

Mjesto i uloga interesnih grupa u američkom političkom sistemu

Štefica Deren-Antoljak*

Političke ali i druge značajne, ponekad dalekosežne odluke koje se donose u američkom političkom sistemu rezultat su veoma složenih procesa koji se mijenjaju ovisno o raznim okolnostima i problemima koji su u to uključeni, institucionalnim i personalnim faktorima kao značajnim elementima, te o ciljevima i specifičnim zadacima koji se žele ostvariti.

Konačna rješenja problema, u stvari, najčešće dolaze iz nekoliko, više ili manje, međusobno isprepletenih struktura: 1. institucionalne mašinerije vlasti, 2. stranačkog sistema i 3. interesnih grupa.¹ Kako su političke stranke izvan institucija Kongresa i Predsjedništva relativno slabe u smislu uobličavanja politike, »stvorena praznina popunjena je kompleksnom strukturom interesnih grupa.«²

Interesne grupe nisu nove; one su stare koliko i ljudska misao o politici i društvu, ali se, kao važan faktor društvene i političke stvarnosti, javljaju s pojavom države. U američkom društvu imale su značajnu ulogu mnogo prije pojave političkih stranaka kao oblik organiziranog okupljanja većih ili manjih slojeva društva s ciljem da se utječe na državnu vlast kako bi ona djelovala u željenom pravcu ili u interesu određene društvene grupe. Štoviše, suvremene političke američke stranke, Demokratska i Republikanska, razvile su se upravo iz sukoba »grupe interesa« okupljenih u više ili manje organizirane političke grupe poznate pod nazivom federalisti i antifederalisti. Međutim, kao poseban predmet izučavanja u politici koj znanosti interesne grupe javljaju se početkom 20. stoljeća i to upravo u Sjedinjenim Američkim Državama pojavom knjige poznatog američkog političkog teoretičara Arthura F. Bentleyja koji je 1908. publicirao knjigu »Proces vladanja« (The Process of Government). Knjiga profesora Bentleyja bila je reakcija na do tada veoma izražen tradicionalni instituciona-

* Štefica Deren-Antoljak, docent na Fakultetu političkih nauka u Zagrebu.

¹ M.J. C. Vile, *Politics in the USA*, London 1976. str. 123.

² Ibidem.

lizam, na formalno-pravni, odnosno legalni aspekt u izučavanju političkih fenomena. »Osnovna karakteristika političke znanosti u to vrijeme (Bentleyjevo) bila je preokupacija pravom. To znači da su legalni aspekti... utjelovljeni u formalne ustave služili kao adekvatan vodič u realnosti politike...«³ Polazna osnova istraživanja u većini studija o politici (u to vrijeme) je *legalni aspekt političkih odnosa* koji je, kako to ističu Zeigler i Peak, predstavljen kao realnost cjelokupne *politike*.

U svojim analizama Bentley pokušava razotkriti iza formalno-legalnih struktura, pravnih institucija i koncepcija stvarne nosioce političke vlasti, stvarni sadržaj politike promatran kao proces u kome se sukobljavaju i bore razni društveni interesi. On ističe da je »najvažniji zadatak u studiju bilo kojeg oblika socijalnog života analiza grupa.«⁴ Međutim, Bentley ne analizira grupe koje djeluju u cjelokupnom socijalnom životu, već pažnju ograničuje prvenstveno na proces politike i političke grupe. Politički sistem promatran je dakle kao politički proces u kome se sukobljavaju razne grupe s partikularističkim interesima. Ali, grupa prema Bentleyju nije socijalni skup pojedinaca, već je to ukupnost *aktivnosti* koje su poduzete ili se namjeravaju poduzeti. Bentley inzistira na tome da se »sirovine (sirovinski materijal) za istraživanje procesa vladanja ne mogu nikada naći samo u pojedincu, istraživanje ne može započeti čak ni zbrajanjem pojedinaca. One se isto tako ne mogu naći u »pravu«, u pravnim knjigama... u »karakteru ljudi«, u specifičnim »osjećanjima« u njihovim »srcima« ili »shvaćanjima«. Sirovine se mogu naći samo u stvarnom izvršavanju zakonodavno-izvršnih i sudskih aktivnosti nacije, u strujanjima i u općenito prihvaćenoj aktivnosti koje okupljaju ljude i tjeraju ih u ove sfere.«⁵

Takav pristup studiju političkih fenomena svakako je nov, a nastao je kao posljedica dubokih promjena do kojih je došlo u društveno-ekonomskoj i političkoj sferi u Sjedinjenim Američkim Državama početkom 20. stoljeća. Od izrazito poljoprivredne zajednice Sjedinjene Američke Države prerastaju u industrijsku silu u kojoj brzi razvoj materijalnih proizvodnih snaga dovodi do ekonomskih, socijalnih i političkih promjena, stvaraju se i razvijaju novi društveni, klasni i politički odnosi. Mijenja se uloga države koja umjesto da se brine o stvaranju prikladnog pravnog poretka preuzima mnoge druge funkcije i ingerencije u privredi. U uvjetima neslućenog ekonomskog prosperiteta svatko tko je htio da se »uzdigne«, morao se uključiti u društveni razvoj, jer je imao manje ili više određen interes koji je bio ona pokretačka snaga koja je ljude gurala naprijed. U tako promijenjenim društveno-ekonomskim uvjetima razumljivo je što se i politička znanost mijenja. U političkoj znanosti napušta se isključivo legalni i institucionalni aspekt u proučavanju političkih

3
L. Harmon Zeigler and D. Wayne Peak, *Interest Groups in American Society*, 2nd. ed. Englewood Cliffe: Prentice-Hall, 1972. str. 5.

