

Univerzita Karlova v Praze

Filozofická fakulta

Ústav politologie

Bakalářská práce

Jan Gregar

Vliv sjednocené a rozdělené vlády v prvním funkčním období
prezidenta Baracka Obamy

The Influence of Unified and Divided Government in the First Term
of the President Barack Obama

Praha 2013

Vedoucí práce PhDr. Radek Buben

Poděkování:

Rád bych na tomto místě poděkoval svému vedoucímu práce panu PhDr. Radku Bubnovi za vedení mé práce a cenné rady při její tvorbě.

Prohlášení o autorství práce:

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci vypracoval samostatně, že jsem řádně citoval všechny použité prameny a literaturu, a že práce nebyla využita v rámci jiného vysokoškolského studia či k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

Jan Gregar

Abstrakt:

Fenomén rozdělené vlády patří mezi jeden z nejdiskutovanějších v současné americké politologii. Od poloviny 20. století zažívá americký politický systém její nebývalý nárůst, s čímž se logicky pojí čím dál větší zájem o tuto problematiku. Mnoho autorů ji intuitivně považuje za negativní, aniž by řádně zkoumali okolnosti jejího vzniku, dopady na celý systém i rozdíly oproti jejímu protějšku, vládě sjednocené. David R. Mayhew jako první systematicky zkoumal dopady této vlády v porovnání s vládou sjednocenou. Jeho teorie a především závěry, které postulují absenci zásadního rozdílu v přijímání významné legislativy mezi podmínkami rozdělené a sjednocené vlády, jsou teoretickým základem této práce. Ta má za cíl zhodnocení prvního volebního období Baracka Obamy z perspektivy Mayhewovy teorie a ověření tezí, které Mayhew na počátku 90. let vytvořil.

Klíčová slova: Americký politický systém, Rozdělená vláda, Sjednocená vláda, David R. Mayhew, Americké prezidentství, Kongres Spojených států amerických.

Abstract:

The phenomenon of divided government belongs to one of the most discussed topics in contemporary American political science. The American political system experiences its unprecedented increase since the half of the 20th century, which is connected with the obvious interest in such an issue. Many authors reflect it as negative a priori, unless they would study the circumstances of its existence, influence on the system or differences between divided and unified conditions. David R. Mayhew as a first one systematically studied impact of divided government in comparison with the unified one. His theory and especially his conclusions, which claim the absence of fundamental difference in enacting important legislation between the conditions of divided and unified government, are theoretical basis for this work. This paper aims to evaluate first term of President Barack Obama from the perspective of Mayhew's theory, and try to validate his theses from the beginning of 1990s.

Key Words: American Political System, Divided Government, Unified Government, David R. Mayhew, American Presidency, Congress of the United States of America.

Obsah

Úvod.....	8
1. Rozdělená vláda v různých pojetích	10
1.1. Definice	10
1.2. Pojetí a vnímání rozdělené vlády	12
2. Rozdělená v. sjednocená vláda podle Mayhewa	29
2.1. Mayhewova teorie	30
2.2. Vysvětlení absence rozdílnosti a reakce kritiků.....	33
3. Empirie – politická praxe současnosti	39
3.1. Období sjednocené vlády a její vliv	40
3.2. Rozdělená vláda – komplikace či pokračování trendu?.....	42
Závěr	45
SEZNAM LITERATURY	48
Tištěné zdroje	48
Primární zdroje:	48
Odborná literatura:.....	48
Internetové zdroje.....	49
Odborné zdroje/Databáze:	49
Online zdroje/Encyklopedie	50
Primární zdroje	50
Publicistické zdroje	51

Divided We Stand, United We Fall

Thomas Jefferson

Úvod

Politický systém Spojených států patří mezi jeden z nejstudovanějších na světě. Vzhledem k významu USA jako globální velmoci se fungování amerického politického systému týká velké části z nás, i když na nás jeho vliv přímo nemusí působit.

Rozdělená vláda je fenomén, jenž v politickém systému Spojených států existoval od počátku. Jak se dále dozvíme, v průběhu 19. století se vyskytlo několik period rozdělené vlády, avšak následně z politického systému na několik desetiletí prakticky vymizela. Ovšem od poloviny 20. století americký politický systém opět zažívá její nástup, s některými diferencemi. Problematice rozdělené vlády se postupem času začalo věnovat čím dál větší množství odborníků a dnes patří k široce studovaným tématům. O to překvapivější je zjištění, že její systematický výzkum přišel až s počátkem 90. let. Do té doby byla rozdělená vláda vnímána jako situace, která se v politickém systému objevuje a její dopady byly chápány jako dané – podmínky, které způsobuje, tvoří negativní dopad na rozhodování, vytváří atmosféru souboje, způsobuje zablokování systému, jeho nefunkčnost. Často se jí kladlo za vinu zhoršování rozpočtové kázně a obecně nárůst státního dluhu.

David R. Mayhew, jehož teorie tvoří základní stavební kámen této práce, v tomto směru jako první zkoumal rozdíly mezi sjednocenou a rozdělenou vládou. Konkrétně se zaměřoval na množství přijaté významné legislativy a množství vyšetřovacích komisí v obou situacích, zda opravdu existuje spojitost pro tyto dvě oblasti zkoumání a podmínek rozdělené či sjednocené vlády. Na základě svého zkoumání dospěl k závěru, že existuje zanedbatelný rozdíl co se počtu vyšetřovacích komisí či přijatých významných zákonů týče.

„Mayhew zcela jistě vytvořil mezní dílo studia této generace výzkumu, byl první, kdo přímo testoval předpoklady ohledně vlivu rozdělené vlády na legislativu.“¹ Mayhewovo dílo bylo vskutku přelomové a znamenalo nový podnět a energii pro zkoumání rozdělené vlády. Od doby vzniku jeho *Divided Government* byla jeho teorie několikrát přehodnocena a doplněna, ovšem její základ zůstal koherentní a inspirující.

Vzhledem k určitému časovému odstupu se autor této práce rozhodl pokusit se aplikovat Mayhewovu teorii na současnost, konkrétně na první volební období prezidenta Baracka Obamy. Ten v jeho rámci zažil obě situace, jak rozdělenou, tak sjednocenou vládu. Proto se

¹ Binder, Sarah A.: *Legislative productivity and Gridlock*. 2011. Str. 643

pokusíme porovnat, zda existuje významný rozdíl mezi těmito dvě polovinami funkčního období. Skutečně dojde k výrazné eliminaci akceschopnosti kongresu, pokud prezident ztratí oporu v jedné komoře kongresu? Omezi se výrazným způsobem produkce významných zákonů v druhé polovině Obamova mandátu? Základním předpokladem této práce je, že k tomu nedojde. V souladu s Mayhewovou teorií tvrdím, že nevznikne výrazný rozdíl mezi objemem schválených významných zákonů v podmínkách rozdělené a sjednocené vlády.

Zkoumané téma je poměrně nedávnou záležitostí vzhledem k datu napsání této práce, proto není ani možné využít celý potenciál Mayhewovy teorie. Zároveň poměrně krátké období, které je předmětem studia této práce, může výsledky zkreslit, případně tvořit výjimku v pravidlu. Obou těchto nedostatků si je autor vědom, i když závěry zjištěné v rámci této práce mohou být nepřesné, zcela jistě ne však mylné. Mohou potvrdit tendenci, určitý směr, a poukázat na specifické podmínky tohoto období, které z pohledu retrospektivy a zpětného studia s velkým časovým odstupem mohou jinému pozorovateli uniknout.

V první kapitole budou představeny různé přístupy k rozdělené vládě a shrnuty dosavadní poznatky k tomuto tématu. V praxi se dá rozdělit na odpůrce rozdělené vlády a na spíše neutrální pozorovatele.

V rámci druhé kapitoly bude blíže představena Mayhewova teorie. Konkrétně bude popsána též jeho metoda, která bude základem metodologie v třetí kapitole. V závěrečném oddíle se pokusíme ověřit Mayhewovy předpoklady na již zmíněném první funkčním období prezidenta Obamy a dokázat, popřípadě vyvrátit základní předpoklad této práce.

Všeobecně je rozdělená vláda vnímána velice negativně. Americký systém je založen na konsensu i v dobách klidných a prosperujících, natož v době ekonomické krize a podmínkách rozdělené vlády. V následujících kapitolách uvidíme, zda jsou skutečně podmínky rozdělené vlády natolik zásadní, aby dokázaly systém zablokovat či přinejmenším výrazně zmenšit jeho akceschopnost.

1. Rozdělená vláda v různých pojetích

1.1. Definice

Rozdělená vláda byla vždy součástí amerického politického systému, ovšem posledních 60 let je jedním z definičních znaků amerického politického systému. Političtí odborníci si všímají jejího nástupu a zkoumají dopady, které tento fenomén má na politický systém. Značná část z nich považuje rozdělenou vládu za škodlivou, případně za původce zablokování systému, zpomalení rozhodování, způsobující u rozhodování neefektivnost a mnohé další projevy.

Pro účely této práce jsem se rozhodl čerpat z významného odborníka na rozdělenou vládu, který ovšem negativní projevy výše zmíněné v rámci svého průzkumu nepotvrdil, ba je vyvrátil. David Mayhew jako první zpochybnil dopady rozdělené vlády v porovnání s vládou sjednocenou. V další kapitole bude jeho teorie představena blíže, v této bude představena rozdělená vláda obecně spolu s různými přístupy, které k ní političtí vědci zaujímají.

Jak již bylo zmíněno, nástup námi sledovaného faktoru je charakteristický zejména pro období po konci druhé světové války do současnosti. Politologové věnující se rozdělené vládě počítají její nástup od období 1945- 1947, na které se zaměřují. Mayhew se v rámci svého výzkumu věnuje tomuto tématu počínaje rokem 1946 až do roku 1990. V období od tohoto roku do současnosti, tedy po dobu 69 let, trvala rozdělená vláda 59% času (41 let), zatímco sjednocená pouhých 41% (28 let).² Již z toho je jasná její důležitost a zájem o ní v odborných kruzích. Přitom mezi lety 1897 a 1945 se rozdělená v kontrastu k tomu objevila pouze ve 12% případech. Kontrast s předchozími obdobími lze vidět v následné tabulce.

	<i>Unified</i>	<i>Divided</i>
1832–1990	49	30
1832–1900	20	14
1900–1952	22	4
1952–1992	7	13

Národní instituce a jejich politická kontrola v období 1832 – 1992 (počet voleb). Zdroj Fiorina, Morris P.: *An Era of Divided Government*. 1992, str. Cit. podle *Members of Congress Since 1789*. Congressional Quarterly. 1985. Str. 182-3

² Údaje shromážděny za pomoci databázi Bílého domu, sněmovny reprezentantů a senátu.

Rozdělenou vládu definujeme jako situaci, kdy prezident nemá oporu alespoň v jedné komoře kongresu, to znamená, že většinu v alespoň jedné komoře má strana, která je opoziční ve vztahu k prezidentovi.³ V obráceném smyslu to znamená, že sjednocená vláda poskytuje americkému prezidentovi většinu v obou komorách kongresu.

Mayhew se sám sebe v řečnické otázce ptá, zda nám má záležet, jaký typ vlády (rozdělená x sjednocená) zrovna probíhá. Podle něj to záleží na tom, zda jeden či druhý typ přináší zásadní rozdíly.⁴ Stejně jako bylo naznačeno v úvodu této kapitoly, Mayhew zmiňuje všeobecné přesvědčení, že z nepřátelství nemůže vzniknout dobrá vláda. Woodrow Wilson, 28. prezident Spojených států⁵, napsal: „Nemůžete složit úspěšnou vládu z antagonismů.“⁶

Typické pro vnímání rozdělené vlády je popisovat situaci během ní jako patovou, jako uvíznutí na mrtvém bodě či smrtelnou křeč.⁷ Sám popis v sobě obsahuje již hodnocení situace jako takové.

Většina autorů, které Mayhew zmiňuje (např. Randall B Ripley, V. O. Key, Jr., Lloyd N. Cutler) netvrdí automaticky, že počet přijatých významných zákonů bude vyšší v době sjednocené vlády, ale že může být očekáváno, že v období vlády rozdělené jejich počet poklesne. Počet významných zákonů není jediným problémem rozdělené vlády zmiňované podobnými autory. Rovněž schodek státního rozpočtu či celková finanční nestabilita bude výsledkem tohoto stavu.

Hlavní argumentací Mayhewa je nicméně fakt, že „sjednocená vláda ve vztahu k rozdělené neprodukuje významných rozdílů ve výskytu dvou specifických druhů aktivity.“⁸ Těmito druhy aktivit má autor na mysli veřejně významná vyšetřování kongresových komisí ve vztahu k potenciálnímu pochybení exekutivy, stejně jako přijímání významných zákonů ve standardním procesu legislativy.

Stejně jako Mayhew množství dalších autorů si všímá výrazného nárůstu rozdělené vlády v druhé polovině 20. století. Někteří autoři (bude rozebráno dále), že voliči preferují rozdělenou vládu z principu, jelikož ji považují v duchu typického amerického vnímání

³ Viz definice in Thurber, James A.: *Representation, Accountability, and Efficiency in Divided Party Government*. 1991. Str. 653

⁴ Mayhew, David R.: *Divided we govern*. 1991. Str. 1

⁵ Více viz *The Presidents*. The White House.

⁶ Wilson, Woodrow: *The Essential Political Writings*. Str. 178

⁷ V terminologii a pracích nejširšího spektra autorů bývá tento stav označován jako “stalemate, decay, deadlock či gridlock.“ Viz SPITZER, Robert J.: *President and Congress*. 1993. Str. xxi

⁸ Mayhew, David R.: *Divided we govern*, str. 4

vyvažování a brzd a protiváh jako pojistku proti uzurpování moci. Toto spekulativní tvrzení je samo o sobě sporné, jelikož lze zpochybnit již samotnou základní myšlenku, že voliči takto hluboce uvažují o své volbě a volebním systému.

Rozdělená vláda není nový fenomén, vyskytuje se v americkém politickém systému již od začátku (např. období mezi lety 1874 a 1896).⁹ Nicméně poté následovalo dlouhé období sjednocené vlády po dobu téměř půl století, během kterého došlo k rozdělené vládě pouze během jednoho dvouletého cyklu. Ten byl však charakteristický přechodem od jednoho monopolu moci jedné strany k té druhé.¹⁰

Ačkoli se na první pohled zdá, že podobná čísla u prvního a posledního období navádějí pozorovatele k závěru, že se politika v období 19. století a druhé půle 20. století podobá, není tomu tak. Existují významné rozdíly. Hlavním rozdílem je fakt, že ačkoli v 19. století byla rozdělená vláda častým fenoménem, jednalo se o situace pouze v období tzv. *mid-term elections*, tedy u voleb, jež se konaly v polovině volebního období prezidenta. Zřídka kdy tento fakt následoval přímo po prezidentských volbách.

