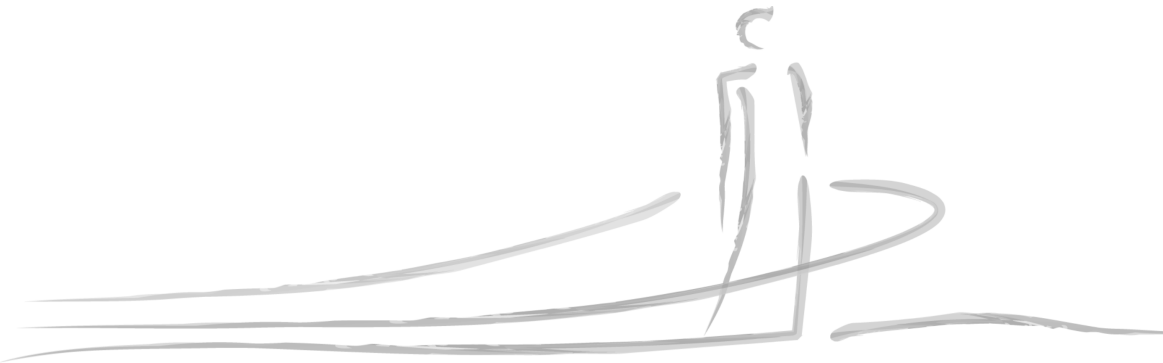


Konrad Oświecimski

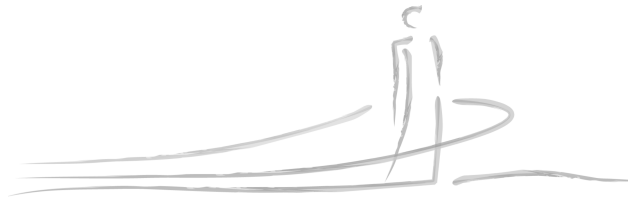
**Grupy interesu
i lobbying
w amerykańskim
systemie politycznym**



dyskurs politologiczny

monografie

Akademia Ignatianum
Wydawnictwo WAM
Kraków 2012



dyskurs politologiczny

seria pod redakcją
Włodzimierza Bernackiego, Wita Pasierbka, Bogdana Szlachty

- Konrad Oświecimski, *Grupy interesu i lobbying w amerykańskim systemie politycznym*



- Anna Krzynówek, *Rozum a porządek polityczny. Wokół sporu o idee i instytucje demokracji deliberatywnej*
- Paweł Kaźmierczak, *Dietrich von Hildebrand wobec narodowego socjalizmu*
- Radosław Rybkowski, *Upadek stopni – stopnie upadku. Problemy amerykańskiego szkolnictwa wyższego*
- Mirosław Lakomy, *Rynek radiowy w Polsce*

Recenzenci
prof. dr hab. Andrzej Antoszewski
prof. dr hab. Marek Bankowicz

© Akademia Ignatianum, 2012
31-501 Kraków, ul. Kopernika 26

Publikacja dofinansowana ze środków przeznaczonych
na działalność statutową
Wydziału Pedagogicznego Akademii Ignatianum

Redakcja: Barbara Cabała
Projekt okładki: Anna Garsztko
Opracowanie techniczne: Jacek Zaryczny

ISBN 978-83-7614-078-0 (Ignatianum)
ISBN 978-83-7505-878-9 (WAM)

WYDAWNICTWO WAM
ul. Kopernika 26 • 31-501 KRAKÓW
tel. 12 62 93 200 • fax 12 42 95 003
e-mail: wam@wydawnictwowam.pl
www.wydawnictwowam.pl

DZIAŁ HANDLOWY
tel. 12 62 93 254-255 • fax 12 430 32 10
e-mail: handel@wydawnictwowam.pl

KSIĘGARNIA INTERNETOWA
<http://WydawnictwoWAM.pl>
tel. 12 62 93 260, 12 62 93 446-447
faks 012 62 93 261
e.wydawnictwowam.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	11
Rozdział I: Grupy interesu	29
1. Grupy interesu – definiowanie zjawiska	30
1.1. Interesy	32
1.2. Grupa interesu	35
1.3. Odróżnienie grup interesu i partii politycznych	37
1.4. Grupy interesu a grupy pierwotne	40
1.5. Problemy z określeniem „grupa”	41
1.6. Definicja grupy interesu	43
2. Rodzaje grup interesu-kryteria podziałów	44
2.1. Kryterium – rodzaj członkostwa	44
2.2. Kryterium – sposób finansowania grupy	46
2.3. Kryterium – charakter relacji pomiędzy członkami	46
2.4. Kryterium – charakter reprezentowanego przez grupę interesu	47
2.5. Kryterium – obszar interesów	49
2.6. Kryterium – cel powstania grupy	51
3. Przyczyny tworzenia się grup	52
3.1. Dobra kolektywne i selektywne	58
3.2. Dylemat akcji kolektywnej	60
3.3. Okoliczności, w których grupy mogą przewyższać problem akcji kolektywnej	62
3.4. Korzyści oferowane członkom przez grupy	64
3.5. Najczęściej stosowane rodzaje zachęt (korzyści)	67