4
Arthur F. Bentley, *The Process of Government. A Study of social pressures*, Evanston, 1949. str. 208.

5
ibid, str. 176.

fenomena i sve veća pažnja poklanja se istraživanju ljudskih aktivnosti, kao i stvarnim snagama u političkom procesu koje ih pokreću.

Značajan doprinos modernoj teoriji o interesnim grupama dao je i američki politolog profesor David Truman pedesetih godina raspravom pod nazivom »Vladavinski proces« (The Governmental Process, 1951). Knjiga je po priznanju samog autora nastala pod utjecajem velikog broja pisaca ali je, nema sumnje, Bentleyjev »Proces vladanja« bio najdublji i najintenzivniji. Ukazujući na važnost uloge interesnih grupa u političkom procesu. Truman u uvodnom dijelu knjige ističe da bez poznavanja »političke uloge interesnih grupa, njihovih funkcija i načina na koji one koriste vlast ne bismo mogli adekvatno razumjeti prirodu političkog procesa.«⁶ Osnovna teza profesora Trumana sastoji se u konstataciji da je svako društvo sastavljeno od grupa, odnosno da je »svako društvo mozaik preklapajućih grupa koje su različito specijalizirane.«⁷ Da bi grupa mogla egzistirati, potrebno je da se između ljudi koji imaju neke zajedničke karakteristike ostvaruje barem minimum učestalih interakcija.⁸ Razvijajući koncept interesne grupe, Truman smatra da je »interesna grupa grupa istovrsnih stavova, koja vrši određene zahtjeve na druge grupe u društvu.«⁹ Međutim, ako se zahtjevi prave na *institucije vlasti*, tada interesna grupa postaje politička interesna grupa. Osobitu pažnju Truman posvećuje jednom »tipu grupe« koji trajno djeluje kao interesna grupa, a koju on naziva asocijacija. To su, kako ističe Truman, »kontinuirane interakcije koje funkcioniraju kao »most« između osoba u dvije ili više institucionaliziranih grupa ili podgrupa.«¹⁰ S razvojem društva, smatra Truman, dolazi postupno do razvoja velikog broja različitih vrsta asocijacija čija je važnost ne samo u njihovoj stabilizirajućoj funkciji, već i u snažno izraženoj tendenciji da se djeluje na institucije vlasti.

Spomenuli smo samo dva istraživača čija su imena nerazdvojno povezana s razvojem moderne teorije o interesnim grupama — Arthura Bentleyja i Davida Trumana. Međutim, interesnim grupama kao važnim činiocima u političkim procesima bavio se a i danas ih istražuje velik broj znanstvenika i to ne samo u Sjedinjenim Američkim Državama, već i izvan njih. Ali, s obzirom na naš zadatak nećemo se upuštati u ispitivanje nastanka i razvoja teorije o interesnim grupama. No sigurno je da je proučavanje interesnih grupa, točnije uočavanje njihove izuzetno značajne uloge u političkom sistemu, označilo jednu novu stranicu u političkoj znanosti. Stvara se jedan nov pristup studiju političkih fenomena koji se rađa, nastaje i razvija kao kritika isključivo legalnog, formalno-pravnog proučavanja političkih struktura.

Našu ćemo pažnju zadržati prvenstveno na pitanju kakvo je mjesto

6 David Truman, *The Governmental Process, Political interests and Public Opinion*, Alfred A. Knopf, New York 1962. str. VII.

7
Ibid. str. 43.

8
Ibid. str. 37.

9
Ibid. str. 37.

10
Ibid. str. 39.

i uloga interesnih grupa u američkom političkom sistemu. Da bismo dali odgovor na postavljeno pitanje, čini nam se važnim utvrditi prije svega pojam interesne grupe.

Pod interesnom grupom misli se na grupe ljudi koje povezuju isti ili zajednički interesi, međutim, ukoliko oni zajednički djeluju u političkoj sferi — u sferi autoritativnog donošenja odluka da bi ostvarili ili zaštitili taj interes — tada se može govoriti o političkoj interesnoj grupi. Drugim riječima, različite interesne grupe vršenjem izravnog utjecaja, ponkad i putem pritiska na institucije vlasti to jest na članove zakonodavnih skupština ili izvršne i druge organe vlasti s ciljem da bi ostvarile ili zaštitile određene interese političkim putem, to jest donošenjem određenih zakona, političkih odluka ili nekih drugih mjera, postaju politička interesna grupa. Mnogobrojne i raznovrsne interesne grupe ne djeluju samo na političku sferu izvana. U američkom političkom sistemu najmoćnije su upravo one interesne grupe koje aktivno djeluju u ili oko centara društvene ili političke moći.

