

Prihodnost protiparlamentarnih gibanj, pa tudi paradigem, je kljub ugotovljeni ciklični pojavnosti tvegano določneje napovedovati. Glede na nekatere nove procese v Evropi kaže, da so se paradigme ekvivalence, ki predpostavljajo totalno nadomestitev parlamentarnega predstavnštva, historično izrabile, kar pa ne more veljati za t. i. »soft« kritike parlamentarizma, ki iščejo dopolnila in reforme obstoječemu političnemu parlamentarizmu. Nasprotno, nekatera dopolnila lahko dodatno izpopolnijo demokratični parlamentarni sistem.

LITERATURA

- Abromeit H. (1984), Mehrheitsprinzip und Federalismus, V: Guggenberger/Offe, (Hrsg.), An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie.
- Adler M. (1926), Politische oder soziale Demokratie, Berlin.
- Alemann U. V./Heinze R. G., Hrsg. (1981), Verbände und Staat, Opladen.
- Bauer O. (1936), Zwischen zwei Weltkriegen, Bratislava.
- Beyme K. V. (1982?), A Theory of Alternative Interest Representation in The New Social Movement (rokopis).
- Crozier M. J. et al (1982), Kriza demokracije i participacija, Zagreb.
- Guggenberger B./Offe C. Hrsg. (1984), An der Grenzen der Mehrheitsdemokratie, Opladen.
- Heinze R. G. (1981), Verbandepolitik und »Neokorporatismus«, Opladen.
- Held D. (1989), Modeli demokracije, Ljubljana.
- Hübner E. (1990), »Schwerpunkte der heutigen Parlamentskritik«, Informationen zur politischen Bildung, 228, 3. Quart.
- Kautski K. (1893), Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie, Stuttgart.
- Kean J. (1990), Despotizem in demokracija, Ljubljana.
- Kelsen H. (1929), Von Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen.
- Lane J. E. (1981), »Principles of Autonomy«, V: Scandinavian Political Studies, No. 4.
- Lenin V. I. (1979), Država i revolucija, Beograd.
- Marko J. et al (1987), Demokracija und Wirtschaft, Wien-Köln, Graz.
- Offe C. (1986), Družbena moč in politična oblast, Ljubljana.
- Offe C. (1987), Nova družbena gibanja: izziv mejam institucionalne politike, Ljubljana.
- Pelinka A. (1972), Stand oder Klasse?, Wien.
- Rizman R. ur. (1986), Antologija anarhizma 2, Ljubljana.
- Romheld R. (1987), »Politikvermittlung als Problem demokratischen Minderheiten«, V: Sarcinelli U. (Hrsg.) Politikvermittlung, Stuttgart-Bonn.
- Rörich W. (1981), Die repräsentative Demokratie, Opladen.
- Samaržič S. (1987) Demokratija saveta, Beograd.
- Simon K. (1987), »Kommunale Demokratie – eine Politikvermittlungs-Idille?«, V: Sarcinelli (Hrsg.), Politikvermittlung, Stuttgart-Bonn.
- Spann O. (1930), Gesellschaftslehre, Leipzig.
- Tourain A. (1987), »Social Movements: Participation and Protest«, Scandinavian Political Studies, No. 3.
- Zeuner B. (1985), »Parlamentarisierung der Grünen«, Prokla, Nr. 4.
- Zver M. (1989), Modeli demokracije v politični misli avstromarksizma, RI, FSPN.

LUIGI GRAZIANO

Stranke in lobiji

(Razmislek o ameriškem primeru)

Ta razprava, ki jo je treba razumeti kot delovno verzijo, se opira na empirični študij lobijev, njen končni cilj pa je raziskovanje nekaterih vidikov lobizma v Italiji in ZDA. Raziskava se je doslej nanašala predvsem na ameriški primer, zasnovan

na študiju dokumentacijskega materiala in na približno 30 intervjujih, opravljenih z lobisti iz Washingtona v letih 1987 in 1988. Raziskovalno gradivo bom povzegal samo toliko, kolikor bo potrebno, da nekatere opazovane pojave v ameriški stvarnosti umestim v širši okvir nekaterih sodobnih »teorij« o pluralizmu – to pa je tudi eden od načinov, da razmišljamo o teoretičnem statusu študija interesnih skupin v politiki. Mislim, da se danes pravzaprav soočamo na tem področju – ki je bilo v Italiji dolgo zanemarjeno, če izvzamemo naketere zelo specifične študije o neokorporativni hipotezi – z dvema zahtevama:

– da *empirične raziskave* o politični vlogi asociacij in skupin okrepimo s študijami o lobijih, o analizah politik (policy studies) in o drugem;

– v kontekstu pa je potrebno bolje rekonstruirati vlogo organiziranih interesov v sistemu pluralizma in v odnosu do demokratičnega procesa.

Preživljamo veliko preobrazbo demokracije, ki se ravna tudi po spremenljivem odnosu med vlogo skupin in vlogo strank. Danes so meje med njimi zbrisane, vloge so dvoumne. Potrebujemo teoretični zemljevid, čim bolj jasen, vsekakor bolj jasen in bolj teoretičen od tistega, ki smo ga podedovali od *group theory of politics*, in ki je ozadje, na katerega se umešča velik del novejših kritičnih refleksij na temo pluralizma.

To razpravo bom razdelil na dva dela. V prvem poskušam ilustrirati nekatere primere zamenjavanja vlog skupin in strank, vzeti iz italijanske in še več iz ameriške stvarnosti. Enega izmed njih, *Political Action Committees* (PACs), bom navedel kot primer nove oblike financiranja volitev, ki je skupine trdno vključil v sam proces selekcije političnega personala. V drugem delu bom proučeval nekatere teorije o pluralizmu, začevši s tisto smerjo, ki se mi zdi najbogatejša, ki je dozorela v 60. in 70. letih in ki jo imenujem »kritični pluralizem«, pri čemer mislim zlasti na avtorje, kot so Shattschneider, Olson, Pizzorno, pa tudi znanstvenike, kot sta Grant McConnel in Theodore Lowi.