1.2. Pojetí a vnímání rozdělené vlády

Americký politolog Alan Ware považuje rozdělenou vládu za běžnou součást amerického politického systému na federální i státní úrovni, ale upozorňuje na nástup tohoto nového trendu v případě jejího výskytu ihned po zvolení prezidenta do úřadu. Od roku 1948 se vyskytla rozdělená vláda po nástupu prezidenta do úřadu ve více než 50% případů na rozdíl od třetiny v 19. století.

Tento trend, kdy se prezident při nástupu do úřadu nemůže opřít o stranickou většinu v obou komorách, vidí Ware jako alarmující. Negativně též hodnotí posun v typu rozdělené vlády, kdy od roku 1948 do současnosti v případě, že došlo k rozdělené vládě, téměř ve $\frac{3}{4}$ případů prezident čelil celému opozičnímu Kongresu¹¹, na rozdíl od zkoumaných let „1836-1896,

⁹ Údaje shromážděny za pomoci databází Bílého domu, sněmovny reprezentantů a senátu.

¹⁰ Ibid.

¹¹ V současnosti činí tento poměr přibližně 71% případů rozdělené vlády. Ware počítá zkoumané období do roku 2000. Aktualizováno do roku 2013 za pomoci databází Bílého domu, sněmovny reprezentantů a senátu.

během kterých pouze 40 procent z případů rozdělených vlád dopadly tak, že obě komory se ocitly v rukou opoziční strany.”¹²

Ware vidí hlavní důvod těchto změn v transformaci politických stran v USA. Příčinu rozdělené vlády v 19. století popisuje Ware jako nesouběh poslaneckých a senátních voleb s volbami prezidentskými. Stranictví bylo důležitým prvkem tohoto systému z 19. století. Občané byli pevně stranicky příslušní, preferovali volbu spíš stranickou než kandidátskou, zároveň existovala malá skupina voličů, kteří byli ochotni měnit své preference mezi jednotlivými volbami. Z toho bylo možné usuzovat, že podíl celkového počtu hlasů, jež dostanou obě strany ve volbách, budou více méně podobný.

V první polovině 20. století, která se vyznačovala pravidelnou sjednocenou vládou, byla politická polarizace i soutěživost mnohem menší. „Zatímco těsné souboje charakterizovaly většinu 19. století..., pouze v letech 1910-1916 a znovu v roce 1946 byly stejnoměrně vyrovnanými soupeři na národní úrovni. Jedna strana dominovala národní politice.”¹³

Vzhledem k pevné stranické příslušnosti 19. století se tzv. *split-ticket voting*¹⁴ v nejvyšších patrech politiky prakticky nevyskytovalo. Ovšem spolu s nárůstem soutěživosti mezi stranami a snížením důležitosti stranické příslušnosti poměr dělení hlasů začal růst.

Ve druhé polovině 20. století (konkrétně 1948-2000) není podle Wareho hlavním důvodem častého vzniku rozdělené vlády nesouběh voleb kongresových s prezidentskými, ale fakt, že vítězství v prezidentských volbách negeneruje rovněž vítězství a získání většiny v kongresu.

Nabízí se otázka, co je důvodem toho, že strany ztratily schopnost propojovat vítězství prezidenta (kandidáta na prezidenta dané strany) s vítězstvím strany v nejbližších kongresových volbách. Kromě strukturálních důvodů vidí příčinu i ve změně volebního chování. „Během první poloviny dvacátého století voliči pokračovali ve volbě dle stranických linií.”¹⁵ Ovšem od 50. let se sounáležitost se stranou s ohledem na volby vytrácí.

Stranictví se zásadním způsobem proměnilo. Strany již nejsou masivní a plně aktivních občanů. Stranická struktura na lokální úrovni se rozvolnila, tudíž neposkytuje již takovou mobilizační složku. Zároveň prezident začal hrát více samostatnou a aktivní roli. Toto

¹² WARE, Alan: *Divided government in the United States*. Str. 22

¹³ Ibid., str. 26

¹⁴ Dělení hlasů při volbě. Volič hlasuje pro prezidenta z jedné politické strany, ale do komor kongresu volí opoziční stranu. Srovnej s Campbell, Angus; Miller, Warren E.: *The Motivational Basis of Straight and Split Ticket Voting*. 1957

¹⁵ WARE, Alan: *Divided government in the United States*. Str. 27

společně s dalšími faktory vytvořilo propast mezi prezidentem a jeho stranou. To podle Wareho položilo základ snaze Franklina Roosevelta, aby přetransformoval americkou vládu. Ne směrem k silnější vládě stran, ale k určité formě administrativní vlády.

Tento trend podpořila „série reforem na státní úrovni na začátku století, včetně primárních voleb, (která) pomohla vážně oslabit stranickou strukturu v západních státech.“¹⁶

V 50. letech 20. století strany stále zajišťovaly podobnou úlohu jako ve století předchozím, nicméně ji zaštiťovaly s mnohem menší efektivitou. Ovšem toto vše se zásadně proměnilo v 60. letech. „Přístupnost nových metod vedení kampaně, zejména televize, vzájemně na sebe působily s primárkami, aby vytvořilo styl politiky na nižší úrovni než prezidentské, která byla ale mnohem více opanována samostatnými kandidáty, více než kdy dříve.“¹⁷

Ware hovoří o umírněnosti rozdělené vlády před přijetím Rooseveltova New Deal – byly určité hranice konfliktu, které se v rámci politického boje nepřekračovaly (byť například odmítnutí republikánského senátu vstoupit do Společnosti národů patřilo mezi výrazné neshody v důsledku rozdělené vlády). „Avšak ona masivní expanze vládní aktivity od dob Nového údělu dále znamenala, že se vzájemný vztah řízení mezi oběma větvemi stal mnohem důležitější, než byl dříve.“¹⁸

Sám Ware uznává, že možnost úspěšné kooperace v době rozdělené vlády existuje. V této souvislosti zmiňuje období vlády prezidenta Eisenhowera, který jako republikán čelil demokratickému kongresu. Označuje tuto éru s jistou nadsázkou za „zlatý věk“¹⁹ rozdělené vlády. Díky rezervovanému postoji Eisenhowera, který propagoval omezenější postoj k exekutivnímu aktivismu, a schopným vůdcům demokratických většin v obou komorách, jejich spolupráce fungovala, navzdory faktu, že byly ze soupeřících stran. Obě strany byly ochotny ustoupit a nacházet kompromis.

Na druhou stranu příkladem neúspěšného prezidenta je Nixon, který byl od začátku velice konfliktní v svém jednání s kongresem. „Nixon neuspěl při schvalování většiny jeho legislativní agendy, včetně sociální reformy... a tak se obrátil k jiným prostředkům, aby dosáhl svých cílů.“²⁰

¹⁶ Ibid., str. 27-28

¹⁷ Ibid., str. 28

¹⁸ Ibid., str. 33

¹⁹ Golden age of divided government. Ibid., str. 33

²⁰ WARE, Alan: *Divided government in the United States*. Str. 33

Waremu vadí přílišné propojení pravomocí obou složek moci. V případě zablokování systému, pokud obě strany stojí pevně na svém, není z dané situace východisko. Na rozdíl od kohabitace²¹ ve Francii, která umožňuje výrazné omezení role prezidenta, pokud nemá oporu v parlamentu.

Americký systém klade enormní nároky na jednotlivé politiky, pokud mají zodpovědně vyřešit určitý politický problém, zejména v momentě, kdy k tomu potřebují opoziční konkurenty. Několik historických případů ukazuje, že neshody mezi prezidentem a kongresem mohou vyústit až v situaci podobnou válce (impeachment Clintona, dohady o rozpočtu za stejné administrativy a jeho následné schválení až v rozpočtovém provizoriu).

Ware upozorňuje na státní složku amerického politického systému, kde se rovněž rozdělená vláda vyskytuje. „Důkazy ze států odhalují, že rozdělená vláda v systému oddělených mocí může docela slušně fungovat a zcela určitě se složitá zkušenost z federální úrovně neopakuje ve všech státech. Nicméně... masivní institucionální reformy budou nutné, aby se zajistilo, že rozdělená vláda bude schopná na federální úrovni pracovat konstruktivně, stejně jako k tomu tenduje státní úroveň.“²²

Roli rozdělené vlády se věnuje též James Sundquist. Jako výše zmínění autoři i on se zaměřuje na narůstající počet rozdělených vlád od poloviny 20. století. Sundquist si všímá stejného momentu jako Ware, nové podoby rozdělené vlády. Dwight Eisenhower byl po 72 letech v roce 1957 první prezident, který v den své inaugurace čelil opoziční komoře kongresu.

Sundquist v této souvislosti uvažuje o modelu koaliční vlády, která ve Spojených státech existuje. Není chtěná, ale vynucená výsledkem volebního procesu. „Kdykoli volby v polovině funkčního období prezidenta přinesly rozdělení vlády, každý, kdo se tím znepokojoval, se mohl zhluboka nadechnout a s jistotou počkat na příští prezidentské volby, aby se systém vrátil do svého správného uspořádání... Ovšem od roku 1956 se tato jistota již neopakovala. Již to nebylo ani pravděpodobné. A toto představuje významnou změnu v systému americké

²¹ Více viz *Cohabitation*. Encyklopaedia Britannica

²² WARE, Alan: *Divided government in the United States*. Str. 38

vlády, pro institucionální procesy a vztahy, které jsou významně změněny, když se jednotící pouto strany vytrácí.“²³

Sundquist poukazuje na zajímavý fakt, že sami tvůrci ústavy předpokládali její brzkou změnu v kontextu praxe a potřebných změn, které mají přijít. Ovšem v této souvislosti bylo schváleno za více než 200 let jen 27 dodatků, přičemž z toho pouhých 5 se týkalo faktického nastavení a fungování politického systému (Sundquist z toho počtu 3 řadí k tzv. technickým dodatkům, které napravily některé chyby či adaptovaly systém na nové skutečnosti, ale neměli povahu systému).²⁴ Všimá si kritiků, kteří poukazují na slabosti a neefektivnost systému v uplynulých dvou stoletích. Proti nim se staví obránci systému, kteří ho považují za bezpečný. Jednotlivé moci se vzájemně kontrolují, ale zároveň oslabují a zpomalují, čímž samozřejmě získávají na neefektivitě.

Jeden z klíčových faktorů k překonání rozdělené vlády měly být strany. Politické strany, které byly federalisty odsuzovány, a ústava je nepředpokládá. Mnohými byly strany brány jako nepřítel ústavy.²⁵ Stranický systém se však vytvořil poměrně rychle, již ve 30. letech 20. století za vlády Andrew Jacksona fungoval stabilně.²⁶

V souladu se vznikem politologické vědy vzniklo i teoretické zdůvodnění pro vládu jedné strany (jako sjednocená vláda). Jak političtí lídři, tak voličstvo zastávali názor, že oddělené instituce, které otcové zakladatelé vytvořili, musí být něčím do určité míry sjednoceny, aby se dosáhlo funkčnosti vládnutí.²⁷ Strany měly být nositelem sjednocení napříč oddělenými institucemi. Toto vnímání politických stran se stalo téměř absolutní, všudypřítomné. Ruku v ruce s tímto pojetím vlády stran šlo i o vnímání vůdcovství²⁸, často posuzované jako klíčová vlastnost prezidenta. Prezident byl vůdce většiny v kongresu, to brali teoretikové vůdcovství jako automatickou podmínku, která vůdcovství v jejich smyslu umožňuje. Nicméně od let 1947-48 přišla změna s příchodem četných období rozdělených vlád.

Sundquist kritizuje vnímání politické strany jako nenahraditelné součásti politického systému, která sama o sobě přináší soudržnost a jednotu, jež zaručí efektivitu a propojení exekutivy a

²³ Sundquist, James. *Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States*. 1988. Str. 614

²⁴ Sunquist, James L.: *Constitutional reform and effective government*. 1992. Str. 2

²⁵ Více viz např. List federalisty č. 10 in Hamilton, Alexander et al.: *Listy federalistů*.

²⁶ Sunquist, James L.: *Constitutional reform and effective government*. Str. 89

²⁷ Ibid, str. 90

²⁸ Leadership. Srovnej Neudstadt: *Presidential power and the modern presidents*. 1990, či Burns, James MacGregor: *Transforming leadership*. 2003.

legislativy. Tento předpoklad je pro něj zastaralý, díky vývoji na politické scéně a nárůstu období rozdělené vlády.

Stranám se stejně nedařilo plnit roli sjednotitele, což uznávali prakticky všichni, kteří tuto jejich specifickou roli vyzdvihovali. A to hlavně z důvodů, na kterých byla založena jejich podstata. „Decentralizované a federální ve své organizaci, bez autority v podobě centrálních institucí a zároveň vytvořené z různých ideologií a kulturních elementů, strany postrádaly disciplínu. Nicméně i bez reforem... byly politické strany vnímány jako do určité míry úspěšné v překonávání rozdílů mezi oddělenými větvemi vlády.“²⁹

Sundquist udává, že v 60. letech byla vytvořena dominantní teorie, jak zajistit, aby americký politický systém pracoval co nejlépe. Politické strany byly brány jako instituce, které spojují oddělené větve moci a překonávají situaci ono komplikující oddělení. Tato teorie předpokládala jednu zásadní věc: „bude zde (existovat) většinová strana kontrolující obě větve moci.“³⁰ Ovšem v případě, že zde není žádná většinová strana v kongresu, jež zároveň drží funkci prezidenta, nemá pak politická strana sama o sobě jednotící účinek, nepřeklene bariéry a mosty mezi rozdělenými institucemi, což předpokládají zastánci této teorie.

Vzhledem k narůstajícímu počtu období rozdělené vlády je Sundquist značně skeptický ohledně vývoje na politické scéně – zejména ve vztahu k efektivní vládě. Tento problém demonstuje na příkladu řešení rozpočtových problémů v druhé polovině 80. let. Sundquist dále zmiňuje války v Nikaragui a Vietnamu, jako další příklad neúspěchu z důvodů nejednoty a neschopnosti funkční koaliční vlády.

