

2 JAK VLÁDNOUT DOBŘE A JAK ŠPATNĚ

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

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

– Niccolò Machiavelli, *Vladař*, kapitola 17

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

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

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

a jedinečné prostředky. Otevřela se tak laboratoř, v níž probíhal experiment s vládou, která měla více než dostatečnou demokratickou moc. Jak dopadl?

V roce 1948 se na mapě světa objevila nová země jménem Korejská republika. Nezahrnovala ani celý národ, protože byla arbitrárně vytvořena z poloviny bývalé Koreje, jež byla fyzicky a morálně zdevastována japonskou koloniální vládou. Korejská republika byla vedlejším důsledkem druhé světové války a trpěla dalším pustošením v korejské válce v letech 1950 až 1953. Přesto se stala v krátkém rozmezí dvou generací, v příběhu nejprudšího rozvoje, jaký se kdy odehrál, jednou z největších ekonomik světa a stabilní demokracií. Jak mohlo k něčemu takovému dojít?²

VELKÝ BRITSKÝ PROPADÁK

Noví labouristé zaznamenali v roce 1997 velkolepé vítězství a získali 418 z 659 křesel v Dolní sněmovně. Labouristická strana se dostala zpět k moci po osmnácti letech v opozici, když se v bolestivém procesu sebeanalýzy přetvořila na věrohodnou vládní stranu. Vytlačila svého demoralizovaného konkurenta, který pak po dlouhou dobu nebyl schopen ani vytvořit opozici, jež by stála za zmínku. Velkou většinou vyhrála také dvoje následující volby a udržela si nezpochybnitelnou moc i do třetího funkčního období. Byla ambiciózní, idealistická, sebekritická, aktivistická a ve své snaze o změnu nepochybně upřímná. Pod společným, i když ne vždy bezproblémovým vedením nadaného publicisty Tonyho Blaira a chytrého ekonomického manažera Gordona Browna byla také vládou kompetentní.

Můj zájem o tento experiment nevyplývá z toho, že to byl experiment labouristů, ale z toho, že šlo o mocenský experiment. Jde mi však také o osobu Tonyho Blaira. Výkon vládní moci stojí na vůdcovství a zde byl muž odhodlaný vést z první linie. Zdálo se, že na to má: byl mladý, energický, angažovaný a originální. „Byl jsem a zůstanu ani ne tak politikem tradiční levice a pravice, ale především modernizátorem.“³ Jeho paměti *A Journey* jsou skvělé, plné anekdot a dobře prezentovaných názorů a vhladů. Ale když se čtenář ponoří do jeho příběhu, zejména z období stráveného v úřadě, vidí v něm trochu moc okázalosti a nemnoho činů, které by šly k podstatě. Výkon jeho vlády byl po všech stránkách charakterizován aktivismem, který však většinou vyústil v nezdar.

Je takový soud příliš tvrdý? Dnes je už vláda nových labouristů historií, a jak se dalo předvídat, pojednává o ní celé odvětví politické literatury. Nejlepším popisem z pohledu zevnitř jsou vlastní paměti Tonyho Blaira, paměti Jonathana Powella, který byl šéfem jeho kanceláře a s nímž jsme se už setkali v předcházející kapitole, a *Instrucion to Deliver* Michaela Barbera, o němž bude řeč později. Jsou to výborné knihy: inteligentní, poučené, zábavné a sebekritické, pokud jde o nekonečné zmatky příznačné pro vládu.

Využívají ale strategicky půvab sebekritiky, aby zajistily činům vlády pověst, že sice nebyly dokonalé, ale v zásadě byly rozumné.

Já však s tímto sebeočistováním naprosto nemohu souhlasit. Čtu pana Blaira a na stránce 574, kde se zamýšlí nad koncem svého vládnutí, narážím na toto tvrzení: „Nicméně co jsme udělali, bylo důležité a bude trvalé.“ Jestliže se však mne, trpělivého čtenáře těch 574 stran, zeptáte, co vlastně „udělali“, jsem na rozpacích. Nějaké úspěchy vláda nepochybně měla a největším bylo dosažení míru v Severním Irsku. Postoupení pravomocí, zejména ve Skotsku, bylo ústavní inovací, ale špatnou: otevřelo možnost rozpadu unie. Pokud ale jde o agendu pokroku, experiment skončil absurdním fiaskem. Politickým cílem bylo vytvoření centristicko-levicové síly, která by se ustavila jako přirozená vláda; tato snaha vedla jen k tomu, že v roce 2010 vznikla konzervativně-liberální koalice. Ekonomickým cílem byl stabilní růst; jeho naplňování přivedlo zemi v roce 2008 do hospodářské katastrofy. V sociální oblasti šlo podle mé analýzy o rozchod s rostoucí nerovností, odkazem thatcherismu; v Británii však nakonec nerovnosti dokonce ještě dále vzrostly.

Lze očekávat, že popisy zvenčí budou k vládě kritičtější. Nejlepší z nich je *Off Message* z pera Boba Marshall-Andrewse, uznávaného právníka a od roku 2013 člena Dolní sněmovny, jehož *The Daily Telegraph* označil za „vůdce vlastní labouristické opozice“. V jeho hodnocení výkonu premiérské funkce Tonyho Blaira se konstatuje, že zdokonalil „prezidentský systém bez brzd a protiváh nezbytných pro takovou formu demokratické vlády“ a že využíval moc k tomu, aby bylo „neustále se navracející téma legislativy systematicky zacíleno na oklešťování a ústup svobody“.⁴

V ekonomické politice kraloval Gordon Brown: autoritativní, ambiciózní, rozhodný a sebejistý. Chlubil se, že zlomil cyklus konjunktury a krize. Nyní víme, že tomu tak nebylo. Ve studii o vládě nových labouristů jsem však zjistil, že její ekonomická politika selhala ještě *předtím*, než ekonomika upadla do krize. Nebylo to hned na první pohled zřejmé. Docházelo k stabilnímu ekonomickému růstu. Gordon Brown byl impozantní kancléř pokladu (tradiční britské označení pro ministra financí – pozn. překl.) a mnohé v jeho řízení ekonomiky naznačovalo sílu a rozhodnost. Skutečný vývoj musel být odkrýván s archeologickou pozorností k detailům. Po odstranění nánosů se ukázalo, že přes veškeré úsilí, které Brown investoval do britské ekonomiky, nebyly jeho výsledky nijak valné. Přitom to vypadalo tak nadějně. Tu i onde a vlastně všude se zaváděly nové politiky. Vypadalo to, že ekonomika expanduje, ale to neodpovídalo realitě. Mám na mysli, abych se opakoval, léta do roku 2007, z pohledu vlády úspěšné roky.

Vládě nechyběly ambice ani sebevědomí.⁵ V projevu Gordona Browna k Fabiánské společnosti v lednu 2006 byl zásadním tématem způsob, jak vláda „posunuje Británii kupředu“. Brown zdůrazňoval hodnoty slušnosti, svobody a spravedlnosti. Záměrem nových labouristů byl rozchod s odkazem

Margaret Thatcherové. Avšak po deseti letech jejich vlády se Británie jakožto společnost hluboce zakořeněných nerovností naprosto nezměnila. Linie od Margaret Thatcherové k Tonyemu Blairovi a Gordonu Brownovi vykazovala nápadnou kontinuitu.⁶ Nezbyvá než nad jejich experimentem vynést překvapující verdikt, že moc nebyla naplněna.