I
Navedimo nekaj primerov takšnih situacij, ki kažejo na zamenjavanje vlog strank in skupin. Nemało zakonov (ali delov zakonov) je po vsebini sestavilo osebje privatnih asociacij. To se je običajno dogajalo z nekaterimi zakoni v času fašizma, ko je študijski oddelek Confindustrije (Ufficio Studi della Confindustria) deloval kot zakonodajni oddelek parlamenta. Danes se to še dogaja nekaterim zakonom na regionalni ravni. V ZDA je to vsakdanja praksa. Ali gre za vlogo, ki je lastna skupinam, ali gre za prisvojitve funkcij drugih? Drugi primer so nove modalitete predstavnštva.

Eden izmed klasičnih načinov za karakterizacijo privatnih skupin in njihove politične vloge je v tem, da le-te zastopajo specialne sektorske interese na bazi reprezentativnega mehanizma, ki je precej drugačen od mehanizma političnega zastopstva. V skupinskem funkcijskem zastopstvu elementa mandata (z relativno natančno vsebino interesov, ki jih je treba zastopati) velja več od odgovornosti brez mandata, kar je bistveno za moderno politično zastopstvo (Sartori, 1987).

To je res, toda dodati je treba dve pomembni stvari. Po eni strani so nastale in uspevajo t. i. *public interest groups*, ki so jih močno spodbudila črna gibanja za človekove pravice v 60. letih, ženska gibanja, skupine za reformo in transparentnost političnega procesa, kot je Common Cause (ki je nastala l. 1970 s prvotnim namenom, da nasprotuje vojni v Vietnamu) in druge; skupine, ki zastopajo difuzne splošne interese, katerih rast v novejših časih ni bilo lahko predvideti na osnovi sedanjih teoretiziranj, še posebej Olsonove teorije (ki sploh ne izključuje možnosti »filantropskih« skupin, ampak jih pravilno umešča izven teorije, ki je osredotočena, kot je Olsonova, na materialne pobude).

Danes ta pojav ni nov: pomislimo samo na Sierra Club, najstarejšo izmed ekoloških skupin ZDA (1892), *Anti-Saloon League*, prednico *single-issue groups*, ali na *League of Women Voters* (1910), ki je nastala zaradi politične vzgoje žensk,

ki so tedaj pred kratkim dobile volilno pravico. To, kar je novo, je masovno zatekanje k tehnikam lobiranja; s tega vidika se Common Cause ne razlikuje dosti od National Rifle Association (seveda če odmislimo različno naravo razpoložljivih virov), nova je tudi obsežnost pojava v zvezi z novo politiko in vrednotami srednjih razredov. Centralizacija v Washingtonu (reformistične skupine iz časa *Progressive Era* so na splošno delovale na nivoju posameznih držav) s stalnim osebjem (staff) in lobiranjem, pogosto v obliki *grassroots lobbying*, so tipični znaki novega političnega asociacionizma.

Gre za novost, ki se izmika starim tipologijam skupin. Finer (1970), povzeto po Sartoriju (1958), razlikuje dva velika tipa skupin: skupine, ki uveljavljajo pravico ekonomskih interesov (»interest groups«) in *propaganda ali promotional groups*, ki ne delujejo v korist članov, ampak se zavzemajo za kako »stvar«. »Public interest groups«, imenovane tudi lobiji državljanov, so tako, kot funkcionirajo v ZDA, nekaj povsem drugega: propagande se izogibajo kot kuge, vedoč, da propaganda omrtviči pobudo, niti ne zasledujejo »velikih idej«, ampak specifične *issues* (probleme). Te skupine temeljijo na osebnih prepričanjih članov, in na tehniki mobilizacije, ki bi jo imenovali operacionalizacijo javnega interesa s stališča zasebne koristnosti ali vsaj s stališča stroškov in prednosti, ki so očitne članom (cena Vietnama v obliki davkov poleg mrtvih; odnos med izvorom volilnih fondov in volilnim obnašanjem člana Kongresa).

Kar zadeva uspešnost, navaja Andrew McFarland (1976; 1984), avtor dragoocene razprave o Common Cause, poleg drugega naslednje: naraščajoča participacija srednjih razredov in ustrezna rast tistega, kar avtor imenuje »*the politics of issues and systems of beliefs as opposed to the politics of party identification, personality, or patronage*«; rastoč skepticizem glede na zmožnosti uradnih institucij, da najdejo odgovore na glavne socialne probleme; prisotnost sposobnih reformističnih *voditeljev* kot podjetnikov – organizatorjev novih skupin; računalniška tehnološka revolucija in druge tehnike množične komunikacije (elektronska pošta, poceni telefonske linije itd.); in nazadnje začetni uspeh teh skupin (npr. uspeh Common Cause za bolj transparentno financiranje volitev, *sunshine in sunset laws*) uspeh, ki je pritegnil nove člane in nove izvore financiranja.

Težko je govoriti o teh skupinah kot o koherentni celoti. Gre za skupine, ki pripadajo pretežno srednjemu razredu, katerega ideologijo bi imenoval »restavracijsko«, ker si prizadeva rastavirati ravnotežje, ki ga je porušila prekomerna teža posebnih interesov, ideologijo, ki jo uresničujejo voditelji, ki so nasledniki ameriške reformistične tradicije. To ideologijo – ki jo podpira nekakšna *theory of civic balance* (McFarland), torej gre za idejo ravnotežja, razprostrtega v pahljačo socialnih interesov, so dobro predstavili ustanovitelji skupine Common Cause: John Gardner, zunanji minister pod Johnsonom, in David Cohen, aktiven soprorednik *Advocacy Institute* v Washingtonu.¹ Bolj radikalno smer izraža Ralph Nader, čigar različne organizacije v Washingtonu so med drugim – za razliko od Common Cause – organizacije *stalnega osebja* (staff organisations) in ne *organizacije s članstvom* (members organisations).

