

Dwight Nystrom

Az érdekcsoport lényege és az alapfogalmak

Bevezetés

Amikor érdekcsoportról van szó, a legtöbben olyan szervezetekre gondolnak, mint az Amerikai Polgári Szabadságjogok Szövetsége (ACLU), a Keresztény Koalíció vagy a Nemzeti Lőfegyver Szövetség (NRA), más szóval: nagy létszámú és politikailag aktív szervezet jut az ember eszébe. Ugyanakkor az érdekcsoportok e szűk értelmezése figyelmen kívül hagyja a Washingtonban, a tagállamokban és országszerte a különböző helységekből zajló szervezeti aktivitás nagy részét. Mi több, nem veszi számításba azt a tömérdek szervezetet, amelyek tagság nélkül is az amerikai politika tevékeny szereplői, így például az üzleti vállalkozásokat sem, amelyek közül néhány politikailag kifejezetten aktív. Mindemellett e szűk megközelítés abból indul ki, hogy a politikailag aktív szervezetek egyénekből tevődnek össze, de Amerikában számos politikai szervezet nem ilyen. Az Egyesült Államok Kereskedelmi Kamarája például Washington, D. C. olyan lobbiorgánusa, amelynek legtöbb tagja valamilyen kisvállalkozás. Végül pedig a szűken vett értelmezés azt sugallja, hogy egy politikai csoport tagjai (ha vannak egyáltalán ilyenek) közös célokban osztoznak, ám ez végső soron nem mindig igaz. Az érdekcsoportokhoz való csatlakozás háttéréről szóló kutatások rávilágítottak arra, hogy több szervezetben a tagok nem értenek egyet egymás vagy a csoport vezetőinek céljaival: az AARP (korábban Nyugállományú Személyek Amerikai Szövetsége) esetében például sokan nem azért csatlakoztak, mert egymás vagy a vezetőség céljai megegyeztek volna, hanem mert értékelik a tagsággal járó szállodai, biztosítási és gépjárműkölesőnzési kedvezményeket. Akkor mégis mit kell érteni érdekcsoport alatt? Jelen esetben az „érdekcsoport” kifejezés a következő definíciót jelenti: minden olyan nem pártszervezet, amely politikai tevékenységet folytat. A fogalom három elemből áll: *nem párt, szervezet és politikai aktivitás*. Egyrészt egy szervezet akkor minősül nem pártszervezetnek, ha formálisan egyetlen politikai pártnak sem része. Másrészt egy csoport akkor szervezett, ha van költségvetése, alkalmazottai és irodája (ha ezt megengedheti magának). Az olyan csoportok, amelyek nem

minősülnek szervezettnek, nem tekintendők érdekcsoportoknak sem. Ennek megfelelően a nők mint csoport például nem minősül érdekcsoportnak, mert bár tagjai számos közös tulajdonsággal rendelkeznek, sőt akár egyes kormányzati szakpolitikákra vonatkozó nézeteik is egyezhetnek, nem minden nő tartozik egyazon, politikailag aktív szervezett csoporthoz. Ezzel szemben a Nők Országos Szervezete (NOW) már érdekcsoportnak számít abból az alapvető különbségből adódóan, hogy a nők összességét felölelő csoporttal ellentétben a NOW nők szervezett csoportja. A fogalom utolsó eleme a politikai aktivitás, amely szintén fontos, mivel az érdekcsoportok és az egyéb szervezetek közötti fő különbség abban áll, hogy az előbbieket politikai tevékenységben vesznek részt. Mi számít politikai aktivitásnak? Röviden: a lobbizás, amely a kormányzati döntések befolyásolására tett kísérletet jelenti. Ezzel kapcsolatban definiálni kell egy másik fontos kifejezést, az „érdeket”. Általánosságban érdek lehet bármilyen attitűd, érték vagy preferencia, amely kormányzati döntések szempontjából releváns.¹

Végül érdemes tisztázni a „lobbista” kifejezést is. A lobbista olyan személy, aki egy (vagy több) érdekcsoportot képvisel a kormányzat felé. Általánosságban elmondható, hogy ha valaki saját véleményének megosztása céljából lép kapcsolatba egy kormányzati döntéshozóval, akkor lobbitevékenységet folytat, de ez még nem teszi őt lobbistává. A „lobbista” kifejezés általában arra a személyre vonatkozik, aki egy érdekcsoport képviselője céljával lép kapcsolatba egy kormányzati döntéshozóval. Kétféle lobbista létezik: a profi, aki a lobbitevékenységet hivatásszerűen végzi, és a nem hivatásos, aki önkéntes lobbitevékenységet folytat. Mivel a profi lobbisták alkalmazása gyakran költséges, számos szervezet önkéntes lobbistákra támaszkodik.

Az érdekcsoportok világa

Senki sem tudja biztosan, hogy hány érdekcsoport létezik az Egyesült Államokban, de óvatos becslések szerint a számuk jóval több mint 200 ezer. Mik ezek a csoportok, és kiket képviselnek? A következőkben az Egyesült Államokban működő érdekcsoportok főbb típusait mutatjuk be. Lehetnek természetesen olyan csoportok, amelyek nem illenek egyik kategóriába sem, legtöbbjük azonban igen.

¹ SALISBURY 1984: 64–76.

