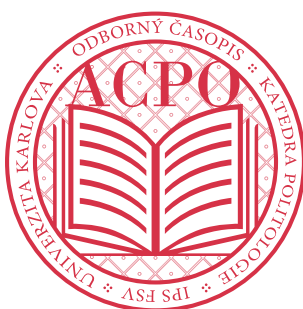


ACTA POLITOLOGICA

www.acpo.cz

RECENZOVANÝ ČASOPIS | PEER-REVIEWED JOURNAL

2020 | Vol. 12 | No. 1 | ISSN 1803-8220



MÜLLER; Karel B. (2018). *Dobré vládnutí ve veřejném nezájmu: Lokální politické elity jako klíčoví aktéři demokratizace?* Praha: Sociologické nakladatelství, 286 stran. ISBN 978-80-7419-271-5.

RECENZE PAVLA DUFKA

https://doi.org/10.14712/1803-8220/53_2019

Published: 27/01/2020

Tento článek podléhá autorským právům, kopírování a využívání jeho obsahu bez řádného odkazování na něj je považováno za plagiátorství a podléhá sankcím dle platné legislativy.

This article is protected by copyright. Copying and use of its content and presenting it as original research without proper citation is plagiarism, which is subject to legal sanctions.

Katedra politologie Institutu politologických studií

Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy

Department of Political Science, Institute of Political Studies

Faculty of Social Sciences, Charles University

MÜLLER; Karel B. (2018). *Dobré vládnutí ve veřejném nezájmu: Lokální politické elity jako klíčoví aktéři demokratizace?* Praha: Sociologické nakladatelství, 286 stran. ISBN 978-80-7419-271-5.

Politolog Karel B. Müller dlouhodobě rozvíjí témata bezprostředně se dotýkající předpokladů i kvality demokratického vládnutí – ať už jde o úlohu občanské společnosti, sdílených kolektivních identit, evropeizace veřejné sféry nebo lobbingu. Jeho snahou přitom vždy bylo prezentovat tyto obecné koncepty na pozadí zkušeností, které s demokracií sbírá česká společnost, což přispívá ke srozumitelnosti abstraktnějších, občasných normativně laděných úvah. Ve své nejnovější knize nazvané *Dobré vládnutí ve veřejném nezájmu: Lokální politické elity jako klíčoví aktéři demokratizace?* předkládá Müller další část komplexní mozaiky demokratického vládnutí, která se opírá jak o teoretický rámec, který ve svých předchozích publikacích rozpracoval, ale také o pečlivý sociologický podložený výzkum (a také o řadu prací českých politologů a sociologů, z nichž některé uvádí na s. 48). Právě skutečnost, že interpretace získaných dat a vlastně i volba výzkumného přístupu se mohly opřít o robustní teoretický aparát, přispívá v pohledu recenzenta k odborné kvalitě předkládané knihy i přesvědčivosti řady závěrů – a jak uvidíme níže, jedná se o zjištění přinejmenším zajímavá, nezřídka (pro neodborníka) překvapující a v řadě případů zneklidňující.

Jako cíl bádání stanovil Müller „*porozumět příčinám, kontextu a důsledkům příkladných politických změn, včetně porozumění charakteristikám jejich nositel (tedy politický elitám)*“ (s. 19, kurzíva v originále). Toto obecné vymezení je posléze (s. 42–43) specifikováno do deseti výzkumných otázek, mimo jiné „Jaké kognitivní atributy a kompetence politických aktérů doprovázely prosazování dobrého vládnutí?“ nebo „Vedly tyto příkladné změny, které přinesly rozšíření participačních příležitostí, k posílení legitimacy místních politických institucí?