Ker se v teku te razprave ne bom mogel vračati k temi o skupinah javnega interesa, bi rad dodal nekatera opazovanja o tem pomembnem fenomenu tudi zaradi kontinuitete in novosti glede na ameriško reformistično tradicijo, katere izraz so, kot sem že dejal. Iz te tradicije izhajajo različni pomembni elementi, ki naj jih samo naštejemo: 1) velika *korporacija* in moč *biznisa* na trgu in v politiki, gledana kot osrednji predmet kritike in smoter reforme; 2) problem moči biznisa v ameriškem političnem življenju, ki si ni navzel podobe razredne hegemonije, ampak nastopa kot skupek specifičnih zlorab, ki so jih zagrešila specifična podjetja

¹ Advocacy Institute v Washingtonu organizira praktične tečaje in pomaga lobistom, ki delajo za skupine javnega interesa, za skupine, ki imajo običajno bolj omejene resurse in strukture od tistih, s katerimi razpolagajo »specialni interesi«. Financiranje pripada na splošno »incumbents-om« (nosilcem funkcij).

in specifični ljudje, zoper katere se je treba boriti v takšni specifičnosti, ne pa z bojem, ki bi postavil pod vprašaj sam sistem (dober primer za to usmeritev je Pertschuk, 1987); 3) večji poudarek na prostovoljnem socialnem delovanju in na akciji skupin kot pa na strankah, ki se jih jemlje z mešanim občutkom dvoma in ravnodušja; 4) usmeritev k pragmatični dejavnosti, ki meri k rezultatom, k zastavljenim in zmagovitim bitkam (*»Purity of motive is no substitute for wellconceived, wellexecuted, sustained action«*, John Gardner); 5) zaupanje v pluralizem in v mehanične oblike ponovnega ravnotežja moči, vzpostavljenega s konkurenco trga, *countervailing power*, aplikacija zakona v skladu s perspektivo, ki jo McCann (1986) imenuje »radikalni pluralizem«; 6) *middle class bias* glede na to, da iz tega razreda izhaja velik del družbene baze teh lobijev (glej zgoraj), ki interpretirajo njegove vrednote in obnašanja, kljub temu da se predstavljajo kot javne interesne skupine.

Poleg teh faktorjev kontinuitete naj zabeležimo vsaj tri novosti (McCann, 1986), ki deloma spreminjajo politično naravo fenomena. Prva se nanaša na državo kot na sredstvo za reformo: intervencionizmu New Dealja je sledilo razočaranje z »ujetostjo« (*»cattura«*), to se pravi s prepletom tihega soglašanja med regulativnimi oblastmi in skupinami, ki so predmet reguliranja (*»regulatory – industrial complex«*). Od tod pritisk k *deregulation*, toda gre za selektivno *deregulation*, ki je spodbudila ter so pritiskele k novim oblikam izvenekonomske regulacije na področju varstva, zdravja, okolja, pravic potrošnikov in drugih. Ustvarjalnost agencij, kot so *Occupational Safety and Health administration* (OSHA), *Environmental Protection Agency* (EPA), na katere gleda biznis kot na resno in močno zavoro lastnih aktivnosti, in *Consumer Product Safety Commission* so primeri in sad te usmeritve. Druga novost so interesi, ki so si jih te skupine izbrale kot področje za akcijo in predstavljajo novo pojmovanje javnega prostora in političnega konflikta ter so raztegnjeni na področje, kjer so v igri pravice, ki se pojmujejo kot neodtujljive, torej glede katerih ne more biti pogajanja in katerih kršitve se ne dajo opraviti z nadomestilom škode.

Tretja in zadnja novost se kaže v tako imenovanem sodnem modelu demokracije (McCann), v središču katerega je vloga sodnikov in sodnih institucij kot temeljno sredstvo reformistične politike. Model zahteva, da se na administrativni proces razširi tisti *adversary process*, ki je značilen za sodni proces, na osnovi ideje – ki predstavlja eno izmed zgodovinskih baz legitimacije skupin v Ameriki in njihovih intervencij v političnem procesu – po kateri imajo tudi v administrativnem enako kot v sodnem procesu vse pravdajoče se stranke pravico, da povedo svoje mnenje pred sprejemom kake odločitve. Ta model imajo za bolj učinkovit kot participativno demokracijo, ker ga upravljajo profesionalci (v skladu s tehničnim idealom javnih kompetenc že zelo razširjen v ameriškem reformizmu v zgodnjem 20. stoletju), in za bolj demokratični, kot je sistem, v katerem je reformistična iniciativa zaupana, kot v New Dealu, federalnim agencijam, ki niso dostopne navadnemu državljanu.

Drugo novo dejstvo v novi fenomenologiji skupinske politike je to, da se lobist čuti kot zmerom bolj legitimen, pri čemer je pri njem specifični element legitimacije *kompetentno predstavljanje* interesov, kar ne samo da ne bi bilo prav zaobiti, ampak – kar je še pomembneje – če bi to zanemarili, bi to vplivalo negativno na uspešnost javnih politik. Gre za »odgovorno« predstavništvo *sui generis* v pomenu, da lobist ve, o čem govori, je ekspert – bodisi zato, ker deluje znotraj podjetja ali ker je do dna preštudiral dosjeje – ki daje *ekspertize* generalistu, kar je normalno za člana Kongresa. Torej lobist je toliko pomemben, kolikor je nosilec relevantnih interesov na področju določenega posega, interesov, ki bodo sodoločali stopnjo uspešnosti sprejetih javnih politik. Lobist se torej čuti – kot je dejal avtorju neki kultivirani lobist z doktoratom znanosti, ki je drugačen od lobista-mešetarja, ki se le na videz spozna na vse – »del javne administracije«, s katero sodeluje vsakodnevno, tako da pomaga sestavljati tekste zakonov, da se posvetuje itd. in to

v skladu s proceduralno vizijo institucij, ki še bolj zabriše meje med privatnim in javnim.

