

SYSTEMY ORGANIZOVANÝCH ZÁJMŮ V USA

Faktory determinující formy zprostředkování zájmů v USA

Politický systém Spojených států se vyznačuje:

- 1) federalismem (a v rámci jednotlivých států navíc silným postavením místních samospráv a v řadě případů i dělbou výkonné moci mezi několik na sobě nezávislých a přímo volených funkcionářů)
- 2) přísným institucionálním oddělením státních funkcí (*branches of government*) na národní úrovni,
- 3) duální kontrolou administrativního subsystému (Kongres zřizuje zákonem vládní úřady, schvaluje rozpočet a povoluje čerpání rozpočtových prostředků; prezident jmenuje vládní funkcionáře, v řadě případů ale potřebuje souhlas Senátu),
- 4) obecnou pravomocí soudního přezkoumání (*judicial review*) zákonů (federálních i státních) a administrativních opatření
- 5) politické strany mají v komparaci s evropskými p. s. relativně slabou organizační strukturu

Důsledky těchto poměrů pro zprostředkování zájmů jsou mj. následující:

- 1) existuje výrazná pluralita politických autorit, u nichž jsou zájmy uplatňovány
- 2) tato pluralita politických autorit může v jednotlivých případech být jak horizontální (prezident/vládní agentura - Kongres - federální soud), tak vertikální (federální vláda - státní vláda - místní samospráva)
- 3) v důsledku toho žádná politická autorita není schopna samostatně kontrolovat přístup organizovaného zájmu do rozhodovacích procesů → pluralita organizovaných zájmů (i v rámci jedné *policy*)
- 4) soutěž organizovaných zájmů o potenciál mobilizovat veřejné mínění (a tím motivovat politické autority k připuštění určitého o. z. do rozhodovacího procesu)
- 5) výrazná judicializace politického rozhodování (může vrátit do rozhodovacích procesů i zájmy, které v soutěži sub 4 neobstály)

Koncepce politických sítí

Studium zprostředkování politických zájmů ve Spojených státech vyžadovalo vytvoření teoretického konceptu, který by umožnil zohlednit fragmentární podobu politického systému a konkurečně-kooperační vztahy, které v jeho rámci existují. David Truman upozorňoval, že v rámci politicko-administrativního systému existují - vedle institucí a vztahů předvídaných ústavou a legislativou - také neformální, ale vysoce etablované a inflexibilní vztahy: *web of relationships* představuje v zásadě soubor interakcí mezi formálně oddělenými, ale společnými zájmy či přesvědčením do určité míry spjatými aktéry. Dovedeno do důsledků (nikoli ovšem již Trumanem), jsou v rámci politického

POL 232 Úvod do studia organizovaných zájmů
Mgr. Jiří Nantl

systemu (a vzhledem k jednotlivým sektorům *policy*) identifikovány subsystemy - komunity *policy* (Lowi), které jako celek mohou jednat relativně autonomně na zbytku politického systému. Jde o sítě akterů spojených orientací na určité téma (*issue networks*). Jejich přítomnost v kontextu celkové charakteristiky politického systému (viz výše) v podstatě vylučuje možnost přijímání politických rozhodnutí bez předchozího vyjednávání (*non-negotiable policy making*).

Železné trojúhelníky

Koncepce „železného trojúhelníku“ (*iron triangle*; viz K. Janda) modeluje symbiotický vztah mezi třemi základními aktéry politického rozhodování v USA:

1) zákonodárným sborem, resp. jeho příslušným výborem

Kontroluje činnost vládního úřadu, poskytuje mu legitimitu, přiděluje rozpočtové prostředky.

2) vládním úřadem

Připravuje vládní politiku a provádí zákony, vypracovává podklady pro činnost výboru zákonodárského sboru.

3) zájmovou skupinou

Mobilizuje volební podporu pro členy zákonodárského sboru (a zejm. příslušného výboru), poskytují podporu vládnímu úřadu a jeho záměrům u výboru zákonodárského sboru (výměnou za inkorporaci svých iniciativ do vládní politiky).

O empirické uplatnitelnosti této koncepce jsou nicméně vedeny spory: kritizována je deterministická představa rigidních a výlučných vztahů, rovněž i zjednodušení celé problematiky politických sítí (které je však při vytváření teoretických modelů nevyhnutelné).

Vývoj organizovaných zájmů v USA

Wilson (viz povinná literatura k přednášce) nastiňuje tři hlavní faktory, jež vedly k rozšiřování počtu zájmových sdružení (na národní úrovni) v USA:

1) rozvoj hospodářství (překonání autarkistické zemědělské výroby a zvyšující se stupeň organizace práce a podnikání)

2) rozsah a obsah činnosti (politiky) státu - zájmová skupina vzniká jako reakce na politiku státu (vznik odborů po odstranění legislativy zakazující koalice pracujících) nebo její absenci (zájmové skupiny v oblasti životního prostředí) nebo jako reakce na určitou situaci vyvolanou státní politikou (zájmová sdružení vojenských veteránů)

Příčiny vzniku zájmových skupin sub 1 a 2 typicky vedou k ustavení zájmové skupiny prosazující materiální cíle (nemusí tomu tak ale být vždy).