„Soutěž je podstata demokratické politiky... Strany jsou instrumenty soutěže. Jsou a měly by být organizovány pro boj, a ne pro spolupráci a kompromis. Žijí, aby vyhrály volby, a tím podpořili své přesvědčení a programy.... Ovšem během rozdělené vlády, se tato zdravá soutěž stává nezdravou. Potom jsou prezident a kongres motivováni se snažit zdiskreditovat a porazit jeden druhého.“³¹

Politické skupiny spolu soupeří. Sundquist rozpoznává politické strany jako sdružení lidí s určitými cíli. Pokud má koaliční vláda fungovat, musí všechny zainteresované politické strany ustoupit ze svých zásad, jinak nenajdou společné řešení. Ovšem zásadní snahou strany je

²⁹ Sundquist, James. *Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States*. Str. 620-621

³⁰ *Ibid.*, str. 624-625

³¹ *Ibid.*, str. 629

ovládnout politické funkce. Proto logicky každý návrh, který přijde od prezidenta do sněmovny reprezentantů či senátu, kontrolované opoziční stranou, musí být zamítnut. Přijetí tohoto návrhu by znamenalo ospravedlnění toho druhého, ospravedlnění prezidenta jako státníka a muže s rozumnými návrhy. A přitom právě tohoto prezidenta chce ona opoziční strana při nejbližších volbách vyměnit. Stejně tak se děje v případě prezidenta, který se vyjadřuje k návrhům kongresu, ovládaného opoziční stranou.

Posílení stranic není pro Sundquista řešením problémů amerického systému, ne v případě, že bude existovat rozdělená vláda. Sundquist hovoří o konci teorie a praxe, která fungovala století a půl. Většinová strana v kongresu samozřejmě nebude považovat prezidenta za svého vůdce, pokud přísluší k jinému politickému bloku. K politickému tlaku se následně přidávají další faktory – neochota kongresové většiny podpořit prezidenta-protivníka, který ji porazil v posledních prezidentských volbách, stejně jako situace samotného prezidenta, který nemůže zcela otevřeně spolupracovat s opoziční stranou, pokud mu jde o vítězství jeho vlastní strany.

Sundquist vidí zhoršování nedostatků systému, které se objevovaly během sjednocené vlády, ještě výrazněji v období té rozdělené. „V době Eisenhowerovi vlády prezidentova zahraniční politika získala podporu obou politických stran, ovšem na domácí scéně bylo toto období neproduktivní. Prezident a jeho demokratičtí oponenti se dohadovali ohledně takových významných témat, jako vzdělání, zdravotního pojištění, bydlení, nezaměstnanosti či znečištění vody. Každá strana měla schopnosti blokovat iniciativu té druhé.“³² Podobný vývoj následoval i u dalších prezidentů.

Jedním z problémů, které Sundquist vidí, byl i fakt, že nikdo vlastně nebyl plně zodpovědný za politické jednání. Příkladem, o kterém autor píše, je rekordní vzrůst státního dluhu v období 1984 až 1988, kdy se prezident Reagan a opoziční demokraté obviňovali navzájem z jeho vzniku.

Začal se prosazovat názor, že rozdělená vláda způsobuje politické ochromení, nefunkčnost systému, patovou situaci. Znechucení se počalo projevat i mezi voliči a jejich názory na politiku. Jak Sundquist uvádí, v roce 1992 průzkumy veřejného mínění vykazovaly u voličů značné známky frustrace a znechucení.³³

³² Sunquist, James L.: *Constitutional reform and effective government*. Str. 94

³³ *Ibid*, str. 98

Někteří politologové považují rozdělenou vládu za paralyzující americký politický systém, přes ty, kteří nepovažují sjednocenou vládu za vždy efektivní, ale alespoň schopnou přikrknout konkrétní odpovědnost, až k těm, kteří vidí zcela prokazatelné přínosy tohoto stavu.³⁴

Sundquist vyzdvihuje při svém hodnocení rozdělené vlády jeden fakt: všichni odborníci studující tento politický fenomén se vyskytují na škále od absolutní kritiky po neutralitu, nikdo z nich neobhájí rozdělenou vládu jako dobrou cestu hodnou následování.

Následně se dostává k hodnocení Mayhewa a jeho díla. Pozitivně hodnotí jeho přístup – podle Sundquista jako první pronáší závěry o rozdělené vládě na základě empirických údajů. Upozorňuje však na omezení Mayhewa na úspěšné zákony, které prošly legislativním procesem (zde se podle jeho závěrů větší rozdíly nevyskytují), ale podle Sundquista je definičním rozdělené vlády neúspěch, tedy neschválení zákona, jelikož se k němu nenajde podpora či ochota (veto prezidenta, atp.)³⁵. Stejně tak se Mayhew nezabývá dobou schvalování takových zákonů, která může být při jiném nastavení legislativně-exekutivních vztahů rovněž rozdílná (myšleno ve prospěch větší rychlosti při sjednocené vládě). Sundquist vychází z Mayhewem citovaného případu balíčku na redukci státního schodku vycházejícího z dvoustranického vyjednávání (Mayhew ho chápe jako úspěch rozdělené vlády), ovšem poukazuje na to, že množství expertů ho považovaly za nedostatečný a opožděný, což mohlo být způsobeno právě obstrukcemi spojenými s rozdělenou vládou.

Jedním z důvodů shodnosti rozdělené a sjednocené vlády ve vztahu ke schvalování zákonů je fakt, že v době, kdy je zákon připraven ke schválení, je vybudována dostatečná podpora, aby prošel v každém případě. Stejně jako veřejné mínění může určité zákony silně posunout dopředu schvalovacím procesem. Sundquist každopádně upozorňuje na ne malé množství zákonů, které představuje Mayhew, které byly schváleny v období sjednocené vlády, ale byly velkým trnem v oku opozici. Sundquist tvrdí, že takové zákony by v podmínkách rozdělené vlády zcela jistě neprošly. Nicméně není snadné to takto tvrdit, vzhledem k tomu, že podmínky rozdělené vlády si vyžadují zcela jinou strategii. Pomocí ústupků by možná byl nalezen kompromis, který by byl schvalovatelný pro obě strany a ještě by měl větší šanci na existenci v době opoziční vlády.

³⁴ Ibid, str. 99

³⁵ Podobně jako Edward, Barratt a Peake. Jejich teorie bude představena níže.

Nejvíce však Mayhewovi vyčítá opomenutí jedné základní otázky spojené s rozdělenou vládou: absence odpovědnosti. „Rozdělená vláda umožňuje – dokonce povzbuzuje a odměňuje – ukazování prstem a unikání z přebrání odpovědnosti za vinu.“³⁶

Svou úvahu nad rozdělenou-sjednocenou vládou končí prohlášením, že pokud bude opět nastolena pravidelná sjednocená vláda, přinese lepší výsledky. Tuto cestu by rád nastoupil za pomoci konkrétních opatření (jako jsou bonusová místa v kongresu, která by získala prezidentova strana; posunutí voleb do kongresu o krátkou chvíli, např. o 14 dní, takže by voliči již věděli, kdo obsadí Bílý dům, za příklad dává podobnou situaci ve Francii v případě Francois Mitteranda; případně jednotné kandidátní listiny strany a prezidenta do kongresu (dobrovolné či povinné)³⁷).

V souhrnu můžeme říci, že Sundquist žádá přehodnocení stranické vlády a prezidentského vůdcovství a stanovení, zda stranická vláda spolu s vůdcovstvím přináší Spojeným státům větší přínos než vláda koaliční, anebo naopak. Pro Sundquista je rozdělená vláda prostě nehoda, postranní efekt volebního procesu, se zdůvodněním, že hlavními důvody je pokles vlivu stran a držení úřadu. V této souvislosti jiný teoretik rozdělené vlády, Morris Fiorina, kterému se ještě budeme věnovat, trvá na tom, že by se mělo nejprve přijít na to, proč voliči dělí své hlasy. Sundquist však odmítá toto možné zdůvodnění rozdělené vlády, tedy úmysl voličů jí dosáhnout. Nicméně Fiorina poukazuje na fakt, že to může být cílené rozhodnutí voličů, kteří nevěří zcela svým elitám a usilují o jejich vzájemnou kontrolu pomocí rozdělené vlády.³⁸

Podobně jako Sundquist vidí sdílení moci v určitém směru jako problém Richard Neudstadt. Sdílet znamená limitovat, tedy sdílet pravomoci s jinou institucí omezuje možnosti. „Jelikož jsou pravomoci našeho monarchy (=prezident USA) tak široce sdíleny, jeho osobní efektivita... je stejným způsobem ohrožena, odvislá od souhlasu ostatních, co se na ní podílí. A jelikož je (=prezident) potřebuje, musí s nimi vyjednávat...“³⁹ V tomto směru je Neudstadt zastáncem spíše silnějšího prezidenta, na kterém po osobní zkušenosti také staví vedoucí roli celého systému.

³⁶ Sunquist, James L.: *Constitutional reform and effective government*. Str. 106

³⁷ Na rozdíl od split-ticket voting, ke straight-ticket voting (možnost dát hlas najednou prezidentovi i straně) k team-ticket voting (zde jediná možnost, volit prezidenta a stranu zároveň).

³⁸ Fiorina, Morris P.: *An Era of Divided Government*. 1992. Str. 409

³⁹ Neudstadt, Richard E.: *The Presidential Power and the Modern Presidency*. Str. x, úvod

K politickým stranám Richard Neudstadt poznamenává, že sjednocovací roli již nenaplnují: „To, co separuje ústava, naše politické strany nespojují.“⁴⁰

Zaměřuje se spíše na tzv. *presidential power*, která ale není klasickou snahou získat moc ve smyslu společenského postavení a vlivu na osoby kolem sebe, ale usilování o dlouhodobou strategickou výhodu a udržení vlivu po delší dobu k ovlivňování politických procesů v zemi. Nejdůležitější charakteristikou prezidenta má být jeho vůdcovství. „Jeho vliv je známkou vůdcovství... Moc představuje jeho vliv... Ze strategického úhlu pohledu, nezáleží na tom, jak ovládá (prezident) kongres v určitých situacích, ale co činí pro to, aby podpořil svoje šance k nadvládě nad kongresem v každém případě, vyhlížejíc zítřek pohledem z dnešku.“⁴¹ Prezidentská moc je podle něj moc přesvědčit.⁴²

Vzhledem k výrazné roli vůdcovství se mohou smazávat rozdíly mezi jednotlivými obdobími rozdělené a sjednocené vlády. Stranická volnost umožňuje hledání koalic, byť se zdá, že jde o permanentní hledání koalic, právě bez ohledu na rozdělenou či sjednocenou vládu

Neudstadt se tedy primárně opírá o prezidenta, nehledě na rozdělenou či sjednocenou vládu. Zároveň si všímá, že ani korejská válka nepřinesla něco jako trvalý národní konsensus. Konstituční vztahy vidí jako vztahy závislosti. Všímá si, že základní stavební kámen amerického politického systému (oddělené instituce sdílející moc) nespojují politické strany. Ty jsou složeny z různých regionálních organizací. Prezident má pramalý vliv na jmenování kongresmanů, stejně jako kongres má minimální vliv na volbu prezidenta.

Naopak obdiv k podobnému typu nastavení, k procesu vyvažování moci, sdílení pravomocí, preferuje jiný autor, Robert J. Spitzer. Ten zastává klasický americký přístup, kdy považuje separaci mocí za přínosnou. Spitzer se vyloženě nevěnuje rozdělené vládě, ale její faktický dopad považuje za jistotu zachování demokratičnosti fungování systému. Svůj koncept zakládá na tzv. *executive hegemony*.⁴³ Tento koncept představuje přesvědčení, že ústřední roli v americkém politickém systému převzal prezident, ačkoli byla otci zakladateli⁴⁴ svěřena kongresu. Ovšem díky historickému vývoji se misky vah převážily v otázce ústřednosti k prezidentovi. To, co bylo původně konstruováno jako systém s centrem v podobě kongresu,

⁴⁰ Ibid, str. 29

⁴¹ Ibid, str. 4

⁴² Ibid, str. 10-11

⁴³ = exekutivní hegemonie.

⁴⁴ = tvůrci americké ústavy i celého amerického politického systému

se vyvinulo v systém s těžištěm v moci výkonné, tedy s těžištěm v podobě prezidenta. Z tohoto pohledu se jedná o prezidentskou hegemonii, kdy je v centru aktivity a rozhodování prezident.

Spitzer si uvědomuje kritiku, která se zaměřuje na vztah prezident-kongres a jež tvrdí, že americký politický systém je nefunkční a nemocný a souvisí s rozdělenou vládou. Spitzer ji vnímá spolu s rozdělením mocí jako důvod, proč systém nefunguje a dosahuje méně často efektivních rozhodnutí - postrádá "rychlost, efektivitu a schopnost reagovat."⁴⁵

Spitzer ovšem proti tomuto vnímání protestuje. Příčiny problémů jako je rozklad systému, uvíznutí na mrtvém bodě a podobné netkví v oddělení mocí. Pro něj je „tradiční oddělení mocí zdrojem síly, ne slabosti moderní vlády.“⁴⁶ Poměrně odvážně argumentuje, že takto popsané obtíže systému pramení z opuštění principů oddělenosti mocí, spíše než jejich dodržování.

Kolektiv autorů Edwards, Barrett a Peake se též zamýšlí nad rozdělenou vládou a jejími důsledky. Zkoumají její dopad na patové situace v oblasti legislativy, konkrétně v zaměření se na potenciálně důležité zákony, které neuspěly ve schvalovacím procesu v podmínkách rozdělené a sjednocené vlády. Jejich předpokladem je fakt, že prezident v podmínkách rozdělené vlády bude oponovat většímu počtu zákonů a zároveň větší množství zákonů, ke kterým prezident zaujal negativní postoj, neprojde legislativním procesem. Ovšem nespojují podmínky rozdělené vlády s menším počtem zákonů, které prezident podporuje, ani s menším počtem schválených zákonů, které prezident podporuje.

Tvrdí, že v podmínkách rozdělené vlády je větší pravděpodobnost, že důležitá legislativa nebude schválena. V rámci svých závěrů potvrzují tyto předpoklady, což je v podstatě v rozporu s Mayhewovým výzkumem, ačkoli zkoumají prakticky stejné období (1947-1992).

Rozdělenou vládu vnímají jako typickou pro americkou politiku po druhé světové válce. Uvědomují si Mayhewovy závěry, v jejichž rámci zjistil, že rozdělená vláda nepřispívá k patové situaci v oblasti legislativního procesu, tedy že by počet přijatých významných

⁴⁵ SPITZER, Robert J.: *President and Congress*. Str. xxi

⁴⁶ *Ibid.*, str. xxii

zákonů značně klesal. Autoři zmiňují též další politology, kteří zastávají stejný názor, jako např. Charles O. Jones.⁴⁷

Ovšem odkazují i na autory, kteří rozdělenou vládu jako situaci bez závažných důsledků nevnímají. Zmiňují Samuella Kernella, který poukazuje na institucionální konflikt, ke kterému absence sjednocené vlády vede. Jiní autoři, Gary Cox či Matthew McCubbins, tvrdí, že rozdělená vláda má výrazný vliv na daňovou politiku či výrazný nárůst federálních výdajů. Jako další negativní stránky rozdělené vlády uvádějí tzv. „institucionální válku“ různé intenzity, unilateralismus (společně se snahou exekutivy či rovněž legislativy schválit zákony bez spolupráce s druhou stranou) či různé formy zablokování a patové situace.⁴⁸

Mayhew podle autorského tria dosahuje závěru za pomoci zkoumání zákonů, které byly schváleny v různých podmínkách. Ovšem vyvozuje podle nich závěry ze zákonů, kterým nebylo bráněno ve schválení.⁴⁹ Proto pokud chceme získat odpověď na otázku, zda rozdělená vláda ztěžuje přijímání zákonů, je potřeba se zaměřit na legislativu, která byla navržena, ale nebyla schválena, a to v porovnání v podmínkách rozdělené a sjednocené vlády.

