornost (např. Dvořáková 2012; Dvořáková 2014; Dvořáková, Vymětal 2014; iniciativa Rekonstrukce státu vzniknuvší v roce 2013). Stát resp. jeho kvalita a kapacity je v této debatě správně identifikován jako zdroj základních problémů a dysfunkcí české politiky, a tak k němu přistupuje i tato práce. V souladu s pojetím Vladimíry Dvořákové

¹ Politiky zaměřené na snížení schodků státního rozpočtu a celkového státního dluhu formou omezení státních výdajů.

s ním tato práce operuje jako s „*vhodným rámcem pro hlubší uchopení současných problémů v postkomunistických zemích*“ (Dvořáková, Vymětal 2014: 141). Druhý, praktický zájem autora o vybrané země a jejich soudobé dějiny se promítá do způsobu, jakým je zvolené teoretické téma uchopeno a zpracováno – formou historické komparace politického vývoje v Česku a Řecku. Za prvé je v rámci zvoleného path dependentního pohledu na zkoumaný fenomén důležité podívat se, jakým historickým vývojem stát v Česku a Řecku prošel a jak se na konci 20. století ustálila jeho podoba, za druhé je vliv fungování českého státu na českou politiku analyzován formou komparace s tímtež v případě Řecka. To je ke komparaci s Českem vybráno z několika důvodů. Za prvé kvůli zmíněné kampani ODS a TOP 09 z roku 2010, která varovala před nebezpečím, že se Česko² „dostane do Řecka“. Ta inspirovala jeden z cílů této práce – ukázat, že sice ne co do ekonomické situace, ale co do fungování státu v řadě aspektů dávno „v Řecku jsme“. Za druhé při identifikaci problémů fungování českého státu nejlépe poslouží porovnání jeho fungování s pravděpodobně nejhůře fungujícím státem ze členských zemí EU tedy Řeckem. V této věci má Řecko posloužit jako odrazová deska, která pomáhá Česko nasvítit (převzato z Polášek, Novotný, Perottino 2012: 11). Řecko spadá do skupiny členských zemí EU, kde finanční krize měla katastrofální důsledky a jejichž „*charakteristickým rysem ... bylo špatné vládnutí, nefunkčnost a klientelistické vazby rozbujelé unitářského aparátu*“ (Dvořáková 2014: 27).

Předkládaná práce se tedy orientuje primárně na představený výzkumný problém (převzato z PUNCH 2008: 29) – paralelu mezi (ne)fungováním státu v Česku a Řecku. Jeho aparát a kapacity se jeví jako velmi relevantní a aktuální problém, jež lze v případě soudobého Česka i Řecka zkoumat. Pozornost bude věnována nedostatečným kapacitám státu, jeho zneužívání politickými aktéry a v důsledku toho jeho špatnému fungování provázenému jevy jako klientelismus, patronáž a korupce. Na základě toho si práce klade dva soubory výzkumných otázek. První se týká ověření výchozí teze práce o paralele v (ne)fungování českého a řeckého státu. Existuje skutečně signifikantní a do značné míry unikátní podobnost ve špatném fungování českého a řeckého státu? Je si nefungování státu v Česku a Řecku podobné co do formy, rozsahu nebo obojího? Lze zároveň s ní doložit i signifikantní podobnost v politickém vývoji obou zemí po začátku ekonomické krize v roce 2008? Druhý soubor otázek se týká vlivu státu na politický, v tomto případě demokratický režim. Lze nedostatečné fungování státu identifikovat jako společného

² V případě vítězství levice ve volbách a sestavení levicové vlády.

původce problémů demokratického režimu v Česku a Řecku? A jsou tyto problémy působené státem natolik závažné, aby je bylo možno konceptualizovat jako nízkou kvalitu demokracie?

Zatímco zejména Dvořáková volí ve svých textech metodu analýzy jednoho případu (Česka a jeho státu), tato práce volí metodu synchronní komparace českého případu s případem řeckým. Ta je zvolena jednak proto, že komparativní studie dvou případů má své výhody – přináší jiné perspektivy a jiný pohled na věc než výzkum jednoho případu. Za druhé pak proto, že případné potvrzení vysoké podobnosti mezi fungováním českého a řeckého státu by bylo samo o sobě hodnotným zjištěním a reakcí na předvolební kampaň pravice z roku 2010. I proto bude z hlediska časového vymezení srovnáváno období, jehož počátek je pracovním stanoven začátkem ekonomické krize na podzim 2008, nicméně s tématickými přesahy před tento časový bod.

Struktura práce

V práci je postupováno deduktivně, převážně kvalitativním způsobem a podle toho je strukturována. První kapitola představuje hlavní teoretické zázemí práce, což je pojetí státu z hlediska komparativní politologie. Důraz je přitom kladen za prvé na to, proč je výzkum státu v ní důležitý a za druhé na správné pochopení toho, jak je v ní stát pojímán a konceptualizován, jaké existují možnosti a způsoby přístupu k němu. Dále budou krátce představeny zbylé teoretické nástroje, které práce k výzkumu podobnosti mezi stavem politiky v Česku a Řecku využije. Jedná se za prvé o path-dependetní optiku, kterou je na zkoumanou problematiku nahlíženo. Za druhé o koncept kvality demokracie coby způsob konceptualizace špatného fungování státu. Konečně za třetí zde bude představena tzv. metoda shody Johna Stuarta Milla zpracovaná v české politologii Karlem Koubou (2008). Ta poslouží jako metodologický nástroj, který pomůže propojit závislou proměnnou – kvalitu demokracie s nezávislou proměnnou – špatným fungováním státu vyloučením jiných faktorů, které by mohly být za závislou proměnnou považovány.

Druhá kapitola se věnuje případu Řecka, třetí případu Česka. Jejich struktura je ovšem trochu odlišná. Cílem obou kapitol je objasnit, jakými historickými procesy se v obou zemích ustavila praxe špatného fungování a zneužívání státu. Za tímto účelem začne kapitola o Řecku specifiky jeho společenského vývoje pod Osmanskou nadvládou, který se velmi liší od vývoje střední a západní Evropy a ta má tendenci na to zapomínat.

Smyslem kapitoly o Řecku je však vedle analýzy fungování jeho státu ještě vysvětlit skutečné příčiny jeho soudobé finanční krize. Proto rozebírá jeho soudobou politickou historii podrobněji než činí kapitola o Česku, s nezbytnými přesahy do vysvětlení ekonomických, jejichž znalost je pro pochopení jeho současného politického stavu nezbytná a v neposlední řadě zásadní pro pochopení pravých příčin řecké ekonomické a politické krize po roce 2008. Na základě této znalosti je následně zpochybněna ODS a TOP 09 opakovaná domněnka, že Česko by se v případě nepřijetí úsporných opatření po sněmovních volbách v roce 2010 dostalo do podobné finanční krize jako Řecko na základě upřesnění do vysoké míry mylné představy³ o příčinách jeho finanční krize. Ty mají málo co do činění s projídáním veřejných financí, vysokými státními výdaji či přebujelým státním aparátem a v neposlední řadě mají málo společného se stavem ekonomiky v Česku. Kořeny vysokého řeckého zadlužení totiž jak dále ukáže tato kapitola leží zcela jinde. Tím pádem se ukáže jako mylný navazující závěr, že pokud by Česko⁴ od roku 2010 nepřistoupilo ke škrtům ve státním rozpočtu, čekal by ho podobný ekonomický vývoj jako Řecko, jak zmíněné strany po většinu trvání Nečasovy vlády tvrdily. Ozřejmeny budou skutečné důvody řecké finanční krize.

Kapitola o Česku, resp. dřívějším Československu se nebude věnovat jeho politické historii obecně nýbrž s důrazem na tradici zneužívání státu v českých zemích, která bývá často v příslušných historických analýzách přehlížena nebo bagatelizována na úkor chvály předností např. demokracie první republiky⁵. V rámci obdobné logiky se věnuje více soudobým událostem polistopadového režimu typu korupčních afér politiků. Půjde o to pohlédnout na ně nikoliv jako na korupční jednání coby negativní společenský jev *per se*⁶ nýbrž jednak jako na systémovou záležitost zneužívání a finančního vysávání státu v Česku. Za druhé pak jako na jednání, které „*degraduje demokratickou vládu v jejích samotných základech*“ a vede k „*snižování efektivity veřejných rozhodnutí, která jsou manipulována v rámci soukromých zájmů (jako opozita k zájmům veřejným), čímž se veřejná sféra odcizuje od svých konstituentů ... dochází k erozi důvěry lidí vůči politickým rozhodnutím*“ (Kupka, Mochťak 2014: 241). Druhá i třetí kapitola skončí svůj výklad

³ Převládající nejen v Česku, ale zejména v zemích eurozóny v čele s Německem.

⁴ Jehož ekonomika je ostatně velmi odlišná, jak co do struktury, tak co do stavu.

⁵ V tomto duchu např. Jiří Kunc kriticky podotýká, že i seriózní badatelka jako Eva Broklová apriorně odmítla publicistický otazník nad osobou T.G.Masaryka „tatiček či korupčník?“ jako druhorepublikovou interpretaci a zobrazení v křivém zrcadle (Kunc 2000: 175).

⁶ Jak bývají prezentovány v médiích.

z časového hlediska před začátkem finanční krize. Čtvrtá kapitola pak od tohoto časového bodu provede vytčenou komparaci vývoje politiky obou zemí od finanční krize a v návaznosti na to komparaci současného stavu špatného fungování jejich států dle zvolených indikátorů.

Stěžejní literatura

Pro teoretické přístupy v této práci využité je stěžejních několik studií. Pojetí státu a odlišení pojmu *stát* od toho, co je chápáno pod pojmem *režim* a pojmem *systém* tato práce čerpá ze studie *¡Que el pueblo mande! : levicové vlády, populismus a změny režimu v Latinské Americe* (Dvořáková, Buben, Němec 2012). Přestože prakticky se tato publikace věnuje případovým studiím Ekvádoru, Venezuely a Bolívie, její první část poskytuje kvalitní teoretické vymezení toho, co je a co naopak není stát včetně historického exkurzu, jak se v průběhu let přístup politologů k němu proměňoval. Kniha *Problems of democratic transition and consolidation : Southern Europe, South America and Post-Communist Europe* (Linz, Stepan 1996) ukáže státní aparát jako jednu z pěti tzv. arén demokracie a proč je tato aréna pro demokracii nezbytná. Zatímco tyto studie zde ukáží, jak teoreticky přistupovat ke státu, pak komparativní studie *Rebuilding Leviathan : party competition and state exploitation in post-communist democracies* (Grzymala-Busse, 2007) ukáže, jak zkoumat jeho zneužívání a další nedostatky. A stejně jako teoretické nástroje trojice českých autorů aplikované na Latinskou Ameriku jsou dobře použitelné na země EU zkoumané v této práci, tak teoretický aparát studie Anny Grzymala-Busse je dobře aplikovatelný i na Řecko, přestože kniha sama se věnuje postkomunistickým státům střední a východní Evropy. S oběma je možno tzv. dobře „cestovat“⁷. Proč je stav špatného fungování státu v Česku a Řecku tím těžší změnit, čím déle trvá, je zde vysvětleno na základě optiky path dependence Jamese Mahoneyho (2000) a Paula Piersona (2000).

Pokud jde o literaturu k českému státu, využity jsou zejména články *(Ne)budování státu: proč se po roce 1989 stát nebudoval a proč jej nebudujeme ani nyní* (Dvořáková

⁷ Narážka na cestování, tedy přenositelnost teoretických přístupů zde odkazuje na debatu týkající se tranzitologických přístupů, jimž kritici jako např. Valerie Bunce (1995) vytýkali, že vznikly v rámci studia určitých regionů (Latinské Ameriky a Jižní Evropy) a možnost jejich univerzální aplikace v regionech jiných je omezená. Tento teoretický spor přispěl k tomu, že problematice „cestování“ s přístupy a koncepty je věnována větší pozornost a možnost „cestování“ není brána za samozřejmou, v případě tranzitologie tak napovídá i název článku Phillipa Schmittera *Is it safe for transitologists and consolidologists to travel to the Middle East and North Africa?* (2001).

2014) a *Postkomunistický stát a jeho kapacity : jak to změřit?* (Dvořáková, Vymětal 2014) a okrajově publicistická kniha *Rozkládání státu* (Dvořáková 2012). Se studiem kvality demokracie pak českou empirickou materii pomáhá spojit článek *Aféra Nagygate mezi korupcí a organizovaným zločinem: korupční sítě a jejich možný vliv na kvalitu demokracie v České republice* (Kupka, Mochťak 2014). Návrh aplikace přístupu Grzymaly-Busse se nachází v článku *Stranická patronáž a její vztah ke korupci a klientelismu: teoretický koncept a nástin uplatnění v poskomunictickém prostředí* (Naxera 2014). Pokud jde o literaturu ke státu řeckému čerpá tato práce hlavně z monografie *Concise History of Greece* (Clogg 2002) a sborníku *Democracy and the State in the New Southern Europe* (Diamandouros a kol. 2006). K nejaktuálnějšímu řeckému politickému vývoji včetně ekonomické krize a jejích dopadů poslouží především studie *The Political Economy of the Greek Crisis* (Pogatsa 2014).

1 Stát: co to je a jak jej zkoumat

1.1 Vývoj přístupu ke státu v politologii

Výzkum státu má v komparativní politické vědě dlouhou tradici, jeho způsob a metody se ovšem v průběhu let značně proměňovaly. Dokud byla komparativní politologie v plenkách, tzn. v zajetí tzv. starého institucionalismu, byl stát nekriticky zkoumán skrze své instituce, ústavy a příslušné právní předpisy upravující chování aktérů politiky. Dvořáková, Buben a Němec citují v této souvislosti autory ze 70. let, kteří toto rané období označují jako „*formální legalismus*“ resp. Davida Eastona, který v 90. letech píše o „*formální a tradiční fázi*.“ Výzkum státu se tehdy „*koncentroval na studium formálních, ustavených a právně definovaných institucí*“ (Dvořáková, Buben, Němec 2012: 19, zvýrazněno v originále). Slabina tohoto přístupu je zjevná – zavedená praxe, jak politické systémy a instituce v nich obsažené fungují, se může značně lišit od textu ústavy a příslušných zákonů. Např. Sartori to definuje jako rozdíl mezi formální a materiální ústavou (Sartori 2001: 132). I proto začala v 50. letech v komparativní politologii tzv. behaviorální revoluce ve znamení „*odklonu od studia formálních institucí a státu a příklonu ke studiu institucí neformálních*“ (Dvořáková, Buben, Němec 2012: 20). Podle sovětologa Archieho Browna byl behavioralismus „*reakcí na slabosti tehdejší politologie*“ (cit. dle Štefěk 2014: 32). Ve vztahu k výzkumu státu je z Brownem definovaných charakteristik behavioralismu nejdůležitější, že se tento směr stavěl proti „*koncentraci na studium politických institucí místo zájmu o to, jak se lidé chovají*“ (tamtéž). Behaviorální revoluce v politické vědě byla logickou reakcí na to, že starý institucionalismus se příliš zaměřoval na studium formálních institucí a právních norem na úkor neformálního chování aktérů politiky v praxi, které je minimálně stejně důležité a jeho vypovídající hodnota o tom, jak daný politický systém funguje je často větší než vypovídající hodnota ústavy dané země. Zatímco však starý institucionalismus trpěl přílišným důrazem na stát, pak behavioralismus naopak jeho téměř úplným vypuštěním. Uvědomění si tohoto limitu behavioralismu vedlo později k syntéze dvou spíše krajních přístupů – starého institucionalismu zaměřeného na stát a formální instituce a behavioralismu zaměřeného na chování aktérů a v neposlední řadě politickou kulturu⁸ – v podobě vzniku tzv. nových

⁸ Tento důležitý koncept z pera Gabriela Almonda a Sydneho Verby (1963) je jedním z nejsignifikantnějších a nejužívanějších, které behavioralismus do politologie přinesl.

institucionalismů⁹. V této pomyslné třetí fázi vývoje komparativní politologie zůstává behaviorální důraz na chování aktérů politiky, vedle něj se však do popředí zájmu badatelů vrací i výzkum státu a jeho institucí, což výstižně charakterizuje název textu Thedy Skocpol ze stejnojmenného sborníku – *Bringing the State Back In* (1985). Státu je znovu v komparativní politologii věnována pozornost, tentokrát už ovšem ne jen prostřednictvím ústavy a designu jeho formálních institucí, ale i s přihlédnutím k behaviorálním aspektům. Další podstatné změny oproti starému institucionalismu, které se projevují i v zaměření této práce, spočívají ve vzniku mnoha studií o menším počtu případů (*small N studies*) a posunutí výzkumné perspektivy, z níž je na stát nahlíženo na nižší úroveň abstrakce (Říchová 2008: 33). Tím se dostáváme k tomu, jak stát pojímá tato práce.

1.2 Jak chápe politologie stát a jak ho odlišuje od režimu a systému

Pojetí státu v této práci vychází z paradigmatu nových institucionalismů stručně přiblížených v předchozí kapitole, vzhledem k zasazení do path dependentní optiky konkrétně z institucionalismu historického. Stát je třeba pečlivě odlišit od toho, co je režim a co je systém. Využito je dělení dle Dvořákové, Bubna a Němce (2012), kteří tyto pojmy objasňují, seznamují čtenáře s pojetími státu z per různých teoretiků a v neposlední řadě se věnují i státním kapacitám.

Podle nich „*stát je trvalejší struktura, v jejímž rámci jsou vytvářeny určité vztahy dominance, zatímco režim je určován konkrétní podobou vztahů mezi institucemi v zemi (tuto jeho složku my označujeme za politický systém), mezi politickými aktéry navzájem a mezi nimi a občanskou společností a také mezi občanskou společností a státem*“ (tamtéž 47, zvýrazněno autorem). Stát je tedy prostorem, v němž se politika odehrává a jedním z předpokladů, aby se vůbec odehrávat mohla. Sám o sobě není zárukou jejího nenásilného a demokratického fungování, nicméně bez něj je nemožné – je jeho nutnou, nikoliv však dostačující podmínkou. Linz a Stepan (1996) sice fungující stát analyticky nenadřazují nad režim, podstatné však je, že pro fungování demokracie ho chápou jako zásadní. V jejich pojetí je jednou z pěti tzv. arén konsolidované demokracie. Z ostatních čtyř vymezených arén – ekonomické, právní, politické a občanské společnosti – potřebuje podporu zejména posledních dvou, úplně se však neobejde bez žádné.

⁹ Např. sociologický institucionalismus, institucionalismus racionální volby nebo historický institucionalismus. Souhrně je vhodné o nich referovat spíše v množném čísle, protože ačkoliv vychází ze stejného paradigmatu, jsou mnohem heterogenější než jednotlivé přístupy v rámci starého institucionalismu.

Politický režim je součástí státu, jsou to ony zmíněné vztahy dominance mezi institucemi. Podle toho, jaký je převládající princip fungování těchto vztahů je pak režim charakterizován. Typologizace a různých dělení režimů nacházíme na poli komparativní politologie mnoho. Pracovně je lze z dnes dominantní perspektivy dělit do tří velkých rodin – nedemokratické, hybridní a demokratické (dle Diamond 2001: 26), uvnitř kterých existuje mnoho dalších leckdy si vzájemně konkurujících přístupů řady autorů. Česko a Řecko nacházíme v rodině demokratických režimů. Za předpokladu setrvání na úrovni režimů je hlavní způsob třídění demokratické rodiny dle kritérií konsolidace a kvality jednotlivých demokracií, se kterými tato práce operuje níže.

System (politický systém nebo systém vlády) pak představuje dle citované trojice autorů politické instituce v rámci daného státu, organizované dle dominantního principu (demokratického, autoritářského apod.) daného režimu. Klasifikujeme je dle jejich konkrétní podoby a/nebo dynamiky. Nejčastější způsob jejich třídění dle způsobu instalace vlády je na prezidentské, polo-prezidentské a parlamentní systémy s řadou podtypů a výjimek (dle Dvořáková, Buben, Němec 2012: 83).

