

STEIN RINGEN

NÁROD DÁBLŮ



PROČ
SI NECHÁVÁME
VLÁDNOUT?

Masarykova univerzita

STEIN RINGEN
NÁROD ĎÁBLŮ
PROČ
SI NECHÁVÁME
VLÁDNOUT?

STEIN RINGEN

NÁROD ĎÁBLŮ

PROČ
SI NECHÁVÁME
VLÁDNOUT?

PŘEKLAD
JIŘÍ OGROCKÝ

Masarykova univerzita
Brno 2017

Přeloženo z anglického originálu *Nation of Devils: Democratic Leadership and the Problem of Obedience* vydaného nakladatelstvím Yale University Press v roce 2013.
Copyright © 2013 by Stein Ringen
All rights reserved

Poděkování nakladatele:

Děkujeme prof. Ivo Možnému za inspiraci k českému vydání, za jeho cenné rady a vzácné redakční chvíle.

Překlad © 2017 Jiří Ogrocký
Grafická úprava © 2017 Eva Lufferová
© 2017 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-8506-0
ISBN 978-80-210-8539-8 (online : ePub)
ISBN 978-80-210-8540-4 (online : pdf)

Aaronovi, Lole, Cosmovi a Trilbymu

O B S A H

Předmluva: Neúčinnost moci	9
1. Bezmocnost silné vlády	11
2. Jak vládnout dobře a jak špatně	21
3. Jak užívat moc	41
4. Jak být vládou	61
5. Jak dávat příkazy	75
6. Jak dosáhnout toho správného	95
7. Jak přimět k poslušnosti úředníky	111
8. Jak přimět k poslušnosti občany	131
9. Dobrá vláda	169
Doslov k českému vydání: Demokracie, dohoda a reforma	199
Poznámky	201
Literatura	211
Poděkování	219
Rejstřík	221

PŘEDMLUVA: NEÚČINNOST MOCI

„Myslel jsem si, že bych mohl dělat něco jinak než všichni konzervativní premiéři přede mnou. Ale nemohl jsem. Malé obchody se zavíraly dál, lidé přicházeli o svoje domy – tomu všemu jsem chtěl, když jsem vstupoval do politiky, zabránit – a já jsem byl proti tomu téměř bezmocný.“

– John Major v *The Guardian*, 22. září 2012

V této knize je mým prvním cílem vysvětlit, jak to vlády dělají, když chtějí něčeho dosáhnout, něco uskutečnit. Opírám se o význačné teoretiky moci, jako jsou Max Weber a Joseph Nye, z jejichž myšlenek vycházím, i když nikoli bez výhrad. Učil jsem se u velkých vladařů, počínaje perskými a římskými císaři, přes bezohledné moderní držitele moci, jakými byli Bismarck a de Gaulle, až k demokratickým politikům jako Roosevelt a Eisenhower – všechny je obdivuji. Čerpal jsem inspiraci u Niccola Machiavelliho, jehož při pozorování úpadku Itálie v šestnáctém století napadla dobrá myšlenka, že využije svých zkušeností k tomu, aby poradil mladému florentskému vladaři a otevřeně k němu promluvil o umění vládnout.

Domnívám se, že neméně dobrou myšlenkou je otevřeně mluvit k těm, kdo nám údajně vládnou dnes. Nevedou si příliš dobře a já doufám, že jim mám co říci. Téměř čtyřicet let jsem se věnoval politickým analýzám. Pracoval jsem jako vládní úředník ve funkci vedoucího vládního výzkumu a později jsem se stal náměstkem generálního ředitele na ministerstvu spravedlnosti ve svém rodném Norsku. Také jsem pracoval pro těžkopádnou byrokracii Organizace spojených národů v New Yorku. Vystudoval jsem v Norsku, ale žil jsem a pracoval v mnoha zemích – v Británii, Francii, Německu, Spojených státech, Švédsku i jinde – a jak doufám, mohu těžit z komparativního pohledu, který člověk získá, když vyjde z formativního prostředí malé země a vede život v kosmopolitním prostředí. Získal jsem zkušenosti i jako konzultant managementu a také jako politický komentátor.

Dobrá vláda je morálním problémem svého druhu, ale v této knize mne zajímá jen její efektivita. Komplexní analýza vládnutí musí odpovědět na dvě otázky: jak mohou vládní orgány vykonávat potřebnou správu země a jak se může populace chránit před nadměrnou koncentrací moci v jejich rukou? Budu se zde zabývat jen první z nich. Pokoušel jsem se odpovědět i na tu druhou, jak jsem toho byl jen schopen, ale na jiném místě, konkrétně ve své předcházející knize nazvané *What Democracy Is For?* a nemám k tomu už mnoho co dodat.