3.6. Okoliczności wpływające na stosowanie przez grupy poszczególnych kategorii zachęt	68
3.7. Założyciele grup	71
3.8. Patroni grup	75
3.9. Patronat – korzyści i zagrożenia wynikające ze zjawiska	77
3.10. Inne okoliczności ułatwiające organizowanie się grup	80
4. Proces decyzyjny w grupach	82
4.1. Porównanie organizacji grupowej do organizacji państwowej	88
4.2. Struktura decyzyjna a pozycja grupy	89
5. Grupy interesu w Stanach Zjednoczonych	90
5.1. Korporacje	91
5.2. Organizacje o charakterze ogólnym reprezentujące biznes	93
5.3. Organizacje branżowe	96
5.4. Organizacje profesjonalne (zawodowe)	98
5.5. Związki zawodowe	100
5.6. Grupy interesu publicznego	102
5.6.1. Grupy konsumenckie	102
5.6.2. Grupy ekologiczne	105
5.6.3. Organizacje etniczne	106
5.6.4. Organizacje kobiece	108
5.6.5. Grupy o motywacji religijnej	110
5.6.6. Organizacje mniejszości seksualnych	110
5.6.7. Organizacje ideologiczne	111
5.6.8. Grupy jednej kwestii	111
5.7. Think tanki	113
6. National Rifle Association	116
7. National Organization for Women	135
8. Amerykańskie grupy interesu jako system	154
Rozdział II: Grupy interesu w procesie wyborczym	167
1. Regulacje Prawne	171
2. Finansowe zaangażowanie grup w proces wyborczy	192
2.1. PAC-e	192
2.1.1. Rodzaje PAC-ów	200
2.1.2. Zbieranie pieniędzy przez PAC-e	206
2.1.3. Rozdysponowanie funduszy	209
2.1.4. Bundling (zawijanie donacji)	223
2.1.5. Wydatki niezależne	224

2.2. Inne formy finansowego zaangażowania grup w proces wyborczy	227
2.2.1. 501(c)(3)	227
2.2.2. 501(c)(4)	228
2.2.3. Komitety 527	229
2.2.4. Kampanie tematyczne	238
2.2.5. Miękkie fundusze dla partii politycznych	240
3. Pozafinansowe zaangażowanie grup w proces wyborczy	246
3.1. Udzielanie formalnego poparcia	246
3.2. Komunikacja wewnętrzna	253
3.3. Nakłanianie do wzięcia udziału w wyborach	255
3.4. Kreowanie własnych kandydatów	256
3.5. Internet	258
4. Ocena roli grup interesu w procesie wyborczym	260
Rozdział III: Lobbying	267
1. Rozwój zjawiska lobbyingu	268
2. Regulacje prawne lobbyingu	276
2.1. Rozwój regulacji	276
2.2. Lobbying Disclosure Act of 1995 (LDA)	281
2.3. Honest Leadership and Open Government Act of 2007	290
3. Lobbying – definicje, ramy zjawiska	294
3.1. Pochodzenie terminu lobbying	294
3.2. Definicje	296
3.3. Ramy zjawiska	299
4. Lobbying bezpośredni – uczestnicy	301
4.1. Rodzaje podmiotów prowadzących lobbying	303
4.2. Byli politycy jako lobbyści – syndrom drzwi obrotowych	311
5. Proces lobbyingu	317
5.1. Dostęp	318
5.2. Informacja jako podstawowa treść lobbyingu	328
5.2.1. Rodzaje przekazywanej informacji	330
5.2.2. Wiarygodność informacji	335
5.2.3. Sposoby przekazywania informacji – kanały lobbyingu bezpośredniego	337
6. Kogo i kiedy się lobbuje?	342
6.1. Lobbying a etap procesu legislacyjnego	344
6.2. Lobbowanie kongresmanów przychylnych, obojętnych i wrogich	347

7. Ocena lobbingu bezpośredniego w Kongresie	354
8. Lobbing wobec egzekutywy	356
8.1. Lobbing w różnych miejscach władzy wykonawczej	358
8.2. Ocena relacji grup z egzekutywą	370
9. Lobbing poprzez wymiar sprawiedliwości	373
9.1. Wpływ na nominowanie sędziów	375
9.2. Udział grup w sprawach sądowych	377
9.3. Opinie <i>amicus curiae</i>	380
9.4. Ocena lobbingu prowadzonego poprzez wymiar sprawiedliwości	382
10. Miejsce lobbingu bezpośredniego w procesie politycznym	384
Rozdział IV: Lobbing oddolny	395
1. Lobbing pośredni – zdefiniowanie zjawiska	398
2. Historia rozwoju zjawiska lobbingu oddolnego	400
3. Charakterystyka lobbingu oddolnego	404
3.1. Cechy lobbingu <i>grass-roots</i> , powody jego stosowania i relacje z lobbingiem tradycyjnym	404
3.2. Zasada działania <i>grass-roots</i>	409
3.3. Zastosowanie lobbingu <i>grass-roots</i> w różnych momentach procesu legislacyjnego	415
4. Przebieg kampanii <i>grass-roots</i>	417
4.1. Kongresmani będący celem kampanii <i>grass-roots</i>	418
4.2. Obywatele, których aktywizuje się do działalności <i>grass-roots</i> – kryteria doboru	419
4.3. Mobilizowanie obywateli do akcji <i>grass-roots</i>	428
4.3.1. Apele listowe	429
4.3.2. Apele telefoniczne	434
4.3.3. Mobilizacja internetowa	436
4.4. Kształtowanie opinii publicznej	447
4.4.1. Długofalowe kształtowanie opinii publicznej	447
4.4.2. Kształtowanie opinii w konkretnej kampanii – ogłoszenia tematyczne	449
4.4.3. Sposoby przyciągania uwagi mediów – alternatywa dla płatnych ogłoszeń	457
4.5. Obywatele lobbingują polityków	468
4.5.1. Listy wysyłane przez obywateli do kongresmanów	470
4.5.2. Kontakty telefoniczne	474