Nazadnje tretji in mogoče najpomembnejši primer zamenjave vlog skupin in strank so PACs-i, danes eden od izvorov kritike in zaskrbljenosti za usodo ameriške demokracije, tudi med samimi lobisti, ki vendarle posvečajo veliko svojih aktivnosti v zbiranje sredstev za volilne sklade. Kot nezaželeni otroci reform s sredine 70. let, ki postavljajo meje individualnim finančnim prispevkom za volitve – te meje so hotele uveljaviti skupine, kot je Common Cause – so PACs-i oblika kolektivnega zbiranja skladov, ki jih upravlja zelo ozek štab, često sam delegiran administrator ali drugi člani izvršnih teles v *corporate* PACs-ih ali sindikalni voditelji v PACs-ih, ki so jih združili sindikati (Sorauf, 1990). Medtem ko podjetja v te družbene sklade ne morejo prispevati; lahko pa podobno kot sindikati ponudijo infrastrukturo in plačajo stroške za zbiranje »prostovoljnih« prispevkov delničarjev, vodstvenega osebja, redkeje delavcev, na katere običajno apelirajo sindikati. Nazadnje PACs-i trošijo denar, zbran bodisi z »neodvisno porabo« (to se pravi, da financirajo televizijske kampanje in propio, često narejene kot »negative ads« (negativne reklame) prej proti kandidatom kot zanje, da naročajo ankete javnega mnenja itd.) ali z direktnimi prispevki kandidatom z največjo vsoto 5000 dolarjev na kandidata (toda ne obstoji nobena meja glede na denarni fond, ki ga en kandidat lahko dobi od več PACs-ov). Financiranje pripade običajno *incumbentsom*.

Navedimo nekaj številok o njihovem nenavadnem porastu. PACs-i so nastali kot oblika posredovanja sindikatov (prvi PAC je bil *Committee on Political Education* (COPE), ki so ga ustanovili sindikati že v 40. letih), danes pa so predvsem sredstvo ne samo sindikatov, ampak tudi *corporations*, asociacij, *skupin singleissues*, posameznih lobistov in političnih osebnosti (Edward Kennedy ima svoj PAC). Leta 1974 je bilo pri Federal Election Commission registriranih 608 PACs-ov, leta 1982 3400, takrat so pokrivali približno eno tretjino vseh stroškov za kandidate Predstavniškega doma; leta 1988 je bilo registriranih 4268 PACs-ov.

Na koncu našega diskurza – o odnosu med pluralizmom in demokracijo – še to: najpomembnejše je razlikovanje med PACs-i, ki jih je postavila na noge »parent organisation« s svojo lastno organizacijsko kontinuiteto, torej že obstoječa organizacija (korporacija, sindikati, asociacije), in *issue PACs-i*, ki nastajajo in izginjajo s financiranjem volitev. Prvi bolj vplivajo na demokratični proces, ker najdejo v lobiranju članov kongresa, ki so jim pomagali pri izvolitvi, naravno nadaljevanje svoje dejavnosti preko strogega »označevanja« njihovega volilnega obnašanja itd., to pa so stvari, ki jih lahko počne samo organizacija v Washingtonu, ki deluje na bazi kontinuitete. Ti PACs-i bolj pojasnjujejo problem povezave financiranj in potencialnega vpliva na zakonodajo, ki je eden izmed vidikov, ki je najbolj v konfliktu s principi in demokratičnim procesom (prim. Twentieth Century Fund, 1984).

II

Ti primeri kažejo na trajne in morda ireverzibilne tendence v demokratičnem procesu ter odpirajo probleme in dileme, ki so v središču najnovejše literature o pluralizmu. Treba se je še posebej vprašati, kakšna je vloga strank in mehanizmov demokratične paritete v kontekstu, ki ga obvladujejo skupine, in ki ni – pazi – nekakšna enovita politizacija (nasprotno prisostvujemo politizaciji novih *issues*: od abortusa do lova), kot je diferencirana politizacija, ki variira glede na vrsto interesov, stopnjo organizacije in raven materialnih virov, s katerimi razpolagajo akterji.

Za to, da bi uokvirili problem, imamo na voljo vrsto teoretičnih analiz, ki jih lahko povežemo pod skupni termin »kritični pluralizem«,² ki so dozorele v večini

² Terminološka pripomba, ki je ne smemo zanemariti, je, da termin pluralizem vstopa v vsakdanji politični jezik ravno v tem času in v bistvu preko del, ki kritizirajo »group theory«.

med 1960 letom, ko se je pojavilo pomembno Schattschneiderjevo delo (*The Semi-sovereign People*, 1960), in letom 1980, ko je izšla Pizzornova razprava »Interests and parties in pluralism« (Berger, 1981). Drugi avtorji, ki jih lahko enačimo s to kritično smerjo, so Grant McConnell, avtor mojstrskega dela *Private Power and American Democracy* (1966), Mancur Olson (*The Logic of Collective Action*, 1965, katerega nadaljevanje je *The Rise and Decline of Nations*, 1982) in Th. Lowi (*The End of Liberalism*, 1969, ki ima podnaslov v 2. izdaji 1979. leta »*The Second Republic of the United States*«, kar naj bi bil dokaz diskontinuitete, ki jo je vpeljal t. i. *interest-group liberalism*). Na neokonservativni strani bi citiral knjigo Donalda R. Branda (*Corporatism and the Rule of Law: A Study of the National Recovery Administration*, 1988), ki je temeljna za razumevanje geneze nove strukture skupin, ki jo je dvignil na površje New Deal in njegove oblike *self-regulation*.

Obravnaval bom na kratko samo nekatere avtorje: Schattschneiderja, Olsona in Pizzorna, zato da rekonstruiram teoretično shemo za študij organiziranih skupin.