U američkoj političkoj znanosti i literaturi veoma često se za interesnu političku grupu upotrebljava i termin »grupa za vršenje pritiska« (»pressure groups«). Velika većina američkih istraživača ta dva termina identifikira i gotovo ne pravi nikakvu bitnu razliku između ta dva pojma. Sam izraz »pressure group« uveden je u američku političku znanost dvadesetih godina ovog stoljeća. Interesantno je istaknuti da se u radovima nekih američkih naučnika sličan izraz, tj. »pressure politics«, pojavljuje mnogo ranije. Američki znanstvenik David G. Garson u članku »O porijeklu teorije interesnih grupa« između ostalog ističe kako su konsolidiranjem kapitalizma i pojavom organiziranog rada u kasnim godinama 19. stoljeća američki istraživači bili suočeni s pojavom ekonomskih grupa koje su se natjecale za podršku naroda, institucionalnu poziciju i za političku vlast. Aktivnosti ovih grupa činile su im se nelegalne i štetne, suprotne normama političkih procesa.¹¹ »Novi pritisak« na političke institucije, to jest na one koji su držali političku vlast, odnosno utjecaj »business grupa« na političke procese suprotstavljao je stvarnu praksu legalnim normama, smatra profesor Garson.

Čini se da su termin »politika pritiska« ili »grupa za pritisak« stvorili upravo oni koji su imali vlast u svojim rukama, oni koji su bili ovlašteni da donose autoritativne odluke, kako bi ovakve utjecaje prikazali nelegalnim, odnosno suprotnim legalnim normama i pravnom poretku uopće. Međutim, taj je izraz od samog početka upotrebe izazivao negativne asocijacije ili kako primjećuje Jean Meynaud »nepovoljan sud«.¹² I David Truman suprotstavljao se upotrebi izraza »pressure group« ističući da on znači »egoistično, neodgovorno inzistiranje na specijalnim privilegijama«,¹³ od strane

11
G. David Garson, *On the Origins of Interest Group Theory: A Critique of a Process*, *The American Political Science Review*, December, No. 4/1974. str. 1507 i 1508.

12
Jean Meynaud, *Les groupes de pression*

en France, Paris, 1958. str. 11. Cit. prema Dan Gjanković, *O interesnim grupama*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Bgd. br. 4/1963. str. 502.

13
David Truman, cit. djelo, str. 38.

ovih grupa. Termin »pressure group« izražava ili uključuje »političku zlopotrebu ili prevaru« smatra Truman.

Važno je, isto tako, napomenuti da je u američkoj politološkoj literaturi teško naići na pokušaje jasnijeg razgraničenja političke interesne grupe i grupe za pritisak. Većina američkih politologa koja upotrebljava jedan ili drugi izraz izgleda da polazi s gledišta identičnosti interesne grupe i grupe za pritisak dajući tom pojmu sasvim određeno značenje. U Sjedinjenim Američkim Državama rašireno je shvaćanje da je grupa za pritisak »organizirani pokušaj utjecaja na političke odluke vlade bez službenog ulazanja u izborno natjecanje.«¹⁴ Poznati američki politolog Vladimir Orlando Key također poistovjećuje »pressure groups« i »political interest groups«. Nastojeci da objasni grupe za pritisak, Key utvrđuje da su »organizirani interesi — biznis, poljoprivreda, religija — zaokupljeni osiguravanjem političke moći kako bi isposlovali politiku koja će biti pogodna njihovim interesima.«¹⁵

U komparativnoj studiji o »interesnim grupama« Henry W. Ehrmann polazi sa stanovišta da je aktivnost i uspješnost djelovanja grupa za pritisak (političkih interesnih grupa) različita u različitim političkim sistemima i socijalnim sredinama, te da broj, karakter i intenzitet akcije političkih interesnih grupa ovise o veoma raznolikim faktorima od kojih su nesumnjivo najznačajniji slijedeći: 1. strateška pozicija grupe u društvu, 2. unutrašnje karakteristike grupe, 3. struktura i način djelovanja političkih institucija i političkih stranaka i napokon 4. ekonomski i socijalni uvjeti određene zemlje.^{15a} Interesne grupe su u neposrednoj vezi s jedne strane s društvenom podjelom rada koja dovodi do socijalnog grupiranja, do društvene diferencijacije a zatim i do međusobnog povezivanja ljudi sa zajedničkim interesima u interesne grupe, a s druge strane s razgranatošću funkcija države.

U američkim uvjetima podjele vlasti, federalizma i slabe uloge političkih stranaka interesne grupe proširuju opseg svoje djelatnosti i postaju bitne za djelovanje vlade. Podjela vlasti na nacionalnom, državnom i lokalnom nivou između legislativne, egzekutivne i sudske grane pruža mnogobrojna područja utjecaja i djelovanja na politiku i sistem vlasti. Način organizacije američkog Kongresa koji predstavlja jedno veoma decentralizirano tijelo koje djeluje kroz veliki broj odbora i pododбора, stalnih i povremenih, koji imaju veliki značaj u procesu donošenja zakona i drugih važnih odluka, zatim i visoki stupanj disperzije vlasti u njemu, pružaju široko polje za djelatnost političkih interesnih grupa. Moćna politička interesna grupa može blokirati vladine akcije koje smatra štetnim, tako što će se suprotstaviti donošenju nekog zakona, ili neke druge mjere vršeći

14
M. D. Irish, J. Prothro, R. J. Richardson, *The Politics of American Democracy*, New Jersey 1977. str. 158.

15
V. O. Key, *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York 1958, str. 143.

15a
Henry W. Ehrmann, *The Comparative Study of Interest Groups in: H. W. Ehrmann*, ed. *Interest Groups on four Continents*, Pittsburgh 1960. str. 1.