Profitorientált üzleti vállalkozások

A profitorientált üzleti vállalkozások olyan szervezetek, amelyek nyereségszerzés céljából állítanak elő, adnak vagy vesznek árukat és/vagy szolgáltatásokat. Számos profitorientált üzleti vállalkozásnak jelentős érdeke fűződik a politikához és a kormányzathoz, és így érdekcsoportokat alkotnak. Azért érdeklődik olyan sok üzleti vállalkozás a politika iránt, mert a kormányzati döntések nagymértékben hatnak rájuk: például amikor a szövetségi kormányzat megemeli a minimálbért, az az Egyesült Államokban működő nagy- és kisvállalkozásokat egyaránt érinti. Egy lobbizni kívánó vállalkozás lobbizhat saját maga, megbízhat egy lobbicéget e feladattal, esetleg mindkettőt egyszerre. Azok a vállalkozások, amelyek ezt megengedhetik maguknak, általában saját erőből folytatnak lobbitevékenységet, és külön részlegeket hoznak létre, amelyek kormányzati ügyekkel, kormányzati kapcsolatokkal vagy közkapcsolatokkal foglalkoznak. Azok a vállalkozások, amelyek nem engedhetik meg maguknak, vagy egyszerűen nem akarnak nagyszabású közkapcsolati részlegeket működtetni, lobbicégeket bízhatnak meg a képviselésükkel.² Mindemellett számos külföldi üzleti vállalkozás is folytat lobbitevékenységet az Egyesült Államokban.

Nonprofit üzleti vállalkozások

A nonprofit üzleti vállalkozások is előállítanak, adnak vagy vesznek árukat és/vagy szolgáltatásokat, ám mindezt nem a nyereségszerzés céljából. A nonprofit üzleti vállalkozások nagyon hasonlóan néznek ki és működnek, mint a profitorientáltak, ám ez utóbbiaktól abban különböznek, hogy nem osztanak ki többletforrásokat a tulajdonosoknak vagy részvényeseknek, hanem e forrásokat inkább visszaforgatják a vállalkozásba. Az Egyesült Államokban a nonprofit üzleti vállalkozások legismertebb típusai közé tartoznak a kórházi rendszerek és az egészségügyi központok, az egészségbiztosítók és a múzeumok.

² HARRIS 1992: 261–288.

Szakmai szövetségek

Az üzleti lobbitevékenység egy részét nem az egyes vállalkozások, hanem a szakmai szövetségek végzik. A szakmai szövetségek alatt vállalkozások szervezett csoportját kell érteni. A szakmai szövetségeknek két fő típusa létezik: széles körű üzleti érdekeket képviselő csúcsszövetségek és egy-egy iparág üzleti érdekeit képviselő iparági szakmai szövetségek. Gyakorlatilag minden egyes iparágnak megvan a saját szakmai szövetsége, így ez utóbbiak száma jóval nagyobb, mint a csúcsszövetségeké. Az amerikai gazdaságnak például kevés olyan ágazata van, ahol több szakmai szövetség működik, mint a mezőgazdaságban.

Szakszervezetek

A szakszervezet alapvetően azért dolgozik, hogy jobb béreket, juttatásokat és munkakörülményeket biztosítson a munkásoknak. Bár a szakszervezetek elsősorban nem a kormányzati döntések befolyásolására szerveződnek, sokan mégis erőteljesen részt vesznek a politikában. Az Egyesült Államokban hagyományosan a feldolgozóiparhoz tartozó iparágak, mint például az autóipar, a gumiipar és az acélipar, voltak a leginkább szakszervezetekbe tömörülve. Ma már a legnagyobb és legerősebb szakszervezetek többsége a közszféra alkalmazottjait képviseli, vagyis azokat, akik a kormánynak dolgoznak. Mindez nem jelenti azt, hogy a „régis vonalas” szakszervezetek már ne lennének erősek, ám befolyásuk gyengült.

Szakmai kamarák

A szakmai kamara olyan szervezet, amely az adott szakmában dolgozók érdekeit képviseli. Sajnos a „szakma” fogalmára nincs jó meghatározás, de általában az orvosok, ügyvédek, ápolók és más, viszonylag magasán fizetett, jól képzett dolgozók számítanak szakembereknek. Bár számos szakmai kamara tevékenykedik Washington, D. C.-ben, a legtöbbjük erőfeszítései állami szintre összpontosulnak, mivel a szakmai engedélyek kiadása többnyire állami, kormányzati hatáskörbe tartozik.

Civil szervezetek

A civil szervezet olyan érdekcsoport, amely bármely polgár számára nyitott. A civil szervezetek gyakran nevezik magukat „közérdekű csoportoknak”, ám e kifejezés annyira terhelt, hogy az érdekcsoportokkal foglalkozó szakértők inkább elkerülik. A civil szervezetek világa hihetetlenül változatos, magában foglalva a gyermekek, fogyasztók, idősek, környezetvédők, abortuszpárti és abortuszellenes aktivisták, fegyverviselést támogató és ellenző aktivisták, adófizetők és számtalan más csoport érdekeit képviselő szervezeteket. A legtöbb embernek az érdekcsoportokról a civil szervezetek jutnak eszébe, amely utóbbiak közül sokan politikailag kifejezetten aktívak, illetve egyéni tagokból állnak, akik találkozókat, gyűléseket és társadalmi eseményeket tartanak.

Agytrösztök

Az agytröszt olyan intézmény, amely kutatásokat végez, és oszt meg a kormányzati döntések befolyásolása végett. Leegyszerűsítve az agytröszt politikailag motivált, okos emberek csoportja, akik azért szerveződtek, hogy különböző dolgokat tanulmányozzanak. Számos agytrösztnek voltaképp nincsenek tagjai, hanem inkább „szakértőkből” vagy „tudományos munkatársakból” állnak, akik olyan kutatásokat végeznek, amelyeknek célja a kormányzati döntések befolyásolása.

Hazai kormányzati szervezetek

A hazai kormányzati szervezetek olyan érdekcsoportok, amelyek az amerikai kormányzat egy rétegének vagy egy részének érdekében lobbiznak. Washington, D. C. több ezer város, megye és község, illetve állam lobbitevékenységének színhelye: mind az 50 állam lobbizik a fővárosban, ahogy a legtöbb nagyváros és számos megye is, továbbá sok város és megye az állami kormányzatok irányába is folytat lobbist. Az egyes kormányzatok azért lobbiznak más kormányzatoknál, mert az egyes kormányzati szinteken hozott döntések hatásai gyakran más kormányzati szinteken érződnek. Az állami kormányzatok például élénk érdeklődést mutatnak a szövetségi kormányzat szakpolitikái iránt az olyan kérdésekben, mint a környezetvédelmi szabályozás, az egészségügy és az autópályák finanszírozása.