Tato práce se bude analyticky pohybovat primárně na vymezené úrovni státu s ambicí částečně tak zaplnit bílé místo v české komparativní politologii. Její mainstream se totiž v rámci výše definovaného trojdimenzionálního rozdělení rovin analýzy stát-režim-systém koncentruje téměř výlučně na výše definovanou rovinu systému. Když už se věnuje problémům české politiky, pak tyto problémy a jejich řešení identifikuje téměř pouze právě v ní. Platí to zejména pro Novákovu obhajobu Lijphartova majoritárního konceptu vlády oproti konsenzuálnímu v práci *Jakou demokracií pro nové demokracie?* (2002) a na ni volně navazující Kubátovu *Současná česká politika: co s neefektivním režimem* (2013)¹⁰.

¹⁰ Pojem režim v názvu této publikace je zavádějící. Autor jej používá tam, kde politologie včetně této práce obvykle a logicky používá pojem systém a vice versa, což obhajuje v podkapitole *Jaký je rozdíl mezi politickým režimem a politickým systémem a proč je takové rozdělení důležité* tvrzením, že režim znamená „reálný způsob vykonávání politické moci v konkrétních podmínkách“ zatímco systém „je pojem daleko širší a týká se obecnějšího vztahu politické moci a společnosti“ (Kubát 2013: 13-17). Ignoruje tak jednak obecný význam slov režim (obecný, rámcový způsob organizace) a systém (konkrétní forma, uspořádání organizace), jednak zavedený režim (sic !) používání těchto pojmů v politologii, která sice někdy místo pojmu systém používá pojem režim, když píše o prezidentských nebo parlamentních „režimech“, ale nikdy je nezaměňuje naopak a nepíše o hybridních nebo autoritářských „systémech“. Kdyby svou logiku užívání těchto pojmů Kubát důsledně dodržoval, musel by psát o volebním a stranickém „režimu“. Nečiní mu však problém a to dokonce v názvech kapitol a podkapitol referovat o politickém „režimu“ jako o něčem, co se nachází „v“ demokracii – „1.2 Co je politický režim v demokracii..., 1.3 Co znamená fungující a

Ta jasně říká, že se zaměřuje na rovinu analýzy systému – volební systém, stranický systém a fungování českého parlamentarismu, a že se naopak nezaměřuje na vyšší hladinu analýzy, kam spadají problematické jevy české politiky jako korupce a klientelismus, jak si povšimla i nepolitologické recenze: „Kubát ... na požadavek reprezentace rezignuje. Volá především po stabilnějším a akceschopnějším vládnutí, aniž by se zamyslel, zda to povede k jeho větší legitimitě. Problém klientelismu a korupce zkrátka ze své analýzy vypouští“ (Dostál 2013). Co se týká režimu, zatímco přechodu k demokracii v Československu domácí politologie nemalou pozornost věnovala, demokratický charakter režimu po roce 1989 nebývá zpochybňován a nebývá vznášena otázka jeho kvality. „Důvodem je možná jakýsi přehnaný optimismus a pocit, že vlastně není již co řešit“ (Ženíšek 2006: 11). Z tohoto hlediska slibná první část názvu publikace Michala Klímy *Kvalita demokracie v České republice a volební inženýrství* (2001) čtenáře zklame, protože drtivá většina jejího obsahu je obligátně věnována v Česku oblíbeným tématům volebních systémů a volebních reforem. Výjimky v podobě krátkých článků ohledně výzkumu českého státu jsou shrnuty výše v přehledu literatury a tato práce z nich čerpá.

1.3 Aréna státu a její pozice vůči politické aréně

Předchozí podkapitola vymezila, co z analytického hlediska využitých autorů stát není, tedy co je to režim a co je to systém. Tato podkapitola přesněji vymezí, co to naopak stát je. Obecná teoretická paradigmatata se v podání různých autorů liší stejně jako konkrétní pojetí státu. Ta hlavně v tom, jak jsou široká, co v kterém ještě do konceptu státu spadá a co na rozdíl od jiných už ne. Tato práce v obém přebírá perspektivu Linze a Stepana. Ti co do paradigmatu chápou stát weberovsky. Podle nich „demokratická vláda potřebuje schopnost efektivně vykonávat svůj nárok na monopol legitimního používání síly na svém teritoriu. ... Moderní demokracie proto potřebuje efektivní kapacity vládnout, regulovat a vybírat [daně]“ (Linz, Stepan 1996: 11). Jak už bylo naznačeno v předchozí podkapitole, jejich konkrétní pojetí státu vychází z jejich členění moderní demokracie do pěti arén. Stát

nefungující politický režim v demokracii“, aby následně naznačil, že podle něj vedle politických „režimů“ parlamentního a poloprezidentského existuje i režim demokratický – „2. Co dělat s demokratickým režimem v České republice“ (Kubát 2013) jako by adjektivum demokratický bylo adjektivu parlamentní souřadné. Pak se však vnučují otázky, na které čtenář hledá odpověď marně – může se režim nacházet „v“ demokracii, je-li demokracie typem režimu? A kam se autorovi poděl systém a co to je?

je jednou z nich a politická aréna¹¹ další. Měl by tedy být politicky neutrální a od volených politických elit funkčně oddělený a mít svou vlastní autonomii. Tím pádem jej chápou spíše úžeji, protože politické aktéry ve státních a stranických funkcích analyticky neřadí do něj, ale do vymezené politické arény, zatímco např. Ralph Miliband nebo K.W.Deutsch i politické aktéry řadí do kategorie státu (Dvořáková, Buben, Němec 2012: 31). Podstatné však je, že podle všech relevantních autorů vycházejících z weberovského paradigmatu je důležitou institucí státu byrokracie. Ta je přinejmenším v zemích EU, co se vztahu k politice týká, klíčovým¹² prvkem státu, až po ní následují ostatní instituce, které tato práce chápe jako státní – justice, policie a armáda. Naopak exekutiva a legislativa jsou zde spolu s politickými stranami chápány jako instituce politické, analyticky nespádající do arény státu.

Význam byrokracie zdůrazňují Patrick Chabal a Jean-Pascal Daloz zabývající se státem v africkém regionu, kde je problém jeho fungování ještě větší než v Česku a Řecku. Rovněž weberovsky definují moderní stát jako *„výstup procesu, kterým se politická sféra postupně emancipuje od společnosti a konstituuje ve stále více autonomní politické instituce. Klíčem k takové institucionalizaci není ani tak zisk monopolu na násilí (navzdory jeho důležitosti) jako spíš úspěšné založení skutečně nezávislé byrokracie“* (Chabal, Daloz 1999: 5). Považují-li Chabal s Dalozem nezávislou byrokracií za nejdůležitější pilíř státu funkčního jak sama o sobě, tak ve vztahu k politické aréně dokonce i v Africe, kde státy na rozdíl od států EU monopol na legitimní násilí často nemají, pak není pochyb o její velké důležitosti v případě Česka a Řecka. Tam není vážným problémem oddělení politické arény od státu v případě armády a policie zato však v případě byrokracie a v některých případech justice.

Hlavním organizačním principem arény státu resp. byrokracie by správně měly být racionálně-legální normy (Linz, Stepan 1996: 14). Její úlohou je implementace politických rozhodnutí¹³ v souladu s těmito normami. Byrokracie sice sféře volených politiků podléhá v tom smyslu, že prakticky realizuje v ní přijatá rozhodnutí, ale neměla by jí podléhat natolik, aby realizovala i ta rozhodnutí, která nejsou v souladu s racionálně-legálními

¹¹ Linz a Stepan o ní píší jako o „politické společnosti“ (*political society*), domnívám se však, že doslovný překlad do češtiny nevystihuje její podstatu a tudíž je lépe ji překládat jako politickou arénu. Tím není míněno, že ostatní arény nemají s politikou nic co do činění, jejich podstata však není politická.

¹² Oproti takové Latinské Americe, kde by jistě bylo možné argumentovat, že pro politickou arénu je neméně důležitý vztah k armádě.

¹³ V podobě přijatých zákonů, vyhlášek apod.

normami. A to nejen rozhodnutí, která jsou v rozporu se zákonem, ale i rozhodnutí, která jsou sice legální, ale nikoliv racionální¹⁴ jako např. veřejné zakázky, které nejsou zapotřebí¹⁵ a/nebo nesmyslně drahé¹⁶. Tato byrokraticky iracionální pokud ne přímo protiprávní rozhodnutí pak budí dojem, že příslušný úředník, přímo či nepřímo, přenechal rozhodování politikovi, kterému ovšem nenáleží. Mj. pro tyto případy „[stát] *musí mít vybudovány mechanismy kontroly, které chrání občany před svévolnými zásahy držitelů moci do sféry, kam jim to nepřísluší*“ (dle Dvořáková 2014: 20). A už vůbec by byrokracie neměla podléhat politické aréně natolik, aby přebírala jeden z jejích organizačních principů – politický princip obsazování funkcí na základě příslušnosti ke stranám, které čerpají legitimitu z voleb. Úřednické posty by v liberálně demokratických režimech měly být obsazovány meritokraticky – na základě stanovených kritérií odbornosti a nikoliv partitokraticky – na základě stranické příslušnosti¹⁷. Podle Dvořákové má stát v liberálně demokratických režimech určitou autonomii, jeho instituce nejsou ovládány žádnou třídou ani organizovanou skupinou (tamtéž 19) a za zdůraznění stojí – tedy ani politickou stranou. Toto žádoucí postavení státu v liberálně demokratickém režimu kontrastuje s podobou státu v nedemokratických režimech, ve kterých si úroveň režimu podrobuje úroveň státu, připravuje ji o její autonomii a zejména v komunistických režimech ji podrobuje silné stranické kontrole. Na komunistickém režimu v Československu se to projevovalo především v nomenklaturním principu (viz níže str. 38) obsazování nejen úřednických, ale i manažerských postů stranickými kádry a nadřazení stranických postů nad vládní a

¹⁴ Z hlediska byrokratické racionality.

¹⁵ Jako příklad z Česka zde poslouží přestavba železničního mostu v Kolíně, na který byla namontována drahá technologie zvedání mostu umožňující proplouvání vysokých lodí. Při dokončení stavby, která stála zhruba desateronásobek běžné ceny se zjistilo, že technologie zvedání mostu je v Kolíně prakticky k ničemu, protože nejbližší mosty v povodí nic takového nemají a tudíž by vysoká loď daleko nedoplula. Stavbu prováděla firma Viamont, jejímž dřívějším majitelem byl ministr dopravy Aleš Řebíček (Holub 2010a).

¹⁶ Jako příklad stačí v Česku zmínit řadu nákupů pro armádu, exemplární jsou obrněnce Pandur, které Česko koupilo zhruba čtyřikrát dražší než Portugalsko a to ještě v méně technicky vhodném provedení (Rašek 2011).

¹⁷ Jako určitou výjimku lze chápat v tomto ohledu Lijphartův typ konsociační demokracie, kde případné obsazování úřednických postů straníky není bráno jako defekt daného režimu nýbrž naopak jako jeho charakteristický rys. Od praxe Česka a Řecka se však podstatně liší v první řadě tím, že je prováděno obvykle konsenzuálně na základě uzavřeného kartelu elit. Ostatně ani dle jiných charakteristik nelze o Česku a Řecku uvažovat jako o konsociačních demokraciích.

parlamentní – mocenským centrem bylo předsednictvo ústředního výboru, nikoliv vláda a nikoliv parlament.

1.3.1 Státní kapacity

Klíčovým parametrem státních institucí jsou jejich kapacity. Pojem kapacit státu už se objevil v posledním citátu Linze a Stepana coby schopnost státu vládnout (*govern*), regulovat a vybírat daně. To jsou jeho základní, nikoliv však jediné funkce. Výše zmíněné tvrzení Dvořákové, že stát chrání občany před svévolnými zásahy politiků lze interpretovat tak, že stát je hlavním garantem a udržovatelem pěti arén moderní demokracie. S občasnou pomocí občanské společnosti by to měl být on, kdo chrání před dvěma největšími nebezpečími. Za první, že ekonomické zájmy z ekonomické arény nepřerostou v korupci ve státě a politické aréně a za druhé, že touha po moci politických aktérů zůstane v mezích žádoucího *office seeking*¹⁸ a nepřeroste v nežádoucí jevy na nebo za hranicí legálnosti jako klientelismus nebo vydírání, ale i úprava pravidel politické soutěže ad hoc¹⁹.

Dvořáková a Vymětal rozpracovávají státní kapacity na základě jejich členění z pera Merilee Grindle. Ta je dělí na institucionální, technické, administrativní a politické (Dvořáková, Vymětal 2014). Politické týkající se občanské společnosti a stran jsou pro účely této práce ponechány stranou, protože nejsou na základě dělení Linze a Stepana připisovány státu. Zato institucionální – „vytváření autoritativních a efektivních pravidel“, technické – „kvalitní personál pro efektivní zvládnutí makroekonomie²⁰ i jednotlivých politik“ a administrativní – „efektivní správa základní infrastruktury“ (tamtéž 147-149) kapacity představují v této práci důležité měřítko, zda stát funguje, jak by v liberální demokracii měl či ne.

1.4 Špatné fungování byrokracie a vysávání státu

Podkapitola 1.3 nastínila, jak by byrokracie v liberálně demokratickém režimu měla fungovat. Tato podkapitola se podívá na to, jak by naopak fungovat neměla. Největší nebezpečí pro autonomii státu představují v případě Česka a Řecka politické strany a zájmové skupiny. Ty prorůstají do arény státu a v jejím rámci nejvíce do byrokracie, která

¹⁸ V anglickojazyčné politologii termín používaný pro standartní úsilí politiků o (znovu)zvolení.

¹⁹ Jako modelový zásah státu proti vměšování politiků ani ne tak do věci, do které jim nepřísluší jako spíš způsobem, jaký jim nepřísluší představovalo rozhodnutí Ústavního soudu o zrušení předčasných voleb na podzim 2009.

²⁰ Zde by patrně bylo vhodnější, kdyby autoři referovali o makroekonomice.

tak přichází o svou autonomii²¹ a o možnost a schopnost rozhodovat v souladu s racionálně-legálními normami. To je negativní přinejmenším ve dvou faktorech. Za prvé se tak snižují zejména technické a administrativní kapacity byrokracie, která produkuje málo efektivní, nekvalitní výstupy nebo žádné výstupy tam, kde by jich bylo zapotřebí. Oslabuje se tak klíčová role státu – poskytovat kvalitní prostředky k vládnutí a chránit občany před zasahováním politiků, kam jim nepřísluší. Už Jiří Kunc ve své pozoruhodné práci o stranických systémech s odkazem na Československo za první republiky tvrdil, že: „*Stát se svou byrokracií jako politický agent (politická strana) nutně k sobě soustřeďuje pozornost a úsilí jej obsadit a využít pro partikulární, stranické či osobní projekty, nebo mu naopak podlehnout a podřídit se. ... Obsadit stát, aby mohl být využit proti politickým protivníkům, vyrobit kontrastát*“ (Kunc 2000: 170 – 171).

Druhý faktor souvisí s prvním – silná přítomnost stranických kádrů ve státním aparátu umožňuje vysávání²² státních financí do rukou stran a s nimi spjatých subjektů. Z práce Grzymaly-Busse (2007) vyplývá, že největší nebezpečí pro autonomii státu ve zkoumaných zemích představují politické strany. Ty totiž v postkomunistické středovýchodní Evropě byly hlavními a téměř výlučnými architekty a aktéry (znovu)budování státních aparátů po pádu komunistických režimů a díky tomu si zajistily přístup k penězům z privatizace a veřejných zakázek. Přinejmenším stejně silnou motivací jako osobní obohacení jednotlivců byla touha zabezpečit financování nově vzniklých stran, které se nemohly příliš spolehnout na financování z obvyklých zdrojů, které mohou využít strany v zavedených západních demokraciích jako jsou členské příspěvky, sponzorské dary, příspěvky ze státního rozpočtu za získané hlasy či případně vlastní výdělečná činnost. Strany v nově vzniklých demokraciích byly podle Grzymaly-Busse postaveny před mnoho náročných úkolů – chránit a hájit nově ustavenou demokracii, budovat státní i vlastní stranické struktury a soutěžit o hlasy voličů. Čelily velké nejistotě a měly málo garancí materiální a volební podpory (tamtéž 1-6). Za takové situace sáhly po poměrně spolehlivém zdroji velkých financí a to státu. Privatizace státních podniků znamenala

²¹ Resp. přichází o možnost jí získat, vycházíme-li z předpokladu, že v Česku a Řecku nemůže přicházet o něco, co nikdy neměla.

²² Jako „vysávání“ jsem se rozhodl překládat anglický termín *exploitation*, se kterým pracuje Anna Grzymala-Busse (2007), druhý možný překlad „vykořisťování“ se mi v této souvislosti nejeví jako vhodný vzhledem k odlišnému významu, který má v marxismu. Dvořáková pracuje v tomto případě s do češtiny převedeným anglicismem *exploatovat* (státní správu stranami), jehož význam přirovnává ke středověkému *plenit* (Dvořáková 2012: 65).

bezprecedentní dostupnost zdrojů, které pro sebe a své strany mohli vládní představitelé využít (tamtéž 43). Logicky tak neměly motivaci snažit se vybudovat silný a na politické aréně autonomní stát, který by měl potenciál tuto činnost postihovat a potírat. Čím déle pak trvá stav sepejetí byrokracie a politické arény, tím silnější se stávají vzájemné vazby a tím těžší je jejich změna. Paul Pierson v rámci path dependentního přístupu v takovém případě píše o tzv. zvyšujících se nákladech – čím déle daná situace trvá, tím se zvyšují náklady na její změnu (Pierson 2000: 252).

Dle Grzymala-Busse klíčovou proměnnou, která určovala, do jaké míry strany vysávaly státní finance byla síla resp. robustnost parlamentní opozice, které čelily. Vzhledem k absenci kontrolních mechanismů ze strany nedostatečně autonomní policie, justice a byrokracie to byla pouze parlamentní opozice, které se dařilo omezovat nekalé praktiky vládnoucích stran hlasitou kritikou a zveřejňováním případů vysávání. Robustní a přesvědčivá opozice představovala pro vládnoucí strany vážné riziko, že jí budou po příštích volbách nahrazeny a budou to ony, kdo bude přihlížet tomu, jak jejich političtí oponenti získávají výhody díky přístupu ke státním penězům. Teprve tváří v tvář tomuto riziku vládnoucí strany umírnily vlastní extrakci státních peněz, přistoupily k určitému sdílení moci s opozicí a začaly budovat autonomní státní struktury a mechanismy kontroly (Grzymala-Busse 2007: 97), aby do budoucna ztížily vysávání státu kterékoliv straně či stranám, které budou vládnout. Sice i samy sobě, ale především svým soupeřům (tamtéž 18, 20). Robustnější opozice pak byla obvykle tam, kde vznikly levicové strany nějakým způsobem organizačně i politicky navazující na státustranu bývalého komunistického režimu.

Grzymala-Busse rozlišuje čtyři strategie, jak strany „kolonizují“ stát a získávají z něj prostředky (viz tabulka 1) podle toho, jak silně ctí demokratická pravidla hry a jakými disponují organizačními zdroji.

| | Vysoká demokratičnost | Nízká demokratičnost |
|-------------------------------|--|--------------------------|
| Extenzivní organizační zdroje | Klientelismus/patronáž | Fúze (stran/y) se státem |
| Chabé organizační zdroje | Oportunistická rekonstrukce (státu) - vysávání | Predátorství |

(Tab. 1, zdroj: Grzymala-Busse 2007: 32)

Postkomunistické země středovýchodní Evropy, kterým se věnuje ve své monografii včetně ČR jsou typickými příklady oportunistické rekonstrukce státu neboť

strany vyjadřovaly podporu demokratickému režimu a celkem dodržovaly jeho pravidla hry (přinejmenším v ČR), ovšem měly křehkou organizační strukturu a málo zdrojů. Naopak Řecko, jak uvidíme níže je klasickým příkladem klientelismu a patronáže, protože zvláště dvě velké strany disponují tradičně rozsáhlou organizační bází a klientelistické vazby jsou pro ně typické. Předností studie Grzymaly-Busse je mj. právě dobrá využitelnost jí vypracovaného teoretického aparátu i na jiné země než, na které jej aplikuje autorka, což sama doporučuje (tamtéž 24).