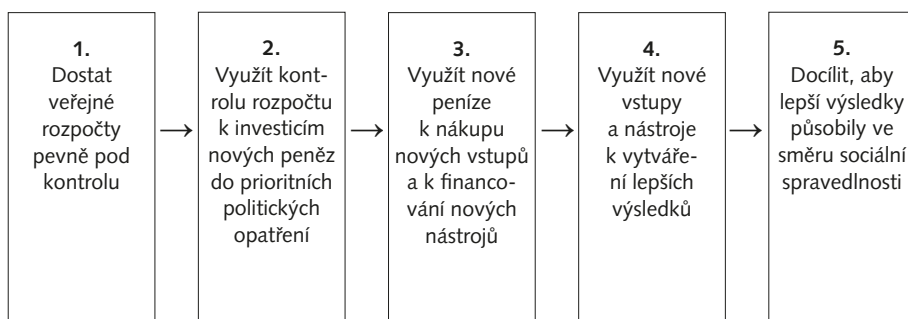
Strategie

Brownovu filosofii hospodářské politiky výborně vystihuje jeho slogan „obežretnost určená záměrem“ (z jeho parlamentního projevu k rozpočtu na rok 1998). *Obezřetnost* charakterizovala jeho přístup k rozpočtu. *Záměrem* bylo postrčit sociální trendy směrem ke spravedlnosti. K tomu mělo dojít krok za krokem pomocí přechodu od kontroly rozpočtu k sociálním výsledkům podle níže uvedeného modelu.

K hodnocení úspěchu, či selhání nějaké vlády je nejprve třeba provést analýzu oddělující cíle od prostředků. Stadia 1, 2 a 3 v modelu zachycují prostředky ekonomické politiky. Žádná vláda nemůže uspět, pokud není schopna utratit peníze, ale utrácení peněz samozřejmě záměrem žádné vlády není. Když ministři vlády prohlašují, že mají úspěch, a poukazují na zvýšené výdaje v nějaké oblasti nebo prosazení zákona o nějaké záležitosti, podvádějí. Úspěch přichází tehdy a jen tehdy, když nové peníze nebo zákony přinášejí výsledky.

Jakmile máme jasno ohledně prostředků a cílů, musíme následně analyzovat stadia 4 a 5 a sledovat, zda došlo k zlepšení výsledků a zda toto zlepšení je důsledkem vládního úsilí a politiky. Žádné konečné hodnocení se nesmí opírat o jiná kritéria než o výsledky.

Pro politické myšlení, které je přirozeně uzpůsobeno k boji o rozhodování, je sledování výsledku podivuhodně obtížné. V knize *The New Machiavelli* říká Jonathan Powell správně: „Účelem vlády je, aby něčeho dosáhla.“⁷ Jeho vlastní příběh – a pravděpodobně si to ani neuvědomuje, protože nevyhnutelně pozoruje události tak, jak vypadají z Downing Street – je však celý jen



vyprávěním o tom, co vláda dělala, o vstupech, přičemž chybí jakákoli analýza, jaké výsledky vyplynuly z těchto vstupů pro společnost.

Desetiletí 1997–2007 bylo jednou velkou změnou. Zaměstnanost byla vysoká a zvyšovala se životní úroveň. Méně strádali i lidé, kteří se pohybovali na nižších příjmových úrovních. Ale k tomu všemu přispívaly vládní politiky jen málo nebo vůbec.

Bylo to paradoxní. Gordon Brown řídil svůj rozpočet chytře. Aby dostal veřejné výdaje pod kontrolu, nejprve je první tři roky krátil a až pak začal vkládat nové peníze do prioritních politik. Celkové veřejné výdaje stouply z 36 procent národního příjmu v roce 1999 na 43 procent v roce 2005. Výdaje na vzdělání se v letech 1999 až 2007 zvyšovaly v reálné hodnotě o 4,3 procenta ročně; konkrétně na školy to bylo o 6 procent a na žáka o 6,3 procenta. Stavěly se nové školy a zaměstnávali noví učitelé. V pěti letech od roku 2002 stouply výdaje na Národní zdravotní službu o 50 procent, což se projevilo ve výstavbě nových nemocnic a větším počtu lékařů a sester. Výdaje v oblasti prevence kriminality, trestního práva a soudnictví stouply z úrovně 2 procent na 2,5 procenta národního příjmu (v letech 1999 až 2005), což mimo jiné umožnilo posílit policejní sbor. Ministr navrhl pro dosažení svých zájmů také nové nástroje, zejména daňové kredity pracujícím rodinám, jež byly zavedeny v roce 1999 a měly bojovat s dětskou chudobou; ty byly v roce 2003 přetvořeny do podoby daňových kreditů pro pracující a rodiny s dětmi, které zvyšovaly příjem potřebných rodin a měly povzbuzovat lidi k hledání práce a k úsilí o zlepšování vlastního postavení na trhu práce. Když ale sledujeme události v postupných krocích z výše uvedeného modelu, zjistíme, že potenciál obsažený v kontrole rozpočtu a v nových vstupech se pozvolna vytratil, takže v době, kdy se dostáváme k výsledkům, které měly údajně urychlit posun k sociální spravedlnosti, nezbývala už žádná síla.

Po deseti letech pro nové labouristy příznivých se příjmové a zdravotní nerovnosti zvýšily, míra nemocnosti ve srovnání s Evropou zůstávala zatvrzele vysoká, dětská chudoba rostla, sociální mobilita stagnovala a školský systém byl jako vždy arénou třídního rozdělení a nástrojem jeho zvěčňování.

Dále uvádím některé podrobnější údaje ze složité dialektiky kompetence vlády a její neúspěšnosti:

1. Byly rozpočty ekonomicky odpovědné? Ano. Až do roku 2007 jsou záznamy o daních, výdajích a půjčkách ukázkou finanční kontroly a efektivit. Zvedla se úroveň veřejných investic. Půjčky byly z opatrnosti drženy na nízké úrovni jak podle historických standardů v Británii, tak ve srovnání se standardy evropskými. Výdaje rostly, ale ne natolik, aby se nedaly bezbolestně pokrýt novými daněmi.
2. Byly rozpočty politicky odpovědné? Ano. Ve struktuře výdajů došlo k závažným změnám, odrážejícím vládní priority a závazky z vládních

- prohlášení. Vláda byla schopna zvýšit výdaje v oblastech svých priorit více, než se zvyšovaly agregované výdaje, a více, než zvýšila daně.
3. Položila rozpočtová obezřetnost základy pro vysoký a trvalý hospodářský růst? Ne. Když se noví labouristé chopili moci, ekonomika už stabilně rostla a vláda dostala tento růst darem. Růst pak pokračoval stálým tempem až do roku 2007, kdy došlo navzdory pečlivému ministrovu hospodaření ke zhroucení.
 4. Doplula vlajková loď politiky Gordona Browna, totiž dodatečné investice a nové nástroje zaměřené na redistribuci příjmů, až k nízkopříjmovým rodinám a ke snížení míry dětské chudoby? Ne. Noví labouristé sice zdědili trend k redukci dětské chudoby, ale nebyli ho schopni udržet. V letech po zavedení daňových úlev se paradoxně tento trend obrátil a znovu začal směřovat vzhůru.
 5. Redukovaly dodatečné investice do oblasti prevence kriminality, trestního práva a soudnictví zločinnost? Ne. Když labouristická strana převzala vládu, měla zločinnost sestupný trend, ale po roce 2002, kdy vložila do systému další velké peníze, se pokles míry zločinnosti oproti předchozímu období zpomalil.
 6. Přispěly dodatečné investice do zdravotnictví k lepšímu zdraví? Pravděpodobně ne. Nové peníze byly do velké míry, ne-li zcela, promrhány. Zdravotní stav obyvatel se pravděpodobně v průměru zlepšoval, ale to bylo následkem pokračování dlouhodobých trendů. Zdravotní nerovnosti se zvyšovaly. Zvýšené investice do Národní zdravotní služby byly neutralizovány ztrátou produktivity.
 7. Pomohly dodatečné investice do školství zlepšit vzdělání? Pravděpodobně jen marginálně, vložené peníze nepřinesly adekvátní hodnotu. Žáci asi pocítili určité zlepšení, přinejmenším na základních školách. Indikátory školní výkonnosti vykazují stabilní zlepšování už dlouhodobě a v trendech následujících po dodatečných investicích nových labouristů do škol a vzdělání se neprojevil žádný vzestupný zlom.
 8. Vyvolala politika nových labouristů v období od roku 1997 do roku 2007 obrat Británie k větší sociální spravedlnosti? Ne. V Británii se za nových labouristů nerovnosti ještě prohloubily a do roku 2007 se společnost stala méně rovnostářskou, než kdy byla v době konzervativních vlád.