4.5.3. Kontakty internetowe	476
4.5.4. Wizyty osobiste	477
5. Wykorzystanie lobbingu oddolnego	479
5.1. Częstotliwość stosowania taktyk lobbingu oddolnego	479
5.2. Popularność taktyk <i>grass-roots</i> wśród poszczególnych kategorii grup	483
6. Rola lobbingu oddolnego w demokratycznym systemie politycznym	489
Podsumowanie	
Rola i miejsce grup interesu oraz lobbingu w amerykańskim demokratycznym systemie politycznym i społecznym	501
Szacowanie wpływu grup interesu i lobbingu	501
Istnienie grup interesu i lobbing jako wyraz podstawowych wolności	513
Role wypełniane przez grupy interesu w życiu politycznym i społecznym	517
Rola lobbingu	527
Grupy interesu a demokratyczne wartości systemu politycznego – problem reprezentacji	536
Grupy interesu i lobbing – naturalne elementy systemu demokratycznego	549
Aneksy	
Aneks A	553
Aneks B	574
Aneks C	588
Aneks D	608
Bibliografia	613
Indeks osób	645

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 zbiccia 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.

Rozdział I

GRUPY INTERESU

Funkcjonowanie grup interesu w Stanach Zjednoczonych jest powszechne i szeroko dostrzegane. Przy okazji prawie każdej debaty politycznej, każdej propozycji legislacyjnej słyszy się o interesach i grupach stojących za tymi interesami. Często pojawiają się opinie, że regulacje polityczne i prawne są tworzone, aby zaspokajać interesy i potrzeby grup, a interes szarego obywatela niewiele znaczy. Gdy się jednak bliżej przyglądamy tym grupom dostrzegamy, że członkami ich są również i ci zwyczajni obywatele. Stany Zjednoczone są wyjątkowym na skalę światową państwem, w którym ponad $\frac{3}{4}$ obywateli uczestniczy w różnego rodzaju związkach, zrzeszeniach i innych formach działalności grupowej. Ze względu na to dochodzi do sytuacji, w której opinie obywateli, ich interesy są bardzo często artykułowane właśnie poprzez grupy.

Aby oceniać miejsce grup w systemie politycznym i to, jak ich fenomen ma się do idei demokratycznego państwa, należy się bliżej przyjrzeć zarówno grupom, jak i środowisku, w którym działają. To właśnie będzie przedmiotem niniejszego rozdziału, w którym rozważane będą kwestie definicyjne, klasyfikacyjne, zagadnienia związane z tworzeniem się grup, środowiskiem amerykańskich grup interesu oraz systemem ich funkcjonowania.

Cały ten rozdział poruszający podstawowe aspekty powstawania i trwania grup interesu w systemie stanowi wyjście do dalszych rozważań dotyczących specyficznych działań podejmowanych

przez grupy w celu osiągnięcia wpływu i wyrobienia sobie jak najlepszej pozycji na arenie politycznej.

1. Grupy interesu – definiowanie zjawiska

Podstawowym problemem w badaniu i opisywaniu zjawiska grup interesu jest konkretne zdefiniowanie głównych pojęć. chociaż wydaje się, iż na przestrzeni prawie stu lat, od kiedy naukowcy zajmują się intensywnie studiowaniem tego zagadnienia, powinny powstać jasne i klarowne ramy definicyjne, to jednak ciągle podstawowym problemem jest właśnie brak ścisłego określenia czym są grupy interesu. Jak piszą Baumgartner i Leech, zdefiniowanie interesu i grupy interesu wydawałoby się „warunkiem wstępnym do owocnego badania, ale takiego zdefiniowania jeszcze nie dokonano”¹. Jest to problem o tyle istotny, że w różnych badaniach określa się terminem grupa interesu różne kategorie podmiotów, a co za tym idzie trudno w konsekwencji o porównywanie wyników tych badań. Przyczyną tych nieporozumień jest najprawdopodobniej to, że liczba potencjalnych podmiotów, które można by zakwalifikować do kategorii grup interesu, jest tak duża, iż wliczenie ich wszystkich praktycznie sparaliżowałoby każdą próbę empirycznego badania, jak też jakichkolwiek generalizacji. Naukowcy badający poszczególne aspekty funkcjonowania grup przyjmują więc różne definicje ułatwiające im konkretną analizę. Jako że w dalszej części pracy znajdują się odniesienia do kilku aspektów funkcjonowania grup interesu, jak choćby ich powstawania, ścierania się na arenie politycznej z innymi grupami, stosunków z instytucjami władzy, wydaje się uzasadnione przyjrzenie się różnym możliwościom definiowania.