K prvnímu cíli této knihy – vysvětlit, jak to vlády dělají, když chtějí dosáhnout svého cíle, dospívám v první části poslední kapitoly. Základní poučení je elementární: Nespoléhej se na moc. Snaž se získat autoritu a uplatňuj své vůdcovské schopnosti.

Mým druhým cílem je hovořit k vůdcům v Americe a Velké Británii o našem současném úpadku. Vzhledem k tomu, že se věnuji demokratickým vládám, se může zdát dost podivné, že na počátku čerpám z autoritářské zkušenosti Jižní Koreje. Zná ji dobře – tato země nám může mnoho říci o moci a vůdcovství. Jako hlavní příklady mi však slouží Spojené státy a Velká Británie. Měly by být majáky pro demokratický svět, ale výkon vládní moci tam klesl pod standardní úroveň. Demokratická rodina potřebuje jejich inspiraci, ale té se jí nedostává.

Pokud jde o Velkou Británii, vycházím ze svých vlastních studií. Už po více než dvacet let je mým domovem a padá tu na mne až beznaděj ze zoufalého stavu zdejšího vládnutí (cituji redakční titulek *Financial Times* dodaný k mému komentáři z počátku volební kampaně v roce 2010: „Špatné vládnutí zhoršuje situaci v Británii“). V případě Spojených států kráčím ve stopách Alexise de Tocquevilla, který pozoroval americkou demokracii ve třicátých letech devatenáctého století a těžil z pohledu cizince, zostřeného omezeními zaujatého návštěvníka. Ale také vystupuji z jeho stínu. Tocqueville tehdy demokracii v Americe potvrzoval. Já dnes nad její existenci kladu otazník.

Druhou část své analýzy shrnuji ve druhé polovině poslední kapitoly. Vůdcovství je založeno na respektu. Demokratické vůdcovství je založeno na respektu, který vyplývá z jeho demokratické kvality. Chci, aby moje poselství bylo jasné: Váš systém je dysfunkční. Musíte jej reformovat. Dlužíte to svým lidem a světu. Naléhavě vás žádám: *musíte* zkvalitnit své demokracie.

1

BEZMOCNOST SILNÉ VLÁDY

„...má kolem sebe spoustu lidí, které musí pokládat za sobě rovné, a tudíž jim nemůže rozkazovat nebo vládnout...“

– Niccolò Machiavelli, *Vladař*, kapitola 9

Má-li stát existovat, „musejí se ovládaní lidé podrobit autoritě toho, kdo si ji nárokuje“. To řekl Max Weber, největší z německých politických myslitelů, ve své slavné přednášce *Politik als Beruf* na Mnichovské univerzitě v roce 1919.¹ Může to vyznívat cynicky, jako chvála diktatury, ale nic takového to není. Seriózní vlády chtějí vládnout. Také dotyční obyvatelé po nich chtějí, aby vládly, ovšem aby vládly vhodným způsobem, a proto i oprávněně. Z tohoto důvodu se v Deklaraci nezávislosti Spojených států amerických uvádí: „aby byla zabezpečena tato práva, jsou mezi lidmi ustaveny vlády“. My občané chceme vládu, protože ji potřebujeme kvůli řádu, spravedlnosti a ochraně. Potřebujeme držet na uzdě tyranii vlády, ale v našem vlastním zájmu také po našich vládách chceme, aby zabránily naší tyranii nad nimi. Problémem je tedy *poslušnost*.

VEŘEJNÉ DOBRO

Mačům se nelíbí, když jim vláda stojí za zády, ale to je naprosto mylný postoj, jak se poučili světoví bankéři po roce 2007, když na ně dopadly peněžní ztráty a kolaps důvěry, spojený s radikální deregulací. Když lidé žijí ve společnosti, jediné vláda jim brání, aby upadli do války všech proti všem, která je, jak věřil filosof Thomas Hobbes, přirozeným stavem věcí. Jediné vláda nám umožňuje žít životy, jež jsou užitečné nám samým i ostatním.

Malíř Ambrogio Lorenzetti vyjádřil toto poznání života v Itálii čtrnáctého století na svých freskách v Palazzo Pubblico v Sieně. Vytvořil zde alegorie dobré vlády se šťastnými lidmi, kteří budují svou budoucnost v obci, kde vládne řád, a špatné vlády se zahálčivými lenochy ve světě, který se rozpadá. Norský básník Johan Bojer líčí ve svém eposu *Poslední Vikingové* z počátku dvacátého století zimní rybolov v severním Norsku ve věku plachetnic. Viděl působení této magie tam, kde je život drsný. Fjord se hemží rybami, rybáři se perou o štědrý úlovek, propuká menší občanská válka, která neustane, dokud nepřijde regulátor a nenastolí řád: rybáři s pruty do jedné části fjordu, rybáři se sítěmi do druhé. „Tisíce mužů se ze zvířat opět proměnily v lidské bytosti.“ V Africe, kde dnes můžeme prakticky testovat, jak působí pokrok, vidí ekonom Paul Collier v knize *The Bottom Billion* téměř dokonalou korelaci: tam, kde funguje vláda, funguje ekonomika, a kde funguje ekonomika, dobře pracuje vláda.

