

Karel Müller: *Dobré vládnutí ve veřejném nezájmu*

Praha, Sociologické nakladatelství (SLON) 2018, 286 s.

Kniha *Dobré vládnutí ve veřejném nezájmu* je odbornou studií, ale také reflexí autorovy osobní zkušenosti jako zastupitele na malém městě. V obou těchto rovinách nám kniha má co nabídnout. Je zřejmé, že jde o publikaci, která nechce být jen akademická a klade si za cíl oslovit širší čtenářskou obec.

Kniha se zaměřuje na otázku kvality demokracie a na možnosti dobrého (participativního) vládnutí v České republice po třiceti letech od pádu komunismu. Vychází z předpokladu, že zatímco vůči centrální rovině vládnutí občané vyjadřují nedůvěru a negativně vnímají korupci vzdáleného mocenského centra, na lokální úrovni by se teoreticky dalo předpokládat menší odcizení a vitálnější demokracie. Kniha se proto soustřeďuje na politické prostředí malého města (5–15 000 obyvatel) a jeho elity. Klade si za cíl „porozumět příčinám, formám a možným důsledkům politických změn, které vedly k nastolení dobrého vládnutí, včetně interpretace politických elit, které tyto změny prosazovaly“ (s. 17–18).

První kapitola uvádí čtenáře do metodologie výzkumu a popisuje teoretický rámec. Stěžejní je autorova vlastní normativní koncepce funkcí občanské veřejnosti ve vztahu k politickým institucím (viz dřívější texty autora, např. K. B. Müller. *Češi, občanská společnost a evropské výzvy. Mezi nacionalismem a liberalismem aneb Od etnické exkluze k aktivní hranici*. Praha: Triton 2016), která vychází z toquevillovského pojetí demokracie a Giddensova pojetí společenské změny (např. A. Giddens. *Důsledky modernity*. Praha: Sociologické nakladatelství [SLON] 1998). Müller předpokládá, že v liberální demokracii má občanská veřejnost ve vztahu k politickým institucím ideálně čtyři funkce – participační, ochrannou, legitimizační a integrační. Vzhledem k různým

reálným deficitům občanské veřejnosti lze potom na základě těchto čtyř funkcí hovořit o dvou komplementárních sadách rizik, jež dobré vládnutí ohrožují. Například na ose, která akcentuje politickou svobodu a jednání, autor identifikuje riziko nárůstu občanské pasivity, ale také paradoxně riziko nadměrné občanské participace a tím přetížení procesu politického rozhodování. Na opačném pólu téže osy potom leží riziko koncentrace moci a jejího zneužívání, ale také riziko slabé vlády. Dále se jedná o rizika rostoucí krize legitimacy i nekritické důvěry občanů v politické instituce nebo rizika společenské atomizace i „nadměrné sociální soudržnosti“ (s. 35) a konformity uzavřeného politického systému.

Dobré vládnutí by podle autora mělo být spojené s institucionálními zárukami, které se snaží rizikům předcházet. Právě tyto aspekty dobrého vládnutí – jako je existence politické opozice, otevřenost procesu politického rozhodování, kontrola politické moci veřejností a vůbec samotná existence autonomní občanské veřejnosti, jež je schopna se podílet na veřejné správě – se objevují jako témata v hlavní části knihy. Na druhou stranu nutno poznamenat, že výzkumné otázky s teoretickým schématem explicitně nekorespondovaly, čímž nedošlo k vytvoření studie pevně strukturované zvoleným teoretickým rámcem – od výzkumných otázek přes sběr dat, analýzu až po závěrečnou interpretaci. Kniha jako celek je spíše volnější směsí zjištění z výzkumu a úvah autora, jež spojuje obecnější zájem o porozumění probíhajícím politickým změnám a fungování demokracie v Česku.

