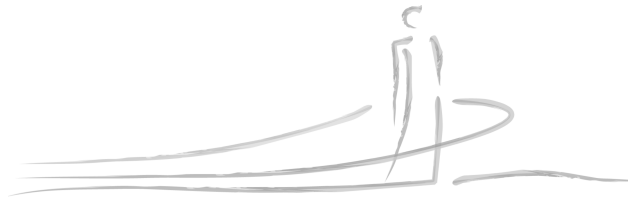


# **Grupy interesu i lobbying w amerykańskim systemie politycznym**

*Książkę tę dedykuję mojej żonie Martusi  
oraz moim rodzicom*

*Z podziękowaniami dla  
prof. dr. hab. Andrzeja Mani  
za pomoc udzieloną podczas pisania tej książki*



## dyskurs politologiczny

seria pod redakcją  
Włodzimierza Bernackiego, Wita Pasierbka, Bogdana Szlachty

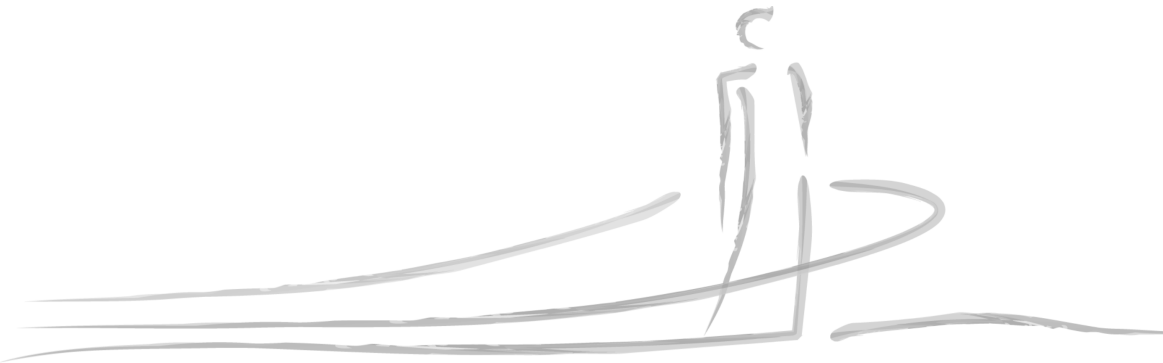
- Konrad Oświecimski, *Grupy interesu i lobbying w amerykańskim systemie politycznym*



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

Konrad Oświecimski

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



dyskurs politologiczny  
monografie

Akademia Ignatianum  
Wydawnictwo WAM  
Kraków 2012

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

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

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

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

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

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

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

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

# SPIS TREŚCI

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

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

---

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

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



---

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



## WSTĘP

Przyczyny frakcji mają swoje korzenie w naturze człowieka<sup>1</sup>.

Obserwując scenę polityczną w Stanach Zjednoczonych, dostrzec można ogromną liczbę przeróżnych podmiotów biorących udział w debacie. Różnorodność ta dotyczy zarówno podmiotów indywidualnych, instytucjonalnych, jak też grupowych. Udział tych ostatnich budzi zdecydowanie najwięcej kontrowersji społecznych. Grupy interesu, bo tak przyjęło się je określać, są postrzegane potocznie przez większość społeczeństwa jako negatywne elementy procesu politycznego. Często słyszy się opinie sugerujące, że grupy interesu działają wbrew interesom społecznym, a jedyną ich motywacją jest egoistyczne nastawienie na dążenie do maksymalizacji swojego zysku kosztem innych, tzw. szarych obywateli. Na podstawie potocznego postrzegania polityki, bardzo często przyjęło się stawiać naprzeciwko siebie właśnie interesy tzw. szarych obywateli oraz grup interesu. Konsekwentnie, oczywiste staje się, że grupy i ich rola w systemie politycznym i społecznym rysują się bardzo negatywnie. Jest to szczególnie dostrzegalne w obecnych czasach, kiedy po pierwsze, na scenie politycznej pojawia się coraz więcej grup, a po drugie, dzięki ulepszonym kanałom komunikacji społecznej i środkom masowego przekazu zjawisko występowania grup jest lepiej widoczne niż w przeszłości.

---

<sup>1</sup> J. Madison, *Federalist no.10*, w: A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *The Federalist: A Commentary on the Constitution of the United States*, National Foundation For Education in American Citizenship, Indianapolis 1971, s. 55. [Cytaty w tłumaczeniu własnym autora – K.O.].

Zjawisko grup interesu i lobbingu<sup>2</sup> przez nie prowadzonego są szeroko komentowane zarówno przez obserwatorów życia politycznego, jak również przez samych uczestników, między innymi polityków. Ze względu na swój bardzo negatywny wizerunek społeczny stanowią one wygodny cel krytyki i ataku, dający krytykom możliwości zbiccia kapitału politycznego. Ze względu na to, że w społeczeństwie bardzo dużo słyszy się o grupach interesu, a jednocześnie bardzo mało się o nich wie, łatwo przypisać im wszelkie przywary i zrzucić na nie odpowiedzialność za niepowodzenia w różnych dziedzinach. Niezrozumienie charakteru, natury oraz roli grup interesu w systemie politycznym jest o tyle niebezpieczne, że może prowadzić do zamazania obrazu tego, jak naprawdę stanowiąca jest polityka. To, że grupy interesu posiadają istotne znaczenie i rolę w procesie tworzenia polityki i w życiu publicznym, jest obecnie powszechnie akceptowane, jednak całkowicie brakuje określenia, jaka jest to rola i w jakim miejscu sceny politycznej grupy należy ulokować, oceniając ich znaczenie dla systemu. Gdy bowiem przypisuje się im winy za większość złych polityk stanowionych w państwie, a odmawia zasług za polityki dobre, to praktycznie całkowicie ucieka się od problemu, zakładając z góry, że ich wpływ jest negatywny. Podejście takie dostrzegalne jest szczególnie w retoryce polityków, którzy bardzo często tłumaczą się z niewprowadzenia pożądanego społecznie polityki oporem ze strony potężnych grup interesu. Z drugiej jednak strony, gdy są zachęcani przez jakieś grupy do wprowadzenia polityk popularnych społecznie, całe zasługi przypisują sobie, o grupach nie wspominając ani słowem. Negatywnym skutkiem jest całkowita stronniczość przekazu w jakiegokolwiek dyskusji na temat grup interesu.

W latach 2005-2006 w Stanach Zjednoczonych światło dzienne ujrzało kilka afer związanych z działalnością lobbingową. Dowiedziono, że kongresmen Randy Cunningham przyjął kilkumilionowe korzyści majątkowe w zamian za załatwienie kontraktów w dziedzinie zbrojeniowej. Z kolei inny kongresmen, William Jefferson spotkał się z zarzutami przyjmowania łapówek od grupy

---

<sup>2</sup> Lobbing jest to „każda zamierzona komunikacja mająca na celu wpłynięcie na decyzje jakichkolwiek podmiotów władzy państwowej oraz na perspektywiczne ułatwienie takiego wpływu, dokonywana poprzez działania bezpośrednie i pośrednie, zgodne z obowiązującym prawem”. Szczegółowo kwestia zdefiniowania lobbingu omówiona jest w rozdziale III.

afrykańskich biznesmenów. Najgłośniejsza z afer dotyczyła znanego lobbysty Jacka Abramoffa. Obnażenie kulisów jego działalności, pokazanie, w jaki sposób starał się za pomocą przysług i prezentów zjednywać sobie przychylność niektórych polityków, uzmysłowiło jeszcze raz opinii publicznej, że lobbyści już z samej swej natury mają skłonność do korumpowania polityków, a politycy z kolei, również ze swej natury, są na to bardzo podatni. Czy jednak jest to obraz pełny? Pomimo oczywistej naganności praktyk związanych z działalnością Abramoffa i wspomnianych polityków, nie dostrzeżono kilku kwestii. Po pierwsze, afera Abramoffa w rzeczywistości związana była głównie z popełnionymi przez niego oszustwami podatkowymi, a z działalnością lobbingową było związanych jedynie parę zarzutów. Również sprawy kongresmenów Cunninghama i Jeffersona miały charakter wybitnie korupcyjny, nie do końca powiązany z typową działalnością lobbingową. Po drugie, nie można Jacka Abramoffa nazwać typowym lobbystą i interpolowanie nieprawidłowości związanych z jego działalnością na całe środowisko lobbystów krzywi obraz. Po trzecie w końcu, utożsamianie lobbingu jedynie z kontekstem finansowym jest zdecydowanie niepełne. Na funkcjonowanie grup interesu oraz na lobbing przez nie prowadzony należy patrzeć całościowo, więc pokazując, jak wpasowują się one w amerykański system polityczny i w których miejscach tego systemu pełnią rolę.

Gdy patrzymy na to, jak grupy interesu są i były postrzegane w nauce o polityce, da się dostrzec okresy, w których grupom przypisywano większą i takie, w których przypisywano mniejszą rolę. Przed 1908, zatem przed opublikowaniem przez Bentleya jego *Process of Government*<sup>3</sup>, grupy interesu jako element analizy procesu politycznego były praktycznie nieobecne. Interpretacje zjawisk politycznych oparte były w większości na analizie ram instytucjonalnych oraz prawnych. Bentley w swej pracy jako pierwszy zwrócił uwagę na to, że to właśnie podmioty grupowe mają jedyny faktyczny wpływ na proces tworzenia polityki. Według niego, u podstawy każdego działania politycznego leżą interesy jednostek skupionych i wyrażających się poprzez grupy. Bentley twierdził, że w rzeczywistości w polityce nie ma nic poza grupami. Podobne stwierdzenie

---

<sup>3</sup> A.F. Bentley, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1995, pierwotnie wydane w 1908 roku.

stało się podstawą do powstania tzw. grupowego podejścia do polityki, a więc szkoły politologicznej interpretującej wszystkie zdarzenia i fakty polityczne w oparciu o obserwację aktywności grup. Wśród głównych przedstawicieli tego nurtu można wymienić między innymi Bentleya, Herringa, Trumana, Lathama, Keya, Schattschneidera<sup>4</sup>.