H o s p o d á ř s k ý r ů s t

Hospodářský růst je integrální součástí příběhu nových labouristů, ale pravda o vztahu nových labouristů a hospodářského růstu je taková, že hospodářský růst nevytvořili noví labouristé, ale naopak, hospodářský růst vytvořil nové labouristy. Kontrolovat rozpočet bylo snadné. V mnoha sociálních

trendech nastávalo viditelné zlepšení a různá strádání měřená sociálními indikátory byla na ústupu.⁸

To samo o sobě však není důkazem efektivní politiky. Hospodářský růst je provázen pokrokem v životních standardech i bez přispění veřejné politiky. Každá vláda bude z přínosů hospodářského růstu profitovat, pokud ale není architektem tohoto růstu, jako jím nebyla vláda nových labouristů, pak jí ani nelze za přínosy plynoucí přímo z hospodářského růstu připisovat zvláštní zásluhy.

V nedávné britské historii došlo k mírnému pokroku v období let 1994 až 2004. To bylo produktem dvou vlivů: stabilního hospodářského růstu, který začal v roce 1994, a stability v distribuci příjmů, která skončila v roce 2004. Když tyto vlivy působily současně, docházelo k určitým prospěšným změnám v sociální distribuci. Míra dětské chudoby například od poloviny sedmdesátých let dvacátého století neustále rostla z asi 15 procent až na vysokých 34 procent v letech 1993–1994, kdy začala klesat. Labouristická vláda zdědila míru dětské chudoby už při sestupu dolů (33 procent v letech 1997–1998) a tento pokles pokračoval k 28 procentům v letech 2004–2005. Od té doby se však začaly zvyšovat základní nerovnosti a s nimi znovu i dětská chudoba až na něco mezi 30 a 31 procenty v letech 2006–2007.⁹ Stejně vlivy jsme viděli u nezaměstnanosti. Z vrcholu 3 milionů nezaměstnaných v roce 1993 se jejich počet stabilně snižoval na asi 1,5 milionu v roce 2001, kdy se nejprve stabilizoval, a pak, do roku 2007, začal opět narůstat. A vidíme to i na zločinnosti. Dlouhý trend jejího zvyšování skončil kolem roku 1994, pak začal mírný sestup, ale v letech 2004–2005 se sestupný trend zastavil.

Toto období pokroku zahrnovalo poslední léta konzervativního režimu a první léta režimu nových labouristů. V době, kdy byl v úřadě John Major, byla příjmová nerovnost zhruba stabilní, ale v letech Tonyho Blaira opět vzrostla. A vzrostla zejména po roce 2004, kdy by měly účinky vládních politik pomoci začít tlačit nerovnosti zpět. V tomto smyslu lze tedy říci, že pokrok se projevoval jen v prvních letech vlády nových labouristů, tedy v letech *předtím*, než měly nové investice Gordona Browna do prioritních politik přinášet výsledky.

Kde se stala chyba?

Předem můžeme odmítnout některá jednoduchá vysvětlení. Mnohé vlády jsou neschopny vládnout, jak si přejí, neboť jim chybí prostředky. Ale to nebyl problém Gordona Browna. Můžeme rovněž pominout vysvětlení, která vycházejí z nedostatku vůle. Noví labouristé určitě neslibovali sociální stát skandinávského typu, ale ze sociální spravedlnosti učinili cíl své ekonomické politiky.

Přesvědčivým vysvětlením není ani nekompetentnost. Je sice pravda, že Gordon Brown nedokázal pochopit, že umělý růst vytvářený fámami šířenými v sektoru finančních služeb je prázdná bublina, ale to nedokázal téměř nikdo. Jinak měl ale rozpočet v malíčku. Tým nových labouristů byl také podezřívavý a opatrný vůči moci. Vlády často selhávají kvůli přílišnému sebevědomí, ale způsob, jakým pánové Blair a Brown přetvořili labouristickou stranu, spočíval v tom, že ji limitům moci přizpůsobili.

Pokud by nějaké z těchto vysvětlení odpovídalo skutečnosti, byla by sága o nových labouristech triviální. Ale žádné z nich nesedí. Příběh nových labouristů je záhadou. Měl by to být příběh úspěchu, skončil však selháním.

Chybné politiky

Politických chyb byla celá řada. V rozložení příjmů vláda ochudila ty, kteří byli na dně příjmové pyramidy, a dala příliš mnoho těm, kteří byli na vrcholu. Aby se vyhnula zvyšování nerovnosti, jež podkopávalo její sociální ambice, potřebovala lepší sociální politiku pro chudé a rozhodnější zdanění bohatých. Nebyl nutný nějaký radikalismus, jen o trochu více štědrosti na jedné straně a o trochu více odvahy na straně druhé.

Pokud jde o dětskou chudobu, vláda podcenila objem potřebných výdajů a přecenila efektivitu cílených politik. Většina nových peněz na sociální jistoty pocházela z relokací v rámci rozpočtu. Cílené transfery jsou obvykle příliš komplikované, než aby mohly být efektivní, a v tomto případě to tak nepochybně bylo. Pro ty, kdo potřebovali získat přístup k daňovým úlevám, to bylo příliš složité a časově náročné. Příliš mnoho těch, kteří měli na podporu nárok, ze systému vypadlo a příliš mnoho těch, kteří na ni nárok neměli, se do něj dostalo, což v důsledku znamenalo, že platby šly v masivním objemu tam, kam jít neměly.¹⁰

Při opatřeních cílených na trestní právo vláda přecenila účinnost následné kontroly a podcenila potřebu preventivních opatření. Politice snižování kriminality by vláda posloužila lépe například větší podporou rodin místo vkládání dodatečných peněz do policie a věznic.

V politice zdravotní péče se vyskytly dvě vážné chyby. Tak jako u kriminality, přecenila vláda účinnost přímé péče, do níž šlo nejvíce investic, a podcenila potřebu veřejné zdravotní osvěty a preventivních opatření, do nichž neinvestovala téměř nic. Výdaje na zdravotní péči se také zvyšovaly příliš rychle. Národní zdravotní služba pracovala od svého založení v přísné rozpočtové disciplíně. Dodatečné investice byly nepochybně zapotřebí, ale nové peníze proudily tak rychle a s tolika politickými fanfárami, že systém propustil strážce rozpočtové kázně. Výsledkem byla ztráta velké části dodatečných investic, mzdová bonanza pro stávající personál – a pokles produktivity.