(Lze tedy předpokládat pozitivní korelaci mezi participační a legitimizační funkcí občanské veřejnosti?)“. Předmětem výzkumu a reflexe „dobrého vládnutí“ se stala tři menší česká města – Černošice, Hrádek nad Nisou a Semily, která v základních rysech odpovídají teoretickým předpokladům o podmínkách, za nichž může dobré vládnutí fungovat, včetně podoby a povahy politických elit. Místní zastupitelstva a rady tudíž usilují o maximální transparentnost v sestavování rozpočtu, zahrnutí občanů do debat předcházejících samotným rozhodnutím i rozhodovacích procedur samotných (např. participativní rozpočtování nebo účast ve veřejných stavebních řízeních), respekt k politické opozici včetně poskytování informací, vybudování efektivních mechanismů kontroly rozhodování nebo garanci nezávislosti médií (zejména radničních listů).

Kniha je rozdělena do čtyř kapitol (plus rozšířeného shrnujícího závěru), v nichž autor postupně buduje vícevrstevnatou analýzu a reflexi demokratické politiky v prostředí, jež by snad mohlo být vzorem hodným následování. První kapitola je věnována nástinu teoretického rámce a z něj plynoucího výzkumného designu; jak již bylo naznačeno, Müllerova dlouhodobá odborná aktivita v této oblasti zajišťuje koherenci prováděného výzkumu a v neposlední řadě úzké provázání teoretického rámce s dílčími výzkumnými cíli. Formulace výzkumných otázek (z nichž dvě byly citovány výše) dokládá, že Müller chce jejich prostřednictvím zkoumat přesně ty aspekty, rizika a umožňující nástroje dobrého vládnutí, které jsou v této kapitole rozebrány v návaznosti na čtyři schémata syntetizující (A) funkční dimenze občanské veřejnosti, (B) a (C) rizika dobrého vládnutí a (D) záruky funkčních dimenzí občanské veřejnosti ve vztahu k veřejné moci

(s. 23–42). Metodologie výzkumu v užším smyslu zahrnovala 18 oficiálních polostrukturovaných rozhovorů s angažovanými aktéry, strukturované dotazníkové šetření, kvantitativní analýzu latentních sociálních skupin, analýzu volebních výsledků a diskursivní obsahovou analýzu periodik vydávaných vedeními měst. V případě Černošic, kde Müller sedm let (2010–2017) působil v městském zastupitelstvu, pak šlo také o dlouhodobé zúčastněné pozorování ústící v desítky až stovky dalších neformálních rozhovorů. Tři česká města byla zvolena tak, aby se překrývala v parametrech dobrého vládnutí, ale zároveň představovala svébytné případy co do geografické polohy, sociálního rozvrstvení nebo historické paměti.

Ve druhé kapitole autor předkládá analýzu výsledků výzkumu a formuluje předběžné odpovědi na stanovené výzkumné otázky; ve třetí kapitole potom přechází ke snaze o zobecnující reflexi získaných zjištění v souvislosti s otázkami legitimacy, institucionální reflexivity a vzájemné důvěry mezi politickými elitami a demokratickou veřejností. Zde také přicházejí na řadu některé závažné obecné závěry plynoucí zjednodušeně řečeno ze skutečnosti, že pokud něco podstatného nefunguje v „ideálně nastaveném“ prostředí, je důvod se obávat, jak to funguje v prostředích nakloněných dobrému vládnutí o poznání méně. Čtvrtá kapitola, na níž se autorsky podílel Müllerův kolega Kamil Fleissner, zkoumá formu a obsah komunikace prostřednictvím radničních periodik jakožto lokálně nejvýznamnějších nosičů komunikace mezi politickými elitami a občany. Dvacetistránková závěrečná kapitola pak na základě těchto dílčích i obecných zjištění adresuje každou ze stanovených výzkumných otázek a identifikuje hlavní nedostatky a související výzvy, které před úsilím o dobré vládnutí v *České republice* stojí.

