

Francis Fukuyama

POLITICKÝ ŘÁD A POLITICKÝ ÚPADEK

Od průmyslové revoluce po globalizaci demokracie



argo / dokořán

Francis Fukuyama

POLITICKÝ ŘÁD A POLITICKÝ ÚPADEK

Od průmyslové revoluce po globalizaci demokracie

ARGO / DOKOŘÁN

Francis Fukuyama

POLITICKÝ ŘÁD A POLITICKÝ ÚPADEK

Od průmyslové revoluce po globalizaci demokracie

Copyright © 2014 by Francis Fukuyama

Translation © Luděk Liška, 2018

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této publikace nesmí být rozmnožována a rozšiřována jakýmkoli způsobem bez předchozího písemného svolení nakladatele.

Druhé vydání v českém jazyce (první elektronické).

Z anglického originálu *Political order and political decay:*

from the industrial revolution to the globalization of democracy

přeložil Luděk Liška.

Odpovědný redaktor Zdeněk Kárník.

Redakce Marie Černá.

Obálka a sazba Michal Puhač podle návrhu Pavla Růta.

Konverze do elektronické verze Michal Puhač.

Vydalo v roce 2018 nakladatelství Dokořán, s. r. o.,

Holečkova 9, Praha 5, dokoran@dokoran.cz, www.dokoran.cz,

jako svou 986. publikaci (300. elektronická).

ISBN 978-80-7363-930-3

Energická výkonná moc je jednou ze základních podmínek dobré vlády. Je podstatná pro ochranu společnosti před útokem zvenčí; je neméně podstatná pro neochvějně uplatňování zákonů. [...] Slabá výkonná moc znamená vládu slabě vykonávanou. A vykonávat slabě je jen jiný výraz pro vykonávat špatně. Ať je špatně vykonávaná vláda po stránce teoretické jakákoli, v praxi je vládou špatnou.

– Alexander Hamilton

Anglická rasa tudíž dlouho a úspěšně zkoumala umění, jak výkonnou moc udržet na uzdě, a to na úkor umění, jak zdokonalit její postupy. Zabývala se spíše tím, jak státní správu držet pod kontrolou než jak ji povzbudit. Více se zaobírala tím, aby správa byla spravedlivá a umírněná, než její lehkostí, efektivitou a dobrým uspořádáním.

– Woodrow Wilson

Když Američan přemítá nad problematikou budování vlády, nesoustředí se při tom na to, jak ustavit pravomoce a akumulovat moc, nýbrž na to, jak pravomoce omezit a moc rozdělit.

– Samuel Huntington

OBSAH

ÚVOD	Vývoj politických institucí do Francouzské revoluce	9
I. ČÁST	Stát	25
	1. Co je to politický vývoj?	26
	2. Rozměry vývoje	40
	3. Byrokratický aparát	50
	4. Prusko buduje stát	62
	5. Korupce	74
	6. Kolébka demokracie	85
	7. Itálie a rovnováha s nízkou mírou důvěry	97
	8. Patronáž a reforma	112
	9. Spojené státy vynalézají klientelismus	120
	10. Konec klientelismu	132
	11. Železnice, lesy a americké budování státu	145
	12. Budování národa	161
	13. Dobrá vláda, špatná vláda	172
II. ČÁST	Cizí instituce	187
	14. Nigérie	188
	15. Geografie	196
	16. Stříbro, zlato a cukr	208
	17. Psi, kteří neštěkali	222
	18. Nepopsaná deska	231
	19. Africké bouře	243
	20. Nepřímá správa	255
	21. Instituce domácí a instituce zavedené zvnějšku	267
	22. Lingua franca	274
	23. Silný asijský stát	285
	24. Čínský boj o právo	300
	25. Nová verze Číny	313
	26. Tři regiony	326

III. ČÁST	Demokracie	335
	27. Proč se demokracie rozšířila?	336
	28. Dlouhá cesta k demokracii	348
	29. Od roku 1848 k arabskému jaru	361
	30. Střední třída a budoucnost demokracie	368
IV. ČÁST	Politický úpadek	381
	31. Politický úpadek	382
	32. Stát soudů a politických stran	392
	33. Kongres a repatrimonializace americké politiky	400
	34. Americká vetokracie	409
	35. Autonomie a subordinace	424
	36. Politický řád a politický úpadek	439
	Doslov ke 2. vydání	461
	Poděkování	468
	Přehled českých jmen a názvů	469
	Poznámky	474
	Literatura	511
	Rejstřík	535

VÝVOJ POLITICKÝCH INSTITUCÍ DO FRANCOUZSKÉ REVOLUCE

Abychom získali představu o problémech, kterými se bude naše kniha zabývat, podívejme se na stručný rozbor několika různých scénářů, jež se odvíjely na počátku druhého desetiletí 21. století.

V roce 2013 unesla na krátkou dobu milice plně vyzbrojená těžkými zbraněmi libyjského premiéra Aliho Zeidana a po vládě požadovala složení výkupného. Další milice zarazila valnou část libyjské produkce ropy, fakticky jediný exportní příjem země. Jiné milice nesly zodpovědnost za smrt amerického velvyslance Christophera Stevense v Benghází a za zastřelení desítek demonstrantů v Tripolisu, kteří protestovali proti jejich soustavné okupaci města.

Tyto milice se zformovaly v různých částech země na odpor proti dlouhodobé vládě diktátora Muammara Kaddáfího, jehož nakonec roku 2011, na počátku arabského jara, s nezanedbatelnou pomocí NATO svrhly. Protesty proti autoritářským režimům, které onoho roku propukly nejen v Libyi, ale i v Egyptě, Jemenu, Sýrii a v dalších arabských zemích, často poháněl požadavek širší demokratizace. Ovšem dva roky poté je zde podoba demokracie, jak ji známe z Evropy či Spojených států, stále vzdáleným snem. Libye od té doby učinila několik nesmělých kroků k založení ústavodárného shromáždění, jež by vytvořilo novou ústavu. V současnosti je největším problémem země nepřítomnost státu – tedy ústřední instance, která může nad svým územím uplatňovat monopol legitimní moci k udržení míru a prosazování práva.

V jiných částech Afriky si státy monopol moci nárokují formálně a panuje v nich menší chaos než v Libyi. Stále ovšem zůstávají velmi slabé. V zemích se slabou státní mocí (jako Mali, Nigérie či Somálsko) začaly operovat radikální islámské skupiny vytlačené z jižní Asie či Blízkého východu. Skutečnost, že je tato část světa o tolik chudší, pokud jde o platy, zdraví, vzdělání a podobně, lze bez pochyby připsat jejím slabým vládním institucím.

Ve stejném období se na poli amerického finančního sektoru odehrávaly docela jiné události. Spojené státy se v mnoha ohledech nacházejí na opačné straně politického spektra než Libye po pádu Kaddáfího: mají rozsáhlý státní aparát s dobrým systémem institucí – stát je starší než dvě století a čerpá z hluboké

studny demokratické legitimacy. Ani americký stát ovšem nefunguje dobře a jeho problémy mohou souviset s faktem, že je příliš institucionalizován.

Před finanční krizí roku 2008 regulovalo finančnictví v USA více než deset federálních orgánů a k tomu v každém z padesáti amerických států řada dalších bankovních a pojišťovacích institucí. Přes všechny tyto regulační subjekty však neměla americká vláda o blížící se hypoteční krizi ani potuchy. Banky mohly nadměrně spekulovat s vypůjčenými penězi a vynořil se obrovský stínový bankovní systém vystavěný na obchodování s deriváty, jež byly příliš složité na to, aby se daly jakkoli ohodnotit. Někteří komentátoři se krizi pokoušeli svalit výhradně na vládou zaštitěné hypotéky poskytované společnostmi jako Fannie Mae či Freddie Mac (které také ke kolapsu skutečně přispěly)¹, ovšem i soukromý sektor se na hypotečním šilenství vesele podílel a mohl si přitom dovolit brát na sebe příliš velká rizika – velké banky totiž věděly, že pokud se dostanou do problémů, vláda jim nakonec pomůže. Přesně k tomu také došlo v září 2008, bezprostředně po krachu banky Lehman Brothers, jenž málem přivodil zhroutení globálního platebního systému a způsobil nejhorší recesi Spojených států od časů Velké hospodářské krize.

Zřejmě nejvíce zarážející je však to, co následovalo. Navzdory tomu, že se všeobecně uznává riziko, jež s sebou nese existence bank příliš velkých na to, aby zkrachovaly, nabobtnal americký bankovní sektor oproti stavu v roce 2008 ještě víc. V letech po finanční krizi americký Kongres schválil Dodd-Frankův zákon, který měl tento problém vyřešit. Legislativa však nevzala v potaz jednodušší nápravná opatření – například možnost razantně zvýšit kapitálové požadavky bank či nesmlouvavě nastavit velikost finančních institucí – a přiklonila se k velmi složité a zmatené směsi nových nařízení. Tři roky po schválení zákona nebylo mnoho z těchto detailních pravidel ještě ani sepsáno – a i kdyby sepsána byla, stejně by asi nevyřešila základní problém systémově důležitých bank.

K tomuto selhání došlo ze dvou důvodů. První z nich má co do činění s intelektuální rigiditou. Banky ve svém vlastním zájmu argumentovaly, že nová přísná regulace jejich aktivit by mohla snížit jejich schopnost půjčovat peníze, ohrozit tak hospodářský růst a zároveň vést k nezamýšleným škodlivým důsledkům. Taková námitka často do značné míry platí, pokud se týká nefinančních institucí, například zpracovatelských odvětví, a nadto oslovuje mnoho konzervativních voličů, kteří nechovají důvěru ke konceptu „velké vlády“. Jak ovšem kromě jiných ukázali i badatelé Anat Admatiová a Martin Hellwig, velké banky se od nefinančních společností velmi liší tím, že mohou zbytek ekonomiky poškodit takovými způsoby, jak by výrobní podnik nedokázal.² Druhým důvodem selhání je skutečnost, že banky disponují velkou mocí i bohatstvím a mohou si najmout zástupy drahých lobbistů, kteří pak působí v jejich prospěch. Těmto lobbistům se i přes obrovský hněv veřejnosti na bankovní sektor sanovaný z kapes

daňových poplatníků podařilo zablokovat smysluplnou regulaci, jež by mířila přímo na jádro problému, na příliš velké banky. Některým zákonodárcům zněly na základě jejich ideologického přesvědčení argumenty bankéřů proti nové regulaci přesvědčivě; ostatním posloužily jako užitečné krytí k zachování toku příspěvků na volební kampaně, jenž přitéká z bankovního sektoru.³

Třetí série událostí spojuje arabské jaro s protesty v Turecku a Brazílii, které propukly v roce 2013. Tyto dvě země v daný okamžik představovaly přední rozvíjející se tržní ekonomiky a v předchozím desetiletí zakusily rychlý hospodářský růst. Na rozdíl od arabských diktatur se jednalo o demokracie, kde probíhaly veřejné volby. V Turecku vládla islamistická Strana spravedlnosti a rozvoje (AKP), jejíž lídr, premiér Recep Tayyip Erdoğan, byl původně starostou Istanbulu. Brazílie si zase zvolila prezidentku Dilmu Rousseffovou z Brazílské strany pracujících, která byla v mládí vězněna vojenskou diktaturou, jež zemi vládla v letech 1964–1985.

Navzdory obdivuhodným hospodářským a politickým úspěchům zachvátily obě země masové protesty proti jejich vládám. V Turecku byl podnětem jeden istanbulský park, na jehož místě chtěla vláda vybudovat obchodní středisko. Mnoho mladých protestujících mělo za to, že Erdoğan vykazuje i přes svůj demokratický mandát autoritářské sklony a povážlivě ztrácí kontakt s mladší generací Turků. V Brazílii byla rozbuškou korupce a neschopnost vlády spolehlivě poskytovat základní služby, ačkoli při hostování světového fotbalového šampionátu a letních olympijských her utrácela miliardy.

Společnou hnací silou těchto protestů i arabského jara, které se odehrálo rok před nimi, byla především střední třída. V důsledku hospodářského rozvoje, k němuž došlo za předchozí generace, vznikla v obou zemích nová střední třída, jejíž očekávání byla mnohem vyšší než ta, která chovala generace jejich rodičů. Tunisko a Egypt prodělaly mnohem nižší míru růstu než Turecko a Brazílie, produkovaly nicméně mnoho vysokoškoláků, jejichž kariérní vyhlídky mařil nepotismus autokratických režimů obou zemí. Skutečnost, že Turecko a Brazílie pořádaly demokratické volby, k utěšení protestujících nestačila. K tomu, aby lidé vládu vnímali jako legitimní, musela by dosahovat lepších výsledků a obratněji reagovat na měnící se požadavky společnosti. I Čína, další příklad ekonomického úspěchu, začínala čelit obdobným problémům vyplývajícím ze vzestupu střední třídy, která zde čítá stovky milionů lidí. Třebaže její příslušníci profitují z raketového hospodářského růstu země založeného předchozí generací, ohledně vlády chovají – obdobně jako jejich protějšky z jiných zemí – jiná, vyšší očekávání. Přežití politických systémů ve všech těchto zemích bude zásadním způsobem záviset na míře, s jakou se budou schopny přizpůsobit nové sociální krajině, již dal vznik hospodářský růst.

PROBLÉM S VLÁDOU

Předchozí tři příklady se mohou jevit jako zcela odlišné situace, v nichž problémy vyvstaly v důsledku specifických politik, osobností a historických kontextů. Ve skutečnosti všechny jako červená nit spojuje nezbytné zázemí jakéhokoli politického života: instituce. Ty představují „stabilní, vážené, opakující se vzorce chování“, které přetrvávají funkční období jednotlivých lídrů.⁴ Jedná se v podstatě o trvalá pravidla, jež formují, vymezují a usměrňují lidské chování. Problémem Libye po svržení Kaddáfího je nedostatek základních institucí, v první řadě státu. Do té doby, než se v této zemi objeví jediný ústřední zdroj moci vykonávající legální monopol na použití síly, její občané nebudou v bezpečí a nevzniknou podmínky nutné k prosperitě jedinců.

Spojené státy na druhé straně spektra mají silné instituce s dlouhou historií, jež však podléhají politickému rozkladu. Vládní instituce, které by měly sloužit veřejným účelům, ovládly vlivné soukromé zájmy, takže je demokratická většina jen stěží dostává pod kontrolu. Nejedná se jen o otázku peněz a moci; problém tkví i v rigiditě samotných pravidel a v představách, na nichž tato pravidla stojí.

A konečně, v případech rozvíjejících se tržních ekonomik jako Turecko a Brazílie problém vyvolává společenská změna, která zavedené instituce předstihla. Ty z definice představují přetrvávající vzorce chování vzniklé na popud určité dějinné chvíle. Avšak společnosti, zejména ty zakoušející rychlý hospodářský růst, nejsou nehybné. Vznikají v nich nové společenské třídy, jejich občanům se dostává vzdělání a používají se nové technologie, což s rozvrstvením společnosti zamíchá. Zavedeným institucím se mnohdy nepodaří přizpůsobit se novým aktérům, a v důsledku je na ně vyvíjen tlak, aby se změnily.

Studium „vývoje“ – tedy proměn v lidských společnostech v průběhu času – není tudíž jen nekonečným výčtem osobností, událostí, konfliktů a politik. Nutně se soustředí na proces vzniku, vývoje, a nakonec rozkladu politických institucí. Chceme-li porozumět rychlým proměnám v politickém a hospodářském vývoji současného světa, musíme je vnímat v dlouhodobém kontextu základní institucionální struktury společností.

Tato kniha je komplementárním svazkem k titulu *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution* (Původ politického řádu: Od prehistorie do Francouzské revoluce), na který se budeme často odkazovat jako na „předchozí práci“. Na počátku celého projektu stála snaha aktualizovat klasické dílo Samuela P. Huntingtona *Political Order in Changing Societies* (Politický řád v měnících se společnostech), které poprvé vyšlo v roce 1968. Název naší knihy odkazuje na název 1. kapitoly Huntingtonovy práce, jež zase vychází z článku publikovaného v akademickém čtvrtletníku *World Politics*. Huntingtonovo dílo bylo nezbytné k tomu, aby lidé pochopili, že politický vývoj probíhá nezávisle na hospodářském a společenském růstu a že dříve, než se politické zřízení může

stát demokratickým, musí zajistit základní řád. Přes všechny rozdíly ve formě i obsahu mezi Huntingtonovou a naší knihou jsme došli ke stejným základním závěrům jako on. Předchozí práce obsahuje popis vzniku tří základních složek politických institucí: státu, právního řádu a procesů podněcujících demokratickou odpovědnost a pokouší se vysvětlit, jak tyto instituce – v Číně, v Indii, na Blízkém východě i v Evropě – jednotlivě nebo v součinnosti vznikaly, popřípadě nevznikly. Ti, kteří předchozí práci nečetli, naleznou v následujících oddílech rekapitulaci výkladu, který předkládá.

SOCIÁLNÍ TVOROVÉ

Knih *The Origins of Political Order* nezačíná u primitivních lidských společnostech, nýbrž u předchůdců člověka, u primátů, protože politický řád vychází z lidské biologie. Věda nám navzdory teoriím některých filozofů (třeba Jeana-Jacquesa Rousseaua či neoklasických ekonomů) ukazuje, že lidské bytosti nebyly nejprve izolovanými jedinci, kteří teprve v průběhu historického času začali formovat společenství. Lidské bytosti s moderním způsobem chování se objevily kdesi v Africe před zhruba 50 000 lety a byly od samotného počátku sociálně organizovány stejně jako jejich předchůdci, primáti.

Přirozená lidská společenskost stojí na dvou fenoménech: na Hamiltonově pravidle a recipročním altruismu. V prvním případě jde o opakující se vzorec, podle nějž se k sobě pohlavně rozmnožující zvířata chovají altruisticky poměrně k tomu, kolik mají společných genů – praktikují vlastně nepotismus, upřednostňují geneticky příbuzné. Recipročním altruismem se označuje výměna služeb či zdrojů mezi nepříbuznými jedinci téhož druhu, někdy i mezi jedinci rozdílných druhů. V obou případech nejde o chování naučené, nýbrž geneticky dané a spontánně vznikající během interakce těchto jedinců.

Jinými slovy, lidské bytosti jsou z povahy tvorové sociální. Jejich přirozená společenskost však u rodiny (geneticky příbuzných) a přátel (jedinců, s nimiž si jedinec navzájem prokazuje služby) nabírá specifických forem. Toto základní nastavení lidského sdružování platí všeobecně ve všech kulturách a historických obdobích. Přirozené sdružování může být potlačeno rozvojem nových institucí, které podněcují jiné typy chování (například upřednostnění kvalifikovaného cizince před geneticky příbuzným), představuje však základní formu sociálních vztahů, k níž se lidé vždy uchýlí, jakmile se takové alternativní instituce zhroutí.

Lidé jsou též ze své povahy tvorové, kteří vytvářejí normy a pak je dodržují. Vytvářejí si pravidla, jež regulují sociální interakci a umožňují kolektivní akce skupin. Třebaže tato pravidla mohou být koncipována či vyjednána racionálně, obvykle se nezakládají na rozumu, ale na emocích, jako jsou hrdost, vina, hněv

a stud. Normám se často připisuje vnitřní hodnota, a bývají dokonce uctívány podobně jako v mnoha různých společnostech náboženské zákony. Vzhledem k tomu, že institucí se vlastně stává časem stvrzené pravidlo, lidé přirozeně tíhnou k institucionalizaci svého chování. Instituce mívají díky vnitřní hodnotě, kterou jim lidé obvykle přisuzují, sklon být vysoce konzervativní čili nepodléhají změnám.

Během prvních zhruba 40 000 let existence člověka moderního typu utvářeli jedinci skupiny, jež antropologové nazývají „tlupy“ – malé skupinky převážně geneticky příbuzných jedinců, kteří se živili lovem a sběrem. Prvním větším institucionálním přerodem, k němuž došlo zhruba před 10 000 lety, byl posun od tlup ke kmenům, které jsou založeny na víře v moc mrtvých předků a dosud nenarozeného potomstva. Ačkoli tato uskupení obvykle nazýváme kmeny, antropologové někdy užívají k popisu jedinců, kteří mezi svými předky nacházejí společného zakladatele rodu, jenž může být vzdálený i několik generací, termín „segmentární organizace“. Takové kmenové společnosti existovaly ve starověké Číně, Indii, v antickém Řecku a Římě, na Blízkém východě, v předkolumbovské Americe a mezi germánskými předky moderní Evropy.

U kmenových společností nenajdeme žádný ústřední zdroj moci. Podobně jako tlupy bývají vysoce rovnostářské a žádná třetí strana zde nevynucuje dodržování zákonů. Kmeny nad tlupami převážily především proto, že byly schopné dosáhnout obrovského rozsahu – zcela jednoduše tak, že společného předka datovaly hlouběji do minulosti. Jak tlupy, tak kmeny spočívají na příbuzenství, a tedy na lidské biologii. Posun ke kmenové společnosti si však vyžádal vznik náboženského cítění, víru v to, že mrtví předci a nenarozené potomstvo dokážou ovlivňovat zdraví a štěstí během vezdejšího lidského života. Máme před sebou raný příklad toho, jakou zásadní a nezávislou roli ideje ve vývoji zastávají.

VZNIK STÁTU

Další důležitou politickou změnou byl přechod kmenové společnosti ke státu. Ten má (na rozdíl od tlupy či kmenu) monopol na legitimní nátlak a tuto moc uplatňuje na vymezeném území. Vzhledem k tomu, že státy jsou centralizované a hierarchizované, dávají obvykle vzniknout vyššímu stupni sociální nerovnosti než předchozí společenské organizace založené na příbuzenství.