Schattschneiderjeva kritika *group theory of politics* (Bentley, Truman, itd.) je dvojna: s stališča dejstev in s stališča teorije. Tu nas v bistvu zanimajo teoretični vidiki. (Empirično spodbijanje se je izražalo v tem, da se je potem, ko so bile že opredeljene nujne razlike – med *special interests* in *public interests group*, med organiziranimi skupinami in množicami, ki so bile odtrgane od politične organizacije – *pressure system* pokazal kot čisto nekaj drugega kot pa univerzalni sistem, ki naj bi po tendenci obsegal vso populacijo in ki ga je opisoval Truman in drugi pluralisti). Teoretično analizo lahko uvedemo z ugotovitvijo, da se skupine, glede na upravljanje s konfliktom, obnašajo na različen način: sindikati so »hrupni«, prirejajo manifestacije, vztrajajo pri enotnosti akcije, kažejo kar najbolj svoje spore. Analogno je s *public interest groups*, katerih močnejše orožje – zaradi pomanjkanja ekonomskih virov – je *grassroots lobby* (mobilizacija baze na osnovi specifičnih *issues*). Druge asociacije, bolj ugledne, z direktnim pristopom k javnim oblastem – Association of American Universities, ki predstavlja največje ameriške univerze, Business Round Table, ki združuje približno 200 najmočnejših ameriških korporacij – sprejemajo bolj »soft« in bolj diskreten stil, katerega operativni rezultat so pogosto »železni trikotniki« (skupine – člani Kongresa – birokrati), o katerih govori literatura in ki so za druge strogo zaprti in nepristopni.

Gre za to, da čim šibkejša je skupina, tem bolj bo poskusila izpostaviti konflikt v javnosti, zaplesti vanj še druge akterje z namenom, da po politični poti (s tem da mobilizira simpatije, da si ustvarja zaveznike itd.) pomeni ravnotežje z nasprotnega izhodišča; nasprotno, čim močnejša je skupina, bolj bo skušala privatizirati konflikt, s tem da ga bo zožila v položaj, ki že obeta zmago. Od tod ne samo različne strategije skupin, ki imajo večji ali manjši interes razširiti ali zožiti konflikt (pri Schattschneiderju gre za strateško analizo politike), ampak tudi različen odnos politike skupine do demokratičnega procesa, demokratično vladanje pa predstavlja – kot ugotavlja ta avtor – »najpomembnejši faktor v procesu socializacije konflikta«.

Ko se konflikt polagoma politizira in pritegne nove nasprotnike, ki se razvrščajo na eno ali drugo stran, *spreminja naravo*, dokler ne doseže ravni izvoljenih skupščin, kjer prevlada pravilo večine in ne pogajanja, kjer veljajo številke več kot pogajalska moč.

Od tod različne posledice. Po Schattschneiderjevi analizi so politični pritiski skupine daleč od tega, da bi bili normalno podaljšanje njene moči, kot je to pri Trumanu; prej so znak njene šibkosti, ker nakazujejo, da skupina ne zmore obvladati konflikta v njegovem najbolj priloženem okolju, torej v privatnem. Rastočo politično aktivnost ameriškega biznisa, povezano z nedavno ustanovitvijo (1972) najmočnejše organizacije, to je Business Round Table, lahko interpretiramo bolj kot posledico njene osporavane (ali manj hegemonске) prisotnosti kot pa njene moči. Podobno bi pomenila množitev podjetniških PACs-ov delno defenziven odgovor nekoč manj naklonjenemu političnemu okolju zaradi skupka faktorjev: od novih agresivnosti skupin ekologov in potrošnikov do uvedbe novih federalnih kontrol; delno pa

odgovor na vprašanje tistih skupin, ki so zelo dragocene za industrijo (npr. na temo zavarovanja in varstva delavcev, varstva okolja) in odgovor na slabitev položaja ameriške industrije v svetu.

Če je politika – to je druga posledica – socializacija konflikta, potem sta politika skupin in politika strank videti kot podsistema, ki imata različen položaj na tej lestvici in sta v vmesnem položaju z javnimi interesnimi skupinami – tako da niso več tradicionalne skupine in še niso partije. Torej, tesno povezano s tem pa politika ne more biti reducirana, kot se v bistvu dogaja *group theorists*, na *long-rolling*: »Domnevati, da tiste sile, ki delujejo v neki politični situaciji – piše Schattschneider – lahko predstavimo kot . . . rezultanto v diagramu nasprotnih si fizičnih sil, pomeni popolnoma zamolčati javne, splošne, ne neposredne (*oddaljene*) premisleke, za varstvo katerih so bile ustanovljene civilne družbe«. Ena izmed posledic te zožene vizije, ki jo je kritiziral avtor s stališča metod odločanja, je v tem, da vedno razmišlja s stališča pogajanja in ne večine: »velika pomanjkljivost *group theory* – pripominja Schattschneider – je v tem, da ni našla v političnem sistemu nobenega mesta za večino. Moč večine – sklene – je čisto drugačne veličine, takšne, ki je ne moremo meriti s standardi politike pritiska.«

Zadnji *insight* (vpogled), ki izhaja iz te kritike pojma skupine in pritiska kot osnovnih kategorij politike, zadeva odnose med biznisom in partijami v ZDA, med biznisom in Republikansko stranko. Torej pritiski skupin prihajajo bodisi s strani medsektorskih asociacij, ki predstavljajo podjetniški svet v njegovem kompleksu (kot so Trgovinske zbornice), bodisi in predvsem s strani asociacij posameznih vej gospodarstva (*trade associations*), ki so pogosto v konfliktu med seboj. Pritisk je pravzaprav sinonim za fragmentacijo tam, kjer svet biznisa, kakor vsak velik interes, išče avtonomijo in solidarnost. (Ta problem – mimogrede rečeno – križa tiste *organizacijske dileme*, s katerimi se soočajo mnoge podjetniške asociacije, ko se morajo odločiti, ali se naj strukturirajo vzdolž teritorialne osi, ki je bolj združujoča, ali/in sektorske osi, in s kakšno mešanico med obema kriterijema; o tem problemu so v Italiji pisali zanimive stvari, med drugimi Mirella Baglioni in Luca Lanzalaco). Kakorkoli, po Schattschneiderju prevladuje tista tendenca, da je treba »držati vse poslovneže v konfliktu z vlado in v konfliktu s sindikati. Na ta način se bo lahko politika posebnih interesov preobrazila v strankarsko politiko«, razpršeni pritiski posameznih skupin pa v zgodovinsko zaveznitvo med poslovnim svetom in Republikansko stranko v Ameriki.

