

Izlaganje sa znanstvenoga skupa
UDK 329(73) + UDK 342.2(73) + UDK 316.35

Organizacija i artikulacija interesa u američkome federalnom sistemu

Ellis Katz

Temple University, Philadelphia

Sažetak

Svaka ozbiljnija rasprava o američkim interesnim grupama mora početi od Madisonovih analiza. Protutežu nužnome interesnom grupiranju ljudi Madison vidi u kontroliranju njegovih učinaka. Ono počiva na (a) postojanju prostrana teorija na kojemu nastaju nove grupe kao protuteža postojećima i (b) diobi političke moći posredstvom federalizma i podjele vlasti kako bi se onemogućila kontrola pojedinih grupa nad svim područjima političkoga odlučivanja. Premda je suvremena politička i društvena zbilja Sjedinjenih Država znatno promijenjena u odnosu na Madisonovo doba, autor smatra da su neke postavke njegove analize aktualne i instruktivne. Riječ je poglavito o stavu da se interesni pluralizam ne može »ukrotiti« otklanjanjem njegovih uzroka — što vodi k ugrožavanju slobode ili naprosto biva beskorisnim — nego kontrolom posljedica. A ona je moguća ponovnim uspostavljanjem ravnoteže u federalnome sistemu i oživljavanjem stranačkog sistema.

Svaka ozbiljna rasprava o američkim interesnim grupama morala bi započeti poznatom studijom Jamesa Madisona o grupiranju, objavljenom u jesen 1787. kao *Federalist No. 10*.

Madison tvrdi da je prirodna čovjekova tendencija da se organizira u grupe na osnovi vlastitih interesa i da te interese zastupa i na političkom polju. Prema Madisonu, ta je sklonost ka organiziranju u grupe »ugrađena u ljudsku prirodu« i svaki pokušaj da se ona obuzda ili je uzaludan ili po slobodu opasan. Lijek za to zlo grupiranja treba, prema Madisonu, potražiti u »kontroliranju učinka« grupiranja. »Terapija« što je Madison predlaže i ona što su je američki oci osnivači primijenili sastojala se od »republikanskog lijeka« pod čime Madison podrazumijeva:

- (1) golem, prostran teritorij na kojemu bi se pojavljivale nove grupe kao protuteža već postojećima i
- (2) diobu političke moći putem federalizma i podjele vlasti, kako bi se pojedinim grupama onemogućilo da preuzmu kontrolu nad svim sferama političkog odlučivanja.

Premda je ta medisonovska analiza dobar početak za našu raspravu, ona se u njoj ne iscrpljuje i pred nama je još uvijek zadatak da njegov »republikanski lijek« razmotrimo u svjetlu suvremene američke politike. Htio bih se zadržati na dva specifična pitanja.

Prvo, prema Madisonu, »ako se grupa sastoji od manjine, u pomoć priskače republikansko načelo koje omogućuje većini da osujeti njezine nastrane ideje regularnim glasanjem«. Za Madisona je stvarna opasnost bila u mogućnosti da grupa predstavlja većinu, u kojem bi se slučaju primjenom republikanskog načela samo olakšala pobjeda njezine »nastrane ideje«. Madison je u tom smislu vrlo jasan; već na početku svoje studije on piše: »O mjerama se suviše često odlučuje ne prema zakonima pravедnosti i pravima manjine, nego prema snazi zainteresirane i nadmoćne većine.«

Ali, možemo li samo tako prijeći preko problema grupa koje predstavljaju manjinu? Možemo li biti sigurni da njihove »nastrane ideje« neće pobijediti? Odmah ću se vratiti tom pitanju, ali prvo da postavim drugi zanimljiv problem.