Mírně odlišný přístup volí Vladimír Naxera, který od sebe patronáž a klientelismus analyticky odlišuje. Cílem patronáže je podle něj „*obsazení pozic ve státním sektoru*“ z důvodu motivace kontrolovat veřejnou instituci nebo si zavázat loajálního straníka. Cílem klientelismu je „*získání výhody v přístupu ke státu a jeho institucím*“ z důvodu očekávaných budoucích protislužeb a vytvoření závazku (Naxera 2014: 268). Oba tyto typy zneužívání státu jdou obvykle ruku v ruce, málokdy se objeví rozvinutá patronáž bez klientelismu a naopak. Je totiž logické, že když strana patronsky obsadí určitou pozici ve státní správě loajálním straníkem, má toho pak tendenci využít k získání privilegovaného přístupu k agendě byrokratické pozice, kterou její klient zastává. Stanovisko, že se nejedná o totéž a patronáž není automaticky doprovázena klientelismem je tedy v této práci chápáno pouze jako zpřesnění různých variant téže situace, kterou definovala Grzymala-Busse jako protnutí faktorů stran s extenzivními organizačními zdroji, které zachovávají demokracii, ale vysávají stát (viz tabulka výše).

1.5 Path dependence, kvalita demokracie a Millova metoda

Předchozí oddíly této kapitoly rozebraly, jaké empirické materii se bude práce věnovat. Tato podkapitola stručně nastíní tři doplňující metodologické prvky přístupu k ní. Celková optika pohledu na zkoumaný problém špatného fungování státu bude path dependentní, jak tento přístup vymezili ve svých článcích zmínění Mahoney (2000) a Pierson (2000). Práce vychází z Piersonova přesvědčení, že „*výzkum path dependence může poskytnout podklad pro vývoj důležitých hypotéz o zdrojích politické stability a změny*“ (Pierson 2000: 264). Mahoney doporučuje path dependentní náhled na případové studie deviantních příkladů. Deviantní případ je takový, který se vyvíjí jinak než předpokládá teorie. Path dependence tento vývoj vysvětluje na základě nahodilých událostí v minulosti, na jejichž základě se ustálil určitý stav věcí, který posiluje sám sebe a čím déle trvá je v logice Piersonovských zvyšujících se nákladů (*increasing returns*) tím těžší ho

změnit (Mahoney 2000: 508, Pierson 2000). V případě Řecka je zde chápáno fungování jeho státu jako deviantní vzhledem k fungování ostatních států v zemích EU. Česko je deviantní v aspektu absence zákona o státní službě, který do roku 2015 nemělo jako jediný stát EU.

Demokracie je v této práci chápána na základě pojetí průlomového článku *What Democracy Is ... And Is Not* (Schmitter, Karl 1991). V tomto pojetí na rozdíl třeba schumpeterovského demokracie znamená zdaleka ne jen svobodné a férové volby. Schmitter a Karl varují před tzv. pastí elektoralismu – dojemem, že konají-li se v zemi svobodné a férové volby, je tato země plnohodnotnou demokracií (tamtéž 6). Kupka a Mochťak využívají právě na základě pojetí demokracie Schmittera a Karlové nalézají kauzální vztah mezi korupcí v nejvyšších patrech politiky, kterou tato práce konceptualizuje jako špatné fungování státu a snížením kvality demokracie. „*Demokracie je v tomto ohledu vnímána jako režim, ve kterém se vláda lidu vykonává na stejném subjektu, z jehož podstaty suverenita plyne*“ (Kupka, Mochťak 2014: 240-241). Dle těchto autorů korupční síť zasahující do nejvyšších pater politiky mají vliv na kvalitu demokracie, neboť „*korupční jednání degraduje demokratickou vládu v jejích samotných základech*“ (tamtéž). Kvalitní demokracie je přitom „*stabilní institucionální struktura, která zajišťuje svobodu a rovnost občanů legitimním a správným fungováním svých institucí a mechanismů*“ (Morlino 2002: 4). Dle této definice je možné rozlišovat kvalitu demokracie z hlediska výsledku, obsahu a procedur. Právě kvalita z hlediska procedur dále členěná na aspekty vlády práva, zodpovědnosti a responzivnosti systému vlády vůči občanům bude pro tuto práci relevantní, protože se týká fungování státu, které je jejím hlavním tématem.

Konečně k vyloučení vlivu jiných proměnných na kvalitu demokracie použije tato práce Millovu metodu shody. Tato metoda „*pracuje s případy, které jsou ve všech ohledech, kromě příčiny a důsledku, odlišné. ... Pokud dvě nebo více instancí zkoumaného jevu mají pouze jednu společnou okolnost, pak ta okolnost, ve které se všechny instance shodují je příčinou (nebo důsledkem) daného jevu*“ (cit. dle Kouba 2008: 115). Vycházejí z ady metodologických problémů tohoto přístupu, zejména toho, že v praxi je sotva najít dva případy, které by byly úplně odlišné vyjma jednoho aspektu doporučuje Kouba použití této metody spíše než k propojení dvou proměnných k vyloučení alternativní kauzálních proměnných. Tímto způsobem bude zde také tato metoda použita – její logika eliminuje jako možná vysvětlení špatného fungování demokracie v Česku a v Řecku po roce 2008

jiné proměnné než je špatné fungování státu, protože doloží, že právě v míře špatného fungování státu se tyto dvě země shodují a v ostatních relevantních aspektech se liší.

2 Řecko: představy a realita

Následující kapitola o Řecku má dva vzájemně spojené a prolínající se cíle, které sleduje metodou *process tracing*, tedy rozbořením historických procesů, jenž stojí za vznikem řecké ekonomické krize a klientelistickým fungováním řeckého státu. Slouží tak dvěma cílům práce, zpochybnění (nejen) v Česku převládajících, zjednodušujících představ o příčinách zadlužení Řecka a přiblížení vzniku a tradičních způsobů špatného fungování řeckého státu. K jeho současnému stavu se v komparaci s Českem práce vrátí v kapitole čtvrté. Tato kapitola je strukturována chronologicky s určitými tematickými odbočkami k řecké ekonomice a státu od časové linie výkladu.

2.1 Kampaň pravice v roce 2010 v ČR a postoj Nečasovy vlády k Řecku

Původní inspiraci pro výběr tématu této práce představuje zmíněná volební kampaň ODS a TOP 09 před sněmovními volbami v roce 2010, jejíž hlavní poselství spočívalo v hesle „Nechceme do Řecka!“ Následování tzv. „řecké cesty“ či „řeckého scénáře“ mělo znamenat, že by se ČR dostala do situace velmi vysokého státního dluhu, jehož příčiněním by podobně jako Řecko byla nucena přistoupit k razantním úsporným opatřením ve státním rozpočtu. Tato kampaň ve znamení prezentované nutnosti šetřit a škrtat výdaje ve státním rozpočtu byla namířena především proti kampani sociální demokracie a jejím slibům různých sociálních benefitů pro občany ve formě např. zrušení poplatků ve zdravotnictví, znovuzavedení proplácení prvních tří dnů nemocenské, zvýšení mateřské, institutu náhradního výživného nebo mimořádného tzv. třináctého důchodu pro seniory (ČSSD 2009). Dle ODS a TOP 09 by hospodářská politika ČSSD představovaná těmito kroky přivedla Česko do stejně hluboké ekonomické krize, v jaké se po vypuknutí světové finanční krize ocitlo Řecko a jedinou cestou, jak tomu předejít bylo snížit státní dluh ČR především cestou zmenšení veřejných výdajů. Pro ilustraci kampaně s tématem hrozby „řeckého scénáře“ stojí za zmínku volební program ODS pro parlamentní volby, který nazval program konkurenční ČSSD „*Letenka do Řecka*“ (ODS 2010a: 16). Hlavní proponent a později vykonavatel úsporných pravicových *austerity policies* Miroslav Kalousek z TOP 09 zase řekl v rozhovoru pro stranický server: „*Jedeme do Řecka, musíme dát výhybku ... Tak, jak máme nyní nastaveny mandatorní výdaje, tak kráčíme k Řecku nebezpečnou cestou.*“ (Holub 2010b). Diskurz o Řecku vznikl na úrovni parlamentní politiky, ale pronikl i níže, např. pražský primátor a později poslanec za ODS Bohuslav Svoboda řekl v září 2011 v rozhovoru pro časopis Reflex: „*je základní zásada, že*

nemůžeme projídat to, co není bezprostředně nutné. Co mně skutečně hodně vadí, je používat úvěr na krátkodobé potřeby. To je řecká cesta do pekel a tím směrem se nikdy nevydám“ (Pečinka 2011, zvýrazněno autorem). Diskurz pravicových stran o nebezpečí „řeckého scénáře“ byl do nemalé míry úspěšný. ODS a TOP 09 po volbách sestavily spolu s Věci veřejnými vládní koalici „rozpočtové odpovědnosti, vlády práva a boje proti korupci“ (ODS 2010b). Fakt, že ekonomická situace Řecka měla vliv na její politiku ve věci vládních výdajů pak dokládá výrok ministra financí Kalouska z června 2011: „úvaha o možném navýšení nepřímých daní v Česku kvůli případným turbulencím na trzích v souvislosti s problémy Řecka a eurozóny je zcela na místě“ (ČTK 2011) zveřejněný pod titulkem: „Kalousek: Kvůli Řecku musíme uvažovat o vyšších daních“ (tamtéž). Do širšího rámce pak varování až strašení před „řeckým scénářem“ zasazuje výrok premiéra Nečase z téže doby: „je právě základním úkolem této vlády, aby [řecký scénář] nikdy nenastal“ (Čechová 2011). Vedle vysokého státního dluhu byla druhou částí diskurzu ODS a TOP 09 o Řecku kulturně podmíněná představa, do značné míry převzatá ze zahraničních médií, podle níž je příčinou řeckého dluhu líná a málo pracovitá mentalita tamních občanů a ekonomické politiky řeckého státu v podobě rozhazovačného utrácení na platy státních zaměstnanců a všemožné sociální dávky. Proto diskurz o Řecku dobře posloužil jak v soutěži s levicovým programem ČSSD, tak posléze jako ospravedlnění *austerit*y politik Nečasovy vlády.

2.2 400 let osmanské nadvlády

Před zkoumáním problematiky řecké politiky je třeba si uvědomit, že Řecko navzdory tomu, že je považováno za součást vyspělé západní Evropy a je členem NATO i EU prošlo v novověku odlišným vývojem společnosti než západní Evropa. Heinz Richter v názvu příslušného eseje neváhá označit Řecko za „jiný typ evropské demokracie“ (Richter 2014: 1). Časový bod, od kterého datuje zásadně odlišný vývoj Řecka od většiny ostatních dnešních členů EU umísťuje Richter do poloviny 15. století a osmanské okupace řeckého území. Ta trvala zhruba 400 let a způsobila ve vývoji země stagnaci. Řecko zůstalo mimo hlavní proud evropského společenského vývoje, nezažilo renesanci, reformaci, protireformaci, absolutismus, racionalismus, osvícenství ani buržoazní revoluce (tamtéž 2). Namísto toho čelilo likvidaci domácích vládnoucích elit. Nižší lokální řecké elity, které přežily pomalu získaly dvojí funkci. Podle Richtera na jedné straně fungovaly jako vůdci a ochránci domácího obyvatelstva a na straně druhé byly objekty represe

Osmanů, pokud se na území, za které byli odpovědní vyskytl nějaký problém. Lokální notáblové tak chránili místní obyvatele před přímou osmanskou represí a výměnou za to se jim od nich dostávalo osobní loajality a podřízení. Tím byly položeny pevné základy patronsko-klientských struktur založených na tradičních, lokálních a osobních vazbách. Pozici patronů v průběhu času dále posílilo, když se z nich stali navíc lichváři půjčující svým klientům peníze (tamtéž). Vzniklá situace de facto vyhovovala všem zainteresovaným stranám. Osmanští vládci věděli, kdo hovoří hlasem ovládané řecké populace a mohli se spolehnout, že patroni rozšíří jejich vůli mezi nejnižší vrstvy populace. Lokální řečtí patroni profitovali ze svého postavení prostředníků mezi těmito dvěma články. Řecké zejména venkovské obyvatelstvo kvitovalo, že mu vládnou řečtí patroni. V takovéto situaci Řecko zamrzlo po téměř 400 let osmanské nadvlády a taková byla situace, když v roce 1833 král Otto I. přijel z Bavorska, aby usedl na trůn země, která formálně získala nezávislost z vůle protektorských velmocí Británie, Francie, Ruska a právě Bavorska. Osmanské vládce na vrcholu pyramidy politické moci vystřídal bavorský král a jeho suita a nic pro ně nebylo jednoduššího než navázat na osmanskou praxi vládnutí společnosti prostřednictvím lokálních patronů.

Diamandouros a kol. píší o začarovaném kruhu ve vývoji řecké společnosti a státu. Chudá a nevzdělaná společnost nemohla dobře artikulovat své zájmy a tím pádem se nemohl vyvinout silný stát, který by byl kompetentní, stabilní a racionální. Bez něj se společnost dále rozvíjela pomalu a chabě (Diamandouros a kol. 2006: 24). *„Patronsko-klientské vztahy prostupovaly společností na všech úrovních a zůstaly jejím výrazným rysem až do současnosti. Mít správnou měnu nebo kontakty, které dokáží potlačit neschopnost a neefektivnost byrokracie bylo nejdůležitější, zatímco rouspheti, reciproční přidělování služeb a laskavostí bylo klíčovým mazivem, které umožňovalo chod těžkopádného mechanismu státu“* (Clogg 2002: 63). Formální zavedení parlamentarismu se podle Clogga podařilo se zavedeným klientelistickým fungováním společnosti velmi dobře skloubit. *„Poslanec parlamentu považoval poskytování služeb a laskavostí svým voličům nikoliv za vzniklý závazek [jeho zvolením] nýbrž za nezbytný předpoklad jeho přežití v politice“* (tamtéž). První z dlouhé řady neúspěšných pokusů o změnu této praxe představovalo založení Moderní strany Kharilaosem Trikoupisem. Ten usiloval o vytvoření politiky a veřejné správy dle vzoru západní Evropy, což šlo v jeho očích ruku v ruce s celkovou modernizací země – industrializací, výstavbou železnic, vybudováním Korinthského kanálu a modernizací armády a námořnictva. Jenže taková politika jednak

nabourávala stovky let zavedené pořádky, jednak vyžadovala velké finanční prostředky, které chtěl Trikoupis získat z daní. Do čela nesouhlasu se postavil jeho hlavní politický rival Theodoros Deliyannis se svou Národní stranou a obhajobou tradiční podoby Řecka a v neposlední řadě odlišného přístupu k zahraniční politice (tamtéž 67). Trikoupisovo modernizační úsilí značně oslabil.

Z řecké politické historie před začátkem 20. století tak plyne pro tuto práci podstatný fakt – otázka státu a jeho klientelistického fungování byla pro Řecko zásadní od zisku nezávislosti. Už tehdy mělo za sebou stovky let fungování zavedeného patronsko-klientského systému ve společnosti. První velké štěpení v řecké politice se utvořilo okolo otázky, zda a jak stát modernizovat či ne. Moderní strana o to usilovala, Národní strana hájila status quo tradičního modelu. Druhé velké štěpení, které se objevilo okolo první světové války mělo obdobný charakter. Soupeřili spolu modernější, prodohodoví venizelisté a konzervativnější roajalisté preferující Trojspolek. Za druhé, samotné Řecko bylo od získání nezávislosti v roce 1833 klientským státem protektorských velmocí a to postupem času hlavně Velké Británie, jejíž pozici patrona Řecka po druhé světové válce převzaly USA.

Následující podkapitoly se v historickém narativu posunou do doby po druhé světové válce, protože zde není cílem kompletně zmapovat řeckou moderní politickou historii nýbrž za prvé vysvětlit skutečné důvody řecké finanční krize a za druhé vypíchnout klíčové prvky, které utvoří path dependetní obraz vývoje a současného stavu řeckého státu.

2.3 Politický a ekonomický vývoj po občanské válce

2.3.1 „Řecký tygr“

Zoltan Pogatsa tvrdí, že kdyby byly zjednodušující označující nálepky populární už v padesátých a šedesátých letech dvacátého století, mluvilo by se tehdy o helénském ekonomickém tygru namísto těch asijských, o kterých se mluví dnes. Řecko totiž po druhé světové válce a po místní občanské válce mezi pravicovými silami podporovanými západem a komunisty podporovanými Titovou Jugoslávií, která skončila v roce 1949 vítězstvím pravice zažívalo v 50. a 60. letech vysoký a stabilní ekonomický růst o 8-10 % HDP (Pogatsa 2014: 17). Tento růst byl dán hlavně interními faktory, podle Pogatsy se Řecko rozvinulo převážně díky vlastním zdrojům (tamtéž 26) a silné intervencionistické roli státu v ekonomice. Řecko vedle toho také profitovalo z Marshallova plánu a další ekonomické spolupráce s USA na základě Trumanovy doktríny. Poválečná rekonstrukce

země poskytovala mnoho pracovních příležitostí v páteřních sektorech řecké ekonomiky, kterými je všestranná výstavba, od domů po komunikace, turismus a tehdy i zemědělství a lodní doprava. Stát uplatňoval silnou roli v ekonomice prostřednictvím efektivní kontroly velkých komerčních bank (tamtéž 22) a ochranou domácí ekonomiky bariérou velkých cel na dovoz, kde to považoval za vhodné. I tak byla řecká ekonomika charakteristická velkým dovozem, řadu potřebných produktů si nebyla schopna sama vyrobit, a malým vývozem vzhledem ke své orientaci na domácí trh. Prospěšnost této podoby ekonomiky se však počala vyčerpávat na začátku 70. let. Z tohoto hlediska v nešťastnou dobu přišel vojenský převrat v roce 1967.

2.3.2 Volební demokracie, junta a její pád

Je třeba si uvědomit, že režim vzniknuvší v Řecku po roce 1949 nebyl liberální, ale pouze volební demokracií, využijeme-li klasifikaci z výše zmíněného Diamondova dělení (2002: 26-29). Až do roku 1963 opakovaně vyhrávala volby pravice, přičemž levice byla z její strany ostrakizována a znevýhodňována s ohledem na nedávnou občanskou válku a probíhající Studenou válku, ve které stálo Řecko na straně Západu a fungovalo jako klientský stát USA, které jej a hlavně jeho pravicové kruhy finančně a mocensky podporovaly. Teprve parlamentní volby roku 1963 přinesly změnu. Jak na hlasy tak na mandáty v nich těsně zvítězila Unie středu, v jejímž čele stál veterán řecké demokratické liberální levice Georgios Papandreou²³. Nedemokratický odpor pravice vůči levici se projevil, když tvrdě odmítala akceptovat koalici Unie středu se Sjednocenou demokratickou levicí²⁴. Proto se o pouhé čtyři měsíce později v únoru 1964 konaly volby nové, ve kterých už Unie středu zvítězila se ziskem 171 mandátů, který jí ve třisetčlenném parlamentu umožnil sestavení jednobarevné vlády. Po patnácti letech pravicových nebo úřednických kabinetů zahájila modernizační reformy jako propuštění části vězňů z občanské války, uvolnění vztahů s východním blokem nebo modernizaci archaického vzdělávacího systému v souvislosti s plným nahrazením archaické verze řečtiny *katharevousa* moderní mluvenou demotickou verzí (Clogg 2002: 160). Opakuje se tak

²³ Ten začal svou politickou kariéru v roce 1912 jako guvernér ostrova Chios a spolupracovník největší osobnosti moderní řecké politiky Eleftheriose Venizelose, jehož roli v řecké politické historii lze s mírnou nadsázkou přirovnat k roli T.G.Masaryka v té československé.