utjecaj na kongresmene. Ukoliko je prijedlog zakona prošao složenu proceduru i postao zakon, on može biti »predmet izazova« pred sudovima jer interesna grupa može utjecati na sudsku interpretaciju zakona kao i njegovu svakodnevnu primjenu. Federativni oblik državnog uređenja u američkom političkom sistemu, koji se sastoji u podjeli poslova i ovlaštenja između organa federacije i pojedinih država, također daje velike šanse za djelovanje političkih interesnih grupa. Ukoliko se ne uspije djelovati na sistem vlasti kroz te mehanizme, interesne grupe mogu utjecati na nominaciju ili izborni proces. Putevi i kanali širenja utjecaja političkih interesnih grupa veoma su raznoliki, a njihovo djelovanje olakšano je i slabom stranačkom disciplinom koja je uvjetovana činjenicom da unutar iste političke stranke djeluju različite grupe s veoma heterogenim interesima. S gledišta političke stvarnosti to može dovesti do situacije da većinska stranka u Kongresu ne uspije djelovati kao kohezivno tijelo u ostvarivanju svoje politike, pa nije rijedak slučaj da će organizirane političke interesne grupe svojim stavovima, mjerama i akcijama znatno utjecati na Kongres. U kojoj će mjeri one imati veći ili manji uspjeh ovisi o nizu faktora, a najvažniji su svakako slijedeći: položaj grupe, njezina organiziranost, vodstvo i socijalna baza.¹⁶ Pozicija »visokog prestiža« daje političkoj interesnoj grupi veću moć kao i veće mogućnosti raspolaganja finansijskim sredstvima. Ukoliko su interakcije među članovima grupe češće i kohezivnije, organizacija će biti čvršća i grupa će trajnije kontrolirati vladu, njihova uloga u procesu donošenja odluka bit će veća. Drugim riječima, ako političke interesne grupe žele da brane stare pozicije, izraze nove zahtjeve ili unaprijede neke interese vršeci pritisak na vladine institucije, one moraju biti organizirane, trajno ili privremeno. Oblici, trajnost i intenzitet organizacionog djelovanja političkih interesnih grupa zavise o interesima i ciljevima koji se žele ostvariti. S obzirom na to neke političke interesne grupe pokazuju visok stupanj stabilnosti, homogenosti, i stručnosti, a to su važne komponente u procesu stvaranja određene politike. Kao primjer mogu poslužiti razne trgovačke asocijacije, Nacionalno udruženje za unapređenje života obojenih ljudi ili pak poznata Američka zdravstvena asocijacija, koje su trajno uključene u političke situacije. Međutim, u Sjedinjenim Američkim Državama djeluje gotovo nepregledno mnoštvo organizacija s najraznolikijim ciljevima, koje se samo povremeno ili stalno uključuju u proces donošenja političkih odluka.¹⁷ Širok je raspon političke akcije interesnih grupa od blagih utjecaja do beskrupuloznih pritisaka na organe i institucije političke vlasti. Političke interesne grupe variraju u veličini, snazi, obliku, upotrebi sredstava i taktici, zatim razlikuju se po ciljevima koji se žele

16
M. D. Irish, J. W. Prothro and R. J. Richardson, cit. djelo, str. 190.

17
Interesantna je interesna grupa poznata kao *Anty-Saloon League* koji je imao važnu ulogu pri donošenju 18. ustavnog amandmana koji je zabranjivao proizvodnju ili prodaju alkohola u SAD. Različite religiozne organizacije također se povremeno uključuju u politiku povezujući se s

predstavnicima u Washingtonu u pogledu poslova koji njih interesiraju. Cionistička organizacija Amerike zaokupljena je pitanjima američke politike na Srednjem istoku. Važnu ulogu u vladinim akcijama imaju razne profesionalne asocijacije napr. Američka zdravstvena asocijacija koja upotrebljava razne mjere da bi suzbila uvođenje državnog socijalnog osiguranja.

postići, no ono što im je zajedničko to je želja i težnja da se utječe na proces donošenja odluka od vitalnog značaja za grupu.

Političke stranke su suviše slabe da bi mogle zadovoljiti potrebe velikih, raznovrsnih i mnogobrojnih interesnih organizacija; suprotno labavoj organiziranosti američkih stranaka, interesne organizacije su jake i centralizirane. Međutim, u američkom političkom sistemu interesne grupe i političke stranke su usko isprepletene i ne tako rijetko članstvo u jednoj organizaciji preklapa se s članstvom u drugoj, što ponekad može biti od velike važnosti, jer čini proces usklađivanja konkurentnih zahtjeva ili proturječnih interesa laganijim. Iako je u realnom političkom životu u Sjedinjenim Američkim Državama ponekad teško povući oštru i jasnu granicu između ta dva oblika političke organizacije budući da se često interesi, ciljevi i tehnika preklapaju na mnogo načina, razlike ipak postoje. Stranačka organizacija suprotno interesnoj grupi formalno nominira kandidate za određene javne položaje, »koji nastoje da ostvare formalnu kontrolu nad vladom«¹⁸ i bori se da njezini kandidati pobjede na izborima. Grupa za pritisak u pravilu nikada ne nudi biračima kandidate u svoje vlastito ime. Međutim, u praksi je čest slučaj da je onaj tko zauzima neki izborni položaj često usko povezan s određenom interesnom grupom, kojoj ne tako rijetko on i njegova stranka duguje zahvalnost za financijsku pomoć u toku izborne kampanje, ili za njezino aktivno djelovanje kojim ona osigurava ili sprečava izbor nekog kandidata. Jer interesna grupa koja želi da vrši pritisak u smislu utjecaja na političku vlast ne može biti indiferentna na izbor određene osobe. Određene grupe se mogu javiti kao krilo političke stranke, odnosno mogu djelovati unutar ili daleko izvan obje političkih stranaka. No profesor Vile dobro kaže da je za »analitičke svrhe korisno distingvirati stranački sistem i strukturu interesnih grupa i tretirati ih kao različite entitete, iako je realnost političkog života mnogo kompleksnija.«¹⁹