Ako je američki sistem zamišljen tako da sprečava stvaranje i uspješnost »zainteresirane i nadmoćne većine«, kako ćemo uopće doći do većine, bila ona »zainteresirana i nadmoćna« ili ne? Valja imati na umu da američki sistem političkog odlučivanja, u izboru javnih službenika i u zakonodavstvu, zahtijeva djelovanje većine na svakom stupnju procesa. Premda se o tom pitanju ne izjašnjava, Madison ipak predlaže dva rješenja. Prvo, u natjecanju za izborne funkcije kandidati će biti prisiljeni pridobiti veliki broj glasača najrazličitijih interesa. Tako jednom od funkcija izbornog procesa postaju ojenjkanje i traženje kompromisa između ekstremnijih ideja manjih grupa. Drugo, zakonodavci će biti prisiljeni da dođu do kompromisa sa svojim kolegama kako bi mogli formirati zakonsku većinu. Te bi se dvije pretpostavke morale, međutim, potvrditi u praksi: (1) da li proces nominacije i izbora dovodi na vlast umjerene političare i (2) kakve su njihove pobude i mogućnosti za traženje kompromisa?

Oba ću problema razmotriti odvojeno. Prvo, problem »manjinskih grupa«.

Robert Dahl ističe da medisonovski sistem onemogućuje manjini da ograniči vlast većine. U rascjepkanome američkom sistemu prijedlozi zakona moraju prijeći mnoge prepreke prije no što postanu zakonima. Mogućnost veta manjine postoji na svakom od stupnjeva procesa — unutar zakonodavnih komiteta, gdje predsjednik ima pravo veta, a postoji zatim i mogućnost da ih Vrhovni sud proglašuje neustavnima. Mislim da je povijest dokazala da većina mora čvrsto vjerovati u svoju ideju i biti spremna za dugu borbu ako želi nadvladati energičnu i snažnu manjinu.

U američkoj politici ne postavlja se, međutim, samo pitanje odnosa većine i manjine. Češći je problem u odnosima između manjina, ako ne i manjine bez opozicije. Premda je odlučivanje manjine uvijek bila karakteristika američke politike, vjerujem da su noviji događaji stvar pogoršali. Za to postoje najmanje tri razloga:

- (1) stalna specijalizacija funkcija unutar same vlade, tako da se pravo odlučivanja praktički prebacuje na zakonodavne potkomitete ili birokratske službe;
- (2) nedostatak djelotvornih mehanizama koji bi napravili izbor tema (koji bi obavljali ono što David Easton naziva »vratarskom funkcijom«);

(3) umnoženje usko specijaliziranih grupa.

U posljednjih dvadesetak godina federalne se zakonske mjere odnose na sve uži i uži segment populacije. Nadzor nad tim suženim političkim područjima uglavnom je povjeren zakonodavnim komitetima i njihovim saveznicima, malim izvršnim službama i grupama korisnika kojima te mjere donose dobit. Te mjere i programi nisu »redistributivni« u smislu u kojem o tome govori Theodor Lowi. Odnosno, one nikome ne »štete«, a ipak malom dijelu populacije »pomažu«. S obzirom na sklonost *poslanika* da »žive i da puste živjeti«, ne vrijedi im se odupirati ili ih dovoditi u sumnju, jer se time ništa ne postiže. Jednostavno rečeno, jasno izraženi suprotni interesi ne postoje.

