

CO JE TO POLITICKÝ VÝVOJ?

Politický vývoj a jeho tři komponenty: stát, právní řád a demokratická odpovědnost; proč všechny společnosti podléhají politickému rozkladu; rozvrh předkládané knihy; proč je dobré mít vyvážený politický systém.

Politickým vývojem se rozumí proměny politických institucí v průběhu času. Ty se liší od politických změn či obměn politik: ministerští předsedové, prezidenti a zákonodárci přicházejí a odcházejí, zákony se mění – politický řád však určují základní pravidla, podle nichž jsou společnosti uspořádány.

V předchozí práci jsme viděli, že existují tři základní kategorie institucí utvářejících politický systém: stát, právní řád a mechanismus demokratické odpovědnosti. Stát je hierarchizovaná a centralizovaná organizace s monopolem na legitimní použití síly nad daným územím. Vyjma toho, že stát charakterizuje jeho komplexita a schopnosti adaptace, může být více či méně neosobní: prvotní státy splyvaly s panovníkovou rodinou, bývaly označovány jako „patrimoniální“, protože protežovaly suverénní rodinu i přátele a fungovaly prostřednictvím této sítě. Státy moderní, mnohem rozvinutější, oproti tomu rozlišují mezi osobními zájmy vládců a veřejnými zájmy celé společnosti. Snaží se s občany nakládat na méně osobní rovině – uplatňují zákony, zaměstnávají státní úředníky a provádějí vládní politiky, aniž by byl kdokoli zvýhodňován.

Právní řád lze definovat různými způsoby, například jednoduše na základě práva a pořádku, vlastnických práv a prosazování plnění smluv, anebo na základě západního pojetí lidských práv, jež zahrnuje stejná práva pro ženy a rasové i etnické minority.¹ Definice právního řádu, kterou v této knize používáme, se neváže k určitému závaznému pojetí práva. Vymezujeme ho spíše jako soubor pravidel jednání, odraz širokého společenského konsenzu, který zavazuje i ty nejmocnější politické aktéry dané společnosti, ať už krále, prezidenty či ministerské předsedy. Pokud může panovník měnit zákony podle své libosti, nemůžeme mluvit o vládě práva, i kdyby tytéž zákony pro zbytek společnosti platily jednotně. K tomu, aby byl právní řád efektivní, musí být obvykle vtělen do samostatné justiční instituce, jež může jednat nezávisle na výkonné moci. Podle této definice se právní řád nepojí s žádným určitým nezávislým systémem práva jako ty, které převažují ve Spojených státech nebo v Evropě. Právní norma jakožto

omezení politické moci existovala ve starověkém Izraeli, Indii a v muslimském světě stejně jako na křesťanském Západě.

Právní řád, vláda zákona, by se měl odlišovat od toho, co bývá někdy nazýváno „vláda prostřednictvím zákona“. V takovém případě se zákonem rozumným panovníkem vydaná nařízení, která pro něj samotného zavazující nejsou. Jak později uvidíme, vláda prostřednictvím zákona se někdy více institucionalizuje, systematizuje a stává se transparentnější. V těchto podmínkách začíná splňovat některé z funkcí právní normy, protože snižuje libovůli panovníkovy úřadu.

Demokratickou odpovědností se rozumí, že vláda se řídí potřebami celé společnosti – tím, čemu Aristoteles říkal „obecné dobro“ – spíše než pouze vlastním zájmem. Dnes ji nejtípčtěji chápeme jako odpovědnost procedurální, tedy pravidelné, svobodné a spravedlivé volby z vícera politických stran, které občanům umožňují ty, kteří jim vládnou, volit i usměrňovat. Odpovědnost může tak být věcná: vladaři mohou reagovat na potřeby širší společnosti, aniž by nutně podléhali odpovědnosti procedurální. Nezvolené vlády se v tom, jak jsou schopny reagovat na veřejné zájmy, mohou velmi lišit, proto Aristoteles ve svém spisu *Politika* rozlišoval mezi monarchií a tyranií. Obvykle však bývají procedurální a věcná odpovědnost silně propojeny, protože u ničím omezených panovníků, byť by i sledovali obecné dobro, se obvykle nedá věřit tomu, že takoví zůstanou navždy. Výraz „demokratická odpovědnost“ obvykle používáme ve spojení s moderní demokracií vymezenou postupy, na jejichž základě vláda reaguje na potřeby svých občanů. Nesmíme však pouštět ze zřetele, že z dobrých postupů neplynou přirozeně náležitě věcné důsledky.

Státní instituce koncentrují moc a umožňují společnosti užívat ji k prosazování práva, udržování míru, na obranu proti vnějším nepřítelům a k zabezpečení nutných veřejných statků. Právní řád a mechanismus demokratické odpovědnosti oproti tomu tíhnou na opačnou stranu: státní moc omezují a zaručují, že se její užívání nevyvíjí kontrole a probíhá na základě obecné shody. Skutečnost, že najdeme politická zřízení, která jsou silná a způsobilá, avšak zároveň omezená na působení výhradně v mezích vytyčených zákonem a demokratickými volbami, je základem moderní politiky.