Moje odborné zázemí je poněkud odlišné (a budu z něj vycházet v některých dalších poznámkách), přesto musím říci, že Müllerova kniha na mě působí velmi svěže a přesvědčivě. Sociologickou podloženost zpracovávaných dat autor kombinuje se znalostí základních otázek a problémů demokratické teorie, takže výsledek je podnětný pro široké publikum z mnoha sociálněvědných oborů. Navíc je evidentní, že provedený výzkum není samoučelný, nýbrž přináší navýsost praktické poznatky o fungování (a případně nefungování) demokratické politiky na místní úrovni. I ti, kdo nebudou plně přesvědčeni o korektnosti Müllerových závěrů, například co se týče „apolitičnosti“ lokálního politického rozhodování,¹ mohou sledovat způsob, jakým se k nim autor dostává. Potěšující je přítomnost podrobného jmenného i věcného rejstříku a také kultivovaný styl psaní autorův (přejmenování Jarosława Kaczyńského na Stanisława na s. 36 je ojedinělým přešlapem a překlad *checks and balances* jako *kontrol a protiváh* namísto zavedených *brzd a protiváh* lze považovat za autorskou licenci).

Nepovažuji za smysluplné v této recenzi převyprávět bod po bodu obsah Müllerova výkladu a argumentace, proto se v následujících odstavcích zaměřím na ta zjištění především z druhé a třetí kapitoly, která považuji jednak za zajímavá a jednak za překvapivá, zarazující, či až, jak bylo naznačeno výše, zneklidňující. Autor na několika místech zdůrazňuje, že nejrozšířenější formou občanské participace je i ve třech „učebnicových“ obcích tzv. NIMBY přístup (z anglického *not in my backyard*, „ne na mém dvorečku“) – tedy aktivace starosti o věci veřejné ve chvíli, kdy nějaké chystané rozhodnutí dopadá na bezprostřední zájmy občanů. Jedná se o participaci příležitostnou a „vzdorovitou“, která nemůže z povahy věci přispívat ke konstruktivnímu příslibu občanské účasti

¹ Viz např. Balík (2016) hájící „političnost“ lokální politiky viděné optikou lokálních štěpících linií (*cleavages*).

v politice, tedy k budování pozitivního společného „programu“ vládnutí. V návaznosti na to se ovšem ochlazuje i nadšení lokálních politických elit pro dlouhodobou spolupráci s občany, neboť výsledkem této interakce je jejich únava z „kolovrátku“ převážně negativních, protestních forem účasti a návazně demotivace k další podobně náročné politické aktivitě (s. 83 a n.). Müller připouští (s. 84), že se jedná v zásadě jen o potvrzení závěrů z řady českých i mezinárodních výzkumů, nicméně útěcha je to jen v tom smyslu, že se nezjistilo nic mimořádného. Pokud ale mají být tři zkoumané obce *příkladem dobrého vládnutí*, jedná se o zjištění nepříliš povzbuzující ohledně nadějí investovaných v deliberativní a participativní demokratické teorii do všelijakých inovativních nástrojů demokratického vládnutí. Pokud je totiž občanská participace vnímána elitami zčásti nebo i převážně jako *občanská šikana*, tedy neodůvodněný nadbytek nekonstruktivní participace (s. 177), budou se nůžky mezi politickými elitami a občany dále rozevírat, vznešeným úmyslům navzdory.

Vlastně nepřekvapivé je v tomto kontextu zjištění, že zvýšená transparentnost i inkluzivita politického rozhodování nemusí nutně vést ke *konstruktivnějšímu* politickému rozhodování, prostě proto, že místo kritické výměny věcných názorů dochází k zacyklenému obviňování volených reprezentantů z přečinů a morálních poklesků, které jim jsou připsány jaksi dopředu, z titulu toho, že jsou politickými reprezentanty (čili elitami). Politické elity na oplátku kolektivně kultivují jakýsi „nechtěný despekt“ k masám (s. 251). Pokud totiž nějaké téma či problém zastřešuje knihu jako celek i většinu dílčích zjištění, je to silný a občas až katastrofální nedostatek *důvěry* v politické sféře, jež *česká* politika na lokální i celostátní úrovni vykazuje. Jenomže pokud je široce rozptýlená důvěra předpokladem úspěšné sociální integrace a návazně i integrace systémové, jak plyne z teoretického rámce představeného v první