Po pierwsze, gdy obserwujemy literaturę przedmiotu, dostrzegamy, że nie tylko brak jest konkretnej definicji, ale również napotykamy na różnorakie określenia dotyczące tego fenomenu. Oprócz najbardziej popularnej nazwy grupy interesu, używa się również określeń takich, jak lobby, interesy partykularne, żywotne interesy²,

¹ F.R. Baumgartner, B.L. Leech, *Basic Interests*, s. 22.

² Ang. *vested interests*.

interesy specjalne, zorganizowane interesy, organizacje interesów, grupy nacisku, grupy interesu politycznego, grupy obrony interesów, grupy zorganizowane, organizacje dobrowolne³, organizacje członkowskie, grupy ekskluzywne, grupy polityczne⁴. Oczywiście nie wyczerpano w tym miejscu wszelkich spotykanych określeń, ale daje to pogląd, jak zróżnicowana jest literatura.

Przeważnie większość z tych nazw używana jest wymiennie, aczkolwiek czasami niektóre z nich w intencji autora mogą nieść już pewną charakterystykę. Tak na przykład określenie grupa nacisku wyraźnie wskazuje na to, że dotyczy grup, których głównym zajęciem jest właśnie wywieranie presji na inne podmioty. Nawiasem mówiąc, grupa nacisku pojawia się znacznie częściej w literaturze opisującej europejskie, a zwłaszcza brytyjskie grupy interesu, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych o wiele częściej używa się po prostu nazwy grupa interesu.

Przypatrując się natomiast określeniu organizacje dobrowolne, które również bardzo często pojawia się w literaturze, dostrzeżemy, że obejmuje ono jedynie grupy, które składają się z członków indywidualnych przyłączających się do nich z własnej woli. Warto jednak zaznaczyć, co będzie rozwinięte dalej, że nie wszystkie organizacje mają taki charakter.

Gdy wspominamy nazwy i wynikające z nich implikacje dla charakteru grup, nie sposób nie wspomnieć, że w języku angielskim bardzo często zamiennie politolodzy stosują określenia grupy interesu i interesy⁵. Jest to o tyle godne uwagi, że wskazuje na tradycję utożsamiającą interesy z reprezentującymi je grupami. Tradycja ta wywodzi się od pierwszego badacza grup interesu w Stanach Zjednoczonych Arthura Bentleya. W swoim opublikowanym po raz pierwszy w 1908 roku *Process of Government* kategorycznie stwierdzał, że „Nie ma grupy bez interesu. Termin interes będzie używany w tej pracy jako ekwiwalent grupy [...] Grupa i interes są nierozdzielne”⁶. Opierając się na tej tradycji, potocznie zaczęto używać tych dwóch terminów wymiennie. Gdy się jednak zastanowimy, możemy stwierdzić, że jest to pewne nadużycie. Co prawda

³ Ang. *voluntary organizations*.

⁴ Przegląd używanych określeń znajduje się m.in. w: *Pressure Groups in Britain*, red. R. Kimber, J.J. Richardson, Dent & Co., London 1974.

⁵ Ang. *Interests*.

⁶ A. Bentley, *The Process of Government*, s. 211.

pierwsza część zdania Bentleya mówiąca o tym, że nie ma grupy bez interesu może wydawać się prawdziwa, to jednak traktowanie interesu jako ekwiwalentu grupy niesie pewne niebezpieczeństwo. Podczas gdy nie ma grup bez interesu, to jednak istnieje bardzo wiele interesów, które nie są reprezentowane przez grupy, przynajmniej formalne. Przeglądając się późniejszymi badaniami⁷ zaobserwowano, że nie należy utożsamiać tych dwóch pojęć, gdyż istnieje wiele przeszkód, które powstrzymują przed automatycznym przedzaniem się interesów w grupy.

1.1. Interesy

Pojęcie interesu staje się pierwszym problemem przy próbie definiowania grupy interesu. Najbardziej sporną kwestią jest to, czy na interes patrzeć w obiektywnych, czy subiektywnych kategoriach⁸. Gdy bowiem patrzymy na interes jako na pewien pożądany stan rzeczy, to pojawia się pierwsze pytanie: z czyjej perspektywy jest ten stan pożądany?

Najprostszym przykładem tego dylematu mogą być zachowania i interesy dzieci. Czy bowiem w interesie dziecka będzie leżało spożywanie słodyczy, gdyż te dziecku smakują, czy też szpinaku, który jest dla niego zdrowy? Na pierwszy rzut oka nasuwa się stwierdzenie, że w interesie dziecka jest spożywanie rzeczy zdrowych, a jedynym powodem, dla którego dziecko wybiera słodkie, jest niepełna informacja, bo nie wie, że szpinak jest dużo zdrowszy od słodyczy. Lecz gdy się uważniej zastanowimy to dostrzeżemy, że nie do końca chodzi jedynie o niepełną informację. Obserwujemy bowiem również dorosłych ludzi, którzy jedzą niezdrową żywność, palą papierosy, a czynią to mimo świadomości ich szkodliwości.

⁷ Chodzi głównie o badania zapoczątkowane pracami Schattschneidera i Olsona. Patrzą: M. Olson, *The Logic of Collective Action*, i E.E. Schattschneider, *The Semisovereign People*.