Obecně vzato existují dva typy státu. Ve státech, jež sociolog Max Weber charakterizuje jako „patrimoniální“, se politické zřízení pokládá za svého druhu majetek suveréna a státní správa je ve své podstatě rozšířením panovnickovy rodiny. V patrimoniálních státech nadále přetrvávají přirozené formy sociability – lidé se spoléhají na rodinu a přátele. Moderní stát je oproti tomu neosobní: občanův vztah k panovníkovi nezávisí na osobních poutech, ale na jeho statutu občana. Státní správa se neskládá ze suverénovy rodiny a přátel; nábor na administrativní

místa se zakládá spíše na neosobních kritériích, jako jsou zásluhy, vzdělání či odborné vědomosti.

Četné teorie se snaží vysvětlit takzvané „přirozené“ formování státu, utváření prvních států z kmenových společností. Ve hře přirozeně byla celá řada vzájemně působících faktorů jako dostupnost nadbytku zemědělských produktů a technologií k jejich udržení a určitý stupeň hustoty obyvatelstva. Fyzické vymezení – anglickým termínem *caging*, tedy ohraničení teritoria neprostupnými horami, pouštěmi či říčními toky – vládcům umožňovalo vykonávat nad obyvatelstvem donucovací moc a zotročeným nebo podřízeným jedincům bránilo utéct. Patrimoniální státy se začaly utvářet na mnoha místech po světě zhruba před 8 000 lety, především v úrodných říčních údolích Egypta, Mezopotámie, Číny a údolí Valle de México.

Rozvoj moderních států si však k odvrácení politické organizace od instituce rodiny a přátel k neosobní struktuře žádal specifické strategie. První světovou kulturou, která vytvořila moderní, nepatrimoniální stát, byla Čína. Podařilo se jí to nějakých osmnáct století před tím, než se obdobné politické jednotky objevily v Evropě. Budování státu v Číně poháněly stejné okolnosti, jež si vyžádaly centralizovaný stát v novověké Evropě: vleklé a všudypřítomné vojenské soupeření. Válčení podnítilo zdanění obyvatelstva a zřízení administrativní hierarchie k zásobení armády, přičemž nábor a služební postup závisely na zásluhách a kompetencích, nikoli na osobních vazbách. Slovy sociologa Charlese Tillyho „válka zrodila stát a stát zrodil válku“.

Moderní státy musí při rekrutování státních úředníků překročit rodinné a přátelské vazby. Čína toho dosáhla zavedením systému zkoušek podmiňujících vstup do státní správy už ve 3. století př. n. l., třebaže se rutinním pravidlem staly až za pozdějších dynastií. Jak Arabové, tak Turci vyřešili tento problém novátorsky: zavedli instituci vojáků-otroků, kdy se brali do zajetí nemuslimští chlapi a vychovávali se z nich panovníku věrní úředníci a vojáci bez vazeb k okolní společnosti. V Evropě se tento problém řešil spíše na sociální než na politické úrovni: katolická církev změnila počátkem středověku pravidla dědění, takže příbuzenské skupiny nemohly už tak snadno předávat ekonomické zdroje dále do širší rodiny. Následkem toho se jednu či dvě generace po přijetí křesťanství široké příbuzenství u germánských barbarských kmenů vytratilo. Příbuzenství nakonec nahradila modernější forma společenského vztahu – na právní smlouvě založený feudalismus.

PRÁVNÍ ŘÁD

Právní řád ve smyslu pravidel, jež v dané společnosti zavazují i ty politicky nejsilnější aktéry, má svůj původ v náboženství. Pouze náboženská autorita byla

schopna přijít s pravidly, kterým se museli podříditi i bojovníci. Náboženské instituce zastávaly v mnoha kulturách v podstatě funkci právního orgánu, který nesl odpovědnost za výklad souboru svatých textů a garantoval, že morální sankce z nich plynoucí budou platit pro zbytek společnosti. V Indii byla tudíž třída bráhmanských kněží vnímána jako vyšší autorita než kšatriové, bojovníci fakticky držící politickou moc; rádža čili král musel nejdříve získat oprávnění od bráhmanů a pak teprve mohl legitimně vládnout. Obdobně v islámu nad zákonem (šaría) dohlížela samostatná hierarchie vzdělců, ulamů; síť kádiů čili soudců zabezpečovala každodenní vykonávání náboženského zákona. Třebaže raní chalífové v sobě spojovali politickou i náboženskou moc, v jiných obdobích islámských dějin byli chalífa a sultán dvě různé osoby a první z nich mohl toho druhého omezovat.

Vzhledem k roli, jakou zastávala římskokatolická církev v západní Evropě, byl právní řád nejvíce institucionalizován právě zde. Pouze v západní tradici se církev formovala jako centralizovaný, hierarchizovaný a zdroji oplývající politický aktér, který mohl svým jednáním dramaticky ovlivnit politickou štěstěnu králů a císařů. Hlavní událostí, jež poznamenala autonomii církve, byl spor o investituru, který začal v 11. století. Ve střetu církve a císaře Svaté říše římské šlo o to, zda se císař může vměšovat do církevních záležitostí. Církev nakonec vydobyla právo jmenovat vlastní kněze a biskupy a stala se dozorčím nad vzkříšeným římským právem vycházejícím ze souboru *Corpus iuris civilis*, Justinianova kodexu ze 6. století. V Anglii se rozvinula stejně silná, avšak odlišná právní tradice: po ovládnutí Anglie Normany vzešlo z práva užívaného na královském dvoře právo zvykové. Spíše než církev jej podporovali raní panovníci, schopnost vymáhat právo totiž vnímali jako prostředek upevnění vlastní legitimacy.

V západní Evropě tedy vzniklo jako první ze tří hlavních institucí právo. V Číně se nikdy nerozvinulo transcendentální náboženství; možná právě z tohoto důvodu se zde nikdy nerozvinul skutečný právní řád. Nejprve vznikl stát, a právo nikdy nefungovalo jako nějaké zásadní omezení politické moci, což platí až do dnešních dnů. K chování čínských císařů se od 16. století sice snažili uchýlit i evropští monarchové, avšak při zakládání novověkých centralizovaných, absolutistických států museli dbát existujícího právního řádu, který jejich moc omezoval. Nakonec jen málo evropských vládařů dosáhlo někdy takové koncentrace moci jako v Číně, ačkoli o to usilovali. Jen v Rusku, kde byla ortodoxní církev státu vždy podřízená, takový politický řád vznikl.

DEMOKRATICKÁ ODPOVĚDNOST

Jako poslední se ze souboru tří institucí ustavila demokratická odpovědnost. Ústřední mechanismus této odpovědnosti, parlament, se vyvinul z feudálních

stavovských institucí, jež známe v různých variantách jako španělské *cortes generales*, *diet* – sněmy v německých zemích, francouzský *cour souveraine*, ruský *zemsky sobor* či anglický *parliament*. Tyto instituce reprezentovaly společenské elity – vyšší a nižší šlechtu a v některých případech i měšťany z nezávislých měst. Podle feudálního práva museli monarchové žádat zvýšení daní u těchto instancí, jež zastupovaly kapitálem disponující elity tehdejších agrárních společností.

Od konce 16. století rozvíjeli ambiciózní panovníci nové teorie o absolutní moci a v touze získat právo přímo danit obyvatelstvo podnikali kampaně na oslabení stavovské moci. K tomuto mocenskému zápasu došlo během následujících dvou století v každé evropské zemi. Ve Francii a ve Španělsku se monarchii podařilo moc stavů omezit, nedokázala se však vyprostit ze sítě zavedeného právního systému, který monarchii znemožňoval elity jednoduše vyvlastnit. Polsko a Maďarsko, kde stavy nad vládcem vyhrály, vytvořily slabé ústřední orgány, jež posléze ovládly dravé elity, a časem si je podrobili jejich sousedé. Ruské stavy a za nimi stojící elity byly mnohem méně etablované než jejich západoevropské protějšky a zákon zde měl mnohem menší vliv; z toho důvodu se v Rusku vyvinula mnohem silnější forma absolutismu.

Pouze v Anglii bylo soupeření mezi králem a stavy vyrovnané. Když se první Stuartovští králové pokusili vybudovat absolutní moc, zjistili, že jim v tom brání dobře organizovaný a ozbrojený Parlament. Mnoho členů tohoto orgánu pocházelo – v protikladu k anglikánské monarchii – z řad puritánů, kteří věřili ve formu společenské organizace, jež by více začleňovala obyčejný lid. Parlamentní síly bojovaly v občanské válce, daly setnout krále Karla I. a za Cromwella nakrátko nastolily diktaturu. Konflikt pokračoval během restaurace a kulminoval za Slavné revoluce v letech 1688–1689, kdy byla Stuartovská dynastie sesazena a nový panovník, Vilém Oranžský, souhlasil s ústavním uspořádáním zahrnujícím zásadu „Žádné zdanění bez zastoupení“.

Viléma Oranžského a jeho ženu Marii na cestě z Nizozemska do Londýna doprovázel filozof John Locke, který ve svém spisu *Druhé pojednání o vládě* formuloval zásadu, že nikdo nemůže být podroben politické moci druhého bez svého souhlasu. Locke tvrdil, že práva jsou přirozená a lidem jakožto lidským bytostem vlastní; vláda by měla tato práva chránit, a pokud by je nedodržovala, může být svržena. Tyto zásady – žádné zdanění bez zastoupení a souhlas podrobeného s politickou mocí – se staly bojovým heslem amerických kolonistů, když o necelé století později, v roce 1776, povstali proti britské nadvládě. Thomas Jefferson vtělil Lockeovo pojetí přirozených práv do Deklarace nezávislosti Spojených států amerických a myšlenka suverenity lidu tvořila základ ústavy ratifikované v roce 1789.

Třebaže tyto nové politické pořádky zavedly princip odpovědnosti, ani Anglie roku 1689, ani Spojené státy roku 1789 se nedají pokládat za moderní

demokracie. Volební právo bylo v obou zemích omezeno na bílé muže vlastníci nemovitost, kteří představovali velmi malou část populace. Ani Slavná, ani Americká revoluce s sebou nepřinesly nic, co by se podobalo skutečné revoluci sociální. Americkou revoluci vedla elita z prostředí nižší šlechty obchodníků a plantážníků, kteří se bouřili proti britským panovníkům kvůli právům, jež tito porušovali. Tataž elita zůstala v čele i po dosažení nezávislosti, a právě ona navrhla a schválila novou státní ústavu.

Přílišná pozornost věnovaná těmto omezením by se nicméně rovnala zásadnímu podceňování politické dynamiky, již nový americký řád nastartoval, a hybné síly idejí. Deklarace nezávislosti směle vyhlásila, že „všichni lidé jsou stvořeni sobě rovni a jsou nadáni svým stvořitelem jistými nezcizitelnými právy“. Ústava nepropůjčovala moc králi či beztvaremu státu, nýbrž přímo subjektu skrytému za formulací „My, lid Spojených států“. Záměrem těchto dokumentů nebylo v Severní Americe znovu vytvořit britskou hierarchizovanou společnost vymezenou třídami. Během následujících dvou století stálo ve Spojených státech v cestě k faktické rovnosti mnoho politických a sociálních překážek, a domáhal-li se někdo zvláštních práv či privilegií pro určitou třídu, bylo na něm, aby jejich slučitelnost s národním zakladatelským krédem obhájil. To bylo jedním z důvodů, proč se volební právo rozšířilo na všechny bílé muže jen o něco málo později než jednu generaci po schválení ústavy, dlouho před tím, než tak učinila jakákoli evropská země.

Rozpory mezi zakladatelskými principy a sociální realitou kulminovaly v desetiletích před americkou občanskou válkou. Jižanští obhájci „zvláštní instituce“, otroctví, tehdy začali přicházet s novými argumenty, proč je vyloučení a zotročení černošského obyvatelstva z morálního a politického hlediska oprávněné. Někteří si brali k ruce argumenty náboženské, jiní mluvili o „přirozené“ hierarchii ras, další otrokářství obhajovali z pozic samotné demokracie. Stephen Douglas během debat s Abrahamem Lincolnem pravil, že mu nesejde na tom, zda budou lidé volit pro či proti otroctví, ale na tom, aby převážila jejich demokratická vůle.

Lincoln však předložil rozhodující protiargument, který se nutně vracel k základům. Konstatoval, že země založená na politické rovnosti a na přirozených právech nemůže přežít, bude-li tolerovat otroctví, instituci s těmito principy tak zjevně neslučitelnou. Jak víme, po skončení občanské války a zrušení otroctví bylo zapotřebí dalšího století, než si američtí černoši konečně vydobyli politická práva a rovné postavení před zákonem, jež jim přislíboval Čtrnáctý dodatek ústavy. Američané však nakonec pochopili, že rovnost vyhlášená v Deklaraci nezávislosti je neslučitelná se zákony, které z některých lidí činí občany druhé kategorie.⁵

Později se zformovalo mnoho dalších sociálních hnutí, jež rozšířila okruh lidí obdařených přirozenými, a tudíž i politickými právy – dělnické a ženské hnutí,

hnutí domorodého obyvatelstva a další v dřívější době marginalizované skupiny. Základní politický řád, který ustavily Slavná a Americká revoluce – v němž se výkonná moc zodpovídá zastupitelské legislativě a v širším smyslu celé společnosti – se nicméně prokázal jako pozoruhodně trvalý. Nikdo následně nezpochybňoval, že by se vláda měla zodpovídat „lidu“; pozdější debaty a spory se točily kolem otázky, koho považovat za úplnou lidskou bytost hodnou podílet se na demokratickém politickém systému.

FRANCOUZSKÁ REVOLUCE

K další velké revoluci došlo na sklonku 18. století ve Francii. Na popisy a interpretace této kataklyzmatické události vytekly řeky inkoustu a potomci obou stran pořád ještě nevstřebali hořkost kontroverzí, které tato událost podnítila.

Je až s podivem, že nezanedbatelný počet komentátorů, Edmundem Burkem počínaje přes Alexise de Tocquevilla až k historikovi Françoisi Furetovi, se tázal, zda měla revoluce tak zásadní dopad, jak si mnozí mysleli.⁶ Revoluci nejprve podnítila Deklarace práv člověka a občana, jež podobně jako Deklarace nezávislosti Spojených států amerických předložila univerzalistickou vizi lidských práv založených na přírodních zákonech. První republika však trvala jen krátce. Podobně jako bolševická i čínská revoluce, které přišly poté, nastolila vlastní revoluční dynamiku radikalizace, v níž se z dnešní levice stávají zítřejší kontrarevolucionáři, spustila koloběh vedoucí k Výboru pro veřejné blaho a jakobínskému teroru, během něhož revoluce požírala své děti. Tento nestabilní proces ukončila zahraniční válka, thermidorský a nakonec brumairový převrat, jenž roku 1799 vynesl k moci Napoleona.⁷

Násilí revoluce a násilí kontrarevoluce francouzskou společnost krajně polarizovalo a v takovém prostředí bylo mnohem těžší dosáhnout postupné politické reformy jako v Británii. Nežli se upevnila stálejší demokracie s omezeným volebním právem, Francie prošla červencovou revolucí v roce 1830, únorovou revolucí v roce 1848 a poté v 70. letech pruskou okupací a Pařížskou komunou. V té době probíhaly demokratické volby s různými omezeními v mnoha jiných evropských zemích včetně obzvlášť konzervativního Pruska. Z Francie, jež v roce 1789 razila cestu k demokracii, se vyklubal v jistém ohledu loudal. A co hůře, jedním z odkazů revoluce byla francouzská levice, která měla ve 20. století sklon opěvovat násilí a zadávat si s totalitarismem – od stalinismu po maoismus.

Je tedy na místě se ptát, čeho Francouzská revoluce dosáhla. Není-li odpovědí na tuto otázku zavedení demokracie ve Francii, revoluce měla i tak obrovský, okamžitý a trvalý dopad na ostatní instituce. V první řadě vedla k sestavení a vyhlášení prvního evropského moderního občanského zákoníku,

Napoleonova *Code civil*. Posléze byla vytvořena moderní státní správa, jejímž prostřednictvím se občanský zákoník zaváděl a uplatňoval. Díky pokroku v těchto dvou oblastech nedávala vláda, třebaže Francie nebyla demokratická, tolik průchod libovůli, stala se transparentnější a ke všem občanům přistupovala stejně. Napoleon při zpětné bilanci po své porážce u Waterloo prohlásil, že *Code civil* představuje větší vítězství, než které kdy vybojoval na bitevním poli, a v mnoha ohledech měl pravdu.⁸

Francouzské právo bylo až do té doby směsicí norem lišících se region od regionu – dědictví římského práva, norem založených na právu zvykovém a celé řady nánosů, které během staletí přibýly z církevních, feudálních, obchodních a světských zdrojů. Výsledná spleť zákonů byla často nejednoznačná nebo si dokonce protiřečila. To vše Napoleonův zákoník nahradil jedinou moderní sbírkou zákonů, jež byla jasně formulovaná, elegantně napsaná a mimořádně kompaktní.

Napoleonův kodex ze zákona vyjmul feudální rozlišování společenského postavení a výsad, čímž utvrdil mnoho výdobytků revoluce. Deklaroval, že všichni občané mají napříště stejná práva a povinnosti, jež byly jasně a *ex ante* stanoveny. Nový občanský zákoník zakotvil moderní pojetí vlastnických práv: „právo užívat vlastní majetek a nakládat s ním bez jakéhokoli omezení, pod podmínkou, že není použit způsobem zákonem zakázaným“. Půda byla zbavena feudálních a zvyklostních fideikomisů, což otevřelo cestu rozvoji tržní ekonomiky. Vrchnostenské soudy – soudy pod kontrolou místních pánů, kvůli nimž během revoluce vyvěřelo rozhořčení venkovanů – byly zcela zrušeny a nahrazeny jednotným systémem soudů civilních. Narození a svatby se od té doby musely dokumentovat spíše u civilních než u církevních úřadů.⁹

Code civil se začal okamžitě vyvážet do zemí, které Francie okupovala: do Belgie, Lucemburska, německých území západně od Rýna, Rýnské Falce, Porýní, do Ženevy, Savojska a do Parmy. Poté byl silou zaveden v Itálii, Nizozemsku a na území hanzy. Dobrovolně jej přijala celá řada menších německých států. Jak uvidíme ve 4. kapitole, tento soubor práva se stal inspirací pro reformu pruského zákoníku, k níž došlo po porážce Francií v bitvě u Jeny. Byl vzorem bezpočtu dalších mimoevropských občanských zákoníků od Senegalu přes Argentinu a Egypt až po Japonsko. Třebaže zákoníky vnucené jiným společností silou obvykle zdar nesklízí, ten Napoleonův úspěšný byl: země jako Itálie či Nizozemsko, které se jeho přijetí bránily, skončily se zákony ve své podstatě velmi podobnými, i když jinak pojmenovanými.¹⁰

Druhým úspěchem revoluce bylo vytvoření moderního byrokratického státu, tedy něčeho, co se Číně podařilo před dvěma tisíci lety. *Ancien régime*, starý monarchistický režim, byl podivným hybridem. Moc centralizující monarchové jako Ludvík XIII. a Ludvík XIV. vytvářeli od poloviny 17. století moderní systém správců založený na státních úřednících, takzvaných intendantech. Ti byli

z Paříže vysílání do jednotlivých provincií, a protože nebyli příbuzensky či jinak s tamějším obyvatelstvem spojeni, mohli vládnout o to neosobněji. To, jak poznamenal Alexis de Tocqueville, byl počátek francouzského moderního centralizovaného státu.¹¹

Intendantů však museli pracovat souběžně s další skupinou správních úředníků, kteří své funkce získali za úplaty. Francouzským králům se na financování válek a jejich životního stylu ustavičně nedostávalo peněz. Od časů velkého bankrotu v roce 1557, známého pod označením *grand parti*, se vláda uchýlovala k čím dál zoufalejším způsobům, jak peníze získávat, včetně otevřeného prodeje státních úřadů bohatým jedincům. Po královském výnosu z roku 1604 nazývaném Paulette, který předložil ministr Jindřicha IV. vévoda de Sully, se tyto úřady daly nejen koupit, ale i předávat potomkům jako součást dědictví. Držitelům úřadů získaných za úplatu samo sebou nezáleželo na neosobní veřejné správě a dobré vládě; chtěli ze svých úřadů vyždímat co nejvíce.

Třebaže francouzské vlády na konci 18. století učinily dva vážné pokusy úřady za úplatu odstranit, ani jeden z nich neuspěl, protože vlivná skupina držitelů těchto úřadů měla velkou moc a úspěšná reforma by ji stála příliš. Prohnilost a nereformovatelnost tohoto systému byla jedním z faktorů vedoucích k samotné revoluci. V jejím průběhu všichni úředníci, kteří své úřady získali za úplatu, o své funkce přišli – a v mnoha případech přišli navíc i o hlavu. Pouze po takové přípravné čistící práci mohla být zřízena roku 1799 instituce státní rady, *Conseil d'État*, z níž se stal vrchol skutečně moderního byrokratického aparátu.

Nová administrativní hierarchie by nemohla nefungovat bez vzniku modernějšího systému vzdělávání navrženého na podporu státní správy. *Ancien régime* dal v 18. století vzniknout technickým školám, kde se vzdělávali inženýři a další odborníci. V roce 1794 však revoluční vláda založila se záměrem formovat státní úředníky několik prestižních *grandes écoles*, například *École normale supérieure* či Vysoké vojenské učení technické. Školy tohoto typu – předchůdce Ústavu pro vzdělávání vysokých státních úředníků (ENA) založeného po druhé světové válce – na oplátku napájel systém lyceí či elitních středních škol.