Trojice autorů Mayhewovi vyčítá, že nezdůvodnil své zaměření se pouze na přijatou legislativu. Proto mu podle nich chybí argumenty pro závěry, které přináší. Pouze podle nich tvrdí, že nepřijaté zákony se objevují neustále, ale žádnou systematickou komparaci neprovádí. O tu se snaží právě Edwards, Barrett a Peake. Předpokládají, že v období rozdělené vlády se bude vyskytovat více případů, kdy prezident bude bránit přijetí určitých zákonů. Zároveň tvrdí, že v období rozdělené vlády bude více zamítnutých návrhů zákona než v čase vlády sjednocené (např. díky prezidentovu vetu).

Ovšem vzhledem k množství dalších překážek (rozdělená vláda je pro autory pouze jednou z nich), je dalším jejich předpokladem, že rozdělená vláda bude mít malý vliv na množství zákonů podpořených prezidentovou administrativou, které ve schvalovacím mechanismu neuspějí. Tím se blíží Mayhewovi a zásadním rozdílem mezi jejich uvažováním je prakticky pouze množství zamítnutých zákonů, na které se Mayhew vůbec nesoustřeďuje.

⁴⁷ Více viz Edwards, George C.; Barrett, Andrew; Peake, Jeffrey: *The Legislative Impact of Divided Government*. 1997. Str. 546

⁴⁸ Cox, Gary W. ; McCubbins, Mathew D.: *Political Structure and Economic Policy*. 2001. Str. 27

⁴⁹ „legislation that was *not* obstructed“. Edwards, George C.; Barrett, Andrew; Peake, Jeffrey: *The Legislative Impact of Divided Government*. Str. 547

Ve sledovaném období autoři došli k celkovému počtu 638 důležitým zákonům, které nebyly schváleny.⁵⁰ V rámci jejich výzkumu dokazují, že v období rozdělené vlády výrazně roste počet zákonů, které prezident a jeho administrativa blokuje (z průměrného počtu zákonů přijatého jedním kongresem se jedná prakticky o více než 50% dalších významných zákonů, které nebyly schváleny).⁵¹

Z toho je podle autorů jasné, že pro přijímání legislativy má význam, zda se tak děje v podmínkách rozdělené či sjednocené vlády. Autoři již ovšem nezdůvodňují, proč je přibližně zachován poměr významných zákonů, které byly přijaty, během rozdělené a sjednocené vlády, ale přičemž počet zablokovaných se liší.

„Aktivismus opoziční strany vytváří větší potřebu Bílého domu blokovat legislativu v situaci rozdělené vlády.“ Zároveň dle svých zjištění tvrdí, že „rozdělená vláda zvyšuje pravděpodobnost nepřijetí významného zákona o 45%.“⁵²

Proto činí závěr, že rozdělená vláda má skutečně vliv na přijímání významné legislativy. Prezident častěji brání přijetí významných zákonů, v rámci tohoto období stoupá počet nepřijatých významných zákonů i pravděpodobnost, že se tak stane. Ačkoli autoři dochází k těmto zjištěním, rovněž tvrdí, že v přístupu k problematice rozdělené vlády je třeba změn, jelikož ji považují za překážku pouze ve vztahu k legislativě, kterou administrativa blokuje. Edwards, Barrett a Peake nepředkládají žádný normativní závěr týkající se rozdělené vlády, ale poukazují na fakt, že politická akce směřující k negaci politického kroku druhých neznamena automaticky něco špatného.

James A. Thurber cituje mnohé reformisty amerického politického systému, včetně Sundquista (ale i Woodrow Wilsona či Llyoda Cutlera) a jeho obhajobu ústavní reformy z konce 80. let. Ti vidí za problémy zablokování amerického politického systému rozdělenou vládu (i když například Sundquist ji nevnímá tak jednoznačně). Thurber v roce 1991 tvrdí, že neutichající kritici rozdělené vlády ji viní z „neefektivnosti a neodpovědnosti, ovšem nepřináší komplexní analýzu dat, aby svá tvrzení potvrdili.“⁵³ I proto je mimo jiné

⁵⁰ Ibid, str. 552-553

⁵¹ Ibid, str. 557

⁵² Oboje ibid, str. 561

⁵³ Thurber, James A.: *Representation, Accountability, and Efficiency in Divided Party Government*. 1991. Str. 653

Mayhewova práce natolik významná, jelikož prakticky první, která se zabírala empiricky důsledně rozdělenou vládou (to ocenil i Sundquist).

Thurber zmiňuje několik důvodů rozdělené vlády, které rezonují v odborných kruzích: ústavní formu vlády, chování voličů a stranického systému (možnost dělení hlasů; individualismus jednotlivých kandidátů, síla předcházejícího mandátu⁵⁴; slabost amerických stran; rozdílné voličské skupiny spojené s jinými volebními obvody a v jeho důsledku s jinými politickými tématy, které dané voliče zajímají) či veřejné mínění (voliči si přejí rozdělenou vládu – z důvodu vzájemné kontroly jednotlivých větví moci).⁵⁵ Míra viny jednotlivých složek je však otázkou, jejich není zcela jasný.

Jedním ze zmiňovaných důvodů nárůstu rozdělené vlády je například slabost amerických stran. Do souvislosti s tímto vývojem je dáván nárůst tzv. primárek⁵⁶, které postupně v čím dál větší míře nahrazují kongresy stran. Strany tak významně ztratily v možnosti vybírat kandidáty do voleb a tím i možnost významně ovlivňovat volební proces. S profesionalizací politických kampaní (přístup do médií, získávání finančních prostředků, atp.) politické strany rovněž přišly o absolutní záštitu nad kandidáty, kterým umožňovala jejich zvolení.⁵⁷

Legislativně-exekutivní konflikt byl autory ústavy předpokládán, brán jako žádoucí, ovšem historický souboj hlavních stran se dále zhoršil. Rozdělená vláda zhoršuje průchodnost systému a jeho efektivitu, ovšem spolu s brzdami a protiváhami ústavy zabraňují nástupu despotismu a jsou zárukou reprezentativnosti voličů.

Thurber si pokládá otázku, kterou považuje za nejdůležitější: Máme se bát rozdělené vlády a jejich efektů? Způsobuje zablokování systému? Na tuto otázku se pokusil odpovědět Mayhew a částečně byl zpochybněn, částečně potvrzen. Sám Thurber si uvědomuje slabost tvrzení, které viní rozdělenou vládu z vlivu na rozpočtové obtíže, schvalování legislativy či počet vyšetřovacích komisí. Několik sjednocených vlád po druhé světové válce neukázaly, že by musely být zárukou „výkonné, informované, dobře načasované a účinné správy věcí veřejných.“⁵⁸ Například souvislost s načasováním schvalování rozpočtu nebyla prokázána při studiích v 80. letech., stejně jako nebyla potvrzena souvislost mezi deficitním financováním při období rozdělené vlády na rozdíl od sjednocené. „Pokles v relativní kontrolovatelnosti

⁵⁴ = political incumbency. Srovnej: Phillips, Todd: *How was 91 percent of Congress Re-elected despite a 10 percent approval rating?* 2012

⁵⁵ Thurber, James A.: *Representation, Accountability, and Efficiency in Divided Party Government*. Str. 653

⁵⁶ Více viz Primary election. Britannica <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/476109/primary-election>

⁵⁷ Thurber, James A.: *Representation, Accountability, and Efficiency in Divided Party Government*. Str. 654

⁵⁸ Ibid, str. 655

rozpočtu byl lineární od 50. let. Proces rozpočtové reformy mezi lety 1974 a 1990 ukázal, že reforma není náhražkou vůdcovství a vůle lidu.⁵⁹

„Jsou problémy neefektivity a neodpovědnosti, které kritici spojují s rozdělenou vládou... natolik závažné, že národ prochází krizí správy věcí veřejných? Já myslím, že nikoliv.“⁶⁰ Na základě badatelů jako je Mayhew Thurber tvrdí, že tito politologové ukázali, že viníkem není rozdělená vláda. A zároveň na závěr vznáší otázku, kterou by mohl sdílet se Splitzerem, zda stojí za to posílit pravomoci a odpovědnost prezidenta na úkor reprezentativnosti a práv minorit při rozhodovacím procesu.

Takřka typické americké dilema.

Morris Fiorina zastává spíše neutrální postoj. Rozdělená či sjednocená vláda zatím neukázala rozdíly, jak se za jejich podmínek dají zvládat výzvy, které přicházejí. Je si vědom toho, že problém odpovědnosti rozdělená vláda ještě zvyšuje, ovšem zároveň umožňuje limitaci prezidentských vojenských dobrodružství, jako byly účasti ve Vietnamu či Nikaragui.

Ovšem vnímá posledních 25 let politické situace v zemi jako nastupující období rozdělené vlády. Političtí odborníci přestávají chápat rozdělenou vládu jako deviaci, ale více jako danost současného amerického politického systému.

Rozdělená vláda se v 19. století objevovala v souvislosti s napětím v zemi, podobně se dá tento fenomén s těmito podmínkami spojit i ve století 20., i když Fiorina upozorňuje, že tyto situace se zdají být méně výjimečné – v 19. století občanská válka, otroctví a industrializace, oproti století 20. a sociálním reformám či vietnamské válce. Nicméně Fiorina, podobně jako výše zmínění politologové, hovoří o jedné výjimečnosti rozdělené vlády 20. století: „V současné době je pravděpodobnost výskytu rozdělené vlády po prezidentských volbách prakticky stejná stejně jako po těch v polovině funkčního období.“⁶¹ V předchozích obdobích byla rozdělená vláda výhradně výsledkem voleb v polovině mandátu prezidenta⁶², které nahrazovaly sjednocenou vládu z dob úspěšných prezidentských voleb.

Většina pozornosti se soustřeďuje na 3 hlavní americké instituce, ovšem v rámci americké federace existují i státy, které zažívají rozdělenou vládu též – podle Fiorina ¾ Američanů žijí ve státech s touto formou vlády.

⁵⁹ Ibid, str. 655

⁶⁰ Ibid, str. 657

⁶¹ Fiorina, Morris P.: *An Era of Divided Government*. Str. 388

⁶² tzv. mid-term elections

Jedním z nejčastějších vysvětlení rozdělené vlády bývá tzv. gerrymandering⁶³, který Fiorina jako důvod ovšem odmítá. Co objektivně narůstá, je tzv. dělení hlasů⁶⁴. Během „nedávných let 40% všech volebních obvodů hlásily takové rozdělené výsledky... Mezi 50. a 70. lety 20. století dělení hlasů narostlo, z původních 15% či méně na téměř 25% celkového elektorátu.“⁶⁵

V souvislosti s tím Morton Keller, velký kritik amerického systému, upozorňuje na největší problém politických stran současné doby. Vidí největší stranickou výzvu v USA ve zlomení „nevěry“ voličů a opětovné získání jejich trvalé podpory. Vychází ze slov poradce Republikánů Rogera Stonea. „Zde již skutečně neexistuje žádná masová strana... Každý volební cyklus znamená sérii nových stranických dělení. Většina voličů se připojuje dočasně k jedné či druhé straně.“⁶⁶

Fiorina v souvislosti s nárůstem dělení hlasů tvrdí, že se nejedná o překvapivý jev na pozadí oslabování stranických struktur. Oslobování stranických pout ovlivňuje chování voliče, který spíše vyslyší „volání“ atraktivního kandidáta či politických témat druhé politické strany.

Mezi další diskutované důvody rozdělené vlády, jak bylo možné poznat u dalších autorů, řadí současné držení úřadu⁶⁷, úmyslné jednání voličů (na základě mnoha průzkumů veřejného mínění si voliči přejí rozdělenou vládu na úkor té sjednocené).

Někteří komentátoři přiřítají rozdělené vládě jasné dopady na politický systém: Rozdělená vláda ztěžuje problémy koordinace a soudržnosti národních institucí, které jsou obsažené již v ústavě samé. „Rozdělná vláda může nevykonnou formu vlády učinit neproveditelnou.“⁶⁸ Zároveň tato politická situace zamlžuje odpovědnost politických představitelů za politická rozhodnutí během jejich mandátu. Nicméně Fiorina upozorňuje, že důsledky rozdělené vlády jsou mnohem více diskutabilní, než se na první pohled zdá. Podle něj zatím nikdo neodpověděl na otázku, zda jsou důsledky takové formy vlády, i když špatné, horší než ty, které by doprovázely situaci sjednocené vlády, pokud by se jí v americké politice nějak podařilo dosáhnout na delší dobu.

Efektivita nikdy nebyla silná stránka americké demokracie. Strany byly ty, které činily systém svou sjednocující silou provozu schopným. Ovšem narůstající počet období rozdělené vlády

⁶³ Úmyslné manipulování s hranicemi obvodů s cílem dosáhnouti lepších volebních zisků.

⁶⁴ Zmíněné *split-ticket voting* či *ticket-splitting*.

⁶⁵ Fiorina, Morris P.: *An Era of Divided Government*. Str. 392

⁶⁶ KELLER, Morton: *America's Three Regimes*. 2007. Str. 299

⁶⁷ Incumbency. Zvýhodnění současného držitele úřadu, větší viditelnost, schopnost být známou tváří, na kterou je spoleh, snazší přístup k finančním prostředkům, atd.