3) rozvoj vzdělávání (vysokoškolského) - zájmové skupiny vznikají v důsledku přesvědčení intelektuálů (nebo náboženských aktivistů)

POL 232 Úvod do studia organizovaných zájmů
Mgr. Jiří Nantl

Typicky vede ke vzniku ideologické zájmové skupiny - členové se seskupují okolo určitého systému hodnot, který chtějí prosazovat- nebo tzv. zájmové skupiny veřejného zájmu (*public interest lobby*) - beneficianty činnosti z. s. jsou zejména nečlenové („veřejnost“).

Charakteristika systému organizovaných zájmů v USA

- 1) Organizace zájmů je stejně fragmentovaná jako politický systém, v jehož rámci se konstituuje.
- 2) Organizované zájmy jsou vysoce soutěživé, a to jak o přístup k rozhodující politické autoritě, tak o získání členstva, resp. veřejnou podporu (což je často podmínkou předchozího).
- 3) „Střešní“ zájmové organizace na národní úrovni mají v řadě případů natolik inkohereční členstvo, že mají jen omezenou schopnost jednat. (Zájem je formulován natolik obecně, že je obtížné jej konkrétně prosazovat.)
- 4) Organizované zájmy se vymykají v zásadě jakékoli státní regulaci (v důsledku toho, že jejich činnost je pokládána za výraz svobody projevu, která je podle prvního dodatku ústavy USA mimo působnost zákonodárné moci).
- 5) Organizované zájmy přebírají i některé funkce, které v komparativním pohledu můžeme pokládat za typické pro politické strany (mobilizace voličů).

Základní techniky uplatňování zájmů v USA

1. Lobbismus

Lobbismus jako technika uplatňování zájmů spočívá především v poskytnutí informace (vhodným způsobem uspořádané). Zpravidla se jedná o informace vysoce odborné povahy, které si člen zákonodárského sboru nebo vládní úřad nemůže opatřit jinak. Informace nemusí mít jen technickou, odbornou povahu - může se jednat i o politický podnět (po němž následují konkrétní technické návrhy).

2. Mobilizace veřejné podpory

Ve srovnání s o. z. v kontinentální Evropě je působení severoamerických zájmových skupin v zásadě více politické a méně technicko-expertní. Souvisí to s relativně slabou úlohou politických stran; ve volbách (zejména do zákonodárných sborů) je proto výrazně doplňují zájmové skupiny, které mobilizují voliče (nejrůznějšími formami vč. např. dopisních kampaní).

3. Finanční podpora volebních kampaní

Zájmové skupiny v USA mají zvláštní funkci, pokud jde o financování volebních kampaní. Legislativa jim umožňuje vytvářet tzv. výbory pro politickou činnost (*political action committee, PAC*), které jsou privilegovány, pokud jde o poskytování příspěvků kandidátům (oproti jednotlivým dárcům). Nebyl zatím empiricky prokázán vliv na

POL 232 Úvod do studia organizovaných zájmů
Mgr. Jiří Nantl

chování zvolených členů zákonodárných sborů (Wilson), kromě vlastního přístupu k legislativnímu orgánu.

Symbióza člena zákonodárného sboru a zájmové skupiny však může být i přirozená - členové zákonodárných sborů vyhledávají členství ve výborech, kde lze dosáhnout výhod pro významné segmenty elektorátu v jejich obvodu (a v některých případech sami zakládají PAC na svoji podporu).

4. Interakce s výkonnou mocí (resp. administrativním subsystémem)

Kombinace metod sub 1 a 2, jakož i podpory u zákonodárného sboru (viz výše o tzv. železných trojúhelnících).

5. Interakce se soudní mocí

Justiční systém USA poskytuje rozsáhlé možnosti uplatňování společenských zájmů soudní cestou - souvisí to i s precedenčním systémem soudcovské tvorby práva a s tradicí účasti soudů na veřejné správě (viz i Tocqueville).

Jde o specifickou záležitost mající kořeny v historii ještě před vznikem USA a nemající v takovém rozsahu obdobu v jiné zemi.

Hlavními prostředky soudního uplatňování zájmů jsou:

- 1) *Writ of mandamus*: soudní příkaz donucující vládní úřad provést zákon určitým způsobem
- 2) *Writ of injunction*: soudní příkaz zakazující výkonné moci uplatňovat určitý zákon (z důvodu neústavnosti)
- 3) *Class-action suit* (hromadná žaloba, žaloba v obecném zájmu): žaloba je podávána jménem všech, kdo jsou v podobné situaci jako žalobce (a rozsudek se vztahuje i na jejich práva)
- 4) Připuštění zájmové skupiny do pozice *amicus curiae* („přítel soudu“): nepřímá intervence zájmové skupiny, která není stranou soudního řízení, ale předkládá soudu vyjádření