Stopniowo jednak dostrzegano, że bezkrytyczne interpretowanie zjawisk politycznych przez patrzeć jedynie na aktywność grup może być nadużyciem. Krytyka grupowego podejścia do polityki stała się szczególnie wartka w okresie gdy zaczęto dostrzegać coraz większą pozycję opinii publicznej. Dodatkowo, zauważono, że analizę polityki należy prowadzić również w oparciu o motywacje samych aktorów politycznych, między innymi polityków. W latach 80. XX wieku szeroko przyjęto już, że co prawda grupy są istotnymi aktorami w życiu politycznym, ale jednak zdecydowanie nie są aktorami jedynymi. Interpretowanie polityki jedynie na podstawie aktywności grup jest wadliwe, gdyż daje obraz niepełny, a tym samym zniekształcony. Większość naukowców zajmujących się grupami interesu pod koniec XX i na początku XXI wieku rozumie, że aby oceniać wpływ grup na politykę należy również brać pod uwagę zachowanie i pozycję innych aktorów. Współcześni badacze grup interesu, tacy jak Schlozman, Tierney, Walker, Baumgartner, Leech, Hrebenar, Kollman, Ainsworth<sup>5</sup>, dostrzegają, że grupy interesu mają duże znaczenie w systemie politycznym, ale

---

<sup>4</sup> Wśród najważniejszych dzieł tych autorów można wymienić: A.F. Bentley, *The Process of Government*, P. Herring, *Group Representation Before Congress*, The Johns Hopkins Press, Baltimore 1929; D.B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Alfred A. Knopf, New York 1951; E. Latham, *The Group Basis of Politics: A study in Basing Point Legislation*, Cornell University Press, Ithaca 1952; V.O. Key Jr., *Politics, Parties & Pressure Groups*, Crowell, New York 1964; E.E. Schattschneider, *The Semisovereign People: Realist's View of Democracy in America*, Holt, Rinehart and Winston, New York 1960.

<sup>5</sup> S.H. Ainsworth., *Analyzing Interest Groups: Group Influence on People and Policies*, W.W. Norton and Company, New York 2002, F.R. Baumgartner, B.L. Leech, *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton University Press, Princeton 1998; R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, M.E. Sharpe, New York 1997; K. Kollman, *Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Groups Strategies*, Princeton University Press 1998; K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, Harper&Row Publishers, New York 1986; J.L. Walker, *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions and Social Movements*, University of Michigan Press, Chicago 1991.

jednocześnie, że istnieje wielu aktorów i instytucji mających równie duże znaczenie.

Równoległe, obok tego, że w nauce o grupach różnie postrzegano ich istotność, istniały również różne szkoły patrzenia na to, jak w rzeczywistości wygląda środowisko tych grup, czyli jakie i ile grup ma rzeczywisty wpływ na politykę i społeczeństwo. Pierwszą chronologicznie szkołą był tzw. *elityzm* dominujący jeszcze do połowy lat 50. XX wieku. Główny jej teoretyk, Mills, scharakteryzował tę koncepcję jako rządy nielicznych w ich własnym imieniu i interesie<sup>6</sup>. Wpływ na wszystkie decyzje polityczne i społeczne podejmowane w Stanach Zjednoczonych miała mieć jedna potężna grupa – elita dominująca we wszystkich obszarach życia społecznego i politycznego<sup>7</sup>.

Koncepcją zdecydowanie przeciwstawną, dużo bardziej optymistyczną, stał się *pluralizm*, dominujący począwszy od lat 50. XX wieku. Przedstawiciele tego nurtu, między innymi Truman, Dahl<sup>8</sup> i Key zakładali, że na scenie politycznej występuje ogromna liczba grup reprezentujących wszystkie społeczne interesy i dzięki temu nie występuje sytuacja, w której jedna elita mogłaby zdominować proces tworzenia polityki. Pluraliści twierdzili, że właśnie dzięki ścieraniu się grup i zabieganiu przez nie o swoje interesy możliwe staje się tworzenie polityki akceptowalnej społecznie.

Krytyka pluralistycznego postrzegania rzeczywistości przyszła wraz z empiryczną obserwacją, dokonaną między innymi przez Schattschneidera<sup>9</sup>, wedle której nie wszystkie interesy są reprezentowane na scenie politycznej i istnieje wiele grup społecznych, które z różnych względów nie mają swej formalnej reprezentacji

---

<sup>6</sup> C.W. Mills, *The Power Elite*, Oxford University Press, New York 1956.

<sup>7</sup> W koncepcji tej system podejmowania decyzji politycznych przypominał piramidę, w której horyzontalnie wszystkie decyzje dotyczące każdej dziedziny życia społecznego podejmowane były przez wąską garstkę, klikę ludzi władzy. Władza w takim systemie jest atrybutem klasowym i nie zależy od danej dziedziny życia społecznego. Ci sami ludzie w państwie decydują o wszystkim, zajmując kierownicze i decydujące miejsca we wszystkich grupach interesu, które mają wpływ na życie państwa. Patrz C.W. Mills, *The Power Elite*.

<sup>8</sup> R.A. Dahl, *Who Governs?: Democracy and Power in American City*, Yale University Press, New Haven 1961; R.A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, Yale University Press, New Haven 1982; R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Znak, Kraków 1995.

<sup>9</sup> E.E. Schattschneider, *Semisovereign People*.

grupowej. Wyjaśnienia przyczyn, dla których te potencjalne grupy nie przeradzają się w grupy rzeczywiste, zaczęto się dopatrywać, zgodnie z koncepcjami Olsona, w braku zainteresowania jednostek w podejmowaniu akcji kolektywnej<sup>10</sup>. W związku z tym krytycy pluralizmu dostrzegli, że co prawda pluralizm powinien być celem, do którego należy dążyć, ale jednak nie był on zdecydowanie adekwatnym opisem rzeczywistości<sup>11</sup>. Zdecydowanie bardziej odpowiadającym rzeczywistości obrazem był taki, w którym realna władza leżała w ręku kilku silnych grup, grup elitarnych. Nie była to już jednak, jak w przypadku wcześniejszych koncepcji Millsa, jedna grupa trzymająca władzę, ale wiele grup dominujących każda w obszarze swojego zainteresowania. Według panujących szczególnie w latach 60. i 70. koncepcji scena polityczna podzielona była na obszary zdominowane przez potężne grupy interesu. Przykładowo, w obszarze polityki energetycznej dominować miały korporacje naftowe, w obszarze rolnictwa grupy producentów rolnych, w obszarze usług medycznych organizacja reprezentująca lekarzy itd. Ze względu na wielość obszarów podejście to określa się często mianem pluralistycznego elityzmu. W każdym z tych obszarów dostrzegano funkcjonowanie tzw. żelaznych trójkątów. Były to struktury składające się z przedstawicieli potężnych grup interesu działających w danym obszarze, przedstawicieli wszechwładnych – jak wtedy określano – komisji kongresowych zajmujących się daną dziedziną oraz przedstawicieli władnej w danym obszarze agencji rządowej. W obrębie tych trójstronnych „klik” podejmować miano, wedle pluralistycznych elitystów, wszelkie decyzje dotyczące danego obszaru polityki. Koncepcja pluralistycznego elityzmu stopniowo jednak się dezaktualizowała. Po pierwsze dostrzegano, że w bardzo wielu obszarach żelazne trójkąty praktycznie nie istnieją i co więcej, nigdy nie istniały, a po drugie zaobserwowano, że coraz częściej znaczącymi aktorami w życiu politycznym stawały się grupy reprezentujące szerokie interesy społeczne – tzw. grupy interesu publicznego. Co więcej, dostrzeżono, że ludzie przyłączają się do tych grup mimo wszystkich okoliczności przeciwnych tak skrupulatnie wyłożonych przez Olsona.

---

<sup>10</sup> M. Olson, *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge 1971.

<sup>11</sup> Odnośnie do krytyki założeń pluralistycznych patrz: H.S. Kariel, *The Decline of American Pluralism*, Stanford University Press, Stanford 1961.



Ze względu na te wszystkie zmiany począwszy od lat 80. w nauce o grupach interesu coraz częściej mówi się o dominacji koncepcji neopluralistycznej<sup>12</sup>. Przedstawiciele tej koncepcji, wśród których jednym z najbardziej znaczących jest McFarland<sup>13</sup>, twierdzą najogólniej, że co prawda istnieją obszary, w których występuje ciągle dominacja potężnych grup, jednak dominacja ta stopniowo maleje i jest równoważona przez coraz pełniejsze angażowanie się obywateli w debatę polityczną przy pomocy grup interesu publicznego, ruchów społecznych i inicjatyw oddolnych. To właśnie takie tendencje mogą stanowić źródło siły przeciwważającej dla wszechwładnych interesów ekonomicznych i wąskich elit.

Wspomniane powyżej szkoły myślenia o grupach nie mieszczą się oczywiście w żadnych ścisłych formalnych ramach i nie można ich traktować jako koncepcji kategoriycznie dominujących w danym okresie. Przytoczenie ich wydaje się o tyle uzasadnione, że pokazuje tendencje w rozwoju nauki o grupach, jak również naświetla najważniejsze problemy związane z badaniem grup interesu.

Zajmowanie się grupami interesu i ich działalnością jest poważnym wyzwaniem między innymi z tego względu, że obejmuje dużo obszarów badawczych. Są to obszary z jednej strony teoretycznie dość odległe, ale z drugiej bardzo z sobą powiązane. Jedynie poznanie zależności pomiędzy nimi może dać odpowiednie narzędzia do szacowania roli, jaką grupy interesu grają w życiu politycznym.

Pierwszym obszarem badawczym, który przychodzi na myśl, gdy mówimy o grupach interesu, jest badanie ich wpływu. Obszar ten jest zdecydowanie najbardziej problematyczny z naukowego punktu widzenia. Ze względu na wielość pozagrupowych czynników wpływających na decyzje polityczne, wpływ grup jest niezmiernie trudny do oszacowania. Mimo że pojawiają się empiryczne badania starające się pokazać wpływ poszczególnych grup w określonych obszarach czy tematach, to jednak wyniki prowadzonych badań są na tyle różne, iż trudno wnioskować, aby faktycznie ów wpływ dało się zmierzyć. W odniesieniu do wpływu grup dużo korzystniej jest mówić o czynnikach i okolicznościach

---

<sup>12</sup> Opis koncepcji neopluralistycznej dostępny m.in. w: D. Lowery, V. Gray, *A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests*, „Political Research Quarterly”, Vol. 57, No. 1, Mar., 2004.

<sup>13</sup> A.S. McFarland, *Neopluralism: The Evolution of Political Process Theory*, University Press of Kansas, Lawrence 2004.

zwiększających i zmniejszających wpływ. Taka też perspektywa została przyjęta dla potrzeb niniejszej książki.

Następnym obszarem, który stanowić może przedmiot badań w obrębie nauki o grupach interesu, jest badanie okoliczności, w jakich grupy interesu powstają, i powodów, dla których ludzie się do grup interesu przyłączają. Początkowo w nauce o grupach przyjmowało się, że grupy powstają w sposób całkowicie naturalny i dlatego kwestia ta nie stanowiła przedmiotu badań. Dopiero wraz ze spostrzeżeniami Olsona sugerującymi, że ludzie mają znacznie więcej powodów, aby pozostawać poza grupami niż się do nich przyłączać, zaczęto badać czynniki sprzyjające uczestnictwu jednostek w organizacjach grupowych. Kwestia ta stała się o tyle ważna, że wiązała się blisko z kwestią reprezentatywności systemu. Jeśli bowiem nie wszyscy posiadający interesy przyłączą się do grup reprezentujących te interesy, to dalece problematyczne staje się twierdzenie, że grupy odzwierciedlają interesy społeczeństwa. Jest to więc temat bardzo istotny, szczególnie gdy rozważamy miejsce grup interesu w systemie demokratycznym.

