

MARTIN HORÁK
ÚSPĚCHI I ZKLAMÁNÍ:
DEMOKRACIE
A VEŘEJNÁ POLITIKA
V PRAZE
1990–2000

Úspěch i zklamání:

Demokracie a veřejná politika v Praze 1990–2000

Martin Horák

Recenzovali:

doc. PhDr. Ing. Milan Znoj, CSc.

Z anglického originálu *Governing the Post-Communist City: Institutions and Democratic Development in Prague*, vydaného nakladatelstvím University of Toronto Press, Toronto, Buffalo & London v roce 2007, přeložila Michaela Pixová.

Redakce Alena Jirsová

Obálka a grafická úprava Jan Šerých

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

První české vydání

© Univerzita Karlova v Praze, 2014

© University of Toronto Press, 2014

Text © Martin Horák, 2014

Translation © Michaela Pixová, 2014

ISBN 978-80-246-2330-6

ISBN 978-80-246-2363-4 (online : pdf)

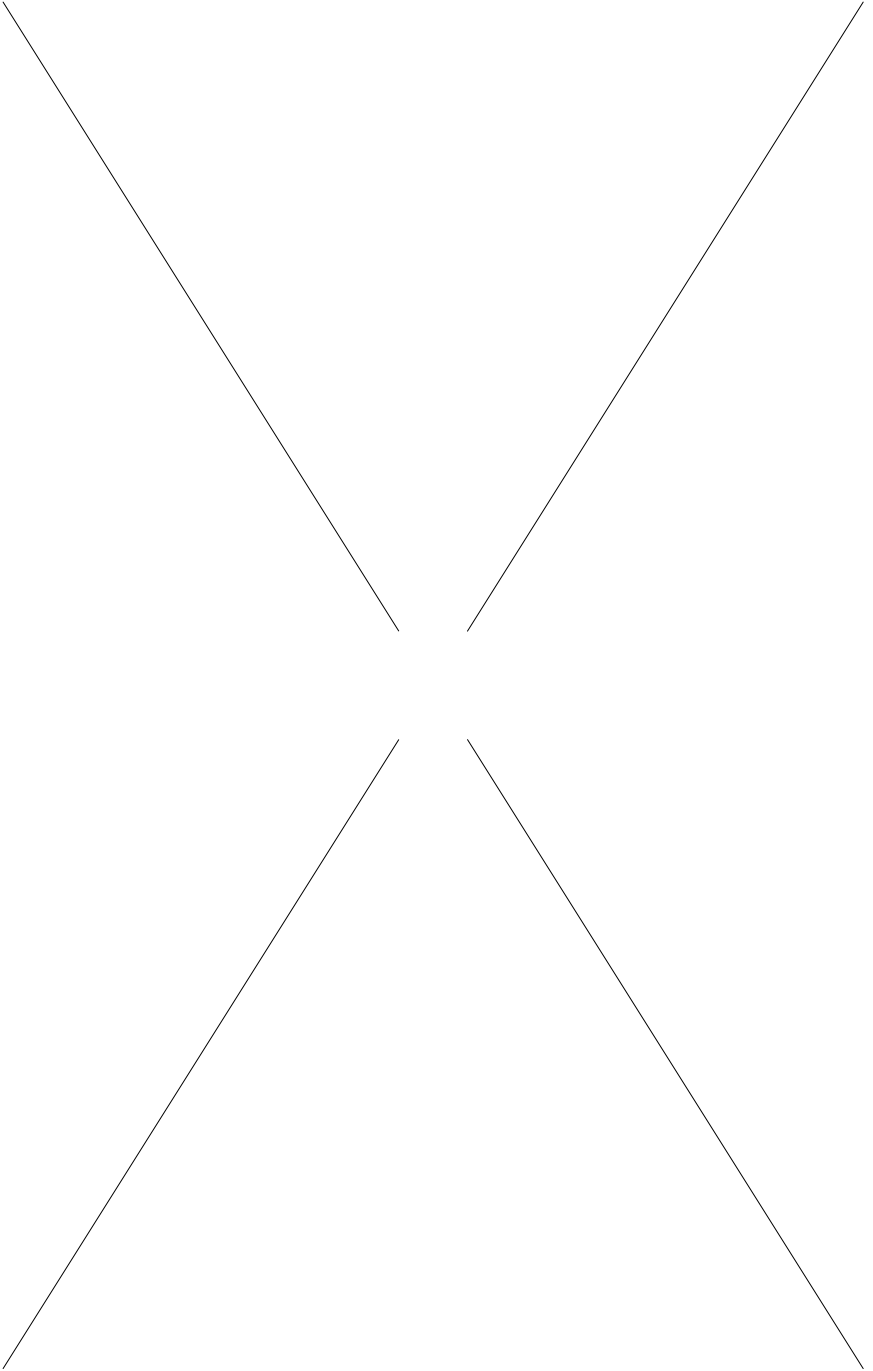


Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum 2014

<http://www.cupress.cuni.cz>

OBSAH

7	PŘEDMLUVA A PODĚKOVÁNÍ K ČESKÉMU VYDÁNÍ
11	PODĚKOVÁNÍ K PŮVODNÍMU VYDÁNÍ
13	KAPITOLA PRVNÍ Úvod
59	KAPITOLA DRUHÁ Struktura pražské veřejné správy: Budování silného státu na lokální úrovni
95	KAPITOLA TŘETÍ Pražské instituce a političtí hráči v období raného postkomunismu
131	KAPITOLA ČTVRTÁ Plánování a výstavba hlavní silniční sítě: Politika vzájemné delegitimizace
181	KAPITOLA PÁTÁ Památková ochrana a rozvoj v pražském historickém jádru: Politika zisku
225	KAPITOLA ŠESTÁ Cesty k demokratickému vládnutí: Poučení z Prahy
247	PŘÍLOHA
251	SEZNAM ZKRATEK
253	SEZNAM TABULEK A OBRÁZKŮ
255	LITERATURA
271	REJSTŘÍK



PŘEDMLUVA A PODĚKOVÁNÍ K ČESKÉMU VYDÁNÍ

Tato kniha, původně vydaná v angličtině v roce 2007, je analýzou vývoje veřejné správy v Praze během posledního desetiletí 20. století. Je to dnes již nesporně práce historického rázu. Události zde popsané dávno ustoupily do stínu následného dění a z jejich ústředních představitelů – Jan Koukal, Ivo Oberstein, Jiří Exner, Jan Kasl, Michal Hvizďala a mnoho dalších – téměř žádný už není aktivní ve veřejném životě. Nicméně právě v období zde popsaném lze nalézt kořeny správních i politických problémů, kterým dodnes město čelí.

Proč se v Praze staví největší městský automobilový tunel v Evropě, projekt tak velkolepý, že rok co rok pohlcuje téměř polovinu investičního rozpočtu města? Jak je možné, že během nedávných let město utratilo 400 milionů korun za zcela nefunkční projekt Praha bezdrátová a zaplatilo miliardu korun – téměř desetinásobek původně uvažované ceny – za

zprovoznění projektu OpenCard? Nejen cynický Pražák, ale i sám dnešní primátor Tomáš Hudeček podobné jevy vysvětluje odkazem na údajně rozšířenou korupci, která vzniká propojením klíčových politických a úředních osob se soukromými zájmy.