²⁴ Sílu až agresivitu odporu vůči levici sdíleného pravicí, královským palácem a armádou ilustruje např. vražda poslance demokratické levice Grigoriose Lambrakise v květnu 1963 na shromáždění v Soluni. Později se ukázalo, že jeho vrazi měli vazby na místní velitele četnictva (Clogg 2002: 157).

motiv úsilí o celkovou modernizaci země spjatý s určitým politickým proudem oproti proudu konzervativnímu hájícímu jinou zahraničně-politickou orientaci spolu s tradiční kulturou, který byl charakteristický už pro soupeření Trikoupise a Deliyannise na konci 19. století. A modernizace nebyla úspěšná ani tentokrát. Pro Papandreouovo setrvání ve funkci premiéra se staly osudným hlavně dva faktory. Za prvé jeden z řady otřesů křehkého režimu nenásilného soužití Řeků a Turků na Kypru, který propukl v listopadu 1963 a neskončil tureckou vojenskou intervencí jen díky diplomatickému zásahu amerického prezidenta Lyndona Johnsona v létě 1964 (tamtéž 159). Za druhé si Papandreou nejstarší zneprátelil finanční elity inflační politikou, která hrozila snížit hodnotu jejich majetku a armádu, která jevila nespokojenost se vznikem levicové vlády. Brojila proti jeho synu a poradci Andreasi pro jeho údajné zapojení v konspirativní levicové armádní buňce *Aspida*²⁵ (tamtéž 161). Georgios Papandreou mínil podrobit armádu plnému a pro liberální demokracii standartnímu podřízení vládě a za tím účelem navrhl králi Konstantinu II. odvolání neposlušného, proarmádního ministra obrany a hodlal se ujmout řízení jeho úřadu sám. Čtyřadvacetiletý konzervativní král Konstantin nastoupivší na trůn v březnu 1964 to odmítl. Premiér v reakci na to pohrozil v červenci 1965 vlastní demisí. Král ho k překvapení všech vzal za slovo a demisi přijal. Zasadil se o to, že se část poslanců Unie středu odštěpila a pokusila se vytvořit s pilířem konzervativní pravice Národní radikální unií novou vládu. Třem takovým vládám po sobě nebyla vyslovena důvěra. V květnu 1967 mělo dojít k předčasným volbám²⁶ (tamtéž 162). V obavě z očekávaného vítězství levice, které by mj. umožnilo Andreasi Papandreouovi získat moc nad armádou se v dubnu násilím chopila vlády vojenská skupina pod vedením tříčlenné junty sestávající z plukovníků Papadopoulosa a Makarezose a brigádního generála Pattakose.

Část státní moci – část armády – svrhla demokratický režim. Jedná se o první, nikoliv však poslední silný moment v řecké poválečné historii, kdy režim byl nucen ustoupit státu. Tento motiv, jak uvidíme níže, se opakuje po propuknutí finanční krize v podobě nástupu Papadimosovy vlády „odborníků“.

Za vlády junty sice řecká ekonomika ještě setrvačností rostla, nicméně již se objevily první problémy. Od počátku 50. let stabilně nízká inflace se vyšplhala k téměř

²⁵ Řecky „štít“.

²⁶ Za dvacet let od skončení druhé světové války v pořadí sedmým. Nepočítaje volební období od roku 1946, po jehož většinu probíhala občanská válka, pouze jedno volební období (1952-1956) vypršelo v plné délce.

třiceti procentům a naopak silně klesly úrokové sazby (Pogatsa 2014: 22). Armádní velitelé neměli ani vůli ani kapacity pro efektivní řízení ekonomiky a reakce na změny. Vláda junty se nemohla opřít o podporu prakticky žádné podstatné skupiny obyvatel ani relevantní politickou sílu, usilovala o pasivní a depolitizovanou společnost. Její zhroucení bylo otázkou času a došlo k němu v roce 1974 pod tlakem červencové turecké invaze na Kypr a masových demonstrací studentů, které začaly na Athénské Polytechnice. Odtud název řecké tranzice – *metapolitefsi*.

2.3.3 Vstup do Evropského společenství a cesta k zadlužení: „Hodil jsem vás do vody, naučte se plavat!“

Po pádu junty se zformovaly dva pilíře nového stranického systému, který se v dané dvoustranické podobě zachoval *de facto* až do roku 2012. Na pravici založil Konstantinos Karamanlis Novou demokracii (ND). Byl povolán z exilu, aby stanul v čele vlády a díky svým politickým zkušenostem pomohl vytvořit stabilní demokratický režim. Nutno říct, že Karamanlis se oproti svému působení v politice před obdobím junty značně umírnil a už neuplatňoval praxi omezeného přístupu levice k moci, což symbolizovala jeho legalizace komunistické strany zakázané od roku 1947 (Clogg 2002: 170). Dvořáková a Kunc jej dávají za příklad moudrého přístupu k nedemokratické minulosti citací jeho výroku z roku 1977: „*[C]o se týče volání po rozsáhlejších čistkách, kdybych se proti tomu nebyl postavil, dnes by seděla ve vězení polovina řecké populace*“ (cit. dle Dvořáková, Kunc 1994: 103). Levicový pilíř stranického systému Panhelénské socialistické hnutí (PASOK) založil Andreas Papandreou. Premiér Karamanlis okamžitě obnovil přístupové rozhovory s Evropským společenstvím přerušené po dobu junty, protože byl přesvědčen, že „*Řecko patří k Západu*“ (Clogg 2002: 179). Motiv Řecka pro vstup do ES byl ryze politický – ukázat, že země se po sedmi letech nedemokratického vojenského režimu rychle vrací do vybraného společenství západních liberálních demokracií. Vstup do ES se však stal pro Řecko branou do zadlužení, protože Karamanlisova, ale i pozdější vlády hrubě podcenily jeho ekonomické aspekty. Diamandouros tvrdí, že Řecko se řídilo strategií nejdřív do ES vstoupit a teprve potom o podmínkách členství vyjednávat („*enter first, negotiate later*“ Diamandouros a kol. 2006: 35). Podle Clogga státy ES na druhé straně cítily vinu za to, jak tiše tolerovaly represivní vojenský režim a proto nyní usnadňovaly Řecku vstup, aby svou vinu odčinily, čehož Karamanlis obratně využil (Clogg 2002: 177). Řecko se stalo členem 1.1.1981.

Evropská ekonomická integrace byla v té době ve fázi společného trhu. Produkty řecké ekonomiky tak byly vstupem do ES zbaveny ochranné bariéry cel na dovoz kvalitnějších a cenově srovnatelných zahraničních produktů a v jejich konkurenci neobstály. Karamanlis nedbal varování Evropské komise ani domácího ekonomického Centra pro strategické plánování a rozvoj před strukturální slabostí řecké ekonomiky a na adresu řeckých firem vzletně prohlásil: „*Hodil jsem vás do hluboké vody, musíte se naučit plavat!*“ (Pogatsa 2014: 37-38). Jenže zejména průmysl se plavat nenaučil. Pogatsa doslova tvrdí, že import zahraničních produktů vymazal domácí, hlavně průmyslové, producenty z řeckého trhu (tamtéž 39). Řecké vlády zpočátku suplovaly zrušená cla zvláštními daněmi na dovoz, ale posléze jim to stále více se integrující ES zakázalo. Vstup do ES tak Řecku možná pomohl politicky z hlediska přihlášení se k demokracii a západu, ovšem ekonomicky víc uškodil než pomohl. V neposlední řadě i proto, že přinesl spoustu „evropských peněz,“ které mohly patroni rozdělovat svým klientům.

Uchopení moci juntou přišlo v roce 1967 z ekonomického hlediska v nešťastnou dobu. Právě tehdy se vyčerpal poválečný boom řecké ekonomiky tažený stavebnictvím a těžicí z nízkých státních výdajů. Řecká ekonomika tehdy nutně potřebovala restrukturalizovat, zvýšit kvalitu práce a produktů, což by se hodilo zejména v zemědělství, pro jehož využití a export zemědělských produktů má Řecko dobré předpoklady, a začít se orientovat na jiné sektory hospodářství než jen stavebnictví. Chyběla mj. větší orientace na služby, která je znakem vyspělých ekonomik. Nástup junty místo toho způsobil, že se řecká ekonomika bezmála deset let vyvíjela samospádem bez odborného a strategického řízení a plánování. Řecká vláda nereagovala na otřes, který kapitalistickým ekonomikám způsobil v roce 1971 prezident Richard Nixon zrušením vázání amerického dolaru na zlatý standart. Stejně tak pozdější vlády reagovaly chabě na otřesy způsobené ropnými šoky. Karamanlisova vláda měla po roce 1974 plné ruce práce s vybudováním demokracie, vlastní strany, umírněním vášní ve společnosti, vstupem do ES a soupeřením se sílícím PASOKem, proto pro ní setrvačností stále ještě rostoucí ekonomika nebyla prioritou. Pogatsa uvádí dva možné body, od kdy lze datovat konec úspěšného období řecké ekonomiky a naopak začátek dlouhodobých a hlubokých problémů. Buďto rok 1973, kdy se Řecko začalo zadlužovat nebo rok 1981, kdy poprvé po válce v podstatě ustal ekonomický růst. Rozhodně není náhodou, že v tomto roce také Řecko vstoupilo do ES a poprvé začal vládnout PASOK.

2.3.4 PASOK modernizuje Řecko – včetně systému klientelismu

Po téměř sedmi letech vlády Karamanlisovy Nové demokracie zvítězil ve třetích parlamentních volbách po pádu junty. Podařilo se mu dvakrát za sebou prakticky zdvojnásobit volební zisky, v roce 1974 získal 13,6 %, v roce 1977 už 25,3 % a o čtyři roky později volby vyhrál s 48i procenty. Andreas Papandreu se stal premiérem necelý rok po vstupu jeho země do ES a brzy umírnil svou ofenzivní rétoriku proti němu, v jejímž rámci jej neváhal označit za „kapitalistický klub“ a požadoval referendum o vstupu Řecka do ES (Clogg 2002: 181). PASOK zvýšil vládní výdaje, ale primárně nešlo o projídaní veřejných peněz rozhazovačným způsobem nýbrž o systémové budování welfare state s jeho standartními prvky jako všeobecné sociální a zdravotní pojištění, starobní a invalidní důchody, sociální dávky, podpora v nezaměstnanosti apod. A to jednoduše z toho důvodu, že vytvořil de facto první levicovou vládu v zemi, která dosud standartní welfare state neměla²⁷. Na samotném faktu jeho budování by nebylo nic problematického. Problémem se ovšem stalo jeho načasování. Se zavedením sociálních politik zákonitě rostly vládní výdaje, ovšem nevhodně v době, kdy vládní příjmy místo, aby úměrně tomu rostly také, naopak stagnovaly či spíše klesaly (Pogatsa 2014: 52). Úpadek domácí produkce způsobený vstupem do ES se projevil na snížení už tak chabého výnosu z daní. Vedle toho nová vláda realizovala v kampani naslibované daňové výjimky, kterými si klientsky zavázala zvláště živnostníky ze střední třídy, ovšem způsobila tím další velké výpadky příjmů státního rozpočtu. Od roku 1980 přestala růst produktivita práce, ale nikoliv platy. Vlády PASOKu si začaly ve velkém půjčovat, aby udržely úroveň ekonomiky, na kterou byla země z dob růstu zvyklá a zároveň mohly financovat rozvoj sociálního státu a pokryly výpadky ve výběru daní. Půjčky státům tehdy ostatně nebyly ve světové ekonomice nic neobvyklého, zatímco zejména v 60. letech byly trendem vyrovnané či přebytkové státní rozpočty, od 80. let bylo naopak světovým trendem půjčování a schodkové rozpočty. Jenže v ostatních zemích na rozdíl od Řecka nedocházelo v téže době k budování welfare state a tím masivnímu zvyšování mandatorních výdajů. Řecko v téže době na rozdíl od ostatních půjčujících si zemí kvůli vstupu do evropského společného trhu a neschopnosti čelit konkurenci jeho produktů ztratilo svou průmyslovou základnu, která by tvořila pevný a

²⁷ Dělo se tak poněkud paradoxně v době, kdy západ naopak zažíval nástup neoliberalismu a welfare states vybudované v 50. a 60. letech osekával. V Británii vzniká thatcherismus, v roce 1981 se stává Ronald Reagan prezidentem USA a do ekonomických politik proniká monetarismus Milтона Friedmana a jeho „Chicago boys“.

spolehlivý základ domácí ekonomiky a měla tak potenciál v dobách růstu vygenerovat zisky a pro vládu daňové výnosy, které by veřejný dluh zase snížily.

PASOK byl mj. neúspěšný i v dalších ohledech. Pogatsa tvrdí, že celkově málo ze své dřívější silně levicové ideologie realizoval²⁸ a místo toho na vlně neoliberalismu brzy zahájil liberalizaci ekonomiky, což ji v kombinaci se zvýšenými vládními výdaji na welfare state a už tak klesajícími příjmy poškodilo. Vláda PASOKu se ambiciózně pokusila o sektorální plánování v ekonomice. Neuspěla z důvodu nedostatečných státních kapacit. „*Plánování ... trpělo byrokratičností, chabou kontrolou nad politikami, přímými ministerskými intervencemi a vykrádáním²⁹ plánů kvůli klientelistické i předvolební motivaci*“ (Pogatsa 2014: 50-51).

Nezanedbatelný vliv měl nadále klientelismus. Ironicky lze říct, že i ten PASOK modernizoval. Jedním z důvodů jeho opakovaných volebních úspěchů totiž byl i fakt, že jako první strana v Řecku³⁰ vybudoval rozsáhlou stranickou organizaci s buňkami prakticky po celé zemi (Clogg 2002: 179). V návaznosti na to, jakmile se dostal k moci, navzdory slibům o skoncování s klientelismem³¹, s ním neprovedl nic jiného než, že osobní princip patronáže nahradil stranickým (tamtéž 206). Patroni už nebyli nadále patrony primárně díky svým osobním kvalitám, ale díky příslušnosti k (vládnoucímu) PASOKu. Klienti nebyli vázáni primárně k individuálnímu poslanci, ale straně. A byla to strana, která (přínejmenším v očích klientů) rozdělovala peníze, které do Řecka plynuly z ES. „*A. Papandreou považoval evropské fondy za neomezený zdroj k distribuování rousfetií. Evropské peníze byly distribuovány do klientského systému nevídaným způsobem*“ (Richter 2014: 5). PASOK je ze stran, které vznikly po metapolitefsi nejvíce odpovědný za současný rozsah a podobu klientského systému hloubku ekonomických problémů a zadlužení, do kterých země v 80. a 90. letech zabředla.

2.3.5 (Ne)odhalená tajemství, nezvládnutý vstup do eurozóny a začátek krize

V roce 1996 vystřídal v jeho čele A. Papandreoua Kostas Simitis. Teprve o jeho dvou funkčních obdobích v čele vlády se i v Řecku hovoří jako o *eksynchronismos* –

²⁸ Např. neprosadil slibované zvýšení rozhodovací pravomoci zaměstnanců ve firmách po vzoru Skandinávie či Jugoslávie.

²⁹ Obecně i doslova.

³⁰ S určitou výjimkou radikální levice.

³¹ Které jak můžeme vidět se v řecké politice periodicky opakují nejpozději od 19. století a dob Trikoupisova modernizačního úsilí.

modernizaci. Simitis pokračoval v rozsáhlé privatizaci, kterou započala vláda Nové demokracie Konstantinose Mitsotakise v roce 1990. Podařilo se mu státními investičními pobídkami opět oživit dříve páteř řeckého průmyslu – stavebnictví. Postavilo se např. nové letiště Eleftheriose Venizelose a metro v Athénách, nejdelší světový most svého druhu u Peloponésu nebo veškeré zázemí a infrastruktura k letním olympijským hrám roku 2004 v Athénách (Pogatsa 2014: 69). V polovině 90. let se tak podařilo zadlužení snížit. Přestože Simitis osobně údajně velmi usiloval o vymýcení korupce (Zink 2000: 24), mnoho velkých korupčních skandálů odhalených po roce 2008 v Řecku započalo právě v jeho době (Pogatsa 2014: 68-70). Stejně jako v Česku i v Řecku vidíme, že velké státní zakázky se zejména ve stavebnictví bez korupce neobejdou. Řecké skandály se dále týkají především uvádění nepravdivých údajů o stavu ekonomiky, na jejichž základě Řecko vstoupilo do eurozóny. Teprve v roce 2009 vláda PASOKu v čele s Jorgosem Papandreouem „zjistila,“ že Simitisova vláda na konci 90. let za tímto účelem tajně podepsala dohodu s bankovní společností Goldman Sachs. Ta měla za značnou finanční odměnu pomoci upravit podobu řeckých veřejných financí tak, aby navenek splňovala kritéria pro vstup do eurozóny (tamtéž 9, 70). Jedná se o silný moment nekvalitního fungování demokracie, protože řečtí voliči o této podstatné skutečnosti nevěděli a nemohli ji tak promítnout do svého volebního chování v době, kdy byla uzavřena. Navíc nekvalitního fungování opakovaného a to mj. pod vlivem chabých státních kapacit – vláda Nové demokracie Kostase Karamanlise³² vystřídavši Simitisovu po svém nástupu nařídila generální audit státních financí, který sice odhalil falšování dat, ale neodhalil jeho plnou výši ani dohodu s Goldman Sachs (tamtéž 70).

Podle skutečných údajů o jejím stavu byla řecká ekonomika v důsledku kumulace dluhů fakticky nedaleko krachu už před vstupem do eurozóny (tamtéž 71). Ovšem stimulem v podobě vstupu do eurozóny se jej podařilo odvrátit. Kdyby tehdy Řecko nastoupilo cestu snižování veřejného dluhu, je pravděpodobné, že by jej krize po roce 2008 nepostihla v takové síle. Mechanismus fungování eurozóny jej ovšem motivoval k přesnému opaku – dalšímu půjčování. A to z prostého důvodu. Eurozóna má jednu centrální banku, která pro všechny její členy stanovuje jednotné úrokové míry. Základní ekonomická poučka zjednodušeně říká, že centrální bankou stanovované úrokové míry mají být nízké, když se ekonomice nedaří, aby nebyli firmy a spotřebitelé motivováni

³² V duchu dynastického fungování řecké moderní politiky synovce architekta řecké demokracie Konstantinose Karamanlise.

k jejich šetření a spíše utráceli a tím oživovali ekonomiku a naopak vysoké, když se jí daří, aby nebylo peněz v oběhu moc a nezvyšovala se inflace. Aby byl tento mechanismus v případě eurozóny účinný, musely by všichni její členové mít ekonomické cykly přibližně sladěné, buďto být všichni v růstu a mít stanovené tomu odpovídající vysoké úrokové míry nebo naopak. Řecko a spolu s ním další periferní ekonomiky později krizí tvrdě zasažené jako Itálie, Portugalsko a Irsko utrpěli nesladěností hospodářských cyklů zemí eurozóny. Přijetí jeho silné měny jim přineslo na přelomu tisíciletí ekonomický stimul a jejich ekonomiky rostly. Naopak ekonomiky ostatních členů eurozóny v té době nerostly a kvůli nim Evropská centrální banka stanovila nízké úrokové míry, které však byly pro rostoucí ekonomiky jihu zcela nevhodné. Jimi motivovány tamní státy i firmy a občané utrácely a půjčovaly si. Půjčky byly levné a vedly ke vzniku cenových bublin především v sektoru nemovitostí („*asset price bubble*“). Soukromý sektor řecké ekonomiky se podle Pogatsy přehřál a po propuknutí finanční krize začaly cenové bubliny splaskávat (tamtéž 76-77, 83).