kapitole knihy, jeví se právě absence důvěry – a absence socializačních a především vzdělávacích mechanismů, jak elementární důvěry, či alespoň principiální otevřenost pro její budování, občanům vštěpovat – jako možná nejtěžší kámen, který táhne demokratickou politiku v ČR ke dnu (s. 99, 144, 255). Müllerův výzkum v tomto ohledu nepotvrzuje (explicitně to autor formuluje na s. 111), že *praxe dobrého vládnutí posiluje veřejnou důvěru v politické instituce a jejich představitelé*, ba naopak ukazuje, že často může paradoxně docházet k opačnému trendu. Jinými slovy, otevřená, inkluzivní deliberace nemusí přispívat k legitimizaci demokratického rozhodování a návazně politické integraci společnosti, což je v rozporu s očekáváními, která do ní vkládá celá řada deliberativních teoretiků a teoretiček.

Dalším výhonkem deficitu důvěry je přetrvávající víra širokého občanstva v nepolitická – mimo jiné expertní – řešení a odmítání názorového pluralismu jako něčeho patologického (s. 121, 151 a n.), spojené s „despektem k diskusi“ (s. 175). Přestože politika v liberální demokracii je téměř z definice postavena na předpokladu, že ve svobodné společnosti budou existovat divergentní názorové proudy v otázkách morálních i politických (týkajících se například jaderné energetiky, kvót na zastoupení žen v rozhodovacích pozicích, nebo zahraničněpolitických priorit), Müllerův výzkum ukazuje, že přinejmenším na lokální úrovni převládá přesvědčení, že existence neshody značí buď diletantství, nebo špatné úmysly, nebo oboje najednou. Otevřená diskuse (deliberace) předcházející politickému rozhodnutí pak není vnímána jako příležitost pro vzájemné obohacení a nedejbože proměnu vlastních názorů, nýbrž jako platforma pro vyjádření nehynoucí nespokojenosti s těmi, kdo se mnou nesusouhlasí – včetně politických elit. Jelikož „dobře vládnoucí“ politické elity jsou charakterizovány právě kognitivní otevřeností a respektem k názoro-

vé pluralitě, což se dle Müllera ve zkoumaných případech opakovaně potvrzovalo (s. 65 a n.), jeví se tato mezera jako zásadní překážka ve zkvalitňování demokracie přinejmenším na lokální úrovni. V případě politických elit, jež nejsou vedeny ideály dobrého vládnutí, to může vést k vědomému distancování od „vysoké“ politiky chápané jako střet názorů a vizí, čímž se uzavírá kruh pozitivní zpětné vazby, Müllerovými slovy „sebenaplňující se prorocství“, jehož výstupem jsou celostátní volební triumfy charismatických figur umně kombinujících technokratickou a populistickou rétoriku (s. 154, 179 a „příklad Babiš“).

Řešením ovšem podle všeho nebude prosté „zvýšení vzdělanosti“ širokých mas, jak podle Müllera standardně předpokládá „kánon západní politické sociologie“ (s. 98), protože výzkum zároveň ukazuje, že ani vysokoškolské vzdělání nemusí přispívat ke kultivaci liberálnědemokratické „politické gramotnosti“ – mimo jiné pochopení subtilního vztahu mezi svobodou a odpovědností (zde Müller navazuje na norského politologa Steina Ringena, jehož kniha *Národ d'áblů: proč si necháváme vládnout?* Byla přeložena i do češtiny). Mnohem důležitějším parametrem je dle něj „kultura formálních pravidel“, která je v českém prostředí výrazně nedoceňována a ustupuje neformálním klientelistickým vazbám (s. 193), čemuž můžeme rozumět právě na pozadí odmítání formální deliberace, v níž se odhalují konflikty mezi protichůdnými politickými pozicemi. Kontroverznějším důsledkem tohoto zjištění je teze (s. 235), že „městské prostředí“ – má se zde na mysli prostředí podobající se velkým městům, v nichž panuje vyšší míra anonymity a sociální mobility (Černošice leží na jihozápadním okraji Prahy) – je „přirozeným podhoubím pro rozvoj občanských ctností“. Přirozeně se nabízí otázka, jaké jsou vyhlídky rozvoje těchto ctností v maloměstech a na vesnicích.