Je jasné, že v pražské veřejné správě již dlouho nefunguje vše tak, jak by mělo. Není však vůbec jasné, jak k tomuto stavu došlo, a tudíž jak se s ním nejlépe vypořádat. V roce 1990 panovala v Praze naděje a nadšení, že nové období přinese obnovení demokratické samosprávy. A skutečně se tak stalo – Praha po mnoha desetiletích získala své vlastní pravomoci a zdroje a ocitla se pod vedením svobodně volené politické reprezentace. Jak tedy vysvětlit vývoj neprůhledné správy a problematických rozhodnutí v následujících letech, doprovázený růstem obecné deziluze, s příslibem demokratické samosprávy?

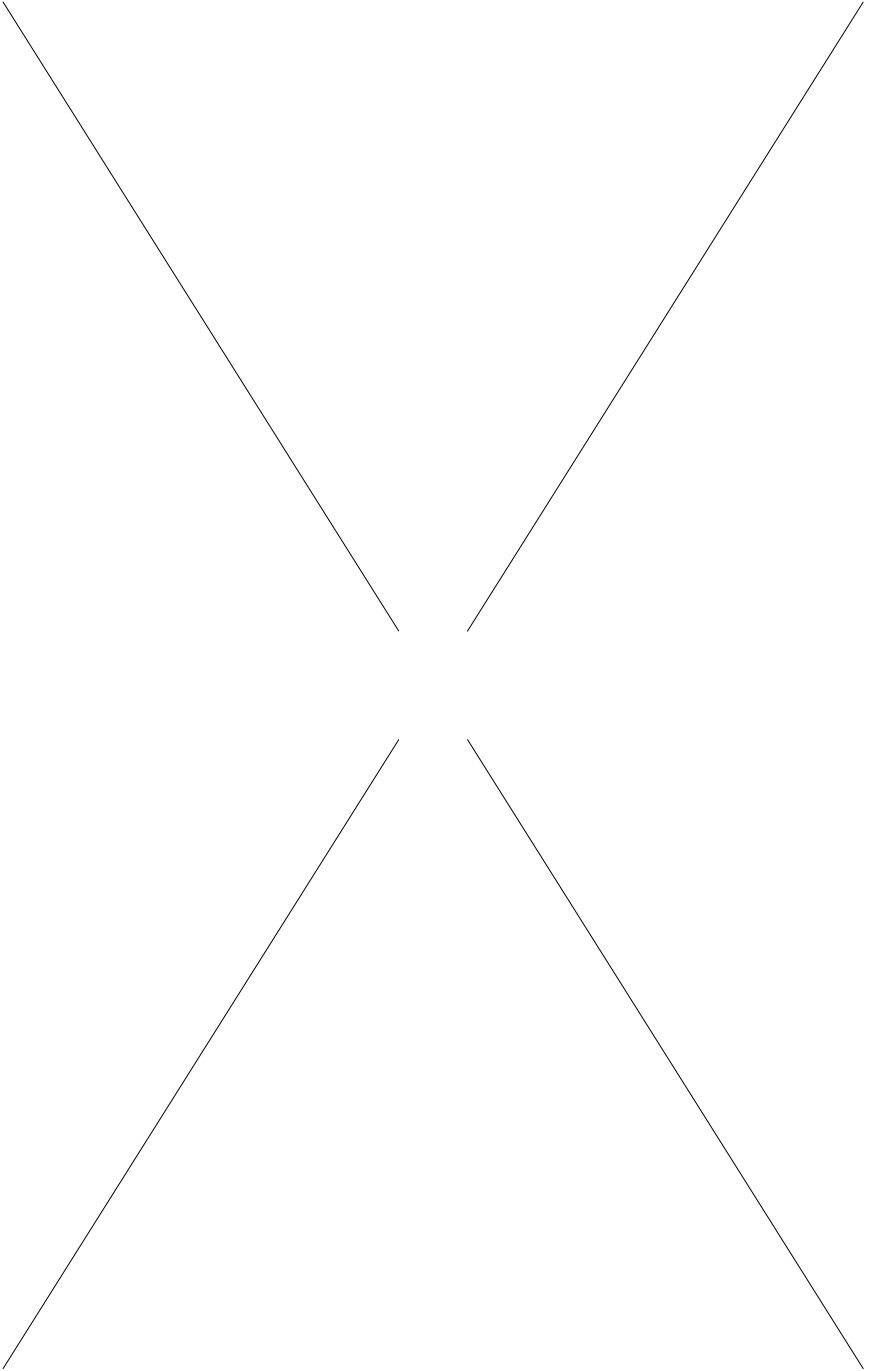
Z bezprostředního hlediska problémy pražské veřejné správy nesporně souvisejí s chováním jednotlivců, kteří za to nesou odpovědnost. Tato kniha však naznačuje, že kořeny daného stavu lze najít v strukturálních vlastnostech politického prostředí v Praze bezprostředně po pádu komunismu. Důvody jsou ve zkratce následující: navzdory rozsáhlým demokratickým reformám místních politických struktur v roce 1990 přežívaly v Praze též instituce a formy chování z minulých dob. Tváří v tvář složitému a nestabilnímu politickému prostředí se pražští politici představitelé v prvních letech po pádu komunismu uchýlili k jednoduchým a krátkodobým řešením klíčových politických problematik. Jejich zaměření na krátkodobá řešení mělo však závažné dlouhodobé důsledky. Rozhodnutí učiněná v letech 1990–1992 neúmyslně zakotvila v Praze problematické politické struktury, normy a chování vycházející z raného postkomunistického stavu a vytvářející nové pevné zájmy, které se pak daly jen těžko odbourat.

Úspěch i zklamání je odborná politologická práce. Navíc využívá teoretického a koncepčního rámce, který je zakotven především v angloamerické literatuře o postkomunistické politice. Není to tudíž pro českého čtenáře vždy lehké sousto. Domnívám se však, že vytrvalého čtenáře kniha odmění nejen svým detailním obrazem novodobého politického vývoje Prahy, ale též svým v českém kontextu zcela novým přístupem. Akademické studie, které hodnotí kvalitu demokratické správy, jakož i detailní případové studie tvorby veřejné politiky, jsou v české politologii doposud

téměř neznámé. Proto doufám, že i mimo samotný případ Prahy přispěje tato kniha k odbornému a veřejnému porozumění nadále pokračujícího vývoje demokratického vládnutí v České republice a dalších postkomunistických státech.