⁸ M. Szczepański pisze, że u podstaw powstawania ruchów społecznych leżą zarówno interesy subiektywne, jak i obiektywne. „Interesy zaś indywidualne lub zbiorowe, subiektywne, wynikające z jednostkowych przekonań i obiektywne, zweryfikowane społecznie – to dobra (wartości) towarzyszące realizacji celu”, M. Szczepański, *Od lokatora kamienicy do człowieka z Seattle*, w: *Grupy interesu: teoria i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, s. 12.

Trudno w takim przypadku oceniać, co tak naprawdę leży w ich interesie. Być może preferują żyć krótko, ale w pełni rozkoszując się urokami życia. Jest to przykład dość banalny, ale wydaje się, że bardzo dobrze unaocznia podstawowy problem definicyjny interesu. Niewłaściwe wydaje się kategoriyczne narzucanie podmiotom ich interesów w przypadku, gdy jasno opowiadają się za wartościami przeciwnymi.

Być może więc lepiej przyjąć, że interes to jedynie interes uświadomiony, a więc preferencje?⁹. Jednak gdy przyjmiemy, że będziemy utożsamiać interes z preferencjami, pojawi się kilka problemów. Czy można źle ocenić, co jest w naszym własnym interesie? Oczywiście, że można. Nikt bowiem nie dysponuje idealną wiedzą co do perspektywicznych efektów danego działania. Po drugie i co bardziej sugestywne, co z interesami, o których się nie wie albo w ogóle nie zdaje się z nich sprawy? Czy na przykład wszyscy wiedzą, że w ich interesie jest ograniczanie emisji freonu? Leży to w obiektywnym interesie wszystkich, ale jedynie nieliczni mają tego świadomość. Trzeba mieć zatem głęboko w świadomości, że interesy to coś więcej niż tylko preferencje.

Oprócz interesów jako preferencji da się wydzielić kategorię interesów bardziej obiektywnych, a właściwie interesów nieuświadomionych. Można je traktować jako interesy potencjalne, czyli takie, które mogą, dzięki odpowiedniemu naświetleniu i edukacji, stać się interesami jednostki. W tym właśnie miejscu pojawia się rola liderów licznych organizacji, którzy agitując swych potencjalnych członków, uzmysławiają im ich interesy. W odniesieniu więc do potencjalnej pozycji grup interesu i ich poparcia społecznego ma swoje zastosowanie pojęcie interesu obiektywnego. Wspominając zresztą o interesie obiektywnym, trudno oprzeć się wrażeniu, że chociaż wielu autorów używa takiego pojęcia, jest ono o tyle nieszczęśliwe, że jest pojęciem idealnym nieodnoszącym się raczej do świata realnego.

Raczej więc mówiąc o interesie niesubiektywnym, winniśmy mówić o interesie obserwowalnym bądź przypisanym przez innych. Oznaczać to będzie, że jest to interes, który inni bardziej

⁹ Tak np. Bentley uznaje za interesy jedynie interesy uświadomione sobie przez podmioty, których dotyczą. Pisze on również, że interesy istnieją jedynie w realnym świecie i jedynie w obliczu istnienia innych, przeciwstawnych interesów. A. Bentley, *The Process of Government*, s. 213.

wyedukowani i zorientowani uczestnicy życia społecznego przypisują danej jednostce bądź grupie jednostek. Warto poczynić to zagmatwane rozróżnienie dlatego, że w rzeczywistości postrzeganie takie również będzie subiektywne, lecz z innego punktu widzenia, a więc z punktu widzenia polityka, naukowca, lidera grupy.

Analizując grupy interesu i ich działanie, należy mieć w świadomości powyższe niejasności związane z określeniem, czym w zasadzie jest interes. W niniejszej książce w większości przypadków interes traktowany będzie jako wartość bardziej subiektywna, lecz gdy rozważane będą relacje grup zorganizowanych i grup potencjalnych, również kategoria interesów potencjalnych (a więc bardziej obiektywnych) będzie brana pod uwagę.

Wydaje się, że rozważanie interesu na potrzeby pracy poświęconej grupom interesu działającym w systemie politycznym winno obejmować jeszcze jedno istotne skonkretyzowanie. Interesy mogą być różnorakiego rodzaju, ale oczywiście nie wszystkie muszą być przedmiotem zainteresowania w przypadku rozpatrywania grup interesu działających w sferze politycznej. Należy więc wydzielić interesy będące podstawą funkcjonowania grup interesu, czyli interesy związane z polityką. Przydatne jest tu użycie definicji interesu zaproponowane przez Heinza i współpracowników, którzy stwierdzili, że „interesy znajdują się na skrzyżowaniu prywatnych wartości i pragnień z polityką publiczną”¹⁰. Tylko więc wartości, które w jakikolwiek sposób mogą być regulowane w obrębie polityki publicznej, będą interesami w tym wąskim rozumieniu. Należy tutaj zaznaczyć, że nie mamy do czynienia z określeniem kategoriycznym. Czasami bowiem interesy, które przez długi okres nie wydają się dotykane przez politykę publiczną, takimi się stają. Wiąże się to głównie z powiększającym się zakresem polityki publicznej, która obejmuje obszary wcześniej uznawane za wybitnie prywatne. Przykładem może być choćby kwestia aborcji. Przez wiele lat, gdy problem ten nie podlegał żadnym regulacjom państwowym, nie był on problemem publicznym. Był on problemem głównie moralnym osób, które w jakiś sposób z kwestią się zetknęły. Dopiero z momentem pojawienia się regulacji zakazujących aborcji wykształciły się