Równie istotnym obszarem badań jest obszar związany z wewnętrznym funkcjonowaniem grup. W zakres tej dziedziny badawczej wchodzić będą kwestie takie, jak wewnętrzne struktury decyzyjne, charakter członkostwa i rodzaje przywództwa. Wiąże się to bezpośrednio z zagadnieniem, w jakim stopniu poszczególni członkowie grup są w stanie poprzez grupy wyrażać społecznie swoje opinie i poglądy.

Ostatni duży obszar badawczy w zakresie badań nad grupami interesu dotyczy ich działalności politycznej, a ściślej lobbingu. Grupy i ich reprezentanci (czyli lobbyści) podejmują wiele działań mających służyć osiągnięciu pożądanego przez nich rezultatu politycznego. W tym celu stosują wiele technik oraz taktyk lobbingowych, których odpowiednie użycie może zagwarantować im sukces. Kwestie związane ze stosowaniem poszczególnych technik lobbingowych, okoliczności, od których uzależnione jest użycie każdej z nich, a w końcu rozważanie, co ich stosowanie daje grupom, politykom oraz co ogólnie wnosi do systemu politycznego, są kwestiami niezwykle skomplikowanymi, ale ich szczegółowe studiowanie jest niezbędne do poznania roli pełnionej przez grupy w życiu społecznym i politycznym.

Powyższe obszary były zgłębiane przez badaczy z większą lub mniejszą intensywnością, co bardziej szczegółowo będzie

wspomniane w dalszej części książki. Jednakże przyglądając się literaturze dotyczącej grup interesu i lobbingu, zdecydowanie można odnieść wrażenie, że brakuje całościowego ujęcia fenomenu grup interesu, czyli prac dotyczących tego, jak jeden obszar ich aktywności wpływa na inne oraz jak się ma istnienie grup do demokratycznego systemu politycznego Stanów Zjednoczonych. Paradoksalnie pomimo wielu prac, jakie na przestrzeni ostatnich stu lat powstały, w odniesieniu do funkcjonowania grup interesu w Stanach Zjednoczonych trudno znaleźć wyczerpujące opracowania traktujące o tym, jak grupy interesu wpasowują się w amerykański system polityczny. Nie chodzi tu o publicystyczne oceny czy to dobrze, czy źle, że grupy interesu na scenie politycznej występują, ale raczej o ujęcia rozważające, w jakich dokładnie miejscach procesu politycznego grupy interesu i lobbying wypełniają konkretne role. Trudno odnaleźć również odpowiedź na podstawowe pytanie, a mianowicie, czy grupy interesu wpasowują się w ten system? A jeśli tak, to dlaczego i w jaki sposób? Konsekwentnie, czy grupy interesu są naturalnym elementem tego systemu, czy – jak też twierdzi wielu krytyków – ich istnienie jest jedynie wynaturzeniem tego systemu? Wypełnienie tej luki jest właśnie jednym z podstawowych celów przyświecających niniejszemu opracowaniu.

Opierając się na tych podstawowych pytaniach, na potrzeby książki można sformułować pytania bardziej szczegółowe, operacyjne: Jaka jest rola grup w procesie stanowienia polityki oraz w życiu publicznym i społecznym? W jaki sposób grupy starają się oddziaływać w różnych miejscach i momentach procesu politycznego? Co obywatele zyskują, a co tracą dzięki występowaniu w życiu publicznym zjawisk związanych z grupami interesu? W końcu, jaka jest legitymizacja grup interesu i lobbingu w ramach istniejącego w Stanach Zjednoczonych demokratycznego systemu politycznego?

Wszystkie postawione powyżej pytania ściśle się z sobą wiążą i jedynie traktowanie ich komplementarnie może dać w miarę spójny obraz. Przy każdej próbie oceny roli i miejsca grup konieczne jest branie pod uwagę wielu aspektów oraz ich oddziaływania na różne dziedziny życia społecznego i politycznego. Wrywkowe analizowanie różnych aspektów funkcjonowania grup interesu bez odniesienia do całości prowadzi do niebezpieczeństwa zakrzywienia obrazu. Z tego powodu niniejsza książka została zaplanowana jako kompleksowa monografia usiłująca pokazać, w jak wielu miejscach

życia społecznego i politycznego grupy oddziałują oraz jakie znaczenie ma przenikanie się różnych obszarów aktywności grup. Dlatego właśnie znalazło się tu miejsce na omówienie roli grup interesu w procesie wyborczym, lobbingu bezpośredniego prowadzonego przez ich przedstawicieli, relacji grup z opinią publiczną i lobbingu oddolnego oraz odniesienia do koncepcji reprezentacji demokracji.

Ze względu na swój szeroki zakres niniejsza monografia wymagała oparcia się na dużej liczbie źródeł dotyczących różnych aspektów funkcjonowania grup interesu. Jeżeli chodzi o polskojęzyczne źródła, to literatura dotycząca tego tematu prawie nie istnieje. Oprócz bardzo wartościowej, pionierskiej pracy K. Zwierzchowskiego *Organizacje interesów grupowych a Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*<sup>14</sup>, w której autor rozważa wpływ, jaki w procesie ustawodawczym w amerykańskim Kongresie wywierają grupy interesu, nie pojawiła się dotychczas żadna praca traktująca o amerykańskich grupach interesu oraz o lobbingu. Z innych prac bardzo pomocnych, szczególnie w materii teoretycznej, na pewno należy wymienić zbiór artykułów dotyczących grup interesu pod redakcją Machelskiego i Rubisza zatytułowany *Grupy Interesu: teorie i działanie*<sup>15</sup>. Znaleźć w nim można wiele ciekawych artykułów odnoszących się zarówno do rzeczywistości europejskiej, polskiej, jak też amerykańskiej.

Praca niniejsza oparta jest prawie wyłącznie na literaturze amerykańskiej. Źródła te mają różnoraki charakter.

Jeżeli chodzi o opracowania naukowe, to oparto się na źródłach kilku rodzajów. Po pierwsze, uwzględniono w miarę całościowe, monograficzne opracowania tematu. Spośród bardzo wielu, do których sięgano, z najbardziej pomocnych można wymienić prace Wootona, Berry'ego i Wilcoxa, Hrebenara, Ainswortha, Lowery'ego i Brasher, Wrighta, Schlozman i Tierneya oraz Trumana<sup>16</sup>. Prace te

---

<sup>14</sup> K. Zwierzchowski, *Organizacje interesów grupowych a Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1993.

<sup>15</sup> *Grupy Interesu: teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Adam Marszałek, Toruń 2003.

<sup>16</sup> G. Wooton, *Interest Groups: Policy and Politics in America*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ 1985; J. Berry, C. Wilcox, *The Interest Group Society*, Longman, New York 2009; R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*; S.H. Ainsworth, *Analyzing Interest Groups*; D. Lowery, H. Brasher, *Organized Interests and American Government*, McGraw-Hill, New York 2004; J.R. Wright, *Interest Groups and Congress: Lobbying, Contributions, and Influence*, Allyn and Bacon, Upper Saddle River

oprócz systematyzowania problemu zawierają również sporą porcję oryginalnych badań i z tego względu stanowiły w wielu miejscach również punkt wyjścia do analizy poszczególnych aspektów funkcjonowania grup.

Oprócz pozycji książkowych ogólnie traktujących o grupach duży walor poznawczy mają także zbiory artykułów naukowych dotyczących grup interesu i lobbingu. Z najbardziej znaczących należy wymienić osiem wydań *Interest Group Politics* pod redakcją Ciglera i Loomisa, dwa wydania *The Interest Group Connection* pod redakcją Herrnsona, Shaiko i Wilcoxa, oraz redagowane przez Petraccę *The Politics of Interests*<sup>17</sup>. Zbiory takie są o tyle wartościowe, że dają możliwość zapoznania się z artykułami dotyczącymi różnych aspektów istnienia grup interesu, jak również są one pisane przez autorów reprezentujących różne dziedziny naukowe – zarówno politologię, socjologię, historię, jak też psychologię.

Do osobnej kategorii można zaliczyć prace zajmujące się konkretnymi aspektami funkcjonowania grup interesu. Tak na przykład w odniesieniu do lobbingu oddolnego *Outside Lobbying* Kollmana, w odniesieniu do udziału grup w kampaniach wyborczych *Interest Groups in American Campaigns* Rozella, Wilcoxa i Madlanda, czy też w odniesieniu do powstawania grup *The Logic of Collective Action* Olsona, *Collective Action and the Civil Rights Movements* Chonga lub *Organizing for Collective Action* Knoke<sup>18</sup>.

W celu umieszczenia fenomenu grup interesu w szerszym kontekście politycznym oraz społecznym, oprócz prac dotyczących grup interesu, w szerokim zakresie wykorzystywano również źródła dotyczące systemu politycznego oraz koncepcji demokratycznych.

---

1996; K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*; D. Truman, *Governmental Process*.

<sup>17</sup> *Interest Group Politics*, red. A. Cigler, B. Loomis, CQ Press, Washington D.C. 1983, 1986, 1991, 1995, 1998, 2002; *The Interest Group Connection: Electioneering, Lobbying, and Policymaking in Washington*, red. P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox, Chatham House, Chatham 1998 oraz CQ Press, Washington D.C. 2005; *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, red. M. Petracca, Westview Press 1992.

<sup>18</sup> K. Kollman, *Outside Lobbying*; M.J. Rozell, C. Wilcox, D. Madland, *Interest Groups in American Campaigns: The New Face of Electioneering*, CQ Press, Washington D.C. 2006; M. Olson, *The Logic of Collective Action*; D. Chong, *Collective Action and the Civil Rights Movements*, The University of Chicago Press, Chicago 1991; D. Knoke, *Organizing for Collective Action: The Political Economies of Associations*, Aldine de Gruyter, New York 1990.

W tym miejscu w odniesieniu do kwestii demokracji można wymienić prace napisane przez Dahla, Sartoriego, Tocqueville'a, Putnama, Warrena, Dye i Zeiglera oraz Bankowicza, a w odniesieniu do systemu politycznego i partyjnego m.in. prace Davidsona i Oleszka, Antoszewskiego i Herbuta, Sobolewskiej-Myślik<sup>19</sup>.

Skarbnicą wiedzy okazały się również artykuły naukowe publikowane w czasopismach naukowych, jak „American Political Science Review”, „American Journal of Political Science”, „Journal of Politics”, „Political Science Quarterly”, „Legislative Studies Quarterly”, „Public Choice”. Na podstawie dostarczanych w nich danych możliwe było dokonywanie analiz i porównań dotyczących funkcjonowania zarówno poszczególnych grup i ich kategorii, jak również ich zaangażowania w różne formy aktywności.