Istodobno se, zato što takve mjere nekomu idu u prilog, stvaraju interesne grupe koje ih podržavaju. Novija iskustva pokazuju da je došlo do prave eksplozije porasta broja usko specijaliziranih grupa ograničena interesa. Premda je do točnih podataka nemoguće doći, ipak postoje vjerodostojni pokazatelji koji potvrđuju veliki porast broja interesnih grupa. Na primjer, Jack Walker u svom je izvještaju o 564 organizacije koliko ih djeluje po kuloarima u Washingtonu, otkrio da ih je 30% osnovano u posljednjih dvadeset godina, između 1960. i 1980. godine; istraživanje što ga je Upravna škola Bostonskog sveučilišta provela o 400 poslovnih tvrtki, otkrilo je da je od onih što imaju urede u Washingtonu polovica osnovana u posljednjem desetljeću, a istraživanje Jeffreyja Berryja pokazalo je pak da je gotovo polovica grupa što zastupaju »javni interes« u Washingtonu osnovana u razdoblju od samo pet godina, od 1968. do 1972. godine. No, možda je ipak najbolji pokazatelj rasta broja interesnih grupa upravo fantastično množenje Komiteta za političko djelovanje (Political Action Committees — PAC) do kojega je došlo nakon izglasavanja amandmana Zakona o federalnoj izbornoj kampanji 1974. godine. Te je godine bilo približno 600 PAC-ova, a do 1982. bilo ih je gotovo 3400.

Nije, međutim, došlo samo do naglog rasta broja interesnih grupa, već i do promjene njihova karaktera. Dok su mnoge od tradicionalnih interesnih grupa bile udruženja prilično različitih interesa (Nacionalno udruženje obrtnika na primjer), mnoge od novijih imaju vrlo suženo interesno polje (npr. Nacionalno udruženje direktora pogrebnih poduzeća ili pak Nacionalno udruženje samostalnih draguljara, trgovaca na malo). Tako je nagao rast tih usko specijaliziranih grupa da *New York Times* o njima govori kao o »ekvivalentu novog ogranka vlade«. A i bivši predsjednik Jimmy Carter rekao je u svome oproštajnom govoru: »Nas sve više privlače single-issue grupe i organizacije s posebnim interesima, jer želimo biti sigurni . . . da će naši osobni stavovi i vlastiti privatni interesi biti zaštićeni.« Problem je, prema bivšem predsjedniku, u tome što »nacionalni interes nije uvijek jednak zbroju svih naših pojedinačnih i posebnih interesa«.

Te je novije, usko specijalizirane interesne grupe jedan znanstvenik nazvao »policy maximizers«. To znači da se te grupe zanimaju samo za vrlo određeni dijapazon javnih političkih ciljeva isključujući sve ostale. Takve grupe obično okupljaju mali broj odanih članova. One i ne žele brojnije članstvo, jer bi im to moglo ugroziti jedinstvenost ciljeva i nerado se izjašnjavaju o pitanjima izvan svoje interesne sfere od straha da ne razjedine članstvo.

Povijesno gledajući, za formiranje takvih grupa bilo je malo poticaja, posebice na nacionalnoj razini. Funkcije nacionalne vlade bile su ograničene i bilo je mnogo probitačnije formirati organizacije na široj osnovi ili sklopiti savez s grupama sličnih dispozicija. No, kad se djelovanje nacionalne vlade počelo osjećati u malim segmentima populacije, pojavile su se interesne grupe koje su štatile i promovale te sitne interese. Tu su i drugi faktori odigrali svoju ulogu. Na primjer, kategoričnost pri dodjeljivanju savezne pomoći potakla je, također, stvaranje usko specijaliziranih interesnih grupa. A najvažnija od svega jest možda jednostavna činjenica da ne postoji mehanizam koji bi spriječio njihovo političko djelovanje, činjenica da nema »vratara«, da se poslužimo Eastonovim izrazom.

Jedan od mehanizama koji su uspjeli oslabiti utjecaj interesnih grupa bila je politička stranka koja je u američkom sistemu igrala ključnu ulogu u »objedinjavanju interesa«. Američke su stranke bile široka udruženja interesnih grupa i služile su za stvaranje koalicije između pojedinih grupa s ciljem formiranja vladajuće većine. O svemu ovome pišem u prošlom vremenu, jer ima mnogo dokaza da su američke političke stranke u takvom rasulu da više ne mogu obavljati tu ključnu ulogu. To nas, prirodno, dovodi do drugog pitanja što sam ga postavio u uvodu u ovaj kratak prikaz: koji su poticaji i koje mogućnosti za kompromis između grupa suprotnih interesa?