Do vzdělání šlo sice více peněz, ale větší centralizace řízení a intenzivnější podrobné kontroly s sebou nesly i sníženou produktivitu.

Systém vládnutí

„Chybné politiky“ však v tomto případě zdaleka nejsou úplným vysvětlením. Byla to kompetentní vláda. Skutečná otázka tedy zní: proč se její schopnosti neprojeví lépe?

Kombinace přidávaných peněz a snižující se produktivity je ve veřejných službách klíčová. Proč lékaři a učitelé reagovali na více peněz menší produktivitou práce? Odpověď je možné najít ve způsobu, jímž vláda s lidmi z těchto profesí jednala. Její management veřejného sektoru příliš spoléhal na plánování cílů, ukazatele výkonnosti, tabulkové kategorie a podobně. Jestliže byste v té době mluvili s profesionálem z Národní zdravotní služby nebo ze školství, k smrti by vás unudil stížnostmi na únavné plánování, monitorování, vyplňování formulářů a odškrtavání kolonek. S tímto typem managementu se pojí dva vedlejší účinky, které vysávají efektivitu. Jedním je strašná spotřeba času a energie nutná ke zdolávání tohoto systému a naplnění plánovaných cílů. Druhým je skutečnost, že odrazuje od vlastní iniciativy a vede k nepružnosti a ztrátě elánu. Rigidní a schematické cíle, kontroly a ukazatele výkonnosti se pracovníkům jeví jako deprimující překážky.

Vláda svým stylem řízení dostávala profesionály z veřejné sféry pod svou kontrolu. Nebyla však schopna je mobilizovat pro své reformy a svou nepatřičnou těžkopádností si je odcizila. Reakcí těchto profesí byla tichá revolta proti agresivnímu stylu řízení autoritativní vlády.

Neschopnost mobilizovat lidi pro společnou věc byla také důležitým faktorem ztroskotání vlajkové lodě vládní politiky, boje proti dětské chudobě. Rozchod s dědictvím dětské chudoby by vyžadoval nějakou investici do politické kultury ještě dříve, než zasáhne do kultury ekonomické. Ale Gordon Brown byl naprostý technokrat. Vláda se neopřela o britskou kulturu postoje k chudobě a nesešikovala národ kolem sdíleného závazku splatit dluh svým dětem.¹¹

Každý, kdo jen trochu podrobněji zkoumá tvorbu veřejné politiky v Británii, nemůže přehlédnout, jak se celý systém centralizoval (více o tom v osmé kapitole). Všechny politiky pocházejí a jsou řízeny z Whitehallu a ještě raději z Downing Street. Zbytek země to odnáší a je spíše vládě na povel než jejím partnerem. Partnerem při výkonu vlády není ani Dolní sněmovna. Místní samospráva byla oloupena o autonomii. Vládní kabinet byl de facto zrušen. Kdysi hrdá a nezávislá státní služba byla degradována na služebnictvo. Při takové centralizaci se vláda nemůže uchýlit k ničemu jinému než k příkazům a diktátu. Příkladů absence mobilizační politiky za vlády nových labouristů je mnoho. Profesionálním skupinám nebylo umožněno se

vzchopit a nedostalo se jim povzbuzení. Obyvatelé nebyli mobilizováni, aby zbavili národ hanby dětské chudoby. Sousedské vztahy nedostaly podporu v boji proti epidemii antisociálního chování. Lidé nebyli aktivně vedeni k péči o své zdraví. Vláda *konala*; každý jiný se měl trpně podvolit tomu, *co z něj udělá*. Proti takovému výkonu vládní moci by někdo mohl mít námitky na základě občanské svobody; já si stěžuji na efektivitu.

Zemi s 60 miliony obyvatel nemůže vést hrstka politiků v hlavním městě. Musí být ovládána vůdcovstvím, v němž vláda přesvědčuje *ostatní*, od státních úředníků až k občanům, že její projekt má smysl. Musí je povzbuzovat, aby se v tomto projektu angažovali a pracovali pro něj. Žádná vláda nemůže uspět jen díky svému vlastnímu úsilí. Může uspět, jen když je schopna mobilizovat úsilí milionů. To však nemůže dělat příkazem, to je kontraproduktivní, ale jen vůdcovstvím a projevem důvěry v občany a ve spolehlivost profesionálů. Noví labouristé přes veškerý svůj propagační talent a rozmach umění vůdcovství nezvládli. Proto navzdory pečlivě pěstovanému skepticizmu vůči moci svou moc nakonec přecenili a svým způsobem ji promrhali.

Politická moc je pro svého držitele nebezpečná. Silně centralizovaná struktura výkonu vládní moci – podle Marshall-Andrewse prezidentská moc bez brzd a protiváh – dává příliš mnoho rozhodovací moci do rukou příliš mála lidí a těmto osamělým tvůrcům rozhodnutí neposkytuje nutnou ochranu proti bytostné tendenci věcí vyvíjet se špatným směrem. Příliš mnoho moci je receptem na chybnou politiku. Umožňuje příliš málo lidem příliš snadno rozhodovat o příliš mnoha záležitostech. Přitom tyto tvůrce rozhodnutí zbavuje opatrnosti, již s sebou nese vědomí, že jejich rozhodnutí budou přezkoumávat, hodnotit a bedlivě posuzovat jiní lidé s nezávislou autoritou.

Toto nepochopení povahy moci a ovládnání bylo nakonec jádrem selhání vůdců nových labouristů. Ještě jasněji to vyšlo najevo, když Gordon Brown v roce 2007 v premiérském křesle vystřídal Tonyho Blaira – a potvrdil tak starou moudrost, že nikdo, kdo se zoufale snaží stát vůdcem, není kompetentní k tomu, aby jím byl. Místo aby znovu zavedl vládu kabinetu, jak sliboval, nastolil na Downing Street vládu teroru.¹² Jeho kontrolní vrtochy se staly pověstné a kolovaly o nich legendy, dokud sám všechno neprozradil v úvodu poslední televizní debaty ve volební kampani v roce 2010: „K této práci potřebuji mnoho věcí. Ne vše, co dostávám, je správné. Ale já vím, jak řídit ekonomiku v dobrých i zlých časech.“ Vůdce, který prohlašuje, že sám řídí ekonomiku, a co hůř, sám tomu věří, je samozřejmě odsouzen k nezdaru.¹³

Noví labouristé neměli s tvorbou politiky žádné potíže; ve skutečnosti vydávali zákony jako šílenci a napravo nalevo zahajovali nové politiky. Ale nedokázali je implementovat. Ne že by Blair a spol. tento problém neviděli. V roce 2001 s plnou podporou osobní autority Tonyho Blaira ustavili v úřadě premiéra „implementační jednotku“, která měla na každého ve Whitehallu vykonávat tlak, aby dotahoval svou práci do konce. Její šéf Michael Barber

vykonal velký čin, když sepsal vtipné a čtivé paměti na dobu, kdy byl hlavním implementátorem labouristických politik. „Dělali jsme chyby. Já určitě. Brali jsme si toho na sebe příliš mnoho a ne vše mělo pro změnu systému zásadní význam.“ To bylo na počátku; později, říká, se naučili rozlišovat priority. Ale když pročítáte jeho dlouhý a stále se posunující seznam priorit, vidíte, že byly všude, a že i když bylo stanovováno mnoho nových a nových priorit, jen málo z nich kdy bylo priority zbaveno.