Hasonlóképpen, a városok és a megyék is nagyon érdeklődnek az állami kormányzati politikák iránt, amelyek hatással vannak működésükre.

Politikai akcióbizottságok

A politikai akcióbizottság (PAC) olyan szervezet, amely azért jött létre, hogy választási kampányokra gyűjtsön és költsön pénzt. A szövetségi törvények, valamint számos állam törvényei tiltják, hogy a PAC-októl eltérő érdekcsoportok közvetlen pénzbeli hozzájárulást nyújtsanak a közhivatalokért induló jelölteknek. Így bizonyos érdekcsoportok (például profitorientált üzleti vállalkozásoknak, civil szervezeteknek, szakszervezeteknek, szakmai szövetségeknek és szakmai kamaráknak), amelyek ilyen hozzájárulásokat kívánnak tenni, PAC-ot kell létrehozniuk. Az egyéb érdekcsoportok által létesített (és működtetett) politikai akcióbizottság az úgynevezett „kapcsolódó PAC”. Amerika legnagyobb üzleti vállalkozásai, civil szervezetei, szakszervezetei, szakmai szövetségei és szakmai kamarái közül többhöz köthető ilyen kapcsolódó PAC. Ezzel szemben az úgynevezett „független PAC” olyan politikai akcióbizottság, amely nem áll kapcsolatban más érdekcsoportokkal.

Az érdekcsoportok fejlődése az Egyesült Államokban

Senki sem tudja, pontosan hány érdekcsoport létezik az Egyesült Államokban, ám a legtöbb szakértő egyetért abban, hogy a csoportok száma óriási. Egyedül Washingtonban talán 15-20 ezer érdekcsoport is található, míg a szövetségi fővároson kívül, az ország különböző államaiban és településein valószínűleg több mint 200 000 létezik. Az érdekcsoportokkal foglalkozó szakértők között általános konszenzus van abban, hogy ma több érdekcsoport van az Egyesült Államokban, mint bármikor az amerikai történelem során.³

Az érdekcsoportok a kezdetektől fogva az amerikai politika aktív szereplői, a szakszervezetek például egyidősek a köztársasággal.⁴ Mi több az ország történetének első éveiben mindenféle csoport támasztott különböző követeléseket a kormányzattal szemben. Az 1820-as években például szerte az Egyesült

³ BURDETT–CIGLER 2012: 10–11.

⁴ COMMONS et al. 1918.

Államokban megjelentek a mértékletességi csoportok, amelyek az alkohol árusításának betiltását sürgették a kormányzatnál. Hasonlóképpen, gyakorlatilag az ország alapításától kezdve az abolicionista civil szervezetek a rabszolgaság megszüntetésére szólították fel a törvényhozókat. Közvetlenül a polgárháború utáni évtizedekben pedig számos erős érdekcsoport jött létre, köztük a Nemzeti Lőfegyver Szövetség (NRA, 1871), az Amerikai Bankárszövetség (ABA, 1875) és az Amerikai Munkásszövetség (AFL, 1886).⁵

Mindazonáltal, bár az érdekcsoportok mindig is az amerikai politikai élet részei voltak, látványos ütemű elterjedésük nagyrészt 20. századi jelenség volt, számuk pedig a századforduló környékén kezdett drámaian növekedni. A korabeli szakértők arra a következtetésre jutottak, hogy az érdekcsoportok már az 1920-as évekre jelentős politikai szereplőkké váltak. Egy tanulmány szerint az 1900–1920 közötti időszak az érdekcsoportok robbanásszerű növekedésének ideje volt, amikor a washingtoni politikában aktív érdekcsoportok száma néhány százról több ezerre emelkedett.⁶ Az érdekcsoportok elterjedése 1920–1960 között töretlenül folytatódott, ahogy egyre több csoport alakult, amely egyre több követelést támasztott a kormányzattal szemben. Az érdekcsoportok 1960 utáni burjánzásának mértékét pedig nehéz lenne túlbecsülni: egyes becslések szerint csak az 1960 és 1980 közötti 20 év alatt az országosan aktív érdekcsoportok száma több mint megháromszorozódott.

Összefoglalva az Egyesült Államokban rengeteg érdekcsoport tevékenykedik, valószínűleg több aktív érdekcsoport működik, mint eddig bármikor.

Az érdekcsoportok sokszínűsége

Ahogy az érdekcsoportok világa egyre tágult, úgy vált egyre sokszínűbbé. Az Egyesült Államok történelmének nagy részében láthatóan a szakszervezetek, a szakmai kamarák és a szakmai szövetségek alkották az érdekcsoportok világának derékhadát.⁷ Mindez a 20. század fordulója körül kezdett megváltozni, amikor a civil szervezetek egyre meghatározóbbá váltak. A polgárháborút követő évtizedekben például több befolyásos veteráncsoport alakult, és gyakorolt

⁵ TICHENOR–HARRIS 2002: 587–612.

⁶ TICHENOR–HARRIS 2005: 251–270.

⁷ LOOMIS–CIGLER 2012: 1–5.

nyomást a Kongresszusra a megfelelő nyugdíjjuttatások biztosítása végett,⁸ ahogy az abolicionista csoportok is helyi, állami és szövetségi szinten egyaránt nagyon aktívak voltak. Mindazonáltal a hangsúlyos diverzifikáció csak az 1960-as évek elején kezdődött, jöllehet ennek mértéke megdöbbentő volt.