Výzkum proběhl ve třech menších městech, účelově vybraných tak, aby reprezentovala příklady dobrého vládnutí a zároveň tak, aby vypovídala o různorodých kontextech. Černošice jsou satelitem Prahy, Hrádek nad Nisou je městečko v německém pohraničí poblíž Liberce a Semily leží v podhůří na severu Čech. Je škoda, že vý-

běr nebyl dopředu více orientován teoretickými hledisky. Zvláštní okolností, jíž si autor všímá, je to, že obce se dobrému vládnutí učily od sebe navzájem. To je vskutku specifikem zvoleného vzorku, ale potom je škoda, že samotnému procesu učení se studie vlastně nevěnuje a ani toto specifikum, které je potenciálem, ale i určitým omezením zvoleného vzorku, nějak hlouběji nereflektuje. Například: existují v Česku i jiné příklady reforem vládnutí na obecní úrovni, které nejsou s těmito obcemi spojené? Docházelo i v nich k procesu učení a přebírání vzorů, odkud a proč?

Primární analýza se zakládá na 18 polostrukturovaných rozhovorech s představiteli místních politických elit, zápiscích autora z jeho působení jako zastupitele v Černošicích, dotazníkovém šetření na vzorku 1 101 obyvatel tří obcí a obsahové analýze radničních periodik. Při interpretaci autor pracoval i s dalšími dostupnými daty o zvolených lokalitách (volební výsledky apod.), s publikovanými studiemi místních politických elit a politické kultury a dalšími sekundárními zdroji. Výsledný text tak přináší závěry a zjištění, které se opírají jak o primární výzkum, tak o sekundární zdroje. To je jednou ze silných stránek knihy i dokladem erudovanosti autora. Na druhou stranu se v textu objevují místy úvahy a závěry, které považuji za málo podložené. To se týká například postojů občanů k vládnutí v obci. Výzkum se totiž zkoumání hodnot a zejména praktik místních občanů věnoval spíše okrajově, prostřednictvím dotazníku, takže o jejich příčinách a hlubších souvislostech se můžeme jen dohadovat.

Na základě případových studií vládnutí ve třech městech přináší druhá kapitola řadu zajímavých zjištění o perspektivách a problémech zastupitelů, kteří se rozhodli zavádět praktiky dobrého vládnutí. Třetí kapitola propojuje výsledky případových studií se sekundárními daty a existující literaturou a zamýšlí se obecněji nad otázkami legitimacy a institucionální důvěry

v České republice, nejen na lokální úrovni. Čtvrtá kapitola, jejímž hlavním autorem je člen výzkumného týmu Kamil Fleissner, se zaměřila na obsahovou analýzu radničních periodik. Užším vymezením cílů, detailnějším propracováním metodologie i sevrěnější koncepcí tato kapitola působí víc akademicky a poněkud se vymyká celkovému stylu knihy.

Jádrem práce je z mého hlediska druhá kapitola, která shrnuje hlavní zjištění výzkumu a v podstatě odpovídá na výzkumné otázky, jež si autor v první kapitole položil. Zastupitele – nositele změn vládnutí v obci – charakterizuje jako občany, které do veřejné funkce přivedl pocit krize místních politických poměrů a pro něž mají význam praktiky a hodnoty dobrého vládnutí: jsou otevření k názorům druhých, přijímají politickou pluralitu jako hodnotu, jsou připraveni učit se od druhých, oceňují klíčovou roli politické opozice, kladou důraz na nezávislost obecního tisku a hlásí se k ideálu deliberativní demokracie.

Jedno z témat, které se prolíná celou knihou, je svého druhu kritika veřejnosti. Tak například kniha přináší zjištění, že reformy vládnutí ve zkoumaných obcích nevedly ke zvýšení politické participace veřejnosti. Naopak, po prosazení změn zájem občanů opadl a zůstala jen „křičící a urputná“ menšina nespokojenců (s. 249), které k participaci z perspektivy zastupitelů vede hlavně nedůvěra v zastupitelstvo, neschopnost vnímat veřejný zájem nebo syndrom NIMBY (*not-in-my-back-yard*), tj. ochota účastnit se politického života obce jen formou protestu proti rozvojovým plánům, které se bezprostředně týkají občana, doslova jeho či jejího „dvorku“. Autor tematizuje kontrast pasivní většinové veřejnosti, která není slyšet, a věčně protestující menšiny či jednotlivců, kteří naopak slyšet jsou. Pro zastupitele to vytváří paradoxní „legitimizační dilema“, kdy při rozhodování musí zohledňovat ty, kdo mlčí (nepožadují ani nechválí), a naopak přehlížet ty, kdo své názory prosazují.