Není divu, že Aristoteles chválil toho, kdo první založil stát, jako „původce největších dober. Neboť jako je dokonalý člověk nejlepší živou bytostí, tak je i nejhorší ze všech, žije-li mimo zákon a právo“.²

Ve své první inaugurační řeči při vzniku americké republiky definoval prezident George Washington práci vlády jako „rozpoznávání a sledování veřejného dobra“. Občané ponechaní sami sobě, aby si poradili, jak umí, se budou zajímat jen o svá různá malá soukromá dobra a budou mezi sebou bojovat. Vlády se ustavují proto, aby tento chaos zastavily a vytvořily novou realitu, která je veřejná. Musejí rozpoznávat: definovat a vysvětlovat veřejné dobro a učinit je přijatelným. Musejí konat: ovládané je nutné přimět k poslušnosti, nejlépe tak, že budou sami chtít poslouchat.

V Ů D C I

Vlády musejí dělat dvě věci. Formulovat pro všechny oblasti veřejného života politický program a uvádět jej v život tak, aby ve společnosti fungoval. S. E. Finer to v knize *The History of Government* nazývá tvorbou rozhodnutí a implementací rozhodnutí. V politických zprávách a komentářích v médiích, stejně jako ve velké části literatury z oblasti politologie se „politikou“ téměř vždy rozumí tvorba politiky. Vláda vítězí, když je schopna svůj program prosadit, a prohrává, když jí v tom opozice dokáže zabránit. Ne, to není rozhodně nic snadného, ale tím to nekončí. V politické práci je stejně tak významná, ne-li ještě významnější, implementace politiky. Pro příslušníky politické třídy znamenají rozhodnutí vše, pro společnost však neznamenají nic, dokud nejsou realizována.

Kongres Spojených států schválil například 13. února 2009 prezidentu Baracku Obamovi balíček téměř 800 miliard dolarů ekonomických pobídek. Stalo se to pouhé dva týdny po jeho inauguraci a právem to bylo pokládáno

za Obamovo velké vítězství. Alokované peníze měly plynout prostřednictvím stovek projektů po celé zemi jako investice do infrastruktury, škol, zaměstnanosti, sociálních jistot, zdravotní péče a mnoha dalších oblastí. Rozhodnutí Kongresu ovšem učinilo tyto peníze pouze dostupnými. Jak, kam a kudy potečou, to se mělo teprve ukázat.

Náznak toho, co by se mohlo stát, byl shodou okolností k vidění hned další den v helsinských novinách *Hufvudstadsbladet*. Finská vláda spustila svůj vlastní balíček ekonomických pobídek už o několik měsíců dříve. Kritika v novinách odhalovala, že přinejmenším v některých oblastech bylo dosaženo jen mála ze stanovených cílů. Poskytování zamýšlených úvěrů podnikatelské sféře prostřednictvím vládní agentury se zpožďovalo kvůli právním tahanicím a logistickým problémům a podobně tomu bylo i v případě podpory místním samosprávám prostřednictvím jiné vládní agentury, která měla stimulovat bytovou výstavbu.

Balíček prezidenta Obamy byl zčásti inspirován iniciativami prezidenta Franklina D. Roosevelta z roku 1933, ale Roosevelt udělal mnohem víc, než že by jen alokoval peníze. Nejenže v prvních stech dnech ve svém úřadě svolal Kongres a udržoval ho v práci při mimořádném zasedání, aby prosadil padesát důležitých zákonů pro hospodářské oživení, ale následovalo i vytvoření mnoha nových vládních agentur, které přenášely rozdělované peníze do reálné ekonomiky.³ V roce 2009 to netrvalo ani týden od schválení výdajů Kongresem a už se v tisku objevily zprávy o potížích s implementací. V nové administrativě zůstávaly neobsazené politické posty a v několika vládních resortech včetně ministerstva financí a také v agenturách nižší úrovně chybělo politické vedení, což v důsledku představovalo ohrožení pro implementaci politik, které byly považovány za naléhavé, nebo jejich zpoždění.⁴ Kongres vyhradil 20 miliard dolarů na projekty energetických úspor ve městech po celé zemi. Měly je uvádět v život místní agentury, jež však často neměly připravené plány nebo neměly nezbytné zkušenosti nebo jim chyběly kapacity pro realizaci projektů tohoto rozsahu.⁵ Prezident Obama zvítězil v Kongresu, ale význam tohoto vítězství pro americkou společnost je závislý až na schopnosti administrativy prakticky peníze využít. O rok později klesla prezidentova popularita částečně také kvůli v zemi obecně rozšířenému přesvědčení, že velkou část jeho stimulačních peněz odčerpaly projekty, jejichž financování bylo odměnou za politickou podporu a které měly jen malý nebo žádný význam pro hospodářské oživení. A posouzení účinků stimulačního balíčku na ekonomiku a toho, jak se rozvíjejí jeho četné projekty, není ještě ani na obzoru.⁶