Tyto dvě inovace v rovině institucí – zavedení nového zákoníku a moderního systému správy – sice nejsou totéž jako demokracie, ale dosáhlo se díky nim jistých rovnostářských záměrů. Zákon už nadále nepriviligoval určité společenské vrstvy, jež systémem manipulovaly ve svůj prospěch; napříště už měl předepsáno zacházet se všemi jedinci vždy stejně, alespoň v zásadě, pokud ne přímo ve skutečnosti. Soukromý majetek už nepodléhal feudálním omezením, v důsledku čehož mohl započít rozkvět nové, tržní ekonomiky s mnohem širším polem působnosti. Zákon navíc nemohl být zaváděn bez čerstvě reformované byrokracie osvobozené od staletými zbytnělého břemene korupce. Obojí dohromady – zákon a státní správa – mnoha způsoby omezovaly libovůli vládců,

kteří by rádi dosáhli absolutistického státu. Suverén měl teoreticky neomezenou moc, ale musel ji vykonávat prostřednictvím byrokratického aparátu a na základě práva. Němci by něco takového označili za *Rechtsstaat*, tedy právní stát. Toto uspořádání mělo docela jiný ráz než totalitární diktatury 20. století za Lenina, Stalina či Maa, jejichž podstatou byl despotický stát neregulovaný ani prostřednictvím zákona, ani pomocí demokratické odpovědnosti.

POKLÁDÁNÍ ZÁKLADŮ

Americká revoluce institucionalizovala demokracii a zásadu politické rovnosti. Francouzská revoluce položila základy neosobního moderního státu s obdobným dopadem, jako mělo v Číně její sjednocení dynastií Čchin.

V obou případech došlo k posílení a rozšíření právního řádu v jeho dvou sesterských verzích – jak v čínském zvykovém právu, tak ve francouzském občanském zákoníku.

Předchozí práce se uzavřela v onen historický moment, kdy byly položeny základy všech tří institucí, ale předtím, než kterákoli z nich zcela dosáhla své moderní podoby. V Evropě a v ostatních částech světa byl tou nejvyvinutější institucí zákon. Většina práce ovšem podobně jako v případě Napoleonova občanského zákoníku spočívala v tom dát zákonům formu, kodifikovat je, sladit mezi sebou a aktualizovat tak, aby ve vztahu k jednotlivcům byly skutečně nestranné. Představa moderního státu v Evropě klíčila od konce 16. století, avšak žádný státní správní aparát, včetně nové pařížské byrokracie, nebyl založen na osobních zásluhách a schopnostech. Valná většina kontinentální státní správy si zachovávala patrimoniální povahu. A třebaže v Anglii a zejména v severoamerických koloniích se uhnízdila idea demokracie, na celém světě se nenašla jediná společnost, kde by většina dospělé populace mohla volit nebo se účastnit politického života.

V okamžiku tohoto politického zvratu docházelo ke dvěma významným událostem. První z nich byla průmyslová revoluce, během níž produkce na osobu dosáhla mnohem vyšší trvalé úrovně než v jakémkoli předcházejícím období dějin lidstva. To mělo dalekosáhlé dopady, v důsledku ekonomického růstu se totiž začala měnit i ta nejhlubší povaha dotčených společností.

Druhou neopomenutelnou dějinnou událostí byla druhá vlna kolonialismu, jež Evropu navedla na kurz ke kolizi se zbytkem světa. První vlna se počala odvíjet se španělským a portugalským dobýváním Nového světa, po ní následovalo století zakládání britských a francouzských osad v Severní Americe. První koloniální příboj se vyčerpal koncem 18. století, britské i španělské impérium se musely stáhnout v důsledku hnutí za nezávislost v jejich koloniích v Novém světě. Avšak se začátkem první anglo-barmské války v roce 1824 počala fáze nová a do konce století pohltila celý zbytek světa koloniální impéria západních mocností.

Naše kniha tedy v líčení navazuje na předchozí práci a podává výklad, jak se stát, právo a demokracie vyvíjely během posledních dvou století; jak se vzájemně ovlivňovaly a interagovaly s ekonomickou a sociální stránkou vývoje. Nakonec se podíváme, jak se ve Spojených státech a jiných rozvinutých demokraciích počaly projevovat známky rozkladu.

ČÁST PRVNÍ

STÁT

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 splývaly s panovníkovou rodinou, bývaly označovány jako „patrimoniální“, protože protežovaly suverénovu 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 nejmnocnější 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 rozumí 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 nejtypičtěji 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 omezovaných panovníků, byť by i sledovali obecné dobro, se obvykle nedá věřit tomu, že taková 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 náležité věcné důsledky.

Státní instituce koncentrují moc a umožňují společnosti užívat ji k prosazování práva, udržování míru, na obranu proti vnějším nepřátelům 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 nevymyká 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 nádavkem ke státní struktuře 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 zhroutených 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 nevýkonný 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 nesnází politického vývoje.

Z různých předností Dánska patří k těm nejmeně studovaným a nejhůře chápaným otázkám přechod politického systému od patrimonialního 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 služby 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 patrimoniální, 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 užívali 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 otřes, 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 zotročených tureckých vojácích se zhroutil poté, co vládnoucí otroci začali zakládat rodiny a snažili se zabezpečit své potomstvo, jak činili sipahijové 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 nepokryté 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 za vděk 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 pociťovanou 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 nedožrnné 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 nejúspěšnějším 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, jíž 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 tehdejší 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 výborných 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 přináležitost 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. Instituce, 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 vzhází 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 mysli 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 nezczizitelná 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 sbližují.

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 způsobnosti 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 Stalinova 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 umenší a zredukuje své pole působnosti než stát nadmíru 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.

ROZMĚRY VÝVOJE

Jak zapadá politický vývoj do širšího kontextu vývoje historického; ekonomický, sociální a ideologický rozměr vývoje; jak se po roce 1800 změnil svět; proč musí být Huntingtonova teorie upravena, třebaže je stále relevantní pro porozumění událostem jako arabské jaro.

Politický vývoj – rozvoj státu, právního řádu a demokratické odpovědnosti – je pouze jedním aspektem širšího fenoménu, sociálně-ekonomického vývoje lidstva. Proměny politických institucí musíme chápat v kontextu hospodářského růstu, sociální mobilizace a působnosti idejí, jež lidé chovají ve spojení se spravedlností a legitimitou. To, jakým způsobem se tyto tři odlišné rozměry vývoje navzájem ovlivňovaly, se v období po Francouzské a Americké revoluci dramaticky proměnilo.

Hospodářský rozvoj lze jednoduše definovat jako stálý růst produkce na osobu v průběhu času. Mezi ekonomy a jinými odborníky probíhají debaty o tom, zda jde o adekvátní způsob měření lidského blahobytu, ukazatel HDP na osobu totiž přihlíží pouze k penězům, a nikoli ke zdraví, příležitostem, spravedlnosti, rozdělování a mnoha dalším aspektům lidské prosperity. Prozatím bude lepší tuto diskusi odložit stranou; ukazatel HDP na hlavu má tu výhodu, že je jednoznačný i dobře definovaný a ve snaze jej změřit už bylo vynaloženo značné úsilí.

Druhá důležitá komponenta vývoje – sociální mobilizace – se týká vzestupu nových sociálních skupin v průběhu času a změn v povaze vztahů mezi těmito skupinami. V důsledku sociální mobilizace si různé části společnosti začínají uvědomovat sdílené zájmy i sdílenou identitu a organizují se ke kolektivním akcím. Dvě nejvyspělejší části světa na úsvitu 19. století, Evropa a Čína, byly stále z valné míry zemědělskými společnostmi, kde převážná většina populace žila v malých vesničkách a živila se pěstováním rostlin a chovem zvířat. Na konci téhož století Evropa zaznamenala ohromnou změnu – zemědělci opouštěli venkov, města se rozrůstala a zformovala se dělnická třída.¹ Německý sociální teoretik Ferdinand Tönnies tuto změnu popisuje jako přechod od *Gemeinschaft* ke *Gesellschaft*, tedy přechod od společenství s pevnými osobními vazbami ke společnosti s racionální organizací a volnými vazbami.² Další teoretici zabývající se 19. stoletím přechod od jedné formy společnosti k druhé popisují novými

dichotomiemi – Max Weber rozlišuje panství tradiční, charismatické a legálně-racionální, Émile Durkheim staví na opozici solidarity mechanické a solidarity organické, Henry Maine ve změně spatřuje posun od statusu ke smlouvě.³

Každé z těchto schémat se snažilo vysvětlit přechod od *Gemeinschaft* – úzce semknuté vesnice, kde se všichni znají a identity členů společenství se neproměňují – ke *Gesellschaft*, velkému městu, jež charakterizuje diverzita a anonymita. K tomuto přechodu došlo v druhé polovině 20. století v nově industrializovaných zemích východní Asie a v současnosti probíhá v jižní Asii, na Blízkém východě a v subsaharské Africe.

Proces industrializace a ekonomický růst nepřetržitě vytvářejí nové sociální skupiny – dělníky, studenty, odborníky, manažery a mnohé další. V anonymitě města nabývají lidé na mobilitě, žijí v různorodější a pluralistické společnosti, jejich proměnlivá identita už není nadále podmíněna zvyky vesnice, kmene nebo rodiny. Jak uvidíme později, tyto nové sociální vztahy dávají vzniknout novým podobám identity, například nacionalismu, anebo novým formám univerzalistického vyznání. Sociální mobilizace pak pokládá základy ke změnám politických institucí.

Vedle hospodářského růstu a sociální mobilizace se vyvíjejí i představy o tom, co je legitimní. Legitimitou se rozumí obecně sdílené povědomí o tom, že určité společenské úmluvy jsou spravedlivé. Vnímání legitimacy se v průběhu času proměňuje. Tento vývoj bývá někdy vedlejším produktem ekonomických či společenských změn, ovšem v mnoha klíčových okamžicích působí jako nezávislá hnací síla ostatních rozměrů vývoje.

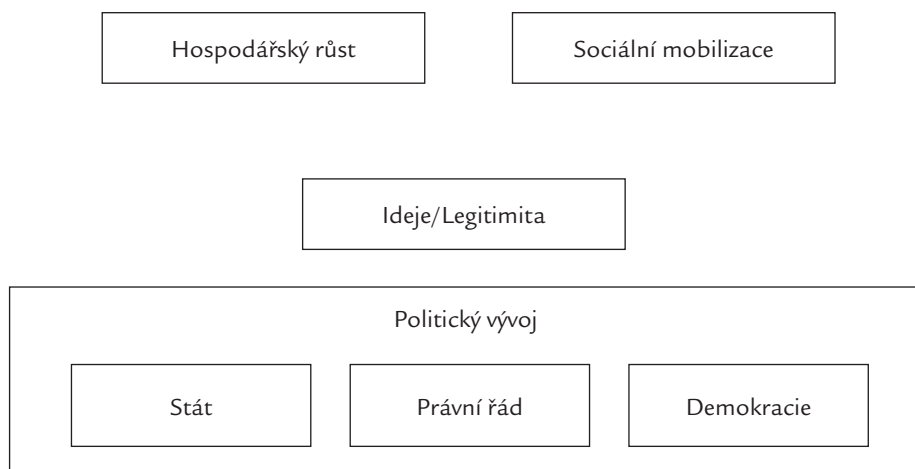
Když tedy francouzská regentka Marie Medicejská v roce 1614 svolala generální stavy, aby si od nich vyžádala schválení nových daní, projevil se tento legislativní sněm jako slabý a povolný orgán neschopný zabránit vzestupu absolutistické monarchie. Při jejich dalším svolání v roce 1789 však ve Francii panovalo – s rozkvětem osvícenství a rozšířením myšlenky lidských práv – docela jiné intelektuální klima. Netřeba dodávat, že tento posun byl jedním z důvodů, proč druhé svolání generálních stavů otevřelo cestu Francouzské revoluci. Obdobně došlo v průběhu 17. století k zásadní proměně myšlení anglických politických aktérů: na počátku hovořili o ochraně práv Angličanů, přičemž měli na mysli práva feudální, předávaná od nepaměti; o sto let později se pod vlivem autorů jako Hobbes a Locke dožadovali svých přirozených práv jakožto lidské bytosti. Tento obrovský rozdíl předznamenával podobu státního zřízení, jež mělo později vzniknout v Severní Americe.

Marxisticky orientovaný historik by mohl tvrdit, že přijímání nových myšlenek o univerzálních právech odráží vzestup francouzské i anglické buržoazie a že tyto představy vytvořily nadstavbu a přitom skrývají ekonomický zájem. Sám Karl Marx proslul výrokem, že „náboženství je opium lidstva“. Avšak buržoazie

mohla v boji za svá práva vycházet z privilegií starého feudálního řádu spíše než z doktríny, jež otevřela dveře všeobecné lidské rovnosti. Skutečnost, že si na svou obhajobu zvolila všeobecná lidská práva, odkazuje na předchozí myšlenkové proudy – jednak na křesťanský univerzalismus, jednak na teorie moderní přírodovědy, které se tehdy rozvíjely. Navíc se vynořuje otázka, jak by vypadaly dějiny 20. století bez Marxe. O potřebách vznikající pracující třídy samo sebou přemítalo mnoho sociálních myslitelů před Marxem i po něm. Žádný z nich ale nedokázal analyzovat okolnosti rané industrializace tak mistrně, propojit je se širším rámcem hegelíánské teorie dějin a vysvětlit v přiznaných „vědeckých“ termínech nevyhnutelnost konečného vítězství proletariátu. Z Marxova pera vzešla nová sekulární ideologie, která v rukou vůdců jako Lenin nebo Mao nahradila náboženství, podařilo se jí mobilizovat miliony lidí a zásadně proměnit běh dějin.

Tři komponenty politického vývoje můžeme zahrnout spolu s ekonomickým růstem, sociální mobilizací a idejemi/legitimitou do Obrázku 1.

Ačkoli se každý z těchto šesti aspektů vývoje může proměňovat nezávisle, jsou mnoha způsoby vzájemně provázány. Model politického vývoje by měl sestávat z teorie, která by tyto kauzální souvislosti vysvětlila. Vytyčíme-li sled událostí, ke kterým došlo na úsvitu industrializace v Anglii, USA a dalších zemích, kde proběhla modernizace záhy, můžeme ty nejdůležitější souvislosti vysledovat.



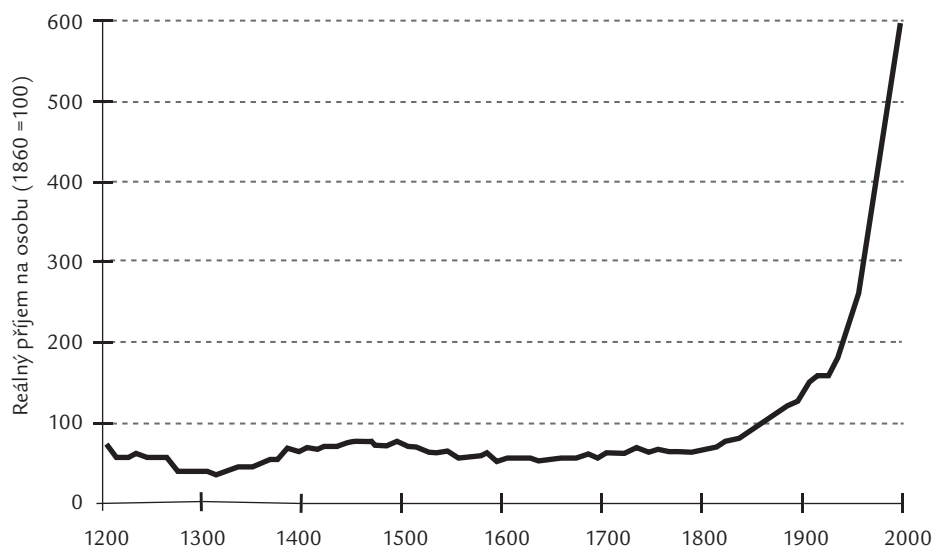
Obr. 1: Aspekty společenského vývoje.

JAK SE PO ROCE 1800 ZMĚNIL SVĚT

S rozvojem průmyslové revoluce se kolem roku 1800 dramaticky zrychlil hospodářský růst. Před tímto zlomem, v historickém období, o němž pojednává

předchozí práce, žila velká část světa v podmínkách popsaných anglickým ekonomem Thomasem Malthusem, jehož *Esej o principu populace* z roku 1789 předkládá pochmurnou vizi, podle níž růst populace v dlouhodobé perspektivě převyší ekonomické zdroje. Obrázek 2 ukazuje odhad reálného příjmu na obyvatele během osmi století v Anglii, kde průmyslová revoluce začala. Křivka ve tvaru hokejky a náhlý přechod k mnohem vyššímu tempu růstu odráží skutečnost, že každoroční zvýšení produktivity v pozdějším období výrazně převýšilo míru populačního růstu. I když můžeme spekulovat, že toto pozhlednané období rychlého růstu bude jednoho dne překonáno nárůstem populace spolu s dosažením konečné meze dostupných zdrojů, bohudík stále ještě žijeme v post-malthusiánském světě.

Co tento náhlý hospodářský růst způsobilo? Průmyslovou revoluci předcházela revoluce obchodní, která začala v 16. století a v jejímž důsledku se mnohonásobně zvýšil objem obchodu jak v Evropě, tak na druhé straně Atlantiku. Tento rozmach zase poháněla celá řada politických a institucionálních faktorů: ustavení bezpečných vlastnických práv, vzestup moderního státu, vynález podvojného účetnictví a moderní korporace, nové technologie komunikace a dopravy. Průmyslová revoluce pak spočívala na systematickém uplatňování vědeckých metod a jejich začleňování do institucionální struktury univerzit a výzkumných organizací, což nakonec mohlo vyústit do technologických inovací.⁴



Obr. 2: Reálný příjem na osobu v Anglii (1200–2000).
Zdroj: Gregory Clark, *A Farewell to Alms*.

Náhly posun k vyšší úrovni hospodářského růstu měl na společnost enormní dopad, neboť z něj plynulo rozšíření dělby práce. Třetí kapitola *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů* Adama Smithe se nazývá „Dělba práce je omezena rozsahem trhu“. Smith knihu zahajuje slavným popisem továrny na špendlíky. Místo toho, aby jeden dělník drát vytahoval, stříhal a zaostřoval, každý z úkolů je přidělen specializovanému pracovníkovi, čímž se nesmírně zvýší produktivita továrny. Smith dále uvádí, že bez dostatečně velkého trhu by se však nedostávalo stimulu k tomu, aby se produktivita tímto způsobem zvyšovala. V posledku tvrdí, že rozšíření dělby práce podněcuje inovace v dopravě a komunikacích, které rozsah trhu zvětšují. Obchodní revoluce Smithova věku zasela revoluci průmyslovou, jež se začala odvíjet brzy nato.

Rozšíření dělby práce se poté stává ústředním bodem dalších myslitelů počínaje Karlem Marxem a Friedrichem Engelsem, kteří v *Komunistickém manifestu* hovoří o dříve hrdých řemeslnících redukovaných na ozubená kolečka obrovského průmyslového stroje. Specializaci a dělbu práce vnímají na rozdíl od Smithe jako zlo, jež dělníky odcizuje od jejich skutečného bytí. Představu, nakolik byl tento moderní svět odlišný od světa agrárního, který mu předcházela, může člověk získat z následující pasáže *Komunistického manifestu* z roku 1848 [citován překlad L. Štolla], kdy průmyslová revoluce v Británii nabírala na obrátkách:

Buržoazie nemůže existovat, aniž stále vyvolává převraty ve výrobních nástrojích, aniž tedy revolucionuje výrobní vztahy, a tím i všechny společenské vztahy. První podmínkou existence všech dřívějších průmyslových tříd bylo naproti tomu nezměněné zachování starého způsobu výroby. Buržoazní epocha se od všech ostatních epoch odlišuje neustálými převraty ve výrobě, ustavičnými otřesy všech společenských vztahů, věčnou nejistotou a pohybem. Všechny pevné, zakořeněné vztahy se svým doprovodem starých ctihodných představ a názorů se rozkládají, všechny nově utvořené zastarávají, dřív než mohou zkozmat. Všechno stavovské a ustálené valem mizí, všechno posvátné je znesvěcováno a lidé jsou nakonec donuceni podívat se na své životní postavení, na své vzájemné vztahy střízlivýma očima.

Lidé ze Silicon Valley mají za to, že vynalezli „disruptivní inovaci“, ale ve skutečnosti byla míra společenských změn v Evropě a Americe rozhodně vyšší za časů Karla Marxe než nyní, na počátku 21. století.

Sociální mobilizace způsobuje politickou změnu tím, že vytváří nové skupiny dožadující se účasti na politickém systému. V industrializující se Evropě a Americe koncem 19. století se dělníci začali sdružovat do odborů a domáhat se vyšších mezd, jakož i lepších a bezpečnějších pracovních podmínek. Agitovali za svobodu projevu, právo odborově se organizovat a právo volební. Dělníci také začali

podporovat nové politické strany, které následovně začínaly v barvách britské Labouristické strany či Sociálnědemokratické strany Německa (SPD) vyhrávat volby. V místech, kde volby neprobíhaly, například v Rusku, se dělníci začínali přidávat k podzemní radikální levici.

Rozšíření komunikačních a dopravních technologií napomohlo další důležité změně, k níž v tomto období došlo: objevila se raná forma globalizace umožňující dříve nevidanými způsoby šířit ideje přes politické hranice. Vývoj politických institucí před rokem 1800 se odehrával převážně v kontextu jednotlivých společností, i když některé z nich byly docela velké. Například zavedení byrokracie založené na schopnostech a zásluhách v Číně ve 3. století př. n. l. se fakticky nijak neodrazilo v tehdejší římské a řecké světě. Zatímco se prvotní arabští budovatelé státu mohli inspirovat svými sousedy, Peršany a Byzantinci, nesnažili se napodobovat feudální instituce tehdejší Evropy, o institucích indických nebo čínských vůbec nemluvě.