Tyto tři kategorie institucí se mohou vyskytovat v různých politických zřízeních nezávisle na sobě, anebo v různých kombinacích. V Čínské lidové republice tudíž nalezneme dobře rozvinutý stát, ale slabý právní řád a žádnou demokracii. Singapur disponuje nádhavnou státní strukturou i právním řádem, ale demokracie je dosti limitována. V Rusku probíhají demokratické volby, stát úspěšně potlačuje disidentské hnutí, není ovšem dobrý v poskytování služeb a má slabý právní řád. V mnoha zhroucených státech, na začátku 21. století například v Somálsku, na Haiti a v Demokratické republice Kongo, jsou stát a právní řád slabé

či zcela nepřítomné, třebaže v posledních dvou státech proběhly demokratické volby. Politicky rozvinuté liberální demokracie oproti tomu udržují všechny tři soubory institucí – stát, právní řád a procesní odpovědnost – v určité rovnováze. Mocný stát bez solidních kontrol se rovná diktatuře; stát slabý a kontrolovaný velkým množstvím druhořadých politických sil je nevykonný a často nestabilní.

JAK SE STÁT DÁNSKEM

V předchozí práci jsme vznesli návrh, aby se současné rozvojové země a mezinárodní společenství, které se jim snaží pomoci, soustředily na cestu „jak se stát Dánskem“. Neměli jsme přitom na mysli skutečné Dánsko, ale spíše nějakou imaginární společnost – prosperující, demokratickou, bezpečnou, dobře řízenou a s nízkou úrovní korupce. Takové „Dánsko“ by mělo mít soubor všech tří institucí v dokonalé rovnováze: kompetentní stát, silný právní řád a demokratickou odpovědnost. Mezinárodní společenství by rádo přeměnilo Afghánistán, Somálsko, Libyi a Haiti na idealizovaná místa podobná „Dánsku“, ale nemá nejmenší představu o tom, jak to provést. Tvrdili jsme tam, že část problémů vězí v nedostatku porozumění, jak se Dánsko samo vůbec Dánskem stalo, a proto v nepochopení komplexnosti a nesnázi politického vývoje.

Z různých předností Dánska patří k těm nejméně studovaným a nejhůře chápaným otázkám přechod politického systému od patrimoniálního státu ke státu modernímu. V prvním případě jsou ti vládnoucí podporováni sítí rodiny a přátel, jimž se za jejich politickou loajalitu dostává materiálních výhod; ve státě moderním se státní úředníci považují za služebníky či správce zájmu širší společnosti a právo jim zakazuje úřadů využívat k osobnímu prospěchu. Jak Dánsko dospělo ke státní správě striktně podřízené veřejně prospěšným účelům, odborné expertize, fungující dělbě práce a náboru pracovníků na základě dovedností a zásluh?

Ani ti nezkorumpovanější diktátoři by si dnes netroufli tvrdit jako nějací dřívější králové či sultáni, že svou zemi doslova „vlastní“ a mohou si s ní dělat, co se jim zlíbí. Každý se naoko hlásí k rozlišování mezi zájmy veřejnými a soukromými. Patrimonialismus se tedy rozvinul v cosi, co bývá nazýváno „neopatrimonialismus“, systém, kde političtí lídři přejímají vnější formy moderního státu – státní správu, právní řád, volby a tak podobně – ovšem ve skutečnosti je smyslem jejich vlády vlastní zisk. Veřejné blaho může být vzýváno během volebních kampaní, ale stát není neosobní: sítí politických příznivců se poskytují úsluhy výměnou za jejich hlasy či za účast na politických manifestacích. Tento vzorec chování lze pozorovat v zemích od Nigérie přes Mexiko až po Indonésii.² Ekonomové Douglass North a John Wallis, kteří se zabývají hospodářskými dějinami, spolu s politologem a ekonomem Barrym Weingastem nabízejí pro

neopatrimonialismus alternativní pojmenování „systém s omezeným přístupem ke zdrojům“, kdy koalice elit dobývajících rentu využívá své politické moci k zamezení volné soutěže v ekonomice i v rámci politického systému.³ Ekonom Daron Acemoglu spolu s politologem a ekonomem Jamesem Robinsonem používají k popsání téhož jevu termín „extraktivní“.⁴ Všechny vlády určitého období dějin lidstva se dají označit jako patrimonialní, extraktivní, jako systémy s omezeným přístupem ke zdrojům.

Otázka tedy zní: „Jak se vůbec taková politická uspořádání rozvinula do moderních států?“ Shora citovaní autoři sice dobře popisují přechod od prvního k druhému, ale nepodávají žádnou dynamickou teorii změny. Jak uvidíme později, modernizaci státu podněcuje několik sil. Historicky bylo důležitým faktorem vojenské soupeření, které povzbuzuje politické reformy stimuly mnohem silnějšími než soukromý ekonomický zájem. Druhý hnací mechanismus změny tkví v sociální mobilizaci, kterou podnítila industrializace. Hospodářský růst vede ke vzniku nových sociálních skupin, které se postupem času sdružují ke kolektivnímu jednání a usilují o účast v politickém systému. Tento proces nemusí vždy nutně vést ke vzniku moderního státu, ale za správných okolností k němu vést mohl a také vedl.

POLITICKÝ ROZKLAD

Podle definice Samuela Huntingtona se politické instituce rozvíjejí tak, že nabývají na komplexnosti, stávají se adaptabilnějšími, autonomnějšími a kompaktnějšími.⁵ Huntington nadto ovšem tvrdí, že se mohou také rozkládat. Instituce bývají vytvářeny ke splnění určitých potřeb společnosti - pomáhají například při vedení válek, řeší ekonomické konflikty, regulují sociální chování. Jako opakuující se vzorce chování však mohou zkosnatět a neadaptovat se na novou situaci, pokud se podmínky, které je původně vynesly na světlo, změní. Z konzervatismu, jenž je lidskému chování vlastní, se již zavedeným institucím obvykle připisuje emoční hodnota. Ten, kdo by přišel s návrhem zrušit britskou monarchii, americkou ústavu nebo japonského císaře a nahradit je něčím jiným, bude čelit velmi nesnadnému úkolu.