Při čtení jsem si kladla otázku, nakolik je toto dilema (a další momenty v textu, kde si zastupitelé stýskají na nedostatek podpory ze strany veřejnosti) také výsledkem frustrace reformních zastupitelů ze střetu jejich specifických vstupních očekávání, utvářených ideály, jež je k zapojení do veřejných funkcí vedly, s reálnými možnostmi participace místních občanů. Roli zde měly i vlastní zkušenosti autora jako zastupitele a to, že při psaní do značné míry vycházel ze svých deníkových zápisů. Ty představují cenný zdroj, ale týkají se jen jednoho případu, Černošic, a vytváří tak v datech určitou nevyváženost, protože mezi zkoumanými případy právě Černošice vystupují jako obec, kde je kverulantů hodně. Autor se do větší míry nezabýval reflexí svojí dvojí role jako zkoumaného zastupitele a zároveň autora, což by podle mého názoru využití tohoto typu dat prospělo.

Jsou kontinuální projevy angažovanosti občanů nutnou podmínkou dobrého vládnutí? Nejsou sřejmější spíše hodnoty a praktiky místních politických elit, jimž by k legitimizaci jejich přístupu a sebedůvěře, že vedou veřejné věci tím „správným“ směrem, mohly stačit skvělé volební výsledky a vysoká volební participace (jak dokumentuje autor)? Líbilo by se mi méně důrazu na různé aspekty nespokojenosti místních elit s tím, že „jejich“ veřejnost neodpovídá jejich ideálům, a více zjištění o tom, pomocí jakých praktik za daných podmínek místní elity svůj styl vládnutí dokážou prosazovat a udržet.

Přitom taková zajímavá zjištění v knize jsou. Například se ukazuje, že tváří v tvář pasivní veřejnosti, kdy mlčíci většina neposkytuje explicitní pozitivní zpětnou vazbu a tím vytváří z perspektivy zastupitelů legitimizační vakuum, nacházejí zastupitelé důležitou oporu, důvěru a zpětnou vazbu ve svých stranických kruzích. Stranické kruhy přitom nebyly ani tak zdrojem apriorního konsenzu o konkrétních politických cílech, ale spíše sloužily

k potvrzování samotného přístupu k vládnutí jako otevřenému procesu, který obnáší deliberaci a oceňuje opozici.

Možná by bylo ku prospěchu knihy v úvodu více rozvést různá normativní pojetí demokracie a situovat tak explicitně autorův přístup, založený na participativním pojetí demokracie, do kontextu alternativních očekávání a interpretací. Existují i jiné představy o vhodné formě zapojení veřejnosti do správy věcí veřejných, více elitistické či technokratické, stále však hovoříme o liberální demokracii. Tyto přístupy k demokratickému vládnutí s nějakou mírou odcizení občanů politickému procesu počítají. To, že „žádná demokracie se neobejde bez aktivní občanské veřejnosti, která se cítí odpovědná za výkon vládnutí ve své obci...“, není „banální fakt“ (s. 250), ale jen jedna z možných perspektiv nahlížení na roli občanské veřejnosti v demokracii.

Věcí, na kterou je třeba upozornit, je význam pojmu dobré vládnutí. V knize jeho definici není věnován větší prostor a označuje zde prostě transparentní, efektivní a odpovědný styl vládnutí. Čtenář z oblasti studií veřejné politiky nebo řízení by však mohl očekávat více specifický význam sousloví dobré vládnutí, a to jako *good governance*. Vládnutí (*governance*) na rozdíl od vlády (*government*) můžeme definovat jako systém hodnot, praktik, politik a institucí, pomocí nichž stát v interakci se zájmovými skupinami, občany a jejich sdruženími, tržními aktéry, médii a dalšími nestátními regulátory spravuje různé sféry společnosti (M. Potůček a kol. *Veřejná politika*. Praha: C. H. Beck 2016). V předkládané knize se neodráží plný význam pojmu dobré vládnutí, který má původ v hnutí *new public management* v USA v sedmdesátých a osmdesátých letech 20. století a který – kromě participace – obsahuje i další významné prvky, jako je efektivita řízení, důraz na kvalitu produktu, kontrolu a monitoring, orientace na zákazníka či klienta. Když zde hovoříme o participaci, nejde

podle mého názoru pouze a možná ani v první řadě o participaci občanů na vládnutí, ale o participaci „zákazníků“, „klientů“ nebo jiného druhu „stakeholderů“, což jsou pojmy, které „dobré vládnutí“ spíše vzdalují od významu, v němž je používán v knize. Efekty zavádění „dobrého vládnutí“ v tomto slova smyslu totiž mohou mít i dopady, které veřejné agendy depolitizují a demobilizují občany jako politické aktéry. Bylo by potřeba zpřesnit definici dobrého vládnutí a domyslet výše uvedené souvislosti.