Bardzo istotną część źródeł, na której opierano się w niniejszej pracy, stanowią teksty źródłowe i dokumenty. Wśród nich są dokumenty publikowane przez same grupy, ich prawa i regulacje wewnętrzne, realizacje prasowe, zapisy z konferencji, ogłoszenia zamieszczane w prasie. Ze względu na to, że książka zawiera również części poświęcone regulacjom prawnym i przepisom dotyczącym zarówno funkcjonowania grup, lobbingu, jak też finansowania kampanii wyborczych dokumenty zawierające te regulacje stanowią istotną część źródeł niniejszej pracy. Są to teksty ustaw, zapisy z przesłuchań kongresowych w komisjach, jak też teksty rozstrzygnięć spraw sądowych dotyczących kwestii grup interesu, lobbingu i kampanii wyborczych.

Ważne źródła, z których pozyskiwano głównie dane liczbowe, stanowią strony internetowe organizacji monitorujących proces

---

<sup>19</sup> R.A. Dahl, *On Democracy*, Yale University Press, New Haven 1998; *Demokracja i jej krytycy; Dilemmas of Pluralist Democracy*; G. Sartori, *Teoria demokracji*, WN PWN, Warszawa 1994; A. Tocqueville, *Democracy in America*, red. H.C. Mansfield, D. Winthrop, University of Chicago Press, Chicago 2000; R. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York 2000; M.E. Warren, *Democracy and Association*, Princeton University Press, Princeton 2001; R.T. Dye, H.L. Zeigler, *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*, Duxbury Press, North Scituate, Massachusetts 1975; M. Bankowicz, *Demokracja: zasady, procedury, instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006; R.H. Davidson, W.J. Oleszek, *Congress and Its Members*, CQ Press, Washington D.C. 2006; A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdańsk 2001; K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

polityczny w Stanach Zjednoczonych, jak choćby Campaign Finance Institute, Center for Responsive Politics, Public Citizen – Congress Watch. Dane dotyczące finansów kampanii wyborczych pozyskiwane były głównie z bazy Federal Election Commission i jej stron internetowych.

Również zasoby Internetu okazały się bardzo przydatne. Strony internetowe poszczególnych grup są bardzo wartościowym źródłem pozyskiwania wiedzy dotyczącej zarówno ich bieżącej działalności, jak też historii. W zasobach Internetu możliwe było także odnajdywanie śladów wielu kampanii lobbingowych prowadzonych w przeszłości. Przy wyszukiwaniu interesujących informacji korzystano z wyszukiwarek na stronach poszczególnych grup, jak też z takich baz danych, jak Lexis Nexis Congressional, Academic Search Premier, CIAO (Columbia International Affairs Online), Factiva, Proquest Research Library.

Za bardzo ważne źródło w przypadku niniejszej książki należy również uznać literaturę, którą można określić mianem popularnej. Są to artykuły w gazetach oraz książki o charakterze nienaukowym, traktujące o tematyce grup interesu i lobbingu. Pomimo że nie są one źródłami stricte naukowymi, posiadają jednak bardzo dużą wartość, gdyż pisane są przeważnie przez wybitnych analityków i obserwatorów życia politycznego, jak również przez samych uczestników tego życia, a więc zarówno lobbystów, jak i polityków. Ich lektura pozwala na bardziej ogólny pogląd, także stanowi bardzo dobrą bazę wyjściową naświetlającą problemy oraz dostarczającą anegdot i odniesień. Z najbardziej pomocnych dla niniejszej pracy należy wymienić chociażby *The Lobbyists* Birnbauma czy *Washington on \$10 Million a Day* Silversteina<sup>20</sup>. Również w odniesieniu do przypadków poszczególnych grup prasa i literatura popularna stanowi istotne źródła. Chodzi tu głównie o gazety publikowane przez poszczególne grupy, jak „National NOW Times” w przypadku National Organization for Women (NOW), czy „National Rifleman” w przypadku National Rifle Association. Pomocne okazały się też pamiętniki i wspomnienia osób zaangażowanych w życie organizacji oraz w kampanie lobbingowe prowadzone przez te grupy.

---

<sup>20</sup> J.H. Birnbaum, *The Lobbyists: How influence peddlers work their way in Washington*, Times Books, New York 1992; K. Silverstein, *Washington on \$10 Million a Day: How Lobbyists Plunder the Nation*, Common Courage Press, Monroe 1998.

Oprócz oparcia się na wszystkich wyżej wymienionych kategoriach źródeł, napisanie książki nie byłoby możliwe bez przeprowadzenia przez autora wywiadów osobistych z przedstawicielami grup interesu i lobbystami. Było to możliwe dzięki otrzymaniu grantu w ramach programu SYLFF. Grant ten umożliwił kilkumiesięczny naukowy pobyt w charakterze *research scholar* na Georgetown University w Waszyngtonie. W okresie tym, pracując pod nadzorem jednego z najwybitniejszych naukowców zajmujących się amerykańskimi grupami interesu, profesora Clyda Wilcoxa, autor był w stanie przeprowadzić spotkania i wywiady z przedstawicielami grup obranych w pracy jako *case studies*, a więc National Rifle Association oraz National Organization for Women. W przypadku NOW oprócz wywiadów zapewniono również autorowi możliwość przebywania w siedzibie głównej organizacji przez okres kilku dni w celu lepszego zapoznania się ze sposobami funkcjonowania organizacji oraz przestudiowania archiwów. Wywiady te umożliwiły odpowiedzi na pytania związane z działalnością tych konkretnych grup, co nie byłoby możliwe w oparciu o inne źródła, jak również dało autorowi możliwość zobaczenia, jak grupy funkcjonują w rzeczywistości.

Wykorzystując wszelkie źródła, autor dokonał próby całościowej analizy zjawiska funkcjonowania i działania grup interesu w Stanach Zjednoczonych. Analiza ta z metodologicznego punktu widzenia ma kilka wymiarów. Po pierwsze, analiza historyczna, związana z historycznym rozwojem amerykańskich grup interesu oraz zjawiska lobbingu. Po drugie, analiza prawna dotycząca rozwoju regulacji odnoszących się do lobbingu oraz finansowania kampanii wyborczych. Po trzecie, analiza statystyczna danych dotyczących finansowania kampanii wyborczych, liczby grup poszczególnych kategorii, oraz częstotliwości wybierania przez grupy określonych technik lobbingowych. Po czwarte w końcu, opracowanie wywiadów przeprowadzonych osobiście przez autora.

Książka składa się z pięciu rozdziałów. Pierwszy poświęcony jest grupom interesu. Rozdział ten rozpoczyna się od zdefiniowania, czym są grupy interesu, jakie są główne wyznaczniki grup interesu oraz czym grupy interesu różnią się od innych podobnych podmiotów, jak chociażby partii politycznych. Następnie przedstawione są kryteria podziałów, wedle których grupy można klasyfikować. Kolejna część rozdziału poświęcona jest kluczowej



kwestii – powstawaniu grup. Poznanie przyczyn, dla których grupy powstają i dla których członkowie się do grup przyłączają oraz przeszkód utrudniających partycypację w grupach, stanowi podstawę do późniejszych rozważań nad lobbieniem oraz nad miejscem i rolą grup w systemie politycznym. Przyczyny i warunki tworzenia się grup wiążą się bowiem bezpośrednio z tym, jacy i jak dużo członków do grupy się przyłączy. To z kolei przekuwa się bezpośrednio na środki, jakimi grupa może dysponować i których może używać do osiągania wpływu. To, ilu i jakich członków grupa będzie w stanie pozyskać, wiąże się przecież zarówno z tym, ile pieniędzy wpłynie do kasy grupy w postaci składek, jak też z tym, ilu ludzi będzie w stanie zaangażować do brania aktywnego udziału w kampaniach lobbujących. Z członkostwem związana jest kolejna sprawa: proces decyzyjny w grupie, a ściślej to, czy członkowie szeregowi mają wpływ na decyzje podejmowane przez władze grupy oraz w jakim stopniu ich preferencje są wyrażane poprzez oficjalne stanowisko zajmowane przez grupę na zewnątrz. Wszystkie powyższe zagadnienia mają charakter dość ogólny, teoretyczny, mogący mieć swoje odniesienie również do grup poza Stanami Zjednoczonymi.

W drugiej części tego rozdziału autor koncentruje się już szczegółowo na grupach interesu powstających i funkcjonujących w Stanach Zjednoczonych. Znajduje się tu więc opis najważniejszych grup działających na amerykańskiej scenie politycznej oraz ich główne charakterystyki. Osobne miejsce poświęcone jest wybranym przez autora *case studies*, czyli National Rifle Association oraz National Organization for Women. Wybór tych właśnie organizacji nie jest przypadkowy. Po pierwsze, są one uważane za najbardziej wpływowe organizacje działające w Stanach Zjednoczonych w swoich dziedzinach. Po drugie, ich wewnętrzna struktura, sposób funkcjonowania, reprezentowane interesy oraz okoliczności powstania dają się bardzo czytelnie odnieść do omawianych we wcześniejszej części rozdziału zagadnień. W końcu, są to organizacje reprezentujące różne typy organizacji, a dodatkowo lokujące się na skrajach spektrum politycznego, co w pewnym sensie daje możliwość porównywania.

W ostatniej części pierwszego rozdziału uwaga poświęcona jest amerykańskim grupom interesu funkcjonującym jako system. Patrzenie na grupy interesu, ograniczając się jedynie do analizowania

każdej z osobna, nie daje dobrego poglądu na to, jaką rolę mogą one odgrywać. Tylko patrzenie na nie jako na system współzależnych, rywalizujących, współpracujących podmiotów może dać obraz w miarę pełny. Gdy patrzymy na grupy interesu w ujęciu systemowym, automatycznie powstają takie pytania, jak: jakich grup jest więcej, jakie grupy mają przewagę, czy system ten jest zrównoważony oraz jakie to niesie konsekwencje polityczne?

