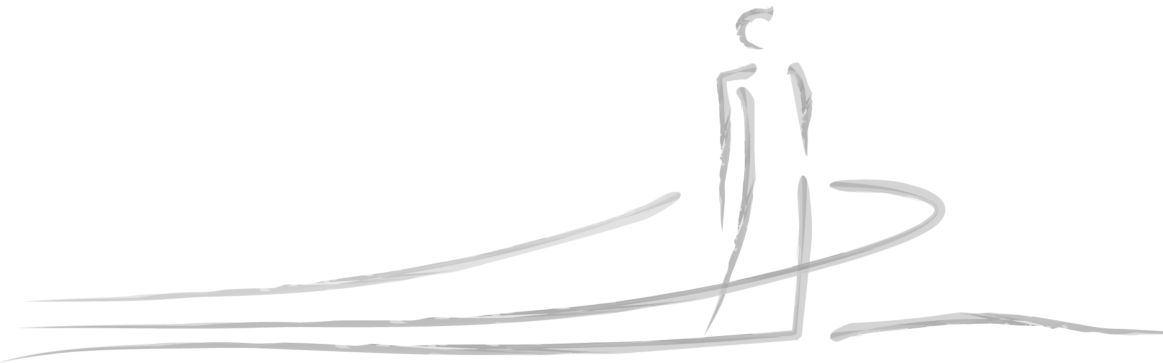


Konrad Oświecimski

**Grupy interesu
i lobbying
w amerykańskim
systemie politycznym**



dyskurs politologiczny

monografie

Akademia Ignatianum
Wydawnictwo WAM
Kraków 2012

WSTĘP

Przyczyny frakcji mają swoje korzenie w naturze człowieka¹.

Obserwując scenę polityczną w Stanach Zjednoczonych, dostrzec można ogromną liczbę przeróżnych podmiotów biorących udział w debacie. Różnorodność ta dotyczy zarówno podmiotów indywidualnych, instytucjonalnych, jak też grupowych. Udział tych ostatnich budzi zdecydowanie najwięcej kontrowersji społecznych. Grupy interesu, bo tak przyjęło się je określać, są postrzegane potocznie przez większość społeczeństwa jako negatywne elementy procesu politycznego. Często słyszy się opinie sugerujące, że grupy interesu działają wbrew interesom społecznym, a jedyną ich motywacją jest egoistyczne nastawienie na dążenie do maksymalizacji swojego zysku kosztem innych, tzw. szarych obywateli. Na podstawie potocznego postrzegania polityki, bardzo często przyjęło się stawiać naprzeciwko siebie właśnie interesy tzw. szarych obywateli oraz grup interesu. Konsekwentnie, oczywiste staje się, że grupy i ich rola w systemie politycznym i społecznym rysują się bardzo negatywnie. Jest to szczególnie dostrzegalne w obecnych czasach, kiedy po pierwsze, na scenie politycznej pojawia się coraz więcej grup, a po drugie, dzięki ulepszonym kanałom komunikacji społecznej i środkom masowego przekazu zjawisko występowania grup jest lepiej widoczne niż w przeszłości.

¹ J. Madison, *Federalist no.10*, w: A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *The Federalist: A Commentary on the Constitution of the United States*, National Foundation For Education in American Citizenship, Indianapolis 1971, s. 55. [Cytaty w tłumaczeniu własnym autora – K.O.].