Podobně je tomu v Británii. Na konci roku 2011 zmírnil ministr financí George Osborne svá úsporná opatření plány veřejných prací, které měly stimulovat ekonomickou aktivitu a růst. Ale už za půl roku poukazoval generální ředitel Konfederace podnikatelských svazů John Cridland na „hašteření“ a „plány ponechané na pracovních stolech jako lapače prachu“, „ostře

kritizoval vládu pro mizernou implementaci jejich růstových plánů a ptal se: „Kde už kopáči provedli první výkop?“⁷

STOUPENCI

Kdokoli chce vládnout nebo vést, musí především zvládat *ostatní* – amorfni masu lidí, kteří by se měli podříditi, ale mají sklon k opaku. To je nezměnitelný životní fakt, který platí při provozování podniku, stejně jako při vládnutí zemi. Platí pro výkon vládní moci v demokraciích, stejně jako v autokraciích. V umění vládnout jde vždy o to, jak přesvědčit a získat na svou stranu neochotné a někdy nepřátelské lidi, aby nemařili vaše záměry a někdy je i podpořili. To si dobře uvědomoval prezident Harry Truman, když předával moc svému následníku Dwightu D. Eisenhowerovi a nikoli bez škodolibosti mu předpovídal: „Chudák Ike. Posadí se sem a řekne – udělej to, udělej ono! A nestane se nic – vůbec to nebude jako v armádě.“⁸ Jonathan Powell, který byl šéfem kanceláře Tonyho Blaira, vzpomíná, jak začínalo Blairovo funkční období v úradě: „Nový premiér zatlačil na všechny mocenské páky a nic se nestalo.“⁹ Z hlediska výkonu moci se vládnutí týká především těch proklatých *ostatních*.

Proč tomu tak je? Význačný politolog Charles Lindblom to vyjádřil stručně: „Mnoho lidí se neustále snaží změnit sociální svět. Vysvětlení jejich neúspěchu, které je přijatelnější než setrvačnost, lze nalézt ve velkém počtu jiných lidí, kteří se energicky snaží sociální změně zabránit.“¹⁰

Vládci kladou na ovládané břemena, zejména daně a regulace. Ovládaní proto nelibě nesou to, co jim vládci vnucují. Hledají omluvy, jimiž by přesvědčili sami sebe, že jsou oprávněni ignorovat vůli lidí, které pro své psychologické uspokojení nazývají „politiky“. Ctižádostiví vůdci proto musí popřít důvody, které lidem brání, aby se stali jejich stoupenci.

Je to náročné. Jak řekl filosof Immanuel Kant ve svém nástinu smlouvy o věčném míru, není dobré předpokládat, že lidé jsou andělé. Potřebujeme instituce, které by udržely řád i v národě ďáblů. Instituce jsou různého druhu, ale zejména jsou to pravidla a kultura. Dobrá pravidla drží pod kontrolou ďáblů. Dobrá kultura ztěžuje lidem, aby se ďáblů stali. Kontrola je nezbytná a není žádný důvod mít o tom romantické představy: existuje spousta ďáblů, malých i velkých, a vůdci je musí zvládat.

Ale ne vše a ne každého lze vždy kontrolovat. „Vláda, má-li trvat,“ pomenává Henry Kissinger, když hovoří o Číně, „musí proměnit donucení v závazek.“¹¹ Uprostřed debaty o bankovní reformě v Británii, jež následovala po recesi v roce 2008, řekl šéf nejvýstřednější (a vysoce ziskové) banky země C. Hoare & Co., která pocházela ještě ze staré školy: „Měli jsme tu značnou paniku, ale co bylo příčinou? Neexistence morálního kompasu a nedostatečné pochopení povahy dluhu a občanské odpovědnosti. Změna