⁶⁸ Fiorina, Morris P.: *An Era of Divided Government*. Str. 405

tuto sílu odstranilo. Očekávání výrazně špatného vlivu na chod politiky v podobě patu mezi politickými aktéry za podmínek rozdělené vlády ovšem Fiorina odmítá. Stejně jako vliv na rozpočet, rostoucí deficit a zvýšený počet vyšetřování ze strany kongresu. Empirická data tyto trendy nepotvrzují. Odkazuje se též na Mayhewa, který svou analýzou potvrdil zanedbatelný rozdíl v dané oblasti zkoumání mezi sjednocenou a rozdělenou vládou. Je však též pravda, že odpovědnost za konkrétní politiku je v americkém systému vždy trochu problematická, natož v podmínkách nejednotné vlády. „Prezident obviňuje kongres za blokování pečlivě připravených řešení, zatímco členové kongresu útočí na prezidenta za nedostatek vůdcovství. Občané nemohou opravdu říci, komu za to patří vina, a význam volebních výsledků se tak stává čím dál více zmatený.“⁶⁹

Fiorina souhlasí, že rozdělená vláda zamlžuje již tak složitou politickou odpovědnost v USA. Ovšem je tu i druhá strana mince. „Rozdělená vláda možná limituje potenciál společnosti získat z vládních akcí, ale zároveň stejně možná omezuje potenciál společnosti ztratit kvůli vládním krokům.“⁷⁰

Pokud se prokáže, že rozdělená vláda je jen výsledkem deviace volebního systému, pak musí politická věda odpovědět na Sunquistovu výzvu a vyřešit problém rozdělené vlády změnou fungování systému a jeho nastavením. Na druhé straně, pokud se po důkladných analýzách ukáže být rozdělená vláda záměrem voličů, přináší to zcela jiné výzvy i oblasti, na které je třeba se zaměřit. Proto na závěr Fiorina vyzývá ke studiu chování amerického voličstva a prozkoumání jeho motivací a cílů.

⁶⁹ Ibid, str. 407

⁷⁰ Ibid, str. 408

2. Rozdělená v. sjednocená vláda podle Mayhewa

V předchozí kapitole jsme jasně ukázali, že jednotný názor v přístupu k rozdělené vládě mezi odborníky na americký politický systém neexistuje. V nejzazším případě je možné potvrdit Sundquistův výrok, že žádný politolog nepovažuje rozdělenou vládu za blahodárnou, ovšem v dalších otázkách, jako jsou kupříkladu skutečné dopady rozdělené vlády, její rozdíl v porovnání s vládou sjednocenou či důvody jejího vzniku, již shoda v žádném případě nepanuje.

Přístup Davida Mayhewa ke studiu rozdělené vlády byl ve své době (a dovolím si tvrdit, že stále) unikátní a originální. Ve své knize *Divided We Govern* jako první systematicky zkoumal dopady rozdělené a sjednocené vlády, ve snaze potvrdit či vyvrátit jejich rozdílnost v dopadech na politický systém a rozhodování a zároveň jako první tyto dopady opravdu zpochybnil. Rozdělená vláda byla vnímána apriorně negativně, jako stav s až destruktivním účinkem na politický systém.

Na počátku 90. let došlo ke zpochybnění tohoto intuitivního předpokladu, že rozdělená vláda neumožňuje tak efektivní vládnutí jako vláda sjednocená. Její vliv zkoumal především v oblasti zákonodárství a přijímání zákonů, nicméně neméně důležitou zkoumanou oblast tvořily též veřejná vyšetřování a vytváření vyšetřovacích komisí. Svůj teoretický záměr sledoval po dobu 44 let, kdy zkoumal vliv sjednocené a rozdělené vlády na tyto oblasti v letech 1946 – 1990. Toto zkoumané období potvrzuje jeho předpoklady.

Základním kritériem, které Mayhew sledoval u přijatých zákonů, byl jejich počet a významnost. Snažil se potvrdit, že neexistuje zásadní rozdíl mezi objemem přijatých významných zákonů v době rozdělené či sjednocené vlády, což stejné platí i pro množství vyšetřovacích komisí vzniklých v těchto rozdílných dobách.

Rovněž Mayhew zaznamenal nový trend rozdělené vlády, která se počala objevovat již v první polovině mandátu nově zvoleného prezidenta. Zároveň jako mnozí další si Mayhew uvědomuje, že fenomén rozdělené vlády se neobjevil až ve 20. století. „Během dvaadvacetileté periody mezi lety 1874 a 1896, abychom si vzali extrémní situaci, dvě strany sdílely kontrolu vlády po 16 let. Ovšem poté země zažila padesátileté období... spojené

vlády, prolomené pouze dvouletými přechody od monopolu jedné strany k druhému, které uzavíraly Taftovu, Wilsonovu a Hooverovu administrativu.⁷¹

Množství autorů a politologů se věnovalo v 80. letech narůstajícímu množství období rozdělených vlád, většina z nich s obavou z tohoto trendu. V této atmosféře právě Mayhewova zjištění znamenala velkou změnu a překvapení stávajícímu vnímání tohoto fenoménu.

2.1. Mayhewova teorie

Co se týče otázky efektivity systému, není pro Mayhewa rozdělená vláda rozhodující, na rozdíl od množství jiných autorů. Mayhew cituje množství prací, které tvrdí, že pro zajištění efektivní vlády je nutné, aby prezident a většina v obou komorách Kongresu byla z jedné strany. Ačkoli se tito autoři nezabývají konkrétně tím, zda sjednocené vlády produkují skutečně více významných zákonů, považují to za předpoklad, který je automatický: s přibývajícím časem bude více významných zákonů přijato v období sjednocené vlády, ne v té rozdělené.

Mayhew samozřejmě nechce zastávat názor, že nezáleží na faktu, zda dochází k rozdělené vládě či nikoli. Její existence jistě zvyšuje politické napětí, jak již bylo naznačeno, ale minimálně poměr přijatých významných zákonů ukazuje, že je politická shoda nacházena obdobně za podmínek rozdělené vlády, stejně jako při té jednotné.

Mayhewova metoda je prostá: zkoumá všechnu významnou legislativní aktivitu od roku 1946 do roku 1990. Je nutné odhlédnout od politických soubojů, urážek, přetahování, ale podívat se na výsledné přijaté zákony – tam je vidět onen vzorec, o kterém Mayhew mluví. Nicméně autor se nevěnuje pouze významným zákonům, důležitou roli hrají též vyšetřovací komise, u kterých platí všeobecné přesvědčení, že v období rozdělené vlády bude jejich počet větší, zejména díky implicitně očekávané snaze opoziční strany kontrolovat administrativu a nacházet nedostatky, které budou díky komisím spatřovány a zaznamenány i veřejností. Vzhledem k účelu mé práce není zájem o tuto oblast Mayhewova výzkumu primární, ovšem je pravda, že i v tomto směru potvrdil svůj předpoklad – v případě rozdělené vlády nedochází k významně vyššímu počtu vyšetřování oproti vládě sjednocené.

⁷¹ Mayhew, David R.: *Divided We Govern*. Str. 1

V rámci sledovaného období Mayhew zkoumá celkem 267 zákonů⁷², které za tu dobu vyhodnotil jako významné, průměrně 12 na jeden kongres. Jakou cestou dorazil k tomuto číslu?

Slovo významný pro Mayhewa obsahuje 2 konkrétní významy: „inovativní a důležitý.“⁷³ Na základě této definice dospěl k výběru tohoto počtu zákonů. Výběr probíhal ve 2 krocích. Nejprve posuzoval úsudky současných pozorovatelů v období schvalování jednotlivých zákonů, které současníci považovali za významné. Druhým krokem byla retrospektivní analýza odborníků, kteří zkoumali několik kongresů a jejich legislativních opatření a posuzovali významnost jednotlivých zákonů.

„Není třeba zdůrazňovat, že příprava podobného souboru nemůže být uskutečněna tak čistě a jistě jako izolování chemického prvku. Ovšem může být vypracována tak systematicky, jak jen to materiály dovolí.“⁷⁴

První krok, neboli hodnocení současníků, opírá Mayhew zejména o závěrečné hodnocení uplynulého roku v novinách (jedná se o určitou ročenku práce kongresu). Jako nejvhodnější v tomto směru hodnotí deníky *The Washington Post* a *The New York Times*. Autoři takových hodnocení, novináři, mají za úkol přesně to, co Mayhew potřebuje ke své analýze. Z celoročního působení kongresu vyzdvihnout ty nejdůležitější legislativní kroky.

Určitou nevýhodu tomuto způsobu výběru dává subjektivita autora, který vybírá jednotlivé zákony na základě svého uvážení a může dojít k závěru, že některé zákony nejsou tak důležité jako jiné, i když pro jiného pozorovatele by byly, nehledě na ideologické faktory. Nicméně proto Mayhew čerpá z více zdrojů, aby k opomenutí jinak důležitého zákona z hlediska výzkumné perspektivy nedošlo. Jistotu v tomto směru má dodat již zmíněný druhý krok. Autor podpořil svůj primární novinový zdroj též knihami a články, které se týkaly celkových úvah nad legislativními opatřeními jednotlivých kongresů. Z celkového výčtu Mayhew vyřadil např. rezoluce kongresu, vyvlastňovací akty⁷⁵ či krátkodobá opatření.⁷⁶

Mayhew si je vědom některých slabostí tohoto přístupu výběru empirických informací (snaha novinářů referovat pouze o velkých novátorských počinech, možná i dle ideálu, jak by měla legislativní práce vypadat; různost funkčnosti jeho metodologie v různých oblastech

⁷² Ibid, str. 51

⁷³ *innovative and consequential*. Ibid, str. 37

⁷⁴ Ibid, str. 37

⁷⁵ appropriation acts

⁷⁶ MAYHEW, David R.: *Divided We Govern*. Str. 40

legislativy). Kupříkladu v oblasti zahraniční politiky metodologie postrádá některé významné rezoluce a zákonná opatření. V neposlední řadě, vzhledem k tomu, že tento výběr je vytvořen na základě hodnocení současníků, dostává se do výčtu legislativa, která je sice z jeho pohledu důležitá, ale nakonec tato očekávání nenaplní. Příkladem může být The Equal Rights Amendment (ERA), dodatek k ústavě, schválený kongresem v roce 1971, ale neúspěšný při ratifikačním procesu v rámci států.⁷⁷ Dalšími nedostatky mohou být přílišné zaměření se pozorovatelů na mediálně významné zákony, na kontroverzní opatření, případně tendence k přiřazování důležitých zákonů každému kongresu (i když jich tolik schválených být nemusí). Zmiňme, že před rokem 1970 se novináři více zaměřovali na prezidentskou agendu. V neposlední řadě metodologie neukazuje ideologickou předpojatost pozorovatelů.

První krok ve svém celku vygeneroval 211 významných zákonů. Ten druhý má doplnit přecházející, aby nedošlo k opomenutí významných zákonů, případně aby se tento efekt minimalizoval. Dodává expertní pohled na studovanou problematiku a měl by přidat k předchozímu kroku další rozměr, jelikož nehledí na publicitu, kontroverzi či autorství zákonů (zda jím byl prezident či nikoli).

Díky své metodologii Mayhew sestavil dva seznamy zákonů, které se částečně překrývají, čímž si i poskytují věrohodnost. Jak by se dalo předpokládat, druhý seznam (expertní) tenduje k tomu být delší. Po nutné validaci, kontrole oprávněnosti zařazení do seznamu či započtení zákonů, které prošly poměrně nedávno, dospěl Mayhew k celkovému číslu 267 důležitých zákonů, které byly přijaty ve sledovaném období.

Na základě těchto údajů popsal Mayhew některé kongresy s velmi malou produkcí zákonů (1951-52 za vlády Trumana, 1955-56 a 1959-60 pod Eisenhowerem a 1983-84 během mandátu Reagana). Největšími producenty zákonů byli naopak Johnson (1965-66), Nixon (1969-70) a v období 1973-74 Nixon a Ford.⁷⁸ Mimo jiné Mayhewova čísla dokazují určitý legislativní nástup v polovině zkoumaného období (60.léta), po kterém opět počet přijatých významných zákonů začal klesat.

Nejdůležitější je však závěr, zda se Mayhewova hypotéza potvrzuje či nikoli. Podle jeho zjištění z empirických údajů neplatí žádný automatický vztah mezi výskytem významné přijaté legislativy a podmínkami rozdělené či sjednocené vlády. „Pokud je všech 267 zákonů posuzováno stejně, devět 'sjednocených' dvouletých segmentů dosahuje v průměru 12,8

⁷⁷ Ibid, str. 42

⁷⁸ Ibid, str. 75

přijatých zákonů, a třináct 'rozdělených' segmentů se průměrně pohybuje na hranici 11,7.⁷⁹ Rozdíl mezi jednotlivými druhy vlád je tedy triviální až zanedbatelný.

V určitých oblastech se stranám dařilo více v podmínkách sjednocené vlády (např. demokratům v případě zvyšování minimální mzdy), ovšem v celkovém hodnocení bez ideologického zatížení, je efekt sjednocené vlády v porovnání s rozdělenou velmi malý.

2.2. Vysvětlení absence rozdílnosti a reakce kritiků

Mayhew ke svým zjištěním poznamenává, že nejspíše neexistuje jednoduchá odpověď, proč se efekt sjednocené a rozdělené vlády neliší nijak zásadně. Proti obecně přijímanému vzorci fungování týkající se stranické kontroly staví tzv. vzorce vyvažující,⁸⁰ které ve smazávání rozdílů mezi oběma stavy hrají důležitou roli.

Vliv na systém mají za prvé tzv. alternativní variace⁸¹, které působí tak, že do klasického dělení sjednocená versus rozdělená vláda vstupuje další událost, opakující se s určitou pravidelností, narušující tento vzorec. Může dojít k rozhodnutí bez ohledu na to, zda jde o rozdělenou nebo spojenou vládu. Prostě se objevují situace, které bez ohledu na stav vlády, proběhnou. Uplatňuje se zde časová variace. Mayhew uvádí hypotetický příklad, v jehož rámci se přijetí určité významné legislativy opakuje vždy na přestupný rok, bez ohledu na podmínky. Sám autor zmiňuje, že ve studovaném období 1946-1990 se objevuje mnoho alternativních variací.

Druhým vyvažujícím vzorcem je konstantnost⁸². Jedná se o tendenci, kdy se během každého volebního období (v tomto případě myšleny dvouleté cykly kongresu) schválí určitý stabilní počet zákonů, který bývá přijat bez ohledu na druh vlády během onoho období. Při zkoumání legislativního soupisu po druhé světové válce je takřka nemožné nepřijít se závěrem, že zde existuje určitá tendence ke konstantnosti.

⁷⁹ Ibid, str. 76

⁸⁰ Counter-patterns. Ibid, str. 100

⁸¹ Alternative variation. Ibid., str. 101

⁸² Constancy. Ibid., str. 101

Posledním vyvažujícím vzorcem je kompenzace⁸³. Existují tendence vyvažující současný běh událostí. Mayhew zmiňuje příklad ekonomicky dobrých a špatných časů, kdy období blahobytu stejně neuspokojí všechny, všichni nebudou mít stejné tendence, proto bude docházet ke kompenzacím a vyrovnávání. V případě sjednocené versus rozdělené vlády podle Mayhewa existuje minimálně jeden kompenzační efekt.