Két politológus, Frank Baumgartner és Beth Leech nemrég arra a következtetésre jutott, hogy az 1960-as évek óta eltelt évtizedekben „figyelemre méltó változások történtek az amerikai érdekcsoport-rendszer jellegében”. Baumgartner és Leech szerint a legfőbb változás a civil szervezetek számának óriási növekedése volt.⁹ A két kutató a civil szervezetek egy bizonyos típusa, az országos szinten aktív környezetvédelmi csoportok növekedését vizsgálva szemléltette, hogy ez a növekedés mennyire erőteljes volt. A környezetvédelmi csoportok száma „majdnem megháromszorozódott az 1960 és 1990 közötti három évtizedben”. Ahogy Baumgartner és Leech rámutatott, „míg az 1960-as évek elején 119 környezetvédelmi csoport volt aktív országos szinten, amelyeknek összesen csak 316 munkatársa volt”, addig „az 1990-es évek elején már csaknem 3000 munkatárs dolgozott több mint 300 csoportnál”.¹⁰ Úgy tűnik, hogy a környezetvédelmi csoportok számának növekedése mérséklődött, de az ilyen csoportok száma továbbra is magas. Bár kevés empirikus tanulmány készült más konkrét profilú civil szervezetről, valószínű, hogy az abortuszellenes és az abortuszpárti, a polgári szabadságjogi, az állampolgári jogi, a fogyasztói, az időskori, a vallási és az adófizetői civil szervezetek is megszorodtak 1960 óta.

Az érdekcsoportok elterjedésének magyarázata

Az Egyesült Államokban mindig is kedvező volt a légkör az érdekcsoportok számára. Adódhat a kérdés, hogy mi ennek az oka, vagyis: mi magyarázza az érdekcsoportok tömeges elszaporodását 1900, de különösen 1960 óta? A politikatudományok szakértői rendszerint két meghatározó okot említenek: a társadalmi változásokat és a kormányzat növekedését. Jelen fejezet a két tényezőt veszi közelebbről szemügyre.

David Truman politikatudós a *The Governmental Process* (1951) című híres könyvében kifejtette az érdekcsoportok elterjedésének általános elméletét:

⁸ BAUMGARTNER–LEECH 1998: 102.

⁹ BAUMGARTNER–LEECH 1998: 104.

¹⁰ BAUMGARTNER–LEECH 1998: 108.

az úgynevezett „zavarelmélet” (*disturbance theory*) szerint az érdekcsoportok elterjedéséért elsősorban a társadalmi változások felelősek, ugyanis az amerikai társadalom fejlődésével, összetettebbé és differenciáltabbá válásával új érdekek jelennek meg és sokszorozódnak. Így például a gazdasági változások új gazdasági érdekek kialakulásához vezethetnek: Truman szerint ez történt a 19. század végén, amikor az Egyesült Államok egyszerű agrárországból urbánus-ipari országgá vált. Olyan új iparágak születtek, mint az autóipar vagy az olajipar, amelyek egyúttal új érdekek megjelenését is magukkal hozták. Hasonlóképpen, a társadalmi változások is új társadalmi érdekek kialakulásához vezethetnek: Truman szerint ez történt a 20. század elején, amikor az Egyesült Államok a fehér és afroamerikai protestánsok és katolikusok viszonylag homogén országából a rassz és a vallás tekintetében egyaránt heterogén országgá vált. Végül a technológiai változások is megkönnyíthetik az emberek számára, hogy érdekcsoportokba tömörüljenek: Truman szerint a 20. század elején az olyan technológiai újítások, mint a rádió, a telefon és a távíró, megkönnyítették az emberek számára a kommunikációt, így a saját érdekkörükhöz tartozók azonosítását.

Truman 1951-ben publikálta írását, így nem vizsgálta az érdekcsoportok 1960 utáni elterjedését, mindazonáltal „zavarelmélete” segít megmagyarázni a későbbi fejleményeket is. Az elmélet logikája azt sugallja, hogy az érdekcsoportok 1960 óta erőteljes és jelentős társadalmi változások miatt terjedtek el. Ez kétségtelenül igaz: nyilvánvaló, hogy az érdekcsoportok részben azért sokasodtak meg 1960 óta, mert az amerikai társadalom azóta jelentősen megváltozott. Különösen a változás három típusa – a gazdasági, a társadalmi és a technológiai változás – alakította át Amerikát.

Egyrészt fontos gazdasági változásokra került sor: az Egyesült Államok a század második felében szemtanúja volt egy posztindusztriális forradalomnak, amely átformálta a nemzetgazdaságot. Az elmúlt évtizedekben új tudományos és „high tech” iparágak váltak kiemelkedővé az amerikai gazdaságban. A Truman által azonosított korábbi gazdasági váltásokhoz hasonlóan ez is olyan új iparágakat hozott létre, mint a számítógépipar és a vezeték nélküli távközlés, amelyek saját érdekeik védelme érdekében tovább szerveződtek. Emellett az ország a II. világháború óta sokkal gazdagabb is lett: még inflációkövető számolás esetén is elmondható, hogy az Egyesült Államokban 1947–1972 között a mediánjövedelem a duplájára nőtt. A nagyobb jólét szintén hozzájárult az érdekcsoportok elterjedéséhez. Egyrészt sok amerikai számára lehetővé tette, hogy alapvető gazdasági szükségletein kívül más kérdéseken is gondolkodjon, így például ahogy saját gazdasági helyzetüket biztonságosnak látták, egyre jobban

kezdték érdeklődni az olyan „életminőséggel” kapcsolatos kérdések iránt, mint a fogyasztói biztonság, a környezetvédelem és a nők jogai, valamint az olyan erkölcsi kérdések iránt, mint az abortusz és az eutanázia.

Ráadásul a jólét megkönnyítette és olcsóbbá tette az amerikaiak számára az érdekcsoportokhoz való csatlakozást. Másrészt a kultúrák, rasszok és vallások terén folytatódott a diverzifikáció, ahogy a bevándorlók, különösen a spanyol-ajkúak és az ázsiaiak újabb csoportja vált az amerikai „olvasztótégely” részévé. Végül a kommunikációs technológia további fejlődése – különösen az e-mail és az internet elterjedése – az emberek számára egyszerűbbé tette a kapcsolattartást, ezáltal megkönnyítette a szervezetek megalakulását és fennmaradását is.