K českému vydání této knihy přispěla řada lidí, jimž bych rád poděkoval. Zaprvé jsem vděčen Luďku Sýkorovi, vynikajícímu českému geografovi, který knihu již v anglickém originálu ocenil a který mě spojil s Michaelou Pixovou. Míše jsem vděčen nejen za to, že jako první možnost českého překladu navrhla, ale i za to, že se sama tohoto nelehkého úkolu ujala. Těžko si představit nadšenější a důslednější překladatelku. Míša věnovala této práci mnoho měsíců. Spolu jsme vymýšleli vhodné české ekvivalenty odborných výrazů, které v češtině doposud neexistovaly. Konzultovali jsme překlad též s řadou českých politologů, kteří navrhli důležité stylistické a terminologické změny. Ondřej Slačálek, Otto Eibl, Petr Jüptner a Stanislav Balík, ti všichni si zaslouží díky za tyto hodnotné připomínky. Díky též Jakubu Vaníčkovi za důslednou editaci. Dále bych rád poděkoval Václavu Vackovi a Jiřímu Sukovi z Ústavu pro soudobé dějiny, kteří mně zprostředkovali spojení s nakladatelstvím Karolinum. Martin Janeček pak zajistil u nakladatelství rychlé ediční zpracování textu. Také jsem vděčen dvěma fondům z Western University - *The Alumni Award Fund* a *The Smallman Fund* - za finanční podporu překladu. A nakonec díky, znovu, mé rodině: mé ženě Amandě, která byla ve všech stádiích této práce nesmírnou oporou; a mým rodičům a prarodičům, kteří ve mně vychovali blízký vztah k městu, jež jsem sice během dětství nikdy neviděl, ale které dnes považuji za svůj druhý domov.

Martin Horák, London, Ontario, Kanada, 28. října 2013



PODĚKOVÁNÍ K PŮVODNÍMU VYDÁNÍ

Tato studie by nemohla být napsána bez pomoci mnoha lidí. Vyjmenovat je zde všechny není možné, rád bych ale poděkoval alespoň několika nejdůležitějším osobám. Základní výzkum pro tuto knihu byl proveden a prvotní verze textu napsána během mého postgraduálního studia na Torontské univerzitě. Mé upřímné poděkování za neocenitelnou podporu a kritiku během tohoto období si zaslouží mí učitelé a konzultanti, Richard Stren, Peter Solomon a Blair Ruble. V této fázi práce přispěli některými důležitými myšlenkami také mí přátelé Daniel Mittler a Karen Moore, za což jim jsem velmi vděčný. Výzkum byl zásadním způsobem finančně podpořen čtyřletým grantem od kanadské Social Sciences and Humanities Research Council.

Mé práci v Praze velmi pomohla výjimečná vstřícnost mnoha lidí, s nimiž jsem vedl rozhovory. Ačkoliv jejich jména zůstanou v zájmu ano-

nymity neznámá, jejich náhledy a ochota sdílet informace hrála v úspěchu výzkumu zásadní roli. Mnohé myšlenky našly svou cestu do textu také díky výměně názorů s kolegy. Mezi ně patří Thomas Homer-Dixon, Lawrence LeDuc, Luděk Sýkora, Karel Maier, Timothy Colton, Aurel Braun a Andrew Sancton. Dále svůj dík dlužím také anonymním recenzentům pro University of Toronto Press, jejichž návrhy konečný text podstatným způsobem zlepšily. Můj dík zasluhuje také Patricia Connor Reid, která pro tuto knihu nakreslila vynikající mapy. Nakonec patří zvláštní dík mé rodině: mým rodičům a prarodičům, kteří mi předali vztah ke své milované Praze; mé ženě Amandě Lynn, díky jejíž podpoře mohu být vším, čím chci být; a mému synkovi Jakubovi, který přináší mnoho radosti do mého života. Tato kniha je věnována památce mých rodičů, Arnošta Horáka (1946–2002) a Heleny Horákové (1943–2003), a mé babičky Ady Krupičkové (1908–2003).

KAPITOLA PRVNÍ

ÚVOD

DEMOKRATIZACE A VLÁDNÍ VÝKONNOST V POSTKOMUNISTICKÉ PRAZE

Tomu, kdo dnes po dvaceti letech navštíví Prahu, se bude zdát, že se hlavní město Česka zcela proměnilo. Zdobné fasády a úzké klikaté uličky historického jádra, v osmdesátých letech povětšinou šedé a zchátralé, se nyní třpytí a hýří barvami. Místní obyvatelstvo zdánlivě pohlcují davy zahraničních turistů. Starobylé uličky, v nichž kdysi sídlilo nevelké množství restaurací a obchodů, jsou nyní vyplněny křiklavými stánky se suvenýry a stylovými hospodami. Tu a tam se objeví pobočka západní komerční značky, jako je Benetton, McDonald's, Giorgio Armani a spousta podobných. Při bližším pohledu si může návštěvník kromě opravených památek a muzeí všimnout také moderních kancelářských prostor ukry-

tých za zdi středověkých měšťanských domů nebo nových budov ze skla a oceli, jež působí jako pěst na oko.

Rozmach a bohatství Prahy jsou nejvíce patrné v centru, i ostatní části hlavního města se však proměnily v jiný svět. Úzké i široké ulice jsou ucpané novými auty, která v zápase o prostor s všudypřítomnými tramvaji přetékají až na chodníky. Rozlehlá bytová výstavba z komunistických dob stále tvoří bělostný okruh obklopující starší části města, nyní však již protkaný novou krajinou supermarketů a skladů. Ještě o kus dál, na městské periferii, se nacházejí drobné víkendové chaty a rozestavěné rodinné domy, které se pomalu rozšiřují do okolní krajiny.

Od pádu komunismu v roce 1989 síly tržně orientovaného rozvoje dramaticky změnilы tvář Prahy. Existuje však ještě další, stejně důležitý proces, v jehož důsledku se postkomunistická Praha proměnila; po půl století centralizované správní moci byl v Praze v roce 1990 znovu zaveden systém demokratické samosprávy. Obnova autonomních, demokratických místních samospráv je všeobecnou součástí vlny politické transformace, která se po pádu komunismu přehnala střední Evropou.¹ Navzdory prognózám mnoha odborníků byly klíčové rysy liberálně demokratického politického systému v zemích postkomunistické střední Evropy zakotveny jak na celostátní, tak i na místní úrovni. Pomineme-li však základní charakteristiky liberální demokracie, jako je volební pluralita a právní řád, zjistíme, že kvalita tvorby a výstupů veřejné politiky, respektive vládní výkonnost², se v tomto regionu na všech úrovních značně liší.

1 Termín „střední Evropa“ se zde úzce používá pro označení Slovenska, Polska, Maďarska a Česka. Pro širší označení států bývalého sovětského bloku používáme termín „postkomunistické země“.

2 Poznámka překladatelky: Překlad některých pojmů používaných v této knize je poněkud sporný z důvodu malého počtu podobně zaměřených odborných prací psaných v českém jazyce. Překlad se proto opírá nejen o dostupnou literaturu v češtině, ale také o konzultace s autorem a s českými odborníky v oblasti politikologie. Anglický výraz „policy process“, jenž naznačuje způsob, kterým je veřejná politika v jednotlivých resortech vytvářena, překládáme jako „tvorba veřejné politiky“. Výraz „policy outcomes“, jenž v této knize naznačuje bezprostřední výsledky tvorby veřejné politiky, překládáme jako „výstupy veřejné politiky“ [viz také: Veselý, A. 2006. „Veřejná politika a policy analysis“. Veřejná politika a prognostika PPF-015. Fakulta Sociálních Věd Univerzity Karlovy; a Novotný, V. 2008. „Studium veřejných politik v komparativní perspektivě“. Člověk: časopis pro humanitní a společenské vědy, č. 10], Anglický výraz „government performance“, který označuje normativní hodnocení kvality tvorby a výstupů veřejné politiky, překládáme jako „vládní výkonnost“ či „výkonnost/kvalita vládnutí“.