¹⁰ J.P. Heinz, E.O. Laumann., R.L. Nelson, R.H. Salisbury, *The Hollow Core: Private Interests in National Policy Making*, Harvard University Press, Cambridge 1993, s. 24.

jasno interesy będących za i przeciw danym regulacjom. Oczywiście interesy istniały również wcześniej, ale dopiero w obliczu regulacji stały się one interesami w odniesieniu do polityki publicznej, czyli konkretnej regulacji. Nie chodzi tu dosłownie o sam moment wprowadzenia danej regulacji, ale o moment, kiedy pojawiła się perspektywa i możliwość, że kwestia ta może być w ogóle regulowana przez państwo.

Takiego właśnie węższego rozumienia interesu używać się będzie na potrzeby tej monografii. Interesem będzie więc „chęć, aby polityka publiczna osiągnęła pewien pożądany stan związany z wartościami podzielanymi przez dany podmiot”¹¹.

1.2. Grupa interesu

Zdefiniowanie samego pojęcia interesu nie jest jednak wystarczające, gdy mówimy o grupach interesu. Nie wystarczy bowiem proste połączenie terminów interes i grupa, aby otrzymać adekwatną definicję. Nie wdając się w tym miejscu w socjologiczne dywagacje na temat, ile jednostek musi posiadać grupa, samo stwierdzenie, że grupa to zbiór jednostek dzielących podobne wartości i podejścia do istotnych dla siebie kwestii czy też posiadających podobne charakterystyki, nie doprowadzi nas jeszcze do definicji grupy interesu.

Nie do końca można uznać za grupę interesu po prostu grupę jednostek o podobnych interesach. Taką szerszą kategorię można określić mianem wspólnoty interesów, ale nie grupy¹². Dobrym przykładem pomagającym nakreślić tę różnicę są rolnicy i organizacje rolnicze. Podczas gdy rolnicy jako całość są wspólnotą interesów, posiadającą jakieś ogólne bądź bardziej szczególne interesy, to jednak nie są oni grupą interesu. Grupami takimi są już

¹¹ Podobną definicję stosuje LaPalombara pisząc, że interes to „świadoma chęć, aby polityka publiczna albo autorytatywna alokacja zasobów przybierała szczególne bądź ogólne kierunki”, J. LaPalombara, *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton University Press, Princeton 1964, s. 16. Patrz także C. Greenwald, *Group Power: Lobbying and Public Policy*, Praeger, New York 1977, s. 14.

¹² I. Bischoff, *Determinants of the increase in the number of interest groups in western democracies: Theoretical considerations and evidence from 21 OECD countries*, „Public Choice” 114 (2003), s. 199.

jednak organizacje rolnicze występujące w imieniu rolników i zabiegające o ich interesy. Podobnie jest w przypadku ruchu kobiecego. Podczas gdy wiele kobiet poczuwa się do bycia częścią ruchu kobiecego, jedynie nieliczny procent z nich przyłącza się do grup interesu reprezentujących ten ruch, jak National Organization for Women czy Feminist Majority.

Zatem istotne wydaje się podkreślenie, że grupa interesu to konkretna organizacja reprezentująca grupę ludzi o podobnych interesach¹³. Istotny jest właśnie aspekt organizacyjny, który będzie odróżniał grupy od innych podmiotów, jak choćby od ruchów społecznych. Jak pisze Marek Szczepański

ruch społeczny to zbiorowość lub wspólnota ludzi zainteresowanych i zorientowanych na realizację konkretnego celu i zadania, o stosunkowo słabej strukturze formalnej, niskim poziomie instytucjonalizacji, ograniczonej, czasem mało czytelnej, hierarchii wewnętrznej, słabym umocowaniu prawnym, zanikająca po realizacji celu lub podlegająca zasadniczej metamorfozie¹⁴.

Ruch społeczny oczywiście może owocować powstaniem konkretnych organizacji, które będą już uważane za grupy interesu, gdyż będą posiadać podstawowe wymogi zorganizowania i koordynacji działań. Tak było na przykład z ruchem walki o prawa obywatelskie i równouprawnienie dla osób kolorowych, z którego to ruchu wywodzi się między innymi National Association for Advancement of Colored People (NAACP).

Nie można jednak automatycznie utożsamiać jednego z drugim, gdyż w bardzo wielu przypadkach z ogromnego ruchu społecznego powstawało jedynie kilka małolicznych organizacji. Aby ruch społeczny kształtujący świadomość i percepcję interesów społecznych mógł przerodzić się w powstanie konkretnych grup interesu, musi wystąpić kilka okoliczności, o czym będzie w dalszej części.