Zjawisko grup interesu i lobbingu² przez nie prowadzonego są szeroko komentowane zarówno przez obserwatorów życia politycznego, jak również przez samych uczestników, między innymi polityków. Ze względu na swój bardzo negatywny wizerunek społeczny stanowią one wygodny cel krytyki i ataku, dający krytykom możliwości zbitcia kapitału politycznego. Ze względu na to, że w społeczeństwie bardzo dużo słyszy się o grupach interesu, a jednocześnie bardzo mało się o nich wie, łatwo przypisać im wszelkie przywary i zrzucić na nie odpowiedzialność za niepowodzenia w różnych dziedzinach. Niezrozumienie charakteru, natury oraz roli grup interesu w systemie politycznym jest o tyle niebezpieczne, że może prowadzić do zamazania obrazu tego, jak naprawdę stanowiąca jest polityka. To, że grupy interesu posiadają istotne znaczenie i rolę w procesie tworzenia polityki i w życiu publicznym, jest obecnie powszechnie akceptowane, jednak całkowicie brakuje określenia, jaka jest to rola i w jakim miejscu sceny politycznej grupy należy ulokować, oceniając ich znaczenie dla systemu. Gdy bowiem przypisuje się im winy za większość złych polityk stanowionych w państwie, a odmawia zasług za polityki dobre, to praktycznie całkowicie ucieka się od problemu, zakładając z góry, że ich wpływ jest negatywny. Podejście takie dostrzegalne jest szczególnie w retoryce polityków, którzy bardzo często tłumaczą się z niewprowadzenia pożądanego społecznie polityki oporem ze strony potężnych grup interesu. Z drugiej jednak strony, gdy są zachęcani przez jakieś grupy do wprowadzenia polityk popularnych społecznie, całe zasługi przypisują sobie, o grupach nie wspominając ani słowem. Negatywnym skutkiem jest całkowita stronniczość przekazu w jakiegokolwiek dyskusji na temat grup interesu.

W latach 2005-2006 w Stanach Zjednoczonych światło dzienne ujrzało kilka afer związanych z działalnością lobbingową. Dowiedziono, że kongresmen Randy Cunningham przyjął kilkumilionowe korzyści majątkowe w zamian za załatwienie kontraktów w dziedzinie zbrojeniowej. Z kolei inny kongresmen, William Jefferson spotkał się z zarzutami przyjmowania łapówek od grupy

² Lobbing jest to „każda zamierzona komunikacja mająca na celu wpłynięcie na decyzje jakichkolwiek podmiotów władzy państwowej oraz na perspektywiczne ułatwienie takiego wpływu, dokonywana poprzez działania bezpośrednie i pośrednie, zgodne z obowiązującym prawem”. Szczegółowo kwestia zdefiniowania lobbingu omówiona jest w rozdziale III.

afrykańskich biznesmenów. Najgłośniejsza z afer dotyczyła znanego lobbysty Jacka Abramoffa. Obnażenie kulisów jego działalności, pokazanie, w jaki sposób starał się za pomocą przysług i prezentów zjednywać sobie przychylność niektórych polityków, uzmysłowiło jeszcze raz opinii publicznej, że lobbyści już z samej swej natury mają skłonność do korumpowania polityków, a politycy z kolei, również ze swej natury, są na to bardzo podatni. Czy jednak jest to obraz pełny? Pomimo oczywistej naganności praktyk związanych z działalnością Abramoffa i wspomnianych polityków, nie dostrzeżono kilku kwestii. Po pierwsze, afera Abramoffa w rzeczywistości związana była głównie z popełnionymi przez niego oszustwami podatkowymi, a z działalnością lobbingową było związanych jedynie parę zarzutów. Również sprawy kongresmenów Cunninghama i Jeffersona miały charakter wybitnie korupcyjny, nie do końca powiązany z typową działalnością lobbingową. Po drugie, nie można Jacka Abramoffa nazwać typowym lobbystą i interpolowanie nieprawidłowości związanych z jego działalnością na całe środowisko lobbystów krzywi obraz. Po trzecie w końcu, utożsamianie lobbingu jedynie z kontekstem finansowym jest zdecydowanie niepełne. Na funkcjonowanie grup interesu oraz na lobbing przez nie prowadzony należy patrzeć całościowo, więc pokazując, jak wpasowują się one w amerykański system polityczny i w których miejscach tego systemu pełnią rolę.

Gdy patrzymy na to, jak grupy interesu są i były postrzegane w nauce o polityce, da się dostrzec okresy, w których grupom przypisywano większą i takie, w których przypisywano mniejszą rolę. Przed 1908, zatem przed opublikowaniem przez Bentleya jego *Process of Government*³, grupy interesu jako element analizy procesu politycznego były praktycznie nieobecne. Interpretacje zjawisk politycznych oparte były w większości na analizie ram instytucjonalnych oraz prawnych. Bentley w swej pracy jako pierwszy zwrócił uwagę na to, że to właśnie podmioty grupowe mają jedyny faktyczny wpływ na proces tworzenia polityki. Według niego, u podstawy każdego działania politycznego leżą interesy jednostek skupionych i wyrażających się poprzez grupy. Bentley twierdził, że w rzeczywistości w polityce nie ma nic poza grupami. Podobne stwierdzenie

³ A.F. Bentley, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1995, pierwotnie wydane w 1908 roku.

stało się podstawą do powstania tzw. grupowego podejścia do polityki, a więc szkoły politologicznej interpretującej wszystkie zdarzenia i fakty polityczne w oparciu o obserwację aktywności grup. Wśród głównych przedstawicieli tego nurtu można wymienić między innymi Bentleya, Herringa, Trumana, Lathama, Keya, Schattschneidera⁴.