Olsonov prispevek je, kot je splošno priznano, predstavljal »revolucijo« na tem področju raziskovanja. Gre za vsestransko prediskutiran prispevek, pogosto v ponavljajočih se oblikah, zato ne bi imelo smisla vračati se k njemu, če ne bi bilo potrebno omeniti odnosov med skupinami in državo, kar je odločilnega pomena, da bi razumeli genezo skupin in *bias* sistema. Gre za dejstvo, da se je vsaj v ZDA struktura podsistema skupin oblikovala v 3–4 zgodovinskih valih, v vsakem od teh je bila vloga države odločujoča. Ti trenutki intenzivnega organiziranja so sovpadli s 1. svetovno vojno, ki označuje razvodnico med starimi lobiji, ki so jih vodili le splošno razgledani mešetarji, in novimi lobiji, ki so jih organizirali in jih birokratizirali kompetentni voditelji (Pendleton Herring, 1929); New Deal je predstavljal drugačno obliko mobilizacije preko *self-regulation*, kot reakcijo na ekonomsko krizo in kot odgovor nanjo ter je priznaval sindikatom moč, da sklepajo kolektivne pogodbe; nazadnje sta 2. svetovna vojna in razvoj Welfare State po vojni spremenila, kot ugotavlja Lowi, veliko *situacij* – npr. revščino – v interese, v nekaj torej, kar se spleča organizirati glede na blaginjo in javno skrbstvo.

Moč Olsonove analize se kaže v tem, da *interorganizacijska teorija* – kakršna je Olsonova teorija skupin – osvetljuje tudi sam izvor asociacij, spodbujen od zgoraj.

Olson poudarja in razločuje tisto, kar *group-theorists* mešajo in izenačujejo v pojmu skupine: posameznika in posamezni interes, ki motivira posameznega člana po eni strani; dobrotno, ki jo uveljavlja skupina kot skupno dobrotno in je nedeljiva in je ni moč reducirati na zasebno koristnost članov na drugi strani;

organizacijo političnega pritiska, ki je »strošek« in problem, kar je kvalitativni skok, ki zahteva institucionalno transformacijo skupine in logike njenih članov; problem, ki dopušča po Olsonu dve razrešitvi, izmed katerih je ena pritegnila pozornost raziskovalcev: možnost skupine, da izraža selektivne pobude, ki nagradijo tistega, ki prispeva k skupni aktivnosti in k njenemu financiranju, druge pa izključuje.

Bolj zanimiva, hkrati pa zanemarjena je *javna* razrešitev problema demotivacije za sodelovanje v velikih skupinah, razrešitev, ki gre skozi državo in prisilno disciplino. Skoraj vse ekonomske skupine, ki jih Olson obravnava v knjigi *The Logic* (podjetniške, sindikalne, profesionalne) so več ali manj javnega izvora: Trgovska zbornica ZDA, ki je nastala po iniciativi federalne vlade 1912. leta; Farm Bureau Federation, ki je nastala zaradi brstenja Extension Service Ministrstva za kmetijstvo in njegovih programov kmetijske modernizacije preko osebe *county agenta*; za sindikate in njihovo politizacijo (in razvoj članstva) pa je bil odločilnega pomena National Labour Relations (Wagner) Act 1935. leta, ki je priznaval kolektivno pogodbo, prepovedoval pa *company unions*.

Naj samo dodam, da pojem skupin kot agregacij, ki nastanejo tudi s spodbudo javnih osebnosti in procesov, ko politična arena vključuje/izključuje interese, k temu se bom še vrnil, pripisuje vladi veliko moč diskrecionalnega odločanja. Katere skupine vključiti v dogovore in pooblastila javnih funkcij? Katere izključiti? Na kakšni osnovi? Vsako obliko avtoritarnega dogovarjanja spremlja koncentracija skupin (vlada po vsem tem lahko razpravlja z omejenim številom asociacij) in selekcija/vrednotenje interesov, vključenih v sistem.

Izhodišna točka Pizzornove analize pa je, da se ne more delati razlik med skupino in stranko na funkcionalni osnovi. Ne obstajajo funkcije, ki bi bile specifične za eno in izključene za drugo. Razlika tiči v razločevanju med *zahtevo* in *kolektivno identiteto*: skupina ima instrumentalno nalogo zadovoljiti interese tam, kjer množična stranka oblikuje preko ideologije kolektivne identitete (ne instrumentalne).

Z metaforo lahko pojasnimo primer. Za končni cilj zahtev, katerih nosilec je skupina, ni pomembno, kdo je za okencem, da je le omogočena zaželeno oskrba (dobrine, storitve, zakon). Za stranko pa je temeljno in tipično tudi, kdo vodi politiko vlade, ker pač različne politične družine utelešajo sisteme z različnimi *vrednotami*. V prvem primeru niso v igri identitete, ampak koristi; če le-tem ni zadoščeno, se lahko sprožijo premiki pri volilnih odločitvah ali drugih oblikah sankcij. V primeru stranke pa izključitev z oblasti odzame ustrezni ideološki družini možnosti, da realizira lastno vizijo sveta in lastno politično ureditev.

Ves Pizzornov model, osredotočen na tip pluralizma, ki se umešča na prehod od stranke k skupini kot centralni strukturi pluralizma, povzema evropsko izkušnjo, zato je težko prenosljiv v ZDA, kjer je imela strankarska ideologija vedno majhen pomen. Pa je vseeno zanimiv iz razlogov, ki jih bom predložil.

Najprej to, da tudi v sistemu strank ne živijo vsi od ideologije. V povezavi s stranko se poraja, da bi ohranil stranko skupaj, razred profesionalnih politikov, ki sledi lastnim privatnim koristim (plača, oblast, ugled itd.). Isto se dogaja s skupinami: ko se asociacije spremenijo v stabilne organizacije, često vsedržavnega značaja, s svojim aparatom rojevajo »birokracije in lastne strokovnjake, (ki) ne delujejo več ali pa samo še deloma po mandatu članov, ker jim možnost uveljavljanja volje omogoča širok prostor avtonomne dejavnosti«. Torej, poleg profesionalnih politikov imamo tudi profesionalce v posredovanju interesov, katerih bistvena komponenta je lobistično osebje (znotraj in zunaj asociacij).