Kromě situace, kdy se instituce nezládnou adaptovat na nové okolnosti, existuje i druhá příčina politického rozkladu. Přirozená lidská společenskost stojí na Hamiltonově pravidle a recipročním altruismu - lidé upřednostňují rodinu a přátele. Zatímco moderní politická uspořádání se snaží prosadit vládu neosobní, elity většiny společností se obvykle uchylují k síti rodiny a přátel. Představují pro ně nástroj k ochraně vlastních pozic a také si přejí, aby plody jejich snah uživali právě oni. Jestliže v tom uspějí, říká se, že elity stát „ovládly“, jeho legitimita se snižuje a je méně odpovědný celku populace. Dlouhá období

míru a prosperity často utvářejí podmínky k postupnému ovládnutí státu elitami, což může, následuje-li ekonomický propad či vnější politický ořes, vést k politické krizi.

V předchozí práci jsme uvedli mnoho příkladů tohoto jevu. Velká čínská dynastie Chan se zhroutila ve 3. století n. l., když si vládu znovu přivlastnily rodiny elit, které čínskou politiku ovládaly i za následujících dynastií Suej a Tchang. Mamlúcký sultanát v Egyptě postavený na ztročených tureckých vojácích se zhroutil poté, co vládnoucí otroci začali zakládat rodiny a snažili se zabezpečit své potomstvo, jak činili sipahíjové a janičáři – jezdeckto a pěchota – na nichž osmanská moc stála. Francie se za *ancien régime* od poloviny 17. století pokoušela vybudovat moderní centralizovanou státní správu. Monarchie však kvůli svým neustálým fiskálním potřebám svou administrativu zkorumpovala, neboť veřejné úřady nepokrytě prodávala bohatým jedincům. V předchozí práci i v této knize označujeme ovládnutí domněle neosobních státních institucí mocnými elitami dlouhým slovem „repatrimonializace“.

Moderní liberální demokracie podléhají politickému rozkladu stejně jako ostatní typy státních zřízení. U žádné moderní společnosti sice nehrozí, že by se kdy zcela vrátila do kmenového uspořádání, ovšem příklady takového uspořádání můžeme pozorovat všude kolem sebe, od pouličních gangů po patronážní kliky a politické trafiky ve vysoké politice. Třebaže se v časech moderní demokracie všichni holedbají jazykem univerzálních práv, mnoho jedinců vezme zavděk nějakým privilegiem – mimořádnou úlevou na daních, dotací či benefitem určeným pouze pro ně, pro jejich rodinu a přátele. Někteří badatelé tvrdí, že odpovědné politické systémy obsahují seberegulační mechanismy, které rozkladu zamezují: podává-li vláda špatný výkon nebo stát ovládnou zkorumpované elity, neelity je jednoduše nemusí znovu zvolit.⁶ V dějinách vývoje moderní demokracie k tomu několikrát došlo. Není však žádná záruka, že taková seberegulace nastane, možná proto, že neelity jsou chabě organizované, anebo si nesprávně vyloží své zájmy. Konzervativnost institucí často vede k tomu, že provedení reformy je nadměrně obtížné. Takový druh politického rozkladu vede buď k pomalému nárůstu korupce a tomu odpovídajícímu poklesu efektivity vlády, anebo ke zběsilé populistické reakci na pocitovanou manipulaci elit.

PO REVOLUCÍCH: ROZVRH KNIHY

Předchozí práce mapovala vývoj státu, právního řádu a demokratické odpovědnosti až do Francouzské a Americké revoluce (americké války za nezávislost) jež vytyčily bod, v němž všechny tři druhy institucí – jež nazýváme liberální demokracie – někde na světě vznikly. Tato kniha bude sledovat dynamiku toho, jak se vzájemně až do počátku 21. století ovlivňovaly.

Styčný bod obou knih pokrývá též počátek revoluce třetí, mnohem závažnější - revoluce průmyslové. Dlouhé řetězce událostí popisované v předchozí práci zdánlivě sugerují, že společnosti jsou lapeny vlastní minulostí, což omezuje výběr typu budoucího společenského řádu. To by však znamenalo nepochopení vývoje vyloženého v první knize, navíc s počátkem industrializace jakýkoli implicitní historický determinismus znatelně pozbyl na opodstatněnosti. Politické aspekty vývoje jsou úzce a komplexně propojeny s jeho ekonomickou, sociální a ideologickou stránkou. Tato propojení budou předmětem nadcházející kapitoly.

Během průmyslové revoluce se ve společnostech, kde probíhala, markantně zvýšila míra růstu z hlediska produkce na osobu a tento fenomén s sebou přinesl nedozírné sociální důsledky. Mezi dříve zmíněnou dynastií Chan ve 2. století př. n. l. a dynastií Čching v 18. století n. l. se ani charakter agrárního života, ani povaha politického systému nijak zásadně nevyvinuly; v následujících dvou stoletích proběhlo daleko více změn než v předchozích dvou tisíciletích a rychlé tempo změn trvá i v 21. století.