Počátky světového systému položili nejprve Mongolové, kteří až z Číny dovlékli do Evropy a na Blízký východ jak obchod, tak i nemoci, a Arabové, kteří své sítě rozestřeli od Evropy po jihovýchodní Asii. S oběma Amerikami a jižní i východní Asií začali následně obchodovat Evropané. Ti, kdo globalizaci považují za jedinečný fenomén počátku 21. století, by měli vzít v úvahu následující úryvek z *Komunistického manifestu*: „Potřeba stále více rozšiřovat odbytiště pro své výrobky štvě buržoazii po celé zeměkouli (...) Tím, že těží ze světového trhu, učinila buržoazie výrobu a spotřebu všech zemí kosmopolitickou (...) Prastará národní průmyslová odvětví byla zničena (...) odvětvími, která už nezpracovávají domácí suroviny, nýbrž suroviny dovážené z nejdlejších končin zeměkoule, a jejich tovární výrobky se spotřebovávají nejen ve vlastní zemi, nýbrž zároveň ve všech světadílech.“

Co platilo pro komodity, platilo i pro šíření představ o politických a ekonomických institucích: pakliže něco zdánlivě fungovalo v jedné části světa, rychle se to uchytilo i v části jiné. Například myšlenky Adama Smitha o síle trhu kolující celou Evropou dorazily až do Latinské Ameriky, kde proreformní španělští Bourboni uvolnili dřívější merkantilistická omezení obchodu. Marxismus na druhé straně politického spektra byl od samého počátku vědomě ideologií kosmopolitní a přivlastnili si ji neevropští revolucionáři od Číny přes Vietnam až po Kubu.

Podmínky, v nichž po roce 1800 docházelo k politickým změnám, se zásadně lišily od podmínek, jež převažovaly v předchozích obdobích probraných v předchozí práci. Soustavný hospodářský růst rychle podněcoval nové formy sociální mobilizace, noví aktéři se poté dožadovali účasti v politickém systému. Zároveň se mezi jednotlivými společnostmi šířily myšlenky rychlostí, jakou umožňoval tisk, později telegraf, telefon, rádio a nakonec internet. Politický řád začaly

v těchto podmínkách sužovat nemalé problémy, protože instituce původně vyvinuté ke správě agrárních společností náhle řídily společnosti industrializované. Provázanost politických institucí s technologickými i ekonomickými změnami pokračuje až do současnosti, sociální média podněcují nové formy mobilizace v arabském světě, Číně i jinde.

DOBŘE VĚCI NEJDOU VŽDYCKY RUKU V RUCE

Británie byla první zemí, kde proběhla industrializace, a pro mnoho sociálních teoretiků počínaje Karlem Marxem se stala paradigmatickým modernizací jako takové. V případě Británie vedl kauzální řetězec od hospodářského růstu k sociální mobilizaci, dále ke změnám hodnot a k požadavku účasti na politickém životě a nakonec k liberální demokracii. Evropská sociální teorie na počátku 20. století překročila Atlantik a na amerických univerzitách se usadila pod názvem „modernizační teorie“. V zásadě tvrdí, že dobré věci jdou nakonec vždy ruku v ruce. Modernizace byla jediným komplexním fenoménem, který způsobil změnu ve všech šesti políčkách Obrázku 1 současně.⁵ Jinými slovy, každá společnost se obratem ruky stala Dánskem. Modernizační teorie se objevila ve chvíli, kdy kolonie evropských mocností začínaly získávat nezávislost, a obecně se očekávalo, že se v nich bude opakovat posloupnost evropského vývoje.

Kniha Samuela Huntingtona *Politický řád v měnících se společnostech* v tomto ohledu působila jako studená sprcha. Autor zde rezolutně popíral tvrzení, že všechny dobré věci nutně chodí ruku v ruce. Tvrdil, že hospodářský vývoj vedl k sociální mobilizaci a jakmile míra sociální mobilizace překročila mez, které stačily stávající instituce vyhovět, politický řád se zhroutil. Huntington poukázal na „propast“, která se rozevřela mezi očekáváním nově mobilizované populace a schopností či dobrou vůlí vlády jejich požadavkům na participaci vyhovět. Podle něj jsou stabilními společnostmi jednak ty chudé a tradiční, jednak ty zcela modernizované; nestabilitou se vyznačují společnosti procházející modernizací, kde jednotlivé komponenty modernizace neprobíhají koordinovaně.⁶

Od doby, kdy Huntington svou knihu napsal, věnovali badatelé včetně Jamese Fearona, Davida Laitina a Paula Colliera⁷ nemalou pozornost tématu konfliktů a násilí v rozvojových zemích. Ve světle těchto nedávných výzkumů by Huntingtonova teorie měla být v mnoha ohledech revidována. Měl pravdu v tom, že nestabilita odráží nedostatečnost institucí. To platí takřka z definice, uvážíme-li, že instituce jsou vlastně pravidly určujícími chování. Ovšem nestabilita a násilí, jimž byl v 50. a 60. letech 20. století svědkem, neplynuly nutně z modernizace, která rozbouřila jinak stabilní tradiční společnosti. Huntingtonovo chápání těchto společností jako stabilních bylo zavádějící: většina rozvojových zemí tvořila v době před vznikem jeho knihy součást koloniálních říší, moc tedy

přicházela zvnějšku. O obecné úrovni konfliktů před příchodem kolonistů třeba v subsaharské Africe máme jen málo spolehlivých kvantitativních či jiných dat. Mnohé z nových zemí rozvojového světa vzniklých v tomto období, například Nigérie nebo Belgické Kongo/Zaire, nikdy dříve jako samostatné státy neexistovaly, a neměly tudíž žádné tradiční instituce na národní úrovni, jež by stály za zmínku. Nepřekvapí tedy, že se krátce po dosažení nezávislosti propadly do konfliktů. Země se slabými či neexistujícími institucemi budou nestabilní s modernizací i bez ní.

Novější analýzy příčin konfliktů popírají Huntingtonovo tvrzení, že nestabilita postihla v první řadě země, jež procházely modernizací, někde v půli cesty mezi chudobou a rozvinutostí. Ve skutečnosti ukazují, že konflikt velmi silně koreluje s chudobou a často bývá její příčinou i důsledkem.⁸ Téměř všichni autoři, kteří fenomén konfliktu soustavně studují, považují za základní příčiny konfliktů i chudoby slabou vládu a chatrné instituce. Mnoho států v úpadku či států nestabilních tedy končí v pasti chudoby na nízké úrovni, v níž chatrné instituce nemají pod kontrolou násilí, které vede k chudobě a ta dále oslabuje schopnost státu vládnout. Zatímco mnoho lidí – s ohledem na dozvuky válek na Balkáně, v jižní Asii, Africe a na dalších místech – vidí příčinu konfliktu v etnicitě, William Easterly dokazuje, že pokud má někdo pod kontrolou instituce, jakékoli spojení mezi etnickou diverzitou a konfliktem mizí. James Fearon spolu s Davidem Laitinem obdobně prokázali, že vyšší míra etnické a náboženské diverzity nejsou pravděpodobnými příčinami konfliktu, pokud se drží pod kontrolou úroveň příjmu na osobu. Koneckonců Švýcarsko má nejméně tři jazykové skupiny, a přesto je od poloviny 19. století stabilní, protože má silné instituce.⁹

Modernizace a hospodářský růst nevedly nezbytně ke stupňování nestability a násilí; některé společnosti dokázaly požadavku větší účasti na politickém životě vyhovět tím, že rozvinuly své politické instituce. K tomu došlo v období po druhé světové válce v Jižní Koreji a na Tchaj-wanu. V obou případech na rychlou modernizaci dohlížela represivní autoritářská vláda. Ovšem tyto vlády zvládly uspokojit všeobecné očekávání pracovních míst a hospodářského růstu, a nakonec vyšly vstříc požadavkům po větší demokratizaci. Čínská lidová republika dokázala, obdobně jako Jižní Korea a Tchaj-wan v předchozí fázi, udržet vysokou míru politické stability, aniž by svůj systém zpřístupnila formální politické participaci, protože byla schopna svým občanům zaručit stabilitu, růst a pracovní místa.

V letech po vydání knihy *Politický řád v měnících se společnostech* jsme zaznamenali jednak bouřlivý ekonomický rozvoj, jednak vzednutí toho, co Huntington sám nazval „třetí vlna“ demokratizace. Celosvětový hospodářský výkon se mezi lety 1970 a 2008 prakticky zečtyřnásobil z 16 bilionů dolarů na 61 bilionů dolarů¹⁰ a ve stejném období se počet volebních demokracií zvýšil ze 40 na téměř

120.¹¹ Třebaže některé z těchto přechodů, například v Portugalsku, Rumunsku, na Balkáně a v Indonésii, se neobešly bez násilí, celkem vzato proběhla tato ohromná transformace celosvětové politiky pozoruhodně klidně.

Na některých místech světa však Huntingtonova „propast“ mezi narůstající sociální mobilizací a vývojem institucí jako hlavní faktor nestability vskutku působila. Blízký východ sice v letech 1950–1975 prošel celou řadou převratů, revolucí a občanských válek, ovšem v následujících desetiletích vznikaly v celém arabském světě vysoce stabilní autoritářské režimy. V Tunisku, Egyptě a Sýrii vládli diktátoři, kteří nedovolovali činnost opozičních stran a občanskou společnost drželi pod přísnou kontrolou. Arabský Blízký východ byl vlastně jedinou částí světa, již se třetí vlna demokratizace vyhnula.¹²

To se vše dramaticky proměnilo na počátku roku 2011, když se zhroutil režim prezidenta Zína Abidína bin Aliho v Tunisku, padl Husní Mubárak v Egyptě, kde vypukla i občanská válka, zahynul Muammar Kaddáfí a závažná politická nestabilita opanovala i Bahrajn, Jemen a Sýrii. Takzvané arabské jaro poháněla řada faktorů, včetně vzestupu široké střední třídy v Egyptě a Tunisku. Index lidského rozvoje (HDI), souhrnný ukazatel zdraví, vzdělání a příjmů sestavovaný OSN, ukazuje za období 1990–2010 zvýšení o 28 % v Egyptě a o 30 % v Tunisku.¹³ Podstatným způsobem také stoupl počet univerzitních studentů, zejména v Tunisku.¹⁴ Povstání proti diktatuře bin Aliho i Husního Mubáraka vedla v obou případech nová střední třída mobilizovaná novými technologiemi, jako jsou satelitní televizní stanice (Al-Džazíra) a sociální média (Facebook a Twitter), ovšem nad dalším vývojem tyto sociální skupiny kontrolu neudržely.¹⁵

Jinými slovy, události, k nimž v arabském světě došlo, odpovídají Huntingtonově analýze: pod povrchem zdánlivě nezlomné autoritářské vlády probíhala sociální změna, nově mobilizovaní aktéři obrátili svou frustraci proti režimům, které nečinily žádná opatření k tomu, aby je prostřednictvím nových institucí začlenily do politického života. Budoucí stabilita tohoto regionu bude záviset pouze na tom, zda vzniknou politické instituce, jež by politickou participací nových aktérů dokázaly v klidu usměrnit. To by znamenalo, že vzniknou nové politické strany, média se otevrou široké diskusi o politických tématech a budou přijata ústavní pravidla k regulaci politických konfliktů.

Základní Huntingtonův postřeh, že modernizace není hladký a nevyhnutelný proces, byl nicméně správný. Ekonomický, sociální a politický rozměr vývoje postupují různými cestami a v odlišných časových plánech a není žádného důvodu myslet si, že nutně budou působit synchronizovaně. Zejména politický vývoj se odvíjí podle vlastní logiky nezávisle na hospodářském růstu. Úspěšná modernizace tedy závisí na souběžném rozvoji politických institucí bok po boku s hospodářským růstem, sociálními změnami a rozvojem idejí; to ovšem nelze automaticky pokládat za nutný doprovodný jev ostatních rozměrů vývoje.

A skutečně, k nastartování hospodářského růstu jsou často potřeba v první řadě silné politické instituce. Státy nestabilní a ty v úpadku padají do spirály konfliktů, násilí a chudoby právě kvůli nepřítomnosti takových institucí.

Tou první a nejdůležitější institucí, které se nestabilním či upadajícím státům nedostává, je vláda schopná vykonávat správu. Aby mohl být usměrněn právním řádem nebo demokracií, musí stát nejprve vůbec existovat. To znamená v první řadě ustavení centralizované exekutivy a byrokratického aparátu.

BYROKRATICKÝ APARÁT

Zkoumat stát znamená zkoumat byrokratický aparát; nedávné pokusy měřit kvalitu vlády; proměnlivá kvalita vlád různých zemí a nezbytnost tyto výsledky pochopit z historické perspektivy.

Pro mnoho lidí z celého světa představuje hlavní problém současného politického dění otázka, jak omezit silnou, arogantní či dokonce tyranskou vládu. Lid-skoprávní komunita se snaží zákona užívat jako mechanismu k ochraně slabých jedinců před špatným zacházením ze strany státu – nejen autoritářské režimy, ale i liberální demokracie si při pronásledování teroristů či řešení jiných hrozeb občas najdou důvod vykládat si pravidla po svém. Prodemokratičtí aktivisté (například ti, kteří vedli růžovou revoluci v Gruzii a oranžovou revoluci na Ukrajině, případně tunišťáci a egyptští demonstranti na počátku arabského jara) doufali, že prostřednictvím demokratických voleb zajistí, že se vládcí budou zodpovídat svému lidu. Ve Spojených státech se mají občané neustále na pozoru před skutečným i domnělým zneužíváním státní moci, od nadměrně přísných požadavků na životní prostředí přes omezování zbraní až po sledování jednotlivců Národní bezpečnostní agenturou (NSA).

V důsledku toho se valná většina debat o politickém vývoji v posledních letech soustředila na prostředky omezování státní moci – právní řád a demokratickou odpovědnost. Avšak dříve, než může být státní správa omezena, musí vůbec disponovat schopností vykonávat úkony. Jinými slovy, stát musí být vůbec schopen zemi spravovat.

Existenci států schopných zajistit základní veřejnou správu nemůžeme brát jako samozřejmost. Chudobu mnoha zemí způsobuje částečně právě neefektivní stát. To zjevně platí pro selhávající a zhroutené státy jako Afghánistán, Haiti nebo Somálsko, kde je život neuspořádaný a nejistý, platí to ovšem i u mnoha bohatších společností s docela slušnými demokratickými institucemi.

Vezměme si například Indii, která je od svého založení v roce 1947 pozoruhodně úspěšnou demokracií. V roce 1996 předložil ekonom a aktivista Jean Drèze veřejnou zprávu o základním vzdělávání, která zjišťovala jeho stav v řadě indických států. Jedním z nejskandálnějších zjištění byla skutečnost, že ve venkovských oblastech plných 48 % učitelů vůbec nechodí do práce. To pochopitelně vyvolalo obrovský rozruch a indická vláda spustila v roce 2001 program

na zlepšení kvality základního vzdělávání. Třebaže tato reforma vedla k nemalému množství zdánlivé aktivity, následná studie z roku 2008 ukázala, že absence učitelů byla stejná jako dříve, tedy 48 %.¹

V rámci zemí s rozvíjejícími se trhy je však Indie se svou roční mírou růstu v rozsahu 7–10 % až do roku 2010 hvězdou.² Indii ovšem vedle milionářských magnátů a high-tech průmyslových odvětví charakterizuje zarážející míra chudoby a společenské nerovnosti, jež se v určitých místech země dá srovnat s těmi nejhoršími místy subsaharské Afriky. Tato nerovnost vyvolává mimo jiné nestálá maoistická povstání v těch nejchudších indických státech. Skutečnost, že vzdělávací systém je pro mnoho občanů hrubě nedostačující, bude v konečném důsledku překážkou růstu, protože industrializace země vyžaduje mnoho vzdělaných pracovníků. V poskytování takovýchto základních služeb je v tomto ohledu úspěšnější sousední gigant Čína, nemluvě o Japonsku a Jižní Koreji, jež si vydobýly statut vyspělých zemí.

Problémem Indie není absence právního řádu – mnoho Indů by naopak tvrdilo, že jejich země má zákonů příliš. Indické soudy jsou přehlacené a pomalé, žalobci často umírají dříve, než se jejich případ vůbec k soudu dostane. Indický nejvyšší soud čeká k vyřízení více než 60 000 případů. Podobně jako ve Spojených státech i zde vládu ochromují soudní spory různého druhu, a tak neinvestuje do infrastruktury.

Problémem Indie není ani slabá demokracie. Svobodná média nemají žádný problém s kritikou nedostatků vlády v oblasti vzdělávání, zdravotnictví a dalších doménách veřejné politiky; osoby vykonávající úřady státní správy dohání k odpovědnosti za neúspěchy dostatek politické soutěže. V oblastech jako vzdělávání nepanují ohledně cílů veřejné politiky žádné politické rozpory – všichni se shodnou na tom, že dětem by se mělo dostat vzdělání a učitelé by měli chodit do práce, když už jsou za to placeni. A přesto se zdá, že indická vláda není schopna takovou základní službu poskytnout.

Toto selhání je selháním státu, zejména pak byrokratického aparátu pověřeného na místní, státní a národní úrovni vzděláváním dětí ve venkovských oblastech Indie. Politický řád nemá pouze omezovat špatné nakládání se státní mocí. Mnohem častěji je jeho funkcí vládu donutit, aby vykonávala, co se od ní očekává, například zajištění bezpečnosti občanů, ochrana vlastnických práv, zpřístupnění vzdělání a veřejných zdravotnických služeb, vybudování infrastruktury nezbytné pro běh soukromého podnikání. Ovšem v mnoha zemích je fakticky ohrožena samotná demokracie, protože stát je příliš zkorumpovaný nebo příliš nekompetentní tyto služby vykonávat. Lidé pak začínají toužit po mocné autoritě – po diktátoru či spasiteli – který by tlachání politiků zarazil a v jehož gesci by věci skutečně fungovaly.

PROČ JSOU VLÁDY NEZBYTNÉ

Někdo s liberálními sklony (nejspíše Američan) by mohl podotknout, že problém zde představuje sama vláda: všechny vlády jsou zoufale byrokratické, nekompetentní, rigidní a kontraproduktivní, a řešením tedy není snaha vládu zlepšit, nýbrž se jí úplně zbavit ve prospěch soukromých nebo tržně orientovaných řešení.

A skutečně, státní úřady z různých důvodů bývají ze své podstaty méně výkonné než jejich protějšky ze soukromého sektoru. Nelze také popřít, že vláda na sebe často bere úkoly (třeba provozování továren či firem), jež lépe zvládá soukromý sektor, anebo se soukromníkům ničivým způsobem plete do rozhodovacích procesů. Ustálení hranice mezi soukromým a veřejným bude vždy záležitostí, která se musí v každé společnosti opakovaně projednávat.

Veřejný sektor ale nakonec existovat musí, protože některé služby a funkce, které ekonomové nazývají veřejnými statky, může zajistit pouze vláda. Veřejný statek je technicky vzato ten, jehož užívání jedním člověkem nebrání tomu, aby jej užíval někdo jiný; nemůže se stát soukromým vlastnictvím, a tedy nemůže být ani vyčerpán. Jako klasické příklady se uvádějí čisté ovzduší a národní obrana. Oba statky do těchto kategorií zapadají, neboť ani jeden nemůže být určitým jednotlivcem ze společnosti odepřen, jejich užívání částí populace nijak nezmenší jejich úhrn dostupný ostatním. Žádný soukromý subjekt není motivován veřejné statky zabezpečovat, protože není možné všem zamezit jejich užívání, a tím pádem z nich nemohou těžit žádný zisk. Takže i ekonom nejzarputileji zastávající volný trh by bez zaváhání připustil, že vlády hrají roli při poskytování čistých veřejných statků. Vedle čistého ovzduší a obrany veřejné statky zahrnují veřejnou bezpečnost, právní systém a ochranu veřejného zdraví.

Pro soukromou spotřebu se kromě čistých veřejných statků produkuje mnoho statků, jež mají za následek to, čemu ekonomové říkají externalita. Externalita znamená přínos třetí straně, nebo její újmu – například přínos plynoucí zaměstnavateli z toho, že si zaměstnanci sami zaplatili vzdělání, anebo, v opačném případě, znečištění pitné vody v obci ležící po řece od továrny. V jiných případech mohou ekonomické transakce zahrnovat asymetrické informace – například ten, kdo prodává ojetý automobil, může vědět o závadách, které kupujícímu nejsou na první pohled zjevné, a podobně výrobce léků může vědět o klinických studiích potenciálního klientovi nedostupných, které dokazují, že produkt je neúčinný, nebo dokonce škodlivý. Vlády se tradičně na regulaci externalit a asymetrických informací podílejí. V případě vzdělávání a základní infrastruktury, jako jsou komunikace, přístavy a voda, je pozitivní externalita natolik význačná, že je vláda obvykle v základní míře občanům poskytuje zdarma nebo za značně dotované ceny. V takových případech ovšem bývá rozsah nutné státní subvence či regulace často diskutabilní, neboť nadměrné zásahy ze strany státu mohou deformovat signály trhu, popřípadě soukromé aktivity zcela udusit.