Jaké faktory předurčily kvalitu tvorby a výstupů veřejné politiky ve střední Evropě po roce 1989? Záplava odborných prací zaměřených na postkomunistickou politiku poskytuje na tuto otázku mnoho různých odpovědí. Díky celé řadě vzájemně neslučitelných výkladů „návratu k rozmanitosti“ (Rothschild 1989) bývalého sovětského bloku dokonce početná skupina badatelů přestala pátrat po obecných kauzálních faktorech, které by mohly rozličné směry vývoje postkomunistické politiky vysvětlit. Namísto toho se častěji snaží pochopit konkrétní aspekty tohoto vývoje, jako je rozvoj politických stran a zájmových skupin, nebo se soustředí na specifické politické resorty, například na životní prostředí či zdravotnictví. Tato kniha je naopak založena na předpokladu, že komplexní analýza demokratické správy v postkomunistických státech je nejen možná, ale i užitečná. Sledováním tvorby a výstupů veřejné politiky ve dvou klíčových resortech v letech 1990 až 2000 tato kniha naznačuje, že rozvoj místní správy v Praze ovlivňovala rozhodnutí učiněná místními politickými představiteli během prvních dvou let po pádu komunismu.

Poté co byly v roce 1990 Českou národní radou zavedeny reformy místní správy, v Praze rychle vznikla správní struktura, díky níž místní politické elity získaly značnou moc a přístup ke zdrojům. V listopadu 1990 proběhly první svobodné volby. Jejich vítězové stáli do roku 1993 v čele správy, která se těšila bohatým pravomocím v klíčových oblastech městské politiky, vlastnila strategické městské nemovitosti a díky vzkvétající místní ekonomice pobírala velké příjmy. Praze se podařilo vyhnout základním problémům souvisejícím s utvářením nových institucí, které rozvoj kvalitní místní správy komplikovaly v mnoha jiných zemích střední Evropy.

Místní politika postkomunistické Prahy je ale záhadou: navzdory silnému a dobře organizovanému aparátu místní správy si politické vedení Prahy nepočínalo dobře. Zdá se, že pražští politici vůdci během první dekády po pádu komunismu nebyli v klíčových resortech schopni či ochotni prosadit systematickou veřejnou politiku otevřenou cestou. Tato studie se detailně zaměřuje na dva resorty – dopravní infrastrukturu a ochranu a rozvoj historického jádra. V oblasti dopravy místní politici navzdory občanskému protestu z roku 1989 a veřejnému odporu trvajícímu po celá devadesátá léta pokračovali v nákladném plánu bývalého režimu na výstavbu rychlostních silnic ve vnitřním městě. V záležitostech ochrany a rozvoje středověkého centra se zvolení reprezentanti drželi ad

hoc postupu za zavřenými dveřmi, aniž by brali ohled na veřejnost, která požadovala, aby byly sestaveny systematické politické směrnice. Konflikt mezi pražskou samosprávou a společenskými aktéry v těchto (a dalších) resortech se v Praze ke konci devadesátých let hluboce zakotvil a přivedl obecné rozčarování z demokracie na lokální úrovni. Charakter politické praxe v Praze devadesátých let nasvědčuje, že výzkum zaměřený pouze na formální struktury a pravomoci místní správy nemůže být dostačující. Nepoměr mezi chabou kvalitou demokratického vládnutí a bohatými zdroji, jimiž místní vedení disponovalo, vytváří z Prahy případ vhodný pro kritickou studii, díky které lze lépe pochopit faktory ovlivňující vládní výkonnost v postkomunistickém kontextu.

Na schopnost státních struktur určovat politický vývoj v postkomunistických podmínkách se někteří odborníci dívají skepticky a raději se zabývají společenskými a subjektivními odkazy komunismu. Tento přístup přináší některá zajímavá zjištění, nerekonstruuje však celý příběh. Záhadu bídného stavu pražské politiky můžeme nejlépe vysvětlit zkoumáním širšího prostředí, v němž se politická rozhodnutí odehrávala a v němž městští politici bezprostředně po správních reformách v roce 1990 působili. Navzdory nově zavedeným státním institucím v tomto prostředí působil organizační složky, které i nadále zatěžovalo dědictví minulé politické éry. Postiženy byly jak politické strany, občanské zájmové skupiny, orgány státní správy, tak i právní rámce. Rozšíříme-li tedy naši definici politických institucí právě o tyto složky, získáme komplexní obrázek proměnlivého prostředí vzájemně si odporujících zájmů, v němž politická rozhodnutí vznikala. Toto prostředí se paradoxním způsobem odrazilo na chování pražských politických představitelů, kteří se v době, kdy mohli dlouhodobé výsledky ovlivnit nejvíce, raději uchýlili k jednoduchým a krátkodobým řešením klíčových politických problematik.

Tento hlavní argument podporují i předpoklady a přístup historicko-institucionálního politického výzkumu. Podle novodobých studií státní a společensko-politické instituce málokdy vznikají a vyvíjejí se koordinovaným způsobem. Příčinou je absence jednotné mocenské autority, která by chod a směr institucionálních změn v demokracii vedla. Vznik institucí a jejich vývojové trajektorie často bývají spíše asynchronní (Orren a Skowronek 1994: 321). Jelikož v institucích jsou zakotveny normativní pohledy odrážející jejich specifický historický původ a vývojové trajek-

torie, asynchronní institucionální změna v demokratickém politickém systému přispívá k normativnímu konfliktu či nesouladu mezi institucemi. Tento konflikt či nesoulad v naší knize nazýváme „institucionální nekoherencí“.

Ačkoliv se do jisté míry institucionální nekoherence vyskytuje i v dlouho zavedených demokratických systémech, ve střední Evropě tento fenomén působil obzvláště naléhavě v důsledku neobyčejně rychlé politické změny, která byla nastolena s pádem někdejšího režimu. V institucionálním prostředí raně postkomunistické Prahy se vyskytovaly politické strany a občanská sdružení, jež byla motorem lidového antikomunistického protestu. Existovaly v něm však i správní orgány a právní rámce zavedené během komunistické éry, v nichž i nadále zůstávaly zakotveny normy někdejší byrokratické racionality a komplexního plánování.

Stručně řečeno, první postkomunističtí političtí představitelé pracovali v prostředí, v němž struktura státních a společenských institucí odrážela široké spektrum vzájemně si odporujících politických norem. To však nebyla jediná potíž tohoto zcela nového a nestabilního prostředí. V Praze i v celé střední Evropě byli političtí představitelé náhle nuceni se potýkat s těžkým úkolem, jenž spočíval v provedení reformní agendy ve vícero oblastech a v rychle se měnícím kontextu, aniž by bylo možné předvídat její dlouhodobější úspěch.

Kombinace institucionální nekoherence a nestabilní povahy politického prostředí v Praze dala vzniknout výše popsanému paradoxu. Političtí představitelé přistupovali ke klíčovým momentům rozhodování v jednotlivých oblastech politiky, přestože se nemohli opřít o žádnou zavedenou politickou praxi. V těchto klíkových momentech přitom museli učinit rozhodnutí, která měla zásadní vliv na budoucí politické výsledky. Nové, nestabilní a normativně nesoudržné politické prostředí přispělo k praxi politického rozhodování na základě krátkodobých pobídek. Bez jasně převládajícího normativního rámce fungování politiky a tváří v tvář rozmanitým záležitostem vyžadujícím rozhodnutí si pražští postkomunističtí politici připadali zahlceni neslučitelnými požadavky a prioritami. V důsledku raději řešili problémy v jednotlivých resortech takovými způsoby, které byly nejsnáze dostupné. V prostředí mnoha přetrvávajících předdemokratických institucí však dostupná krátkodobá řešení nebyla vždy v souladu s dlouhodobějším rozvojem systematické a otevřené politiky.