Rozdział drugi dotyczy zaangażowania grup interesu w kampaniach wyborczych. Jest to zdecydowanie najbardziej kontrowersyjna kwestia związana z funkcjonowaniem grup interesu. To właśnie wyborcze powiązania grup interesu sprawiają, że w popularnym społecznym odbiorze przeważają opinie, iż grupy interesu starają się „kupować polityków”. Rozdział ten ma na celu próbę odpowiedzi na pytanie, czy faktycznie grupy są w stanie kupić sobie przychyłność polityków, a jeżeli tak, to jakie sposoby mogą być najskuteczniejsze. Rozdział ten zawiera dość kompleksową analizę przepisów prawnych wprowadzanych na przestrzeni XX i XXI wieku, a mających regulować właśnie kwestie związane z finansowaniem kampanii wyborczych. Chronologiczna analiza ustaw wprowadzanych przez Kongres może dać bardzo dobry pogląd na to, jakie problemy i niejasności związane z finansowaniem istnieją i jak prawodawcy starali się stopniowo je rozwiązywać. Równoległe przedstawione jest to, jak grupy interesu były w stanie adaptować się do kolejno wprowadzanych zmian. W następnej części rozdziału przedstawiono różne sposoby, za pomocą których grupy interesu angażują się w proces wyborczy. Są to zarówno formy zaangażowania finansowego poprzez Political Action Committees (PAC), organizacje typu 501 c oraz komitety 527, jak też niefinansowego, jak choćby udzielanie formalnego poparcia, mobilizację elektoratu itp. Przy okazji omawiania tych wszystkich sposobów starano się naświetlić, jakie rodzaje grup są bardziej predestynowane do stosowania poszczególnych sposobów oraz jakie to niesie konsekwencje dla systemu politycznego.

Rozdział trzeci poświęcony jest lobbingowi tradycyjnemu polegającemu na bezpośrednim przekonywaniu polityków do racji grupy. Na początku rozdziału pokazane jest, jak w perspektywie historycznej zjawisko to rozwijało się w Stanach Zjednoczonych, jak za zjawiskiem podążały regulacje prawne oraz próby takich regulacji. W tej części znajduje się również opis obecnego stanu prawnego

odnośnie do kwestii lobbingu i rozważanie nad potencjalnymi możliwościami dalszych zmian. Zasadnicza część rozdziału poświęcona jest analizie, czym lobbing jest oraz w jaki sposób jest prowadzony. Dokładnie więc przedstawione zostało, jak grupy starają się zdobyć dostęp do polityków, jakimi kanałami następnie starają się przekonać ich do swoich racji oraz od czego zależy skuteczność tych wysiłków. Szczególny akcent położony jest na przedstawienie lobbingu jako wymiany informacji i rozważanie, jakie znaczenie ma właśnie fakt, że głównym przedmiotem lobbingu jest informacja. Oprócz najobszerniej zaprezentowanego zjawiska lobbingu w stosunku do legislatorów, w rozdziale tym znalazło również swe miejsce przedstawienie, jak wygląda i czym charakteryzuje się lobbing w pozostałych dwóch gałęziach władzy, a więc w egzekutywie oraz poprzez sądy. Pokazanie specyfiki lobbingu w tych trzech miejscach oraz naświetlenie tego, jak działalność lobbingowa prowadzona w każdej z nich z osobna oddziałuje na lobbing prowadzony w pozostałych, jest bardzo dobrą podstawą do rozważań nad tym, jakie konsekwencje dla funkcjonowania grup interesu niesie amerykański trójpodział władzy.

Następny rozdział dotyczy zjawiska dotychczas stosunkowo słabo opisanego, a mianowicie lobbingu oddolnego zwanego także lobbingiem *grass-roots*. Pomimo że taka forma działalności lobbingowej w obliczu obowiązujących przepisów prawnych nie jest formalnie uznawana za lobbing, to jednak fakt, iż jest to forma mogąca być niesłychanie skuteczną, jak również to, że staje się ona ostatnimi czasy bardzo popularna, nie pozwala pominąć jej przy okazji jakiegokolwiek analizy dotyczącej lobbingu. Właśnie to, że w dotychczasowej nauce przeważnie pomijano taką formę oddziaływania sprawiało, iż grupy interesu były traktowane jako podmioty całkowicie oderwane od reszty społeczeństwa i stojące w opozycji do niego. W rozdziale tym będą poruszone zasadnicze kwestie dotyczące zaangażowania członków i sympatyków grupy w kampanie lobbingowe oraz tego, co politykom może sygnalizować informacja o takim zaangażowaniu. To rozważanie jest ściśle związane z próbą odpowiedzi na pytanie, jak możliwości prowadzenia takich szerokiich kampanii lobbingowych wpływają na to, że politycy podejmują decyzje popularne bądź niepopularne społecznie.

Ostatni rozdział jest zarówno formą podsumowania i zanalizowania wniosków z rozdziałów poprzednich, jak również odniesieniem

ich do kwestii reprezentacyjności oraz podstawowych zasad amerykańskiego demokratycznego systemu politycznego. W rozdziale tym znalazło się więc rozważanie nad potencjalnym wpływem, jaki grupy mogą osiągać w systemie politycznym w określonych warunkach oraz nad funkcjami, jakie grupy pełnią w społeczeństwie i w polityce. Osobna część poświęcona została zastanawianiu się nad rolą lobbingu i tym co dobrego i złego wnosi on do amerykańskiego systemu stanowienia polityki. Rozdział ten stara się dać także odpowiedź na pytanie, jak występowanie grup interesu oraz ich działalność (a ściślej lobbing) mają się do wartości demokratycznych systemu amerykańskiego, takich jak idea uczestnictwa, reguła większościowego podejmowania decyzji oraz do koncepcji demokracji przedstawicielskiej. Konsekwentnie w końcu, w rozdziale tym autor stara się pokazać, jak reprezentacja interesów społecznych poprzez grupy wpasowuje się w system polityczny, w którym występuje również reprezentacja wyborcza oraz reprezentacja poprzez partie polityczne.

# Rozdział I

## GRUPY INTERESU

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

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

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

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

## 1. Grupy interesu – definiowanie zjawiska

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

Po pierwsze, gdy obserwujemy literaturę przedmiotu, dostrzegamy, że nie tylko brak jest konkretnej definicji, ale również napotykamy na różnorakie określenia dotyczące tego fenomenu. Oprócz najbardziej popularnej nazwy grupy interesu, używa się również określeń takich, jak lobby, interesy partykularne, żywotne interesy<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> F.R. Baumgartner, B.L. Leech, *Basic Interests*, s. 22.

<sup>2</sup> Ang. *vested interests*.

interesy specjalne, zorganizowane interesy, organizacje interesów, grupy nacisku, grupy interesu politycznego, grupy obrony interesów, grupy zorganizowane, organizacje dobrowolne<sup>3</sup>, organizacje członkowskie, grupy ekskluzywne, grupy polityczne<sup>4</sup>. Oczywiście nie wyczerpano w tym miejscu wszelkich spotykanych określeń, ale daje to pogląd, jak zróżnicowana jest literatura.

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

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

Gdy wspominamy nazwy i wynikające z nich implikacje dla charakteru grup, nie sposób nie wspomnieć, że w języku angielskim bardzo często zamiennie politolodzy stosują określenia grupy interesu i interesy<sup>5</sup>. Jest to o tyle godne uwagi, że wskazuje na tradycję utożsamiającą interesy z reprezentującymi je grupami. Tradycja ta wywodzi się od pierwszego badacza grup interesu w Stanach Zjednoczonych Arthura Bentleya. W swoim opublikowanym po raz pierwszy w 1908 roku *Process of Government* kategorycznie stwierdzał, że „Nie ma grupy bez interesu. Termin interes będzie używany w tej pracy jako ekwiwalent grupy [...] Grupa i interes są nierozdzielne”<sup>6</sup>. Opierając się na tej tradycji, potocznie zaczęto używać tych dwóch terminów wymiennie. Gdy się jednak zastanowimy, możemy stwierdzić, że jest to pewne nadużycie. Co prawda

<sup>3</sup> Ang. *voluntary organizations*.

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

<sup>5</sup> Ang. *Interests*.

<sup>6</sup> A. Bentley, *The Process of Government*, s. 211.

pierwsza część zdania Bentleya mówiąca o tym, że nie ma grupy bez interesu może wydawać się prawdziwa, to jednak traktowanie interesu jako ekwiwalentu grupy niesie pewne niebezpieczeństwo. Podczas gdy nie ma grup bez interesu, to jednak istnieje bardzo wiele interesów, które nie są reprezentowane przez grupy, przynajmniej formalne. Przeglądając się późniejszymi badaniami<sup>7</sup> zaobserwowano, że nie należy utożsamiać tych dwóch pojęć, gdyż istnieje wiele przeszkód, które powstrzymują przed automatycznym przedrzaniem się interesów w grupy.

### 1.1. Interesy

Pojęcie interesu staje się pierwszym problemem przy próbie definiowania grupy interesu. Najbardziej sporną kwestią jest to, czy na interes patrzeć w obiektywnych, czy subiektywnych kategoriach<sup>8</sup>. Gdy bowiem patrzymy na interes jako na pewien pożądany stan rzeczy, to pojawia się pierwsze pytanie: z czyjej perspektywy jest ten stan pożądany?

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

---

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

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



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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

## 1.2. Grupa interesu

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

Nie do końca można uznać za grupę interesu po prostu grupę jednostek o podobnych interesach. Taką szerszą kategorię można określić mianem wspólnoty interesów, ale nie grupy<sup>12</sup>. Dobrym przykładem pomagającym nakreślić tę różnicę są rolnicy i organizacje rolnicze. Podczas gdy rolnicy jako całość są wspólnotą interesów, posiadającą jakieś ogólne bądź bardziej szczególne interesy, to jednak nie są oni grupą interesu. Grupami takimi są już

---

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

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

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

Zatem istotne wydaje się podkreślenie, że grupa interesu to konkretna organizacja reprezentująca grupę ludzi o podobnych interesach<sup>13</sup>. Istotny jest właśnie aspekt organizacyjny, który będzie odróżniał grupy od innych podmiotów, jak choćby od ruchów społecznych. Jak pisze Marek Szczepański

ruch społeczny to zbiorowość lub wspólnota ludzi zainteresowanych i zorientowanych na realizację konkretnego celu i zadania, o stosunkowo słabej strukturze formalnej, niskim poziomie instytucjonalizacji, ograniczonej, czasem mało czytelnej, hierarchii wewnętrznej, słabym umocowaniu prawnym, zanikająca po realizacji celu lub podlegająca zasadniczej metamorfozie<sup>14</sup>.

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

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

---

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

<sup>14</sup> M. Szczepański, *Od lokatora kamienicy do człowieka z Seattle*, s. 14.

Ruchy społeczne można więc traktować jako pośredni etap pomiędzy całkowicie niezorganizowanym zbiorowiskiem ludzi, którym można przypisać wspólne interesy, a grupą interesu, która posiada organizację, aby o te cele zabiegać<sup>15</sup>. Rozróżnienie to wydaje się konieczne zarówno ze względów praktycznych, jak i teoretycznych. Po pierwsze bowiem, nie da się traktować ruchu społecznego jako konkretnego podmiotu stykającego się na arenie politycznej z innymi podmiotami, a po drugie, ruchy społeczne jako zjawiska wielopłaszczyznowe są z punktu widzenia badania ich politycznego i społecznego oddziaływania kategoriami zbyt obszernymi i zapewne usystematyzowanie ich miejsca musi być pracą tytaniczną.