To je zelo stratificiran svet, ki je del političnega razreda in katerega pomen se nikoli dovolj ne poudarja. Njegov del so vodilno osebje in srednje-višji aparat asociacij, korporacij in drugih skupin, pa tudi njim nasprotne stranke v Kongresu (aparati posameznih članov Kongresa, aparat komisij Predstavniškega doma in Senata) in v javni administraciji, pa tudi lobisti različnih profesionalnih zvrsti, ki jih

vsebuje termin. Salisbary in njegovi sodelavci (Nelson in dr. 1986) razlikujejo šest vrst lobistov: zunanji odvetniki, ki delujejo v avtonomnih pravnih študijskih skupinah; neodvisni politični svetovalci; in druge štiri skupine, ki delujejo znotraj asociacij, ustrezno različnim funkcijam, po katerih lahko razčlenimo delovanje lobiranja: raziskovanje, sporočanje o ukrepih in politikah, na katere bi bilo treba vplivati, strategije, ki odpirajo kontakte in kanale dostopa, in pritiski. Te skupine internih lobistov sestavljajo funkcionarji asociacij, njihovi uradi »za zakonodajne zadeve« (ali javne ali federalne zadeve, kakor pač se imenujejo); pravni svetovalci; *research staff*. Brez različnih tisočev uslužbencev (na različnih ravneh), ki delujejo v raznovrstnih uradih Kongresa, brez tisočev lobistov (okrog 12.000), ki delujejo pod mnogoterimi naslovi v Washingtonu, in mreže pravnih uradov v glavnem mestu, ki se je zelo razširila v zadnjih letih, bi bilo funkcioniranje moderne skupinske politike, politike koalicij med skupinami, goste mreže PACs-ov itd., nemogoče (prim. Smith, 1988).

Profesionalno in kontinuirano razmerje med strankami, lobisti in Kongresom (ali federalnimi agencijami) danes omogoča nastajanje pravil, zaupanja in obnašanj, popolnoma drugačnih od tistih, ki jih oživljajo slučajna in ne profesionalna razmerja. Profesionalni lobist je zainteresiran, da stabilizira odnose, ki ustvarjajo njegov kapital, s katerim mora v tem času živeti družno itd. – tudi tu z zanimivo analogijo med strankami in skupinami. Strankam, ki so v krizi zaradi identitete, zaradi programov, ki so si vedno bolj podobni, Pizzorno, potem ko je izločil funkcije, ki jih lahko opravljajo tudi skupine (dajati priliko za izbiro, posredovati informacije in drugo), priznava rezidualni razlog za njihov obstoj, to je sposobnost doseči *politično zaupanje*, ki je predpogoj za menjavo: »S svojo trajno strukturo in javnim nastopanjem je stranka neke vrste garancija političnega posredovanja in vzpostavljanja političnega kredita, ki ga omogoča stalna (volilna) verifikacija« (v Berger, 1981).

Toda kakor je v pogodbi pred-pogodbeni element, katerega trajno obnavljanje pričakujejo (sicer na način, ki ni zmerom linearen) strankarski politiki, so prav tako potrebni posredniki, ki bi preoblikovali predstavništvo interesov od poljubnega pritiska do pogodbe. To je nemogoče ali zelo težko doseči, če se lobisti ne spremenijo v profesionalce. Sama možnost, da se utemelji deontologija v delu lobista, ki je tem bolj potrebna zaradi neformalne narave te oblike predstavnštva in sredstev, ki ga lahko vzdržujejo, je vezana na perspektivo profesionalizacije. V tem vidim ne samo pomemben faktor regulacije disfunkcije novega pluralizma, ki so ga žigovali Pizzorno in drugi, ampak tudi pomemben razlog, da pač uradno priznamo lobiranje, ga napravimo očitnega in se zavzamemo za njegovo profesionalizacijo.

Drugi razlog za zanimivo Pizzornovo shemo, na kateri pa se ne nameravam zadrževati, se nanaša na pojem skupin kot mehanizmov za selekcijo interesov, ki se zelo razlikuje od selekcije, ki poteka v strankah. Stranke so, če ne drugega, vedno omejene po številu, skupine pa so potencialno neskončne. Kako izbirati in razlikovati, kdo ima dostop in kdo ne? Tu selekcijski mehanizmi, ravno tisti, ki jih navaja Pizzorno, ustrezajo neposredni realnosti, ki jo zaznavamo na terenu (prim. Graziano, 1989): 1) agregaciji interesov, ki se stekajo v asociacijo; selekciji prek *koalicij*, bolj ali manj stabilnih in neformalnih, ki se v svojih bolj labilnih oblikah približujejo *issue networks*; dalje, s tem da spodbujajo nastanek skupin sorodnih PACs-ov, ki jih organizirajo intersektorske strukture, kot sta Trgovska zbornica ZDA, ki nima lastnega PAC, in AFL-CIO itd. Tukaj je problem empiričnega raziskovanja, ki ima tudi teoretične implikacije, v tem, da razume bazične procese, v katerih se izbirajo – včasih na videz najbolj oddaljeni interesi – s katerimi je treba sklepati zaveznitvo! 2) Drugi mehanizem je institucionalna specializacija, pri čemer je vsak lobistični podsistem, kot npr. tisti *visokega šolstva*, sestavljen iz na splošno omejenega števila velikih asociacij, med katerimi prevladuje jasna delitev dela; 3) Tretji mehanizem pa je v razločevanju, ki ga omogoča organizacija, med kratkoročnimi in dolgoročnimi cilji in s problemi izbora in strategije, ki iz tega izhajajo in v razmerju do katerih je vloga aparata asociacij odločilna.