Većina istraživača smatra da je ipak glavna razlika između političke stranke i interesne grupe u tome što interesne grupe ne teže, odnosno ne bore se za osvajanje ili vršenje političke vlasti, već žele utjecati na političku vlast ili organe koji je vrše. Međutim, glavni cilj političke stranke je taj da se ona bori da osvoji političku vlast, da je zadrži i napokon da je podvrgne svojoj vlastitoj kontroli. Nadalje, ističe se da interesne grupe za razliku od političkih stranaka nemaju razvijenu političku ideologiju.²⁰ Ta razlika ne bi se mogla primijeniti na američke uvjete, jer američke političke stranke nemaju razvijenu političku ideologiju; one su pragmatske i labave asocijacije različitih interesa. Radništvo, koje iz specifičnih razloga nije razvilo svoju politički utjecajnu stranku, prema mišljenju američkih autora, tretirano je kao interesna grupa. No, iako interesne grupe nemaju za cilj osvajanje i vršenje političke vlasti, one su ipak konstitutivni element politike, a time i političkog sistema, jer politika vlade nije ništa drugo nego rezultanta djelovanja različitih interesa i interesnih grupa. Pogrešno bi bilo

18
V. O. Key, cit. djelo, str. 143.

19
M. J. C. Vile, cit. djelo, str. 123.

20
Radomir Lukić, *Političke stranke*, Naučna knjiga, Beograd 1966. str. 33.

tvrditi, kao što to čine neki autori, da političke stranke zastupaju općedruštvene ili »općenacionalne« interese, a interesne grupe »uže«, »posebne« interese. Interesne grupe i te kako moraju voditi računa o »općim« interesima, o »interesima političkog sistema« ako žele da ostvare neke svoje ciljeve i zahtjeve. S druge strane, težeći da ostvare neke svoje specijalizirane interese, političke interesne grupe mogu raditi na štetu općih interesa (npr. Američka medicinska asocijacija).

U Sjedinjenim Američkim Državama »sistem grupa se razvio da bi popunio praznine u političkom sistemu«,²¹ odnosno, političke interesne grupe zamjenjuju ponekad političke stranke. One su funkcionalna dopuna i sastavni dio stranačkog, a time i političkog sistema.²²

Organizirane interesne grupe u američkom društvu vrše i određenu reprezentativnu funkciju koju stranke i članovi Kongresa izabrani u različitim geografskim jedinicama na teritorijalnoj osnovi ne mogu u potpunosti vršiti. Radi se o tzv. »interesnom« predstavništvu koje počiva na klasnoj, grupnoj ili profesionalnoj reprezentaciji i koje nadopunjuje geografsku reprezentaciju. Karakteristika je tih organiziranih političkih interesnih grupa da se konstituiraju oko američkog Kongresa i da djeluju kao njegov »treći dom«.²³ Pojava velikog broja specijaliziranih interesa u visoko industrijskom i diferenciranom društvu, kao i kompleksnost zakonodavstva učinili su nedovoljnom geografsku reprezentaciju i postupno doveli do pojave predstavnika specijaliziranih segmenata u društvu. Organizirani interesi igrali su, a i danas igraju značajnu ulogu u zakonodavnim i izvršnim tijelima, u administrativnim agencijama služeći se pregovaranjima, uvjeravanjima ili nekim drugim oblicima akcije, pa se tako pojavljuju kao stvarni element političkog sistema. Ukazujući na najvažnije uzroke razvoja grupa za pritisak (političkih interesnih grupa), profesor Key kaže: »Razvoj privatnih organizacija u našem složenom poretku bio je sekundarna posljedica promjena u društvenom poretku. Ove promjene stvorile su potrebe koje su mogle biti neadekvatno zadovoljene starijim političkim ustanovama i procedurama. Najvažnije promjene bile su raznolikosti prouzročene specijalizacijom u proizvodnji i raspodjeli dobara i usluga. Povećavanje specijaliziranih segmenata društva natovarilo je na vladu ogroman nov teret. Posljedica specijalizacije je međuzavisnost, posljedica međuzavisnosti je sukob. Novi rascjepi su stvorili nove sukobe i nove probleme vladi u pogledu posredovanja u konfliktima rođenim iz novih odnosa interesa u društvu. Teret narastajućeg posla naprezao je mogućnosti predstavničkih i administrativnih institucija namijenjenih jednostavnijim danima, ali stare ustanove su u isto vrijeme bile loše prilagođene mnogim novim problemima što ih je vlada trebala rješavati. Novi tipovi interesa zahtijevali su nove mehanizme za formuliranje i objavljivanje svojih potreba — instrumente koji će bolje odgovarati namjeni nego stariji tipovi geografskog predstavljanja interesa.«²⁴

Predstavništvo u američkom Kongresu nije isključivo teritorijalno jer

21
V. O. Key, cit. djelo, str. 144.

22
M. J. C. Vile, cit. djelo, str. 123.

23
V. O. Key, cit. djelo, str. 143.

24
V. O. Key, cit. djelo, str. 143.

predstavnicu koji su tamo izabrani nemaju različite interese od onih koji su ih izabrali, odnosno onih koji su finansijski pomogli skupe kampanje i izbore. Ali, zajednički interesi, ukoliko i postoje, ipak su ograničeni na određeno geografsko područje. Nije stoga čudo da će npr. Nacionalno udruženje industrijalaca, sindikalni savezi, farmerska organizacija ili pak profesionalna društva zahvaljujući postojanju takvih organiziranih specijaliziranih interesa oko Kongresa moći vršiti izravan utjecaj, pa i pritisak, na kongresmene bez obzira na to u kom su okrugu bili izabrani. Ako se izuzmu neskrupulozne metode koje ponekad primjenjuju neke političke interesne grupe da bi ostvarile ili zaštitile određene interese, možemo ipak reći da su one u određenom smislu pridonijele »integraciji politike« na tako velikom teritoriju kao što su Sjedinjene Američke Države.