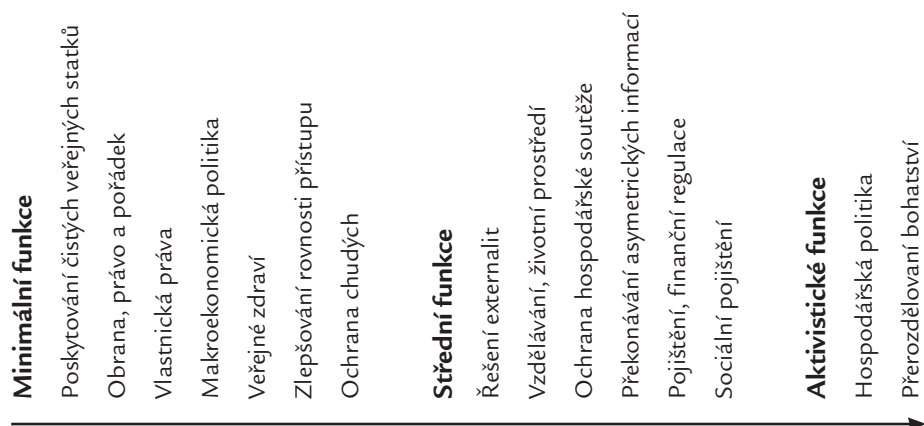
Vlády se vedle poskytování veřejných statků a usměrňování externalit zapojují v menší či větší míře do sociální regulace. Ta může nabírat mnoha různých forem. Vlády si přejí, aby občané byli bezúhonní, dbali zákonů, vzdělání a vlastenečtí. Mohou si předsevzt, že budou podporovat vlastnické bydlení, drobné podnikatele, rovnost pohlaví, sport, mohou odrazovat od kouření nebo užívání drog, případně potírat gangy či potraty. Činnost většiny vlád, dokonce i těch ideologicky spjatých s volným trhem, nakonec mimo samotné poskytování nezbytných veřejných statků vede přesvědčení, že podněcují investice a hospodářský růst.

Další úloha vlád spočívá v kontrole elit a v zajištění určité míry přerozdělování. Redistribuce patří k základním funkcím všech společenských zřízení: jak zaznamenal historik ekonomie Karl Polanyi, většina společenských systémů se točila kolem schopnosti vůdce či „velkého muže“ přerozdělovat statky ve skupině svým následovníkům – a tato praktika byla v průběhu dějin mnohem častější než tržní směna.³ Jak jsme viděli v předchozí práci, mnoho raných vlád, od anglických králů po normanské invazi až po osmanské panovníky a bezpočet čínských císařů, svou funkci spatřovalo v ochraně běžných občanů před hrabivostí oligarchických elit. Podle všeho je při tom nepoháněl smysl pro spravedlnost, ale spíše vlastní zájem. Kdyby stát nekontroloval nejbohatší a nejmocnější elity, ty by si přivlastnily politický systém a zneužívaly jej na úkor ostatních.

Nejzákladnější formou redistribuce, v níž se stát angažuje, je rovnost před zákonem. Bohatí a mocní si vždycky najdou cestičku, jak se o sebe postarat, a ponechá-li se jim při tom volná ruka, bylo by vždy po jejich na úkor neprivilegovaných. Pouze stát se svou soudní a donucovací pravomocí může elity přimět k tomu, aby se podvolily témuž pravidlu, jež musí dodržovat všichni ostatní. V tomto ohledu se stát a právní řád snaží společně dosáhnout rovnosti v právech, ať už jde o rozhodnutí anglického královského soudu ve vlastnickém sporu ve prospěch vazala a na vrub jeho pána, zásah federální vlády na ochranu černošských školáků před místní mafií či policejní ochranu komunity proti drogovému gangu.

Moderní vlády však praktikují i další, zjevně ekonomické formy přerozdělování. Tou nejběžnější z nich je povinné pojištění, kdy vláda občany nutí přispívat do systému pojištění, přičemž v případě pojištění sociálního přerozděluje prostředky od mladých starým, zatímco u pojištění zdravotního od zdravých nemocným. Nemálo amerických konzervativců veřejně odsoudilo Obamovu reformu systému zdravotní péče v podobě zákona *Affordable Care Act* z roku 2010 jako „socialismus“. Fakticky však Spojené státy byly v té době jedinou bohatou demokratickou zemí na světě bez jakékoli formy povinného všeobecného zdravotního pojištění.

Liberální teoretici od Johna Locke a po Friedricha Hayeka byli vždy v otázce státního přerozdělování skeptičtí, protože hrozí, že z něj budou těžit líní a neschopní na úkor poctivých a pracovitých. A opravdu, všechny přerozdělovací



Obr. 3: Rozsah funkcí státu.

Zdroj: World Bank, *The State in a Changing World*.

programy čelí tomu, co ekonomové nazývají „morální hazard“: pokud vláda přerozděluje podle výše příjmu, a nikoli na základě individuálního úsilí, odráží lidi od práce. To byl samozřejmě případ bývalých komunistických zemí, například Sovětského svazu, kde „vláda předstírala, že nám platí, a my jsme předstírali, že pracujeme“.

Na druhou stranu lze z morálního hlediska jen s obtížemi obhájit minimalistický stát, který svým méně úspěšným občanům neposkytuje žádnou záchrannou síť. To by fungovalo pouze ve společnosti, jejíž hřiště by bylo vždy bezchybně urovňováno a kde by otázka, kde a komu se člověk narodí, anebo pouhé štěstí nehrály žádnou roli při určování životních šancí, bohatství a příležitostí jedince. Taková společnost ale nikdy v minulosti neexistovala a neexistuje ani dnes. Skutečný problém, jemuž většina vlád čelí, netkví v tom, zda přerozdělovat, ale spíše v jaké míře a jakým způsobem, aby se vyhnula morálnímu hazardu.

Problém děděných výhod se obyčejně postupem času zvětšuje. Elity mívají sklon se více opevňovat, mohou totiž využívat svého bohatství, moci a sociálního statusu k tomu, aby získaly přístup k vládě, a moci státu pak užívají k ochraně sebe i vlastních potomků. Tento proces bude trvat do té doby, než se se neprivilegovaní politicky nezmobilizují a nezvrátí jej nebo se nezačnou bránit jiným způsobem. V některých případech nabírá reakce podobu násilné revoluce, jako byly revoluce francouzská nebo bolševická; v jiných se projeví formou populistické redistribuční politiky jako v Argentině Juana Peróna nebo ve Venezuele Huga Cháveze. V ideálním případě by se omezování moci elit mělo dít prostřednictvím demokratické kontroly státu, přičemž jeho politiky by měly odrážet všeobecný konsenzus společnosti v otázce spravedlivého přerozdělení zdrojů, jimiž stát disponuje. Trik spočívá v tom, aby se

elitám nedostalo příliš velkého prostoru a zároveň nebyly penalizovány za svou schopnost vytvářet bohatství.

Na to, jaké by mělo být adekvátní pole působnosti státu, panuje v současné době široká škála názorů, od přesvědčení, že by měl poskytovat jen ty nejzákladnější veřejné statky, až po mínění, že by měl aktivisticky utvářet charakter společnosti a do značné míry se angažovat v přerozdělování. Jak již bylo uvedeno, všechny moderní demokracie se v určité míře na přerozdělování podílejí, ovšem rozsah státních zásahů je ve škále od skandinávských sociálních demokracií po klasičtější liberální Spojené státy značně proměnlivý. Obrázek 3 zachycuje spektrum funkcí státu, které mohou moderní demokracie zastávat, od těch minimálních až po funkce aktivistické.

Zatímco mnoho současných politických debat se soustředí na to, jak daleko by měly intervence státu dosahovat, vynořuje se stejně důležitá otázka, nakolik je k tomu stát způsobilý. Jakoukoli úlohu, od hašení požárů přes poskytování zdravotní péče až po provádění hospodářské politiky, lze vykonávat lépe či hůře v závislosti na kvalitě státního úřadu, který je výkonem dané úlohy pověřený. Vlády představují seskupení komplexních organizací; dobré výsledky závisí na tom, jak jsou uspořádány, a na zdrojích – lidských a materiálních – které mají k dispozici. Při vyhodnocování států pak nabývají na relevantnosti dvě osy: osa horizontální vymezuje rozsah funkcí státu, osa vertikální zase jeho způsobilost danou funkci vykonávat (Obrázek 4).

Ke zjištění, jak daleko se stát nachází na horizontální ose, existuje celá řada hrubých ukazatelů. Ekonomové nejčastěji užívají podíl vybraných daní na celkovém HDP, popřípadě lze poměřovat podíl veřejných výdajů v poměru k HDP, protože tato částka, krytá výpůjčkami, bývá často vyšší než výnos z daní. Tyto ukazatele ovšem nejsou zcela dostačující, vezmeme-li v úvahu, že některé aktivistické



Obr. 4: Rozsah státu a státní moc.

funkce státu, jako regulace a hospodářská politika, mají na společnost obrovský dopad, aniž by nutně ovlivnily politiku fiskální.

MĚŘENÍ KVALITY VLÁDY

Měření moci či kvality státu – tedy jeho poloha na vertikální ose – je mnohem složitější. Max Weber v proslulé úvaze ztotožnil moderní stát se souborem procesů, z nichž ten nejdůležitější souvisel se striktně funkční organizací úřadů a výběrem státních úředníků na základě schopností a odborné způsobilosti spíše než na základě protekce.⁴ Některé z Weberových kritérií, například pojetí úřadu jako celoživotní kariéry či nezbytnost přísné disciplíny a kontroly, už dnes nechápeme jako nezbytné podmínky k dobrému běhu administrativy. Nicméně myšlenka, že úředníci by se měli vybírat na základě odborné způsobilosti a služební postup by měl záviset na schopnostech a zásluhách spíše než na osobních vazbách, je všeobecně přijímána a koreluje s pozitivními výsledky vlády, jako jsou nízká korupce a hospodářský růst.⁵ Zatímco Weber kladl důraz na byrokratickou formu správy, politolog Bo Rothstein navrhl jako ukazatel kvality vlády „nestrannost“, tento normativní znak podle něj silně koreluje s účinným řízením.⁶ Kvalitu vlády lze též hodnotit z opačné strany, prostřednictvím ukazatelů jejího špatného fungování, jak je tomu v Indexu vnímání korupce, který každoročně sestavuje mezinárodní nezisková nevládní organizace bojující proti korupci Transparency International.⁷

Poměřujeme-li vládní moc jen z hlediska procesů, k posouzení její reálné kvality to ovšem nestačí. Podle klasické Weberovy definice se moderní vláda považuje za rigidní, pravidly vymezenou instituci, která mechanicky vykonává funkce nastavené příkazcem. Ovšem procesní rigiditu lidé nevnímají jako ctnost, nýbrž leží v jádru toho, co se jim na moderním státu nelíbí. Weber sám byrokratickou správu označil za „železnou klec“, v níž jsou lidé uvězněni.⁸

Alternativním přístupem vedle posuzování procesů je vyhodnocení schopnosti vlády vypracovávat a uskutečňovat politiky, neboli to, co Joel Migdal nazývá schopnost státu „proniknout“ do společnosti, kterou řídí.⁹ Tato schopnost se opět určuje na základě celé řady faktorů, včetně rozsahu státní správy, velikosti zdrojů, jimiž disponuje, a úrovně vzdělání i odbornosti státních úředníků. Někteří badatelé používají jako ukazatel schopnosti vlády míru zdanění populace, který jsme uvedli jako ukazatel u rozsahu funkcí státu. Činí tak proto, že se daně, zejména ty přímé jako daň z příjmu, vybírají nesnadno a zároveň představují zdroje, jimiž vláda disponuje. Schopnost nějaké organizace vykonávat své funkce nezávisí ovšem pouze na tom, co jde změřit. Závisí také na její kultuře – na míře, do jaké dokážou jednotlivci, ze kterých se skládá, spolupracovat, vzbuzovat důvěru, riskovat, inovovat a tak podobně. Weberovská státní správa

definovaná pouze formálními postupy může a nemusí disponovat těmito nehmateriatelnými kvalitami, které jsou k jejímu fungování nezbytné.

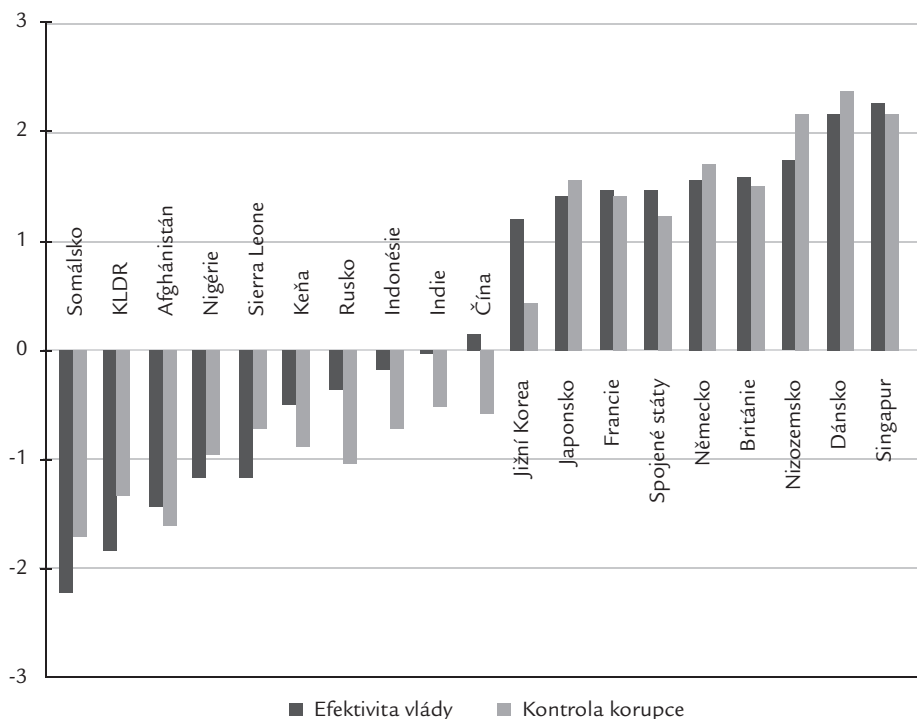
Jinou metodou, jak měřit kvalitu vlády, by bylo pominout, jaká vláda je, a místo toho si všimnout, co dělá. Smyslem vlády není koneckonců dodržovat nějaké postupy, ale poskytnout obyvatelstvu základní služby včetně vzdělání, obrany, veřejné bezpečnosti a dostupnosti zákona; výstupní ukazatel, například stupeň, do kterého se děti vzdělávají v rámci veřejného školství, by sdělil více než data o počtu učitelů, jejich náboru či průpravě. Autoři výše citované studie v souvislosti s indickým školstvím – Lant Pritchett, Michael Woolcock a Matt Andrews – tvrdí, že jedním z velkých problémů vlád rozvojových zemí je skutečnost, že tyto země provádějí to, čemu autoři studie říkají „izomorfní mimikry“, tedy že navenek kopírují podobu vlád vyspělých zemí, aniž by byly schopny dosáhnout například v oblastech vzdělávání či zdravotnictví stejného výstupu.¹⁰ Tento problém by se dal obejít měřením skutečné činnosti vlády místo dojmu, jímž působí.

Jakkoli lákavě mohou výstupní ukazatele vypadat, mohou být i zavádějící. Dobré výsledky, jako například kvalitní veřejné školství, vyplývají ze složité směsice počátečních vkladů vlády (vyučující, učební osnovy, učebny atd.), jakož i z povahy daného obyvatelstva, včetně výše příjmů, společenských zvyků a kultury (tedy do jaké míry si studia cení v rodinném prostředí). Colemanova zpráva z roku 1966, všeobecně uznávaná studie zkoumající výsledky vzdělávání ve Spojených státech, prostřednictvím statistické analýzy ukázala, že kvalita vzdělání odráží spíše vliv přátel a rodiny než vklady vlády.¹¹ Buď jak buď, u takto komplexních služeb, které moderní vlády poskytují, bývá měření výsledků často nelehké. Jak například změřit kvalitu systému soudnictví? Ukazatel celkového úhrnu uzavřených případů nebo počet odsouzených nemá smysl, nebere-li se v úvahu kvalitativní rozměr, tedy zda soudy rozhodovaly spravedlivě nebo zda přiznání nedosáhly mučením. Pustí-li se tento aspekt ze zřetele, policejní státy budou vždy zdánlivě vykonávat lepší práci než ty, které se striktně drží právního řádu.

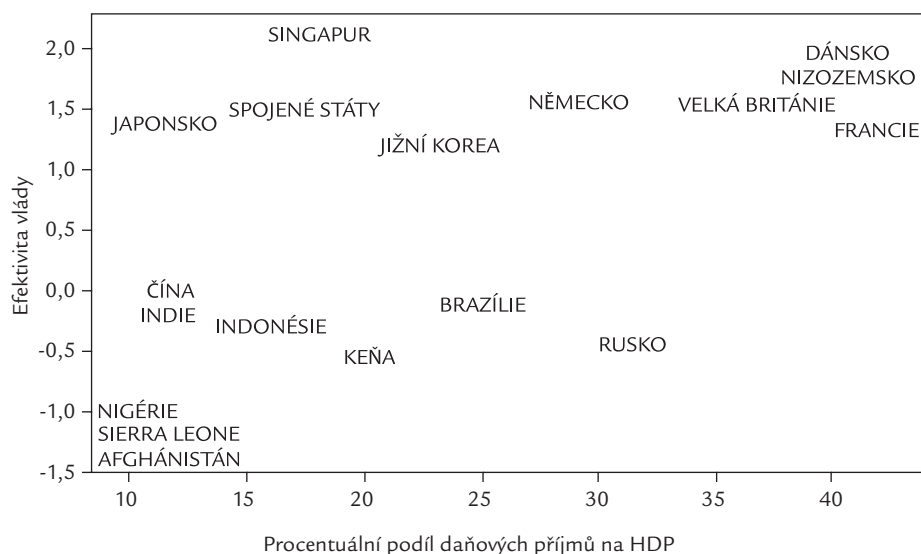
Při vyhodnocování funkčnosti státu je vedle procesů vlády a jejich výsledků relevantní konečný aspekt kvality vlády čili míra autonomie, jíž se vládě dostává. Všechny vlády podléhají nějaké politické autoritě, ať už se jedná o demokratickou veřejnost či autoritářského vládce, ovšem při plnění svých úkolů mohou požívat více či méně autonomie. Tou nejzákladnější formou autonomie je právo kontrolovat vlastní zaměstnance a nabírat personál z profesních spíše než z politických pohnutek. Autonomie však hraje zásadní roli při implementaci, protože vysoce komplexní či rozporuplná nařízení málokdy dosahují dobrých výsledků. Příliš velká autonomie může na druhou stranu vést ke katastrofě, ať už v podobě korupce či úřadů, jejichž agenda se vymyká jakémukoli typu politické kontroly.

Dobře nastavené procesy a postupy, požadavky na způsobilost a výsledky a byrokratická autonomie představují tedy všechny možné způsoby, jak určit polohu státu na vertikální ose Obrázku 4. Bylo by dobré, kdyby se akademici shodli na nějakém standardním postupu, jak kvalitu státu měřit, ale žádný takový ukazatel neexistuje. Během posledních let se celá řada ekonomů pokusila s větším či menším úspěchem kvantitativní ukazatele kvality vlády navrhnout. Celkové srovnání dále komplikuje fakt, že v rámci každé země se kvalita správy podstatně liší v závislosti na regionu, funkci a úrovni (celostátní, jednotlivých krajů či států, lokální).

Navzdory těmto komplikacím se běžně používá jeden mezinárodní ukazatel výkonnosti správy. Jde o Celosvětovou statistiku indikátorů kvality správy (WGI), již každoročně od přelomu tisíciletí zveřejňuje Institut Světové banky. Tyto indikátory poměřují u široké škály států šest aspektů správy (kvalita demokracie, politická stabilita a absence násilí, efektivita vlády, kvalita regulace, právní řád a kontrola korupce). Na Obrázku 5 jsou extrahovány dva z těchto aspektů – kontrola korupce a efektivita vlády – u vybrané skupiny rozvinutých a méně rozvinutých zemí seřazených podle hodnot indikátoru efektivity.



Obr. 5: Efektivita vlády a kontrola korupce ve vybraných zemích v roce 2011.
Zdroj: World Bank Institute, Worldwide Governance Indicators, 2011.



Obr. 6: Dosah státu vs. státní moc.

Zdroj: World Bank, Worldwide Governance Indicators, OECD.

Daněmi se rozumí daně placené centrální vládě vyjma pokut, penále a příspěvků na sociální pojištění.

Těžko říct, co číselné hodnoty statistiky Světové banky opravdu představují, neboť jde o směs kritérií procesních, výkonnostních a výsledných, která se často zakládají na průzkumech odborníků. Tyto ukazatele též nedokážou zachytit kolísání kvality správy v rámci jednotlivých zemí; americká námořní pěchota se velmi liší od místní policie na venkově v Louisianě, podobně jako se různí kvalita vzdělání v Šanghaji a v chudém kraji čínského vnitrozemí. V obecné rovině nicméně ukazují ohromný rozptyl kvality správy po celém světě a také fakt, že kvalita vlády silně koreluje s tím, jak je daná země hospodářsky rozvinutá.

Do grafu z Obrázku 4, který znázorňuje rozsah státu a státní moc, lze dosadit nějaké konkrétní údaje. Jako indikátor rozsahu státu použijeme, kolik procent HDP tvoří daňové příjmy, a hodnoty efektivy vlády podle Institutu Světové banky dosadíme jako zástupné ukazatele státní moci (viz Obrázek 6). Vlády rozvinutých států dosahují různých velikostí, ale jak vidíme, všechny leží v horní části grafu. Země s vysokými příjmy mohou tedy mít rozsáhlý státní aparát jako Dánsko a Nizozemsko, nebo relativně malý jako Singapur či Spojené státy, ovšem bez efektivní vlády žádná země zbohatnout nemůže. Zhruba ve středu vertikální osy nalezneme řadu zemí s rozvíjejícími se trhy, například Čínu, Indii a Rusko,¹² chudé země z tohoto vzorku se nacházejí níže, nejslabší státy jsou blízko nuly.