Drugi že omenjeni selekcijski mehanizmi, ki jih Pizzorno obravnava ali jih obravnava samo posredno, se nanašajo na naravo interesov, ki niso vsi enako primerni za organiziranje (ali niso organizirani v isti meri in s primerljivimi resursi) in na vlogo države v razdobju »administrativnega korporativizma« (Lowi).

Zadnja točka, ki jo lahko v skladu z mojim argumentiranjem potegnemo iz Pizzornove razprave, je svarilo, da zatona strank ne pomešamo z zatonom pluralizma. Tudi kadar stranke izgovarjajo iste besede in imajo skoraj identične programe, delajo različne stvari, različne operativne izbore, ki so različnega pomena za skupine. »Alternative so realne za specialiste, čeprav so nerealne . . . za splošno občinstvo«. Detajli nekega fiskalnega zakona, ki jih večina ne opazi, neznatne variacije v odstotkih pri davčnih olajšavah sprožijo bratomorne boje med lobiji. Dejstvo je, da imamo opravka s konceptom participacije, ki nam ne pomaga zapopasti teh razlikovanih situacij, ker se običajni koncept participacije sklicuje na individualno ali skupinsko participacijo z neznatnimi resursi. Treba bi ga bilo preformulirati, da bi doumeli situacije, v katerih koeksistirata volilna apatija in vedno bolj intenzivna participacija vplivnih skupin.

K zaključku

Temeljni problem pluralizma je problem demokratične odgovornosti. V sistemu, v katerem je lobiranje tako splošno kot v ZDA – kjer privatne skupine tvorijo lobi, kjer so stranke reducirane, kot je bilo rečeno, na stopnjo »super-PAC-SOV«, kjer tudi predsednik pritiska na Kongres, kjer se agencije, kot je Federal Trade Commission, v času ko ji je bil na čelu Pertschuk (1982), npr. skušajo povezati s sindikati in drugimi, da bi uresničevali institucionalne interese itd. – na koncu ne vemo, komu naj pripišemo politično odgovornost. Če uporabimo slikovito podobo Wrigta Millsa, ki jo povzema Pizzorno: ko se privatniki in javni administratorji usedejo za mizo, »se njihove tisočere noge čudovito prepletajo in skladajo«. Telo, ki bi moralo biti predstavljeno, pa ni več neka določena celota, ampak 'trg'. »Ni več enovitega telesa«, pripominja Pizzorno, »katerega akcijo bi lahko vrednotili kot legitimno ali nelegitimno«.

S tega stališča stranke kot utemeljiteljice identitete in nosilke procesa socializacije konflikta, ki so legitimirane z volitvami, ohranjajo integralnost in celo povečujejo nalogo institucij, ki edine omogočajo, da se aktivira demokratično predstavništvo.

Drugi zaključek je v tem, da vidimo znotraj sistema skupin, ki je nagnjen k temu, da je *biased* (pristranski) nasproti nekaterim privilegiranim sektorjem, dve parcialni zdravili:

- množitev reformističnih *public interest groups*, ki predpostavljajo »državljan-sko« mentaliteto, ki se razlikuje od ideološke angažiranosti, vendar ni manj »angažirana«,

- priznanje je formalna regulacija lobiranja in lobistov, manj zaradi iluzije, da bi razkrili vse različne vidike pojava (ameriška izkušnja s *Federal Regulation of Lobbying Act 5 l. 1946* dovoljuje malo upanja glede tega), bolj pa z namenom, da se spodbudi profesionalizacija in avtoregulacija tiste aktivnosti, ki je danes v mnogih deželah, kot v Italiji, prikrita.

Prevedla: Jožica Bibič

- Berger, Suzanne D. (ed.) (1981). *Organizing Interests in Western Europe*. Pluralism, corporatism, and the transformation of politics, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brand, Donald R. (1988). *Corporatism and the Rule of Law: A Study of the National Recovery Administration*, Cornell University Press, Ithaca, N. Y. in London.
- Finer, Samuel (1970). *Comparative Government*, Penguin Books, Harmondsworth, Middlesex.
- Graziano, Luigi (1989). »Lobbying: problemi di comparazione e primi risultati di una ricerca«. Referat je bil predstavljen na letnem srečanju Italijanskega združenja za politične vede, Torino, maj.
- Herring, Pendleton (1929). *Group Representation Before Congress*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Lowi, Theodore (1969). *The End of Liberalism. Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, W. W. Norton, New York.
- McCann, Michael W. (1986). *Taking Reform Seriously. Perspectives on Public Interest Liberalism*, Cornell University Press, Ithaca, N. Y. in London.
- McConnell, Grant (1966). *Private Power and American Democracy*, Knopf, New York.
- McFarland, Andrew S. (1976). *Public Interest Lobbies: Decision Making on Energy*, American Enterprise Institute, 1976.
- McFarland, Andrew S. (1984). *Common Cause. Lobbying in the Public Interest*, Chatham House, Chatham, N. J.
- Nelson, Robert L., Heinz, John P., Laumann, Edward O. e Salisbury, Robert H. (1986). »Private Representation in Washington: Surveying the Structure of Influence« (rokokpis).
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Olson, Mancur (1982). *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven, Conn. in London.
- Pertschuk, Michael (1982). *Revolt against Regulation: The Rise and Pause of the Consumer Movement*, University of California Press, Berkeley.
- Pertschuk, Michael (1987). *Giant Killers*, W. W. Norton, New York in London.
- Sartori Giovanni (1958). »Gruppi di Pressione o gruppi di interesse?«, *Il Mulino*, št. 87.
- Sartori, Giovanni (1987). »Rappresentanza«, V. G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Smith, Hedrick (1988). *The Power Game. How Washington Works*, Random House, New York.
- Sorauf, Frank J. (1990). »PACs and American Pluralism«, referat je bil predstavljen na VI. mednarodnem kolokviju Fondacije Feltrinelli – mesto Cortona »Organizirani interesi in demokratični proces«, Cortona 29.–31. maja.
- Twentieth Century Fund (1984). *What Price PACs?*, Report of the Twentieth Century Fund Task Force on Political Action Committees, Background Paper di Frank J. Sorauf, New York.