Tyto tři vyvažující vzorce pomáhají určit nulující vliv určitých situací na podmínky rozdělené vlády ve vztahu k té spojené.

Mezi takové situace patří například snaha o znovuzvolení (snaha o znovuzvolení je zásadně odvislá od samotného kandidáta, ne od strany; proto též úsilí o zásluhy za přijetí důležité legislativy, která je před voliči vidět, je stejná za jakékoli vlády), roli hraje též třeba prezidentské vůdcovství. „Mnoho... významných schválených zákonů jsou prezidentské projekty.“⁸⁴ Role vůdcovství se nesmí přeceňovat, což někteří autoři mají v oblibě, ale je nadměru důležitá, zvláště v případě fragmentovaného legislativního tělesa jakým kongres je.

Důležitou funkci v tomto směru tedy plní možnost znovuzvolení, různá míra prezidentského vůdcovství, ovšem rovněž nálada a podpora veřejnosti, které jsou schopné posunout či zablokovat určitou legislativu bez ohledu na rozdělenou či sjednocenou vládu.

Pravděpodobnost vzniku inovativní legislativy roste s jejím načasováním (v prvních dvou letech prezidentského mandátu je pravděpodobnější její schválení) či s již naznačenou podporou veřejnosti (pokud existuje veřejná poptávka po rozhodné a aktivní vládě, jako například v období 60. let či počátku 70. let). Rovněž bude snazší prosadit inovativní legislativu v situaci, kdy bude rozpočtový koláč větší, jelikož bude dostatek financí k financování nových programů.

Zároveň je důležité zjištění, že „významné americké zákony jsou obvykle schvalovány širokými většinami, bez ohledu na to, která politická strana je fakticky u moci.“⁸⁵ Širokou většinou je myšlen nejen počet schvalujících zákonodárců, ale průřez napříč politickým spektrem. Důležitým prvkem amerického politického systému je tendence ke konsensu, bez které se mnohdy americký systém nemůže obejít, vzhledem k množství veto hráčů v systému.

⁸³ Compensation. Ibid., str. 101

⁸⁴ Ibid., str. 112

⁸⁵ Ibid, str. 119

Několik dalších faktorů, jako externí události (např.: ropná krize), politické štěpení či názor veřejnosti⁸⁶, hrají roli ve snižování rozdílů mezi rozdělenou a sjednocenou vládou. Pro nás je důležitý závěr, že rozdělená vláda sama o sobě nemusí být vnímána absolutně negativně, jelikož automaticky neznamená zhoršení situace v přijímání zákonů, protože „sjednocená vláda nepřispívá žádným dílem k objemu přijatých důležitých opatření.“⁸⁷

Schvalování zákonů během rozdělené vlády musí podléhat nutnosti hledat koalice u politického protivníka, což může mít vliv i na podobu přijatého zákona, kompromis, který „neuspokojí nikoho“⁸⁸ Ovšem tyto příklady Mayhew nabízí v podmínkách rozdělené i sjednocené vlády. Naopak v případě kompromisu je možné dosáhnout řešení, které přežije i změnu vlády.

Těžko je podle Mayhewa odhadnutelný vztah mezi deficitním financováním a rozdělenou vládou, jelikož nikdo zatím nezpracoval práci, která by se věnovala historii rozpočtů ve vztahu k politické kontrole. Ovšem „zcela jistě zde chybí jakékoli statistické propojení mezi rozdělenou vládou a deficitním financováním během celých dvou století americké národní historie.“⁸⁹

Již jen v oblasti zahraniční politiky, kdy USA celosvětově hrají velkou roli, je dobře, že některá opatření podléhají větší kontrole, bez ohledu na stranické linie. „Možná, že se během rozdělené vlády objevuje přemíra “zablokování” či “nekooperace”. Ovšem samozřejmě taková narušení z pohledu oponentů Trumanovy politiky v Číně či Reaganovy v centrální Americe, figurují jako zdravé uplatnění brzd a protiváh.“⁹⁰

Porovnáme-li rozdělené a jednotné vlády, výsledky ve všech zmíněných oblastech jsou minimálně podobné. Problémem jsou občas až moc skřípající situace, při schvalování určitých kroků (například Bushovo vyjednávání při schvalování rozpočtu 1990), které mají negativní dopad na důvěryhodnost politického systému u voličů. Ovšem zásadní vliv na efektivnost systému v případě přijímání významných zákonů, rozdíl mezi rozdělenou či sjednocenou vládou, to nemá. Otázkou však zůstává, míra efektivnosti systému jako celku, z čehož může též vyplývat míra krize systému jako celku.

⁸⁶ Ibid., str. 136-174

⁸⁷ Ibid., str. 178

⁸⁸ Ibid., str. 180

⁸⁹ Ibid., str. 185

⁹⁰ Ibid., str. 195

Jedním z kritiků Mayhewa a jeho teorie je profesor Sean Q. Kelly. Ten si všímá poměrně malého rozsahu systematického studia rozdělené vlády, ačkoli se jedná o poměrně důležité téma pro americký politický systém. Mayhewovo dílo považuje za výjimku. Podle jeho slov „staví více než století studia (tohoto fenoménu) na hlavu.“⁹¹

Nadšené přijetí nového přístupu bylo místy méně než kritické a bylo některými používáno za nové obecně platné vědění. Kelly se snaží kriticky Mayhewa přehodnotit a dokázat, že rozdělená vláda působí negativně na politický systém, právě v oblasti inovativní legislativy, jako termín, se kterým pracuje on.

Kelly oceňuje zajímavou metodu výběru dat, kterou Mayhew uplatnil, ale podle něj jí nedokázal využít. Vadí mu, že zkombinoval data obou metod (kroků, popsáno výše), přičemž práce s druhým typem dat může pozorovateli zajistit kontrolu první skupiny dat a ověření její platnosti. Kelly volí částečně jinou metodu výběru důležitých inovativních zákonů. Jeho kritérium je kombinace hodnocení současníků i retrospektivy, ne doplnění, ale shoda. Proto z celkového počtu 267 zákonů odstraňuje 56, které byly považovány za inovativní pouze retrospektivně, ale ne současníky.⁹² Nicméně je si třeba uvědomit, že Mayhew stavěl na doplnění těchto dvou pohledů (současného a retrospektivního) právě kvůli tomu, že některé zákony, byť významné v budoucnu, mohou pozornosti současníků uniknout.

Následně Kelly odstranil dalších 34 zákonů, jelikož nebyly potvrzeny retrospektivní expertízou. Dalších 15 bylo schváleno velmi brzo ve zkoumané periodě a rovněž neprošly retrospektivou. Zbývajících 19 nespadovalo do Mayhewem vytvořených kategorií (z pohledu retrospektivy), a proto nemohly být potvrzeny. A v poslední řadě 30 zákonů bylo schváleno příliš nedávno, takže nemohou být započítány vzhledem k nemožnosti je testovat retrospektivním pohledem. Kelly se tak dostává k číslu 147 z původních 267, na 55% původního počtu.⁹³

Po Kellyho úpravě v 9 dvouletých segmentech sjednocené vlády průměrně projde 8,8 významných zákonů, zatímco v období 11 rozdělených vlád průměrně 6,1 zákonu. To považuje autor za významnou statistickou odchylku.⁹⁴ Kelly tvrdí, že v době těchto 11 kongresů možná neprošlo 22 významných zákonů (i když on sám z nějakého neznámého

⁹¹ Kelly, Sean Q.: *Divided We Govern? A Reassessment*. 1993. Str. 476

⁹² *Ibid.*, str. 478

⁹³ *Ibid.*, str. 479

⁹⁴ *Ibid.*, str. 479-480

důvodu pracuje s 12 obdobími rozdělených vlád a možné absence 24 významných zákonů, ačkoli má data v první části popsána jinak), což významně ovlivnilo fungování systému.⁹⁵

Na závěr Kelly tvrdí, že Mayhewovi závěry jsou méně definitivní, než se zdá. Pro svá data má Mayhew pravdu, ovšem při jejich úpravě již rozdělená vláda představuje změnu oproti sjednocené (v počtu inovativních přijatých zákonů). Ovšem tento závěr není tak překvapivý, vzhledem k celkem výraznému zásahu do empirických dat. Je škoda, že Kelly nedoplnil Mayhewův výzkum vlastním, vzhledem k faktu, že svůj článek napsal o 2 roky později. Důležitější otázkou je, nakolik zkresluje výsledek jeho závěrů změna metody výběru zákonů. A zejména předpoklad, zda jsou současníci schopni zachytit všechny významné zákony, které jsou schvalovány a obráceně zda jsou retrospektivní pohledy expertů schopny pracovat se všemi důležitými legislativními akty, ke kterým došlo.

Jak je vidět i v případě Kellyho, Sarah A. Binder shrnuje reakce na Mayhewovo bádání. Prvotní odpovědi na jeho závěry se týkaly převážně jeho metody a dvou kroků k výběru zákonů (proč jsou oba potřebné?). Podle Binder Kellyho práce inspirovala další v reformulaci Mayhewa. Binder zmiňuje autory Howella, Adlera, Camerona a Riemanna, kteří uplatnili alternativní přístup tím, že klasifikovali veškerou poválečnou legislativu do 4 kategorií, od nejvýznamnějších po ty nejméně důležité. Jejich závěry jsou neurčité, ovšem s tím, že větší počet vskutku významných zákonů se objevuje v periodách sjednocené vlády.⁹⁶

Jedním z nedostatků Mayhewovy práce je podle Binder nemožnost aplikace první metody (prvního kroku) výběru dat pro období před rokem 1946 kvůli nedostatečnému žurnalistickému pokrytí, podobnému tomu, ze kterého Mayhew vychází při svém zkoumání. Empirické limitování se nejspíše převažuje i do omezení teoretického, jelikož nemůžeme pod touto optikou porovnat úspěšnost legislativního procesu s 19. stoletím.

Binder ve svém vlastním výzkumu pracovala s denními úvodníky, které se objevily v New York Times mezi lety 1947 a 2000, aby znovu vytvořila politickou agendu pro každý kongres. Počítala také množství těchto hlavních komentářů ke každému tématu zvlášť, aby mohla identifikovat jejich jednotlivý význam pro veřejnost. Na závěr svého výzkumu sestavila tzv. „*gridlock score*“⁹⁷, neboli poměr zákonů, které v daném období kongresu nebyl schválen.

⁹⁵ Ibid, srovnej Tabulka č. I Type 2 Policy a str. 482

⁹⁶ Binder, Sarah A: *Legislative Productivity and Gridlock*. Str. 646

⁹⁷ Ibid., str. 647-648

Tato metoda umožnila vyjádřit legislativní úspěch i selhání pro každý kongres zvlášť. Tento způsob výzkumu dat přináší trochu jiné závěry ohledně produktivity jednotlivých kongresů. „Období jako 50. léta, jež vyprodukovaly poměrně málo zákonů (vyhlížející neproduktivně z pohledu Mayhewovy metody), vypadají poměrně aktivně, pokud vezmeme v úvahu celkově malý počet legislativní agendy tohoto období.“⁹⁸

⁹⁸ Ibid., str. 648

3. Empirie – politická praxe současnosti

Poslední část této práce se bude zabývat empirickým ověřením té části Mayhewovy teorie týkající se rozdílu v přijímání významné legislativy v podmínkách rozdělené a sjednocené vlády. Empirické zkoumání bude zaměřeno na první volební období Baracka Obamy, který jako prezident v první polovině svého mandátu pracoval v podmínkách sjednocené vlády, ovšem v té druhé čelil opoziční sněmovně reprezentantů.

Empirický podklad budou tvořit stěžejní zákony přijaté v období 111. a 112. kongresu. Metodologie výběru zákonů je inspirována Mayhewovou, s úpravami pro potřeby této práce. Vzhledem k poměrně velké aktuálnosti zkoumaného období není možné využít druhý krok jeho empirie, jelikož zkoumané období není dostatečně vzdálené pro možnost využití adekvátního retrospektivního zkoumání.

Tento problém ostatně popisuje i Mayhew, který při metodologickém kroku číslo 2 podotýká, že se pokusí přidat onen odborný retrospektivní pohled na přijatou legislativu co možná nejbližší konci zkoumaného období, a „pokud to bude možné, (připojí) alespoň některé zákony z 80. let.“⁹⁹ Tato poznámka demonstruje obtížnost čerstvosti zkoumaného materiálu pro vědecké zkoumání, přičemž Mayhew napsal svou knihu na počátku 90. let, ale ve svém výzkumu se neopírá o expertní stanoviska pro zákony kongresů 1987-88 a 1989-90.¹⁰⁰ Pro čerpání z vědeckých závěrů je nutný určitý časový odstup, proto tyto práce nejsou v dostatečné míře k dispozici.

V rámci úpravy metody výběru empirických dat proto budu čerpat informace ze seriózních amerických informačních serverů (jejich online verze), uznávaných deníků jako jsou *The New York Times*, *The Wall Street Journal*, *The Washington Post*, *The Atlantic*, *The Huffington Post* či zpravodajský portál *CNN*. Tento přístup tkví v rešerši na zmíněných portálech a hledání klíčových zákonů daných kongresů. Základem pro tuto činnost budou celkové přehledy dění za celé období kongresu, které některé deníky zpracovávají, zbytek bude doplněn významnými zákony, kterým bude věnována pozornost na všech těchto serverech.

⁹⁹ Mayhew, David R.: *Divided We Govern*. Str. 45

¹⁰⁰ *Ibid.*, str. 49

„Aniž by to bylo třeba zmiňovat, příprava soupisu tohoto typu nemůže být uskutečněna stejně čistě a jistě, jako izolování chemického prvku.“¹⁰¹ Toto konstatování platí i pro tuto práci. Je třeba si uvědomit limity tohoto přístupu, přičemž práce může být natolik systematická, nakolik to umožní dostupné materiály.

Stejně jako Mayhew si uvědomuji limity podobného zkoumání (byly již probrány), zvláště bez retrospektivní kontroly a doplnění odborníků. Přílišná čerstvost materiálů ji neumožňuje, ovšem jako pozorovatel jsem více součástí dění a mohu lépe porozumět dynamice systému s ohledem na další proměnné, o kterých Mayhew hovoří a které mohou ovlivňovat fungování systému. Ačkoli mé závěry mohou být sporné, minimálně poskytnou obraz fungování rozdělené a sjednocené vlády současnosti a umožní zvážit funkčnost Mayhewovi teorie o více než 20 let později. Časové období, které je předmětem této kapitoly, je velice krátké, nicméně umožňuje porovnat více méně stejné aktéry v různých podmínkách.