Američané s oblibou donekonečna polemizují o velikosti vlády, ze srovnání mezinárodních dat však vyplývá, že k dobrým výsledkům vede spíše kvalita vlády než její velikost.

Jak vysvětlit rozdíly ve výkonnosti jednotlivých vlád po celém světě? Proč některé z nich, třeba ty severoevropské, poskytují s přiměřeně vysokou efektivitou širokou škálu služeb a vzbuzují u občanů velkou míru sociální důvěry, zatímco jiné se podle všeho zdání neustále potýkají s korupcí a neefektivností, proč je obyvatelstvo spíše než jako pomocníky vnímá jako parazity? A jak dobrá vláda souvisí s ostatními aspekty rozvoje: právním řádem, demokratickou odpovědností, hospodářským růstem a sociální mobilizací?

Následující kapitoly se pokusí objasnit, proč se v některých zemích rozvinul silný stát a proč v jiných nikoli. Budeme porovnávat pět případů: Prusko/Německo, Řecko, Itálii, Británii a Spojené státy. V rámci současné Evropské unie stojí Prusko/Německo a Řecko s Itálií na opačných pólech. Německo bylo vždy pověstné svým silným a výkonným byrokratickým aparátem a po katastrofálním výkonu v první polovině 20. století udržuje v poválečném období solidní makroekonomickou politiku. Oproti tomu vlády Řecka a Itálie prosluly vysokou mírou klientelismu a korupce, obě země spravují problematicky veřejné finance, což se provalilo v roce 2010 během dluhové krize v eurozóně. Předmětem srovnání bude otázka, z čeho tento rozdíl pramení a proč přetrvával do současnosti.

Británie a Spojené státy leží v rámci srovnání ve středu. Británie zahájila 19. století s nereformovanou státní správou, v níž bujela patronáž. V desetiletích kolem poloviny století však svůj byrokratický aparát pročistila, čímž položila základy moderní státní správy, jež přetrvává dodnes. Ve Spojených státech se ve 20. letech 19. století obdobně vyvinul stranický patronážní systém, v němž správu na úrovni federální, jednotlivých států i místní ovládaly osoby dosazené na základě politického klíče. Americká verze bývá mnohem přilehavěji označována jako klientelismus spíše než patronáž, neboť politici hromadně rozdělovali individualizované služby svým přívržencům v míře, v jaké k tomu v méně otevřeném britském systému nedocházelo. I Spojeným státům se ovšem během 20. a 30. let 20. století podařilo tento systém reformovat, a vytvořit tak jádro moderní státní správy. Británii a Spojeným státům se podařilo odstranit jednu formu korupce veřejné správy, což se Řecku a Itálii nepovedlo.

Klíčem k těmto rozdílným výsledkům je poslušnost, v níž různé země svůj byrokratický aparát reformovaly, ve vztahu k momentu, kdy svůj politický systém otevřely širší demokratické soutěži. Ty země, které vybudovaly silný byrokratický aparát, ještě když byly autoritářské (jako třeba Prusko), vytvořily trvanlivé a autonomní instituce, jež přestály změny režimů až do současnosti. Na druhé straně země jako Spojené státy, Řecko a Itálie, které se demokratisovaly předtím, než se ustálil silný stát, vytvořily klientelistický systém, jenž

musel být následně reformován. Spojeným státům se to podařilo, Řecku nikoli, Itálii pouze částečně.

Jednou z prvních evropských zemí, které se podařilo moderního státu dosáhnout, bylo Prusko, sjednotitel moderního Německa. To začalo budovat efektivní byrokratický aparát před industrializací a s velkým předstihem před zavedením demokratické odpovědnosti. Líčení vzestupu moderního státu tedy zahájíme tímto příběhem.

PRUSKO BUDUJE STÁT

Jak se prusko-německý byrokratický aparát stal vzorem moderní státní správy; válka a vojenské soutěžení jako cesta k modernímu státu, význam Rechtsstaatu; proč autonomie byrokratického aparátu přetrvávala až do současnosti; válka není jedinou cestou k moderní státní správě.

Ve svém slavném popisu moderního byrokratického aparátu z počátku 20. století neměl Max Weber rozhodně na mysli systém americký, který jakožto beznadějně zkorumpovaný zavrhoval. Co se týče kvality soukromého sektoru, Spojené státy tehdy byly skutečným vzorem moderního industrializovaného národa, ovšem jejich vládu Evropané po právu vnímali jako krajně zpátečnickou. Autor měl spíše na mysli byrokratický aparát svého rodného Německa, z něhož do Weberových časů stihla vyrůst disciplinovaná, kvalifikovaná a autonomní organizace, která mohla snadno soupeřit s proslaveným byrokratickým aparátem sousední Francie.

Německo v onu chvíli stálo jen na počátku demokracie. Bismarckova ústava, na jejímž základě sjednocené Německo od roku 1870 fungovalo, ustavila volený Reichstag čili parlament, zároveň ovšem obdařila rozsáhlou mocí nevoleného císaře, který měl pod kontrolou vojsko a výlučné právo jmenovat kancléře. Hlavním omezením výkonné moci nebyla demokracie, jež se objevila až po vzniku Výmarské republiky v důsledku první světové války, nýbrž skutečnost, že císař musel vládnout prostřednictvím vysoce institucionalizované byrokracie, která v sobě zahrnovala dobře vyvinutý právní systém. Výsledný Rechtsstaat bývá popisován jako liberální autokracie. Zajišťoval svým občanům silnou ochranu jejich práv neosobním způsobem, třebaže nepoživali politického práva pohnat své panovníky k odpovědnosti prostřednictvím voleb.

Rechtsstaat se prokázal být výborným základem pro hospodářský rozvoj, protože mu byla vlastní silná ochrana soukromých vlastnických práv a zajišťoval vymahatelnost smluv. O německém císaři se mluvilo jako o „neomezeném“ vládci, nemohl ale svévolně konfiskovat držby svých poddaných nebo osobně zasahovat do jejich soudních řízení. Německo se v důsledku toho všeho v rozmezí let 1871–1914 velmi rychle industrializovalo a v mnoha ohledech předstihlo Británii, tehdejší vedoucí průmyslovou mocnost Evropy.

Teprve po dvou ničujících válkách a rozdělení země se západní část Německa roku 1949 konsolidovala jako liberální demokracie. Ovšem po celou

tuto dobu a v období po roce 1989, kdy se země znovu sjednotila, se Německo mohlo spoléhat na vysoce kompetentní státní administrativu, jak dokazují vysoká hodnocení v žebříčcích současných vlád. V Německu se jinými slovy záhy rozvinul silný stát a právní řád, a to mnohem dříve než demokratická odpovědnost. Příčina tkvěla v tom, že pruský stát, předchůdce moderního Německa, vedl po dlouhou dobu proti svým sousedům řadu vojenských střetů na život a na smrt podobně jako dynastie Čchin, jež v roce 221 př. n. l. sjednotila Čínu. Jak jsme viděli v předchozí práci, vznik efektivní správy založené na meritokracii podněcuje spíše válčení než běžná ekonomická aktivita, a tvoří tedy jednu z důležitých cest k modernímu státu.

Nejpřiléhavějším spojením popisujícím stav většiny Německa v době uzavření vestfálského míru, který roku 1648 ukončil třicetiletou válku, je profesionální válečnictví. Území pozdějšího moderního Německa bylo tehdy rozkouskované do desítek malých suverénních entit nominálně sjednocených v nadnárodní struktuře známé jako Svatá říše římská. Válečnický charakter regionu plynul ze skutečnosti, že jen velmi málo z těchto jednotek bylo dostatečně silných na to, aby na svých územích vybíraly daně pomocí regulérní byrokracie, postavily profesionální armádu či vytvořily mocenský monopol, který by spolehlivě prosazoval jejich zákony. Místo toho si dynastičtí panovníci těchto států často najímali ozbrojené žoldáky a platili je půjčenými penězi. Jakmile došly zdroje, žily tyto ozbrojené skupiny z toho, co země dala – plenily a drancovaly. Když tyto armády zrovna nezaplavovaly jídlo nešťastným rolníkům, ničily úrodu a infrastrukturu, aby jich nemohl užívat protivník. Z toho plynoucí hladomor a nemoci v průběhu třicetileté války snížily městskou populaci Německa o třetinu a venkovskou o dvě pětiny.¹

ARMÁDA SE ZEMÍ

Když se mladičský Fridrich Vilém z dynastie Hohenzollernů stal v prosinci 1640 braniborským kurfiřtem, nebylo vůbec zřejmé, že se jeho dědičný majetek stane na rozdíl od větších protivníků Pruska, jako byly Sasko či Bavorsko, jádrem velkého národa. Podobně jako u mnohých dynastických politických celků tohoto období nebyly jeho domény spojené a táhly se od východního Pruska (nyní části Polska a Ruska) až po vévodství kléveské a hrabství Marka v západním Německu. Byrokracie, již převzal po předcích, si zachovávala zcela patrimoniální charakter.² Na každém ze svých území byl nucen dělit se o moc se stavy – feudální institucí zastupující pozemkovou šlechtu – které byly faktickými suverény na svých državách, a Fridrich Vilém s nimi musel probírat záležitosti války a daní. Teprve v průběhu 15. a 16. století se předci této šlechty přerodili z toho, co ekonom Mancur Olson nazývá „potulnými bandity“, kteří zdroje získávali převážně drancováním

a vleklými sváry, na „usazené bandity“, kteří si na živobytí vydělávali zdaněním podřízeného venkovského obyvatelstva, jemuž na oplátku poskytovali základní minimum veřejných statků jako fyzickou bezpečnost a spravedlnost. Tito usazení bandité vešli ve známost jako junkeři.³

V předchozí práci mluvíme o tom, že první odpovědná vláda vznikla v Anglii na konci 17. století, protože anglické stavy, organizované v soudržném parlamentu, měly pravomoc blokovat královu zákonodárnou iniciativu, a dokonce se jim podařilo v průběhu století dva krále sesadit. V Braniborsku-Prusku došlo k pravému opaku. Stavy byly slabé a nejednotné, a proto je řada schopných a cílevědomých panovníků – Fridrich Vilém (1640–1688) zvaný Velký kurfiřt, pruský král Fridrich Vilém I. (1713–1740) a Fridrich II. Veliký (1740–1786) – postupně zbavila politické moci a soustředila ji v rukou centralizované královské správy.

Nástrojem, jehož prostřednictvím k této decentralizaci došlo, byla armáda. Jen velmi málo panovníků si v tomto období udržovalo stálé vojsko i v dobách míru. Velký kurfiřt jej založil, když po míru olivském, kterým v roce 1660 skončila švédsko-polská válka, již se účastnilo i Prusko, odmítl svou armádu rozpustit. Fridrich Vilém dospíval na konci třicetileté války, a tak došel k poznání, že přežití Pruska jako převážně vnitrozemského státu obklopeného mocnými soupeři může zajistit pouze vojenská moc.⁴ Pomocí rozličných lstí převzal kontrolu nad fiskální mocí, nezávislá vojska rozpustil a finanční i vojenskou moc soustředil do jím kontrolované byrokracie. Tento proces pokračoval i za jeho vnuka, pruského krále Fridricha Viléma I., který v popisu historika Haja Holborna vychází jako „neotesanec, jemuž se nedostalo žádných civilizovaných mravů ani empatie pro pocity bližních (...) hroživě tyranizoval svou rodinu, okolí i stát“.⁵ Buď jak buď, Fridrich Vilém I. byl schopným budovatelem státu, který okrasnou zahradu před svým palácem přeměnil na vojenské cvičiště a v přízemí zřídil vládní úřady. Podle slov historika Hanse Rosenberga vytvořil „armádu prvního řádu, již musela vydržovat země řádu třetího, co se týče lidských zdrojů, přírodního bohatství, přísunu kapitálu a ekonomických schopností“.⁶

Při budování pruského státu hrál nadto zásadní roli jeden kulturní aspekt. Hohenzollerni přestoupili v polovině 16. století ke kalvinismu, což bylo kamelem úrazu v jejich vztazích s převážně luteránskou šlechtou. Z jejich konverze plynuly tři důležité důsledky. V první řadě Velký kurfiřt a jeho nástupci najímali do nového centralizovaného správního aparátu holandské a hugenotské souvěrce ze zahraničí, což zvýšilo autonomii správy vzhledem k okolní společnosti. Chování jednotlivých panovníků prolnul protestantský moralismus. To platí zejména v případě Fridricha Viléma I., jehož šetřivost, osobní odřikání a netolerování korupce vešly do legend. Zavedení kalvinismu v pruských zemích nakonec vedlo ke vzniku celé řady nových sociálních institucí, od škol po chudobince pro místní obyvatelstvo spravované jednotlivými farnostmi, jež nakonec převzal stát a začlenil

je do své nové, moderní správní struktury. Toto vyvolalo mezi luterány a katolíky nejen v Prusku, ale v celé Evropě rivalitu v zavádění reformy obdobného typu.⁷

Skutečnost, že vybudování pořádné armády není panovníkovým rozmarem, nýbrž otázkou národního přežití, podobně jako v období válčících států v Číně, pochopili hohenzollernští panovníci jasněji než jejich evropsští protivníci.⁸ A skutečně, samo Prusko během sedmileté války takřka zaniklo – Fridrich Veliký byl málem zajat a zabit, když bojoval zároveň se dvěma o mnoho většími soupeři, Ruskem a Rakouskem. Pruský stát zachránily pouze Fridrichovy výjimečné vojévůdcovské schopnosti a čiré štěstí (nástup Petra III. na ruský trůn), a tak zůstal předním evropským hráčem. Odtud pochází popis Pruska nikoli jako země s armádou, ale spíše jako „armády se zemí“.⁹

Přechod od patrimoniální k moderní byrokracii probíhal v Prusku po etapách od roku 1640 do konce Steinových a Hardenbergových reform na počátku 19. století. Fridrich Vilém I. tento proces odstartoval v druhé polovině 17. století oddělením byrokracie vojenské a civilní, již uspořádal do řady odborných *Regierungen* čili rad. Nutnost vybírat prostředky učinila z válečného komisariátu primární nástroj centralizace – díky jeho schopnosti spravovat čím dál složitější daňový systém a díky tomu, že řídil dodávky vojsku, se z něj stala hlavní instituce hospodářské politiky.¹⁰

Na konci 18. století byli zaměstnanci pruské státní správy nabíráni a povyšováni na základě podivné směsice meritokratických a patrimoniálních zásad: třebaže Fridrich Veliký prosazoval talentované úředníky, často před kompetentností dával přednost loajalitě. S koncem válek, které Fridrich vedl, skončil též tlak na povyšování na základě schopností a zásluh. Prominentní rody dosáhly v určitých odvětvích služeb takřka monopolu, zakázek a povýšení šlo dosáhnout oplátkou za půjčky a úplatky. Prusko si jinými slovy prošlo procesem re-patrimonializace podobně jako Čína na konci dynastie Chan.¹¹

HISTORIE KONČÍ V PRUSKU

Podle filozofa Alexandra Kojěva skončily dějiny jako takové bitvou u Jeny v roce 1806, kde napůl patrimoniální pruské vojsko drtivě porazil Napoleon Bonaparte v čele mnohem modernější vojenské mašinerie založené na *levée en masse*, všeobecné mobilizaci, a organizované dle principů moderní byrokracie. Mladý filozof Georg Wilhelm Friedrich Hegel, který byl svědkem Napoleonova průjezdu univerzitním městem Jena, v této porážce spatřoval triumf moderního státu. Ve *Fenomenologii ducha* tvrdil, že tento typ státní modernity představuje vyvrcholení dlouhého historického procesu, manifestaci lidského rozumu. Kojěve, jenž ve 30. letech 20. století Hegela interpretoval, prohlašoval, že jakmile se idea moderního státu rozšíří bez omezení po celém světě, nakonec zevšeobecní,

natolik je působivá: ti, kteří jí budou čelit, se buď podvolí jejímu diktátu, anebo budou pohlčeni.¹²

Základy moderního státu se pokládaly už v letech před bitvou u Jeny od reformy státní služby z roku 1770, která zavedla přezkoušení jako základ služebního postupu. Bez katastrofické vojenské porážky by však starý systém svou nehybnost nepřekonal. Ponapoleonské reformy vedl aristokrat z rodu říšských rytířů a ctitel liberálního filozofa Montesquieua baron Karl vom und zum Stein (1757–1831), který studoval v Göttingenu a v Británii,¹³ a po boku mu stál kníže Karl August von Hardenberg (1750–1822), jenž po porážce u Jeny přijal motto „demokratické zásady, monarchistická vláda“.¹⁴

Steinovy a Hardenbergerovy reformy dovršily proměnu Fridrichovy osobní diktatury na skutečnou liberální autokracii čili *Rechtsstaat*. Říjnový edikt z roku 1807 zrušil po vzoru Francouzské revoluce právní výsady šlechty. Místa ve státní správě se bez omezení otevřela prostým občanům a byl zakotven francouzský princip *carrière ouverte aux talents* (kariéra otevřená talentům). Státní správa se očistila od patrimoniální hlušiny, pracovat v ní zůstávalo nadále výsadou, ovšem napříště založenou na vzdělání spíše než na urozeném původu. Pracovní předpisy z roku 1817 nařizovaly jako podmínku pro přijetí do vyšší veřejné správy klasické středoškolské vzdělání a univerzitní studium práv. Souběžně probíhala reforma vysokoškolského systému, jejíž zavádění začalo za Wilhelma von Humboldta už před bitvou u Jeny a jež měla dát vzniknout integrovanému systému, který by státnímu aparátu přímo dodával ty nejschopnější a nejnadanější jedince z řad celého národa.¹⁵ Pruský systém se tímto začal podobat francouzským *grandes écoles*, vysokým školám pro státní úředníky, či japonskému systému po reformách Meidži, kdy nová akademická elita z míst jako Tokijská univerzita odcházela rovnou pracovat pro vládu.

Měnící se intelektuální klima se odrazilo ve slovech filozofa Johanna Fichteho, který pravil, že urození byli „prvním stavem národa pouze v tom smyslu, že to byli vždy ti první, kdo utekl, když se objevilo nebezpečí“.¹⁶ Ústřední postavení zásluh jakožto organizačního principu bylo zakotveno v německém slově *Bildung*, jež můžeme přeložit jako „vzdělání“, širší význam ovšem vedle formálního vzdělávání zahrnuje i koncept morální sebekultivace. Ideu *Bildung* prosazovala na konci 18. století generace osvícenských filozofů včetně Lessinga, Herdera, Goetheho, Fichteho, Humboldta a především velkého filozofa Immanuela Kanta.¹⁷

RECHTSSTAAT

Pruský stát, který vznikl v 19. století a stal se základem pro sjednocení Německa, byl vzorem absolutistické diktatury. Vzhledem k tomu, že absolutistický panovník, který se původně nikomu nezodpovídal, vládl prostřednictvím stále více

institucionalizovaného státního aparátu, vláda si počínala poctivě a transparentně a časem se přeměnila v právní omezení svévolného despotismu. Omezení výkonné moci ústavou nakonec v pruském *Rechtsstaatu* nedosáhlo takového rozsahu jako v Anglii během Slavné revoluce ani té míry, již Američané zakotvili ve své ústavě. Bylo nicméně dostačujícím prostředkem, jak zajistit moderní vlastnická práva a usnadnit v druhé polovině 19. století německý hospodářský růst a rychlou industrializaci. Prusko jako takové se pro všechny země stalo vzorem liberální autokracie. Současný Singapur bývá někdy přirovnáván k Německu 19. století právě z tohoto důvodu.

V předchozí práci jsme právní řád definovali jako omezení politické moci, a to včetně těch nejsilnějších politických aktérů v daném politickém systému. Uvádí se tam, že v mnoha civilizacích má právní řád svůj základ v náboženství, jež mu dodalo základ i institucionalizovanou hierarchii náboženských odborníků schopných zákony interpretovat. Poté co v 11. století oživila katolická církev římské právo, byla v křesťanské Evropě založena široká škála zákonných institucí staletí předtím, než začal první absolutistický monarcha na sklonku 16. století kumulovat moc. Absolutistická vize se objevila se zpožděním a v konečném důsledku její rozsah omezovaly silné právní tradice, jež v celé Evropě převládaly.

To platilo zejména v Německu, které vymezovaly právní instituce jako říšský sněm, velké množství feudálních práv a povinností ustavených v bezpočtu chart a smluv. Soudní spory mezi jednotlivými německými státy podle všeho zabraly stejné množství času jako vzájemné boje.

Na tomto pozadí se absolutističtí monarchové na vzestupu pokoušeli podrýt dřívější pojetí práva, které svrchovanost udělovala Bohu (v praxi ovšem božímu zástupci, tedy církvi), a počali si ji nárokovat pro sebe. Své nároky někdy zakládali na božském právu králů čili na přímé boží delegaci svrchované moci určitému panovnickému domu. Ovšem od poloviny 17. století počala celá řada myslitelů – jako byli Hugo Grotius, Jean Bodin, Thomas Hobbes a Samuel Pufendorf – razit nové teorie, podle nichž svrchovaná moc přináleží panovníkům bez odkazu na náboženskou autoritu. Pufendorfovy myšlenky zásadně ovlivnily Prusko, kde vstoupil do státní služby a nakonec se stal životopiscem Velkého kurfiřta.