Noví labouristé nikdy nedokázali formulovat něco jako jasný projektový záměr (částečně v důsledku osobní animozity a občasných války mezi Blairem a Brownem, které byly mnohem silnější a krutější, než se domníval vnější svět, jak posléze odhalil Jonathan Powell). Bez projektu, který by vládu ukáznil a sloužil jako zástěna pro nějakou tu bezohlednost, nebyla vláda (navzdory sama sobě a svému vědomí reálného nebezpečí, že si toho nakládá příliš mnoho) nikdy schopna věnovat pozornost nezbytnému stanovení priorit. Selhala v prvním pravidle strategie, které podle gurma managementu Michaela Portera říká, že rozumná strategie začíná stanovením správného cíle. Proto také nemohla dodržet pravidlo nejzákladnější, že podstatou strategie je rozhodnout se, co nedělat.

Tony Blair a Gordon Brown zdělili systém, který Margaret Thatcherová neúprosně centralizovala. Snadno se v něm dělala politika, ale nebylo v něm dost řádu, který by zabránil politice špatné, a dost poslušnosti, jež by dávala prostor k implementaci politiky dobré. Kdyby se s tímto jejím odkazem rozešli, mohli mít úspěch. Místo toho v centralizaci pokračovali, a odsoudili se tak ke stále většímu úsilí o stále menší zisk. Vzhledem k okolnostem, za nichž pracovali, neměli šanci.

VELKÝ KOREJSKÝ ÚSPĚCH

Pozoruhodný přerod Jižní Koreje byl, jak se obecně uznává, řízen státem.¹⁴ Ale abychom pochopili toto nezpochybnované konstatování, musíme trochu podrobněji porozumět tomu, jak stát fungoval a jakým přesně typem vůdcovství politiky opatroval. Už velmi záhy se sociální politika stala neodmyslitelným nástrojem zárodečných iniciativ, které se začaly vyvíjet k plně vyzrálému sociálnímu státu. Ve sborníku *The Korean State and Social Policy* jsme já a mí kolegové využili sociální politiku korejské vlády jako prizma, jímž jsme sledovali výkon vládní moci. Už od doby, kdy Bismarck v Německu v osmdesátých letech devatenáctého století vynalezl moderní sociální stát, se sociální politika uznává mimo jiné jako nástroj řádu, budování státu, vládnutí, sociální kontroly, efektivity a legitimacy. Naše analýza se přidržuje této tradice.

Historické pozadí

Jižní Korea byla na konci dvacátého století státem, jaký padesát let předtím nikdo nemohl předvídat. Bylo dosaženo tří velkých úspěchů. Bída se změnila v prosperitu, diktatura se změnila v demokracii a v populaci se rozšířila síť sociálního zabezpečení, takže nakonec z přínosů ekonomického pokroku není vyloučen žádný významný sektor korejské společnosti.

Abychom tyto úspěchy zasadili do správné perspektivy, uvažme současný velký rozvojový příběh Číny. Stanovíme-li začátek modernizace Jižní Koreje na konec korejské války v roce 1953 a začátek modernizace Číny na konec období zvráceně nazývaného Velký skok vpřed, tedy kolem roku 1961, pak by Čína měla nyní dosáhnout toho, co dokázala Jižní Korea už asi před deseti lety. Ve skutečnosti však Čína kopíruje jen jeden ze tří korejských úspěchů, ten ekonomický, zatímco zdaleka nedosahuje ani její úrovně sociálních jistot, ani demokracie.

Zde jsou některé z milníků na pozoruhodné cestě, kterou Jižní Korea urazila:

1945–1948	Americká vojenská vláda.
1946–1955	Pozemková reforma.
1948	Formální rozdělení Koreje na severní a jižní část.
1948–1960	První republika s prezidentem I Sung-manem, dokud nebyl nucen rezignovat a odejít ze země do exilu na Havajských ostrovech. Demokratická ústava, ale v praxi se projevuje stále větší autoritářství. Nesnadná industrializace a vznik hluboce zkorumpovaného mafiánského kapitalismu. Příliv amerických dobrovolnických organizací.
1950–1953	Korejská válka.
1960–1961	Druhá republika, ustavená jako parlamentní demokracie, ale neschopná zajistit efektivní vládnutí.
1961	První vojenský převrat, nekrvavý.
1961–1963	Vojenská diktatura pod vedením Pak Čong-huia jako předsedy Nejvyšší rady pro přestavbu státu. Vytvoření korejské CIA (Ústřední zpravodajské služby). Vznik „rozvíjecího se státu“.
1961–1980	Jižní Korea vstupuje na scénu jako ekonomika asijského „tygra“.
1963–1972	Třetí republika s prezidentem Pak Čong-huiem. Měkké autoritářství. Formální plán průmyslové modernizace jako projekt národní obnovy. Nástup sociálního státu. „Koreanizace“ dobrovolnického sektoru. Vznik státně řízeného monopolního kapitalismu s konglomeráty zvanými <i>čäboly</i> .

1970–1979	Kulturní revoluce s masovou mobilizací v hnutích <i>Sämaul</i> , nejprve ve venkovském hnutí Společenství nové vesnice a pak v městském a průmyslovém hnutí Společenství nové továrny.
1972	Druhý vojenský převrat, jenž byl převratem v rámci převratu, násilný.
1972–1981	Čtvrtá republika s ústavou <i>Jusin</i> . Vojenská diktatura s prezidentem Pak Čong-huiem, dokud ho v roce 1979 nezastřelil spolu s šéfem jeho vlastní ochranky, pravděpodobně v opilecké hádce, ředitel korejské CIA.
1979	Třetí vojenský převrat, násilný.
1980–1987	Pátá republika s prezidentem Čon Tu-hwanem. Pokračování vojenské diktatury a silného ekonomického růstu.
1987	Snaha prodloužit autoritářskou vládu neuspěla v důsledku celonárodních nepokojů.
1987–1998	Šestá republika. Demokratická ústava, postupná demokrati- zace, postupný útlum aktivity „vývojového státu“. Úřad pre- zidenta zůstává v rukou staré gardy, nejprve Ro Tchä-ua, ně- kdejšího generála, a poté Kim Jong-sama, prvního civilního prezidenta od roku 1961. Přetrvávají autoritářské praktiky.
1997	Konsolidace demokracie s volbou prezidenta Kim Tä-džunga. Jižní Koreu těžce zasahuje východoasijská finanční krize, jejímž důsledkem je mimo jiné masová nezaměstnanost.
1997–1998	Tripartitní komise a Velký sociální pakt.
1998–	Sociální reforma a reforma <i>čäbolü</i> . Konec „rozvíjejícího se státu“ a normalizace státu a vztahů mezi státem a společností.

P r o j e k t

V první polovině dvacátého století byli Korejci, starý a hrdý národ, poníženi japonským kolonialismem a země byla zničena válkou a rozdělena. Muselo se začínat z ničeho. Byl přijat projekt vycházející z historie: obnova národa, který by mohl hrdě stanout mezi ostatními národy světa. To byla vůdčí vize v obou Koreách, v Severní alespoň zpočátku stejně jako v Jižní, ale s tím rozdílem, že na jihu byl tento projekt uskutečňován a přetrval jako projekt modernizace.

Ukázalo se, že autoritářská vláda byla přes veškerou svou tíživost pro Jižní Koreu přínosem. Do projektu vnesla vůli a schopnost ho realizovat, jasně ho artikulovala a ustavila natolik pevně, že porazil i diktátory, kteří ho utvářeli.