Ako je politička interesna grupa, odnosno interakcija grupa, važan čimbenik za demokratizaciju društva, za njegovu stabilnost, to jest ako vrši korisnu funkciju u političkom sistemu i društvu uopće, onda bi bilo posve pogrešno izjednačavati izraz »politička interesna grupa« i »grupa za pritisak« i smatrati ih sinonimima. Kao što smo to već ranije spomenuli, o grupama za pritisak američko javno mišljenje dugo vremena zauzimalo je negativno stanovište i u očima prosječnih Amerikanaca »lobiranje« kao metoda djelovanja tih grupa vezivalo se uz razne nelegalne, nedopustive metode djelovanja i pritiska od strane tih grupa na organe političke vlasti kako bi se ostvarili ili zaštitili određeni interesi. Takav nedopustiv oblik djelovanja grupa za pritisak koji se veoma često povezivao s korupcionističkim skandalima nosio je naziv »lobbying«. U početku su to bili osobni kontakti specijalista — predstavnika interesnih grupa — s članovima Kongresa koji su se obavljali u hodnicima neposredno prije izglasavanja nekog zakona za koji je grupa bila zainteresirana ili je bila protiv njega. Kongresmeni su za učinjene usluge dobivali novac, pa je tako izraz »'lobbying'« postao sinonim za korupciju u politici.²⁵ Neposredno korumpiranje izazivalo je povremeno skandale usprkos tome što su neki republički ustavi i zakoni zabranjivali vrbovanje političara i lobiranje kao oblik njihova djelovanja. Krajem prošlog i početkom ovog stoljeća moć nekih važnijih kongresmena bila je daleko veća nego danas, a vlast predsjednika Republike znatno manja, pa je i to bio jedan od razloga procvata neposrednog korumpiranja. Prema mišljenju nekih autora, npr. britanskog profesora Brogana, paralelno s promjenama koje su se dogodile u društveno-ekonomskoj i političkoj sferi u Sjedinjenim Američkim Državama u 20. stoljeću, lobiranje je također doživjelo neke promjene i razvoj. Američki autori kad govore o političkim interesnim grupama, poistovjećujući ih s grupama za pritisak, ne misle na ilegalne načine njihova djelovanja, već na legalan oblik njihova rada. No, bez obzira na to, političku interesnu grupu i grupu za pritisak ne smijemo poistovjećivati; moramo praviti razliku između ta dva pojma, jer svaka politička interesna grupa nije u isto vrijeme i grupa za pritisak. Ona se može javiti kao grupa za pritisak pod određenim okol-

25

Dan Gjanković, *O interesnim grupama*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd 1963. br. 4. str. 503.

nostima, kao izraz određenih odnosa, ali to nije njezino bitno obilježje. Profesor Truman smatra da se grupa za pritisak javlja samo onda kada je to nužno.²⁶

Lobiranje ili posredništvo ili, kako neki kažu, »specijalizirana advokatura« nije nestalo iz američkog političkog sistema. Brogan pravilno kaže da je »stari lobby« zamijenjen »novim lobbyjem«. Štaviše, grupa za pritisak i lobiranje kao oblik njihova djelovanja dobili su i svoju zakonsku regulaciju, čime su one i formalno-pravno inkorporirane u američki politički sistem, što je svakako specifičnost u odnosu na druge političke sisteme. Savezni zakon o lobiranju (The Federal Regulation of Lobbying Act) iz 1946. godine pokušao je zabraniti nepoštene aktivnosti političkih interesnih grupa, te je propisao da se posrednici koji žele djelovati na saveznom nivou u smislu utjecanja na zakonodavstvo moraju registrirati kod službenika u Predstavničkom domu i Senatu i dati izjavu koga će zastupati i za kakav honorar. U izvještajima koje moraju kvartalno podnositi Kongresu, između ostalog, moraju navesti popis određenih zakona za koje je određena grupa zainteresirana, kao i imena osoba koje su priložile više od 500 dolara za te ciljeve, te i imena onih kojima je isplaćeno za neku određenu svrhu više od 10 dolara. Međutim, jedan posrednik može raditi za više klijenata. Osnovna je dužnost tih profesionalnih posrednika da stalno kontaktiraju s članovima Kongresa, da im daju informacije i iznose činjenice, stavove i određena mišljenja koja interesna grupa za koju oni radi smatra značajnim za uspjeh nekog svog specijalnog interesa, zakonskog prijedloga, neke druge mjere ili akcije. A zatim, tu je i direktno utjecanje na pojedine funkcionere koje uključuje lične kontakte, razgovore, susrete, posjete i razne usluge, koje su ne tako rijetko dovodile do pada ugleda političkog predstavnika upravo zbog različitih korupcionističkih skandala. S druge strane, kongresmeni informiraju lobiste o nekim pitanjima ili problemima, održavajući tako neku vrstu svjesnog prijateljstva. Mogućnosti izigravanja ovog Zakona su tako velike, a njegova uspješnost tako minimalna, da je po mišljenju mnogih istraživača američke politike gotovo potpuno beskoristan. Tome je u velikoj mjeri pridonio i Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država tumačenjem tog Zakona, učinak kojeg je reducirao na usku interpretaciju, budući da se Zakon primjenjuje samo na one grupe i pojedince koji su skupili ili dobili novac sa osnovnom svrhom vršenja utjecaja kroz direktan kontakt s Kongresom. Odnosno, Vrhovni sud je podrazumijevao pod troškovima samo one izdatke grupe i pojedinaca koji su se odnosili na vršenje utjecaja kroz direktne kontakte s kongresmenima, isključujući pri tom sredstva koja su utrošena na modernu tehniku lobiranja — na široku propagandnu akciju koja dobiva golem publicitet i koja ima značajan učinak na stvaranje javnog mišljenja za ili protiv neke mjere ili akcije političkih organa vlasti. Nadalje, Vrhovni sud primjenjuje ovaj Zakon samo na one organizacije kojima je osnovna svrha da utječu na zakonodavstvo. Druge aktivnosti kao što je pokušaj utjecanja na administrativne agencije i egzekutivne grane nisu bile predmet zakonske regulacije. Nadalje, zakon nije sadržavao nikakve odredbe koje bi omogućavale ispi-