Truman állítása, miszerint az új érdekek megjelenése a kormányzattal szembeni szervezethez és követelések kényszerítését hozza magával, logikusnak mondható. Ugyanakkor Truman alábecsülte annak mértékét, hogy maga a kormányzat mennyiben járulhat hozzá az érdekcsoportok elburjánzásához. Számos tanulmány bizonyítja, hogy a kormányzat növekedése is fontos tényező volt az érdekcsoportok elterjedésében, különösen 1960 után. A „zavarokhoz” hasonlóan az új kormányzati programok és kezdeményezések is új érdekcsoportokat hoznak létre, hiszen az előbbieket költségekkel és kedvezményekkel járnak a társadalom különböző csoportjai számára, ezzel ösztönözve a csoportok szerveződését.

Összességében az érdekcsoportok 1960 utáni tömeges elterjedése az Egyesült Államokban elsősorban két tényezőnek tulajdonítható: a társadalmi változásoknak és a kormányzat növekedésének. Az amerikai gazdaság 1960 óta megváltozott, új gazdasági érdekeket és példátlan jólétet teremtve, ahogy a kulturális, vallási és társadalmi változások is felgyorsultak, a technológiai változások lépéte pedig elképesztő sebességre kapcsolt, miközben a kormányzat is óriási mértékben megnőtt.

Az érdekcsoportok befolyása

Az amerikaiak többsége abban hisz, hogy az érdekcsoportok Washingtonban és másutt rendszeresen érvényre juttatják a saját akaratukat. Az Amerikai Nemzeti Választási Tanulmányok intézetének (ANES) kutatói 1964 óta két évente felteszik a válaszadóknak a következő kérdést: „Úgy véli, hogy a kormányzatot alapvetően néhány nagy érdekcsoport irányítja, akik csak magukra figyelnek, vagy a kormányzat az egész nép érdekében működik?” A válaszadók többsége

szerint – több évre visszamenőleg – a kormányzatot „néhány nagy érdekcsoport irányítja”. Vajon a közvélemény megítélése helytálló, vagyis az érdekcsoportok és lobbisták uralják az amerikai kormányzatot és politikát, avagy az érdekcsoportok befolyásáról szóló beszámolók csupán túlzások? Ezek a kérdések az amerikai demokrácia lényegét érintik, végtére is az érdekcsoportoknak és az érdekcsoportok által működtetett kormányzat pontosan az, amit az ország alapítói nem akartak.

A legtöbb amerikai számára az érdekcsoportok befolyásának alaptörténete egyszerű: egy érdekcsoport lobbizik valamiért, dob egy kis pénzt egy kormányzati döntéshozónak, majd hirtelen megkapja, amit akar. A fegyvertartást ellenzők közül sokan ekképp látják a Nemzeti Lőfegyver Szövetséget (NRA): szerintük a csoport rengeteg pénzt osztogat, lobbizik a kormányzati döntéshozóknál, és sikerül elérnie, hogy a kormányzat fegyverbarát törvényeket hozzon. Sajnos azonban ez az egyszerű történet hibás: a valóságban nagyon nehéz pontosan megállapítani, hogy az érdekcsoportok milyen szerepet játszanak a kormányzati döntések befolyásolásában, ennek három fő oka van.

Egyrészt a kormányzat azon végső elhatározásának, hogy bármit is tegyen, általában számos oka van, nem csak egy. Végeredményben minden létező kormányzati döntés rendkívül sokrétű és összetett folyamat eredménye. Mivel ez utóbbiban általában nagyon sok szereplő érintett, nehéz pontosan meghatározni, hogy az egyes szereplők mekkora befolyást gyakoroltak a folyamatban. Másrészt az érdekcsoportok szerepét azért sem könnyű pontosan megállapítani, mert nagyon nehéz megkülönböztetni a befolyást a megállapodástól. Nem ritka, hogy a kormányzati döntéshozók pontosan azért teszik azt, amit az érdekcsoportok akarnak, mert egyszerűen egyetértenek velük. Ez megállapodás, amely ugyanakkor befolyásolásnak tűnhet, ezért az ilyen esetekben nehéz pontosan megmondani, hogy az érdekcsoportok mekkora befolyást gyakorolnak. Végül megjegyzendő, hogy a „hozzáférés” és a „tevékenység” nem feltétlenül jelent „befolyást”. Más szóval, pusztán abból, hogy egy érdekcsoport „ott van”, vagy sok pénzzel, illetve kapcsolattal rendelkezik, még nem következik, hogy befolyásos is. Csábító, ám korántsem bölcs dolog egyenlőségjelet tenni a jelenlét és az aktivitás, valamint a befolyás közé, ugyanis előfordul, hogy az érdekcsoportok sokat tesznek, de semmit sem kapnak cserébe.