Stopniowo jednak dostrzegano, że bezkrytyczne interpretowanie zjawisk politycznych przez patrzeć jedynie na aktywność grup może być nadużyciem. Krytyka grupowego podejścia do polityki stała się szczególnie warta w okresie gdy zaczęto dostrzegać coraz większą pozycję opinii publicznej. Dodatkowo, zauważono, że analizę polityki należy prowadzić również w oparciu o motywacje samych aktorów politycznych, między innymi polityków. W latach 80. XX wieku szeroko przyjęto już, że co prawda grupy są istotnymi aktorami w życiu politycznym, ale jednak zdecydowanie nie są aktorami jedynymi. Interpretowanie polityki jedynie na podstawie aktywności grup jest wadliwe, gdyż daje obraz niepełny, a tym samym zniekształcony. Większość naukowców zajmujących się grupami interesu pod koniec XX i na początku XXI wieku rozumie, że aby oceniać wpływ grup na politykę należy również brać pod uwagę zachowanie i pozycję innych aktorów. Współcześni badacze grup interesu, tacy jak Schlozman, Tierney, Walker, Baumgartner, Leech, Hrebenar, Kollman, Ainsworth⁵, dostrzegają, że grupy interesu mają duże znaczenie w systemie politycznym, ale

⁴ Wśród najważniejszych dzieł tych autorów można wymienić: A.F. Bentley, *The Process of Government*, P. Herring, *Group Representation Before Congress*, The Johns Hopkins Press, Baltimore 1929; D.B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Alfred A. Knopf, New York 1951; E. Latham, *The Group Basis of Politics: A study in Basing Point Legislation*, Cornell University Press, Ithaca 1952; V.O. Key Jr., *Politics, Parties & Pressure Groups*, Crowell, New York 1964; E.E. Schattschneider, *The Semisovereign People: Realist's View of Democracy in America*, Holt, Rinehart and Winston, New York 1960.

⁵ S.H. Ainsworth., *Analyzing Interest Groups: Group Influence on People and Policies*, W.W. Norton and Company, New York 2002, F.R. Baumgartner, B.L. Leech, *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton University Press, Princeton 1998; R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, M.E. Sharpe, New York 1997; K. Kollman, *Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Groups Strategies*, Princeton University Press 1998; K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, Harper&Row Publishers, New York 1986; J.L. Walker, *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions and Social Movements*, University of Michigan Press, Chicago 1991.

jednocześnie, że istnieje wielu aktorów i instytucji mających równie duże znaczenie.

Równoległe, obok tego, że w nauce o grupach różnie postrzegano ich istotność, istniały również różne szkoły patrzenia na to, jak w rzeczywistości wygląda środowisko tych grup, czyli jakie i ile grup ma rzeczywisty wpływ na politykę i społeczeństwo. Pierwszą chronologicznie szkołą był tzw. *elityzm* dominujący jeszcze do połowy lat 50. XX wieku. Główny jej teoretyk, Mills, scharakteryzował tę koncepcję jako rządy nielicznych w ich własnym imieniu i interesie⁶. Wpływ na wszystkie decyzje polityczne i społeczne podejmowane w Stanach Zjednoczonych miała mieć jedna potężna grupa – elita dominująca we wszystkich obszarach życia społecznego i politycznego⁷.

Koncepcją zdecydowanie przeciwstawną, dużo bardziej optymistyczną, stał się *pluralizm*, dominujący począwszy od lat 50. XX wieku. Przedstawiciele tego nurtu, między innymi Truman, Dahl⁸ i Key zakładali, że na scenie politycznej występuje ogromna liczba grup reprezentujących wszystkie społeczne interesy i dzięki temu nie występuje sytuacja, w której jedna elita mogłaby zdominować proces tworzenia polityki. Pluraliści twierdzili, że właśnie dzięki ścieraniu się grup i zabieganiu przez nie o swoje interesy możliwe staje się tworzenie polityki akceptowalnej społecznie.