E k o n o m i c k ý p o k r o k

Jižní Korea se odrazila k ekonomickému pokroku pod vládou autoritářských státníků. Jejich vlády se na jedné straně dostaly poměrně blízko k extrémnímu využívání síly, aby si udržely moc, ale na straně druhé také k jinému extrému při výkonu efektivní vládní moci. Tato kombinace rozhodného využívání síly a efektivního vládnutí je specifickým rysem jihokorejského autoritářství. Nebyli to jen obyčejní mizerní diktátoři. Přes veškerou svou hanebnost to byli rovněž kultivovaní a intelektuálně zdatní lidé v tom smyslu, že sami na sebe pohlíželi jako na činitele projektu, s nímž byli svázáni, a také jimi byli.

Pak Čong-hui byl skrupulózní vojenský technokrat. Když se však dostal k moci, pochopil, že bude nevyhnutelně potřebovat „spolustolovníky“ a že nestátní aktéry nemusí nutně držet jen na vymezeném místě v řetězci příkazů. Odstrčil a vytlačil jen ty, kdo byli slabí a které nepotřeboval, protože mu nemohli nabídnout žádné užitečné služby. To byl osud odborů. Naopak přibral ty, kdo byli schopni stát při něm a které mohl využít. V podnikatelských kruzích se setkával se skupinou šmelinářů a lichvářů, kteří se obohatili během let I Sung-mana a jimiž opovrhoval a hodlal je zavřít do vězení a zahodit klíče. Ale místo toho vstoupil do aliance s velkými podnikateli, pro něj nesvaté, a zavedl určitý druh státně řízeného monopolního kapitalismu prosáklého korupcí, která pro něj musela být odporná. Místo aby znárodnil dobrovolnický sektor, a sám tak opanoval nebezpečnou síť občanských institucí, (potenciálně) se podílejších na radikálním aktivismu, který je postrachem každého diktátora, opět uzavřel smlouvu s ďáblem, která umožňovala těmto občanským institucím pokračovat v práci a růst oplátkou za poskytování služeb, které by jinak musel populaci zajistit, ale pro něž neměly jeho vlády ekonomické nebo administrativní kapacity.

Na rozdíl od aliance státu a podnikatelské sféry, která je v Koreji dobře známa, se o alianci státu a dobrovolnického sektoru vědělo už méně. Tato aliance se jaksí nehodí k představě, že veřejná politika autoritářské Jižní Koreje vyplývala přímo ze silného státu. Korejský sociální stát budovali prezidenti. Ale implementace a řízení sociální politiky byly v rukou široké koalice státu, podnikatelské sféry a dobrovolnických organizací. Když sledujeme působení této koalice, vidíme velmi podivný typ silného státu. Stát má hlavní slovo a dává svým partnerům instrukce, co se od nich očekává. Ale také se svými partnery *spolupracuje*. To, co vidíme, není stát konající svou práci, ale stát kooptující ostatní, aby pro něj pracovali v určité pospolitosti, s plusy i minusy na obou stranách.

Do velké míry stejným způsobem zacházeli korejsí vládci, určitě prezident Pak, se svým vládním aparátem. Cítili svoji odpovědnost. Zaměstnávali lidi, kterým důvěřovali, zbavovali se těch, kdo se jim znelíbili, povyšovali věrné a dávali sledovat podezřelé. Ale pak, když se vyjasnilo, kdo bude čím

pověřen, se ke svým úředníkům chovali lichotivě. Vtahovali je do sféry moci, naslouchali jim, radili se s nimi a umožňovali jim získat důstojnost a význam. Pro jejich participaci vytvářeli všemožné konzultativní orgány. Angažovali poradce a odborníky, k nimž nepřístupovali s blahosklonnou nadřazeností, ale vytvářeli jim v poradních agenturách platformy vlivu. V tom všem se nápadně odráží dovednost kooptace.

Je pravděpodobné, že ani diktátorský stát nebude schopen utvářet podobu událostí v zemi, pokud bude využívat jen svou moc. Pro jakýkoli stát je nemožné *nařídít* celé společnosti, aby byla efektivní. Nechce-li věci jen kontrolovat, ale také realizovat, nemá jinou možnost než mobilizovat ostatní a k efektivitě je povzbudit. I jihokorejský stát, který byl v hlavním období modernizační výstavby centralizovaný, hierarchický, mocný a bezohledný, byl při výkonu vládní moci vydán na milost ostatním, na něž se musel spoléhat, aby prosadil svou vůli. Nepochybně měl prostředky nátlaku a ochotu a schopnost je použít, ale tyto prostředky a tuto strategii využíval hlavně ke své ochraně. Žádný stát nemůže nutit ostatní k efektivitě pomocí hrubého násilí. Účinně mohou vládnout jen vládci, kteří to pochopí a jednají podle toho. Prezident Pak si zřejmě tuto složitost výkonu vládní moci ostře uvědomoval, což bylo mezi autokraty něco neobvyklého, a byl schopen vládnout s velkou starostlivostí a mnohými omezeními navzdory tomu, že se naprosto neobával uchýlit k hrubé síle.

V konvenční interpretaci se korejský stát pokládá za „silný“. To však nezachycuje jemnou rovnováhu mezi silou a zdrženlivostí, která byla podstatnou charakteristikou korejského autoritářství. Byla tam síla, ale také vytyčení směru, represe, ale také vize, brutalita, ale také mobilizace. Korejské vlády využívaly sílu, aby mohly vládnout, ale když pak vládly, svou sílu omezovaly. Identita tohoto státu spočívala nikoli v síle, ale ve způsobu *užití* síly, v jeho schopnosti nasadit sílu racionálně a obezřetně, aby se věci – úžasné věci – v korejské společnosti pohnuly kupředu. Korejská modernizace se zakládala na praktikách státu, které se ostře lišily ve svých dvou projevech. Zatímco v uplatnění síly byly vlády soběstačné a spoléhaly se jen na aparát státu, který jim podléhal, při výkonu vládní moci byly závislé na nestátních aktérech. Pokud šlo o zachování moci, *vyžadovaly* služebnost; při výkonu vládní moci *žádaly* o spolupráci.

D e m o k r a c i e

Svou kompetentnost projevoval tento stát schopností a uměním mobilizovat společnost. Mobilizoval úředníky ve státní službě. Mobilizoval odborníky. Mobilizoval populaci k sebezdokonalování v hnutích *Sämaul*. Sociální opatření v pracovním a zaměstnaneckém poměru využil k mobilizaci podnikatelů

i pracujících. Zahraniční dobrovolnické organizace proměnil v národní zdroj, který zmobilizoval pro management poskytování sociálních služeb.

Mobilizace je strategie s určitými důsledky. Mobilizovaní lidé zůstávají, žijí, prospívají – a získávají vliv. Mnoho autoritářských režimů raději společnost rozbilo; diktátoři v Jižní Koreji naopak společnost budovali. To, že i ostatní mohli uplatnit svůj vliv, brali jako cenu mobilizace. Mobilizovaní úředníci a odborníci využívali svůj vliv k posílení projektu modernizace. Byli to lidé apolitictí, ale světaznalí a do partnerství se svými pány vnášeli étos poučení ze zkušenosti světa. Dívali se na pokročilé země a viděli například, že moderní Korea se neobejde bez sociálního státu. Vesničané i tovární dělníci byli mobilizováni v kulturní revoluci nespočetných projektů hnutí *Sämaul*. Dostali tak hlas, takže vláda, která jim tento hlas dala, se k nim už nemohla podle libosti obrátit zády a ignorovat, co říkají. Ve výkonu vládní moci se partnery vlády staly podnikatelské kruhy a dobrovolnické organizace.