Tento paradox se projevil různými, avšak paralelními způsoby ve dvou resortech, jimiž se tato kniha zabývá. V oblasti dopravní infrastruktury pražští politici na počátku devadesátých let čelili silnému tlaku veřejnosti požadující omezit plán výstavby rychlostních silnic, který byl iniciován již za komunismu. Jakákoliv taková změna by však vyžadovala reformu pražských institucí dopravního plánování, které pád komunismu přežily a nadále trvaly na výstavbě rychlostních silnic navržených v osmdesátých letech. Pražští politici se však obtížným reformám snažili vyhnout a program raději nechali projít jen s menšími úpravami. Z politického rozhodování tak zcela vyřadili místní občanská sdružení. V oblasti ochrany a rozvoje historického jádra by nastolení nového konsenzu ve prospěch systematické strategie znamenalo zabývat se komplexním procesem rozhodování o cílech a realizačních mechanismech, vhodných v prostředí soukromého trhu s nemovitostmi. Naopak absence předpisů regulujících střet zájmů byla v kontextu rozvíjejícího se trhu s nemovitostmi příslibem bezprostředního finančního zisku pro ty politické představitele, kteří vystupovali jako prostředníci developerů. V záplavě složitých úkolů se v devadesátých letech pro tuto cestu rozhodovalo stále více pražských politiků, kteří se tím zřekli snahy o vytvoření systematické strategie ochrany a rozvoje.

Jakmile byla klíčová rozhodnutí o dalším směřování a postupu v každé z těchto politických oblastí učiněna, stěží je šlo zvrátit zpět. Ve dvou politických resortech, kterými se tato studie zabývá, se následky raných rozhodnutí různými procesy „rostoucích výnosů“ (Pierson 2000a) začaly etablovat v novém institucionálním prostředí postkomunistické Prahy. V oblasti dopravní infrastruktury se vyvinula silná nedůvěra mezi politiky a úředníky na jedné straně a občanskými aktivisty na straně druhé. Správní instituce zůstaly technokraticky orientované, zatímco občanská sdružení si uchovala své protestní zaměření a dostala se do politické izolace. S postupem času vzrůstaly náklady utopené ve výstavbě rychlostních silnic, čímž dále nabývala na síle stávající politická orientace i ústřední postavení magistrátního aparátu, který tuto orientaci ve svých rozhodovacích procesech dále reprodukoval. V oblasti ochrany a rozvoje historického jádra se mezi politiky a státními zaměstnanci projevil silný zájem provádět politická rozhodnutí ad hoc za zavřenými dveřmi, což umožňovalo větší volnost v rozhodování. Tím však byl znesnadněn

rozvoj struktur, které mohly podpořit systematickou a otevřenou tvorbu veřejné politiky. Klíčová rozhodnutí učiněná v rané fázi transformace se tak v Praze negativně projevila v kvalitě demokratického vládnutí po celá devadesátá léta.

Příběh raných rozhodnutí a jejich dlouhodobějších důsledků v Praze má širší význam pro naše pochopení postkomunistických politických transformací. Naznačuje, že výsledky nebyly dány novými státními strukturami či pouhým dědictvím komunismu, ale zároveň je významně ovlivnily interakce nových a starých institucí, díky nimž v rané postkomunistické době vzniklo nebývale složité prostředí politického rozhodování. Ačkoliv první pražští postkomunističtí politici měli jedinečnou možnost ovlivnit podobu budoucích výsledků, institucionální souvislosti je nutily spíše k tomu, aby upřednostňovali jednoduchá a krátkodobá řešení. Klíčová rozhodnutí učiněná v jednotlivých politických resortech na počátku devadesátých let uvedla do chodu procesy rostoucích výnosů, které následky raných rozhodnutí v pražské politice ještě více upevnily.

Bylo by ale příliš zjednodušující líčit vývoj pražské postkomunistické komunální politiky jen jako tragédii plnou promeškaných příležitostí. Rozvoj demokracie v Praze dosud v žádném případě neskončil. Kombinací faktorů, mezi které patří také vznik nové místní politické strany a změny v legislativě, se začal ke konci devadesátých let zvyšovat tlak, jenž nutil městské politiky zlepšovat výkonnost. Ukázalo se však, že politické modely zavedené těsně po revoluci nebylo snadné změnit. Do roku 2000, tedy do konce období, kterým se tato kniha zabývá, došlo v důsledku takového tlaku jen k několika dílčím změnám. Jakmile počáteční období institucionálních změn odeznělo, narazili aktéři usilující o zlepšení vládní výkonnosti v Praze na institucionální a kolektivní překážky, jež bránily dalším změnám. Ti, kdo se zabývají politikou v zavedených demokraciích, tyto překážky dobře znají.

Zbytek této kapitoly je věnován teoretickému a metodologickému zarámování hlavních argumentů předkládané knihy. Nejprve stručně vysvětlíme, proč je tato studie postavena na explicitních hodnoticích standardech vládní výkonnosti a jak lze tyto standardy chápat v kontextu již existujících prací. Následně budou zhodnoceny dřívější výklady vývoje postkomunistické politiky, pomocí nichž budeme moci ustavit historicko-institucionální rámec analýzy, která poukáže na koexistenci

nových a starých institucí v raně postkomunistických politických systémech. Poté od teorie přejdeme k diskusi o tom, jaké má zkoumání širších souvislostí demokratického rozvoje na příkladu případové studie z místní správy přednosti a omezení. Dále přijde na řadu stručný přehled bohaté historie urbanistického rozvoje Prahy. Poté se seznámíme se dvěma resorty, jimiž se tato studie detailně zabývá – tedy s oblastí dopravní infrastruktury a s oblastí ochrany a rozvoje historického jádra. Kapitulu uzavřeme několika slovy o způsobu, jakým byla získána data pro tento projekt.

HODNOCENÍ VLÁDNÍ VÝKONNOSTI V POSTKOMUNISTICKÉM KONTEXTU

Robert Putnam kdysi podotkl, že „během posledních čtyřiceti let nepopíratelná příměs normativních úsudků v jakékoli oblasti zkoumání výkonnosti odrazovala vědce od hledání dalších odpovědí“ (1993: 63). Politologové mají tendenci takto explicitní hodnocení vládní výkonnosti přenechávat analytikům veřejné politiky, zběhlým v detailech jednotlivých resortů. Politologická literatura obecně hodnotící výkonnost demokratického vládnutí je obdobně skromná, alespoň pokud jde o její množství.³ Navzdory malému počtu politologů ochotných zabývat se výkonností je tato disciplína plná normativní předpojatosti a ani výzkum postkomunistické politiky v tomto ohledu není výjimkou.