První část naší knihy se zaměří na ty části světa, jež tuto revoluci zakusily jako první, na Evropu a Severní Ameriku, kde se objevily první liberální demokracie. Pokusí se odpovědět na následující otázky: Proč se na počátku 21. století některé země, například Německo, vyznačují moderní, relativně nezkorumpovanou státní správou, zatímco země jiné, jako jsou Řecko a Itálie, sužuje klientelistická politika a vysoká míra korupce? A jak je možné, že Británie a Spojené státy, v jejichž veřejném sektoru během 19. století bujel klientelismus, je byly schopny reformovat na byrokratický aparát založený na schopnostech a zásluhách?

Uvidíme, že odpověď je z pohledu demokracie v jistém ohledu odrazující. Ty nejmodernější současné státní správy založily autoritářské státy ve snaze o státní bezpečnost. To platí, jak jsme viděli v předchozí práci, pro starověkou Čínu; platí to i pro významný příklad moderní byrokratické vlády, Prusko (pozdějšího sjednotitele Německa), jež bylo nuceno svou slabou geopolitickou pozici kompenzovat tím, že vytvořilo efektivní státní správu. Na druhou stranu v zemích, které se demokratizovaly příliš brzy, ještě než nastolily moderní státní správu, se rozvinul klientelistický veřejný sektor. Jako první zakusily tento osud Spojené státy, což byla také první země, kde od 20. let 19. století mohli volit všichni bílí muži. Totéž platí pro Řecko a Itálii, kde se před zavedením volebního práva silný, moderní stát z různých důvodů nikdy neprosadil.

Posloupnost událostí má tedy zásadní význam. Země, v nichž zavedení demokracie předcházelo budování moderního státu, se při snaze dosáhnout kvalitní vlády potýkaly s více problémy než ty, které moderní stát podědily z dob absolutismu. I po nástupu demokracie lze stát budovat dál, dovršení této práce si ovšem často žádá mobilizaci nových sociálních aktérů a silné politické vedení.

K tomu došlo ve Spojených státech, kde byl klientelismus překonán koalicí spojující obchodní zájmy poškozené chabou státní správou, západní farmáře bránící se zkorumpovaným zájmům železnic a městské reformátory, kteří se vylíhli z nově konstituované střední a horní střední třídy.

Mezi silným a schopným státem a demokracií může eventuálně vyvstat i další třetí plocha. Budování státu musí v konečném důsledku spočívat na základě budování národa, tedy na utváření společné národní identity, jež slouží jako těžiště loajality, která potlačí vazby na rodinu, kmen, region či etnikum. Budování národa někdy vyvěrá z nejnižších vrstev, ale může být také produktem mocenské politiky, ba hrozivého násilí – to když jsou různé skupiny připojovány, vyháněny, slučovány nebo „etnicky čištěny“. V případě moderních státních byrokratických aparátů se silná národní identita nejefektivněji vytváří v autoritářských podmínkách. Demokratické společnosti, kterým se nedostává silné národní identity, často s obtížemi dosahují shody v otázce zastřešujícího národního narativu. Mnoho současných mírumilovných liberálních demokracií ve skutečnosti těží z vleklých násilností a autoritářské vlády předchozích generací, na něž příhodně zapomněly. Násilí bohudík nenabízí jedinou cestu k národní jednotě; identita se může upravit na míru nové mocenské politice, anebo zakládat na velkoryse pojatých představách – například těch demokratických – jež minority z národního společenství vylučují minimálně.

Druhá část knihy se také zabývá vznikem moderních států, popřípadě otázkou, proč nevznikly, ovšem v kontextu nezápadního světa, který byl z valné části kolonizován a poroben evropskými silami. Ačkoli původní obyvatelstvo Latinské Ameriky, Blízkého východu, Asie a Afriky vyvinulo vlastní formy sociálních a politických institucí, všechny byly od prvního kontaktu se Západem náhle konfrontovány s radikálně odlišným systémem. Koloniální mocnosti v mnoha případech tyto společnosti dobyly, podmanily si je a zotročily, přičemž původní obyvatelstvo vyhubily v důsledku válek či nemocí a jejich území osadily cizinci. I v případech, kdy problém nezpůsobila fyzická síla, model vlády uvedený Evropany podlomil legitimitu tradičních institucí a uvrhl celou řadu společností do říše stínů, kde nebyly ani autenticky tradiční, ani úspěšně uzpůsobené západnímu vzoru. Ve světě mimo Západ tudíž nemůžeme rozebírat vývoj institucí bez vztahu k institucím cizím či importovaným.

V průběhu let se objevila celá řada teorií, proč se v různých částech světa instituce vyvíjely odlišně. Podle některých z nich instituce určují materiální podmínky vyplývající ze zeměpisné polohy a klimatu. Ekonomové tvrdili, že extraktivní průmysl jako hornictví nebo tropické zemědělství, jež kvůli úsporám z rozsahu upřednostňuje rozlehlé plantáže, podněcovaly vykořisťovatelské využití otrocké práce. O těchto výrobních způsobech se říkalo, že plodí autoritářské politické systémy. V oblastech příhodných pro rodinné farmaření se oproti

tomu bohatství mezi populaci rozdělilo rovnoměrněji, z čehož obvykle vyplývala podpora politické demokracie. Jakmile se jednou určitá instituce utvořila, zakonzervovala se a přetrvávala navzdory podmínkám. Původní geografické a klimatické podmínky pozbyly na důležitosti.