U nekim slučajevima izborni okruzi s jednim poslanikom potiču izbor umjerenih predstavnika vičnih umijeću političkog pogađanja i kompromisa. To osobito vrijedi za izborne okruge heterogena sastava. Američki izborni okruzi međusobno se zapravo vrlo razlikuju s obzirom na stupanj homogenosti odnosno nehomogenosti; jedni su od njih jedinstveni kad je riječ o temama kao što su dohodak, zapošljavanje, rasni problemi ili kultura, dok su drugi u tome nesložni. Nadalje, čak i kad izborni okrug karakterizira jedan određeni dominantni interes, njegov je predstavnik često slobodan od pritiska svojih birača sve dok brani interes koji je jedina briga tog okruga. Tako predstavnik žitorodnog područja može često glasati kako hoće u pitanjima vanjske politike, općedruštvenog interesa ili manjinskih odnosa, sve dok nepokolebljivo brani interese svojih birača u pitanjima proizvodnje žita. Zahvaljujući tome on je slobodan dati svoj glas za neko pitanje na području vanjske politike, općedruštvenog interesa ili manjinskih odnosa u »zamjenu« za glas svog kolege kad se rješavaju pitanja subvencija u poljoprivredi. Taj obrazac razmjene glasova postao je poznat kao »logrolling« (međusobno podupiranje) i predstavlja jedan od mehanizama za formiranje zakonske većine. Problem »logrollinga« kao temelja zakonodavne koalijske građevine jest u tome da nema granica. A to znači da se bilo kakav zakon može izglasati sve dok jedan poslanik nalazi dovoljno drugih poslanika s kojima će razmijeniti glasove. Posljedica je beskrajna rijeka zakona koji služe uskim posebnim interesima.

Osim toga, ne potječu svi posebni interesi iz nekog dominantnog interesa birača; i doista, poslanik ponekad postaje zagovornikom nekog interesa koji uopće nije značajan za njegov okrug. Razlog tomu jest dramatičan rast broja spomenutih PAC-ova (komiteta za političko djelovanje). PAC-ovi su postali presudnim izvorom sredstava za izbornu kampanju i tako su osigurali izravan pristup zakonodavcima. Usljed toga povećavaju se pritisci na politički sistem a objedinjavanje interesa postaje sve problematičnije.

Mogao bih završiti ovo kratko izlaganje zaključkom da je američka vlada beznadno pretrpana poslovima, da su se specijalni interesi razularili i da se medisonovska nada da će opći interesi pobijediti zahvaljujući sukobu posebnih interesa posve izjalovila. Ali za to sam ipak suviše velik optimist.

Rješenje se, uvjeren sam, nalazi u federalističkoj naravi američke republike i u ponovnom osposobljavanju političkih stranaka za njihovu ulogu obedinjenja.

Ustavno, federalizam podrazumijeva podjelu odgovornosti između nacije i država. Premda razgraničenje nikada nije bilo vrlo strogo i premda se američki federalizam može najbolje shvatiti kao sistem podijeljene vlasti, uvijek se pretpostavljalo da se lokalnom politikom treba baviti lokalna uprava, a da bi se funkcije nacionalne vlade trebale ograničiti na one akcije koje države i lokalna uprava ne mogu same provesti ili, pak, na one u kojima države i lokalne vlasti zatraže pomoć nacionalne vlade. Šezdesetih godina taj se osjećaj za podjelu i ograničenje nekako izgubio i nacionalnu se vladu počelo smatrati generalnom vladom koja bi se trebala baviti svim problemima društva kako na nacionalnoj, tako i na lokalnoj razini. Amerikanci su tek u novije vrijeme počeli ponovno otkrivati prednosti federalizma i ima razloga za vjeronjanje i da je ponovno uspostavljanje ravnoteže u federalnom sistemu upravo u toku.