tivanje istinitosti lobby registracije i izvještaja koji su bili podnošeni Kongresu. Velike korporacije koje su danas centri ne samo ekonomske već i političke moći mogu prema tome slati svoje službenike u »lobby« a da se ne registriraju.²⁷ Međutim, prevladavajuće shvaćanje o potrebi realističnijeg reguliranja lobiranja dovelo je 1975. godine do prijedloga novog zakona u oba doma Kongresa.

Profesionalni posrednici ili »lobisti« koji su zakonski registrirani i koji se bave posredništvom kao svojim glavnim zanimanjem obično su specijalisti koji izvanredno dobro poznaju prije svega zamršene zakonske propise, kao i mogućnosti njihova zaobilazjenja. Lobist je čovjek koji ima razvijene službene kontakte i posjeduje veliko znanje o političkim procesima. Njegovo iskustvo, ukoliko je ranije vršio neke funkcije u organima vlasti, može biti od velike koristi u smislu preporuka za donošenje povoljnih odluka.

Jedna studija o washingtonskim lobistima pokazala je da je preko »polo lobista ranije radilo za federalnu vladu, bilo da su bili na nekom položaju na vrhu bilo da su držali neki položaj u agenciji na koji su došli ili imenovanjem ili putem izbora, a samo nekolicina bivših kongresmena nalazila se među lobistima u Washingtonu.«²⁸

Visoko organizirane i veoma složene političke interesne grupe koje danas djeluju na američkoj političkoj sceni su veoma centralizirane i predstavljaju jednu veoma kompleksnu unutrašnju strukturu. Bilo bi, međutim, iluzorno vjerovati da u tim velikim i moćnim organizacijama svi ljudi imaju iste ciljeve i da u njima nema oštre podjele mišljenja i gledišta. Postoji određen stupanj općih zajedničkih interesa, određena količina unutrašnje kohezije (jer to je ključna determinanta u svakom elementu grupne jakosti). Međutim, u jednoj veoma složenoj strukturi, kad se želi ostvariti određena politika, sasvim je sigurno da svi članovi udruženja neće imati isto mišljenje oko načina ostvarivanja ciljeva, te da će veoma često doći do izražaja interesna konfrontacija. Npr. zajednica crnog stanovništva u Sjedinjenim Američkim Državama je grupa koja očito ima zajedničke interese, ali u njoj djeluje velik broj organizacija s različitim ciljevima koji variraju od želje za potpunom integracijom crnog stanovništva u američki politički život do prijedloga za stvaranjem posebnih država.²⁹ Slična je situacija i u drugim organizacijama ili udruženjima, npr. ekonomskim, sindikalnim, profesionalnim, gdje će interesi i zahtjevi onih koji su najmoćniji doći više do izražaja nego zahtjevi manjih i slabijih članova grupe, a ti najmoćniji će davati pečat cjelokupnoj politici interesne grupe, te će svoje interese prikazati kao zajednički interes grupe. Velike interesne grupe sve više karakterizira grupni konflikt, a manje »konzistentna monolitnost«;³⁰ priroda konflikta se mijenja ulaskom novih participanata u političke interesne grupe.

27
M. D. Irish, J. Prothro, R. Richardson, cit. djelo, str. 202.

28
Ibidem, str. 192.

29
M. J. C. Vile, cit. djelo, str. 125.

30
Norman L. Zucker, *The American Party Process*, New York, 1968., poglavlje: *Political Parties and Pressure Groups in the Government*, str. 292.