kapitálového zajištění to nevyřeší.“¹² Musí dojít k akceptování platnosti řádu v myslích lidí, a to tak, aby to navzájem na sobě viděli. Musí nastat *srozmění*. Řekněme to přímo: musí existovat nějaká morálka a nějaký sdílený pocit morálního aspektu kulturního tkaniva, v němž žijeme. Instituce, které mohou kontrolovat ďábly, jsou podle Kanta možné i mezi ne-anděly jen v tom případě, že lidé mají dostatečnou inteligenci, aby pochopili, že „veřejné jednání“ vyžaduje, aby se navzájem drželi na uzdě. Carl Schmitt, německý právní a politický teoretik z Výmarské republiky (jehož reputace politického myslitele přežila i jeho pozdější příklon k nacismu), píšící téměř před stoletím, pokládá demokracii poněkud mysteriózně za věc sdílené identity mezi vládci a ovládanými, která je možná jen „pro lidi, kteří skutečně uvažují demokraticky“.¹³ Před čtyřiceti lety, když nastala obava, že by se demokracie v konkurenci s autoritářstvím mohla rozpadnout, požádala Trilaterální komise Michela Croziera, Samuela Huntingtona a Jojiho Watanukiho, aby analyzovali možnou „križi demokracie“. Jejich zpráva byla podmíněně optimistická. „Demokracie mohou fungovat *za předpokladu*, že veřejnost porozumí povaze demokratického systému, a zejména pokud bude vnímavá k subtilnímu vzájemnému vztahu mezi svobodou a odpovědností.“¹⁴

DOSAŽENÍ DOHODY

Některé země si našly cestu k takovému uspořádání, v němž vůdcové už ze zvyku vládou dobře a jejich stoupenci s nimi ochotně spolupracují. Řečeno slovy Samuela Huntingtona a Francise Fukuyamy, mají politický řád. Ale tato zdánlivá jednoduchost je klamná. Pod jejím povrchem probíhá drsná konfrontace mezi instinktivními antagonisty: mezi ovládanými a vládnoucími. Pouze některé země a jen v některých dobách měly to štěstí, že tuto konfrontaci nějak vyřešily. Mohli bychom mluvit o smlouvě či kontraktu, ale to je poněkud nadnesené. Jde spíše o tiché srozumění, nebo ještě lépe o nepsanou dohodu, *dohodu o řádu*.

Moderní zkoumání demokracie zahájil francouzský aristokrat Alexis de Tocqueville svými pozorováními v knize *Demokracie v Americe*, která vyšla ve dvou svazcích v letech 1835 a 1840. Zejména v prvním svazku si všímá mnoha věcí, které jsou v Americe hodny obdivu. Setkal se tu s uspořádanou konfrontací. Americká ústava dávala reprezentantům moc, kterou potřebovali k vládnutí, ale také tuto moc omezovala systémem brzd a protiváh. Občané byli zapojeni v sítích spolků, které zmenšovaly jejich závislost na státu. Mohli tedy svému státu důvěřovat, že bude benevolentní.

Ale v druhém, pesimističtější svazku Tocqueville také uvedl, že ustavené uspořádání se může rozpadnout a proměnit v něco, co nazval „měkkým despotismem“: může k tomu dojít plíživou erozí svobody pod slupkou

demokratických formalit, což občanům umožní postupně a nepozorovaně propadnout chytivosti a lhostejnosti.

Americká dohoda se nejen brzy rozpadla, ale dokonce se, protože v republice rovnosti už dále nešlo zadržovat destruktivní sílu otroctví, zhroutila do občanské války. Je dodnes diskutabilní, zda bylo nalezeno nové uspořádání, za snahu o jeho nastolení se však dají pokládat reformy prezidenta Franklina D. Roosevelta. Pokud byla tato dohoda nějakou dobu úspěšná, jak se zdálo během prezidentského období Dwighta D. Eisenhowera, opět se zhroutila pod tlakem války ve Vietnamu a domácího hnutí za občanská práva. Rozruch způsobený vlivy těchto konfliktů dosud neodezněl, a jak uvidíme dále, dnes k nim musíme ještě přičíst i slušnou dávku tocquevillovského měkkého despotismu na americké politické scéně.

CO FUNGUJE, A CO NE

Demokracie jsou normální, nebo dysfunkční. V normálních systémech chrlí mašinerie programy a pracuje na jejich implementaci. Je to stejné jako s normálním autem. Někdy může něco zaskřípat, ale vy předpokládáte, že řízení funguje a že můžete vyrazit a jet, aniž byste skončili v příkopu. Když v normální demokracii převezme vůdce nějaký úřad, může mít za to, že se dá zemi rozumně vládnout. Měli bychom dbát na to, abychom po něm nežádali dokonalost, která je nedosažitelná, a neměli aspirace, které maří samy sebe a jsou destruktivní; měli bychom ale žádat a očekávat, že věci budou fungovat. Většina demokracií je v tomto smyslu normální – to je důvod, proč demokracie prosperují, dělají pokroky a překonávají konkurenci.¹⁵