Krytyka pluralistycznego postrzegania rzeczywistości przyszła wraz z empiryczną obserwacją, dokonaną między innymi przez Schattschneidera⁹, wedle której nie wszystkie interesy są reprezentowane na scenie politycznej i istnieje wiele grup społecznych, które z różnych względów nie mają swej formalnej reprezentacji

⁶ C.W. Mills, *The Power Elite*, Oxford University Press, New York 1956.

⁷ W koncepcji tej system podejmowania decyzji politycznych przypominał piramidę, w której horyzontalnie wszystkie decyzje dotyczące każdej dziedziny życia społecznego podejmowane były przez wąską garstkę, klikę ludzi władzy. Władza w takim systemie jest atrybutem klasowym i nie zależy od danej dziedziny życia społecznego. Ci sami ludzie w państwie decydują o wszystkim, zajmując kierownicze i decydujące miejsca we wszystkich grupach interesu, które mają wpływ na życie państwa. Patrz C.W. Mills, *The Power Elite*.

⁸ R.A. Dahl, *Who Governs?: Democracy and Power in American City*, Yale University Press, New Haven 1961; R.A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, Yale University Press, New Haven 1982; R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Znak, Kraków 1995.

⁹ E.E. Schattschneider, *Semisovereign People*.

grupowej. Wyjaśnienia przyczyn, dla których te potencjalne grupy nie przeradzają się w grupy rzeczywiste, zaczęto się dopatrywać, zgodnie z koncepcjami Olsona, w braku zainteresowania jednostek w podejmowaniu akcji kolektywnej¹⁰. W związku z tym krytycy pluralizmu dostrzegli, że co prawda pluralizm powinien być celem, do którego należy dążyć, ale jednak nie był on zdecydowanie adekwatnym opisem rzeczywistości¹¹. Zdecydowanie bardziej odpowiadającym rzeczywistości obrazem był taki, w którym realna władza leżała w ręku kilku silnych grup, grup elitarnych. Nie była to już jednak, jak w przypadku wcześniejszych koncepcji Millsa, jedna grupa trzymająca władzę, ale wiele grup dominujących każda w obszarze swojego zainteresowania. Według panujących szczególnie w latach 60. i 70. koncepcji scena polityczna podzielona była na obszary zdominowane przez potężne grupy interesu. Przykładowo, w obszarze polityki energetycznej dominować miały korporacje naftowe, w obszarze rolnictwa grupy producentów rolnych, w obszarze usług medycznych organizacja reprezentująca lekarzy itd. Ze względu na wielość obszarów podejście to określa się często mianem pluralistycznego elityzmu. W każdym z tych obszarów dostrzegano funkcjonowanie tzw. żelaznych trójkątów. Były to struktury składające się z przedstawicieli potężnych grup interesu działających w danym obszarze, przedstawicieli wszechwładnych – jak wtedy określano – komisji kongresowych zajmujących się daną dziedziną oraz przedstawicieli władnej w danym obszarze agencji rządowej. W obrębie tych trójstronnych „klik” podejmować miano, wedle pluralistycznych elitystów, wszelkie decyzje dotyczące danego obszaru polityki. Koncepcja pluralistycznego elityzmu stopniowo jednak się dezaktualizowała. Po pierwsze dostrzegano, że w bardzo wielu obszarach żelazne trójkąty praktycznie nie istnieją i co więcej, nigdy nie istniały, a po drugie zaobserwowano, że coraz częściej znaczącymi aktorami w życiu politycznym stawały się grupy reprezentujące szerokie interesy społeczne – tzw. grupy interesu publicznego. Co więcej, dostrzeżono, że ludzie przyłączają się do tych grup mimo wszystkich okoliczności przeciwnych tak skrupulatnie wyłożonych przez Olsona.

¹⁰ M. Olson, *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge 1971.

¹¹ Odnośnie do krytyki założeń pluralistycznych patrz: H.S. Kariel, *The Decline of American Pluralism*, Stanford University Press, Stanford 1961.