Jedním ze závěrů knihy je, že k problémům dobrého vládnutí v České republice přispívá vysoká míra stigmatizace politické činnosti, podceňování veřejné diskuse a nedostatek smyslu pro pluralitu a kompromis. Naději na řešení do budoucna spatřuje autor v občanském vzdělávání a posilování politické gramotnosti občanů. Přestože výzkum ve sledovaných obcích potvrzuje pozitivní spojení mezi výškou dosaženého vzdělání a politickou participací, není to tak prosté. Autor upozorňuje, že ve zkoumaných případech vysokoškolské vzdělání spíše posilovalo sebevědomí a asertivitu v komunikaci („kulturu protestu“), nemělo však vliv na „schopnost sebeomezení“ („kultura kompromisu a věcných zpětných vazeb“). Nejsem si však jistá, zda je schopnost sebeomezení skutečně otázkou socializace do „liberálně demokratických hodnotových orientací“, jak píše autor (s. 255). Jestliže jde o loajalitu k celku, o schopnost vnímat širší zájem obce (státu) a obětovat část ze svého ve prospěch komunity, pak tyto hodnoty můžeme řadit stejně tak dobře k hodnotám politickým, jako k hodnotám prosociálním, k altruismu a filantropickému chování. Tyto atributy, ať už jednotlivců, či společnosti, se jen částečně pojí s konkrétním politickým režimem a určitě se s ním nedají ztotožnit. Člověk může být autenticky ochotný předřadit zájmy komunity nad své vlastní v autoritářském režimu stejně jako v liberálním, jen se to projeví v jiné míře a v jiném typu chování.

Sdělení, které podle mě podává tato knížka, není negativní. Je to výborná zpráva o tom, že i v postkomunistické společnosti se sklony k anomii je dobré demokratické vládnutí možné. Je třeba hlouběji zkoumat, co tyto případy umožňuje a proč se někde jako odpověď na vnímání krize vládnutí angažované reformní elity najdou a jinde ne. Tato kniha k takovému bádání vykročila. Oceňuji čtenářsky vstřícný styl psaní, množství citátů z výpovědí zastupitelů i otevřenost autora ve sdílení svých vlastních zkušeností a svých reflexí této role. To vše dělá z knihy text, který skutečně otevírá okno do toho, jak nesnadné je z pohledu místních politiků zavádět a udržovat dobrou vládu. Možná se zde někde skrývá i recept na jednu z přijatelnějších verzí budoucí společnosti.

Tereza Pospíšilová

Eliška Černá: *Z ulice do bytu: Sociální práce v procesu reintegrace do bydlení*
Praha, Sociologické nakladatelství (SLON) 2017, 152 s.

Knihu „Z ulice do bytu“ s podtitulem „Sociální práce v procesu reintegrace do bydlení“ vydalo v roce 2019 Sociologické nakladatelství (SLON) v Praze. Jedná se o studii, jež prostřednictvím komparace dvou modelů postupu při integraci osob bez domova zpět do bydlení reflektuje výklady reality bezdomovectví a jejich souvislosti pro praxi sociálních pracovníků. Na půdorysu teorií sociálního konstruktivismu a diskurzivní analýzy je použit výzkumný design situační analýzy. Autorka se připojuje k diskusi o aktuálním tématu, jakým způsobem lze přispívat k řešení problematiky bezdomovectví. K tomu využívá poznatky z výzkumu realizovaného v České republice a Velké Británii. Vydání publikace podpořila Fakulta sociálních studií Ostravské univerzity.

V úvodu autorka představuje záměr a obsah předkládané monografie, uvádí vý-