Pomocí strategie mobilizace vedli autoritářští vládci Koreu nejen k ekonomickému rozvoji; zároveň ji budovali jako společnost bohatou na instituce. Ve státní službě do jisté míry přežívala staletí stará meritokratická tradice byrokratické racionality. Vytvářela se institucionální půda pro setkávání pánů a sloužících, na níž spolupracovali a kde státní úředníci získávali významné slovo. Prominentní místo bylo přiznáno roli odborného poradce a opět vznikaly instituce, v nichž se dalo vážně a dlouhodobě diskutovat o veřejné politice. Hnutí *Sämaul* vytvářela po celé zemi polovládní instituce a vtahovala miliony řadových Korejců do organizační aktivity. Ve vztahu průmyslu k pracovní síle byla metoda tripartitních jednání vyzkoušena už dlouho předtím, než ji Kim Tä-džung dokázal v dozvucích ekonomické krize uzákonit v rámci pružného pracovního trhu.

Silný stát sice společnost ovládal, ale paradoxně ji rovněž naplňoval životem. Společnost, kterou po sobě odkázal demokracii, nebyla společností monolitickou, ale pluralistickou a překypující institucemi. Jak zásadně se to lišilo od dědictví autoritářství v Rusku a ve východní Evropě! Tam byly autonomní instituce rozbity, a když byly staré režimy smety, nové neměly nic, s čím by mohly pracovat. Musely začínat od nuly a všechny instituce od podnikatelského prostředí přes občanskou společnost až po veřejnou administrativu vybudovat znovu. Tento proces byl složitý a i po více než dvaceti letech bude ještě dlouho trvat, než bude nastolena nová normalita. V Koreji to bylo mnohem snadnější. Autoritářství bylo překonáno svým vlastním odkazem, ústava byla rychle přepsána a demokratická vláda byla nastolena bez kontrarevoluce. Byly tam živé a prosperující instituce dostatečně pluralistického řádu, a demokracie tak mohla nalézt základ k postupnému přechodu, dokud se deset let po přelomu plně nekonsolidovala.

Sestává-li občanská společnost z institucí, které žijí a fungují v prostoru mezi jednotlivci a státem, pak autoritářství v Jižní Koreji bylo takové, že

s těmito institucemi spolupracovalo, podněcovalo je a občanskou společnost nechávalo rozkvétat. A zde nakonec spočívá odpověď na dvojí záhadu hojnosti a demokracie. Tím tajemstvím je institucionální pluralismus navzdory autokracii. Jižní Korea mohla ekonomicky růst, protože stát zajišťoval vůdcovství a umožnil, aby se toto vůdcovství zprostředkovávalo různorodou sítí institucí. Mohla se relativně snadno posunout od vlády autokratické k vládě demokratické, protože instituce, které demokracie potřebuje ke své existenci, tu již byly.

VIZE A ZDRŽENLIVOST

Ze srovnání mezi demokratickou vládou v Británii na přelomu století a šestaadvacet let trvající autoritářskou vládou Jižní Koreje v ranějším stadiu bychom neměli vyvozovat nějaké dalekosáhlé závěry. Okolnosti, řečeno opatrně, byly odlišné. Ale pokud jde o příčiny úspěchu a selhání, mají tyto příklady něco společného. V obou případech spočívá vysvětlení nikoli v moci samotné, ale v jejím *použití*.

V korejském případě bylo pozoruhodné, jak vlády sledovaly určitý projekt – nebo vizi, záměr, narativ, můžeme to nazvat jakkoli. Joseph Nye to nazývá „velkou strategií státu, teorií jeho vůdců a příběhem o tom, jak mu zajistit bezpečnost, blahobyt a identitu“ a tvrdí, že prvním krokem v efektivním vládnutí je „vyjasnění cílů“. ¹⁵ Korejským cílem bylo znovu získat (slovy historika Bruce Cumिंगse) své místo na slunci, k čemuž mělo dojít prostřednictvím modernizace, a modernizace znamenala průmyslový rozvoj. Tak byla tato vize formulována od počátku autoritářské vlády. V roce 1963, dva roky po svém převratu a rok před prezidentskými volbami, tuto svou představu záměru, projektu a své priority definoval generál Pak naprosto jasně: „Chci opakovaně zdůraznit, že klíčovým faktorem vojenské revoluce z 16. května byla ve skutečnosti průmyslová revoluce v Koreji. A protože prvním cílem této revoluce bylo uskutečnit národní obrodu, předpokládá rovněž politické, sociální a kulturní reformy. Mým hlavním zájmem však je ekonomická revoluce.“ ¹⁶

Byl to správný projekt. Korejci žili v chudobě. Když byl tento projekt zahalen do příslibu sociálních jistot, byl pro ně ještě přitažlivější. Vlády byly autoritářské, ale jejich projekt vypadal z hlediska veřejného dobra věrohodně. Ještě věrohodnějším jej činila jejich schopnost ho uskutečňovat.

Projekt dával vládnutí směr. Takzvaný „rozvíjející se stát“ se cílevědomě věnoval sladování průmyslového rozvoje a hospodářského růstu. Ani vládcí, ani země neměli žádné pochyby, o co jde. Ale projekt vládce také omezoval. Důvodem, proč byli diktátoři při výkonu vládní moci opatrní, proč spolupracovali s nestátními aktéry a podněcovali rozvoj nestátních institucí, byla skutečnost, že se nemohli příliš uchylovat k diktátorské praxi, aniž by

obětovali projekt, který sami učinili svým *raison d'être*. Korejci museli naneštěstí strpět brutální autoritářství, ale naštěstí jim vládli inteligentní autokrati. (Řekové – a další – v Evropě by mohli být šťastní, kdyby měli autoritářství tohoto druhu, místo toho, co skutečně měli: špatné autoritářství a špatnou demokracii.)

V příběhu nových labouristů byl projekt nejednoznačný, pokud vůbec nějaký měli. Noví labouristé mohli mít projekt – rozchod s dědictvím Margaret Thatcherové a provádění veřejné politiky v souladu se sociální spravedlností –, ale neformulovali žádnou vizi tak, aby se dala spojit s veřejnou politikou. Po počátečních líbáncích nikdo nevěděl, co noví labouristé vlastně dělají pod temnou mlhou, kterou vláda kolem sebe šířila, a ze zpětného pohledu lze snadno vidět, že ekonomická politika pánů Blaira a Browna byla jen surfování na šťastné vlně ekonomického růstu, dokud absence projektu nezpůsobila, že ztratili rovnováhu, jakmile ekonomika začala upadat. Když Brown na podzim 2007, krátce poté, co se stal premiérem, ve svém *spectacle son et lumière*, kombinujícím politickou zbabělost, špatný úsudek a nešikovnost (což zničilo autoritu jeho premiérství), otálel s vyspáním voleb – které by vyhrál, a ve snaze zakrýt svou chybu k ní přidal další a chtěl po nás, abychom věřili, že špatný volební výsledek, který ho vyděsil, s tím nemá nic společného – uváděl jako důvod, že chtěl získat více času k rozvinutí vládní vize. Po deseti letech v úřadu!

V úvodu ke svým pamětem charakterizuje Tony Blair britský národ jako „statečný, odhodlaný a podnikavý“, ale také jako národ, „který potřebuje vizi, koncepci, pocit svého místa ve světě“.¹⁷ Nemyslím si, že jsem tuto knihu četl s nepřátelským naladěním, ale musím říci, že v ní samé pak nějaká vize není příliš patrná snad s výjimkou toho, že labouristé musí být novými labouristy, aby se dostali k vládě.