Pozoruhodnou linií Müllerova výzkumu tvoří kumulativní zkušenosti samotných

lokálních politických elit (z nichž se některé postupně přesunuly na regionální až celostátní úroveň). Již jsem zmínil, že jedním z rysů této zkušenosti je dlouhodobá únava až demotivace. Vzniká tedy otázka, jak zajistit dlouhodobou reprodukci politických elit, které chtějí politiku dělat „dobře“ – tedy transparentně, upřímně, sebereflexivně a ve veřejném zájmu. Zdá se totiž, že paradoxním důsledkem dobrého vládnutí je ochabnutí motivace k dobrému vládnutí, neboť od participující veřejnosti se namísto uznání a ocenění dostává jen hlasitější kritiky (s. 135), i kdyby se mělo jednat „pouze“ o hlas urputnější leč ukřičenější menšiny. Jedním z důsledků je totiž jakýsi obranný mechanismus v podobě instinktivního „uzavírání se“ (s. 118), tedy přesný opak toho, k čemu má dobré vládnutí vést. Müller ukazuje, že v takové situaci se jako *nenahraditelný* jeví bezpečný přístav v podobě politických stran a jakéhosi „náhradního“ uznání od spolustraníků, kteří mají podobnou zkušenost (s. 120 a n.). To považuji za jeden z nejdůležitějších poznatků knihy pro soudobou politickou vědu, ale také pro normativní politickou teorii, jak ukážu v závěrečné části recenze.

V jedné recenzi nelze učinit zadost skutečně velmi bohatému spektru sdělení, které monografie Karla Müllera nabízí. Je také jasné, že můj pohled na ni je ovlivněn mým odborným zázemím. Pokusím se ovšem z tohoto faktu na závěr učinit přednost a naznačím, jak mohou být autorova zjištění recipována právě soudobou normativní politickou teorií. Pragmatisté Jack Knight a James Johnson (2011) v důležité knize argumentují, že hlavní předností demokracie jakožto formy vládnutí je její schopnost sebereflexe a „sebeopravy“, právě na základě skutečnosti, že pozitivní i negativní zkušenosti s konkrétními politickými rozhodnutími mohou být průběžně a opakovaně formulovány jako vstupy do rozhodovacího procesu. Demokracie tak má oproti alternativám schopnost

jakési „agregace rozptýlených znalostí“ (jde vskutku o ideu s hayekovskými kořeny), která pro změnu předpokládá multiplikaci příležitostí k artikulaci oněch zkušeností a na nich postavených požadavků. Müllerův výzkum ovšem ukazuje, že institucionální otevřenost není všespásná a že vskutku předpokládá jisté občanské kvality na straně původců těchto vstupů. Pokud tyto absentují, otevírá se příležitost demokratickým skeptikům k posílení odmítavého postoje vůči „demokratizaci liberálních demokracií“: Pokud je nekvalitní „materiál“, čili pokud je voličstvo/občanstvo nekompetentní, neinformované, iracionální atd., je naivní předpokládat, že demokratické rozhodování, které má zájmy a preference voličů odrážet, povede k žádoucím výsledkům (viz např. Brennan 2016; v češtině příbuzně Špecián 2017). Tím více, absentují-li dané ctnosti již na lokální úrovni.

Současnou liberální politickou teorii by mělo nutit k zamyšlení zjištění týkající se antipluralistického založení většinové společnosti. Pokud v občanské veřejnosti převládá přesvědčení, že „rozumní lidé se musejí konsenzuálně shodnout“ a že neshoda a konflikt signalizují defekt na straně politických oponentů, znamená to, že reální občané odmítají zcela elementární východisko liberalismu – totiž fakt hlubokého normativního pluralismu a z něj plynoucích politických neshod, které jsou ovšem přirozeným důsledkem fungování svobodné společnosti a nikoliv patologickým jevem, který je třeba odstranit. To může znamenat, že přinejmenším česká společnost není ještě dostatečně „vyspělá“; taky to ale může vést k závěru, že velká část soudobého liberalismu (přesněji řečeno liberalismu veřejného rozumu, *public reason liberalism* – viz Dufek 2019) je postavena na přílišné idealizaci demokratického občanstva – neboť přijetí „faktu normativního pluralismu“ zde představuje základní kritérium občanských kompetencí. S liberalismem veřejného rozumu ostatně souvisí i velké téma (*ne*)důvěry: Stabilní fungování