Kapitola bude rozdělena na 2 části, kterým bude postupně věnována pozornost. V první se zaměříme na úvodní polovinu Obamova volebního období v době sjednocené vlády, následně bude věnována pozornost té druhé, již v podmínkách rozdělené vlády.

3.1. Období sjednocené vlády a její vliv

Prvním a hlavním zákonem úvodní poloviny funkčního období prezidenta Obamy je bezesporu zdravotnická reforma ve Spojených státech. Jedná se o bezkonkurenčně nejstěžejnější legislativní opatření celého volebního období. Další zákony se týkají jak zahraniční politiky (mezinárodní smlouvy, vedení války), tak té domácí (podpora ekonomiky a daně).

Celkem bylo schváleno v průběhu 111. kongresu 385 zákonných opatření, z drtivé většiny se jednalo o obecné zákony. Již první akt, který nový kongres schválil, byl *American Recovery and Reinvestment Act of 2009*,¹⁰² přičemž se jednalo o stimulační balíček opatření na podporu ekonomiky v krizi. Obamův tým se na něm podílel, ačkoli ještě nebyl inaugurován do funkce. Nicméně i proto bylo možné ho takto rychle přijmout.

V rámci výzkumu jsem identifikoval 10 významných zákonů, které schválil 111. kongres. Jmenovitě jde o *the American Recovery and Reinvestment Act* (známý jako “stimulus”), *the*

¹⁰¹ Mayhew, David R.: *Divided We Govern*. Str. 37

¹⁰² Thomas. Library of Congress

Patient Protection and Affordable Care Act (Neboli Obamacare. Zákon se věnuje změně poskytování zdravotní péče v Americe, patřil mezi pilíře Obamaova volebního programu),¹⁰³ *Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (regulující fungování instituce jakou je Wall Street),¹⁰⁴ *the Lilly Ledbetter Fair Pay Act* (řešící platební diskriminaci),¹⁰⁵ *Edward M. Kennedy Serve America Act* (zvýšil počet dobrovolníků v komunitních službách)¹⁰⁶, stejně jako o *the Children’s Health Insurance Program*.¹⁰⁷ Kongres vytvořil významný antitabákový zákon (*Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act*),¹⁰⁸ ratifikoval dohodu *the New Start nuclear arms reduction treaty*,¹⁰⁹ ukončil tzv. “*don’t ask, don’t tell*” (*Don’t Ask, Don’t Tell Repeal Act of 2010*)¹¹⁰ v armádě a dohodl se na tzv. *Tax package (Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act of 2010*, konkrétně prodloužení daňových slev z doby George Bushe výměnou za stimulační podněty pro střední třídu).¹¹¹ Rozhodně můžeme tvrdit, že z hlediska použití celé Mayhewovy metody by počet významných zákonů byl zajisté větší, ovšem retrospektivní krok uplatnit v tomto případě nemůžeme.

Tyto schválené zákony byly zejména mezi republikány kontroverzní, až zásadně odmítané (příkladem je Obamacare). Navzdory tomu sloupkař *The Washington Post*, Klein, hodnotí tento kongres jako pracovitý, dokonce tvrdí, že žádný kongres v blízké historii nebyl v oblasti legislativní produktivity tak úspěšný.¹¹²

V této souvislosti je nasnadě si vybavit jednu z Mayhewových poznámek k velmi legislativně produktivním obdobím, jako byla Johnsonova éra. Nástup prezidenta Obamy byl očekávaný po celém světě, nejen ve Spojených státech. Po zklamání z prezidentství Bushe mladšího i výborně zvládnuté volební kampani (včetně vytvoření obrazu zachránce, pod kterým se povede lépe) bylo veřejné mínění jasně na straně nového prezidenta, což zcela určitě usnadnilo legislativní procesy a přijímání nových zákonů.¹¹³

¹⁰³ Klein, Ezra: *Good Riddance to Rottenest Congress in History*. The Bloomberg.

¹⁰⁴ Liberto, Jennifer: *Wall Street reform law won't go away*. CNN.

¹⁰⁵ Stolberg, Sheryl Gay: *Obama Signs Equal-Pay Legislation*. The New York Times.

¹⁰⁶ Herszenhorn, David M.: *Senate Moves to Expand National Service Programs*. The New York Times.

¹⁰⁷ Klein, Ezra: *Goodbye and good riddance, 112th Congress*. The Washington Post.

¹⁰⁸ Obama signs bill putting tobacco products under FDA oversight. CNN.

¹⁰⁹ Good, Chris: *START: A Russian Nuclear Treaty That Has Little to Do With Russian Nukes* The Atlantic.

¹¹⁰ Tungol, JR: *'Don't Ask, Don't Tell' One-Year Repeal Anniversary: 25 Amazing Moments*. The Huffington Post.

¹¹¹ Sahadi, Jeanne: *Tax cut deal: How it affects you*. CNN.

¹¹² Klein, Ezra: *Goodbye and good riddance, 112th Congress*. The Washington Post.

¹¹³ Na počátku svého mandátu měl Obama téměř 75% podporu. Více viz Obama Job Approval na Gallup.com.

Obecně se dá říci, že všichni novináři hodnotí právě sto jedenáctý kongres jako úspěšný z hlediska legislativní akceschopnosti. Vele důležitou roli při schvalování legislativy hrála, jak podotýká Mayhew, nálada ve společnosti, která umožnila prosazení velkého množství legislativy a umožnila velkou sociální změnu ve Spojených státech. Někteří se dokonce nebáli toto období přirovnávat k dobám Roosevelta či Johnsona.

Ačkoli mnozí novináři glorifikují význam 111. kongresu, někteří si uvědomují, že toto úsilí bylo vykoupeno ztrátou kontroly sněmovny a 6 křesly v senátu.¹¹⁴ Zároveň tento schvalovací sprint předznamenal působení na další dva roky, během nichž se snažili republikáni zabránit každému náznaku další změny ve směru demokratické politiky. Zároveň prudký souboj zapříčinil kolaps rozpočtového mechanismu, takže následující 112. kongres musel řešit finance pro federální vládu, ovšem již v podmínkách rozdělené vlády a snahy republikánů prosadit konečně svůj program (například škrtů v domácí oblasti).¹¹⁵

Jen pro zajímavost, Mayhew hodnotí úspěšnost prezidenta podle porovnání s prvními dvěma lety Rooseveltova mandátu. Z tohoto hlediska je možné považovat Obamu za poměrně úspěšného prezidenta.

3.2. Rozdělená vláda – komplikace či pokračování trendu?

V případě druhé poloviny prvního funkčního období prezidenta Obamy se potvrdila klasická tendence rozdělené vlády, která patřila i ke koloritu 19. století. Po období *mid-term elections* demokraté v čele s prezidentem Obamou ztratili kontrolu nad Sněmovnou reprezentantů, ovšem těsně si udrželi většinu (celkově 53 křesel i s dvěma nezávislymi).¹¹⁶

Vzhledem k této situaci, byl Obama nucen nastolit vstřícný ton vůči republikánům, jelikož věděl, že s nimi bude muset spolupracovat po další 2 roky. Dnes již víme, že i v rámci svého druhého mandátu čelí opoziční sněmovně reprezentantů. Významnou jeho snahou též bylo schválit co největší počet opatření ještě v první polovině svého funkčního období, vzhledem k očekávání dalšího vývoje, který nakonec nastal.

¹¹⁴ Hulse, Carl; Herszenhorn, David M.: *After Bruising Session, Congress Braces for More.*

¹¹⁵ Klein, Ezra: *Goodbye and good riddance, 112th Congress.* The Washington Post.

¹¹⁶ Viz Party Division in the Senate, 1789-Present. United States Senate.

Již zmíněný novinář Klein považuje 112. kongres za katastrofu, které se nepodařil takřka žádný úspěch. Pokud bychom hodnotili celkový počet přijatých zákonů, což samozřejmě dělat nebudeme, zaznamenal by zmíněný kongres výrazně menší počet zákonů, než jeho předchůdce – celkem schválil 284 legislativních opatření.¹¹⁷ Co se přijatých zákonů týče, je na tom nejhůře od roku 1948.¹¹⁸ Samo o sobě, byť čísla zcela určující být nemusí, to o něčem svědčí. Mnoho zákonů, které kongresem prošly, hodnotí současní pozorovatelé spíše jako nevýznamné či nekontroverzní.

112. kongres rovněž disponoval jednou z nejnižších podpor a důvěry ze strany veřejnosti. V lednu a červnu 2012 se dostala důvěru v práci kongresmanů na úroveň 10%, což je sám o sobě dosti bídný výsledek a smutný rekord.¹¹⁹

Vztah kongresu a prezidenta ovlivňovaly rozhodně silně nadcházející prezidentské volby, ve kterých chtěli republikáni uspět. Na základě názorů některých amerických politologů (Keith Poole, Howard Rosenthal) se objevují tvrzení, že 112. kongres byl jedním z nejpolarizovanějších v historii Spojených států.¹²⁰

Mezi významné zákony, které tento kongres schválil, patří schválení *rozpočtu pro rok 2011* (Záříjový termín schválení nebyl dodržen a republikánští představitelé čekali na novou sněmovnu, aby mohli při schvalování prosadit i některé svoje požadavky. V dubnu 2011 hrozilo, že poprvé od dob Billa Clintona se ocitne federální vláda bez finančních prostředků. Nakonec byl nalezen kompromis, i když velice zpožděně). Mezi další zákony patří *Budget Control Act of 2011* (řešil krizi dluhového stropu), *the Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012* (ITRSHRA. Zpříšňoval sankce proti Iránu),¹²¹ *American Taxpayer Relief Act of 2012* (Na poslední chvíli se podařilo kongresu ve spolupráci odvrátit nebezpečí ekonomické katastrofy. Bez dohody by totiž hrozil automatický nárůst daní pro většinu Američan a automatické škrtky v mnoha oblastech),¹²² *Middle Class Tax Relief and Job Creation Act of 2012* (známý též jako payroll tax; po dlouhém vyjednávání se obě strany dohodly na rozšíření daňových slev na výplatní listině a benefitů pro nezaměstnané).¹²³

¹¹⁷ Thomas. Library of Congress

¹¹⁸ Terkel, Amanda: *112th Congress Set To Become Most Unproductive Since 1940s*.

¹¹⁹ Congress Approval. The Gallup.com.

¹²⁰ Matthews, Dylan: *It's official: The 112th Congress was the most polarized ever*. The Washington Post.

¹²¹ Landler, Mark: *U.S. Imposes New Rules to Tighten Vise on Iran*. The New York Times

Jeho zařazení je trochu sporné. Jednalo se o významnou legislativu, o které referovaly všechny deníky, ovšem v celkovém přehledu chyběl, proto z hlediska metodologie se tento zákon pohybuje na hraně.

¹²² Steinhauer, Jennifer: *Divided House Passes Tax Deal in End to Latest Fiscal Standoff*. The New York Times.

¹²³ Pear, Robert; Steinhauer, Jennifer: *Tax Cut Extension Passes; Everyone Claims a Win*. The New York Times.

Jak je vidět, období druhé poloviny Obamova mandátu a 112. kongresu bylo velmi krizové a řešilo několik naléhavých situací, které byly vypořádány na poslední chvíli.

112. kongres musel hned od počátku v podmínkách rozdělené vlády řešit velice naléhavé věci. Jedním z nejobtížnějších bodů byla dohoda na zvýšení dluhového stropu, na kterém se zástupci obou hlavních stran v čele s prezidentem téměř nestihli dohodnout. Konečný verdikt a podpis prezidenta na zákonu přibyl až poslední den před koncem mandátu tohoto kongresu. Součástí tohoto zákona bylo také prodloužení daňových slev ještě z éry George Bushe mladšího.¹²⁴

Jako jeden z nejhůře fungujících kongresů je hodnocen takřka všemi novináři.

¹²⁴ Smith, Matt: *Obama signs bill warding off fiscal cliff*

Závěr

V empirické části této práce jsem se pokusil potvrdit svůj předpoklad, že neexistuje významný rozdíl mezi rozdělenou a sjednocenou vládou, konkrétně na příkladu prvního funkčního období prezidenta Obamy. 111. kongres, který symbolizuje první polovinu mandátu Obamy, schválil 10 významných zákonů na základě zvolené a výše popsané metodologie. Toto dvouleté období je takřka bez výjimky popisováno z hlediska schválené legislativy jako velice produktivní, některými přirovnáváno k éram Roosevelta či Johnsona.

Naproti tomu 112. kongres si od mnohých novinářů vysloužil mnoho hanlivých označení, z toho pojmenování jako jeden z nejméně produktivních kongresů v historii patří mezi ty mírnější. Jeho období je typické velkou polarizací, rozbroji a neustálými vyjednáváním bez ústupků. Sice bylo v neodkladných tématech dosaženo shody, ovšem vždy za cenu nezměrného úsilí a na poslední chvíli (příkladem je *American Taxpayer Relief Act of 2012*). Kongres nebyl schopen se dohodnout na některých nekonfliktních zákonech, které by dříve bez větších problémů byly schváleny. Jedná se o prodloužení platnosti zákona proti násilí na ženách (*the Violence Against Women Act*), jenž nakonec nebyl schválen 112. kongresem, protože se komory nemohly shodnout na konečném znění, ale až tím následujícím. Dále pak obnovení všeobecného zákona týkající se farmářství (*Untied States Farm Bill*) či reformu americké pošty.¹²⁵ Na těchto poměrně základních legislativních krocích se kongres neshodl. Jak mohl dojít dohody u opravdu významné legislativy?

Dominantním tématem celého 112. kongresu byla ekonomika. Schvalování jednotlivých zákonů zabralo mnoho času a energie a ne jednou dostalo zemi na pokraj bankrotu.

V kontextu metodologie bylo identifikováno 4-5 významných zákonů, které tento kongres schválil.

V porovnání s předchozím 111. kongresem je jasné, že první studovaný kongres dosáhl významně vyšší efektivity při schvalování významných zákonů, a to o minimálně 50%. Tudíž předpoklad vyslovený na počátku této práce se nepotvrdil.

Můžeme tedy říci, že se Mayhew mýlil, či se změnilo od jeho doby podmínky natolik, že jeho teorie již neplatí? Domnívám se, že nikoli.

Ke skutečně relevantním závěrům bychom v duchu Mayhewovy metodologie potřebovaly ještě retrospektivní analýzu odborníků, kteří by jistě mohli celkový výsledek pozměnit.

¹²⁵ Helderman, Rosalind S.: *Outgoing Congress proves to be unproductive to the end*. The Washington Post.