V dysfunkčních systémech jsou tyto mechanismy vyřazeny z činnosti a dobré vlády nelze dosáhnout, protože buď nejsou činěna potřebná rozhodnutí, nebo nejsou realizovatelná.¹⁶ V příští kapitole uvidíme, jak noví labouristé v Británii dostali veškerou moc, o níž demokratická vláda může snít, a přesto byla „silná vláda poražena slabým systémem výkonu vládní moci“. V Americe zvítězil ve skvělé volební kampani Barack Obama a přišel k moci jako nejatraktivnější vůdce od dob Ronalda Reagana. Ale když se usadil v úřadu s myšlenkou, že může Washington přimět k tomu, aby pracoval podle učebnice, byl zdolán podlým podvrácením. Dobrá vláda závisí na spojení funkčních institucí a kompetentního vůdcovství. Jestliže jsou instituce dysfunkční, žádné vůdcovské schopnosti situaci nezachrání. Avšak funkční instituce jsou pouze podmínkou nutnou, nikdy postačující. A stále je zde problém poslušnosti.

To vymezuje dva způsoby, jimiž mohou vlády selhávat: v normální demokracii dochází k selhání, pokud jsou vlády neschopné pracovat v systému, a v dysfunkční demokracii proto, že nepracuje systém. Obojí koresponduje s dvěma cíli této knihy: hovořit k vůdcům o tom, jak vést, když systém

funguje, a o tom, jak ho reformovat, když nefunguje. O vůdcovství mohou pojednávat obecně, úvaha o reformě však vyžaduje konkrétní kontext, který nacházím v Americe a v Británii.

Kniha proto sestává ze dvou částí: z eseje o vládnutí a do něj vloženého pojednání o špatné vládě v Americe a v Británii.

Začnu u myšlenky normální demokracie a setrvám u ní delší dobu, dokud se v kapitolách 8 a 9 nevrátím k problému poslušnosti v užším smyslu a nezaměřím se na případy Spojených států a Británie, kde se postupně vytrácí komfort normality.

A M E R I C K É D I L E M A

V příští kapitole uvedu první z obou případů, Británii, ale nikoli ten druhý, Spojené státy. Ten bude vyvstávat postupně, až v posledních kapitolách zaujme ústřední místo. Ve skutečnosti je však přítomen v celé knize, i když nejprve nenápadně. Amerika upadla do modelu dysfunkční demokracie. Chci pochopit proč. Důvody souvisejí se vztahem mezi vládnoucími a ovládanými, s důvěrou, vůdcovstvím, autoritou, dosaženou dohodou – a nakonec i s politickou kulturou. Ta je dalším tématem, které bude pozvolna vystupovat, až se, podobně jako případ Ameriky, stane vlastním tématem mého uvažování. V mnoha demokraciích, a zejména v Americe, panuje nyní hluboká nedůvěra v politiku, takže se drolí nebo se už rozdrolily samotné základy dobré vlády. Současná politika umožňuje, aby se šokujícím způsobem prohlubovaly nerovnosti, a aby byly dokonce oslavovány. Velký americký motor pokroku a sociální mobility se skrípěním zastavuje. Výhody ekonomického růstu jsou většině lidí odepřeny. Majetní si mohou kupovat na úkor demokracie politický vliv, kdežto méně majetní už nemají žádný důvod věřit, že veřejná politika může sloužit pro jejich dobro. Lidé jsou rozděleni na „my“ a „oni“ a žijí v odlišných světech. Necítí už, že by sdíleli společný osud a neuvážují společně nad tím, co je nebo co by mělo být obecné a veřejné. Je zpochybněna, a snad i opuštěna samotná představa vládnutí jako nástroje dobra. Vstup do politiky poškozují dobrou pověst a opovržení politikou je všudypřítomné. Novináři dvacet čtyři hodin denně a sedm dní v týdnu odvádějí vůdce od jejich práce a vládnutí a sám tisk se stal do té míry stranicovým a agresivním, že zapomíná na svou povinnost informovat a poskytovat prostor pro důležitý dialog.¹⁷ Je zřejmé, že v Americe je dnes velmi obtížné o něčem rozhodnout, ale základní nesnáz spočívá v tom, že dysfunkčnost pronikla až k samotným základům systému, k politické kultuře. To je něco *nového*. Nyní už proto nejde ani tak o tu či onu reformu, ale spíše o schopnost reformovat celý systém a dostat se z mrtvého bodu, v němž vláda uvízla a v němž se opevnila. To je obtížný problém, k němuž se dostanu na konci tohoto eseje. Pojednávám o něm jako o věci kulturní revoluce. Vracím se

zpět k pokrokové tradici americké historie, která byla přerušena teprve nedávno. Obracím se na prezidenta (prezidentský úřad je totiž poslední zbývající funkční institucí) a doporučuji, aby na tuto tradici navázal a přiměl americký lid, aby znovu našel sebe sama, a tím i funkční sociální a politický systém, svou demokracii a vládu. Je třeba vyspravit narušenou kulturu a pak můžeme doufat, že dosáhneme nové dohody, politického řádu a dobrého vládnutí.