Geografie však zůstává pouze jedním z mnoha faktorů, které ovlivňují politické výsledky. Na postkoloniálních institucích se významným způsobem odrazila politika koloniálních mocností, délka jejich správy a druhy zdrojů, které do svých kolonií investovaly. U jakékoli generalizace ohledně geografie a klimatu se najde neopominutelná výjimka: z malé středoamerické Kostariky by se podle této rovnice měla stát typická banánová republika, dnes je to však poměrně dobře řízená demokracie s kvetoucím exportním průmyslem a živým odvětvím ekoturistiky. Oproti tomu Argentina byla obdařena územím a klimatickými podmínkami, které se podobaly Severní Americe, a přesto se z ní vyklubala nestabilní rozvojová země podléhající střídavě vojenské diktatuře, divokým výkyvům ekonomiky a špatné populistické vládě. Geografický determinismus nakonec zastírá různorodost toho, jak lidé v koloniích spravovali zastupitelské úřady; to oni, nehledě na vnější nadvládu, hráli klíčovou roli v utváření vlastních institucí. K neúspěšnějším zemím mimo západní svět dnes patří ty, jež měly nejrozvinutější původní instituce dříve, než přišly do styku se Západem.

Složitě důvody vedoucí k rozdílným vývojovým cestám lze nejbarvitěji ilustrovat na rozdílu mezi subsaharskou Afrikou a východní Asií, mezi tím nejhůře a tím nejlépe fungujícím regionem světa s ohledem na ekonomický rozvoj za poslední půlstoletí. V subsaharské Africe se před kontaktem se Západem nikdy silné původní instituce nerozvinuly. Jakmile se mezi koloniálními mocnostmi na konci 19. století spustil „závod o Afriku“, brzy všechny přišly na to, že výnosy z nových kolonií sotva splatí náklady na jejich správu. Británie na to reagovala politikou nepřímé správy, což ospravedlňovalo její minimální investice do vytváření státních struktur. Hrozivé koloniální dědictví pramenilo tedy spíše z omisivního než z komisivního deliktu. Na rozdíl od oblastí jako Indie a Singapur, do kterých se politicky investovalo intenzivněji, koloniální mocnosti nepředaly subsaharské Africe silné instituce, nejméně ze všech pak ty „absolutistické“, které dokážou do společnosti proniknout a kontrolovat ji. Výsledkem byla ekonomická katastrofa, jež na region dolehla v generacích po získání nezávislosti.

Toto ostře kontrastuje s východní Asií. Jak jsme viděli, Čína přišla s vynálezem moderního státu a na světě zachovává tu nejstarší tradici centralizovaného byrokratického aparátu. Tuto tradici předala sousednímu Japonsku, Koreji a Vietnamu. Díky této silné tradici státu Japonsko zcela uniklo kolonizaci Západem. V Číně se stát zhroutil a tradici vážně narušily revoluce, války a okupace ve 20. století, ovšem od roku 1978 ji v mnohem modernější podobě obnovila komunistická strana. Efektivní veřejné instituce byly ve východoasijských společnostech základnou

ekonomického úspěchu. Fundamentem asijských států byla dobře vzdělaná technokratická byrokracie, již byla poskytnuta dostatečná autonomie na to, aby mohla vést ekonomický rozvoj a vyhnout se při tom podobám těžké korupce a kořistnického chování, kterými se vyznačovaly vlády v jiných částech světa.

Latinská Amerika leží někde mezi těmito extrémy. I přes existenci rozsáhlých předkolumbovských říší se v tomto regionu nikdy nevyvinuly typy silných institucí na státní úrovni, jaké nalezneme ve východní Asii. Tehdejší politické struktury byly zničeny porobením i nemocemi a nahrazeny osadnickými komunitami, jež s sebou přinesly instituce autoritářského a merkantilistického rázu, které v tehdejších Španělsku a Portugalsku převažovaly. Klima a zeměpisná poloha napomohly k růstu vykořisťovatelského zemědělství a extraktivního průmyslu. Třebaže většina Evropy byla v té době podobně autoritářská, na hierarchii v Latinské Americe se podepsala i rasová a etnická příslušnost. Tato tradice nezdolně přetrvávala, dokonce i v zemích jako Argentina, jejíž klima, zeměpisná poloha a etnické složení by měly usnadnit zavedení rovnoprávného postavení osob jako v Severní Americe.

Značně rozdílné aktuální výsledky vývoje v subsaharské Africe, Latinské Americe a ve východní Asii tudíž ovlivnila povaha domácích státních institucí před kontaktem těchto zemí se Západem. Ty z nich, jejichž instituce byly před kontaktem se Západem silné, je dokázaly po období rozkladu obnovit, zatímco ty bez tradice státních institucí se nadále utápěly v problémech. Zavedení institucí koloniálních mocností mělo obrovský dosah, zvláště v místech, kam mohl být přivezen velký počet osadníků. Nejméně rozvinuté části dnešního světa jsou ty, kde ani nefungovaly silné původní instituce, ani se jim nedostalo institucí přenesených, založených osadníky.