Ovšem dovolím si tvrdit, že na poměru schválených významných zákonů by to nic zásadního nezměnilo. Nicméně je třeba si uvědomit krátkost tohoto období. Mayhew zkoumal léta 1946-1990, při kterých se objevovaly různé situace. První polovina zkoumaného období více méně spadá do průměru Mayhewem zjištěným. Pouze druhá polovina se pohybuje hluboko pod ním. Tento výzkum neumožňuje činit obecné závěry, ale velice dobře dovolí zhodnotit sledované období a zejména si uvědomit, že rozdělená vláda může mít skutečně negativní dopad.

Bez další analýzy si také dovolím tvrdit, a jsem si vědom nepodloženosti tohoto argumentu, že sama o sobě rozdělená vláda negativně v oblasti přijímání významných zákonů nepůsobí. Ovšem v kombinaci s vysokou polarizací, která již byla v předchozí kapitole nastíněna, může mít vysoce destruktivní účinky. Pokud se k ní přidají externí události (o nichž hovoří Mayhew), jako jsou ekonomická krize, mínění veřejnosti a ještě hůře, oboje dohromady, může to mít zásadní vliv na schvalování legislativy. Mayhew má pravdu v tom, že rozdělená vláda není iniciátor, ale může být katalyzátor.

Ať tak či tak, rozdělená vláda zvyšuje polaritu systému a má dopad na voliče, které zasahuje mnohem více negativní kampaně. Snaha Obamy prosadit většinu své legislativy v prvních dvou letech z obavy o ztrátu sjednocené vlády ho dohnala k použití všech možných prostředků.¹²⁶ To vyvolalo velkou rivalitu u republikánů, kteří i tak byli připraveni získat ztracené pozice zpátky, ovšem takto se souboj dostal ještě dále.

V dnešní době můžeme počítat „impozantní řadu metodologických, empirických a teoretických přínosů, které plynou z velké části z Mayhewova přínosu.“¹²⁷ Studium rozdělené vlády od konce 80. let nám umožnilo získat cenné informace. Víme mnohem více o tomto fenoménu, o podmínkách, kdy ne nutně odsuzuje rozdělená vláda legislativní snahy k zániku, případně kdy opravdu přispívá k zablokování systému.

Studium rozdělené vlády se od té doby dostal do zcela jiných dimenzí. Momentálně lze rozlišit v odborné diskuzi i několik typů rozdělené vlády, ne pouze jeden. Například z pohledu prezidenta, zda kontroluje Senát, Sněmovnu reprezentantů či ani jednu komoru, což může být

¹²⁶ Jednou touto technikou bylo schvalování důležité legislativy v období tzv. *lame duck*, neboli situaci, kdy je již zvolen nový kongres, ale ještě stále trvá mandát tomu předchozímu (od dob voleb až počátku ledna následujícího roku). Tato praxe neodpovídá politické praxi a byla republikány silně kritizována, jako rozhodnutí bez legitimacy voleb. Více viz Bacon, Perry: *A lame-duck session with unexpected victories*. The Washington Post.

¹²⁷ Binder, Sarah A.: *Legislative Productivity and Gridlock*. Str. 654

rozdíl.¹²⁸ Mayhew si podle Irwina Morrise uvědomuje, že „kritická odpověď na jeho argument (a výsledek, na němž je založen) bude záležet na přijetí jeho pojetí, kterým definoval a operacionalizoval primární proměnné jeho zájmu: rozdělenou vládu a legislativní produktivitu.“¹²⁹

Tu se pokusil zpochybnit Kelly, ale ne zcela úspěšně. Rozdíl 2 významných zákonů v jedné dvouleté periodě můžeme z hlediska statistiky považovat za významné, možná i z hlediska reálné politiky, nicméně stále to potvrzuje Mayhewův předpoklad, který byl hlavním cílem jeho práce, a to potvrdit, že rozdělená vláda sama o sobě neznamena katastrofu pro americký politický systém, konkrétně v případě přijímání významných zákonů. Neznamena to automaticky blokaci systému, jeho neprůchodnost a nefunkčnost, jak byla rozdělená vláda všeobecně chápána.

Na závěr si dovolím jeden předpoklad, který vyplývá z mého výzkumu a mohl by být dalším tématem jiné empirie. Na rozdělené vládě v souvislosti s přijímáním významných zákonů záleží, ovšem pouze v součinnosti s dalšími podmínkami, se kterými se vzájemně ovlivňuje (polarizace, veřejné mínění,...). Ovšem to už je otázka pro jiný výzkum.

¹²⁸ Morris, Irwin L: *The American Presidency*. 2010. Str. 159

¹²⁹ *Ibid.*, str. 161

SEZNAM LITERATURY

Tištěné zdroje

Primární zdroje:

Hamilton, Alexander et al.: *Listy federalistů: soubor esejí psaných na podporu nové ústavy předložené federálním shromážděním 17. září 1787*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1994. ISBN 80-7067-390-7. S. 133 – 508.

The Constitution of the United States; and The Declaration of Independence. Washington: Commission on the Bicentennial of the United States Constitution, 1988-1991

Odborná literatura:

Burns, James MacGregor: *Transforming leadership: The New Pursuit of Happiness*. New York: Grove Press, 2003. ISBN 0-8021-4118-8. Str. 7-30, 75-92

Cox, Gary W.; McCubbins, Mathew D.: *Political Structure and Economic Policy: The Institutional Determinants of Policy Outcomes*. In Haggard, Stephan; McCubbins, Matthew D.: *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. ISBN 0-521-77304-0. Str. 21 - 45

Keller, Morton: *America's Three Regimes: A New Political History*. Oxford: Oxford University Press, 2007. ISBN 978-0-19-532502-7.

Mayhew, David R. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press, 1991. ISBN 0-300-04835-1.

Morris, Irwin L.: *The American Presidency: An Analytical Approach*. New York: Cambridge University Press, 2010. ISBN 978-0-521-89592-7. Str. 154 – 172

Neudstadt, Richard E. *Presidential power and the modern presidents: the politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: Collier-Macmillan, 1990. ISBN 002922795. S. 1-100

Spitzer, Robert J.: *President and Congress: executive hegemony at the crossroads of American government*. New York: McGraw-Hill, 1993. ISBN 0-07-060351-0.

Sundquist, James L.: *Constitutional reform and effective government*. Washington: The Brookings Institution, 1992. ISBN 0-8157-8230-6. Str. 1-21, 88-143

Ware, Alan: *Divided government in the United States*. In Eelgie, Robert; Genovese, Michael A.: *Divided government in comparative perspective: a new political history*. Druhé vydání. New York: Oxford University Press, 2001. ISBN 01-982-9565-0. S. 21-40

Wilson, Woodrow: *The Essential Political Writings*. Editoval a sestavil Ronald J. Pestritto. Oxford: Lexington Books, 2005. ISBN 13-978-0739109519. Str. 175-204

Binder, Sarah: *Legislative Productivity and Gridlock*. In Schickler, Eric; Lee, Frances E.: *The Oxford Handbook of the American Congress*. Oxford: Oxford University Press, 2011. ISBN 978-0-19-955994-7

Internetové zdroje¹³⁰

Odborné zdroje/Databáze:

Edwards, George C.; Barrett, Andrew; Peake, Jeffrey: *The Legislative Impact of Divided Government*. American Journal of Political Science, Vol. 41, No. 2 (Duben, 1997). Str. 545-563. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/2111776>

Campbell, Angus; Miller, Warren E.: *The Motivational Basis of Straight and Split Ticket Voting*. The American Political Science Review. Vol. 51, No. 2 (červenec, 1957), str. 293-312. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/1952193>

Fiorina, Morris P.: *An Era of Divided Government*. Political Science Quarterly, Vol. 107, No. 3 (podzim, 1992), str. 387-410. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/2152437>

Kelly, Sean Q.: *Divided We Govern? A Reassessment*. Polity, Vol. 25, No. 3 (jaro, 1993), str. 475-484. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/3234975>

Sundquist, James L.: *Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States*. Political Science Quarterly, Vol. 103, No. 4 (zima, 1988-1989). Str. 613-635. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/2150899>

¹³⁰ Všechny online zdroje byly přístupné k 30.7.2013.

Thurber, James A.: *Representation, Accountability, and Efficiency in Divided Party Control of Government*. Political Science and Politics, Vol. 24, No. 4, (prosinec, 1991). Str. 653-657.

Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/419397>

Online zdroje/Encyklopedie

Cohabitation. Encyklopaedia Britannica. Dostupné z:

<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/937834/cohabitation>

Primary election. Britannica. Dostupné z:

<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/476109/primary-election>

Primární zdroje

National Archives and Records Administration: *The Historical Election Results*. Dostupné z:

<http://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/historical.html>

Party Division in the Senate, 1789-present. The United States Senate. Dostupné z:

http://www.senate.gov/pagelayout/history/one_item_and_teasers/partydiv.htm

Party Divisions of the House of Representatives (1789-present). Clerk of the House. Dostupné

z: http://artandhistory.house.gov/house_history/partyDiv.aspx

U.S. Election Statistics: A Resource Guide. Knihovna kongresu. Dostupné z:

<http://www.loc.gov/rr/program/bib/elections/statistics.html>

The american presidency project. Dostupné z: <http://www.presidency.ucsb.edu/elections.php>

Party division in the Senate, 1789-present. The U.S. Senate. Dostupné z:

http://www.senate.gov/pagelayout/history/one_item_and_teasers/partydiv.htm

Party Divisions of the House of Representatives (1789-present). Clerk of the House. Dostupné

z: http://artandhistory.house.gov/house_history/partyDiv.aspx

The Presidents. The White House. Dostupné z : <http://www.whitehouse.gov/about/presidents>

Election Information. The Office of the Clerk. Dostupné z:

http://clerk.house.gov/member_info/electionInfo/index.aspx

Historical Election Results. US National Archives and Records Administration. Dostupné z: <http://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/historical.html>

THOMAS. Library of Congress. Dostupné z: <http://thomas.loc.gov/home/LegislativeData.php?&n=BSS&c=111>

Obama Job Approval. Gallup. Dostupné z: <http://www.gallup.com/poll/113980/Gallup-Daily-Obama-Job-Approval.aspx>

Congress Approval. The Gallup.com. Dostupné na: <http://www.gallup.com/poll/156662/congress-approval-ties-time-low.aspx>

Publicistické zdroje

Bacon, Perry: *A lame-duck session with unexpected victories*. The Washington Post. 22.12.2010. Dostupné z: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/22/AR2010122203663.html>

Good, Chris: *START: A Russian Nuclear Treaty That Has Little to Do With Russian Nukes*. The Atlantic. 22.12.2010. Dostupné z: <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2010/12/start-a-russian-nuclear-treaty-that-has-little-to-do-with-russian-nukes/68441/>

Helderman, Rosalind S.: *Outgoing Congress proves to be unproductive to the end*. The Washington Post. 29.12.2012. Dostupné z: http://articles.washingtonpost.com/2012-12-29/politics/36071419_1_farm-bill-fiscal-cliff-112th-congress

Herszenhorn, David M.: *Senate Moves to Expand National Service Programs*. The New York Times. 26.3.2009. Dostupné z: <http://www.nytimes.com/2009/03/27/us/politics/27cong.html>

Hulse, Carl; Herszenhorn, David M.: *After Bruising Session, Congress Braces for More*. The New York Times. 22.12.2010. Dostupné z: <http://www.nytimes.com/2010/12/23/us/politics/23cong.html>

Klein, Ezra: *Goodbye and good riddance, 112th Congress*. The Washington Post. 4. ledna 2013. Dostupné z: <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/01/04/goodbye-and-good-riddance-112th-congress/>

Klein, Ezra: *Good Riddance to Rottenest Congress in History*. The Bloomberg. 1. ledna 2013. Dostupné z: <http://www.bloomberg.com/news/2013-01-02/good-riddance-to-rottenest-congress-in-history.html>

Landler, Mark: *U.S. Imposes New Rules to Tighten Vise on Iran*. The New York Times. 12.7.2012. Dostupné z: <http://www.nytimes.com/2012/07/13/world/middleeast/united-states-imposes-additional-sanctions-on-iran.html>

Liberto, Jennifer: *Wall Street reform law won't go away*. CNN. 7.11.2012. Dostupné z: <http://money.cnn.com/2012/11/07/investing/obama-dodd-frank/index.html>

Matthews, Dylan: *It's official: The 112th Congress was the most polarized ever*. The Washington Post. 17.1.2013. Dostupné z: <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/01/17/its-official-the-112th-congress-was-the-most-polarized-ever/>

Obama signs bill putting tobacco products under FDA oversight. CNN. 22.6.2009. Dostupné z: <http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/06/22/obama.tobacco/>

Pear, Robert; Steinhauer, Jennifer: *Tax Cut Extension Passes; Everyone Claims a Win*. The New York Times. 17.2.2012. Dostupné z: <http://www.nytimes.com/2012/02/18/us/politics/congress-acts-to-extend-payroll-tax-cut-and-aid-to-jobless.html>

Phillips, Todd: *How was 91 percent of Congress Re-elected despite a 10 percent approval rating?* 13.11. 2012. The Huffington Post. Dostupné z: http://www.huffingtonpost.com/todd-phillips/congress-election-results_b_2114947.html

Sahadi, Jeanne: *Tax cut deal: How it affects you*. CNN. 17.12.2010. Dostupné z: http://money.cnn.com/2010/12/15/news/economy/tax_deal_what_is_in_bill/index.htm

Smith, Matt: *Obama signs bill warding off fiscal cliff*. CNN. 3. ledna 2013. Dostupné z: <http://edition.cnn.com/2013/01/02/politics/fiscal-cliff>

Steinhauer, Jennifer: *Divided House Passes Tax Deal in End to Latest Fiscal Standoff*. The New York Times. 1.1.2013. Dostupné z: <http://www.nytimes.com/2013/01/02/us/politics/house-takes-on-fiscal-cliff.html?pagewanted=all>

Stolberg, Sheryl Gay: *Obama Signs Equal-Pay Legislation*. The New York Times. 29.1.2009.

Dostupné z: http://www.nytimes.com/2009/01/30/us/politics/30ledbetter-web.html?_r=0

Terkel, Amanda: *112th Congress Set To Become Most Unproductive Since 1940s*. The

Huffington Post. 28. prosince 2012. Dostupné z:

http://www.huffingtonpost.com/2012/12/28/congress-unproductive_n_2371387.html

Tungol, JR: *'Don't Ask, Don't Tell' One-Year Repeal Anniversary: 25 Amazing Moments*. The

Huffington Post. 20.9.2011. Dostupné z: [http://www.huffingtonpost.com/2012/09/20/dont-](http://www.huffingtonpost.com/2012/09/20/dont-ask-dont-tell-repeal-anniversary_n_1891519.html)

[ask-dont-tell-repeal-anniversary_n_1891519.html](http://www.huffingtonpost.com/2012/09/20/dont-ask-dont-tell-repeal-anniversary_n_1891519.html)