N Ě K T E Ř Ě P Ř E D P O K L A D Y

Samozřejmě, že na tuto cestu vyrazím s plnou náručí vlastních idejí a předpokladů, a možná bude užitečné některé z nich nejprve vyložit.

O lidské přirozenosti. Vycházím z pojetí lidstva, které je inspirováno Aristotelem. Lidé mohou být šlechetní, ale nikoli díky svým instinktům. Potřebují k tomu něco, co jsem na jiném místě nazval „sociálním ukotvením“. Potřebují výchovu, podporu a vedení. Potřebují nad sebou vládu. Svůj potenciál nemůžeme realizovat v izolaci, ale jen ve společenství. Člověk se nemění lehce, lidé jsou, jací jsou, a jako takoví jsou docela dobří. Instituce se liší tím, zda a jak lidi vychovávají, podporují nebo vedou. Veřejné dobro závisí na budování a udržování takových institucí, které nás vedou k rozvoji toho dobrého, co je v nás.

O demokracii. Demokracie je spíše metoda než cíl. Argumenty ve prospěch demokratické vlády jsou dva: je pod kontrolou lidu, a proto bude chránit občany před útlakem, a je založena na konsensu, a proto bude efektivní. Pro demokracii nestačí být demokratickou a žádná demokracie by neměla být oslavována jen proto, že je demokracií. Jestliže nedokáže být efektivní, tak jako tak nakonec demokraticky zanikne.¹⁸

O participaci. Participace je jako mateřství: nikdo nemůže být proti. Je to ale kluzký pojem. Pokud participace znamená, že se občané budou podílet na každodenním rozhodování například prostřednictvím intenzivního využívání referend a podobně, potom, jakkoli je to smutné, není participace pro dobrou vládu nijak přínosná. Nedává vůdcům dostatečnou moc k ovládnutí těch, které mají vést, a ostatním dává příliš mnoho moci, aby jejich úsilí podvraceli. Měkcí obhájci participační demokracie a tvrdí libertariáni sdílejí víru v to, že lidé jsou v jádru racionální a činí správné úsudky. Tak tomu ale není a to je důvod, proč je vůdcovství tak důležité. Občanům nejvíce prospěje, když rozhodování delegují na své reprezentanty. Na druhé straně však vládcům musejí, chtějí-li, aby lidé akceptovali to, co dělají, nějak občany zainteresovat, aby necítili, že se s nimi nakládá svévolně či diktátorsky. Je to zcela odlišná forma participace, v níž vládcům vtahují občany do svého okruhu a sféry vlivu nebo je kooptují. Uvažují o tom spíše než jako o participaci jako

o veřejné rozpravě. Není třeba zdůrazňovat, že participaci v tomto smyslu odděluje od manipulace jen velmi tenká hranice.

O vládě. Identifikuji se s „vládcem“ a přeji mu, aby byl úspěšný. A po těch z nás, kteří uvažujeme o demokracii, žádám, abychom se více, než jsme byli zvyklí, zaměřovali na efektivitu jeho vládnutí. Když je zpochybněna demokratická vláda, dodává tomuto zpochybnění na věrohodnosti a nebezpečnosti právě její neschopnost konat a splnit očekávání. Takový způsob nazírání na vládu ovšem poněkud redukuje přítomnost a úlohu „lidu“. To, že na lid shlížím takto shora, však omlouvá skutečnost, že je v jeho (našem) zájmu, aby se mu (nám) vládlo. Ve vládnutí jde o neustálý boj a někdy je to nepříliš pěkný boj.

O vládnutí. Někteří politologové (v literatuře o nových formách vládnutí – „new governance“) se domnívají, že výkon vládní moci je mnohem složitější, než býval v starších, jednodušších dobách, a že současné demokratické vlády mají stále menší prostor pro volby, jež jsou jim dostupné. Pochopit výkon vládní moci lze tedy lépe z pozorování prostředí, v němž vlády působí, než z toho, co dělají. Ale ukazuje se, že čím více se věci mění, tím více jsou stejné. Jestliže si myslíte, že vládnutí je ve věku byrokracie složitější, jen si představte středověké krále a jejich dvory. Vlády musely *vždy* – jak uvádí *Finer v The History of Government* – těžce bojovat o to, aby bylo po jejich. V tom se nic nezměnilo a nevznikla žádná nová komplikace. V příští kapitole uvedu dvě případové studie: jednu o vládě, která měla všechny podmínky proti sobě, a byla úspěšná, a druhou o vládě, v jejíž prospěch naopak hrály všechny okolnosti, a ona selhala – v obou případech to bylo dáno tím, jak vlády fungovaly. Obhajují staromódní názor, že vládnutí je řemeslo, které někdo mistrovsky zvládá, kdežto jiný ne (proto také obhajují staromódní metodu práce s příklady vůdců, kteří toto řemeslo vykonávali).