¹³ Tak np. C. Thomas i R.J. Hrebenar, pomimo że definiują grupę interesu jako „jakiegokolwiek zrzeszenie jednostek zorganizowanych formalnie bądź nie, które próbuje wpływać na politykę publiczną”, to jednak w przypisie dodają, odwołując się właśnie do kwestii organizacyjnej, że przez grupę interesu w rzeczywistości rozumieją specyficzną organizację, natomiast definicja ich odnosi się do terminu interes. C. Thomas, R.J. Hrebenar, *Changing Patterns of Interest Group Activity: A Regional Perspective*, w: *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, s. 153, 174.

¹⁴ M. Szczepański, *Od lokatora kamienicy do człowieka z Seattle*, s. 14.

Ruchy społeczne można więc traktować jako pośredni etap pomiędzy całkowicie niezorganizowanym zbiorowiskiem ludzi, którym można przypisać wspólne interesy, a grupą interesu, która posiada organizację, aby o te cele zabiegać¹⁵. Rozróżnienie to wydaje się konieczne zarówno ze względów praktycznych, jak i teoretycznych. Po pierwsze bowiem, nie da się traktować ruchu społecznego jako konkretnego podmiotu stykającego się na arenie politycznej z innymi podmiotami, a po drugie, ruchy społeczne jako zjawiska wielopłaszczyznowe są z punktu widzenia badania ich politycznego i społecznego oddziaływania kategoriami zbyt obszernymi i zapewne usystematyzowanie ich miejsca musi być pracą tytaniczną.

Oprócz określenia grupy interesu jako grupy posiadającej odpowiednią formę organizacyjną potrzebne wydaje się dalsze uściślenie zakresu definicji. Gdy bowiem przyjmujemy, że wystarczy, aby osoby wchodzące w skład grupy podzielały wspólne wartości oraz były zorganizowane w jakiś sposób, to moglibyśmy do kategorii grup interesu zaliczyć na przykład kółko różańcowe. Warto więc jeszcze raz powrócić do przytaczanego wcześniej zawężenia kategorii interesu będącego w jakimś związku z polityką publiczną. Do definicji grupy interesu należy na pewno dopisać, że grupa ta musi mieć jakiegokolwiek odniesienie do sfery życia publicznego. Można by zatem przytoczyć definicję Salisbury'ego, który pisze, że „grupa interesu to zorganizowane zrzeszenie, które angażuje się w aktywność odnoszącą się do decyzji władzy publicznej”¹⁶.

1.3. Odróżnienie grup interesu i partii politycznych

Patrząc na tę definicję dostrzegamy, że istnieje duże prawdopodobieństwo zaliczenia w poczet grup interesów również partii politycznych. Faktycznie dużo prac teoretycznych dotyczących grup interesu uznaje partie polityczne za grupy interesu¹⁷. Bayes idzie

¹⁵ Patrz J. Freeman (red.), *Social Movements of the Sixties and Seventies*, Longman, New York 1983.

¹⁶ R.H. Salisbury, *Interest Groups*, w: *Handbook of Political Science*, Vol. 4, red. F.I. Greenstein, N.W. Polsby, Addison-Wesley, Reading 1975, s. 175.

¹⁷ Tak np. D. Knoke, wyznaczając za podstawowe kryteria konstytuujące dobrowolne zrzeszenie to, aby członkowie grupy przyłączali się do nich dobrowolnie i aby nie byli za to uczestnictwo wynagradzani, literalnie w dalszej części

nawet tak daleko, że w swym opracowaniu dotyczącym grup interesu używa definicji ściśle opartej na weberowskiej definicji partii¹⁸. Podobnie D. Truman, najbardziej wpływowy badacz grup interesu w historii XX wieku, zaproponował podobną definicję. Według niego, grupa interesu to taka grupa,

która na podstawie podzielanych wartości¹⁹ stawia pewne postulaty w stosunku do innych grup w społeczeństwie w celu utrzymania, wzmocnienia form zachowania, które wynikają właśnie z podzielanych przez grupę wartości²⁰.

Gdy patrzymy na partie polityczne, to faktycznie spełniają one większość kryteriów przynależnych grupom interesów, jednakże da się również zaobserwować kilka diametralnych różnic.

Po pierwsze, gdy patrzymy na zakres interesów reprezentowanych przez grupy interesu i przez partie polityczne, dostrzeżemy różnice. Partia jest zazwyczaj kategorią szerszą niż grupa interesu, gdyż jej celem jest mobilizacja jak największej liczby wyborców i przez to zawiera w swym obrębie znacznie więcej wspólnot interesów niż w przypadku grupy. Pendleton Herring trafnie określił partie mianem sprzymierzonych interesów²¹. Najbardziej jaskrawo widać tę różnicę na przykładzie Stanów Zjednoczonych, gdzie istnieją praktycznie jedynie dwie liczące się partie, zatem niemożliwe

pracy przyznaje, że zalicza do zrzeszeń takich również partie polityczne. D. Knoke, *Organizing for Collective Action*, s. 2. Podobnie James Q. Wilson w zakres swych badań nad grupami interesu wlicza partie polityczne. Wedle niego grupy takie obejmują cztery kategorie: partie polityczne, związki zawodowe, zrzeszenia biznesu, organizacje praw obywatelskich. J.Q. Wilson, *Political Organizations*, Princeton University Press, Princeton 1995.