Zatímco se první a druhá část této knihy zabývá rozvojem státu, v části třetí budeme rozebírat instituci omezující - demokratickou odpovědnost. Tato část je o mnoho kratší než ty předcházející, nikoli však proto, že bychom měli demokracii za méně důležitou než jiné aspekty politického vývoje. Odráží to fakt, že předešlá generace věnovala značnou pozornost demokracii, přechodům k ní, jejím kolapsům a kvalitám. Během třetí vlny demokratizace, která začala na počátku 70. let 20. století, totiž vzrostl na světě počet volebních demokracií z 35 na 120 v roce 2013. Nepřekvapí tedy, že se značná část odborné pozornosti soustředila na tento fenomén. Čtenáře, kteří by se o tomto nedávném vývoji chtěli dozvědět více, odkazujeme na celou řadu výběrných publikací, jež toto téma pojednávají.⁷

Místo třetí vlny demokratizace se bude třetí část blíže věnovat „vlně první“, období rozmachu demokracie, k němuž došlo primárně v Evropě následkem Americké a Francouzské revoluce. V roce 1815, když se konal vídeňský kongres, který ukončil napoleonské války, se ani jedna evropská země nedala klasifikovat jako volební demokracie. V roce 1848, jenž bývá přirovnáván k arabskému

jaru v roce 2011, propukly revoluce fakticky v každé zemi kontinentální Evropy. Evropská zkušenost ilustruje, jak je cesta ke skutečné demokracii nesnadná. Po revoluční vlně, jež trvala necelý rok, byl prakticky všude nastolen starý autoritářský řád. Volební právo se prosazovalo jen velmi pomalu v průběhu následujících desetiletí; v Británii, kolébce nejstarší parlamentní tradice, bylo všeobecné hlasovací právo zavedeno až roku 1929.

Šíření demokracie závisí na legitimitě její myšlenky. Mnoho vzdělaných lidí s nejlepšími úmysly naplňovalo po převážnou část 19. století přesvědčení, že „masy“ zkrátka a prostě nejsou schopny odpovědně volit. Vzestup demokracie tudíž do značné míry souvisel s rozšířením ideje lidské rovnosti.

Ovšem ideje se nevznášejí ve vzduchoprázdnu. Následkem hlubokých změn, které uvedla do pohybu průmyslová revoluce, dnes žijeme ve světě globalizované a šířící se demokracie. Průmyslová revoluce spustila i lavinovitý hospodářský růst, který mobilizoval nové vrstvy obyvatelstva – buržoazii čili střední třídu – čímž se radikálně proměnila povaha společnosti. Jakmile si lidé začali uvědomovat svou přínáležitost ke skupinám se společným zájmem, počali se politicky organizovat a dožadovat se práva účasti na politickém systému. Rozšíření volebního práva obvykle souviselo s mobilizací prostých lidí z nově vznikajících vrstev, což se často neobešlo bez násilí. V ostatních případech však demokratická práva prosazovaly skupiny zavedených elit, protože v nich spatřovaly prostředek k relativnímu zlepšení své politické štěstěny. Rozšíření demokracie v různých zemích a jeho načasování proto záviselo na proměnách vztahů mezi střední vrstvou, pracujícími třídami, elitou pozemkových vlastníků a rolnictvem. Tam, kde se starý zemědělský řád opíral o velké pozemkové vlastníky závislé na práci poddaných, se klidný přechod k demokracii stal zvláště obtížným. Ve většině případů byl ovšem pro rozšíření demokracie rozhodující vzestup a růst skupin střední třídy. V rozvinutém světě se pozice demokracie stabilizovala a upevnila, jakmile následkem industrializace vznikly společnosti střední třídy, tedy společnosti, z jejichž populace se podstatná většina měla za střední třídu.

Vedle hospodářského růstu usnadnila nástup demokracie po celém světě globalizace – pokles omezení bránících pohybu idejí, zboží, investic a lidí přes mezinárodní hranice. Instrukce, které v jedné části světa potřebovaly ke svému vývoji staletí, mohly být importovány do zcela odlišného regionu či adaptovány na místní podmínky. Tato skutečnost nasvědčuje tomu, že vývoj institucí se urychlil – a pravděpodobně tomu bude tak i nadále.

Třetí část naší knihy končí několika výhledy do budoucnosti. Je-li k přežití demokracie vskutku důležitá silná střední třída, jaký následek s sebou přinese zánik odpovídajících pracovních pozic způsobený postupujícím technologickým rozvojem a globalizací?

Čtvrtá a poslední část bude věnována tématu politického rozkladu. Všechny politické systémy začnou být postupem času náchylné k rozkladu. Skutečnost, že se moderní instituce liberální demokracie díky podpoře tržní ekonomiky „konsolidovaly“, nezaručuje, že se udrží navždy. Zkostnatělost institucí a repatrimonializaci – dvě síly přispívající k jejich rozkladu, které jsme podrobně rozebrali v předchozí práci – nalezneme i v současných demokraciích.

A vskutku, oba tyto procesy můžeme pozorovat i v současných Spojených státech. Zkostnatělost institucí nabírá podobu řady nařízení vedoucích k výsledkům, které se obecně pokládají za špatné, avšak zároveň se mají za v zásadě nereformovatelné. To se týká kolegia volitelů, systému primárek, různých pravidel běhu Senátu, systému financování volebních kampaní a také celého stoletého odkazu nařízení Kongresu, jež společně vedly k přebujelé státní správě, která přesto v mnoha základních funkcích selhává a jiné zastává nevalně. Ve čtvrté části se pokusíme obhájit, že mnoho z těchto dysfunkcí je vedlejším produktem samotného amerického systému brzd a protivah, z něhož obvykle vzchází špatně navržená legislativa (rozpočty počínaje) a nevhodně nastavené vymezení pravomocí mezi Kongresem a exekutivou. Dlouhá americká právní tradice nadto soudům umožňuje zasahovat do vytváření politiky i do rutinní správy způsobem, jenž má v jiných rozvinutých demokraciích jen málo obdob. Teoreticky by bylo možné mnohé z těchto problémů napravit, avšak většina dostupných řešení se ani neprobírá, protože jsou americké zkušenosti příliš vzdálené.