Přesto však *existují* i nové skutečnosti, které vládcy omezují. Jeden takový vliv, k němuž se ještě vrátím, představuje ekonomická globalizace. Politická moc stojí proti moci ekonomické. Globalizace hraje ve prospěch ekonomické moci na úkor moci politické a zvyšuje schopnost těch, kdo kontrolují kapitál, omezovat aktivity vlády. To je ono problematické a v určitých ohledech teprve nedávno vytvořené prostředí, v němž musejí vlády působit. Je však dáno spíše hlubokou změnou mocenských vztahů než moderní „složitostí“. To, co způsobuje dysfunkčnost, je příliš mnoho moci tam, kde by být neměla, v rukou těch, v jejichž zájmu je neposlušnost, a příliš málo moci tam, kde by být měla, v rukou vládců. Reforma v dysfunkčních demokraciích se týká spíše vyloučení nepatřičné moci než zjednodušování nějakých „složitostí“.

O rozvíjení politické vědy. Začínám přímými a jednoduchými otázkami: Co je vláda? Co vlády dělají? Jak to mohou dělat dobře? A chci, aby mé odpovědi byly ve stejném duchu. Proto budu pokládat výkon vlády za věc jednajících a reagujících lidí. Vlády sestávají z mnoha věcí a my mezi nimi musíme umět rozlišovat. V zásadě však sestávají z lidí. Vláda je skupina *osob*

– obvykle je nazýváme ministři a já k nim někdy odkazuji jako k vládcům, čímž mám na mysli to, že mají (údajně) vládnout. Byrokracii tvoří *lidé* – obvykle je nazýváme úředníci. Národ je složen z *lidí* – obvykle jim říkáme občané. Problém s analýzou „systémů“ spočívá v tom, že se z ní snadno vytrácejí lidé a my vidíme jenom jejich skupiny a masy. Vycházím zde, jako to ostatně často činím i jinde, z Maxe Webera: „Pojmy jako ‚stát‘, ‚sdružení‘, ‚feudalismus‘ a podobně označují určité kategorie lidské interakce. Úkolem sociologie je proto redukovat tyto pojmy na ‚srozumitelné‘ jednání, což bez výjimky znamená, na jednání jednotlivých participujících lidí.“¹⁹ Někdy se v mém výkladu, pokud to bude zapotřebí, projeví i odlišný přístup, ale pouze tehdy, pokud pocítím, že je to nezbytné. Ke své lítosti však musím říci, že ačkoli jsem se všemožně snažil, nebyl jsem schopen napsat kratší knihu, než je tato.

2 JAK VLÁDNOUT DOBŘE A JAK ŠPATNĚ

„Koupená oddanost nemívá dlouhého trvání, protože na rozdíl od pozemských statků není našim majetkem a v pravý čas s ní nemůžeme libovolně nakládat.“

„Panovník má budit respekt, nikoli však strach, protože ten vede zase k nenávisti.“

– Niccolò Machiavelli, *Vladař*, kapitola 17

Všechny ingredience potřebné k analýze máme k dispozici. Otázka zní, jak vlády vládnu. Úkolem vlády je veřejné dobro. Problémem je poslušnost (později ji nově definuji jako loajalitu, prozatím ale postačí poslušnost). Poslušnost musí být vydobyta na ovládaných. K tomu dochází díky přitažlivosti dobrého vládnutí a tlakem výkonných institucí.¹ Když oba tyto vlivy působí současně, společnost dospívá k dohodě a ustavuje se řád. V demokracii slouží vláda lidem. Ti jsou pak svým vládcům povinováni poslušností. Vláda si však poslušnost musí neustále získávat tím, že efektivně usiluje o veřejné dobro.

Na tomto pozadí, jež bychom měli mít trvale na mysli, se nyní podívejme na dvě případové studie, z nichž jedna je obrazem selhání a druhá příběhem úspěchu.

V Británii byl v roce 1997 po osmnácti letech odstraněn režim založený na jedné ideologii a byl nahrazen novým režimem opačných barev, který byl zvolen drtivou většinou hlasů. Noví vůdcové hodlali, jak tvrdili, změnit směr sociálního vývoje v zemi a dostali k tomu nezpochybnitelný mandát