Ve většině angloamerických textů zabývajících se postkomunistickými politickými systémy až do pozdních devadesátých let převládaly koncepty „přechodu“ a „konsolidace“. Jejich základem byl předpoklad, že kýžený cíl postkomunistických transformací spočívá v dosažení stabilního demokratického řádu. Jelikož stabilní demokracie byla považována za cíl, přechod a konsolidace byly často popisovány jako stadia procesu s jasným koncem. I přes odlišné definice přechod v literatuře nejčastěji představoval období mezi pádem starého režimu a úspěšným zakončením prvních svobodných voleb. Konsolidace byla obvykle považována za úpl-

3 K hlavním studiím vládní výkonnosti v západních demokraciích patří Putnam (1993), Levy, Mettsner a Wildavsky (1974), Fried a Rabinowitz (1980), Weaver a Rockman (1993).

nou ve chvíli, kdy se demokratické instituce začaly těšit široké podpoře veřejnosti a elit, a staly se tak stabilními pro předvídatelnou budoucnost.⁴

Mnohé rané analýzy postkomunistických politických systémů se zabývaly cílem stabilní demokracie. Tímto záměrem však opomíjely otázku *kvality* demokracií, které vznikaly v mnohých postkomunistických státech. Jak varuje Herbert Kitschelt a jeho kolegové, z dlouhodobějšího hlediska může stabilita demokratického vládnutí značně záviset na „*kvalitě demokratických interakcí a politických postupů*, které v důsledku ovlivňují legitimitu demokracie v očích obyvatel stejně jako politických elit“ (1999: 1, zdůraznění v originálu). Poté co se v mnohých postkomunistických státech začaly základní rysy demokracie úspěšně vyvíjet, analytici se zaměřili na kvalitu demokratického vládnutí.

Rozmanitost postkomunistické demokracie mapují některé z nedávno publikovaných prací. John Dryzek a Leslie Holmes ve své knize nazvané *Post-communist Democratization* (2002) zkoumají dvanáct zemí bývalého sovětského bloku a Čínu. Identifikují čtrnáct kvalitativně odlišných politických diskurzů, které odráží různé stupně a cesty demokratizace. Jiné studie se soustředí na konkrétní aspekty postkomunistického demokratického rozvoje. Herbert Kitschelt spolu s dalšími autory považují v *Post-communist Party Systems* (1999) vznik programových (na rozdíl od charismatických či ryze populistických) politických stran za jeden z důležitých cílů demokratického rozvoje. Na příkladu Maďarska, Polska, Bulharska a České republiky pak zkoumají faktory, které tento rozvoj posilují či oslabují. Ve své knize *From Elections to Democracy* (2005) Susan Rose-Ackerman hodnotí „zodpovědnost tvorby politiky“ – pevnost propojení tvorby politiky s veřejnými preferencemi – v postkomunistickém Maďarsku a Polsku. Vyjmenované studie souhrnně ilustrují širí spektra možných výsledků v oblasti demokracie a přispívají k odklonu od teleologických výkladů přechodu k demokracii. Námi předkládaná studie, jejímž předmětem je město Praha, se připojuje k rostoucímu množství titulů (Pickel 2002; Ekiert a Hanson 2003), které se termínu „transformace“ chápou s cílem zachytit pokračující a v podstatě časově neomezenou povahu politických změn v postkomunistickém světě.

4 Další diskuse těchto konceptů viz Linz a Stepan (1996: Kapitola 1) a Petro (2004: Kapitola 1).

Přestože se normativní zaměření přeorientovalo ze stability na kvalitu demokracie, standardy kvality demokracií se často vyjadřují spíše náznakem než explicitně. Jsou-li navíc vyjádřeny explicitně, obvykle se týkají jen jednoho aspektu demokracie. Kitschelt se zaměřuje na rozvoj systému programových politických stran, Rose-Ackerman na povahu politického postupu mimo volební rámec. Většina analytiků postkomunistických politik se vyhýbá obecnějším diskusím vládní výkonnosti.⁵ Mají k tomu poměrně jasné důvody. Za předpokladu rozmanitosti politických výsledků v postkomunistických státech existuje odmítavý postoj k zavádění hodnoticích standardů, jež upřednostňují některé výsledky na úkor jiných. Vědci se navíc na hodnoticích standardech málokdy shodnou. Jak nám připomíná Nikolai Petro (2004: 7–9), dřívější literatura o přechodu k demokracii a konsolidaci čelila značným obtížím ve své snaze definovat, co demokracie je, natož aby se zabývala hodnocením systémů, které mohly být za demokratické považovány. Literatura věnovaná vládní výkonnosti v zavedených demokraciích se podobně hlásí k široké paletě nesouměřitelných standardů.⁶

Postkomunistické politické studie jsou nicméně plně implicitních úsudků o kvalitě demokracie. Neochota celé řady analytiků vytvořit jednoznačné standardy pro vládní výkonnost může vést až ke zmatení předmětu analýzy. Problematické hodnocení kvality postkomunistické demokracie se nelze vyhnout, aniž by byly popřeny normativní zájmy, které pro tento druh výzkumu bývají hlavním impulsem. Je přitom těžkým úkolem formulovat koncepci výkonnosti demokratického vládnutí, kterou by bylo možné empiricky hodnotit. Taková koncepce by měla být dostatečně široká, aby zachytila vícerozměrnou povahu demokratických politických systémů a aby postkomunistické politické systémy nesrovnávala podle měřítek, která jsou prakticky nedosažitelná anebo ideologicky omezená.

Tato studie využívá koncepci vládní výkonnosti, jež spočívá v poněkud minimalistické definici samotné demokracie. Demokracii zde chápeme jako existující institucionalizovaný volební pluralismus, který je podpořen základními politickými a občanskými právy – jako je právo na

5 Dvěma výjimkami jsou studie regionální či místní politiky, jejichž autory jsou Stoner-Weiss (1998) dále Soos, Toka a Wright (2002).

6 Srov. například standardy, které používá Putnam (1993), s těmi, které vytvořili Weaver a Rockman (1993).

svobodné sdružování a řádný postup – a funkčním zákonným aparátem, který tato práva chrání. Tato definice ponechává dostatek prostoru měnící se kvalitě politických postupů a výstupů v jednotlivých politických resortech, čímž se uplatňuje hodnocení vládní výkonnosti. Naše kniha navrhuje pojmout vládní výkonnost tak, aby bylo možné kvalitu demokratického vládnutí hodnotit konzistentně v několika resortech. Demokratické politické systémy zmocňují volené politické představitele, aby rozhodovali. Námí používaná koncepce výkonnosti se tudíž zaměřuje právě na způsob, jakým tito představitelé rozhodují. Se souborem neslučitelných způsobů hodnocení vládnutí použitým v předchozích hodnoticích studiích jsme se pokusili vyrovnat ukotvením koncepce v práci současných teoretiků zabývajících se liberální demokracií, zejména pak v práci Roberta Dahla, vydané roku 1989 pod názvem *Democracy and Its Critics*.⁷

Robert Putnam ve své významné studii regionální vládní výkonnosti v Itálii rozlišuje mezi dvěma aspekty výkonnosti: efektivita či „mít věci hotové“ a schopnost reagovat na podněty přicházející ze společnosti (Putnam 1993: Kapitola 3). Toto rozlišení odráží dvě základní osy, podle kterých se liší kvalita jakékoliv demokracie: její *výstupy* a k nim vedoucí *postupy*. Většina autorů, kteří explicitně charakterizují výkonnost, se soustředí především na hodnocení kvality výstupů. Pro charakteristiku dobrých výstupů bylo navrženo široké spektrum kritérií, z nichž nejběžnější jsou efektivita, spravedlnost a inovace (Putnam 1993; Fried a Rabino-witz 1980). Jak si však vybrat kritérium, které budeme upřednostňovat? Zaměříme-li se na efektivitu, jako obvykle nás to povede k marginalizaci neekonomických cílů (Painter 1995), zaměření se na inovaci může pro-težovat ukvapenou reprodukcí neaplikovatelných strategií z jiných prostředí (Keating 1991). Upřeme-li pozornost na spravedlnost, vystavíme se ideologicky zatížené otázce, kam až lze v používání politických postupů k zmírnění nerovností mezi obyvateli zajít. Každý standard má závažné nedostatky a výběrem takovýchto měřítek výkonnosti předepisujeme vládám, které jsou postaveny na veřejných preferencích, vnější standard obecného dobra (Dahl 1989: 305; Shapiro 1996: 121).