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

### 1.3. Odróżnienie grup interesu i partii politycznych

Patrząc na tę definicję dostrzegamy, że istnieje duże prawdopodobieństwo zaliczenia w poczet grup interesów również partii politycznych. Faktycznie dużo prac teoretycznych dotyczących grup interesu uznaje partie polityczne za grupy interesu<sup>17</sup>. Bayes idzie

---

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

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

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

nawet tak daleko, że w swym opracowaniu dotyczącym grup interesu używa definicji ściśle opartej na weberowskiej definicji partii<sup>18</sup>. Podobnie D. Truman, najbardziej wpływowy badacz grup interesu w historii XX wieku, zaproponował podobną definicję. Według niego, grupa interesu to taka grupa,

która na podstawie podzielanych wartości<sup>19</sup> stawia pewne postulaty w stosunku do innych grup w społeczeństwie w celu utrzymania, wzmocnienia form zachowania, które wynikają właśnie z podzielanych przez grupę wartości<sup>20</sup>.

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

Po pierwsze, gdy patrzymy na zakres interesów reprezentowanych przez grupy interesu i przez partie polityczne, dostrzeżemy różnice. Partia jest zazwyczaj kategorią szerszą niż grupa interesu, gdyż jej celem jest mobilizacja jak największej liczby wyborców i przez to zawiera w swym obrębie znacznie więcej wspólnot interesów niż w przypadku grupy. Pendleton Herring trafnie określił partie mianem sprzymierzonych interesów<sup>21</sup>. Najbardziej jaskrawo widać tę różnicę na przykładzie Stanów Zjednoczonych, gdzie istnieją praktycznie jedynie dwie liczące się partie, zatem niemożliwe

---

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

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

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

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

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

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

Skutkuje to w kolejnej różnicy pomiędzy partiami i grupami. Członkostwo grup jest zazwyczaj dużo bardziej jednorodne niż partii politycznych. Oczywiście zdarzają się partie polityczne posiadające bardzo zawężoną agendę oraz członkostwo oparte na ścisłych kryteriach, jednak należą one do zdecydowanej mniejszości. Brak jednolitego członkostwa jest szczególnie widoczny na przykładzie amerykańskich partii politycznych, które są partiami typu wyborczego. Dodatkowo w przypadku tych partii widać wyraźnie, że nie starają się one angażować członków w działalność partii i w znacznie mniejszym stopniu niż grupy starają się pozyskiwać nowych, formalnych członków. Podstawą funkcjonowania partii politycznych o charakterze wyborczym stali się wyborcy<sup>22</sup>, a nie członkowie, jak to ma miejsce w przypadku grup.

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

---

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

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

Może się oczywiście zdarzyć, że okazjonalnie grupy w jakichś wyborach wystawiają swoich kandydatów, ale nie czynią tego raczej z zamiarem przejęcia władzy, lecz robią to przeważnie jedynie w celu naświetlenia publicznie istotnej dla siebie kwestii<sup>24</sup>. Wybory stają się bardzo dobrą platformą do darmowego wyeksponowania postulatów. Warto jednak jeszcze raz podkreślić, że celem grup interesu nie jest przejęcie odpowiedzialności za rządzenie. Grupa interesu w odróżnieniu od partii politycznej<sup>25</sup> to organizacja, która w celu wpływu na politykę nie stara się bezpośrednio przejąć władzy<sup>26</sup>.

#### 1.4. Grupy interesu a grupy pierwotne

Oprócz odróżnienia od ruchów społecznych i partii politycznych, uzasadnione wydaje się również odróżnienie grup interesu od grup bardziej pierwotnych, jak rodzina oraz grup etnicznych. Grupy te, po pierwsze, nie konstytuują się w sposób dobrowolny, a po drugie, nie obserwuje się raczej ich aktywności na arenie politycznej<sup>27</sup>.

---

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

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

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

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

<sup>27</sup> To, że nie powstają w sposób dobrowolny jest powodem, dla którego ze swych badań wyłącza je D. Knoke. Patrz: D. Knoke, *Associations and Interest Groups*, „Annual Review of Sociology” Vol. 12, 1986, s. 2.



Oczywiście organizacje oparte na kryteriach etnicznych mogą powstawać i wtedy będą grupami interesu, ale raczej nie można mówić przykładowo o Latynosach jako grupie interesu. Chociaż bardzo wielu autorów podkreśla dobrowolność przyłączania się jako jeden z podstawowych wyznaczników konstytuujących grupy interesu, to jednak wydaje się to założenie nie do końca uzasadnione. Spoglądając bowiem na związki zawodowe, które bezsprzecznie są grupami interesu, trudno nie zauważyć, że członkostwo w wielu z nich dalekie jest od dobrowolności. Nie należy więc traktować dobrowolności uczestnictwa w takiej grupie jako imperatywu<sup>28</sup>.

### 1.5. Problemy z określeniem „grupa”

Na najpoważniejszy problem definicyjny związany z określeniem, jakie podmioty będą grupami interesu, napotykamy, gdy próbujemy bezwzględnie patrzeć na wyrażenie to z punktu widzenia literalnego. Co do interesu, po poczynieniu wspomnianych wcześniej założeń, mamy pewną jasność. Jednakże szczególnie kłopotliwe staje się użycie słowa grupa. Jest ono o tyle niefortunne, że niesie za sobą skomplikowane konotacje socjologiczne, wymogi formalne itd. Nie to jednak jest najważniejszym problemem. Najważniejsze jest, że każda definicja grupy zakłada, iż jest to jakaś liczba jednostek, skupionych ściślej bądź mniej ściślej, w oparciu o różne kryteria, cele. Etymologiczna interpretacja wyrażenia grupa interesu zakłada, że muszą ją konstytuować członkowie. Prowadzi to nas w zasadzie do ślepej uliczki, w której grupami interesu będą jedynie organizacje obywatelskie czy zawodowe, ale już nie korporacje czy fundacje. Podejście byłoby uzasadnione, gdybyśmy mieli badać wewnętrzne funkcjonowanie grup, ale nie w przypadku, gdy mamy obserwować ich współwystępowanie i ścieranie się na arenie politycznej, nie wspominając już o wpływie.

---

<sup>28</sup> Ogromna część nauki zajmuje się właśnie organizacjami o takim charakterze. Problemem jest to, że wielu badaczy utożsamia grupy interesu z organizacjami o dobrowolnym członkostwie. Wydaje się, że w takim przypadku dużo lepiej jest używać określenia specyficznego, jak czyni to Knoke, pisząc o zrzeszeniach dobrowolnych, a nie używać określenia grupy interesu, które powinno mieć charakter szerszy.

Istnieje wiele badań, które całkowicie wyłączają z obrębu grup interesu podmioty niemające charakteru członkowskiego<sup>29</sup>. Dzieje się tak między innymi dlatego, że w tradycji nauki począwszy od połowy lat 60. przeważającym obszarem zainteresowania jest wewnętrzne funkcjonowanie grup. Wydaje się jednak, że jest to stanowisko nieuzasadnione, ponieważ bardzo wiele podmiotów niemających ściśle charakteru członkowskiego działa na arenie politycznej, aplikując w swoim działaniu metody pokrewne typowym grupom członkowskim. Zresztą, o czym jeszcze później, istnieje wiele grup o charakterze członkowskim, które co prawda teoretycznie posiadają bazę członkowską, jednak baza ta nie ma praktycznego znaczenia w funkcjonowaniu grupy albo ma jedynie wpływ ograniczony<sup>30</sup>. Są to grupy, które w zasadzie nie różnią się niczym od fundacji, więc dlaczego jedne nazywać grupami interesu, a inne nie?<sup>31</sup>

Ze względu na to lepiej chyba objąć terminem grupy interesu również podmioty nieposiadające członków, a więc organizacje o charakterze instytucji, jak też korporacje. Również w stosunku do nich na łamach tej książki, mimo oczywistej sprzeczności etymologicznej, będzie się używać miana grupa interesu, chociaż naukowcy czynią wysiłki, aby znaleźć określenie odrębne<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> J.L. Walker zawężając proponowany przez siebie model świata grup interesu, literalnie wymienia organizacje, jakie nie znalazły się w jego obrębie. Są to m.in. korporacje, firmy lobbystyczne, fundacje, niektóre organizacje filantropijne itp. Patrz: J.L. Walker, *Mobilizing Interest Groups in America*, s. 5-6.

<sup>30</sup> W przypadku wielu organizacji mówi się o „uczestnictwie za pomocą książeczki czekowej”. A.J. Cigler, *Interest Groups: A Subfield in Search of an Identity*, w: *Political Science: Looking to the Future*, Vol. 4: *American Institutions*, red. W. Crotty, Northwestern University Press, Evanston, Illinois 1991, s. 104.

<sup>31</sup> Z najpoważniejszą krytyką wąskiego definiowania grup interesu wystąpił R.H. Salisbury. Patrz: R.H. Salisbury, *Interest Structures and Policy Domains: A Focus for Research*, w: *Representing Interests and Interest Group Representation*, red. W. Crotty, M.A. Schwartz, J.C. Green, University Press of America, Washington D.C. 1994. Podobne wnioski wyciągnął J. Berry, który badając sektor grup interesu publicznego dostrzegł, że ogromna część organizacji operujących w tym sektorze nie ma w ogóle członków, a przecież je również należy uznawać za grupy interesu publicznego. Patrz: J. Berry, *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*, Princeton University Press, Princeton 1977.

<sup>32</sup> Tak np. Schlozman i Tierney używają terminu „zorganizowane interesy”. Według nich do tej kategorii zaliczają się zarówno podmioty instytucjonalne, korporacje, jak też grupy interesu – za które oni uważają organizacje członkowskie. Zorganizowane interesy definiują jako „różne organizacje dążące do

Można więc przyjąć, że grupy interesu to zarówno organizacje członkowskie, jak też instytucje<sup>33</sup>. Jeśli jednak wspominamy już o instytucjach, to warto zaznaczyć, że można je również interpretować jako instytucje publiczne. To właśnie także jest bardzo kłopotliwe, gdyż czasami i takie instytucje określa się mianem grup interesu. Faktycznie można się spotkać z określeniami, że władze stanowe jako grupy interesu lobbują Kongres, że prezydentura, agencje federalne działają jako grupy interesu, promując swoje własne interesy. Oczywiście, patrząc na sposoby ich działania, trudno oprzeć się wrażeniu, że działają one bardzo podobnie do typowych grup interesu. Jest więc rzeczą bardzo problematyczną, czy takie podmioty również nazywać grupami interesu. Wydaje się jednak, iż lepiej, i tak też będzie poczynione na potrzeby niniejszej książki, uznać, że grupy interesu to podmioty niebędące instytucjami władzy publicznej<sup>34</sup>.