Ponovno uspostavljanje ustavne ravnoteže u američkom bi federalnom sistemu značilo da nacionalnoj vladi ne priliči da se bavi svim unutarnjim problemima i da će nacionalna vlada morati opravdati svoje djelovanje u smislu nekog šireg, općeg interesa. Tako bi federalizam mogao obaviti ulogu Eastonova nepostojećeg »vratara« ograničujući nacionalni program.

To bi imalo dvije posljedice. Prvo, time bi se riješio spomenuti problem »preopterećenosti«. Drugo, a možda čak i važnije, spriječilo bi neka od najprijeponijih pitanja da se pojave na nacionalnoj razini. Na primjer, ne postoji nacionalna suglasnost o problemu pobačaja i pokušaji da se o toj krajnje kontroverznoj temi raspravlja na nacionalnoj razini izazivaju velike sukobe. Da se problem pobačaja razmatrao na razini saveznih država, možda bi se lakše postigla suglasnost, jer bi se mogao postaviti na pedeset različitih načina, ovisno o specifičnim tradicijama i strukturi interesa određene države.

Napokon, ne vjerujem da je moguće raspravljati o problemu posebnog interesa bez ponovnog uspostavljanja političkih stranaka. Premda američke političke stranke nikada nisu bile »disciplinirana vojska«, da posudimo izraz od pokojnog V. O. Keya, ipak mogu zaštititi izabrane vladine službenike od pritisaka grupa posebnih interesa. Kad bi političke stranke bile ključ za pridobivanje pristaša i izbora, kad bi stranke mogle zadovoljiti težnje pojedinaca za političkim napredovanjem i bile glavno sredstvo za formiranje zakonske većine, moć bi se posebnih interesa tada ipak smanjila.

Iako je američki stranački sistem, u smislu organizacije kao i u smislu utjecaja na američki narod, sada vrlo slab, ipak postoje znaci njegova oživljavanja. Budućnost američkog partijskog sistema još je neizvjesna, ali sve veći broj političkih vođa i znanstvenika priznaje ključnu ulogu što je stranke imaju u američkom sistemu.

Najveći problem američkoga političkog sistema posljednjih godina nije postizanje nacionalne suglasnosti u određivanju politike, već provođenje politike bez nacionalnog dogovora, vođenje politike od strane, kako sam ih na-

zvaio, »manjinâ bez opozicije«. Odnosno, drugačije rečeno, to nije problem mrtve točke, već preopterećenosti. Rješenje se nalazi u otkrivanju načela da se sputaju uski posebni interesi. A i ja, poput Madisona, vjerujem da će pokušaji da se uhvati u koštac s »uzrocima« postojanja posebnih interesa biti ili beskorisni ili po slobodu opasni. Vjerujem, također, da bi se umjesto toga ponovnim uspostavljanjem ravnoteže u federalnom sistemu i oživljavanjem stranačkog sistema mogli početi boriti protiv »posljedica« grupiranja.

Prevela s engleskoga:

Zdenka Drucalović

Ellis Katz

ORGANISATION AND ARTICULATION OF INTERESTS IN THE AMERICAN FEDERAL SYSTEM

Summary

Any serious discussion of interest groups in America must proceed from the writings of Madison. Madison believes that the inevitable interest-based grouping of individuals should be balanced by a check on the effects of that grouping. This rests on (a) the existence of a broad scope for the emergence of new groups to counterbalance the existing ones, and (b) on the division of political power by means of federalism so as to prevent individual groups from gaining control over all areas of political decision-making. Although the contemporary political and social picture of the United States has considerably changed since Madison's times, the author believes that some of his postulates still hold their relevance. This especially concerns his view that the plurality of interests cannot be »tamed« by removing its causes — which presents a danger to freedom or is simply ineffective — but rather by controlling its effects. And this is possible by re-establishing the balance in the federal system and by reviving the political party system.