Nicméně pro výstup lze identifikovat jedno kritérium, které se zdá být obecně ceněné jak v zavedených, tak i v nových demokraciích. Ať už

7 Demokracie a její kritici. Victoria Publishing, Praha 1995.

je skutečný obsah výstupů jakýkoliv, od všech demokratických vlád je očekáván výkon strategické politiky, nikoli rozhodování ad hoc. V tomto smyslu strategická politika představuje „způsob jednání či plán“ (Parsons 1995: 14), který vládám umožňuje stanovit priority mezi vzájemně si konkurujícími nezávislými vizemi obecného dobra, a tím i řešit veřejné spory o těchto vizích.⁸ Při hodnocení výkonnosti místního vládnutí v postkomunistické Praze se proto podíváme na míru *systematického* vládnutí v jednotlivých sférách politiky. Jsou stanoveny širší priority a cíle, které by mohly vést k jednotlivým rozhodnutím v oblasti politiky? Pokud ano, odráží se tyto širší priority a cíle v jednotlivých rozhodnutích politických představitelů? Pokud takto zaměříme svou pozornost na systematické vládnutí, neměli bychom od postkomunistických vlád očekávat, že sestaví rigidní dlouhodobé postupy v prostředí, které se často a rychle mění. Znamená to pouze tolik, že političtí vůdci jednotlivá rozhodnutí ukotví v širším kontextu cílů a priorit.

Schopnost systematicky vládnout je jedním z měřítek, pomocí nichž budeme výkonnost postkomunistického vládnutí posuzovat. Demokracie však musí také pečlivě dbát na proces tvorby veřejné politiky. Dobře fungující demokratický systém vytváří veřejnou politiku způsobem, který je systematicky *otevřený* participaci společenských aktérů (Dahl 1989: Kapitola 1). Velká část literatury věnující se vládní výkonnosti tento jeho aspekt ignoruje či bagatelizuje.⁹ Například Putnam (1993) i Kathryn Stoner-Weiss (1998) měří schopnost reagovat na podněty podle toho, nakolik je veřejnost spokojena s politikou. Úroveň veřejného uspokojení je samozřejmě důležitá pro demokraticky zvolené vůdce, ale málo nám vypovídá o demokratických vlastnostech tvorby politiky. Ačkoliv bychom takový příklad hledali jen stěží, můžeme si alespoň představit diktaturu, která se těší silné veřejné podpoře, neboť způsoby, jakými řeší politické úkoly, jsou obecně přijímány.

8 Toto kritérium používají někteří autoři zabývající se vládnutím. Pravděpodobně nejvíce se projevuje v práci Weaver a Rockman, kteří mezi deset klíčových úkolů pro „vládní efektivitu“ zařazují také schopnost stanovit a uchovat priority, koordinovat konfliktní cíle, zajistit, že budou uvedeny do praxe, a zajistit politickou stabilitu (1993: Kapitola 1).

9 Dříve zmíněné vydání Rose-Ackerman (2005) je důležitou výjimkou v oblasti výzkumu postkomunismu - její analýza kvality postkomunistických demokracií se ve velké míře zaměřuje na povahu politických postupů.

Jak máme hodnotit otevřenost vládnutí k společenským preferencím? Zjevně by se mělo začít u volebního procesu. Dahl poznamenává, že volby jsou jedinou arénou moderní demokracie, v níž má hlas každého občana stejnou váhu (Dahl 1989: Kapitola 20). Existence podstatně se lišících politických programů v době voleb dává občanům důležitý nástroj k ovlivnění vládnutí. Tato logika nutí badatele, k nimž patří i Kitschelt a kol. (1999), zaměřovat se na růst programových politických stran po pádu komunismu. Rovněž v Praze představuje existence či neexistence alternativních volebních programů indikátor toho, jak je městská správa ke společenským zájmům otevřená. Ačkoliv o pozitivěch programového volebního souboje není sporu, v žádném případě se nejedná o jediný způsob, jakým může veřejnost tvorbu politiky ovlivňovat, natož pak o způsob nejdůležitější. Podstatně se lišící volební programy vznikaly v některých postkomunistických státech jen velmi pomalu (Kitschelt a kol. 1999), zejména pak na úrovni místní správy. Nikolai Petro ve své studii regionální správy v současném ruském Novgorodu tvrdí, že zde vysoká kvalita demokratického vládnutí vznikla bez programově orientovaných stran. Petro nás varuje před domněnkou, že tyto strany jsou „jediným efektivním nástrojem k artikulaci a agregaci zájmů“ (2004: 59). Podle Petra mohou politické elity i za neexistence programových stran nadále efektivně provádět otevřenou politiku tak, že v období mezi volbami komunikují při tvorbě veřejné politiky s místními občanskými sdruženími a širokou veřejností.

Rose-Ackerman (2005) namítá, že otevřenost ke společenským zájmům na úrovni jednotlivých politických postupů je kritická i v případě, kdy voliči mají možnost výběru mezi vzájemně si konkurujícími programy. Existuje mnoho způsobů, jak volební programy zpracovat a uvést do praxe, a není lehké vybrat si mezi alternativami. Bez volební rovnocennosti občané čelí mezi volbami tomu, čemu Dahl z hlediska zdrojů a informací říká „hrubé nerovnosti“. Vlivem těchto nerovností vzniká tendence uzpůsobovat politické výstupy zájmům mocných aktérů (1989: Kapitola 20). Míra, v jaké političtí vůdci usilují o minimalizaci takových nerovností rozvíjením otevřených procesů tvorby veřejné politiky v jednotlivých resortech, je druhým indikátorem otevřenosti vládnutí vůči preferencím občanů. Čím méně volební procesy poskytují voličům smysluplný programový výběr, tím důležitější je existence otevřených procesů politické tvorby.

Jak uvidíme ve čtvrté kapitole, v Praze se až do roku 1998 v místní politice nevytvořila silná konkurence volebních programů. Tím se procesy tvorby veřejné politiky staly nejdůležitějším mechanismem pro vstup veřejnosti po většinu období, jímž se v naší studii zabýváme. Abychom zhodnotili otevřenost tvorby veřejné politiky v Praze, budeme sledovat, do jaké míry se politici snažili do rozhodování zapojit ty, kterých se jednotlivé záležitosti bezprostředně týkaly, ať už se jednalo o členy zmobilizovaných zájmových občanských sdružení, či širokou veřejnost, a dále, nakolik byly procesy rozhodování transparentní a do jaké míry se informace o možných alternativách a jejich dopadech předávaly veřejnosti.