Tento nový sekulární základ státního absolutismu nebyl pro královskou moc nutně výhodný. Panovníci si mohli sice nárokovat absolutní moc bez předchozích právních omezení založených na náboženství, což ovšem noví teoretici odůvodňovali tím, že suveréní v určitém smyslu „zastupují“ širší zájmy celé společnosti. V Hobbesově *Leviathanovi* například panovník vládne oprávněně jedine proto, že jeho moc spočívá na implicitní společenské smlouvě, která jej zavazuje ochraňovat občanovo základní právo na život. Třebaže vládce není volen, v jistém smyslu ztělesňuje veřejný zájem o mír, nikoli soukromé zájmy své rodiny. Jak ukázal politický teoretik Harvey Mansfield, stát se stává abstrakcí neosobně

zastupující celou společnost, nikoli nástrojem vlády jedné určité skupiny. Tím byl položen teoretický základ pro rozlišování mezi veřejným a soukromým, distinkci zásadního významu pro moderní pojetí úlohy vlády.¹⁸

Všechny tyto myšlenky měly dopad na vývoj pruských zákonů. Při budování pruského státu se jako zdroj veškerého práva vnímala osobní moc svrchovaného panovníka. Kníže ovšem vládl prostřednictvím byrokratického aparátu, který zase k vyjádření své vůle používal nový systém správního práva. Valná část pruské civilní byrokracie souvisela se soudy a nejčastějším vzděláním státních úředníků bylo právo.¹⁹ To ovšem neustavovalo právní řád, vládu práva, ve smyslu omezení výkonné moci; spíše se jednalo o systém někdy označovaný jako „vláda prostřednictvím práva“. V tomto směru se pruské pojetí velmi podobalo druhu práva, jež prosazovali čínští legalisté a na němž se zakládají různé čínské zákoníky vydávané například za dynastií Čchin a Chan.²⁰

Cílevědomí panovníci jako Fridrich Vilém I. a Fridrich II. mohli jednat v rozporu se zákonem (první z nich, otec toho druhého, nechal svého syna na nějaký čas vsadit do vězení) a nestála jim při tom v cestě žádná silná nezávislá soudní instituce. Běžným občanům se přesto ve vztazích mezi sebou a ve vztazích se státem dostávalo stále více standardizovaného a neosobního přístupu. Nově vznikající občanské zákoníky ustavovaly systém správních soudů, jež občanům umožňovaly pohnat před soud stát, pokud se jim zdálo, že s nimi vláda jedná nezákonně. Ve Francii bylo možné se proti rozhodnutí nižších soudů odvolat až ke *Conseil d'État* – Státní radě, k jejímž funkcím patřila i úloha nejvyššího administrativního soudu – která mohla následně donutit podřízené výkonné orgány, aby se podvolily její interpretaci zákona.²¹ (Správní soudy najdeme také v současné Číně a dalších částech Asie, které přijaly občanské právo; viz 25. kapitola.) Třebáže tedy *Rechtsstaat* nemohl králi říct, že jedná protiústavně, mohl působit jako omezení svévolného chování na nižších úrovních správy.

Pruský stát se pokoušel zavést jednotný systém práva. Nejprve prostřednictvím snah Samuela von Coccejiho v polovině 18. století a následně pomocí velkého pruského zákoníku *Allgemeines Landrecht* z roku 1794. Tento zákoník vznikl péčí Johanna Heinricha von Carmera a Karla Gottlieba Suarezze a byl pravděpodobně tou nejdůležitější inovací v tradici občanského práva před zveřejněním Napoleonova občanského zákoníku *Code civil* v roce 1804. Právo se snažil definovat tak, aby byl každému občanu účel státu jasný.

Pruský zákoník zůstával feudálním, jelikož občany rozděloval do tří vrstev s rozdílnými právy – na šlechtu, měšťany a venkovany. Zatímco venkované měli právo zůstat na své půdě, majetek šlechty mohla kupovat zas jen šlechta. Carmer a Suarez měli v úmyslu učinit ze zákoníku ústavní dokument ochraňující lid před svévolnými rozhodnutími koruny, ale byli králem donuceni tento oddíl před zveřejněním vypustit. Zákoník sice uznával obecné právo na svobodu vyznání

a svědomí v soukromých záležitostech, na druhou stranu však stát obdařil značnými pravomocemi – mohl kontrolovat politickou diskusi a cenzurovat média.²²

K vysmyččení nerovného právního zacházení v závislosti na sociální vrstvě bylo zapotřebí porážky u Jeny i Steinových a Hardenbergových reform. Zvláště důležitou reformou, kterou Napoleonovo vítězství vyvolalo, byla oprávnění všech zájemců vlastnit pozemky, což půdu uvolnilo tržní ekonomice. K formálnímu rozšíření zastupitelství sice nedošlo, nicméně byrokratický aparát měl za to, že zastupitelskou funkci zastává sám. Slovy historika Edwarda Ganse: „Síla státu spočívá v ústavním zakotvení státní správy (...) občanská svoboda v jeho právním řádu.“ V jednotlivých pruských provinciích koordinoval činnost správních institucí úřad *Oberpräsidenta*, který předsedal i provinčním shromážděním a sloužil jako spojka s centrální vládou, kterou už nadále spíše než král spravovala Hardenbergova *Staatsrat* (Státní rada).²³

AUTONOMIE STÁTNÍ SPRÁVY A PARADOX DEMOKRATICKÉ ODPOVĚDNOSTI

Jedním ze čtyř kritérií, kterými Samuel Huntington definuje institucionalizaci, je míra, do níž je daná instituce „autonomní“. Instituce jsou autonomní, pokud „se jejich vlastní zájmy a hodnoty odlišují od zájmů a hodnot jiných institucí a společenských sil“.²⁴ Autonomní soudnictví tudíž při rozhodování striktně dodržuje soudní normy, spíše než aby podléhalo vlivu stranických bossů či přijímalo úplatky od bohatých obžalovaných. Autonomní armáda může své příslušníky povyšovat na základě vojenských, nikoli politických kritérií. Opakem autonomie je podřízenost – situace, kdy instituce fakticky podléhá vnějším silám. Snaha katolické církve jmenovat vlastní kněze a biskupy během sporu o investituru v 11. a 12. století byla ve skutečnosti, jak jsme viděli v předchozí práci, snahou nabýt autonomii od tehdejší dvorské politiky.²⁵

V Číně nikdy nepanoval právní řád, ale od dynastie Čchin zde vždy fungoval byrokratický aparát. Ten pracoval v souladu s psanými předpisy a lidé díky němu věděli, co stran chování vlády mohou očekávat. Čínská autonomní byrokracie brzdila určité formy svévolného autokratického jednání císařů o tisíciletí dříve než byrokracie evropská. A vskutku, jeden čínský císař dynastie Ming si myslel, že dokáže vybudovat vlastní armádu a vést válku; byrokratický aparát jej slušně, ale rozhodně odzbrojil.²⁶

Každý ve vedoucí funkci, ať už se jedná o výkonného ředitele firmy, prezidenta státu či univerzitního rektora, dobře rozumí tomu, jaké to je, když se byrokracie vymkne kontrole svého pána. Bez ní není možné řídit jakoukoli organizaci, ať už veřejnou nebo soukromou. Jakmile se však moc deleguje administrativní hierarchii, vedoucí do značné míry ztrácí kontrolu a často se stává jejím vězněm. (To bylo i hlavní premisou komedie z produkce BBC *Ano, pane*

ministře, kde stálý tajemník Humprey, kariérní byrokrat, dokonale maří plány ministra, který je nominálně jeho nadřízeným.) Čím je byrokratický aparát autonomnější a schopnější, tím více hrozí ztráta kontroly.

Podobně tomu bylo u Hohenzollernů. Silný král jako Fridrich Veliký dokázal byrokratickému aparátu nahnat strach a podřídil ho svým přáním. V jeho politickém odkazu se ozývá patrimoniální pojetí Francie Ludvíkem XIV.: „*L'État, c'est moi*.“²⁷ Ovšem za jeho méně energických nástupců Fridricha Viléma II. (1786–1797) a Fridricha Viléma III. (1797–1840) se moc definitivně přesunula na stranu byrokracie. Předchozí vládci byrokracii přeměnili na mocnou a kohezní statusovou skupinu a tato vnitřní solidarita jí dodala vysokou míru institucionální autonomie. Státní úředníci postupem času sebe samé vnímali stále méně jako služebníky hohenzollernské dynastie, ale spíše jako služebníky pruského státu, jehož zájmy převyšovaly zájmy kohokoli na trůně. Tento pocit sounáležitosti ještě vzrostl poté, co se roku 1806 byrokratický aparát otevřel ambiciózním, talentovaným a vzdělaným mužům ze středního stavu. Roku 1799 mohl tedy jeden pozorovatel konstatovat, že pruský stát „není žádná neomezená monarchie“, nýbrž aristokracie, která „zemi vládne nepokrytě jako byrokracie“.²⁸ Z tohoto důvodu Hegel v *Základech filozofie práva* viděl v byrokracii ztělesnění „univerzální třídy“ reprezentující celou společnost v opozici k občanské společnosti, jejíž zájmy jsou nutně dílčí a na sebe zaměřené.

Jakákoli efektivní instituce potřebuje vysoký stupeň autonomie. Na druhou stranu lze však i dobré věci mít přes míru. Pokud například armáda neposkytne svým politickým vůdcům informaci zásadního významu v obavě, že by ji zneužili, a nezávisle na nich vzápětí rozpoutá válku, pak si nesprávně uzurpuje určitou politickou výsadu. Ekonomové tento problém chápou v termínech příkazce–vykonavatel. Byrokratické aparáty by měly být vykonavateli bez vlastních cílů; cíle nastavují příkazci, pro něž pracují. V monarchii je příkazcem král či vládnoucí dynastie; v demokracii zase svrchovaný lid, který vládne prostřednictvím svých zvolených zástupců. V dobře fungujícím politickém systému by se vykonavateli mělo dostávat dostatečné autonomie, aby mohl svou práci vykonávat adekvátně, zároveň by však měl být v konečné instanci odpovědný příkazci. V případě Pruska/Německa unikla byrokratická autonomie, jež měla v období monarchie držet pod kontrolou absolutistickou moc, časem kontrole nejen vládce, ale i volených zákonodárců, když se země na konci 19. a počátku 20. století demokratizovala.

V letech poté, co Prusko pod vedením kancléře Otta von Bismarcka přivedlo Německo v roce 1871 ke sjednocení, si byrokratický aparát svou nezávislost před císařem i nastupujícími demokratickými silami chránil. Volební právo bylo po roce 1870 postupně uděleno všem a v *Reichstagu*, říšském sněmu, našly zastoupení nové politické strany, například sociální demokraté (viz 28. kapitola). Říšská

ústava ovšem správní aparát před zásahy parlamentu chránila. Zatímco byrokraté mohli v parlamentu zasedat, říšský sněm neměl žádnou moc nad dosazováním na pracovní místa ve státní správě. V onu chvíli se zrodilo to, co politolog Martin Shefter nazval „absolutistická koalice“ stran jak konzervativních, tak horní střední třídy, které autonomii byrokratického aparátu podporovaly a ochraňovaly ji před pokusy nových politických stran umístit své vlastní stoupence na vlivné pozice.²⁹

Tato absolutistická koalice si udržela vliv dlouho do 20. století, až do německé porážky v první světové válce a vzniku první skutečné demokracie za Výmarské republiky. Po nucené abdikaci císaře v roce 1918 zemi spravoval takřka netknutý byrokratický aparát. Nové demokratické strany – sociální demokraté a centristé – jež v tomto období vznikly, se zdráhaly umístit příliš mnoho vlastních lidí do správního aparátu z obavy, že by tím vyvolaly reakci, která by se obrátila proti nové republice. Dokonce i po radikálně pravicovém Kappově puči otálely s čistkou veřejné správy od zakořeněných pravicových elementů. Poté co vyhrocení nacionalisté v roce 1922 zavraždili ministerského předsedu Walthera Rathenaua, počet politicky obsazených postů v rámci byrokracie se navýšil. Ovšem tito nově jmenovaní byli eliminováni po roce 1933, kdy se moci chopili nacisté a vyhlásili zákon o obnově úřednictva, který si bral na mušku Židy, komunisty a „politicky dosazené úředníky“.³⁰

Nadměrná autonomie byla nejožehavějším problémem v pruské a později německé armádě. Armáda se po Steinových a Hardenbergerových reformách otevírala rekrutování ze střední třídy pomaleji než civilní správní aparát a zůstávala výspou privilegií, kastou mimo občanskou společnost hluboko do 20. století.³¹ Díky vojenským vítězstvím Pruska nad Dánskem, Rakouskem a Francií získala armáda politický kapitál a mohla se domáhat nezávislosti na kontrole voleným říšským sněmem. Podle Bismarckovy ústavy bylo vojsko odpovědné pouze panovníkovi. V důsledku vysoké míry autonomie byla armáda stále více hnací silou německé zahraniční politiky, „státem ve státě“, jak poznamenal historik Gordon Craig. V době bulharské krize v letech 1887–1888 začal náčelník generálního štábu Alfred von Waldersee tvrdit, že střet s Ruskem na podporu rakouských zájmů na Balkáně je nevyhnutelný, a volal po preventivní válce. Bismarck prozíravě pochopil, že cílem německé zahraniční politiky by mělo být spíše zamezit vzniku protiněmecké koalice, a podařilo se mu tuto hrozbu zarazit, přičemž památečně pravil, že vést preventivní válku je jako spáchat sebevraždu kvůli strachu ze smrti. Ovšem jeho slabším nástupcům se nepodařilo politický vliv armády udržet pod kontrolou. Generální štáb pod náčelníky Alfredem von Schlieffenem a Helmuthem von Moltkem (mladším) plánoval válku na dvou frontách proti Francii a Rusku. Von Schlieffen a von Moltke nabádali k agresivnímu postoji během marocké krize v roce 1905 (která sblížila Francii s Británií) a naléhali, aby Německo podporovalo rakouského spojence již dávno

před atentátem na arcivévodu Františka Ferdinanda d'Este v Sarajevu v červnu 1914. Přesvědčení armády, že válka na dvou frontách je nevyhnutelná, se stala sebenaplňujícím proroctvím – císaři bylo řečeno, že podle vojenského rozvrhu musí v reakci na události na Balkáně zaútočit na Francii. A v důsledku toho vypukla první světová válka.³²

Tradice autonomní byrokracie založená v 18. století se táhne až do současné Spolkové republiky Německo. Národně-socialistickému režimu se po nástupu k moci v roce 1933 podařilo armádu podříditi vlastní vůli, zatímco většina civilní správy zůstala netknutá. Nacisté na rozdíl od bolševiků a čínských komunistů nevytvořili paralelní hierarchii komisařů, ani neusilovali o úplné rozložení byrokratického aparátu. Na některá ministerstva (zejména na ministerstvo vnitra) dosadili loajální zaměstnance, očistili je od komunistických a židovských funkcionářů, ale nakonec zjistili, že se na způsobilost státní správy musí spolehnout.³³

V důsledku toho zůstal tento byrokratický aparát zachován i po květnu 1945, když Spojenci nacistický režim rozdrtili, a projevil se jako mimořádně odolný, a to i přes veškerou snahu spojeneckých okupačních úřadů očistit jej od lidí s nacistickou minulostí či sympatizantů. Zhruba 81 % pruských státních úředníků bylo členy NSDAP, přičemž polovina z nich se ke straně přidala před rokem 1933.³⁴ Americké, britské a francouzské okupační úřady se pokoušely německou správu denacifikovat tak, že hlavní válečné zločince postavily před Mezinárodní vojenský tribunál v Norimberku, a následnou čistkou jednotlivců v řadách státní správy. Roku 1949 se však zformovala nová Spolková republika Německo a vzhledem ke stoupajícímu tlaku na ustavení kompetentní vlády, jež by upevnila novou alianci NATO proti Sovětskému svazu, bylo velké množství čistkami odstraněných funkcionářů do úřadu znovu dosazeno. V roce 1951 byl schválen spolkový zákon, který všem řadovým státním úředníkům (včetně těch s nacistickou minulostí i lidí vyhnaných z východního Německa) uděloval právo opětného dosazení do úřadu.³⁵ Z 33 000 státních úředníků, kteří původně neprošli čistkami, jich zůstalo trvale vyloučeno ze státních služeb pouze tisíc.

Německá společnost prošla v době vzniku Spolkové republiky Německo v polovině 20. století zásadní proměnou – aristokracie a stará vrstva junkerů se rozpadly, nacistický režim byl zdiskreditován, pruský stát rozpuštěn a ve větší společnosti se šířily skutečné demokratické hodnoty. Podobně se průběhem času změnily i postoje německých státních úředníků. Avšak tradice vysoce kvalitní a autonomní německé státní správy zůstala veskrze nedotčená.

JEDNA Z CEST K MODERNÍMU STÁTU

Dějinám prusko-německé byrokracie jsme věnovali tolik času, protože jde o všeobecně uznávaný model moderní státní správy. Představuje též cestu, po níž se

vydala skupina zemí, kde se v důsledku vojenského soupeření rozvinuly moderní, nepatrimoniální státy, které přetrvaly až do současnosti. Do této skupiny bychom mohli zahrnout i Čínu za dynastií Čchin a Chan zhruba dvě tisíciletí před Pruskem, Švédskem, Dánskem, Francií a Japonskem. Mezi válčením a vysoce kvalitní moderní byrokracií není žádná silná korelace; mnohé společnosti, které dlouhou dobu válčily, zůstávají zkorumpované a patrimoniální. To jen u určité podmnožiny zemí působila válka jako katalyzátor.

S ohledem na křehkost institucí v mnoha dnešních rozvojových státech zaujme u prusko-německé byrokracie především její trvanlivost a odolnost. Tradice státní správy založená v Prusku 18. století přečkala porážku u Jeny, Napoleona, přechod ke spojenému Německu, výmarskou demokracii, nacistický režim i návrat k demokracii v poválečné Spolkové republice Německo. Zatímco se sociální složení státního aparátu dramaticky proměnilo – od hájemství aristokracie po elitní, meritokratickou instituci, která úplněji odráží německou společnost – přetrvává v něm pocit soudržnosti a sounáležitosti, ale zejména se udržuje i politická podpora jeho autonomie.

Není pochyb, že současná německá státní administrativa zcela podléhá kontrole německého politického systému a je v posledku odpovědná demokraticky zvoleným stranám zastoupeným v *Bundestagu*, Spolkovém sněmu. Tato kontrola však probíhá přes politicky jmenované ministry, jež každá vláda dosazuje na vrchol byrokratické hierarchie. V průběhu německých dějin nikdy nedošlo k rozsáhlému rozdělování vládních úřadů straníkům, tedy k projevu politické patronáže jako ve Spojených státech, Itálii a Řecku. Autonomie německé byrokracie byla v průběhu dějin často hnací silou obrovského konzervatismu, ne-li přímo militarismu a navenek zaměřené agrese. Patronáž se v německé politice nikdy neprosadila díky tomu, že autonomie státní správy byla zabezpečena předtím, než se německý politický systém otevřel demokracii, připomíná Martin Shefter. Země, kde konsolidaci silného státu předcházelo zavedení demokracie, dosáhly z hlediska kvality vlády, jak později uvidíme, méně pozitivních výsledků.

Německu, Japonsku a několika málo dalším zemím se v současnosti dostává vysokého hodnocení ohledně kvality vlády a nízké úrovně korupce díky odkazu autoritářské fáze v jejich politickém vývoji. V jejich případě nemůžeme hovořit o štěstí, protože byrokratická autonomie byla vykoupena vojenským soutěžením, válčením, okupacemi a autoritářskými vládami, jež narušily a opoždily nástup demokratické odpovědnosti. V politickém vývoji nejdou dobré věci vždycky ruku v ruce, jak už dříve vysvětlil Huntington.

KORUPCE

Některé z definic korupce; jak korupce ovlivňuje politiku a hospodářský růst; patronáž a klientelismus jako rané formy demokratické participace; proč je patronáž z pohledu demokracie špatná, ale ne tak špatná jako jiné formy korupce; proč se může míra klientelismu snížit, když země bohatne.

V roce 1996 přednesl nově jmenovaný prezident Světové banky James Wolfenson projev, v němž poukázal na „rakovinu korupce“ jako na hlavní překážku hospodářského rozvoje chudých zemí. Vedoucí představitelé Světové banky samo sebou věděli už od vzniku této organizace, že korupce představuje v mnoha rozvojových zemích velký problém a že zahraniční pomoc i půjčky často mizí rovnou v kapsách státních úředníků zemí, jimž mají pomoci.¹ Před Wolfensovým projevem byl nicméně mezi aktéry v oblasti rozvojové pomoci rozšířen názor, že se s tímto problémem dá udělat jen málo a že určitá míra korupce je buďto nevyhnutelná, nebo není tak vážná, aby zamezovala hospodářskému růstu. Během studené války bylo mnoho zkorumpovaných vlád klienty Spojených států (ukázkovým příkladem budiž Zair za prezidenta Mobutua Seseho Seka) a Washingtonu se nechtělo ukazovat prstem na blízké přátele. Od konce studené války došlo k významnému posunu v boji proti korupci ze strany mezinárodních rozvojových organizací v rámci širší snahy budování států a posilování institucí. Jak jsme viděli v celosvětové statistice indikátorů kvality státní správy ve 3. kapitole, mezi efektivitou vlády a kontrolou korupce existuje silná korelace. Řízení silného a efektivního státu neznamena pouze kontrolu korupce; silně zkorumpované vlády obvykle mívají problémy se zajišťováním služeb, prosazováním práva a zastupováním veřejného zájmu.