## 1.6. Definicja grupy interesu

Wszystkie powyższe założenia co do definicji są oczywiście arbitralnym zramifikowaniem zjawiska. Opierając się na poczynionych uwagach, można spróbować skonstruować definicję, która w ogólny sposób będzie określać, co w niniejszym opracowaniu jest rozumiane jako grupa interesu. Będzie to zrzeszenie jednostek bądź organizacji, lub instytucja niebędąca podmiotem władzy publicznej, które na podstawie wewnętrznie podzielanych wartości stara

---

wspólnych pożądaných rezultatów poprzez akcję polityczną". K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, s. 9-10. Mimo dokonania tego rozgraniczenia w dalszej części pracy niekonsekwentnie używają terminów naprzemiennie.

<sup>33</sup> Opartą na tym założeniu definicję proponuje C. Thomas pisząc, że „grupa interesu jest to zrzeszenie jednostek albo organizacji lub też publiczne i prywatne instytucje, które na podstawie podzielanych wartości starają się wpływać na politykę publiczną w sposób dla siebie korzystny”. C. Thomas, *Introduction: The Study of Interest Groups*, w: *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*, red. C. Thomas, Praeger, Westport 2004, s. 4.

<sup>34</sup> Chodzi tu o podmioty będące podmiotami czysto rządowymi, gdyż podmioty, które zostały założone przez rząd, a następnie zaczęły żyć swym własnym życiem, będą uznawane za grupy interesu.

się aktywnie wpływać na kształtowanie polityki publicznej, lecz nie dąży do formalnego sprawowania władzy.

## 2. Rodzaje grup interesu – kryteria podziałów

Mając na uwadze tę definicję, trzeba pamiętać, że nie może ona być zbyt ścisła i ze względu na to obejmuje bardzo wiele podmiotów, różniących się znacznie od siebie. Z pomocą w takiej sytuacji przychodzą zawsze próby klasyfikacji i podziału grup na rodzaje. W rzeczywistości jednak podziałów grup interesu może być tyle, ile tylko badań i samych grup. Jest to oczywiście pewna przesada, ale czytając literaturę dotyczącą przedmiotu trudno oprzeć się wrażeniu, że w zależności od tego, jaki aspekt funkcjonowania grupy się bada, taki podział można zastosować, co oczywiście jest w pełni uzasadnione.

Pomimo że podziałów może być bardzo wiele i przede wszystkim mogą być różne, warto wyłuskać kilka głównych kryteriów, na podstawie których podziały te mogą być dokonywane. Będzie to pomocne w dalszej części książki.

### 2.1. Kryterium – rodzaj członkostwa

Pierwszym takim kryterium jest członkostwo w grupie i jego charakter. Na podstawie tego kryterium można podzielić grupy na te posiadające członków oraz organizacje ich nieposiadające. W tej drugiej kategorii (organizacje nieczłonkowskie) nie chodzi o to, że w ich funkcjonowaniu nie pojawiają się żadne osoby, ale o to, że nie są to dobrowolni członkowie danej organizacji, a jedynie jej pracownicy. Tak jest na przykład w przypadku korporacji, fundacji czy popularnych instytutów badawczych zwanych *think tankami*.

W obrębie organizacji posiadających członkostwo również można przeprowadzić dość znaczący podział. Z jednej strony znajdują się tu organizacje zrzeszające jedynie indywidualnych członków, po prostu konkretnych ludzi. Będzie to więc organizacja, do której przynależy pan czy pani Kowalska. Do kategorii takich grup zaliczać się będą związki zawodowe zakładane w poszczególnych

przedsiębiorstwach czy branżach – jak American Nurses Association (ANA), organizacje praw obywatelskich, jak choćby NOW, NAACP, Sierra Club<sup>35</sup>. Drugi rodzaj organizacji członkowskich to organizacje skupiające jako członków jedynie podmioty instytucjonalne. W skład takich organizacji nie wchodzi już osoby fizyczne, ale korporacje, firmy, instytucje oraz inne organizacje członkowskie. Dobrym unaocznieniem różnicy jest AFL-CIO<sup>36</sup>. Jest to federacja związków zawodowych, która nie ma w ogóle członków indywidualnych. Składa się ona z wielu pomniejszych związków zawodowych, które jak wcześniej wspomniane mają z kolei członków indywidualnych. Przykładem grup składających się z członków instytucjonalnych mogą być również wszelkiego rodzaju stowarzyszenia biznesowe. Przeważnie w skład takich organizacji wchodzi firmy i korporacje, które same z siebie nie mają żadnych członków, jak choćby Business Roundtable. Przykładem takich organizacji mogą być też stowarzyszenia skupiające pomniejsze grupy non-profit czy też instytucje edukacyjne, jak na przykład the Association of American Universities (AAU)<sup>37</sup>. Obok tych dwóch rodzajów grup istnieje jeszcze trzeci, czyli organizacje, które pozwalają na uczestnictwo zarówno instytucjom i innym organizacjom, jak też członkom indywidualnym. Tak na przykład jest w przypadku Chamber of Commerce czy też American Medical Association (AMA).

Omawiając kryterium członkostwa, nie sposób nie wspomnieć o problemach badawczych z członkostwem związanych. W zasadzie trudno jest w przypadku organizacji określić rzeczywisty rozmiar członkostwa. Różne organizacje różnie szacują liczby popierających je członków, a to głównie dlatego, że można przyjąć różne definicje członkostwa. Oprócz formalnej przynależności do organizacji, można być również sympatykiem grupy bądź wspierać ją okazjonalnie w zależności od kwestii, która pojawia się na agendzie. Przeważnie więc niemożliwe jest oszacowanie rzeczywistej wielkości członkostwa organizacji. Poza liczbami, również

---

<sup>35</sup> Sierra Club to jedna z najbardziej wpływowych grup ekologicznych.

<sup>36</sup> American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations.

<sup>37</sup> Jest to organizacja o dość selektywnym charakterze, bo skupia jedynie 50 najbardziej prestiżowych amerykańskich uniwersytetów, co odróżnia ją od The National Association of State Universities czy też Land Grant Colleges. F. Baumgartner, B. Leech, *Basic Interests*, s. 31-32.

charakter zaangażowania członków w działania grupy jest niezmiernie istotny. Zupełnie inaczej można oceniać przydatność dla grupy członka, który raz w roku jedynie wypisuje czek wspierający organizację, a inaczej takiego, który na co dzień aktywnie angażuje się w jej życie. Kwestia ta będzie jeszcze wielokrotnie poruszana w dalszej części książki, gdyż członkostwo, obok zasobów finansowych, stanowi najpoważniejszą broń w arsenale grup interesu.

## 2.2. Kryterium – sposób finansowania grupy

Kwestią pośrednio związaną z członkostwem jest sprawa finansów grupy, a więc tego, z czego się dana grupa utrzymuje. Stosując to kryterium, można wydzielić grupy, które opierają się w swym budżecie na składkach członków wchodzących w ich skład, oraz grupy sponsorowane, subsydiowane. Paradoksalnie wbrew temu, co mogłoby się wydawać, większość grup polega na subsydiach zewnętrznych, a wyłącznie na składkach członkowskich opiera się jedynie mała część grup.

## 2.3. Kryterium – charakter relacji pomiędzy członkami

Kolejnym kryterium służącym do kategoryzacji grup jest to, jakie relacje zachodzą pomiędzy członkami danej organizacji<sup>38</sup>. Mamy więc organizacje, w których dochodzi do bezpośredniego kontaktu oko w oko pomiędzy członkami, oraz takie, w których członkostwo

---

<sup>38</sup> M.T. Hayes dodatkowo nakłada to kryterium na wspomniane wcześniej kryterium dotyczące finansowania organizacji. Po nałożeniu tych dwóch zmiennych wyróżnia 4 rodzaje grup: członkowskie organizacje masowe – w których członkowie opłacają składki, jak również bardzo intensywnie uczestniczą w działaniach grupy, wchodząc z sobą w częsty kontakt, grupy *staff* – które praktycznie nie posiadają członków, a utrzymywane są ze sponsoringu, grupy masowe – które składają się z członków utrzymujących składkami organizację, ale nieangażujących się poza tym aktywnie w życie organizacji i pozostawiających liderom dużą autonomię, oraz grupy subsydiowane – utrzymujące się jedynie dzięki zewnętrznemu sponsoringowi, który ma jednak na celu ułatwienie aktywnych relacji pomiędzy członkami. M.T. Hayes, *The New Group Universe*, w: *Interest Group Politics*, 2<sup>nd</sup> Ed., s. 136.

jest bardzo luźne. Różnica pomiędzy tymi rodzajami grup jest o tyle istotna, że zupełnie inaczej przebiega w nich proces decyzyjny i różny jest poziom kontroli członków nad działaniami grupy. W grupach, gdzie takich kontaktów nie ma, to liderzy raczej decydują o celach, jak też o podejmowanych przez grupę działaniach, natomiast w grupach, gdzie ten kontakt jest bliski i ciągły, członkowie szeregowi mają dużo większy wpływ na funkcjonowanie organizacji. Ten podział jest więc istotny, gdy zajmujemy się kwestią procesów decyzyjnych oraz demokracji w grupie, czyli tym, kto naprawdę decyduje o kierunku obieranym przez grupę. Przykładem dwóch przeciwstawnych organizacji wyróżnionych na podstawie tego kryterium będzie z jednej strony NOW, w którym członkowie, bardzo blisko z sobą powiązani i zaangażowani w organizację, w ogromnej mierze mają wpływ na jej funkcjonowanie, a z drugiej strony American Association of Retired Persons (AARP) – około 35-milionowa organizacja, w której jednak członkowie nie mają praktycznie żadnej kontroli nad działaniami organizacji.

## 2.4. Kryterium – charakter reprezentowanego przez grupę interesu

Oprócz kryterium wiążącego się z członkostwem i relacjami pomiędzy członkami, bardzo istotnym kryterium klasyfikującym grupy jest to, jaki interes reprezentują. Mamy tu do czynienia z grupami reprezentującymi szeroki interes publiczny oraz z grupami reprezentującymi jedynie interes członków wchodzących w obręb danej grupy. Jest to podział bardzo często stosowany, zwłaszcza gdy rozpatruje się grupy w kontekście reprezentacyjności oraz gdy ocenia się ich rolę w systemie demokratycznym. Są więc dwa podstawowe rodzaje grup: grupy interesu publicznego i grupy interesu partykularnego<sup>39</sup>.

Pierwsza kategoria to grupy, które najogólniej rzecz biorąc, dbają o interes wszystkich, nie tylko członków grupy. Jak pisze Jeffrey Berry:

---

<sup>39</sup> W stosunku do grup interesu partykularnego stosuje się różne nazwy: grupy interesów specjalnych, grupy interesów specyficznych, grupy interesów selektywnych.

grupa interesu publicznego zabiega o dobra kolektywne, których osiągnięcie nie przyniesie selektywnych i materialnych korzyści jedynie aktywistom organizacji<sup>40</sup>.