liberálně-demokratického politického řádu předpokládá, že občané si budou základní normy společného života *internalizovat* a považovat je „za své“, a to proto, aby mohli rozumně očekávat, že i političtí protivníci tyto normy dodrží a nevyužijí první příležitosti k jednostrannému prosazení vlastních priorit. Vysoká míra vzájemné nedůvěry tento cíl pochopitelně podkopává, protože zabraňuje široké legitimizaci politických rozhodnutí.

Poslední téma, které chci zmínit, je již zmiňovaný význam politického stranictví. Politická filosofie, pro kterou politické strany dlouho představovaly nepřijemný přívěšek velkých transformativních vizí deliberativní, participativní, agonistické atd. demokracie, obrátila v poslední době své zraky právě k významu politických stran pro demokratické vládnutí. Müllerova zjištění o nenahraditelnosti stranické příslušnosti jakožto zdroje sociálního uznání a ocenění náročné politické práce ve službách „dobrého vládnutí“ je v tomto smyslu komplementární k normativně-teoretickým argumentům poukazujícím na ústřední roli politických stran (či obecněji politického stranictví) jakožto nositelů veřejné justifikace (legitimizace) politických rozhodnutí i komplexních politických programů (viz mj. White a Ypi 2016). Řečeno jinak, politické strany se ukazují jako nenahraditelné i při pohledu „zevnitř“ dobrého demokratického vládnutí, což dále podtrhává kritickou důležitost otázky, zdali je demokracie vůbec myslitelná bez politických stran.

Nechci, aby hodnocení knihy vyznělo rezignovaně. Müller totiž zároveň přináší řadu dokladů o tom, že v české společnosti je jednak poptávka po dobrém vládnutí a že této poptávce postupně začíná odpovídat i nabídka. V určitém smyslu tedy přináší pozitivní zvěst o tom, že politické rozhodování v demokracii lze dělat i „správně“ a že to je nakonec poznat na konečném měřítku spokojenosti v demokracii – totiž volebním

výsledku, který přinesl „silám dobrého vládnutí“ opakované (troj-, čtyř- i pětinasobné) vítězství. Hlavní výzva tedy spočívá ve zkoumání způsobů, jak dobré vládnutí udržet dlouhodobě, přičemž zvyšování občanské a politické gramotnosti je podle všeho na řadě jako první.

Pavel Dufek²

LITERATURA:

- BALÍK, Stanislav (2016). Local Cleavages, Politics and Policy at the Local Level – Is the Depoliticization Real? *Sociální studia*. Vol. 13, no. 1, pp. 73–85. <https://doi.org/10.5817/SOC2016-1-73>
- BRENNAN, Jason (2016). *Against Democracy*. Princeton: Princeton UP
- DUFEK, Pavel (2019). Namísto závěru: neshoda, diverzita a veřejné ospravedlnění. In DUFEK, Pavel; BAROŠ, Jiří (et al.). *Liberální demokracie v době krize: perspektiva politické filosofie*. Praha a Brno: SLON a Masarykova univerzita, pp. 233–243.
- KNIGHT, Jack; JOHNSON, James (2011). *The Priority of Democracy: Political Consequences of Pragmatism*. Princeton: Princeton UP
- ŠPECIÁN, Petr (2017). Ekonomická analýza referenda. *Politická ekonomie*. Vol. 65, no. 4, pp. 460–475. <https://doi.org/10.18267/j.polek.1155>
- WHITE, Jonathan; YPI, Lea (2016). *The Meaning of Partisanship*. Oxford: Oxford UP.

² Mgr. Pavel Dufek, Ph.D. je odborným asistentem Katedry politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity (Joštova 10, 60200 Brno). Kontakt: dufek@fss.muni.cz. ResearcherID: T-9810-2019; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5822-8639>