Az érdekcsoportokról való gondolkodás története

A társadalomtudósok csak a 20. század közepén kezdték el igazán tanulmányozni az érdekcsoportok befolyását. A tudósok addig nem sokat beszéltek az érdekcsoportokról, mert egyszerűen nem tekintették azokat a politikai folyamat fontos szereplőinek. Az Egyesült Államok történelmének első 150 évében a politikai elemzők figyelmüket elsősorban a kormányzati szereplőkre összpontosították, mivel az érdekcsoportokat és más, kormányzaton kívüli szereplőket a politikai folyamat szempontjából többé-kevésbé periférikusnak tekintették. A század közepén mindez megváltozott: ahogy az 1940-es és 1950-es években az érdekcsoportok elterjedtek, a politológusok kezdtek felfigyelni ezek politikában betöltött szerepére. Az egyik első politikatudós, aki az érdekcsoportok befolyásának kérdésével foglalkozott, a fentebb említett David Truman volt. Truman megállapította, hogy amerikaiak milliói csatlakoztak érdekcsoportokhoz politikai céljaik elérése érdekében, és hogy ezek az érdekcsoportok a politikai folyamatok kulcsfontosságú szereplői voltak. Truman gyakorlatilag minden általa vizsgált politikai küzdelemben bizonyítékot talált az érdekcsoportok és lobbistáik részvételére. A Truman munkásságát követő 10–15 évben több tudós is foglalkozott az érdekcsoportok befolyásának kérdésével. Legtöbbjük egyetértett Trumannal abban, hogy az érdekcsoportok aktívan részt vesznek a legtöbb fontos kormányzati döntés meghozatalában. E nézet követői az úgynevezett „pluralisták”, akik az amerikai politika korábbi kutatóinak többségétől két szempontból különböztek. Egyrészt a pluralisták felismerték, hogy az érdekcsoportok mélyen beépültek a döntéshozatalba a kormányzat minden szintjén, másrészt nem tekintették azokat az amerikai demokráciát fenyegető veszélynek. A kritikusokkal ellentétben a pluralisták azzal érveltek, hogy az érdekcsoportok alapvetően ártalmatlanok. Úgy vélték, hogy mivel az érdekcsoportok valós embereket képviseltek észszerű politikai követelésekkel, legitim eszközök voltak arra, hogy a polgárok közölgék nézeteiket a kormányzati döntéshozókkal. A pluralisták egyszer és mindenkorra bebizonyították, hogy az érdekcsoportok az amerikai politika fontos szereplői, ami talán nem tűnik jelentős felismerésnek, ám akkoriban nagyon fontos volt: egészen addig, amíg a pluralisták el nem kezdték vizsgálni az érdekcsoportok szerepét az amerikai politikában, a legtöbb társadalomtudós a politikai döntéseket pusztán a kormányzati tevékenység megnyilvánulásainak tekintette.

Ezzel párhuzamosan a tudósok egy másik csoportja, az úgynevezett „alkormányzati teoretikusok” (*subgovernment*) az érdekcsoportok befolyásának új elméletét fogalmazták meg. Miután megvizsgálták, hogyan születnek

a kormányzati döntések számos különböző kérdéskörben, arra a következtetésre jutottak, hogy számos szakpolitikai területnek saját alkormányzata van, amely korlátozott számú érdekcsoportból, törvényhozóból és kulcsfontosságú bürokratákból áll, akik stabil és folyamatos kölcsönhatásban állnak egymással annak érdekében, hogy adott kérdéskörben kormányzati döntéseket hozzanak.¹¹ Az alkormányzati teoretikusok szerint az alkormányzatok által hozott döntések öncélúak voltak, vagyis „kifejezetten az [alkormányzat] résztvevőinek elsődleges választói körét jutalmazták, gyakran a köz kárára”.¹² Az alkormányzati teoretikusok arra utalhattak, hogy az érdekcsoportok gyakorlatilag egyenrangú partnerek voltak a kormányzati döntéshozatalban. Az érdekcsoportok a kormányzat minden szintjén a kormányzati döntéshozókkal együtt dolgoztak, és ez rendkívül befolyásossá tette őket.

Az alkormányzati elméletnek számos erőssége van. Egyrészt egyszerű és világos, másrészt helyesen ismerte fel, hogy több kormányzati döntés a különböző kormányzati intézményekből érkező döntéshozók és érdekcsoportok közötti folyamatos kölcsönhatások eredményének tekinthető. Harmadrészt rámutatott, hogy a legtöbb érdekcsoportnak viszonylag zárt a horizontja, vagyis csak egy-két kérdéssel foglalkozik. Végül az alkormányzati elmélet helyesen állapította meg, hogy az érdekcsoportok gyakran együttműködnek (egymással és a kormányzati döntéshozókkal egyaránt), hogy elérjék céljaikat.

Sajnos az elmélet figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy számos kérdéskörben rengeteg konfliktus van az egyes érdekcsoportok között (valamint az érdekcsoportok és más politikai szereplők között). Így például szemben az alkormányzati elméletben foglaltakkal, a Kongresszusban számos érdekcsoport lobbizik az agrártámogatások ellen, összeakadva a mezőgazdasági csoportokkal: az adófizető civil szervezetek azért lobbiznak a támogatások ellen, mert azok emelik az adókat, fogyasztói civil szervezetek pedig azért, mert növelik az élelmiszerárakat. Emellett az alkormányzati elmélet tévesen úgy ábrázolta a kormányzati döntéshozatalt mint tiszta, stabil és rendezett folyamatot, holott ha van valami, amit a kormányzati döntéshozatalról tudni lehet, akkor az az, hogy nem tiszta, nem stabil és nem rendezett. Ahogy William Browne politikatudós megjegyezte: „Az amerikai politikában mindig is túl sok minden történt ahhoz, hogy az [alkormányzati] elmélet pontos legyen [...]. És a történések mindig is

¹¹ BERRY 1989: 239–260.

¹² BROWNE 1986: 185.

oly rendezetlenek, szinte kaotikusak voltak.”¹³ Végül az alkormányzati elmélet tévesen azt sugallta, hogy a legtöbb érdekcsoport megkapta a kormányzattól, amit akart. Ez természetesen nem igaz, az érdekcsoport-politika valós világa egyaránt áll győztesekből és vesztesekből. Néha érdekeik ütköznek egymással, és ritkán fordul elő, hogy egy kormányzati döntés mindenkit boldoggá tesz.

Az 1970-es évek közepére a legtöbb politikatudományi szakember felismerte, hogy az alkormányzati elmélet hibás, ezért megkezdődött egy új teória kidolgozása. Az egyik legnépszerűbb elmélet lényege a következő volt: a kormányzati döntések nem kis és zárt alkormányzatokban születnek, hanem nagy és átjárható „szakpolitikai közegekben” – „jól érthető és megalapozott szakpolitikai terület[ek]en, vagy [...] a szereplői közösség[ek]ben.”¹⁴ Más szóval, minden egyes problémakörnek megvan a maga szakpolitikai közege, amely azokat a szereplőket foglalja magában, akik kölcsönhatásban hozzák meg az adott területre vonatkozó döntéseket, és így a szakpolitikai közegek alapvetően különböznek az alkormányzatoktól.