¹⁸ Grupa interesu, wedle niego, to jakakolwiek grupa posiadająca tożsamość, członkostwo, określony cel oraz organizację obejmującą reguły i procedury. Bayes odwołuje się do M. Webera, aczkolwiek zaznacza, że chodzi mu o rozumienie słowa partia niekoniecznie w znaczeniu dzisiejszych partii politycznych. J. Bayes, *Ideologies and Interest Group Politics*, Chandler & Sharp Publisher 1982, s. 12.

¹⁹ Truman używa tu słowa *attitudes*, czyli podejście, przez które ma na myśli dążenie do określonych wartości.

²⁰ D. Truman, *The Governmental Process*, s. 33. Co ciekawe, mimo przyjęcia definicji, która obejmować by mogła partie polityczne, Truman w dalszej części swej książki partie polityczne rozważał jako podmioty odrębne.

²¹ Określa je mianem *alliances of interests*. P. Herring, *The Politics of Democracy*, Rinehart & Company, New York 1940, s. 55.

jest, aby reprezentowały one bardzo specyficzne interesy poszczególnych grup społecznych. Agendy partii politycznych są więc znacznie szersze niż grup interesu, przez co nie reprezentują one interesów w sposób tak precyzyjny, jak grupy.

Skutkuje to w kolejnej różnicy pomiędzy partiami i grupami. Członkostwo grup jest zazwyczaj dużo bardziej jednorodne niż partii politycznych. Oczywiście zdarzają się partie polityczne posiadające bardzo zawężoną agendę oraz członkostwo oparte na ścisłych kryteriach, jednak należą one do zdecydowanej mniejszości. Brak jednolitego członkostwa jest szczególnie widoczny na przykładzie amerykańskich partii politycznych, które są partiami typu wyborczego. Dodatkowo w przypadku tych partii widać wyraźnie, że nie starają się one angażować członków w działalność partii i w znacznie mniejszym stopniu niż grupy starają się pozyskiwać nowych, formalnych członków. Podstawą funkcjonowania partii politycznych o charakterze wyborczym stali się wyborcy²², a nie członkowie, jak to ma miejsce w przypadku grup.

Najważniejszą różnicą pomiędzy partiami politycznymi i grupami interesów jest jednak sposób zabiegania o interesy członków i zwolenników. Głównym celem działania i istnienia partii politycznych jest chęć przejęcia kontroli nad organami władzy państwowej i publicznej. W tym celu wystawiają kandydatów w wyborach, a następnie odpowiednio do uzyskanego wyniku i konstelacji politycznej są w stanie przejąć część bądź całość władzy i obsadzić swoimi przedstawicielami stanowiska decyzyjne. Tym samym partie polityczne zyskują bezpośredni wpływ na sferę decyzyjną w polityce publicznej. Celem grup interesu jest co prawda również wywieranie wpływu na sferę decyzyjną, jednak z założenia czynią to w sposób pośredni. Przede wszystkim więc grupy interesy nie wystawiają swoich kandydatów w wyborach ani raczej nie stawiają na obsadzanie swymi przedstawicielami instytucji władzy państwowej. Nie oznacza to oczywiście, że grupy nie starają się wpływać na proces wyborczy. Faktycznie jest to jedna z najważniejszych sfer aktywności politycznej grup interesu. Ma ona jednakże charakter pośredni. Grupy wspierają kandydatów określonych partii, promują swoich kandydatów w obrębie tych partii, starają się mieć wpływ na platformy programowe partii, jednakże same z siebie nie

²² K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, s. 31.

wystawiają kandydatów. W związku z tym, że grupy interesu nie uczestniczą w procesie politycznym do tego stopnia co partie, podlegają konsekwentnie dużo mniejszej regulacji co do struktur, finansów itp.²³.

Może się oczywiście zdarzyć, że okazjonalnie grupy w jakichś wyborach wystawiają swoich kandydatów, ale nie czynią tego raczej z zamiarem przejęcia władzy, lecz robią to przeważnie jedynie w celu naświetlenia publicznie istotnej dla siebie kwestii²⁴. Wybory stają się bardzo dobrą platformą do darmowego wyeksponowania postulatów. Warto jednak jeszcze raz podkreślić, że celem grup interesu nie jest przejęcie odpowiedzialności za rządzenie. Grupa interesu w odróżnieniu od partii politycznej²⁵ to organizacja, która w celu wpływu na politykę nie stara się bezpośrednio przejąć władzy²⁶.

²³ Struktury organizacyjne partii amerykańskich są określane przez ustawodawstwo stanowe, a nie przez wewnętrzne regulaminy czy statuty partii. R. Konieczny, *Systemy polityczne wybranych demokracji zachodnich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996, s. 80. Natomiast funkcjonowanie grup określone jest prawie wyłącznie przez ich wewnętrzne prawa (tzw. *by-laws*) i statuty.

²⁴ B. Coxall, *Pressure Groups in British Politics*, Pearson Education, Harlow 2001, s. 2.

²⁵ Bardzo dobra dyskusja na temat czym jest partia polityczna, jakie są jej wyznaczniki, definicje oraz jakie są funkcje partii znajduje się w: A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, s. 50-86 oraz K. Sobolewska-Mysłik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, s. 7-41.

²⁶ To stwierdzenie pojawia się w wielu pracach jako jeden z podstawowych komponentów definicji grup interesu. Patrz m.in. Kimber i Richardson, *Pressure Groups in Britain* s. 3.