Druhý mechanismus politického rozkladu – repatrimonializace – je patrný z toho, jak velké části americké vlády uchvátily dobře organizované zájmové skupiny. Starý problém 19. století – klientelismus (tehdy označovaný jako patronážní systém), kdy se jednotlivým voličům dostávalo úsluh odměnou za hlasy, byl do značné míry vymýcen díky reformám v průběhu progresivní éry. V současnosti jej však nahradil systém legalizované směny darů, během níž politici reagují na organizované zájmové skupiny, které v souhrnu veřejnost jako celek nereprezentují. Za poslední dvě generace se bohatství ve Spojených státech velmi koncentrovalo a ekonomická moc si dokázala koupit vliv v politice. Americký systém brzd a protivah vytváří četná přístupová místa ke státní moci pro dostatečně silné zájmové skupiny, jimž se v parlamentním systému evropského typu dostává znatelně méně prostoru. Třebaže všeobecně panuje představa, že tento systém jako celek je zkorumpovaný a stále méně legitimní, jednoznačný reformní program k nápravě systému v rámci jeho stávajících parametrů neexistuje.

Otázkou do budoucna zůstává, zda jde o problémy vlastní liberální demokracii jako takové, nebo zda platí pouze pro Spojené státy.

Hned zkraje bychom měli upozornit na několik témat, o nichž naše kniha pojednávat nebude. Není vůbec zamýšlena jako souborné dějiny posledních

dvou století. Kdokoli by se chtěl dozvědět něco o příčinách světových válek či války studené, o bolševické nebo čínské revoluci, holokaustu, zlatém standardu či o založení Spojených států, měl by hledat jinde. Místo toho jsme ze široké oblasti politického vývoje vybrali určitá témata, jež byla a jsou dle našeho soudu relativně podceňována a mylně pojímána.

Kniha se soustřeďuje na vývoj politických institucí v rámci jednotlivých společností a mezinárodními institucemi se nezabývá. Je zřejmé, že současný stupeň globalizace a vzájemná závislost jednotlivých států vede k tomu, že národní státy zastávají v mnohem menší míře monopolní postavení v poskytování veřejných služeb (pokud kdy monopol měly). V dnešní době poskytuje služby tradičně spojované se státem obrovské množství mezinárodních institucí, nevládních organizací, nadnárodních korporací a neformálních sítí. V myslí mnoha pozorovatelů odkazují slova „vláda“ či „správa“ na správě obdobné služby, které poskytují jiné subjekty než tradiční vláda.⁸ Je též poměrně jasné, že stávající struktura mezinárodních institucí neposkytuje dostačující úroveň spolupráce v oblastech od obchodu s drogami přes finanční regulaci až po klimatické změny. Lze jen zopakovat, že těmto tématům, třebaže jsou všechna velmi závažná, v knize žádný prostor poskytnut není.⁹

Tato kniha se ohlíží zpět - pokouší se vysvětlit, jak nynější instituce vznikly a jak se v průběhu času vyvíjely. Ačkoli tato práce poukazuje v části věnované politickému rozkladu na bezpočet problémů, jež dopadají na moderní politické systémy, vyhýbáme se příliš konkrétním doporučením, jak tyto potíže napravit. Třebaže jsem velkou část svého života strávil ve světě veřejné politiky, který se politické problémy snaží řešit velmi konkrétním způsobem, smyslem této knihy je v rovině analýzy poukázat na jejich hlubší systémové příčiny. Některé z problémů, kterým dnes čelíme, ve skutečnosti žádné dostatečně dobré politické řešení mít nemusí. Obdobně nebudeme věnovat žádný čas spekulacím o budoucnosti různých typů zde rozebíraných politických institucí - raději se soustředíme na otázku, jak jsme se dostali k institucím současným.

TŘI INSTITUTE

Mám za to, že politický systém spočívající na rovnováze mezi státem, zákonem a demokratickou odpovědností je nejen praktický, ale že je též morální nezbytností jakékoli společnosti. Každá společnost potřebuje stát dostatečně silný, aby se ubránil vnějším i vnitřním hrozbám a prosadil společně ujednané zákony. Každá společnost potřebuje výkon moci regulovat prostřednictvím zákona, musí zajistit, aby zákon platil nestranně pro všechny občany a nebylo výjimek pro několik privilegovaných. Vláda nesmí reagovat pouze na potřeby elit a těch, kteří vykonávají moc; měla by sloužit zájmům širšího společenství. K řešení

problémů, jež v pluralistické společnosti nutně vyvstávají, musí být nastaveny nenásilné mechanismy.

Jsem také přesvědčen, že časem se rozvoj těchto tří souborů institucí stane obecným požadavkem u všech lidských společností. Nejsou pouhým odrazem kulturních preferencí západních společností či jakékoli jiné kulturní skupiny. Ať je tomu jakkoli, jiná alternativa se pro moderní neosobní stát jakožto garanta pořádku i bezpečnosti a zdroj nezbytných veřejných statků nenabízí. Pro hospodářský rozvoj je nezbytný právní řád; bez jasně vymezených vlastnických práv a vymahatelnosti smluv by bylo pro firmy nesnadné vymanit se z úzkého okruhu subjektů, kde si všichni důvěřují. Navíc stejnou měrou, jakou zákon zakotvuje nezczitelná práva jedinců, uznává i jejich důstojnost jakožto lidských subjektů, odtud jeho vnitřní hodnota. A konečně, demokratická participace je více než pouhá kontrola nezákonné, zkorumpované či tyranské vlády. Svobodné politické jednání je samo o sobě účelem, jedním ze základních rozměrů lidské svobody, které život jedince dovršují a obohacují.