Krise začala na podzim 2008 a do Evropy se dostávala pozvolna. Na podzim 2009 vyhrál volby v Řecku v rámci celkem pravidelné dvoustranické alternace u moci PASOK a jeho předseda Jorgos Papandreou, syn Andrease Papandreoua vystřídal v čele vlády Kostase Karamanlise. Zatímco jeho Nová demokracie v kampani obhajovala nutnost úspor, Papandreou sliboval vládní stimulaci ekonomiky aniž by upřesnil, kde by se na ní vzaly prostředky. Jako skoro v každé kampani sliboval boj s korupcí a reformu veřejné administrativy (CNN 2009). Jakkoliv neuvěřitelně to může znít ve světle pozdějších událostí, zatímco Karamanlis před volbami zdůrazňoval nutnost utahování opasků, zmrazení růstu penzí, platů státních zaměstnanců apod., Papandreou sliboval v době, kdy už krize probíhala v USA, přesný opak – jejich zvyšování a to o více procent než kolik činí inflace, celkově vyšší podporu nízké a střední třídy nebo revizi plánované privatizace státních aerolinek a telekomunikací (Petraakis 2009). Vedle toho, že nepočítal s úplným dodržáním předvolebních slibů neměl totiž v této době, kdy bylo velmi pravděpodobné, že Řecko zasáhne hospodářská recese, byť těžko mohl někdo odhadnout, jak velká, kolem sebe žádného zkušeného stranického ekonoma, který by ho varoval. Všechno se totiž zbavil v rámci upřednostnění mladých a neokoukaných kandidátů PASOKu (tamtéž). A jako jeho předchůdci v minulosti se nemohl spolehnout na kvalitní technické kapacity státu.

Finanční krize v Řecku naplno propukla v únoru 2010, kdy vláda PASOKu „odhalila,“ že státní dluh, který zdědila po předchozí vládě Nové Demokracie je mnohem

vyšší než se původně tvrdilo, deficit rozpočtu za rok 2010 se oproti původně plánovaným čtyřem procentům HDP téměř zečtyřnásobil na 15,6 %!

3 Česko

V případě Řecka byl pro účely této práce zapotřebí poměrně obsáhlý historický exkurz, protože jeho účelem bylo nejen přiblížit vývoj podoby státu, ale i uvést na pravou míru zavádějící tvrzení o původu řecké finanční krize a v neposlední řadě alespoň stručně seznámit s českému čtenáři méně známými aspekty řecké politické historie. V případě Česka postačí historický exkurz, není třeba obecně se seznamovat s jeho politickou historií, pozornost bude věnována jen vývoji podoby státu a jeho současnému stavu. Tím si práce připraví půdu pro komparaci v závěrečné kapitole dle vytčených kritérií.

3.1 *Tradice klientelismu před Sametovou revolucí*

Tato podkapitola se ohlédne za kořeny klientelismu na českém území ve dvou dlouhodobých režimech, které předcházely současnému demokratickému – dvaceti let demokracie první republiky a více než čtyřiceti let komunistického režimu. Oba byli patronáží a expanzí stranického principu do prostoru státu charakteristické, každý jiným způsobem.

3.1.1 První republika

Jednou z hlavních příčin patronáže za první republiky byla podoba stranického systému, která prakticky vylučovala, aby u moci alternovaly dva bloky stran. Vedle období úřednických vlád existovaly čtyři typy koalic: všenárodní, rudo-zelená, občanská (panská) a široká (Broklová 1992: 38). Základ všech tvořila agrární³³ strana. Kromě občanské koalice, která představovala výjimku v tom, že jako jediná byla tvořena pouze ideologicky blízkými stranami pravicové orientace, byly ve všech vládách národní socialisté a kromě poměrně krátké vlády rudo-zelené koalice byly ve všech vládách zastoupeni lidovci. Právě u těchto třech stran nejvíce docházelo k tomu, že pravidelně obsazovaly určitá ministerstva a v jejich rámci budovaly klientské vazby. Např. agráři celkem šestnáct z dvaceti let první republiky ovládali ministerstvo obrany, na ministerstvu vnitra s výjimkou několikaměsíčního působení lidovce Františka Noska alternovaly spolu s nestraníky jen oni, pouze agrární a nestranické ministry zažilo ministerstvo zemědělství. Národní socialisté zase skrze sedmnáctileté působení Edvarda Beneše na ministerstvu zahraničí ovládali tento resort a silný vliv měli také v resortu železnic.

³³ Celým názvem Republikánská strana zemědělského a malorolnického lidu

Z hlediska stranických systémů se jednalo o Sartoriho typ polarizovaného pluralismu (Sartori 2005: 135-151). Z osmi kritérií, která pro něj definuje šlo hlavně o to, že vlády obvykle čelily oboustranné opozici, zleva komunistů, zprava slovenské ľudové strany, do roku 1933 německé strany nacionální, později pak sudetoněmecké strany, která je nemohla věrohodně nahradit. „*Neexistovalo střídání vládních garnitur. ... Soudržnost koalice obvykle vyplývala z vědomí nezbytnosti a z neexistence jiného řešení*“ (Broklová 1992: 38-39). Oba zmíněné póly opozice lze považovat za antisystémové. Komunisté se nejpozději od radikalizace na V. sjezdu v roce 1929 vyjadřovali pro revoluční svržení kapitalismu, ľudová a sudetoněmecká strana zase chtěly odtržení Slovenska resp. Sudet od Československa. „*[O]pozice nebyla jen protivládní (nebo je výjimečně), ale zároveň byla opozicí demokratického režimu*“ (tamtéž 43). Relační střed stranického systému byl fyzicky obsazen. Polarizovanost a fragmentovanost stranického systému v kombinaci s poměrně nízkou volatilitou vedla k tomu, že se zavedené středolevé a středopravé strany nemusely příliš bát o to, že by se nedostaly do parlamentu a tím pádem ani do vlády. Klientelismus ovládaný skrze strany usnadňovala absence právní úpravy postavení politických stran a mechanismus volebního systému s přísně vázanými kandidátkami a druhým a třetím skrutiniem, pro které strana sestavovala kandidátku až po volbách (sic!) čistě dle vlastní libovůle. Volič tak nemohl předem vědět, jaký kandidát bude v těchto skrutiniích z jím odevzdaného hlasu těžit. Jednalo se o raritní mechanismus, který měl zajistit zvolení veřejností leckdy nepříliš oblíbených stranických špiček (tamtéž 81). Strany samotné uvnitř nefungovaly příliš demokraticky. Jejich mocenská hierarchie byla spíše vertikální: „*Ve stranách rozhodoval právě o nejdůležitějších věcech jen aparát strany nebo dokonce jen její vůdce*“ (tamtéž 84). Navíc „*byli stále kandidováni a voleni uznávání vůdcové stran ... Parlament při této nedostatečné regeneraci stárnul a kostnatěl*“ (tamtéž)³⁴. Tito straničtí vůdci fungovali jako patroni na vrcholu pyramidy moci. Byrokracie nebyla obsazována na základě odbornosti, ale na základě stranickosti. Eva Broklová ve studii *Československá demokracie: politický systém ČSR 1918-1938* přímo uvádí, že jednotlivá ministerstva byla ovládána většinou natrvalo jednou z politických stran (tamtéž 58). Ty se postupně „*vyvinuly v organizace, jejichž hlavním cílem se stalo získání*

³⁴ Je třeba podotknout, že postupem času i někteří protagonisté vytvořeného systému si začali uvědomovat jeho nevýhody a dlouhodobou neudržitelnost. Např. „mistr kompromisu“ dlouholetý premiér za agrární stranu Antonín Švehla se v roce 1933 vyslovil pro změnu volebních řádů a spojení programově blízkých stran. Sám však koncem téhož roku zemřel a krize první republiky zasáhla dříve než stačila uvažované změny realizovat.

*moci ve státě, a to především prostřednictvím volebního vítězství. Strana přestala být organizací umožňující kandidaturu a zvolení nejschopnějších, ale ustavila se jako organizace fungující sama pro sebe“ (tamtéž 73). Klientelismus v praxi fungoval tak, že např. zaměstnanci drah volili národní socialisty přičemž většina z nich byla členy této strany, která naopak pro své věrné straníky dokázala pracovní uplatnění na státem ovládaných drahách najít a tím se tak o ně postarat a zavázat si jejich loajalitu. Broklová interpretuje zrušení volebního práva vojáků a četnictva v roce 1927 jako pokus o odpolitizování této části státu (tamtéž 60). Závěry její studie ohledně státní správy se zde jeví jako vhodné, protože vychází ze stejného normativního pohledu na politickou nezávislost a odbornost státní správy jako tato práce: „Dualismus moderního státu je dualismem odborného a zastupitelského živlu na základě dvou organizačních principů daných dvěma různými tendencemi: tendencí k jednotě státní vůle ... [té] odpovídá byrokratický systém, zaručující svým organizačním principem jednotnou tvorbu norem a nacházející v moderním státě uplatnění vzhledem ke složitosti administrativy a hospodářství státu“ (tamtéž 56). Dále uvádí, že „síla byrokracie je v její odbornosti, v tom, že zabezpečuje státně nezbytnou jednotu státní vůle a stabilitu funkcí státního aparátu ... Systém nepolitizovaných státních orgánů (včetně správních úřadů, vojska a policie) zaručuje také stabilitu a kontinuitu státu a práva při změnách politických poměrů vyvolaných volbami, změnou poměru sil ap. Tento systém – pokud je dosti silný – může ochránit stát před protiústavními převraty. **Nepolitizovaný byrokratický aparát zabraňuje tomu, aby spory a boje mezi stranami ochromily normální chod veřejné administrativy**“ (tamtéž 60, zvýrazněno autorem). V hodnocení fungování stran a státní správy v daném období z hlediska těchto kritérií je následně kritická. „[S]trany nebyly a nemohly být pružným nástrojem parlamentní politiky, měly spíše ráz strohých církví, uvnitř nichž fungují tajné zákony a rity a kde znají rozhodnutí a jemnosti intrik jen vůdcové, kteří neradi mluví o skutečných záměrech. Poměry tedy značně nedemokratické“ (tamtéž 89). Tento princip strany přenášely i do státní správy. „Vývoj státní správy bývá jednoznačně odsuzován“ (tamtéž 59) a to právě kvůli zpolitizovanosti byrokracie a ostatních složek státu, kterou usnadňovala neexistence samosprávy, místo ní existovala jen do určité míry decentralizovaná státní správa (tamtéž).*

Stranickou patronáž za první republiky náležitě posílil výsledek prvního sporu o to, zda mandát poslance patří straně nebo příslušnému jedinci, který jej po volbách obsadil. V dubnu 1919 se vedení sociální demokracie vzepřeli poslanci Modráček a Hudec.

Volební soud a ústavní výbor Národního shromáždění rozhodli, že mandát patří straně (Kunc 2000: 176). Tím velmi posílila pozice vedení stran coby patronů nad poslanci.

3.1.2 Třetí republika

Patronáží princip se silně uplatňoval i za třetí republiky, kdy si jeho použitím komunisté připravovali půdu pro uchopení moci – obsazovali místa ve státním aparátu, hlavně v bezpečnosti svými straníky a odstraňovali odtamtud příslušníky jiných stran. Jiný silový útvar – Finanční stráž, kde převažovali příslušníci blízcí národně socialistické straně neutralizovali jeho podřízením pohraničním plukům, kterým veleli komunisté. Národní socialisté jako jejich hlavní politický protivník tomu čelili obsazováním míst svými straníky v resortu spravedlnosti, kteří se při vyšetřování komunisty inscenovaných událostí jako třeba tzv. Krčmaňská aféra střetávali s komunisty ovládanou Bezpečností. Karel Kaplan v této souvislosti uvádí, že tento případ se stal „*předmětem souboje mezi Noskovou³⁵ Bezpečností a Drtinovou³⁶ justicí i v jiných záležitostech. Odehrával se nejen při vyšetřování, v tisku, na schůzích, ale také v parlamentu a ve vládě. ... Komunisté se snažili justiční vyšetřování zastavit, a když se to nedařilo, obviňovali P.Drtinu ze stranického zneužití úřadu proti KSČ*“ (Kaplan 1997: 122-123). Národní socialisté a lidovci naopak „*na adresu komunistů uváděli, že si počínají jako dříve agrárníci a obsazují svými příslušníky důležité resorty*“ (tamtéž 279). Oba politické bloky komunisté a jejich oponenti v čele s národními socialisty si klíčový význam ovládnutí státní správy uvědomovali. Jednak o přízeň a lojalitu státních zaměstnanců usilovali oba bloky v podobě prosazování vlastní verze úpravy platů státních zaměstnanců. Komunisté pak v předzvěsti nomenklaturního principu uplatňovaného v budoucnosti prosazovali, aby každý státní úředník musel být před svým jmenováním prověřen a schválen ministerstvem vnitra (tamtéž např. 280). Oficiálně se jednalo o opatření proti pronikání bývalých kolaborantů s nacismem, neoficiálně šlo komunistům o to, aby mohli kádrovat, kdo bude státním úředníkem a kdo ne.

3.1.3 Komunistický režim

V případě komunistického režimu v Československu je třeba si uvědomit, že na rozdíl od první republiky před ním a České republiky po něm³⁷ se jednalo nedemokratický

³⁵ Václav Nosek – komunista, ministr vnitra.

³⁶ Prokop Drtina – národní socialista, ministr spravedlnosti.

³⁷ Včetně Československa v letech 1990-1993

režim sovětského typu. Z hlediska teoretického členění z podkapitole 1.2 si tento režim svým organizačním principem, vedoucí úlohou komunistické strany ve společnosti, podrobil jak úroveň státu, tak úroveň systému. A to právě jedním z hlavních nástrojů uplatňování vedoucí úlohy strany – nomenklaturním kádrovým principem. „*Komunistické režimy jako takové byly ve svém institucionálním základu charakteristické až do krajnosti dovedeným principem patronáže. Nomenklaturní systém, který byl základem vládnutí a hierarchické výstavby byrokratické struktury v komunismu, je totiž možné ... považovat za extrémní případ stranické patronáže, jenž byl navíc prostoupen velice silně rozvinutým klientelismem*“ (Naxera 2014: 264). Patronsko-klientského fungování úřadů nejen v nedemokratickém režimu sovětského typu si všímá i Kunc. „*[V]nitrorežimní dynamiku ve všech nedemokratických uspořádáních určuje do značné míry horizontální soupeření v orgánech chápaných jako feudální léna jednotlivých hodnostářů (jednotlivá ministerstva proti sobě, jednotlivá oddělení ústředního výboru vládnoucí strany proti sobě nebo její krajské výbory proti sobě, jednotlivé složky politické policie jako celek vůči ostatním bezpečnostním složkám, případně armádě), v menší míře soupeření vertikální (městský výbor KSČ v Praze nebo v Brně proti ústřednímu výboru nebo ÚV KSS proti ÚV KSČ)*“ (Kunc 2000: 184-185). V případě komunistického režimu v Československu hrála byrokracie a její ovládnutí stranou zvlášť podstatnou roli vezmeme-li v úvahu, že se jednalo o typ byrokraticko-autoritářského komunistického režimu, jak jej definoval Herbert Kitschelt (např. Kitschelt a kol. 1999: 102)³⁸. Tento typ režimu si zajišťoval poslušnost obyvatel hlavně represemi prováděnými byrokracií, což bylo v Československu nejvíce patrné v období normalizace, kdy už se režim k vysloveně silovým represím typu poprav nebo věznění neuchyloval resp. uchýloval málokdy a poslušnost obyvatel si vynucoval spíše poskytováním nebo naopak odepřením materiálních výhod jako vycestování do zahraničí, středo a vysokoškolské studium potomků nebo kariérní vzestup. Pro zdaleka nejširší skupinu obyvatel, která nebyla ani loajálními podporovateli režimu ani jeho otevřenou opozicí pak k získání těchto nedostatkových služeb a výhod byly klientské vazby na vlivné režimní kádry, které mohli přisun těchto služeb ovlivnit zásadní. „*[N]ejvětší výhodou příslušnosti k úzké nomenklatuře nebyl výrazný platový příjem, ... ale*

³⁸ Kitscheltův byrokraticko-autoritářský typ komunismu nemá na patrimonialismus přímou vazbu jako jeho (už dle názvu) patrimonialní typ. Vazbu na něj má nepřímou významem byrokracie, která je pro něj stěžejní a vede k vytváření klientelistických sítí, kterou jsou modernější fenoménem než klasický patrimonialismus založený na premoderních vztazích patrona a klienta suplujících existenci přinejmenším formálně nezávislé byrokracie.

možnost zapojení do klientelistických struktur. Velice brzy po počátku fungování nomenklaturních systémů se mezi členy užší nomenklatury na jedné straně a „obyčejnými lidmi“ na druhé straně vytvořily klasické vztahy na základě vazby mezi patronem a klientem“ (Naxera 2014: 273). Praxe tohoto patronsko-klientského fungování vzájemných služeb a protislužeb s přechodem k demokracii nezmizela, pouze se trochu změnila její okolnosti. Základní motiv toho, že patronsko-klientské struktury částečně nahrazují absentující nebo nefunkční státní struktury zůstal. Podle Vladimíra Naxery „*podoba těchto praktik před pádem režimu měla zásadní vliv na rozvoj vzorců patronáže po zhroucení komunismu. Pochopení patronážních vzorců v komunistických režimech je tedy klíčové pro jejich výzkum v postkomunistickém období, i když došlo k výrazné proměně prostředí, ve kterém k patronáži dochází*“ (tamtéž 272). V duchu podobné úvahy o kontinuitě ve fungování před a polistopadové české společnosti uzavírá svůj *Konec experimentu* Michal Pullmann, podle kterého existuje mezi předlistopadovým a polistopadovým režimem mnohem větší kontinuita než si česká společnost připouští (Pullmann 2011: 226-227).

3.2 Polistopadový režim

Demokratický režim, který vznikl z režimu komunistického po listopadu 1989 zdědil stát, který nebyl dobře vybaven k předcházení a potírání zneužívání státu v podobě jeho vysávání ani dalších negativních jevů jako korupce. Z pěti arén Linze a Stepana pro to nebyla dobře uzpůsobena nejen aréna státu, ale ani ekonomická aréna, politická aréna ani oblast práva. Z tohoto hlediska se jako nešťastný ukázala forma přechodu k demokracii, kdy starý režim, z tohoto hlediska vhodně konceptualizovaný jako zamrzlý posttotalitarismus (Linz, Stepan 1996: 42) měl až do poslední chvíle vůli a sílu bránit se jakýmkoliv podstatným reformám. „[V] *tehdejší [koncem 80. let] mocenské konstelaci bylo takřka nemožné uvažovat o provedení radikální reformy po vzoru sovětské přestavby*“ (Štefek 2014: 198). Když byl režim v listopadu 1989 vystaven velké krizi, se kterou už nebyl schopen se vypořádat, zhroutil se. Nastupující politická garnitura, která s výjimkou tzv. osmašedesátníků neměla žádné zkušenosti s praktickou politikou tak převzala stát, režim i systém³⁹ s řadou nefunkčních mechanismů, jejichž nefunkčnost byla do té doby potlačována mocenským monopolem KSČ.