Ne vždy jde systematickostí vládnutí ruku v ruce s její otevřeností. Vláda může dělat systematickou politiku a přitom být svým fungováním v rozporu se společenskými preferencemi, zatímco v politickém systému s konkurenčními volebními programy a otevřenou tvorbou veřejné politiky mohou být sestaveny takové vlády, které nebudou s to realizovat systematické politické výstupy. V druhé kapitole uvidíme, že v případě slabých místních státních struktur bývá často nutné mezi systematickostí a otevřeností vládnutí dělat kompromisy. Tato kniha nicméně staví na předpokladu, že vytvořit systematické a zároveň otevřené vládnutí není nemožné. Mnohé studie provedené ve městech v různých částech světa naznačují, že lze dosáhnout místního vládnutí, které si podle výše vypracovaných kritérií vede dobře (Borja a Castells 1997). Ukazují, že naše dva aspekty výkonnosti se mohou vzájemně podporovat: otevřená tvorba veřejné politiky může výsledkům rozhodování propůjčit legitimitu a usnadnit jejich uvedení do praxe, zatímco praxe systematicky vytvářené politiky může podpořit participaci veřejnosti v tvorbě. Nicméně širší kontext ve studovaných městech se od postkomunistického kontextu značně liší.

ZKOUMÁNÍ POSTKOMUNISTICKÝCH POLITICKÝCH SYSTÉMŮ: INSTITUTE VERSUS ODKAZY?

Náhly a neočekávaný kolaps režimů sovětského bloku v letech 1989–1991 vyvolal vlnu akademického výzkumu. Někteří autoři retrospektivně vysvětlovali masovou mobilizaci proti komunismu, v jejímž předvídání předtím jasně selhali. I přesto se většina z nich překotně snažila před-

povědět budoucí vývoj a předepsat optimální cestu k tržní ekonomice a demokracii. Hlavní zájem se soustředil na schopnost či neschopnost postkomunistických států úspěšně přetvořit základy starého politického řádu v stabilní demokratický režim. Tato studie Prahy se spíše než na samotný vznik stabilní demokracie zaměřuje na výkonnost postkomunistické demokracie, nicméně ji můžeme analyticky zarámovat přehledem vybraných předchozích prací, a osvětlit tak některá širší témata, která lze v naší práci využít.

Výzkum přechodu z komunismu zprvu vedli titíž vědci, kteří již dříve psali o demokratizaci v jiných částech světa a kteří přišli s perspektivou institucionálního designu. Zdálo se, že pro tyto badatele představoval pád komunismu jedinečnou příležitost k aplikaci znalostí z předchozích demokratizačních procesů v rozvojovém světě a jižní Evropě. Vycházeli ze základního předpokladu, že pro budování demokracie „existuje ten nejlepší postup, který je možné aplikovat ve všech regionech“ (King 2000: 157), a že je tudíž možné demokracie „řemeslně zpracovat“ (DiPalma 1990), pokud budou realizovány správné institucionální reformy. Navrhování základního ústavního rámce – jako jsou legislativa, exekutiva a volební systém – je třeba provést na základě zkušeností z ostatních demokratizujících se zemí. Jakmile by došlo k zavedení těchto opatření, političtí aktéři by své strategie racionálně přizpůsobili novému prostředí, a tím by došlo ke vzniku stabilní demokracie (Geddes 1997).¹⁰

Škola institucionálního designu se zaměřovala na identifikaci ústavního rámce, který by politickou moc zorganizoval tak, aby byla upevněna demokracie. Parlamentní systémy vlády a jejich koncentrace moci v jediném přímo voleném orgánu byly považovány za dokonalejší než systémy prezidentské, jejichž nebezpečí spočívalo v možnosti konfliktu mezi prezidentem a zákonodárnou mocí (Linz 1994). Volební systémy na základě uzavřených seznamů kandidátů sestavených straníky byly považovány za lepší než jednočlenné pluralitní systémy inspirované westminsterským modelem, neboť ty první namísto populistických vůdců podporují spíše rozvoj programových stran (Geddes 1997). Jinými slovy, existoval názor, že

10 Kromě textů zaměřených na stát existuje také velká řada ekonomických textů o postkomunistické tržní reformě a designu ekonomických institucí (viz například Aslund 1994; Brada 1993). Ačkoliv literatura vytvořila některé důležité hypotézy o propojení mezi ekonomickou a politickou reformou, v této diskusi není ústřední.

správné rozvržení základních ustavujících pravidel demokracie by v postkomunistických zemích umožnilo rychle rozvinout stabilní demokratické systémy.

Z rozvoje postkomunistických systémů od raných devadesátých let lze usuzovat, že první autoři institucionálního designu měli pravdu přinejmenším v jednom klíčovém aspektu. Závislost politických výsledků na výběru ústavních pravidel je opravdu významná. Přesvědčivý je například argument, kterým Juan Linz obhajuje nadřazenost parlamentní demokracie nad demokracií prezidentskou. Země, které přijaly prezidentské instituce, měly mnohem větší potíže s upevněním stabilního demokratického vládnutí ve srovnání s těmi, které zvolily instituce parlamentní (Ekiert 2003: 108–110). Avšak rané práce v oblasti institucionálního designu se přinejmenším ze dvou důležitých důvodů brzy ocitly pod palbou: neadekvátně vykreslují hybné síly při výběru institucí a nedokážou plně vysvětlit, proč se politické trajektorie v prostředí s podobnými ústavními pravidly liší.

Předpoklad, že určité základní institucionální úpravy jsou kvalitnější než jiné, nás nutí se ptát na podmínky, které přijetí těchto dokonalejších institucí podporují. Zde byla literatura z oblasti institucionálního designu kritizována, neboť nevěnovala adekvátní pozornost faktorům kontextu (Kitschelt 2003: 68–73). Autoři institucionálního designu často namítali, že nový ústavní řád byl produktem elitních jednání, jejichž výsledek závisel na relativní moci demokratizujících se elit čelících staré komunistické garnituře (DiPalma 1990; Shugart 1997). Tento argument odvozený ze studií přechodu vojenských diktatur v Latinské Americe a jižní Evropě se neshoduje s realitou postkomunistických případů. Ve většině postkomunistických zemí byl přechod z komunismu započat masovými mobilizacemi, a tím získal silnější všelidový charakter (Bunce 2003: 172). Kromě toho se v postkomunistických státech zpočátku málokdy vyskytovali „elitní nástupci“ s jasně definovaným programem změny, neboť organizace občanské společnosti v těchto zemích byly ve srovnání s většinou vojenských diktatur podrobovány komplexnější státní kontrole (Elster, Offe a Preuss 1998: 11–14).

Snaha o kontextuálněji ukotvené vysvětlení výběru ústavy dovedla i badatele institucionálního designu k analýze přesahující rámec elitních jednání. Jon Elster, Claus Offe a Ulrich Preuss přinášejí přesvědčivý důkaz, že design základních ústavních pravidel má významný vliv na