Liberální demokracii, která tyto tři instituce slučuje, nemůžeme pokládat za lidstvu vlastní, protože takové režimy existují teprve poslední dvě století historie našeho rodu, jež sahá desítky tisíc let do minulosti. Vývoj ovšem je spojitý proces a nese s sebou děje obecné i dílčí – postupem času se instituce v kulturně odlišných společnostech sblíží.

Prostupuje-li mnoho kapitol této knihy jedno určité téma, pak je jím politický deficit: po celém světě se nedostává nikoli států, ale států *moderních*, tedy způsobilých, neosobních, dobře organizovaných a autonomních. Velká část problémů rozvojových zemí je vedlejším produktem faktu, že jde o státy slabé a neefektivní. Mnohé z nich se jeví silné v tom, co sociolog Michael Mann označuje jako „despotická moc“, tedy ve schopnosti potlačovat novináře, opoziční politiky či konkurenční etnické skupiny. Nejsou však silné ve způsobilosti vykonávat to, co Mann nazývá „moc infrastrukturní“, tedy schopnost vytvářet a prosazovat normy či poskytovat nezbytné veřejné statky jako bezpečnost, zdravotnictví a školství.¹⁰ Řada selhání připisovaných demokracii je ve skutečnosti selháním státních správ neschopných dodržet sliby, jimiž si nově zvolení demokratičtí politici získali voliče, kteří si ovšem vedle svých politických práv přejí i dobrou vládu.

Slabý stát však není doménou pouze chudých rozvojových zemí. V Řecku ani v Itálii se nikdy nerozvinula kvalitní státní správa; oba státy zůstávají v marasmu vysoké míry klientelismu a neskrývané korupce. Tyto problémy přímo přispěly k nesnázím těchto zemí během dluhové krize v eurozóně. Spojené státy byly zase jednou z posledních rozvinutých zemí, jež zavedla moderní státní administrativu. V 19. století bývaly charakterizovány jako „stát soudů a politických stran“, kde byrokratický aparát hrál jen velmi malou roli. Navzdory tomu, že během následujícího století jejich státní správa narostla do ohromných rozměrů,

předešlá charakteristika různými způsoby stále platí: soudy a politické strany zastávají v americké politice stále mimořádně velkou úlohu, kterou v jiných zemích vykonávají profesionální byrokratické aparáty. V této skutečnosti tkví mnoho nedostatků americké vlády.

Uvažování o státech a efektivním využívání státní moci nepatřilo zejména za minulé generace k oblíbeným badatelským činnostem. Po zkušenosti 20. století, jež poznamenaly dějiny maniakálních totalitních režimů od Stalínova Ruska přes Hitlerovo Německo po Mao Ce-tungovu Čínu, se pozornost většiny světa pochopitelně zaměřovala na zneužívání přebujelé státní moci. To platí především pro Spojené státy, kde má nedůvěra k vládě dlouhou tradici. Od prohlášení Ronalda Reagana z roku 1981 „vláda není řešením našeho problému, to vláda je tím problémem“ se nedůvěra ke státní moci nadále prohlubuje.

Důraz, jež v této knize klademe na státy efektivní, by v žádném případě neměl být vykládán tak, že upřednostňujeme autoritářskou vládu nebo že si zvláštní sympatie zaslouží režimy podobné těm, které vládou v Singapuru a Číně a které dosáhly zdánlivě zázračných hospodářských výsledků i bez demokracie. Lze mít za to, že dobře fungující a legitimní režim musí dosáhnout rovnováhy mezi státní mocí a institucemi, jež stát omezují. Jazýček vah se může vychýlit na obě strany. Na jednu stranu jej může strhnout nedostatečná kontrola státní moci, na stranu druhou nadměrné právo veta různých sociálních skupin bránící jakékoli kolektivní akci. Navíc jen málo zemí se může rozhodnout, že se promění na Singapur - výměna nevalně řízené demokracie za obdobně nezpůsobitou autokracii nic neřeší.

Podobně by se důraz této knihy na to, že by státy měly být silné, neměl interpretovat jako upřednostňování širšího pojetí sociálního státu či „velké vlády“, jak je chápe americký politický diskurz. Jsem přesvědčen, že prakticky všechny rozvinuté demokracie čelí dlouhodobé výzvě vyplývající z neúnosných výdajových závazků předchozích let, které se v důsledku stárnoucí populace a klesající porodnosti mohou pouze zvýšit. Mnohem důležitější než rozsah vlády je její kvalita. Velká vláda nesouvisí nutně se špatnými hospodářskými výsledky, jak lze na první pohled konstatovat při porovnání velkých sociálních států Skandinávie a minimalistických vlád subsaharské Afriky. Velmi silná korelace ovšem panuje mezi kvalitou vlády a hospodářskými i sociálními výsledky. Nicméně i rozpínavý stát, který je vnímán jako efektivní a legitimní, se sám mnohem snáze zmenší a zredukuje své pole působnosti než stát nadměrně omezený, slabý či neschopný vykonávat faktickou moc.

Naše kniha neposkytuje žádné přímé odpovědi (a tím méně ty jednoduché) na otázku, jak kvalitu vlády zlepšit. O tom jsme již pojednali v jiných souvislostech. Člověk však nemůže porozumět tomu, jak udělat ze špatné vlády dobrou, aniž by porozuměl historickým kořenům obou dvou variant.