³⁹ V rovině politického systému se jednalo zejména o neživotaschopné institucionální uspořádání Federálního shromáždění. Tzv. zákaz majorizace, který znamenal, že k přijetí zákona bylo třeba hlasů nadpoloviční většiny členů české i slovenské sedmdesátipětičlenné poloviny Sněmovny národů. Tento

3.2.1 90. léta

Dnes už lze s jistotou říci, že polistopadová transformace se měla prioritně zaměřit nejdříve na budování arény státu a arény práva. Teprve takové dobře fungující institucionální a právní prostředí by poskytlo dobré předpoklady pro transformaci ekonomiky, která by nebyla provázena chaosem a zločinnými praktikami. Priorita však byla dána transformaci ekonomiky a to z několika důvodů. Za prvé „*nebyl zájem budovat stát se složitými kontrolními mechanismy a depolitizovaným aparátem*“ (Dvořáková 2014: 21). Masy ani elity si neuvědomovali důvody, pro které by bylo vhodné stát budovat zato si nezřídka uvědomovali důvody, proč to pro ně výhodné není. „*Privatizace takřka veškerého národního majetku, již organizoval státní aparát v prostředí sociálně, hodnotově a programově málo zakotvených stran, otevírala nebyvalý prostor pro vzestupnou sociální mobilitu. Tato její podoba předpokládala propojení mezi politikou, ekonomikou a státním aparátem*“ (tamtéž). Nezávislost státního aparátu by možnost této sociální mobility a možnost snadného získání finančního, sociálního i politického kapitálu výrazně snížila, proto nebyla v zájmu většiny aktérů transformace. Za druhé většina těchto aktérů, kterou symbolizuje Václav Klaus a jeho ODS byli lidé vzdělaní v různých ekonomických oborech a proto byla ekonomika jejich prioritou. Např. v Klausově první vládě bylo celkem osm ekonomů⁴⁰. Tento problém se ovšem netýkal jen nejvyšší úrovně politiky. Už ve volbách 1990 získalo Občanské fórum více poslaneckých křesel než s kolika zhruba kalkulovalo. Tím pádem na mnoho z nich usedli lokální a regionální kandidáti bez vazeb na disent a pražské centrum OF z míst na kandidátkách, která byla původně považovaná za nevolitelná a tudíž jejich výběru nebyla věnována velká pozornost. Většina z nich byla opět ekonomického vzdělání a uvažování a tím směrem také orientovala své politiky. V dobovém jazyce byli označováni jako manažeři, kteří vytvořili jádro budoucí ODS (Kunc 2000: 200). Nešťastné se v neposlední řadě ukázalo, že zvítězil jejich návrh podoby ekonomické transformace rychlou, šokovou cestou namísto druhého návrhu tzv. gradualistické koncepce spojované se jménem Valtra Komárka a jeho spolupracovníků. Za třetí, doporučení ze západu zněla budovat kapitalistickou, tržní ekonomiku, budovat státní aparát nikdo neradil. Jeden z guru neoklasické liberální ekonomie Milton Friedman „*v roce*

náznak trikameralismu fakticky znamenal, že 38 slovenských nebo 38 českých členů horní komory mohlo proti vůli zbývajících 312 zákonodárců celého shromáždění zablokovat přijetí zákona.

⁴⁰ Václav Klaus, Ivan Kočárník, Josef Zieleniec, Vladimír Dlouhý, Ivan Pilip, Jindřich Vodička, Jan Stráský a Karel Dyba.

2002 přiznává, že na otázku, co by měly bývalé komunistické státy dělat, obvykle odpovídal touto větou: 'Můžeme to popsat třemi slovy: privatizovaz, privatizovat, privatizovat. ' Později ale změnil názor: 'Ukazuje se, že vláda práva je pravděpodobně mnohem podstatnější než privatizace. Privatizace nemá smysl, pokud není vláda práva.'“ (cit. dle Dvořáková 2012: 18-19). Teprve od roku 1996 začala EU radit postkomunistickým zemím, které do ní chtěly vstoupit, aby se na budování státu zaměřily (Grzymala-Busse 2007: 10).

Namísto toho polistopadová transformace probíhala ve znamení zajištění privilegovaného přístupu stran ke státním zdrojům dle logiky popsané na str. 19. Opozice, která jediná měla potenciál vládní extrakci státních zdrojů omezit byla slabá a roztržitá a jako k takové k ní vláda přistupovala – v letech 1992-98 např. obsazovali koaliční poslanci předsednické posty všech sněmovních výborů (tamtéž 74). Ministerstva a příbuzné instituce byly rozparcelovány dle půdorysu dvou Klausových koaličních vlád: ODA ovládala instituce spojené s privatizací, KDU-ČSL resorty obrany a zemědělství a antimonopolní úřad a ODS zbylé resorty, zejména financí, spravedlnosti a vnitra včetně civilních tajných služeb (tamtéž 129). ODS také v největším měřítku dosazovala svoje lidi do dozorčích rad podniků se silným majetkovým podílem státu, zejména bank. To je motiv, který se v české politické historii opakuje už od dob první republiky a agrárníků až po osoby bývalých poslanců ODS Fuksy, Šnajdra a Tluchoře coby součásti klientelistické aféry, která vedla v roce 2013 k pádu vlády Petra Nečase. V odporu politiků vůči kontrolním mechanismům a dohledu úřadů nad ekonomikou a její transformací ojediněle vyčníval Klaus. Kritizoval je jako zbytečnou „další vrstvu byrokracie“ (tamtéž 122). Velmi nepřátelský postoj zaujímal vůči tajným službám. Na prvním zasedání Rady pro zpravodajskou činnost samostatné ČR v březnu 1993 oznámil z pozice premiéra ředitelům zpravodajských služeb: „*Nejraději bych vás všechny rozpustil, a to bez náhrady. Bohužel nemůžu*“ (dle Zetocha 2009: 91). Též výslovně odmítal přebírat informační výstupy, které mu civilní rozvědka byla ze zákona jako předsedovi vlády povinná doručovat⁴¹ (Růžek 2014: 41-42). I tam, kde by stát měl kapacity schopné zabránit jeho vysávání a závažné ekonomické kriminalitě prostřednictvím tajných služeb se tak nestalo kvůli nezájmu politiků o výstupy jejich práce. „*U privatizace významných průmyslových podniků Bezpečnostní informační služba v řadě případů s předstihem odhalila riziko spojené*

⁴¹ Klaus se při předání jednoho z dokumentů od rozvědky údajně otázel sekretářky, zda je povinen dokument přijmout a ta odpověděla, že není. Načež do doručovací knihy své kanceláře výslovně napsal, že dokument nepřijal, stvrdil podpisem a doručovatele rozvědky ze své kanceláře vyhodil (Růžek 2014: 42).

s některými zájemci. Pokud vítěznou nejvyšší nabídku podala firma, za níž stála skupina, jejíž aktivity BIS monitorovala a u které bylo evidentní, že nemá prostředky k zaplacení konkrétního podniku, bylo zřejmé, že se jedná o pokus o podvod zvaný tunelování. V případě, kdy služba takto vyhodnotila konkrétní případ, však nastal problém, neboť BIS neměla partnera, kterému by mohla své poznatky předat a který by je také adekvátně využíval. BIS přitom rozesílala svoje informace nejen vládě, ale např. i Fondu národního majetku. Na varování služby však nebylo většinou reagováno“ (Zetocha 2009: 98). Navíc z těchto důvodů docházelo k odlivu schopných pracovníků ze státní do soukromé sféry. A za pomoci soukromé sféry byly peníze ze státu vyváděny, aby se pak vrátily do držení stran, pro něž peníze vytunelované ze státních podniků a získané formou darů od fiktivních sponzorů typu Lajose Bacse a Rajiva Sinhy⁴² byly zejména na počátku 90. let hlavním zdrojem příjmů.

3.2.2 Období opoziční smlouvy

O období tzv. opoziční smlouvy podepsané po předčasných volbách v roce 1998 mezi vítěznou ČSSD a druhou ODS toho bylo v české politologii a publicistice napsáno mnoho a na rozdíl od devadesátých let byla prakticky od začátku chápána jako období, kdy ČSSD a ODS vysávaly stát, nejnověji ve studii *Deformace demokracie?: opoziční smlouva a česká politika v letech 1998-2002* (Kopeček 2015). K určitému zmatení dochází v tom, že je často směřován pohled na opoziční smlouvu z hlediska demokratického režimu a z hlediska státu. Že opoziční smlouva nebyla nutně negativní prvek z hlediska režimu tvrdí v článku příznačně nazvaném *Demytologizace opoziční smlouvy* Andrew Roberts (2003). Naopak, z hlediska konsolidace demokracie se jednalo o ukázkou dobrého řešení problému vytvoření stabilní vlády a umožnění alternace stran u moci. Z tohoto hlediska je neproblematické, že ČSSD umožnila ODS obsadit post předsedy poslanecké sněmovny a místa v čele některých sněmovních výborů – jedná se pozice na úrovni politického systému. O negativní jev se však jednalo z hlediska státu, protože smluvním omezením opoziční aktivity a kritiky vlády ze strany ODS se vytvořily pro jeho vysávání a prodloužení stavu neexistence funkčních dohledových institucí velmi příznivé podmínky. Grzymala-Busse si povšimá zejména toho, jak ODS výměnou za podporu jednobarevné

⁴² Bacs byl ve skutečnosti dle maďarských úřadů v době údajného sponzoringu po smrti a Sinha žil na Mauriciu bez jakékoliv vazby na ČR. Jejich jména patrně zakrývala skutečného původce mnohamiliónového sponzorského daru pro ODS Milana Šrejbra, který zprivatizoval Třinecké železářny.

vlády ČSSD obsazovala svými přívrženci kontrolní instituce, které by na rozdíl od sněmovních postů neměly být obsazovány stranicky, zejména pozici prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu osobou Lubomíra Voleníka. V roce 2004 po jeho nečekaném úmrtí pak premiér Stanislav Gross opět nabídl tento post ODS výměnou za podporu jeho vlády (tamtéž 127-128). Podle Dvořákové *„asi nejvýraznějším zosobněním této 'dělbý moci' byl Vlastimil Tlustý, který se stal předsedou dozorčí rady České konsolidační agentury“* (Dvořáková 2012: 37).

Podstatná byla také snaha ČSSD a ODS o určitý politický vliv na zpravodajství veřejnoprávní televize, která eskalovala v událost dnes známou jako krize České televize nebo televizní krize na přelomu let 2000 a 2001. Naxera zmiňuje, že *„při ovládnutí rad a komisí, které spravují veřejnoprávní média, bývá často využíváno prvků stranické patronáže, které zajistí vytvoření nad těmito institucemi“* (Naxera 2014: 270). Rada ČT, jejíž členové byli považováni za nominanty ČSSD a ODS v rychlém sledu odvolala ředitele Dušana Chmelíčka a na jeho místo vybrala Jiřího Hodače. Proti jeho jmenování a následnému způsobu řízení televize se spontánně zmobilizovala k protestu a stávce velká část pracovníků České televize, zejména ze zpravodajské sekce, kterou Hodač v roce 2000 zhruba čtyři měsíce vedl. Do čela této z hlediska politické nezávislosti klíčové sekce jmenoval Janu Bobošíkovou. Oba dva jejich odpůrci kritizovali za vazby na ODS. V průběhu krize probíhalo po dobu několika týdnů paralelní vysílání dvojího zpravodajství – jedno vysílala oficiální část redakce v čele s Bobošíkovou, které zapůjčila vysílací kapacity soukromá TV Nova, jedno vysílali protestující zpravodajci ČT. Za ně se postavila v masovém měřítku veřejnost. Aréna občanské společnosti tak vystoupila na obranu arény státu před arénou politickou. Na demonstraci 3.1.2001 na Václavském náměstí podpořil shromážděné desítky tisíc lidí i tehdejší první místopředseda vlády Vladimír Špidla. O týden později vláda odvolala Radu ČT a schválila změny v zákoně o České televizi ve prospěch její větší nezávislosti. Hodač skončil v čele ČT a krize byla postupně ukončena.

Místo aby ČSSD v roce 1998 začala budovat nezávislé státní instituce, pokusila se o jednorázový intenzivní boj proti ekonomické kriminalitě v podobě tzv. akce čisté ruce, která skončila pouze několika ojedinělými úspěchy, nikoliv systémovým snížením množství korupce. Naopak období opoziční smlouvy provází případy silně nevýhodného nakládání se státními financemi např. privatizace státního podílu Mostecké uhelné společnosti nebo nákup stíhaček Gripen. *„Vedla ke kompromisu, který nejen zabránil vyšetřování předchozích kauz, ale posvětila další dělení 'kořisti'“* (tamtéž). V neposlední

řadě se v tomto období posiluje trend budovat instituce v podobě, která by formálně, de iure měla možnosti pro vysávání státu omezovat, ale de facto se jedná o fasádní uspořádání, které tyto možnosti neomezuje, případně naopak ještě zvyšuje. Jedná se za prvé o privatizaci bank. Je paradoxní, že ji po období pravicové většinové vlády provedla teprve menšinová levicová vláda a snížila tak možnosti pro privatizační podvody a tunelování. „Bylo ovšem dost pozdě, protože většina privatizačních projektů se již uskutečnila“ (tamtéž 36)⁴³. Způsob provedení privatizace se také neobešel bez problémů. Špatně provedená privatizace Investiční a Poštovní Banky japonské společnosti Nomura stála později stát v arbitráži desítky miliard korun. Za druhé šlo o zřízení krajské samosprávy. I na něj tlačila EU, ale Klausova ODS byla vůči tomuto tlaku rezistentní (Grzymala-Busse 2007: 177), takže kraje zavedla až vláda ČSSD. Jejich zavedení samo o sobě bylo pozitivním krokem, jenže se „zvýšil prostor pro korupci a klientelismus podobou, v jaké byl přijat zákon o krajích (129/2000 Sb.), v němž krajští politici získali kontrolu i nad státní správou“ (Dvořáková 2012: 37).

3.2.3 Po opoziční smlouvě: dvanáct let přijímání zákona o státní službě a když hrozí pád vlády, musí jít nezávislost soudů stranou

Opozičněsmluvní Zemanovu vládu vystřídala po volbách v roce 2002 trojkoalice v čele se Špidlou, která si jako svůj hlavní cíl vytkla vstup ČR do EU. Jednou z podmínek vstupu bylo přijetí zákona o státní službě. Ústava s jeho existencí počítala už ve svém znění z roku 1993, ovšem jeho legislativní proces byl unikátní. Špidlově vládě se jej podařilo ve sněmovně prosadit v roce 2002 s nabytím účinnosti naplánovaným na rok 2004, tedy na rok vstupu ČR do EU. Tento zákon však nakonec nikdy účinnosti nenabyl. Odkládána byla postupně na rok 2005, 2007, 2009, 2012 a 2015. V roce 2014 byl zrušen a nahrazen jinou verzí služebního zákona. ČR byla dlouho jedinou zemí EU, která stále zákon o státní službě, který by nabyl účinnosti neměla. K výjimečnému odporu ČR k tomuto zákonu je příznačné i to, že Grzymala-Busse ve své studii z roku 2007 v tabulce zavedení dohledových státních institucí s neznalostí uvádí, že ČR tento zákon od roku 2002 má (Grzymala-Busse 2007: 87). Z dnešního pohledu se ovšem jedná o nepřesné hodnocení. Jako správný se naopak jeví její závěr, že to byl pouze nátlak EU, který vedl

⁴³ Je zajímavé, že stejně paradoxní načasování privatizace bank se uskutečnilo i v Řecku. Po demokratizaci nejprve vládla pravicová ND, která ovšem ponechávala banky ovládané státem a teprve levicový PASOK je privatizoval.

v ČR ke schválení tohoto zákona. V roce 2000 se ČR stala terčem ostré kritiky ze strany EU, že nerozlišuje mezi kariérními odborníky a politickými nominanty ve státní správě a nemá definovanou kategorii státního úředníka. Místo toho „*obsazuje pozice ve státní správě na základě členství ve stranách nebo osobních známostí, což je v rozporu s požadavky na vládu práva a zájmy veřejnosti*“ (tamtéž 177).

Vedle neschopnosti resp. přesněji řečeno neochoty uvést v život zákon o státní službě je období 2002-2008 více než dříve charakteristické korupčními aférami členů vlády indikujícími zneužívání státních financí. V roce 2005 rezignoval na post premiéra Stanislav Gross, protože nebyl schopen doložit legální původ peněz na koupi bytu. Jako velmi problematická se postupem času ukázala činnost Pavla Němce, ministra spravedlnosti ve vládách Grosse a Jiřího Paroubka⁴⁴. Nejvýraznějším událostí zneužívání státu za druhé vlády Mirka Topolánka se stalo trestní stíhání jejího prvního místopředsedy Jiřího Čunka. V tomto případě nešlo o zneužití byrokracie nýbrž státních zastupitelství. Čunek byl obviněn z převzetí půlmilionového úplatku. Po neformální intervenci místopředsedy Nejvyššího soudu Pavla Kučery a právě bývalého ministra Němce rozhodla vrchní krajská státní zástupkyně o odebrání případu státnímu zástupci, který se chystal Čunka obžalovat a přidělení novému, který se rozhodl tak neučinit a stíhání Čunka zastavit. Kučera tehdy naléhal na vrchní státní zástupkyni, že je tak třeba učinit, aby nebyl Čunek stíhán a nemusel opustit vládu, protože je jako předseda KDU-ČSL, první místopředseda vlády, ministr pro místní rozvoj a v neposlední řadě senátor příliš politicky významnou osobou, za kterou jeho strana do vlády nemá náhradu a hrozil by pád vlády. Jeho nejpodstatnější výrok zněl, že když hrozí pád vlády, nezávislost justice musí jít stranou politickým zájmům (Bartosz 2010). Za to byl později potrestán kárným senátem a zbaven funkce soudce Nejvyššího soudu (Bartosz, Navara 2010). Z ministrů druhé Topolánkovy vlády byla dále s korupcí při nákupu letadel CASA spojována ministryně obrany Vlasta Parkanová, místopředseda vlády pro evropské záležitosti Alexandr Vondra

⁴⁴ Němec za podezřelých okolností rozhodl o vydání katarského prince, který v ČR čelil trestnímu stíhání do jeho rodné země. V roce 2005 navrhl vládě odvolání nejvyšší státní zástupkyně Marie Benešové, když začala prošetřovat fungování plzeňské právnické fakulty. V závěru svého působení podepsal bez výběrového řízení dlouhodobou smlouvu s advokátní kanceláří o dobře placeném poskytování advokátních služeb ministerstvu spravedlnosti a po odchodu z politiky se stal zaměstnancem této kanceláře.

v souvislosti s ozvučovací technikou poskytovanou v rámci českého předsednictví EU firmou ProMoPro⁴⁵ a již zmíněný Řebíček s jeho Viamontem.

4 Shrnutí

4.1 Shodné rysy v pokrizovém politickém vývoji

Předchozí dvě kapitoly došly ve svém historickém exkurzu shodně do začátku finanční krize. Zatímco míru špatného fungování státu v Česku a Řecku lze do té doby označit shodně za značnou, politický vývoj obou zemí byl značně divergentní. Po roce 2008 v něm však nacházíme mnoho shodných rysů, které mají původ v rozpadu části tradičního stranického systému. Ten v obou zemích, v Řecku déle, fungoval na principu bipolární soutěže v Řecku dvou stran ND a PASOKu, v ČR dvou bloků, na pravici ODS + jedné menší strany⁴⁶ a na levici ČSSD + KSČM s KDU-ČSL uprostřed. Krize přináší v obou zemích rozpad jednoho pilíře stranického systému, kterému je přisouzen větší podíl odpovědnosti za krizový stav ekonomiky (v případě PASOKu) resp. korupci (v případě ODS). Předčasně končí v úřadu vlády vedené těmito stranami a jsou nahrazeny vládami úřednickými, které shodně podporují obě dosavadní největší strany plus jedna malá strana, pro kterou tato podpora znamená konec v parlamentní politice. Konkrétně v Česku se jedná o kabinet Jana Fischera, podporovaný ODS, ČSSD a SZ nastoupivší v květnu 2009. V Řecku nastupuje v listopadu 2011 kabinet vedený bankéřem Lucasem Papadimosem podporovaný ND, PASOKem a LAOSEm⁴⁷. Motivem k nástupu této vlády je prezentovaná nutnost, aby Řecko bylo v době nejtvrdějších dopadů ekonomické krize a v době přijetí finanční pomoci ze strany tzv. Troiky⁴⁸ řízeno odborníky, nikoliv politiky. Stát tak podobně jako v roce 1967 vstupuje do prostoru režimu. Tentokrát sice ne násilnou formou, ovšem odchod vlády Jorgose Papandreoua není ani čistě dobrovolným rozhodnutím – Papandreou nejmladší chtěl vyhlásit referendum o tom, zda přijmout mezinárodní finanční pomoc. Troika a EU jej však přesvědčily, aby referendum nevyhlašoval a odstoupil

⁴⁵ V tomto případě dokonce soud v roce 2015 pracovníky firmy za nadhodnocení zakázky potrestal, příslušné pracovníky úřadu vlády shledal nevinnými (ČTK 2015a).

⁴⁶ Nejdříve ODA, pak US, v letech 2006-2010 SZ a v letech 2010-2013 TOP 09.