Egyrészt e közegek sokkal nagyobbak és átjárhatóbbak: a velük foglalkozó teoretikusok szerint a legtöbb szakpolitikai közeg nem maroknyi szereplőből, sokkal inkább több száz, ha nem több ezer különböző politikai szereplőből áll.¹⁵ Nem véletlen, hogy a szakpolitikai közeg fogalma az 1970-es évek közepén vált ismertté, amikor az érdekcsoportok száma az egekbe szökött Amerikában. Másrészt a szakpolitikai közegekre sokkal inkább jellemző a konfliktus, mint az alkormányzatokra. A teoretikusok szerint, mivel a kormányzati döntések nyílt és átjárható közegekben (egyres tudósok kifejezése alapján „hálózatokban”) születnek, az érdekcsoportok gyakran nyílt konfliktusba kerülnek egymással, mivel egymással versengő követeléseket támasztanak a kormányzattal szemben. Végül a szakpolitikai közegek rendkívül változékonyak. Míg az alkormányzati elmélet az érdekcsoportok közötti, valamint az érdekcsoportok és más politikai szereplők közötti kapcsolatokat stabilnak és tartósnak ábrázolta, addig szakpolitikai közegek teoretikusai fenntartották, hogy az ilyen kapcsolatokról minden elmondható, csak az nem, hogy stabilak lennének. A szakpolitikai közegekben a dolgok folyamatosan változnak, új szereplők jönnek-mennek, a problémák pedig átalakulnak. A politika túlságosan gyors és kiszámíthatatlan változásokat

¹³ BROWNE 1998: 213.

¹⁴ BROWNE 1998: 216.

¹⁵ HECLO 1978: 102.

produkál ahhoz, hogy e közegekben két egymást követő napon minden ugyanúgy maradjon.

Általánosan elfogadott, hogy a szakpolitikai közegek teoretikusai az alkormányzati teoretikusoknál pontosabb képet adtak napjaink kormányzati döntéshozatali valóságáról.

Politikatudományi körökben végső soron elfogadottá vált, hogy az érdekcsoportok befolyása helyzetfüggő, vagyis a konkrét körülményektől függően változik. Másképpen fogalmazva, a „Mennyire befolyásosak az érdekcsoportok?” kérdésre a válasz: „Attól függ.” Néha az érdekcsoportok képesek elérni, hogy megkapják a kormányzattól azt, amit akarnak, néha pedig nem. Néha bizonyos érdekcsoport – mondjuk az NRA – pontosan azt kapja, amit akar, néha pedig nem. Minden a helyzettől, vagyis az adott időben és helyen fennálló tényezők egyedi kombinációjától függ.

A siker feltételei

Természetesen a fenti következtetés egyáltalán nem kielégítő. Ezen a ponton azt a legfontosabb megérteni, hogy milyen feltételek mellett kapják meg az érdekcsoportok a legnagyobb valószínűséggel azt, amit akarnak. A kormányzati döntéshozatal folyamata annyira kiszámíthatatlan és rendezetlen, hogy lehetetlen határozott tényeket megállapítani az érdekcsoportok befolyását illetően. Ilyenkor legfeljebb meghatározni lehet néhány feltételt, amely mellett az érdekcsoportok jelentős befolyást gyakorolhatnak. Mivel rendkívül nehezen megválaszolható kérdésről van szó, a politikatudományi szakértők valószínűségi szempontból próbálják megközelíteni.

Először is, az érdekcsoportok nagyobb valószínűséggel kapják meg azt, amit akarnak, ha a *status quo* oldalán állnak.¹⁶ Frank Baumgartner politikatudományi szakértő és kollégái az érdekcsoportok befolyásának eddigi legnagyobb és legátfogóbb vizsgálata során arra jutottak, hogy adott évben a közpolitika általában nem változik: pontosabban fogalmazva a szakpolitikák megváltoztatása – vagyis az a helyzet, amikor a szövetségi kormányzat megváltoztat valamit egy meglévő szakpolitikán – ritka, és általában a dolgok évről évre változatlanok maradnak.

¹⁶ MCKAY 2012: 116–146.

Másodszor, az érdekcsoportok nagyobb valószínűséggel kapják meg, amit akarnak, ha olyasmit kérnek, ami ellen senki sem tiltakozik.¹⁷ Bárki bármit is gondol, az érdekcsoportok néha olyan dolgokat kérnek a kormányzati döntéshozóktól, amelyek ellen senkinek nincs semmi kifogása. A kormányzat állami és szövetségi szintjén az üzleti vállalkozások gyakran a törvények és rendeletek nagyon csekély mértékű módosítását kérik, és mivel néha a változtatások egyedül azokat a vállalkozásokat érintik, amelyek lobbiznak értük, senki sem tiltakozik ellenük. Emellett sokszor egy kormányzati ügynökség olyasvalamit szeretne vásárolni a magánszektorból, ami csak egy szolgáltatónál érhető el. Ez utóbbi szolgáltató nagyon nagy valószínűséggel kapja meg a kormányzati szerződést, ha nincsenek versenytársai, a kormányzati döntéshozók számára pedig az ilyen kérések elfogadása „vesztes nélküli” helyzetet jelent.