Tato zkušenost je připomínkou jiného špatného vůdcovství, vůdcovství prezidenta Jimmyho Cartera ve Spojených státech. Slovy historika Nigela Hamiltona: „Carter nebyl schopen vyhovět dvěma nejzákladnějším požadavkům každého vůdcovského postavení: potřebě předložit jasnou vizi, s níž by se mohli ztotožnit ostatní, a schopnosti delegovat své pravomoci na jiné, kteří by tuto vizi úspěšně realizovali“.¹⁸

Mé příběhy z Koreje i z Británie jsou příběhem vlád, které, i když každá jiným způsobem, pevně držely moc ve smyslu schopnosti tvořit politiku. Jejich příběhy se však liší v implementaci politiky. Korejští vládcové neměli skrupule ve využívání tvrdých mocenských opatření, aby si zachovali kontrolu, ale ve své době a svém místě projevíli nečekanou kultivovanost ve využití měkké moci při výkonu vlády. Jakmile získali kontrolu, před příkazy ostatním dávali přednost jejich kooptování. Jakožto autoritářští vládcové projevovali ve způsobu, jak jednali se svými *ostatními*, netypickou obezřetnost.

V britské demokracii nemá vláda potřebu uchýlovat se k bezohledné moci, aby se udržela v úřadu, ale pokud jde o problém výkonu vládní moci,

je do velké míry stejný, ať už jde o jakoukoli vládu. Úspěch spočívá v chytrosti, kultivovanosti a eleganci v užití moci. Ve svém vládnutí byli bossové nových labouristů mnohem tvrdší, než by měli být. Chápali limity moci pro zachování kontroly a ke svým potenciálním nepřátelům, zejména z oblasti finančních služeb, projevovali měkkost. Ale podobně už nepochopili limity moci v jednání s těmi, kdo pro ně pracovali ve státních a veřejných službách. V příslušných kontextech měli korejšťí vůdci k udílení rozkazů spíše negativní vztah, kdežto britští vůdci měli k udílení příkazů viditelný sklon.

Diktátoři obvykle řeší konfrontaci mezi vládnoucími a ovládanými útlakem – dokud neztratí schopnost je držet v područí, jako se to stalo ve východní Evropě v roce 1989 a v severní Africe v roce 2011. Korejšťí diktátoři se chovali jinak. Od potlačování konfrontace přešli k jejímu zvládnání pomocí sítě institucí, která ji absorbovala. Ani to nemohlo trvat věčně, ale když došlo ke zlomu, následoval nikoli chaos, ale spořádaný přechod.

Experiment nových labouristů v Británii odhalil nezvládnutou konfrontaci. Občané byli překvapivě poddajní a znovu zvolili Blaira i napodruhé, ale lidé pracující pro vládu jí nic neodpouštěli. Práce v centralizovaném systému příkazů a kontrol odcizovala státní úředníky, takže v době, kdy Blair zastával úřad, si odvykli spolupracovat a vláda neměla k dispozici aparát, s nímž by mohla pokračovat.

Mělo by to být jinak. V demokratických systémech mají stoupenci povinnost se podřídit a měli bychom očekávat, že v britském případě bude tato povinnost splněna. V autokratickém systému existuje donucení, a nikoli povinnost a my bychom v korejském případě měli očekávat neefektivní vládnutí. Ale jak je z těchto příkladů vidět, demokratické vlády nemusí mít v plnění povinností důvěru a nedemokratické vlády mohou být efektivní. Poslušnost lze budovat. Ostatní mají moc ji odmítnout a je na vůdcích, aby si vedli tak, že v nich lidé jim podřízení vidí někoho, kdo si jejich poslušnost zaslouží.

Tajemství efektivní vlády spočívá ve způsobu, jímž se moc užívá. To od nepaměti věděl každý držitel moci – nebo na to ke své škodě přišel později, tak jako prezident George W. Bush, když jak doma, tak v cizině přecenil, co může s mocí dokázat, zanedbal umění ji elegantně použít, a stal se tak jedním z nejméně úspěšných prezidentů v americké historii; dost možná tím opravdu nejneúspěšnějším. Co je oním prvkem v užití moci, který z ní dělá efektivní nástroj, napovídá už zdravý rozum. Je to *zdrženlivost*, která může generovat poslušnost k moci. To byl známý recept na úspěch už pro vůbec první úspěšné panovníky. Když Darius I. kolem roku 500 před n. l. upevňoval perskou říši, dobýval nová území, vítězil nad protivníky a potlačoval revolty. Ale celou říši držel pohromadě zdrženlivým užitím moci. Ty, které porazil, zpravidla zcela nepotřel, ale raději koptoval, nabídl jim atraktivní spolupráci a dovolil, aby si zachovali své náboženské zvyky, jazyk a způsob života.¹⁹ Suetonius, významný životopisec římských císařů, jehož zájmany

i drobné společenské události z jejich životů, připisoval úspěchy Julia Caesara, Augusta a Tiberia zdrženlivému vládnutí. Augustus například podobně jako Darius „království, kterých se zmocnil právem válečným, s malými výjimkami buď zase vrátil týmž, kterým je odňal, nebo je přidělil cizozemcům.“²⁰ Když tito císaři později zaznamenali neúspěchy, bylo to proto, že se uchýlovali výhradně k moci a zdrženlivosti se zbavili. Pozdější schopný vládce s velkou mocí, který měl dar svou moc omezovat, byl například Otto von Bismarck, jenž nebyl tak zcela „železný kancléř“, jak se tvrdilo. „Klíč k jeho úspěchu spočívá ve skvělé kombinaci síly a zdrženlivosti,“ píše historik Norman Davies. „Budoval si silné mocenské postavení, aby odzbrojil své oponenty, kterým pak dával pocit úlevy a bezpečí pečlivě odstupňovanými ústupky.“²¹ Korejští diktátoři stavěli na stejné moudrosti. Měli železnou pěst a byli připraveni ji použít, ale raději ostatním něco nabídlí, i když sami k takovému daru cítili nechuť, a podnítili je ke spolupráci.

Ti, kdo získají moc, se ocitnou v osamění. Nejsou oblíbení, lidé jim závidí a podezřívají je, opovrhují jimi a spřádají proti nim intriky. Osamělý člověk nemůže udělat nic bez pomoci ostatních. A pokud ostatní nesou jeho vládu spíše s nelibostí, musí jim něčím zalichotit, aby je zbavil podezřívavosti a navnadil je a připravil na to, aby pracovali pro něj. Jestliže na ně nechá dopadnout svůj hněv, může sice jejich opozici rozdrtit, ale nikdy si z nich neudělá spojence. Aby je získal, musí jim něco dát. Například císař Tiberius, ačkoli „byl všemocný, přenesl velký díl správy věcí veřejných na magistráty a na řádný průchod práva a (konzulům) ponechal velikou vážnost...“²² Tak to dělal i Pak v Koreji vis-à-vis svým úředníkům a poradcům. Jediný způsob, jak může vládce porazit tyranii ostatních, je dát těmto ostatním něco, čeho si cení, a tak je odradit, aby proti němu použili něco ze své protimoci. Vláda, která chce ve své zemi a pro ni něco udělat, se nemůže spoléhat na sílu. Její vůdcové by měli být rozhodní v tom, čeho chtějí dosáhnout, ve své vizi, ale při tom, jak toho dosahují, být v použití moci zdrženliví.