⁴⁷ Lidové ortodoxní hnutí, radikální pravicová strana, která měla tou dobou v parlamentu 15 poslanců. Stejně jako SZ po podpoře úřednické vlády už nebyla znovuzvolena o parlamentu.

⁴⁸ Mezinárodní měnový fond, Evropská centrální banka a Evropská komise.

v obavě, že by zvítězilo odmítavé stanovisko. V podobné logice vedl Itálii v době přijetí finanční pomoci rovněž úřednický kabinet v čele s bankéřem, Mariem Montim.

Oba dřívější pilíře stranického systému jsou nahrazeny novými subjekty, které se odmítají považovat za tradiční strany. ODS je nahrazena hnutím Andreje Babiše ANO 2011 a PASOK koalici radikální levice pod zkratkou SYRIZA. Oba nové subjekty dosahují značných zisků v předčasných volbách, v Řecku v květnu a červnu 2012, v Česku v říjnu 2013. Naopak ODS v roce 2013 získala jen 7,7 % hlasů a PASOK v dalších předčasných volbách v roce 2015 pouhých 4,7 %. Naopak po krizi zaznamenávají zisky krajně pravicové strany, v Řecku Zlatý úsvit, v Česku Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury. Zatímco ten se v roce 2015 rozpadne, Zlatý úsvit zaznamenává volební zisky 7; 6,9 a 6,3 % ve třech parlamentních volbách za sebou, přesto resp právě proto, že se jedná o stranu, jejíž vrcholní členové jsou odpovědní za vraždy, ve vězení stíhání za další násilné trestné činy a zvláště v chudých čtvrtích Athén bojůvky spojené se Zlatým úsvitem svévolně zasahují proti migrantům. Částečně zde suplují úlohu státu, který zde ne zcela zvládá zajistit pořádek a chránit své obyvatele (Ellinas 2013, Ellinas 2014). V Česku stát ve stejné době selhává v jiných faktorech – v distribuci sociálních dávek⁴⁹ a ve správě registru vozidel (např. ČTK 2012).

Na základě těchto shodných rysů v pokrizovém politickém vývoji lze usuzovat, že nešlo o náhodu. Ekonomická krize zafungovala jako spouštěcí mechanismus, který způsobil, že prostředí špatně fungujícího státu v obou zemích vedlo k neschopnosti zavedených stran řešit vzniklou situaci, nástupu úřednických vlád⁵⁰, nárůstu podpory *austerity* politik, rozpadu části stranického systému a nárůstu podpory krajně pravicového diskurzu zaměřeného v Řecku proti imigrantům, anarchistům, homosexuálům, v Česku proti imigrantům a tzv. nepřizpůsobivým, hlavně Romům. Ten jednak začínají užívat

⁴⁹ Nefunguje dobře systém jejich výplat zavedený ministrem Drábkem. Jeho první náměstek Šiška a ředitel odboru IT Hojer jsou později i v souvislosti s tím odsouzeni za vydírání a zneužití pravomocí (ČTK 2015b).

⁵⁰ Je pravdou, že pád druhé Topolánkovy vlády způsobil náhodilý hlasování o nedůvěře této vládě, které dopadlo jinak než se očekávalo a jehož výsledek překvapil jeho samotného iniciátora Jiřího Paroubka na rozdíl od pádu vlády Jorgose Papandreoua v důsledku nátlaku ze strany Troiky. Ovšem důsledky odstoupení těchto vlád už se shodují – nástup vlád „odborníků“, které mají za úkol lépe zvládnout krizový vývoj než vlády politické, v horizontu několika let velká ztráta volebních zisků strany odstoupivšího premiéra, Topolánkovy ODS a Papandreouova PASOKu a jejich nahrazení jiným subjektem, ANO resp. SYRIZou.

zavedené strany (nejvíce ODS a ND a to zejména v souvislosti s imigranty), jednak strany, které nově vstoupí do parlamentu – Zlatý úsvit a Úsvit Tomia Okamury.

Shodný vývoj v Česku a Řecku po roce 2008 dokládá i mezinárodní index vnímání korupce zpracováváný mezinárodní organizací Transparency International. Od roku 2008 do roku 2011 obě země stabilně klesají, jak v umístění na žebříčku srovnávaných zemí, tak hodnotě vnímání korupce. Česko v letech 2012-2014 již dále neklesá, ale zároveň zůstává vzdáleno své pozici z roku 2008. Řecko dosahuje velmi nízké pozice v roce 2012, od které teprve zastavuje svůj propad, ovšem stejně jako Česko zůstává daleko od výchozí pozice z roku 2008.

| | Česko | Řecko |
|------|-----------|-----------|
| 2008 | 45. (5,2) | 57. (4,7) |
| 2009 | 52. (4,9) | 71. (3,8) |
| 2010 | 53. (4,6) | 78. (3,5) |
| 2011 | 57. (4,4) | 80. (3,4) |
| 2012 | 54. (4,9) | 94. (3,6) |
| 2013 | 57. (4,8) | 80. (4,0) |
| 2014 | 53. (5,1) | 69. (4,3) |

(Tab. 2, zdroj: Transparency International 2015, první číslo znamená pozice v žebříčku asi 170i srovnávaných zemí, druhé znamená hodnotu zkorumpovanosti země dle mínění občanů, 0 znamená velmi zkorumpovaná, 10 zcela nezkorumpovaná)

4.1.1 Zákon o státní službě a jeho význam

Shodným rysem českého a řeckého státu, který se v pokrizovém vývoji obzvláště projevil je faktor zákona o státní službě. O dvanáct let trvajícím neúspěšném legislativním procesu tohoto zákona v ČR již byla řeč v oddíle 3.2.3 výše. Řecko zákon o státní službě sice dlouhodobě má, nicméně v tak nízké kvalitě, že neplní své žádoucí funkce. Jejich výchozím bodem je tímto zákonem jasně definovaná kategorie státního úředníka, pravidel jeho služebního poměru včetně kariérního řádu, odborných kritérií, která musí na různých pozicích splňovat a jasně definovaná struktura státní služby. Absence takové právní úpravy umožňuje špatné fungování státu dvojím způsobem. Jednak podstatně usnadňuje klientelismus a patronáž neboť umožňuje stranám obsazovat místa ve státní správě

svévolně dle kritérií stranické příslušnosti a loajality. Zároveň umožňuje odměňovat vůči stranám a jejich představitelům loajální chování a naopak trestat neloajální. Tím pádem jdou stranou kritéria odbornosti a podkopávány jsou tak technické kapacity státu. Dalším důsledkem totiž je, že absence jasných kritérií, za jakých státní úředník na svém místě končí umožňuje nadřizovanému propustit jej ze zástupných důvodů, kdy skutečným důvodem je jeho neloajalita stranickým zájmům, případně jeho nahrazení loajálnějším klientem (Grzymala-Busse 2007: 43-43).

Administrativní kapacity státu pak podkopává absence jasně stanovených pravidel, jakou podobu mají ministerstva a správní úřady. Zejména ministři tím dostávají do rukou pravomoce svévolně měnit organizační strukturu ministerstev a podřízených úřadů, agentur apod. Příkladem z této praxe je působení Ladislava Bátory na ministerstvu školství za ministra Josefa Dobeše. Ten o Bátorovi uvažoval jako o svém náměstkovi, ale po odporu, který se proti jeho případnému jmenování vzedmul jej jmenoval ředitelem personálního odboru ministerstva. Bátora se však časem dostal do sporu s ministrem a předsedou koaliční TOP 09 Schwarzenbergem. Ministři za tuto stranu odmítli chodit na zasedání vlády, dokud nebude Bátora z ministerstva odvolán. Dobeš situaci vyřešil tím, že Bátoru odvolal z pozice ředitele odboru a učinil ho svým externím ekonomickým poradcem placeným státem. Bátora tak formálně přestal být úředníkem ministerstva, čímž byl splněn požadavek TOP 09 a její ministři se vrátili na jednání vlády. Kdyby v té době existoval kvalitní zákon o státní službě, Bátora by za prvé nemohl být ministrem svévolně dosazen do funkce ředitele odboru, nýbrž by musel tuto funkci získat ve výběrovém řízení. Za druhé, za předpokladu, že by v této funkci byl, nemohl by být odvolán po nátlaku koaliční strany. Ta si může tímto způsobem vynutit odchod politického nominanta, ale ne státního úředníka. Bez zákona o státní službě ovšem tyto kategorie splývají. A konečně za třetí by nemohl ministr ad hoc za účelem zaměstnání Bátory nově vytvořit dosud neexistující pozici placeného ekonomického poradce.

O významu zákona o státní službě svědčí tlak, který na jeho přijetí vyvinula v roce 2013 vzniknuvší všestranná občanská iniciativa Rekonstrukce státu. Její vznik a činnost indikuje, že aréna občanské společnosti si je vědoma nedostatků arény států a snaží se tlačit politickou arénu k nápravě. Ve věci zákona o státní službě a dalších opatřeních jako zrušení anonymních akcí nebo rozšíření pravomocí NKÚ posloužila jako prospěšný *agenda-setter*. S přispěním této iniciativy, po nátlaku EU a v neposlední řadě prezidenta Miloše Zemana přijala koncem roku 2014 vláda Bohuslava Sobotky zcela nový zákon o

státní službě, který nabyl účinnosti bezokladně, čímž zrušila dvanáct let odkládaný zákon Špidlovy vlády. Přijetí tohoto zákona je podstatným krokem nicméně definitivní vyřešení problému špatného fungování státu rozhodně neznamená. Problémem je totiž finální podoba zákona, která tolik požadované a omílané „odpolitizování“ státní správy přináší jen částečně. Rekonstrukce státu se od schválené podoby distancovala a prezident jej vetoval, sněmovnou byl ovšem přehlasován. Původní podoba zákona vypracovaná úřadem ministra Jiřího Dienstbiera byla totiž silně upravena po jednání s opozičními ODS a TOP 09 a nově ji zpracovalo ministerstvo vnitra. Základním problémem je už vedení státní služby. Zatímco dle původního návrhu měl být v jejím čele prezidentem jmenovaný generální ředitel státní služby se svým vlastním úřadem generálního ředitelství, dle schválené podoby je jím vládou jmenovaný náměstek ministra vnitra pro státní službu. Ten je tedy opět technicky i politicky podřízený vládě a ministru vnitra.

4.2 Paradigmatické příklady špatného fungování státu v ČR

Po roce 2008 lze v ČR zaznamenat čtyři typické případy různých druhů špatného fungování státu.

4.2.1 Vysávání Státního fondu životního prostředí

Prvním z nich je případ, který vedl k odstoupení ministra životního prostředí Pavla Drobila koncem roku 2010. Jeho poradce Martin Knetig se snažil přesvědčit ředitele Státního fondu životního prostředí Libora Michálka, aby ovlivnil určitá výběrová řízení ve prospěch firem blízkých ministru Drobilovi a jeho ODS. Tyto firmy pak měly část peněz, které by jim fond za provedení zakázek zaplatil použít na podporu ODS a ministra Drobila. Michálek ovšem Knetigovy návrhy na vyvedení financí z fondu neprovedl, místo toho si je nahrál a pak je zveřejnil. Tato záležitost se udála zcela v duchu logiky vysávání státu definované Grzymalou-Busse – politická strana vyvádí peníze z fondu podřízeného jím ovládaným resortem za účelem vlastního financování. Podle Dvořákové „výroky pana Martina Knetiga v kauze 'Drobil' jsou z tohoto hlediska takřka učebnicové.“ Povšimá si také „pojmenování úlohy určitých finančních poradců, kteří jsou 'najati' pro zprostředkování způsobů, jak peníze 'vyvést'“ (Dvořáková 2012: 33).

4.2.2 Vít Bárta, ABL a Věci veřejné

Druhým příkladem jsou události spojené s působením Víta Bárty a jeho strany Věci veřejné v parlamentní politice. Na jaře 2011 média zveřejnila výroky tehdejšího ministra

dopravy Bárty z doby před jeho vstupem do parlamentní politiky, dle kterých chápe Bárta coby majitel největší bezpečnostní agentury v zemi vstup do parlamentní politiky jako strategické rozhodnutí na základě ekonomické racionality, které má vést k zisku politického vlivu a jeho následné přeměně na vliv ekonomický. Jeho dlouhodobým cílem bylo tedy rovněž vysávání státu. Prostředky, které na cestě k němu použil jsou pak z hlediska špatného fungování státu patronážní. Nejvíce v případě, kdy Bárta v roli patrona distribuoval členům poslaneckého klubu VV coby svým klientům peníze v obálkách označované za půjčky. Patronsko-klientský vztah lze rovněž vysledovat u lidí, kteří v souvislosti se vstupem VV do vlády nastoupili do vedoucích pozic na některých ministerstvech a dříve pracovali ve vrcholných pozicích Bártovy firmy ABL. Dříve než Bárta díky svému působení ve vrcholné politice zvětšil svou ekonomickou moc však začala jeho motivy rozkrývat a propírat média a premiér Nečas Bárta odvolal z pozice ministra, VV se časem rozpadly na dvě frakce, z nichž jedna přestala podporovat vládu a v dalších parlamentních volbách VV vůbec nekandidovaly. V tomto případě tak na původní cíl – osobní resp. firemní obohacení díky klientelismu v plánované podobě vůbec nedošlo a Bártův případ zůstal ve stadiu patronáže.

4.2.3 Plzeňská práva

Třetím případem je tzv. kauza plzeňských práv. V jejím případě z časového hlediska v dané době vyvrcholila dlouholetá kumulace klientelistických praktik na právnické fakultě západočeské univerzity v Plzni. Podle Dvořákové je tato kauza „*projevem současného stavu, složitých mechanismů fungování 'sítě', které brání změně, tj. přijetí skutečných protikorupčních opatření, a také vyšetřování tohoto a mnoha obdobných případů*“ (Dvořáková 2012: 101). Podstatou kauzy je stručně toto: vedení fakulty umožňovalo svým spojencům, zejména z řad politiků a příslušníků bezpečnostních složek, v rámci klientelistické sítě zjednodušené a zkrácené studium v hrubém rozporu se studijními řády a předpisy, na jehož základě tito získali vysokoškolské tituly a diplomy. Ty jim usnadnily pracovní a politické uplatnění. Za takto získaných pozic pak zejména politici recipročně prokazovaly služby zase vedení fakulty. Nejtypičtějším příkladem této vzájemné spolupráce je poskytování služeb mezi tehdejšími děkanem fakulty Milanem Kindlem a výše zmiňovaným někdejšími ministrem spravedlnosti Němcem. Ten získal na fakultě v rigorózním řízení titul JUDr. Ústavu kriminalistiky a forenzních disciplín Vysoké školy Karlovy Vary jeho ministerstvo udělilo právo zpracovávat soudní znalecké posudky, řestože k tomu tento ústav napojený na davokátní kancelář Milana Kindla neměl kapacity.

Prorektorem této školy byl advokát Jiřího Čunka, koncipientem v této kanceláři Stanislav Gross (tamtéž 110). V roce 2010 je konsorcium advokátních kanceláří Kindla a Němce mezi nejúspěšnějšími uchazeči o zakázky firmy ČEZ, která je většinou vlastněna státem (tamtéž 111). Na rozdíl od předchozích dvou případů je v této i faktor klientelismu v případě bezpečnostních složek, protože nestandardní, zkrácené studium se ve velkém měřítku netýkalo jen politiků, ale i policistů a dalších státních zaměstnanců (tamtéž 122). Kauza plzeňských práv tak představuje rozsáhlou, dlouhodobě fungující a propracovanou klintelistskou síť. Její výjimečný mechanismus fungování je dán svým rozsahem a souvislostí se vzděláváním: *„Systém byl nastaven tak, že nestandardní studium v té či oné míře mohly mít i osoby, které samy žádné výhody nepožadovaly. Zároveň ale tím, že nebyly dodržovány předpisy, studijní a zkušební řád, se tyto osoby dostaly do situace, kdy na ně může padnout podezření, mohou být vydírány, a proto samozřejmě také nemají zájem na hlubším šetření případu“* (tamtéž).

4.2.4 Aféra Jany Nagyové

Posledním příkladem jsou události, které bezprostředně vedly k pádu vlády Petra Nečase v roce 2013. Tato kauza, kterou odstartovalo zatčení vedoucí jeho kanceláře Jany Nagyové má dle policejního vyšetřování tři části. Každá z nich ukazuje na jiný typ zneužívání státu a dohromady pak na existenci klintelistské sítě, která je užší než ta plzeňská co do množství zapojených aktérů, ovšem širší co do rozsahu činnosti. První část se týká toho, že pracovníci vojenské tajné služby sledovali na pokyn Jany Nagyové tehdejší manželku premiéra Petra Nečase Radku. Nagyová využila své neformální moci, protože formálně neměla pravomoc toto sledování nařídít. Nečasovou nechala sledovat čistě z důvodu soukromých partnerských vztahů. *„V kontextu ignorování procesních postupů tak došlo k porušení jedné ze základních charakteristik demokratické vlády, kterou je civilní dohled nad činností bezpečnostních složek. Kritická je především skutečnost, že došlo k zneužití vojenského zpravodajství soukromým zájmem, což je typické pro autoritářské režimy v protikladu ke konsolidovaným demokraciím a představuje to vážný nedostatek jak v horizontální, tak vertikální struktuře demokratické moci“* (Kupka, Mochťák 2014: 249).

Druhá část kauzy se týká vztahů neformálních kontaktů mezi Nagyovou a tzv. kmotry, což je termín, který v českém kontextu z mediálního diskursu pronikl už i do laického, politického a odborného. Jako kmotři jsou označováni podnikatelé angažující se v politickém zákulisí, častěji na regionální a komunální úrovni než na té parlamentní, kteří

se snaží ovlivnit politické rozhodování ve svůj prospěch. Kdyby tak činili ryze v mezích zákonů, byla by jejich činnost lobbingem, v situaci, kdy je jejich ovlivňování za hranou zákonů, stává se vysáváním státu. Ostatně vedle slova kmotr jsou označováni jako lobbisté⁵¹ nebo političtí podnikatelé. V tomto případě mělo jít o sjednávání výhod při zadávání veřejných zakázek, v případě Ivo Rittiga od Lesů ČR, v případě Romana Janouška od povodí Vltavy (tamtéž 252). Lze to považovat nejen za vysávání státu, ale podle Kupky a Mocht'aka i za narušení struktury systému moci v demokracii, který je privatizován v rámci subjektivních preferencí a zájmů (tamtéž).

Třetí část kauzy se odehrála z velké části v rovině politického systému na úrovni parlamentu a vládní strany ODS. Tři její poslanci Fuksa, Šnajdr a Tluchoř odmítli hlasovat pro plánované daňové úpravy. Dohodli se proto s premiérem Nečasem na výměně. Za to, že se vzdají mandátu poslance a tím umožní, aby místo nich ve svěmovně zasedli náhradníci z kandidátní listiny ochotní pro úpravy hlasovat jim předseda vlády zajistí lukrativní místa a/nebo funkce ve státem kontrolovaných společnostech⁵². Otázka, zda se jedná o úplatek z hlediska práva může být ponechána v rukou právníkům a soudům. Pro účel této práce je podstatné, že – mj. opět v důsledku absence pravidel pro obsazování dozorčích pozic a funkcí, v tomto případě ne přímo ve státní správě, ale ve státem kontrolovaných firmách – došlo k výměně politického kapitálu v podobě hlasů v parlamentu, kterým disponovali poslanci za ekonomický kapitál v podobě lukrativních pozic ve státních firmách, kterým disponoval premiér⁵³. Podle Kupky a Mocht'aka „symbolickým statutem reprezentanta veřejnosti poslanci získali ekonomicky směřitelné pozice, ke kterým nemá veřejnost, která je volí, přístup (tamtéž 250). Nečas patronážní a klintelistskou logiku veřejně obhajoval a dával najevo, že je to normální způsob fungování současné politiky: „Lidé, kteří se zachovali ke své straně loajálně a odmítli způsobit pád vlády, a to, že s nimi tato strana dále počítá, to podle mě není neobvyklé. Já podpořím tebe, ty podpořiš mě: to je přece standartní součást politiky“ (tamtéž 251).