Poznavanje interesnih grupa u američkom političkom sistemu od izuzetno je velikog kako praktičnog i političkog, tako i teorijskog značenja. Naime, u Sjedinjenim Američkim Državama dosta su rasprostranjene koncepcije koje proces stvaranja političkih odluka na unutrašnjem i vanjsko-političkom planu objašnjavaju »balansiranjem velikog broja interesnih grupa.«

»Država predstavlja neku vrstu automatskog mehanizma, i to takvog na čije reguliranje utječe ravnoteža konkurentnih interesa.«³¹ Ravnoteža u političkoj sferi ostvaruje se automatski, balansiranjem, mirenjem mnogobrojnih interesa i težnji. Ta ideja o automatskoj ravnoteži ima svoje porijeklo u ekonomskopolitičkim koncepcijama 18. stoljeća, u ideji, kako kaže Wright C. Mills, da je tržište suvereno, a privredi sitnih proizvođača nije potreban nikakav autoritativni centar.

Vlada počiva na ideji postojanja velikog broja nezavisnih, relativno jednakih i suparničkih društvenih grupa koje se nalaze u stanju ravnoteže, a vladina politika rezultat je izukrštanih interesa grupa, odnosno na se stvara pod djelovanjem velikog broja pritisaka. To je suština tzv. »teorije ravnoteže«, teorije koju je najoštrije kritizirao poznati američki sociolog Wright Mills. Mills dolazi do zaključka da ni jedna grupacija ili interes ne bi bili u stanju da svoju volju nametnu drugima kad bi zaista postojala »ravnoteža utjecaja i vlasti« u društvu. Odnosno on utvrđuje da je pretpostavka za »ravnotežu snaga« »jednakost snaga«. Međutim, situacija u američkom društvu nije takva. »Vladajuće grupe često su olako skloni da jedno stanje proglašavaju za pravednu ravnotežu vlasti i pravu harmoniju interesa jer im je nesumnjivo stalo do toga da njihova dominacija bude trajna i neuznemiravana.«³²

Suvremeno američko društvo u drugoj trećini 20. stoljeća je tako politički organizirano da je u njemu ravnoteža podjele vlasti poremećena tako da je moć izvršne vlasti i instrumenti koji joj stoje na raspolaganju dobila izuzetno značenje, gotovo prvorazredno, posebno s gledišta donošenja velikih političkih odluka, a da je »utjecaj zakonodavne vlasti spušten na srednji nivo političke moći, što ujedno znači slabljenje utjecaja i značaja profesionalnog političara, jer je glavno područje djelovanja partijskog političara zakonodavno tijelo.«³³ Privreda sitnih proizvođača 19. stoljeća zamijenjena je malim brojem centralistički uređenih privrednih korporacija.

Mills smatra da je u današnjim uvjetima utjecaj srednje klase, koja je nekada bila važan politički faktor, pao i da je ona u političkom i ekonomskom pogledu ovisna o velikim korporacijama i državi. Organizirani farmeri su dugo vremena bili veoma snažna grupa koja je vršila velik politički utjecaj. Međutim, i danas oni vrše politički utjecaj, ali samo onda kad se radi o njihovim specijaliziranim interesima. Kad se radi o donošenju velikih političkih odluka od nacionalnog ili međunarodnog značenja, mišljenja farmera igraju malu ulogu. Slična je situacija i s radničkim sindikatima

31
Wright C. Mills, *Elita vlasti*, Kultura, Beograd 1964. str. 316.

32
Ibid. str. 321.

33
Ibid. str. 336.

koji su također postali ovisni o državnom sistemu, a njihov utjecaj na donošenje presudnih odluka od nacionalnog značenja je neznatan. »Radnički vođe pripadaju samo srednjim nivoima političke moći.«³⁴

»Današnja američka vlada je nešto više, a ne samo okvir unutar koga se konkurentski interesi bore za položaj i bave politikom. Iako, naravno, ima donekle i toga, ta vlada sada ima takve interese koji su oličeni u njezinoj vlastitoj hijerarhijskoj strukturi, a jedni od tih interesa su viši i dominantniji nego drugi. Protiv koalicije krupnih poslovnih ljudi koji, kao politički »outsajderi« sada zauzimaju komandne pozicije, nema efikasne protumjere, a nema je ni protiv dominantnih vojnih pojedinaca, koji ozbiljnim glasom sada tako često govore u višim društvenim krugovima u kojima se donose krupne odluke. Oni koji u američkoj državi danas raspoložu stvarnom vlašću nisu prosti senzali vlasti, ljudi koji rješavaju sukobe ili mire razne i suprotne interese; oni u stvari reprezentiraju i bez sumnje oličavaju sasvim specifične nacionalne interese i politiku.«³⁵

Profesionalni stranački političari mogu posredovati u mirenju različitih interesa da bi se postiglo određeno rješenje, ali je sasvim sigurno da oni nisu više na vrhu sistema vlasti. Moć donošenja odluka danas se u stvari često nalazi u nadležnosti države, tj. savezne državne administracije. Državni administrativni aparat, odnosno birokracija u izvršnom aparatu, postaje »sjedište« vlasti, postaje arena u kojoj se rješavaju uspješno ili neuspješno sukobi vlasti. »Komandne pozicije vlasti« u Sjedinjenim Američkim Državama danas se nalaze u rukama onih koji potječu iz redova krupnih kapitalističkih privrednih korporacija i vojnih krugova. Moćna centralizirana državna mašina sa širokom razgranatošću nadležnosti u razne oblasti života, velike korporacije i vojska koncentrirali su u svojim rukama ogromnu moć i utjecaj — ekonomski, politički i vojni — i tako postali stvarni centri političke moći, te učinili iluzornim koncepciju o podjeli koja je samo prikrivala stvarnu »hijerarhiju moći u američkom društvu«.

34
Ibid. str. 341.

35
Ibid. str. 346.