Korupce hospodářskému rozvoji brání z mnoha důvodů. V první řadě pokrucuje ekonomické stimuly, protože místo produktivního využití přesměrovává zdroje spíše do kapes státních úředníků, kteří z pozice své politické moci na úplatky dosáhnou. Korupce dále působí jako vysoce regresivní daň: zatímco v mnoha zemích se vyskytuje drobná korupce ze strany méně významných a špatně placených státních úředníků, naprostá většina zpronevěřených finančních prostředků připadne elitám, které mohou využít své mocenské pozice k tomu, aby se na úkor populace obohatily. Získávání prostředků na úplatky je časově natolik náročné, že přitom přijde vniveč energie těch nejschopnějších a nejambicióznějších

jedinců, kteří by jinak mohli zakládat soukromé firmy generující zisk. Obcházení politického systému za účelem maximalizace osobního zisku nazývají ekonomové „dobývání renty“.²

Dokonce už padly i argumenty, že úplatky mohou zvýšit efektivitu vlády, že fungují jako mazivo usnadňující proces získávání obchodních registrací, vývozních licencí anebo jmenování do vyšší státní funkce. To je ale velmi špatný přístup. Bylo by snazší, kdyby registrace probíhala rychle, exportní licence vůbec neexistovaly a všichni jedinci měli snadný a rovný přístup k pozicím ve státní správě. Transparentní právní stát obvykle funguje efektivněji.

Vedle toho, že korupce neblahým způsobem pokřivuje ekonomiku, může velmi poškodit i politický řád. Přesvědčení, že státní úředníci a politici jsou zkorumpovaní, snižuje v očích obyčejných lidí legitimitu vlády a oslabuje pocit důvěry, který je pro hladké fungování státu zásadní. Obvinění z korupce často nepadají v zájmu vlády, ale slouží jako politická zbraň. Potrestání jednoho politika ve společnostech, kde je zkorumpovaná většina, nebývá často znakem reformy, ale mocenským tahem. Korupce patří k těm nejzranitelnějším místům nových demokracií, které se snaží konsolidovat své instituce.

Chceme-li porozumět přechodu od státu patrimoniálního k modernímu, musíme porozumět povaze korupce a jejím příčinám. Korupce nabývá mnoha forem, z nichž některé hospodářskému růstu a politické legitimitě škodí více než jiné. Je tedy nezbytné vnést pořádek do základních definic.

VEŘEJNÉ A SOUKROMÉ

Dnes máme o korupci a jejích příčinách k dispozici rozsáhlou literaturu a zazněla i celá řada návrhů, jak ji napravit. Navzdory vědeckým pracím na toto téma neexistuje obecně přijímaná taxonomie, jež by pojala různé typy chování, které jsou obvykle pod hlavičku korupce řazeny.³

Většina definic korupce se soustředí na akt přivlastnění veřejných zdrojů k osobnímu prospěchu.⁴ Tato definice je užitečným výchozím bodem; podle ní se korupce týká především vlády, a nikoli například podniků nebo soukromých organizací.

Vyplývá z ní dále, že korupce je v jistém smyslu fenoménem, k němuž může dojít pouze ve společnosti moderní (nebo modernizací procházející), protože závisí na rozlišování veřejného a soukromého. Jak jsme viděli v předchozí kapitole, v Prusku se rozdíl mezi veřejnou sférou a soukromými zájmy ustavil teprve v průběhu 17. a 18. století. Do té doby byla pruská vláda (jako fakticky všechny evropské státy) patrimoniální povahy. Vladař se tedy pokládal za vlastníka území, jemuž vládl, jako by patřilo jeho rodině či spadalo do jeho patrimonie, jeho majetku. Mohl půdu (spolu s lidmi na ní žijícími) udělovat příbuzným,

svým stoupencům či soupeřům, protože to bylo svého druhu jeho vlastnictví. V tomto kontextu tedy nemá smysl mluvit o korupci, protože koncept veřejné sféry, jejíž prostředky by si někdo mohl přivlastnit, ještě neexistoval.

Teprve s nárůstem centralizovaných států v 17. a 18. století se panovníkova doména začala vnímat méně jako jeho osobní vlastnictví, ale spíše jako svého druhu svěřenství, které spravoval jménem většinové společnosti. Raně novověké doktríny státní moci, jež předložili Grotius, Hobbes, Bodin a Puttendorf, do jedné zdůrazňovaly skutečnost, že legitimita suveréna nespočívá na starobylých či zděděných vlastnických právech, nýbrž na tom, že panovník v jistém smyslu spravuje veřejný zájem. Byl oprávněn legitimně vybírat daně, ovšem na oplátku za to, že poskytoval nezbytné veřejné služby, v první řadě veřejný pořádek zamezující válce všech proti všem, jak ji popsals Hobbes.

Chování státních úředníků včetně samotného panovníka nadto stále více určovala formální pravidla. Mezi zákony, jež formovaly pruský *Rechtsstaat*, patřily regule, které jasně stanovovaly hranici mezi veřejnými a soukromými zdroji. Čínský konfucianismus přišel s analogickým učením o mnoho staletí dříve: císaři nebyli pouhými vlastníky území a lidí, kterým vládli, ale spíše morálními opatrovníky celého společenství vázanými službou obecnému dobru. Třebaže si čínští císaři mohli veřejné zdroje přivlastnit k vlastnímu užitku (a také tak činili, jako například císař Wan-li na sklonku dynastie Ming), rozlišení mezi veřejným a soukromým bylo vždy jasně stanoveno.⁵

NENÍ KORUPCE JAKO KORUPCE

Existují dva jevy, které s korupcí, jak jsme ji dříve definovali, úzce souvisí, ale nejsou s ní totožné. Prvním z nich je vytváření a čerpání renty, ten druhý bývá označován jako patronáž či klientelismus.

Ekonomové rentu formálně definují jako rozdíl mezi cenou statku či služby a náklady na jeho provoz. Jedním z nejdůležitějších zdrojů renty je nedostatek: barel ropy se dnes prodává za mnohem vyšší cenu, než činí mezní náklady na jeho produkci, protože vládne vysoká poptávka; rozdíl mezi mezními náklady a prodejní cenou se nazývá renta z přírodních zdrojů. Majitel bytu na newyorské Park Avenue může požadovat mnohem vyšší nájem než někdo za stejnou metráž uprostřed Iowy, protože na Manhattanu je půda jako zdroj mnohem vzácnější.

Renty vznikají v důsledku přirozeného nedostatku půdy či komodit, ale může je také uměle vytvářet vláda. Typickým příkladem může být poskytování licencí. V New Yorku stanovuje celkový počet taxíků Komise pro taxi a limuzíny. Vzhledem k tomu, že toto číslo bylo po mnoho let limitováno, počet taxíků neodpovídá poptávce po nich a takzvaný medailon (registrace

udělovaná městem, jež uděluje právo taxislužbu provozovat) se prodává až za milion dolarů. Cena medailonu je renta vytvořená politickými orgány, a pokud by město povolilo každému jedinci přepravovat cestující za úplatu, renta by okamžitě zmizela.

Vlády mohou nedostatek uměle vyvolat mnoha různými způsoby a nejzákladnější formy korupce představují zneužití této pravomoci. Například zavedení cel na import omezuje dovoz a generuje rentu vládě – s jednou z celosvětově nejrozšířenějších forem korupce se setkáváme u celních agentur, které se nechávají uplácet, aby se snížilo clo či urychlil proces celního odbavení, a dovozce tak zboží dopravil včas. V 50. a 60. letech 20. století byla v Indonésii korupce mezi celními agenturami natolik rozšířená, že se vláda nakonec rozhodla tuto úlohu outsourcovat jedné švýcarské společnosti, která kontrolovala všechny příchozí kontejnery.⁶

Snadnost, s jakou vlády mohou prostřednictvím daní či regulace renty vytvářet, vedla mnoho ekonomů k tomu, že renty celkově odsuzují, protože narušují efektivní alokaci zdrojů na trhu; jejich vytváření a distribuci fakticky vnímají jako synonymum korupce. Skutečnost, že vlády jsou schopné vytvářet renty, způsobuje, že mnoho ambiciózních lidí zvolí jako cestu k bohatství raději politickou kariéru než podnikání či soukromý sektor. Již zmiňovaní Douglass North, John Wallis a Barry Weingast zásadně rozlišují mezi tím, co nazývají řád s omezeným a řád s otevřeným přístupem: v tom omezeném elity úmyslně omezují přístup k ekonomické činnosti, aby mohly vytvářet renty a zvyšovat vlastní příjem, přičemž brání vzniku moderní, dynamické a konkurenční ekonomiky.⁷

Renty lze sice zmíněnými způsoby zneužít, dostává se jim ovšem také využití zcela legitimních, a nelze je tedy jakkoli paušálně odsuzovat. Nejzjevnějším typem „dobré“ renty je patent nebo copyright, jehož prostřednictvím vláda původci nějakého nápadu nebo tvůrčí práce udílí výlučné právo na jakékoli tržby, které z nich po určitou dobu plynou. Rozdíl mezi výrobními náklady knihy, již držíte v rukou, a cenou, kterou jste za ni zaplatili (za předpokladu, že jste ji nezískali nebo ilegálně nestáhli), je renta, ovšem taková, již společnost legitimizuje jako prostředek podněcující inovaci a tvořivost. Ekonom Mushtaq Khan poukazuje, že mnoho asijských vlád podpořilo industrializaci tím, že zvýhodněným firmám umožnilo vytvářet nadměrný zisk pod podmínkou, že bude poté znovu investován. Třebaže tento krok otevřel dveře značné korupci a zneužívání, zároveň vyvolal hospodářský růst s tempem pravděpodobně rychlejším, než by podnítily tržní síly samy o sobě.⁸

Veškeré regulativní funkce státní správy – od ochrany mokřadů přes informační povinnost při prvotní veřejné nabídce akcí až po ověřování účinnosti a bezpečnosti léků – uměle vytváří nedostatek. Jakákoli regulační pravomoc udělit nebo odeprít svolení generuje rentu. O patřičném rozsahu regulace můžeme

sice polemizovat, málokdo by si však přál, aby se od tohoto nástroje upustilo jen proto, že vytváří rentu. Dokonce i tolik kritizovaná licence k provozování taxi-slужby v New Yorku pramení z potřeby udržet určitou minimální úroveň služby a zajistit rovné zacházení v přístupu k veřejné dopravě. Bez tohoto druhu regulace by mnoho taxikářů jednoduše odmítalo přepravu na krátké vzdálenosti či jízdy do chudých čtvrtí.

Vytváření a distribuce rent ze strany vlád se tedy do značné míry s korupcí překrývají, nejde ovšem o tentýž jev. Člověk musí vzít v úvahu účel renty a posoudit, zda generuje čistě osobní statek, který si přivlastnil státní úředník, anebo zda ve skutečnosti slouží širší veřejnosti.

PATRONÁŽ A KLIENTELISMUS

Druhý fenomén, jenž bývá s korupcí ztotožňován, představuje patronáž či klientelismus. Patronáž je takový vztah, v němž si vzájemně prokazují službu dva jedinci s odlišným statusem a mocenským vlivem. Obvykle patron poskytuje službu klientovi výměnou za jeho loajalitu a politickou podporu. Přízeň prokazovaná klientovi musí být statek, z něhož bude těžit jedinec – ať je to práce na počtě, vánoční krocan či vysekání příbuzného z průšvihů – spíše než veřejný statek či politika, která by se týkala nějaké širší společenské třídy.⁹ Příkladem budiž následující situace: „Student na Sicílii potřebuje uvést k profesorovi, od nějž potřebuje službu. Obrátí se tedy na politika z tamějšího městečka, který je pro změnu zavázán jemu. Politik mu dá kontakt na svého synovce v městském správním centru onoho regionu, ten se spojí s profesorovým asistentem, jenž následně domluví schůzku. Studentovi se dostane požadované služby a na oplátku politikovi přislíbí, že za něj bude agitovat během voleb.“¹⁰

Patronáž se někdy od klientelismu odlišuje na základě rozsahu. U patronáže se obvykle vztahy mezi patrony a klienty odehrávají tváří v tvář a vyskytují se ve všech režimech, ať už autoritářských či demokratických, kdežto u klientelismu dochází mezi patrony a klienty k výměně služeb v širším měřítku, což si často žádá hierarchii zprostředkovatelů.¹¹ Klientelismus se tedy primárně vyskytuje v demokratických zemích, kde je potřeba mobilizovat velké množství voličů.¹² To, co se v americké politice obvykle nazývá patronáží, je ve skutečnosti podle definice systém klientelismu, protože v procesu figurují ohromné stranické organizace, jež v širokém měřítku poskytují služby prostřednictvím složité a hierarchicky uspořádané politické mašinerie.¹³

Klientelismus bývá vnímán jako negativní jev a považuje se za odchylku od správných demokratických postupů v několika ohledech. V moderní demokracii se od voličů obecně očekává, že nějakého politika volí na základě toho, co předkládá jako svou širší veřejnou politiku čili toho, čemu politologové říkají „program“.

Mnoho levicových voličů může podporovat vládní programy na poskytování zdravotní a sociální péče, zatímco voliči konzervativní možná dají přednost tomu, aby vláda přidělila zdroje sektoru národní obrany. V obou případech se předpokládá, že preference voličů odrážejí obecný pohled na to, co je dobré pro celé politické společenství, nikoli pouze pro jednoho voliče. V pokročilých demokraciích voliči samo sebou hlasují na základě svých osobních zájmů, ať už jde o nižší zdanění bohatých, subvencování určitého typu podnikání nebo programy zaměřené na chudé. Nicméně i takto zaměřené programy jsou z hlediska širokého pojetí spravedlnosti či obecného zájmu oprávněné, a třebaže jsou zacílené, musí se zavádět nestranně, nemají směřovat k jednotlivcům, nýbrž k širším společenským vrstvám. Obzvlášť vláda by neměla poskytovat výhody konkrétním jedincům na základě toho, zda ji podpořili či nikoli.

V klientelistickém systému politici poskytují cílené výhody pouze svým politickým příznivcům výměnou za jejich hlasy. Mezi tyto výhody mohou patřit pracovní místa ve veřejném sektoru, finanční hotovost, politické služby, nebo dokonce veřejné statky jako studium na škole či ošetření na klinice selektivně přidělované jen politickým stoupencům. To se samozřejmě z mnoha důvodů negativně odráží na ekonomice i na politickém systému.¹⁴

Patronáž a klientelismus mají v první řadě dopad na kvalitu vlády. Moderní správní aparáty stojí na zásluhách, schopnostech, odbornosti a neosobnosti. Pokud přednostně zaměstnají příznivce a kumpány (staré přátele a příznivce) nějakého politika, takřka nevyhnutelně budou fungovat mnohem hůře. Nakynutí státní správy politickými pověřenci nafoukne i mzdový fond a je hlavní příčinou fiskálního deficitu. Na rozdíl od soukromého sektoru nehrozí u veřejného sektoru bankrot a těžko se u něj měří výkonnost, z čehož plyne, že se státní správa plná politicky dosazených zaměstnanců velmi těžko reformuje.¹⁵

Druhý způsob, jímž klientelismus narušuje demokratické postupy, souvisí s faktem, že posiluje zavedené elity a zamezuje demokratické odpovědnosti. Klientelistický vztah mezi sebou navazují jedinci různého postavení, mocní anebo bohatí politici si prakticky vzato kupují podporu řadových občanů. Tito politici obvykle prosazují jen vlastní úzké zájmy. Mohou mít zájem prosadit dobré životní podmínky pro klienty, kteří utvářejí základnu jejich podpory, nikoli však pro veškerou veřejnost. V Evropě se nerovnost mezi lidmi snížila v průběhu 20. století díky vzestupu programových stran jako britská Labouristická strana či Sociálnědemokratická strana Německa (viz třetí část). Tyto strany usilovaly o sociální programy zaměřené na širší společnost, v jejichž důsledku se zdroje bohatých přerозdělily chudým na relativně nestranném principu. Oproti tomu mnoho zemí Latinské Ameriky stále zakouší velkou míru nerovnosti, protože chudí mají sklon volit spíše klientelistické strany – klasickým příkladem je Perónistická (později Justicialistická) strana v Argentině – než strany programové.

Klientelistické strany místo toho, aby zabezpečily širší výhody pro chudé, utopí zdroje v úsluhách jednotlivým voličům.

PŘIROZENÉ FORMY SOCIABILITY

Patronáž a klientelismus bývají někdy považovány za vysoce deviantní formy politického chování, které se vyskytují pouze v rozvojových zemích kvůli svěbytnosti daných společností. Ve skutečnosti však patří vztah politické patronáže, ať už zahrnuje rodinu či přátele, k těm nejzákladnějším zavedeným formám lidské společenské organizace. Jedná se o jev univerzální, protože je lidským bytostem vlastní. Velká historická záhada, kterou je třeba vyřešit, tedy nezní, proč k patronáži vůbec dochází, ale spíše proč byla v moderních politických systémech postavena mimo zákon a nahrazena neosobní organizací.

V předchozí práci jsme viděli, že lidské bytosti jsou přirozeně sociální tvorové a že jejich sociální organizace vychází z biologie. Existují dva základní biologické principy, jež jsou společné nejen prakticky všem lidským společnostem, ale i společenstvím mnoha dalších druhů, které se pohlavně rozmnožují: Hamiltonovo pravidlo a reciproční altruismus.¹⁶ Podle Hamiltonova pravidla jedinci upřednostňují geneticky příbuzné úměrně počtu sdílených genů, což utváří základ nepotismu. Při recipročním altruismu dochází k přímým úsluhám mezi jedinci příbuzensky nespřízněnými.

Ani v jednom z případů se nejedná o naučené chování. Každé dítě se během vzájemného prokazování služeb v nejbližším okolí instinktivně a nehledě na kulturu přiklání k příbuzným. Toto chování nepramení ani z čiré racionální kalkulace. Lidské bytosti přicházejí na svět se souborem emocí posilujících rozvoj sociálních vztahů, jejichž základ utváří vzájemná pomoc v rámci rodiny a mezi přáteli. Postupovat odlišně – například vybrat na pracovní místo nikoli přítele či příbuzného, ale kvalifikovaného zaměstnance nebo pracovat v neosobní státní správě – je sociálně konstruované chování odporující našim přirozeným sklonům. Teprve s rozvojem politických institucí, jakou je moderní stát, se lidé začínají organizovat a učí se spolupracovat způsobem přesahujícím přátele a rodinu. Jakmile se tyto instituce zhroutí, navracíme se k patronáži a nepotismu, tedy k základním formám sociability.

Nejranějšími formami lidských sociálních organizací byly tlupa a kmen. Tyto dvě formy společenské organizace, které dominovaly během prvních zhruba 40 000 let dějin lidstva, bychom dnes nazvali organizacemi patronážními. Tlupa se skládá ze skupinek čítajících pár desítek příbuzensky spřízněných jedinců; kmen stojí na principu původu ze společného předka, díky čemuž mohl rozsah společenství výrazně narůst. Upřednostňování geneticky příbuzných i reciproční altruismus jsou pro soudržnost těchto dvou typů skupin nezbytné: solidarita se zakládá na

genetickém příbuzenství, u obou dochází k vzájemnému prokazování služeb mezi vůdcem čili „velkým mužem“ v čele skupiny a jeho příznivci. V kmenové společnosti vůdci nemají tak absolutní moc, jaké by dosáhli ve společnosti organizované ve stát. Pokud se jim nedaří udržet přísun zdrojů svým příznivcům anebo se dopouštějí chyb poškozujících zájmy skupiny, mohou být nahrazeni. Mezi vůdci a jejich stoupenci v takto organizovaných společnostech tedy vládne faktická reciprocita.

Patronážní systém jako formu politické organizace se nepodařilo do dneška vymýtit – nejenže je takový systém lidem přirozený, ale často se tak nejúčinněji dosahuje politické moci. V současné době se moc nejčastěji vykonává prostřednictvím kontroly formálních organizací, jako jsou státy, korporace a nevládní organizace. Jejich moderní forma je strukturována tak, aby fungovaly na základě neosobních a transparentních pravidel. Často však bývají rigidní a nesnadno se ovládají; vedoucí představitelé se obvykle spoléhají na skupinky přívrženců, jež si vypěstovali během své cesty na vrchol. Stalin ani Saddám Husajn svou moc nezakládali pouze na kontrole státního aparátu, armády a policie. Požívali též loajality mnohem menší skupinky stoupenců. Ve Stalinově případě šlo o skupinu gruzínských souputníků vedených Lavrentijem Berijou, šéfem tajné policie. Saddám Husajn se opíral o síť příbuzných z města Tikrít ve středním Iráku. Tato patronážní uskupení byla na oplátku použita na ovládání samotného státu. Podobným způsobem jsou na různé frakce podle klíče patronážních sítí rozštěpeny Liberálně demokratická strana Japonska i Komunistická strana Číny. Mnoho slabých a politicky méně rozvinutých společností vcelku nepokrytě ovládají patronážní organizace, například milice sužující Libyi, Demokratickou republiku Kongo, Somálsko, Sierru Leone a Libérii.

Klientelismus jako formu recipročního altruismu obvykle nalézáme v demokratických politických systémech, kde musí lídři o moc soupeřit ve volbách. Ve srovnání s elitářskou patronážní sítí musí být klientelistické sítě mnohem rozsáhlejší, často se jich totiž užívá k tomu, aby se k volbám dostavily statisíce voličů. V důsledku toho se v těchto sítích služby neudělují v přímém kontaktu mezi patronem a klientem, ale spíše prostřednictvím řady zprostředkovatelů naverbovaných k náboru stoupenců. V případě tradiční americké komunální politiky navazují jménem stranického bosse osobní vztah s jednotlivými klienty právě takoví zprostředkovatelé – na nejnižších úrovních to jsou předvolební agitátoři a o stupeň výše okrskoví straničtí funkcionáři.

V současné době se prakticky ve všech demokraciích považuje neskrývané kupování hlasů za nezákonné a zrazuje se od něj mechanismy, jako je třeba tajné hlasování.¹⁷ Politici pak čelí problému, jak chování svých klientů kontrolovat, jak se ubezpečit, že voliči dodrželi svou část dohody. Patroni musí kromě toho dát přesvědčivé najevo, že se jednotlivým podpůrcům dostane slíbeného