Souhrně lze tedy v tzv. kauze Jany Nagyové identifikovat selhání mechanismů kontroly a zneužití státní moci k soukromým zájmům (první část), vysávání státu k,

⁵¹ V důsledku čehož je toto slovo v českém veřejném diskursu negativně konotováno s korupcí a politikou v negativním slova smyslu.

⁵² Fuksa v Českém Aeroholdingu, Šnajdr v dozorčí radě ČEPRO, Tluchoř měl obsadit pozici v ČEZ.

⁵³ Který by jím správně disponovat vůbec neměl. Rozdělování pozic ve státních firmách se ve svém důsledku příliš neliší od obálek s penězi, které údajně v rámci předmoderní patrimonální praxe svým věrným údajně ve své době rozdával komunistický prezident a první tajemník strany Antonín Novotný.

nakolik je známo, spíše soukromým než stranickým účelům (druhá část) a patronážní praktiky udělování ekonomicky výhodných funkcí premiérem jakoby se jednalo o feudální léna přidělovaná panovníkem (třetí část) a ne pozice, které by měly být obsazovány na základě jasně definovaných kritérií odbornosti. To vše na základě fungování klientelistické sítě.

Závěr

V první kapitole si práce vymezila rámec chápání pojmu stát, význam státu pro demokratický režim a okolnosti a podoby špatného fungování státu. Druhá a třetí kapitola zmapovaly historický vývoj státu a jeho špatného fungování v Řecku a Česku. Druhá kapitola navíc vyvrátila v Česku prezentované přesvědčení o příčinách řecké ekonomické krize a uvedla její skutečné důvody. Čtvrtá kapitola ve své první části ukazuje, jak se dosavadní divergentní politický vývoj obou zemí stal v řadě aspektů po roce 2008 shodným. Ekonomická krize totiž zafungovala jako spouštěč v jehož důsledku se naplno projeví nedostatky státu v Česku a Řecku mající vliv na kvalitu jejich demokratických režimů. Druhá část čtvrté kapitoly pak rozebrala paradigmatické příklady špatného fungování českého státu v daném období.

Na první výzkumnou otázku práce odpovídá tak, že existuje signifikantní podobnost v míře špatného fungování českého a řeckého státu, nikoliv v jejich podobě. Ta se liší vzhledem k v minulosti nastaveným vzorcům fungování, které se path dependentní logikou reprodukují. Každá země má tak svou originální „cestu do tunelu“. V řeckém případě se jedná o systém, který v podobě premoderního patrimonialismu a klientelismu fungoval nejpozději od ustavení osmanské nadvlády do osmdesátých let dvacátého století. Tehdy jej PASOK modernizoval v modernější fungování stranické patronáže. Řecko jako typický příklad patronáže vylývá i z kritérií Grzymaly-Busse na základě toho, že tamní strany ctí demokratický režim a mají rozsáhlé organizační zdroje. Česká cesta do tunelu je ve znamení klientelismu a patronáže uplatňovaného za první republiky, třetí republiky a komunistického režimu. Demokratizace a polistopadová transformace přináší nový prvek zneužívání státu v podobě jeho vysávání stranami, které ctí demokratická pravidla hry, ale nedisponují organizačními kapacitami, které by jim umožňovaly provádět patronáž v masovém měřítku. V Česku k ní proto dochází v menším měřítku než v Řecku, zato když už k ní dochází je o to intenzivnější a koncentrovanější, jak dokládají případy plzeňských práv a kauzy okolo Jany Nagyové. Silný vliv na špatné fungování státu v Česku měla

neschopnost přijmout zákon o státní služby, přičemž čím déle tento stav trval, tím těžší bylo jej změnit, zvyšovaly se náklady na změnu.

Odpovědí na druhou výzkumnou otázku je jednoznačné ano. Špatné fungování státu je společným původcem problémů demokratického režimu v Česku a Řecku, které lze konceptualizovat jako nedostatky v jeho kvalitě. Konkrétně se jedná o nedostatky z hlediska demokratických procedur, vlády práva a fungování linzostepanovské arény státního aparátu. Ty způsobují další nedostatky v důvěře občanů v politické instituce a jejich nezkorumpovanost. „[J]e narušována vertikální závislost mezi voličem a voleným, a to jako následek privatizace pravidel demorkatického rozhodování (vlády lidu). Jinými slovy, mandát svěřený voličem není vykonáván v jeho zájmu, ale v privátním zájmu někoho jiného“ (Kupka, Mochťak 2014: 241). Millova metoda shody pomáhá ospravedlnit kladnou odpověď na druhou výzkumnou otázku, neboť v jiných aspektech než míře špatného fungování státu se Česko a Řecko podstatně liší. Obě země mají za sebou jiný typ nedemokratického režimu, jiný typ přechodu k demokracii. Řecko je členem EU o 23 let déle než Česko a na rozdíl od něj je členem eurozóny. Obě země se liší, co do hospodářské struktury a míry zadlužení i co do kulturního prostředí, zejména v tom, že Česko je převážně ateistickou zemí v protikladu k síle faktoru pravoslavné církve v řecké společnosti i politice. S vědomím těchto rozdílů je míra podobnosti politického vývoje obou zemí po ekonomické krizi pozoruhodná.

Seznam použité literatury

- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton : Princeton University Press, 1963. 562 s.
- BROKLOVÁ, Eva. *Československá demokracie : politický systém ČSR 1918-1938*. Praha : Sociologické nakladatelství, 1992, 168 s. ISBN 80-901059-6-3.
- BUNCE, Valerie. Should Transitologists Be Grounded? *Slavic Review*. 1995, Vol. 54, No. 1, 111-127.
- CLOGG, Richard. *A Concise History of Greece*. 2. vyd. Cambridge : Cambridge University Press, 2002. 291 s. ISBN 0-521-80872-3.
- DIAMOND, Larry. Thinking About Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*. 2002, Vol. 13, No. 2, 21-35.
- DIAMANDOUROS, Nikiforos; GUNTHER, Richard; SOTIROPOULOS, Dimitri (ed.). *Democracy and the State in the New Southern Europe*. Oxford : Oxford University Press, 2006. 433 s. Obsahuje bibliografické odkazy a rejstřík. ISBN 0-19-920281-8.
- DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Rozkládání státu*. Praha : Universum, 2012. 175 s. ISBN 978-80-242-3488-5.
- DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. (Ne)budování státu : proč se po roce 1989 stát nebudoval a proč jej nebudujeme ani nyní. *Politologická revue*. 2014, Vol. 15 , No. 2, 19-30.
- DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra; KUNC, Jiří. *O přechodech k demokracii*. Praha : Sociologické nakladatelství, 1994. 157 s. Obsahuje bibliografické odkazy. ISBN 80-901424-8-6.
- DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra; BUBEN, Radek; NĚMEC, Jan. *¡Que el pueblo mande! : levicové vlády, populismus a změny režimu v Latinské Americe*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2012, 363 s. Obsahuje bibliografické odkazy a rejstřík. ISBN 978-80-7419-091-9.
- DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra; VYMĚTAL, Petr. Postkomunistický stát a jeho kapacity : jak to změřit? *Acta Politologica*. 2014, Vol. 6, No. 2, 140-153.
- ELLINAS, Antonis. The Rise of Golden Dawn : The New Face of the Far Right in Greece. *South European Society and Politics*. 2013, Vol. 18, No. 4, 543-565.
- ELLINAS, Antonis. Neo-Nazism in an Established Democracy : The Persistence of Golden Dawn in Greece. *South European Society and Politics*. 2014, 1-20.
- GRZYMAŁA-BUSSE, Anna Maria. *Rebuilding Leviathan : party competition and state exploitation in post-communist democracies*. Cambridge : Cambridge University Press, 2007. 274 s. Obsahuje bibliografické obsahy a rejstřík. ISBN 978-0-521-87396-3.
- CHABAL, Patrick; DALOZ, Jean-Pascal. *Africa Works : Disorder as Political*

- Instrument*. Oxford : James Currey, 1999. 171 s. ISBN 0-253-21287-1.
- KAPLAN, Karel. *Pět kapitol o únoru*. Brno : Doplněk, 1997. 560 s. Obsahuje bibliografické odkazy a rejstřík. ISBN 80-84765-73-X.
 - KITSCHOLT, Herbert a kol.. *Post-communist party systems: competition, representation, and inter-party cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, xiv, 457 s. ISBN 0-521-65288-x.
 - KLÍMA, Michal. *Kvalita demokracie v České republice a volební inženýrství*. Praha : Radix, 2001. 179 s. ISBN 80-86031-29-2
 - KOPEČEK, Lubomír. *Deformace demokracie? : opoziční smlouva a česká politika v letech 1998 – 2002*. Brno : Barrister & Principal, 2015. 336 s. ISBN 978-80-7485-031-8.
 - KOUBA, Karel. Využití Millových metod ve srovnávací politologii : metodologické předpoklady a problémy. *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis Politologica*. 2008, Vol. 6, 107-136.
 - KUBÁT, Michal. *Současná česká politika : co s neefektivním režimem?* Brno : Barrister & Principal, 2013. 119 s. ISBN 978-80-87474-86-0.
 - KUNC, Jiří. *Stranické systémy v re/konstrukci : Belgie, Itálie, Španělsko, Československo, Česká republika*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2000, 262 s. ISBN 80-85850-79-6.
 - KUPKA, Petr; MOCHŤAK, Michal. Aféra Nagygate mezi korupcí a organizovaným zločinem : korupční sítě a jejich možný vliv na kvalitu demokracie v České republice. *Středoevropské politické studie*. 2014, Vol. 16, No. 4, 237-264.
 - LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. *Problems of democratic transition and consolidation : Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore : The John Hopkins University Press, 1996. 479 s. Obsahuje bibliografické odkazy a rejstřík. ISBN 0-8018-5158-0.
 - MAHONEY, James. Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*. 2000, Vol. 29, No. 4, 507-548.
 - MORLINO, Leonardo. *What is a „Good“ Democracy? Theory and Empirical Analysis*. Conference on “The European Union, Nations State, and the Quality of Democracy. Lessons from Southern Europe”, University of California, Berkeley. 2002. 44 s.
 - NAXERA, Vladimír. Stranická patronáž a její vztah ke korupci a klientelismu: teoretický koncept a nástin uplatnění v poskomunictickém prostředí. *Středoevropské politické studie*. 2014, Vol. 16, No. 4, 264-287.
 - NOVÁK, Miroslav. *Jakou demokracií pro nové demokracie? : konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země*. 1. dotisk 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2002, 86 s. ISBN 80-210-2742-8.
 - PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*. 2000, Vol. 94, No. 2, 251-267.
 - POGATSA, Zoltán. *The Political Economy of Greek Crisis*. Riga : Lux Sit, 2014, 116 s. ISBN: 978-9934-8396-8-9.
 - POLÁŠEK, Martin; NOVOTNÝ, Vilém; PEROTTINO, Michel. *Mezi masovou a kartelovou stranou : možnosti teorie při výkladu vývoje ČSSD a KSČM v letech 2000-2010*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2012, 189 s. ISBN 978-80-7419-094-0.
 - PULLMANN, Michal. *Konec experimentu : přestavba a pád komunismu v Československu*. Praha : Scriptorium, 2011. 243 s. ISBN 978-80-87271-31-5.
 - PUNCH, Keith. *Úspěšný návrh výzkumu*. Přel. Jan Hendl. Praha : Portál, 2008. 230

- s. ISBN 978-80-7367-468-7.
- ROBERTS, Andrew. Demythologising the Czech Opposition Agreement. *Europe-Asia Studies*. 2003, Vol. 55, No. 8, 1273-1303.
 - RŮŽEK, Jiří. *V labyrintu zpravodajských služeb*. Praha : Šulc a Švarc, 2014. 208 s. ISBN 978-80-7244-363-5.
 - ŘÍCHOVÁ, Blanka. Komparativní metoda v politologii. In DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra et al. *Základní modely demokratických systémů*. Praha : Oeconomica, 2008. 255 s. ISBN 978-80-245-1357-7.
 - SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství : zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. 2. vyd. Praha : Sociologické nakladatelství, 2001. 238 s. ISBN 978-80-7419-048-3.
 - SARTORI, Giovanni. *Strany a stranické systémy : schéma pro analýzu*. Praha : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. 466 s. ISBN 80-7325-062-4.
 - SCHMITTER, Philippe; KARL, Terry. What Democracy Is ... And Is Not. *Journal of Democracy*. 1991, Vol. 2, No. 3, 3-16.
 - SCHMITTER, Philippe. 2001. Is it safe for transitologists and consolidologists to travel to the Middle East and North Africa? In Graduate Institute of International Studies, Birzeit University (ed.), *Political Transitions in the Arab World*, pt. 1, *Theoretical Considerations and Inter-Regional Parallels*. Birzeit, West Bank: GIIS. 51 s.
 - SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In : Strategies of Analysis in Current Research. In SKOCPOL, Theda; EVANS, Peter; RUESCHMEYER, Dietrich. *Bringing the state back in*. Cambridge : Cambridge University Press, 1985. 390 s. ISBN 0-521-31313-9.
 - ŠTEFEK, Martin. *Za fasádou jednoty : KSC a SED po roce 1985*. Červený Kostelec : Pavel Mervart, 2014. 221 s. ISBN 978-80-7465-121-2.
 - ZINK, Allan. Greek Democracy in Transition? Indications of a Beginning Functional Disentanglement of Clientelism and Parliamentarism. In *18th World Congress of the International Political Science Association*, Research Committee 13 : *Democratisation in comparative perspective*, Session 13.2 : *Competitive clientelism in a comparative perspective*. Canada : Quebec, 2000. 32 s.
 - ZETOCHA, Karel. *Zpravodajské služby v nové demokracii : Česká republika*. Brno : Společnost pro odbornou literaturu – Barrister a Principal a Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, 2009. 244 s. Obsahuje bibliografické odkazy a rejstřík. ISBN 978-80-87029-64-0

Internetové zdroje:

- BARTOSZ, Jakub. Řekl soudce, že nezávislost justice má jít kvůli Čunkovi stranou? Svědci mlčí. *idnes.cz* [online]. 2010 [cit. 2015-7-3] Dostupné z WWW: <http://zpravy.idnes.cz/rekl-soudce-ze-nezavislost-justice-ma-jit-kvuli-cunkovi-stranou-svedci-mlci-1vq-/krimi.aspx?c=A100624_144639_krimi_jba>
- BARTOSZ, Jakub; NAVARA, Luděk. Soudce Kučera přišel o talár. Ovlivňoval kauzu Čunek, řekl kárný senát. *idnes.cz* [online]. 2010 [cit. 2015-7-3] Dostupné z WWW: <http://zpravy.idnes.cz/soudce-kucera-prisel-o-talar-ovlivnoval-kauzu-cunek-rekl-karny-senat-1jq-/krimi.aspx?c=A100907_074008_krimi_cen>
- CNN. Socialists win in Greece; 'hard work' ahead, Papandreou says. *edition.cnn.com*. [online]. 2009 [cit. 2015-5-28] Dostupné z WWW: <<http://edition.cnn.com/2009/WORLD/europe/10/04/greece.elections/>>

- ČECHOVÁ, Štěpánka. Petr Nečas, premiér. *rozhlas.cz* [online]. 2011 [cit. 2015-3-14] Dostupné z WWW: <<http://www.rozhlas.cz/radiozurnal/dvacetminut/zprava/petr-necas-premier--908488>>
- ČSSD. Velký volební program ČSSD pro volby 2010. *cssd.cz* [online]. 2009 [cit. 2015-3-14] Dostupné z WWW: <http://www.cssd.cz/data/files/volebni_program_velky2010.pdf>
- ČTK. Kalousek: Kvůli Řecku musíme uvažovat o vyšších daních. *tyden.cz* [online]. 2011 [cit. 2015-3-14] Dostupné z WWW: <http://www.tyden.cz/rubriky/byznys/cesko/kalousek-kvuli-recku-musime-uvazovat-o-vyssich-danich_205028.html?showTab=nejtenejsi-24#.VQR7KeFBOsA>
- ČTK. Problémy registru vozidel: Za práci i nepráci platí stát 13 milionů. *ceskatelevize.cz* [online]. 2012 [cit. 2015-7-5] Dostupné z WWW: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/186401-problemy-registru-vozidel-za-praci-i-nepraci-plati-stat-13-milionu/>>
- ČTK. ProMoPro: Podnikatelé odsouzeni, úředníci osvobozeni. *ceskatelevize.cz* [online]. 2015a [cit. 2015-7-5] Dostupné z WWW: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/315663-promopro-podnikatele-odsouzeni-urednici-osvobozeni/>>
- ČTK. Bývalý Drábkův náměstek Šiška dostal sedm let za vydírání. *zpravy.aktualne.cz* [online]. 2015b [cit. 2015-4-7] Dostupné z WWW: <<http://zpravy.aktualne.cz/domaci/byvaly-drabkuv-namestek-siska-dostal-sedm-let-za-vydirani/r~75985132d9d611e496f2002590604f2e/>>
- DOSTÁL, Vratislav. Kudy z bídy české politiky? *denikreferendum.cz* [online]. 2013 [cit. 2015-5-2] Dostupné z WWW: <<http://denikreferendum.cz/clanek/15303-kudy-z-bidy-ceske-politiky>>
- HOLUB, Petr. Drahý unikát v Kolíně : Zvedací most se nebude zvedat. *zpravy.aktualne.cz* [online]. 2010a [cit. 2015-5-2] Dostupné z WWW: <<http://zpravy.aktualne.cz/domaci/drahy-unikat-v-koline-zvedaci-most-se-nebude-zvedat/r~i:article:674358/>>
- HOLUB, Petr. Kalousek: Jedeme do Řecka, musíme dát výhybku. Rozhovor s 1. místopředsedou TOP 09 Miroslavem Kalouskem. *top09.cz* [online]. 2010b [cit. 2015-3-14] Dostupné z WWW: <<http://www.top09.cz/co-delame/medialni-vystupy/kalousek-jedeme-do-recka-musime-dat-vyhybku-1813.html>>
- ODS. Volební program pro volby do Poslanecké sněmovny 2010a. *ods.cz* [online]. 2010 [cit. 2015-3-14] Dostupné z WWW: <<http://www.ods.cz/docs/programy/volebni-program2010.pdf>>
- ODS. Koaliční smlouva o vytvoření koalice rozpočtové odpovědnosti, vlády práva a boje s korupcí. *ods.cz* [online]. 2010 [cit. 2015-3-14] Dostupné z WWW: <<http://www.ods.cz/docs/dokumenty/koalicni-smlouva-2010.pdf>>
- PEČINKA, Bohumil. Bohuslav Svoboda: Primátor – proti korupci. *ods.cz* [online]. 2011 [cit. 2015-3-14] Dostupné z WWW: <<http://www.ods.cz/clanek/29-primator-proti-korupci>>
- PETRAKIS, Maris. Papandreou Extends Family Dynasty With Greek Election Victory. *bloomberg.com* [online]. 2009 [cit. 2015-5-28] Dostupné z WWW: <<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aWStcv5PjSIE>>
- RAŠEK, Antonín. České pandury mohou být posádkám osudné. *Centrum pro sociální a ekonomické strategie, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova v*

- Praze (ceses.cuni.cz)* [online]. 2011 [cit. 2015-3-14] Dostupné z WWW: <<http://www.ceses.cuni.cz/CESES-175-version1-Pandury.pdf>>
- RICHTER, Heinz. Another Type of European Democracy: The Political Culture of Greece. *The Faculty of Social Sciences of the University of Crete (soc.uoc.gr)* [online]. 2014 [cit. 2015-5-25] Dostupné z WWW: <<http://www.soc.uoc.gr/political/wp-content/uploads/2012/01/2014-Political-Culture-of-Greece.pdf>>
 - TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perceptions Index : Overview. *transparency.org* [online]. 2015 [cit. 2015-7-3] Dostupné z WWW: <<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>