Harmadszor, az érdekcsoportok nagyobb valószínűséggel érik el, amit akarnak, ha olyan ügyekben lobbiznak, amelyekről a nyilvánosság és a média keveset tud, és kevésbé érdekli őket. Az érdekcsoportok és a lobbisták sokszor „árnyékban” végzik munkájukat, ami persze előnyükre válik: ha csak egy-két lobbista foglalkozik adott kérdéssel, akkor jó eséllyel a média és a nyilvánosság sem tud róla, vagy nem sokat foglalkozik vele, ha pedig egy lobbista olyan témán dolgozik, amelyről a média és a nyilvánosság hallgat, akkor előnyben van azzal a lobbistával szemben, aki olyan témán dolgozik, amelyről a média és a nyilvánosság hangos. Az előbbi lobbista előnye a verseny hiánya.

Negyedszer, az érdekcsoportok nagyobb valószínűséggel kapják meg, amit akarnak, ha olyan ügyekben lobbiznak, amelyek párt- és ideológiamentesek. Néhány kérdés – például az abortusz, a halálbüntetés, az adózás és az iskolai ima – ideológiai és pártpolitikai vitákat vált ki: mindkét pártnak jól meghatározott álláspontja van ezekben a kérdésekben, a konzervatívok és a liberálisok között pedig régóta fennálló és következetes különbségek vannak e téren. Az ilyen kérdésekben az érdekcsoportok valószínűleg kisebb ráhatással rendelkeznek, ellenben az olyan ügyekben, amelyek nem pártpolitikai vagy ideológiai jellegűek, vélhetően nagyobb befolyást gyakorolnak. A veteránok juttatásait övező kérdések például párt- és ideológiamentesek: egyik párt sem akar nyilvánosan állást foglalni a veteránok juttatásai ellen, illetve a liberálisok és a konzervatívok között sincsenek markáns különbségek ebben az ügyben.

¹⁷ BROWNE 1990: 477–509.

Végül, az érdekcsoportok sikerének vagy kudarcának egyik fő oka, hogy a végrehajtó hatalom feje mellettük áll-e. Frank Baumgartner politikatudományi szakértő és kollégái a *Lobbying and Policy Change* című könyvükben megállapították, hogy az érdekcsoportok győzelmét alapjaiban befolyásolja, hogy az elnök kinek az oldalán áll. A végrehajtó hatalom vezetője által nyújtott támogatás jelentősége kapcsán Baumgartnerék világosan fogalmazznak: az elnöknek nagy hatalma van Washingtonban, amely mindenekelőtt a törvények megvétőzésének lehetőségét jelenti, és bár a Kongresszus felülírhatja az elnöki vétót, ez nehéz, így ha az elnök opponál valamit, az általában nem is valósul meg. A kormányzói hatáskörök államonként eltérők, akárcsak a polgármesteri és megyei végrehajtói hatáskörök: sok helyen nagy hatalommal rendelkeznek, ezért a helyi és az állami politikában is nagyon hasznos, ha a végrehajtó hatalom feje támogatja az adott ügyet.

Zárszó

E fejezet – reményeink szerint – rámutatott, hogy az érdekcsoportok végső soron mi vagyunk, vagyis e szereplők képviselik az általunk támogatott ügyeket, valamint azokat az intézményeket, amelyeknek dolgozunk, és amelyektől dolgokat veszünk. A mindennapi élet valósága, hogy néhányan közülünk nem igazán kedvelik egymás politikai nézeteit, és hogy egyeseket jobban képviselnek az érdekcsoportok, mint másokat, ahogy az is világos, hogy néhányan közülünk sikeresebbek abban, hogy megkapják a kormányzattól, amit akarnak. Amíg mindez fennáll, az érdekcsoportokkal kapcsolatos ambivalens érzelmeink is valószínűleg megmaradnak.

Felhasznált irodalom

- BAUMGARTNER, Frank R. – LEECH, Beth L. (1998): *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton: Princeton University Press.
- BERRY, Jeffrey M. (1989): Subgovernments, Issue Networks, and Political Conflict. In HARRIS, Richard A. – MILKIS, Sidney M. (szerk.): *Remaking American Politics*. Boulder: Westview Press, 239–260.

- BROWNE, William P. (1986): Policy and Interests: Instability and Change in a Classic Issue Subsystem. In CIGLER, Allan – LOOMIS, Burdett A. (szerk.): *Interest Group Politics*. Washington, D. C.: CQ Press, 183–201.
- BROWNE, William P. (1990): Organized Interests and Their Issue Niches: A Search for Pluralism in a Policy Domain. *Journal of Politics*, 52(2), 477–509.
- BROWNE, William P. (1998): *Groups, Interests, and U.S. Public Policy*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- COMMONS, John R. et al. (1918): *History of Labour in the United States*. New York: Macmillan.
- HARRIS, Richard A. (1992): Politicized Management: The Changing Face of Business in American Politics. In HARRIS, Richard A. – MILKIS, Sidney M. (szerk.): *Remaking American Politics*. Boulder: Westview Press, 261–288.
- HECLO, Hugh (1978): Issue Networks and the Executive Establishment. In KING, Anthony (szerk.): *The New American Political System*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute.
- LOOMIS, Burdett A. – CIGLER, Allan J. (2012): Introduction: The Changing Nature of Interest Group Politics. In CIGLER, Allan J. – LOOMIS, Burdett A. (szerk.): *Interest Group Politics*. Washington, D. C.: CQ Press, 10–11.
- McKAY, Amy (2012): Negative Lobbying and Policy Outcomes. *American Politics Research*, 40(1), 116–146.
- SALISBURY, Robert H. (1984): Interest Representation: The Dominance of Institutions. *American Political Science Review*, 78(1), 64–76.
- TICHENOR, Daniel J. – HARRIS, Richard A. (2002–2003): Organized Interests and American Political Development. *Political Science Quarterly*, 117(4), 587–612.
- TICHENOR, Daniel J. – HARRIS, Richard A. (2005): The Development of Interest Group Politics in America: Beyond the Conceits of Modern Times. *Annual Review of Political Science*, 8(1), 251–270.
- WORTH, Richard (2009): *Teetotalers and Saloon Smashers: The Temperance Movement and Prohibition*. Berkeley Heights: Enslow.