Dobro kolektywne, w tym znaczeniu, to takie dobro, z którego korzyści mogą być czerpane przez wszystkich ludzi, niezależnie od przynależności do jakiegokolwiek grupy. Najlepszym przykładem jest tu czyste powietrze. Pomimo że aktywnie o poprawienie jakości powietrza zabiegają głównie aktywiści grup ekologicznych, to jednak każdy, a nie tylko oni, będzie korzystał, gdy uda im się do takiej poprawy doprowadzić. O rodzajach korzyści, a więc selektywnych, kolektywnych oraz innych będzie jeszcze szerzej mowa, gdyż w rozważaniu fenomenu grup właśnie cele, jakie pragną one osiągnąć, są kwestią kluczową. W tym miejscu, pisząc o grupach interesu publicznego, warto wspomnieć, że nie tylko one mogą dążyć do osiągnięcia dóbr kolektywnych. Również inne organizacje, jak choćby nawet korporacje, mogą doprowadzić do realizacji celu pożądanego społecznie, ale w tym wypadku będzie to jedynie pochodna ich działalności nakierowanej na osiągnięcie swych własnych korzyści. Wróćmy jeszcze raz do przykładu czystego powietrza. Przypuśćmy, że istnieje firma produkująca filtry do kominów. W jej naturalnym interesie będzie doprowadzenie do sytuacji, w której na przedsiębiorstwa produkcyjne będą nałożone normy wymagające stosowania takich filtrów. Automatycznie, będzie to dążenie do ograniczenia emisji zanieczyszczeń do środowiska, co niewątpliwie jest celem kolektywnym, gdyż dotyczy całej ludzkości. Firma ta jednak nie może być określona mianem grupy interesu publicznego, gdyż przy okazji zabiegania o korzystną kolektywnie regulację osiąga korzyści selektywne. To jest właśnie podstawowa różnica pomiędzy grupami interesu publicznego i partykularnego<sup>41</sup>. Z najbardziej znanych przykładów grup interesu publicznego można wymienić grupy ekologiczne, konsumenckie, praw obywatelskich.

---

<sup>40</sup> J. Berry, *Lobbying for the People*, s. 7.

<sup>41</sup> J. Berry dodatkowo na określenie grupy interesu publicznego stosuje dość nieszczyśliwe kryterium, wedle którego grupa interesu publicznego nie może otrzymywać od rządu dotacji przekraczających 20% jej budżetu. J. Berry, *Lobbying for the People*, s. 9. Podczas gdy można zrozumieć intencje Berry'ego, aby wyłączyć organizacje zależne od władzy publicznej, to jednak stosowanie progu procentowego wydaje się zupełnie nieuzasadnione.



Grupy interesu partykularnego zaś dążą do realizacji celów przynoszących korzyści głównie członkom grupy. Będą to więc organizacje pracodawców, związki zawodowe, korporacje, organizacje skupiające przedstawicieli poszczególnych zawodów, gałęzi przemysłu.

## 2.5. Kryterium – obszar interesów

Oprócz najogólniejszego podziału na grupy interesu publicznego i partykularnego, stosując kryterium interesu promowanego przez grupę, można dokonać jeszcze innych podziałów. Można więc grupy podzielić na zabiegające o interesy o charakterze ekonomicznym i nieekonomicznym<sup>42</sup>. Pierwszy typ grup będzie zabiegał o konkretne interesy wyznaczone kryteriami ekonomicznymi. Będą to więc związki zawodowe zabiegające o prawa pracownicze i odpowiednie warunki płacowe, organizacje biznesowe zabiegające o obniżenie podatków, korporacje zabiegające o konkretne kontrakty itp. Natomiast grupy o charakterze nieekonomicznym będą w swym działaniu dążyć głównie do realizacji wartości moralnych, etycznych, religijnych. Będą to więc organizacje związane między innymi z kwestiami praw politycznych mniejszości, praw obywatelskich, konkretnych ideologii<sup>43</sup>, jakości życia politycznego<sup>44</sup>, ale również organizacje związane z konkretną kwestią – tzw. grupy jednej kwestii (*single issue groups*). Wśród nich można wymienić przykładowo NRA zabiegającą o prawo do posiadania broni, jak

---

<sup>42</sup> O grupach ekonomicznych i nieekonomicznych wspomina G.K. Wilson, opisując charakter amerykańskiego systemu grup interesu. Ogólnie stwierdza, że grupy ekonomiczne są słabsze w porównaniu z grupami w innych krajach, podczas gdy grupy nieekonomiczne są stosunkowo silniejsze. G.K. Wilson, *Interest Groups*, Basil Blackwell, Cambridge 1990, s. 73. W pewnym sensie podobny podział proponuje Castles, który dzieli grupy na grupy interesu zabiegające o sekcjonalne interesy członków konstytuujących daną grupę, oraz grupy oparte na podejściu (*attitude*), które są zdefiniowane nie w oparciu o konkretne wspólne cele członków, ale na podstawie podzielanych poglądów i podejścia do jakiejś sprawy. Przytaczane w: D. Austen-Smith, *Voluntary Pressure Groups*, „Economica”, New Series, Vol. 48, No. 190, May 1980, s. 143.

<sup>43</sup> Jak chociażby American Civil Liberties Union (ACLU).

<sup>44</sup> Czyli tzw. organizacje zabiegające o dobrą jakość rządzenia (ang. *good government organizations*), jak choćby Public Citizen.

też liczne grupy stojące po dwóch stronach barykady, a związane z kwestią aborcji. Rozróżnienie na grupy ekonomiczne i nieekonomiczne ma szczególnie zastosowanie, gdy zastanawiamy się nad powodami, dla których podmioty przyłączają się do grup.

Uwzględniając obszar interesów reprezentowanych przez grupy, wydziela się wiele kategorii. Najczęściej spotyka się związki zawodowe, biznes i korporacje, organizacje obywatelskie i ekologiczne, organizacje rolnicze, organizacje profesjonalne. Jest to na pewno podział arbitralny, ale jest przytoczony w tym miejscu dlatego, że bardzo często w literaturze pojawia się opis funkcjonowania takich właśnie rodzajów grup. Głównym powodem jest ich znaczna odmienność oraz znaczące linie podziałów w odniesieniu do wielu kwestii żywoitych na arenie politycznej. Prostszy podział w swej analizie grup lobbingujących w amerykańskim środowisku politycznym proponują Schlozman i Tierney. Piszą oni o korporacjach, związkach branżowych, związkach zawodowych oraz grupach obywatelskich<sup>45</sup>. Ten podział jest często przytaczany, gdyż badanie Schlozman i Tierneya jest dotąd jednym z najbardziej kompleksowych badań aktywności lobbingowej grup i z powodów porównawczych autorzy kolejnych badań stosują często podobny podział<sup>46</sup>.

Czasami można się też spotkać z podziałem na korporacje, związki zawodowe oraz jako trzeci komponent – różne organizacje członkowskie, w tym tzw. związki branżowe, organizacje związane z ochroną zdrowia itp. Ten podział na trzy kategorie jest szczególnie pomocny i rozpowszechniony, gdy bada się finansowy udział grup różnych kategorii w wyborach<sup>47</sup>. Baumgartner i Leech z kolei, dzielą grupy w swym badaniu opartym na raportach z działalności lobbingowej na biznes, związki handlowe, organizacje non-profit

---

<sup>45</sup> Schlozman i Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, m.in. s. 173. Ciekawe swoją drogą, że wcześniej we wstępie metodologicznym zdecydowanie podkreślali, iż w obręb badań winno się wliczać również podmioty takie, jak uniwersytety, kościoły, rządy stanowe i inne instytucje. W rzeczywistości jednak w samym badaniu rezygnują z tak szerokiego ujęcia.

<sup>46</sup> K. Kollman dodaje jeszcze piąty rodzaj grup, czyli organizacje profesjonalne. K. Kollman, *Outside Lobbying*, s. 20. Organizacje profesjonalne to zrzeszenia ludzi wykonujących podobny zawód. Będą to więc na przykład organizacje prawników, lekarzy, dziennikarzy. Organizacje te nie mają charakteru związków zawodowych.

<sup>47</sup> Jest tak ze względu na to, że dane o PAC-ach (Komitetach Akcji Politycznej) są najłatwiej dostępne w oparciu właśnie o taki podział.

i grupy obywatelskie, organizacje profesjonalne, instytucje, związki zawodowe, rządy i inne<sup>48</sup>. Jak widać, podziałów może być bardzo wiele i wiążą się one ściśle z aktualnie rozważanym zagadnieniem. Trudno powiedzieć więc, że którykolwiek z nich jest mniej lub bardziej uzasadniony. Oprócz powyższych podziałów opartych na interesie, a ściślej obszarze zainteresowania grupy, warto jeszcze przytoczyć dwie inne możliwości podziału środowiska grup.

## 2.6. Kryterium – cel powstania grupy

Grupy interesu można podzielić w końcu na tzw. pierwotne i wtórne<sup>49</sup>. Jest to podział bardzo znaczący. Grupy pierwotne to takie, które powstały właśnie w celu zabiegania o interesy i wartości podzielane przez członków, czyli grupy, które w założeniu powstały, aby lobbować. Można tu dać chociażby przykład NOW, która powstała wybitnie po to, aby działać politycznie w celu poprawy statusu kobiet<sup>50</sup>.

Grupy wtórne natomiast to takie grupy, których działalność lobbingowa, a więc polityczna, jest jedynie pochodną ich innej działalności. Takie grupy powstały pierwotnie w innym celu niż lobbing, i lobbing nie stanowi ich głównej aktywności. Najlepszym przykładem są tu chyba korporacje. Podmioty te powstały w celu generowania zysku ekonomicznego, a prowadzona przez nie działalność lobbingowa i polityczna jest jedynie jedną z wielu form aktywności. Podobnie jest w przypadku związków zawodowych powoływanych do obrony praw pracowniczych w stosunkach z pracodawcami, a dopiero wtórną formą ich działalności są stosunki z instytucjami władzy publicznej, a więc lobbing.

Jak widać, grupy interesu dzielić można na wiele sposobów i w tym miejscu przedstawiono jedynie kilka najbardziej istotnych propozycji podziałów, które należy mieć na względzie, zagłębiając się w kwestie związane z funkcjonowaniem grup. Przedstawienie

---

<sup>48</sup> F.R. Baumgartner, B.L. Leech, *Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics*, „Journal of Politics” Vol. 63, No. 4, Nov. 2001, s. 1195.

<sup>49</sup> Ang. *primary* oraz *secondary*.

<sup>50</sup> Wywiad osobisty autora z Jan Erickson, dyrektor w NOW Foundation, wcześniej główną lobbystką organizacji.

tych podziałów jest bardzo pomocne w zrozumieniu cech, jakimi grupy się charakteryzują. Szczególnie istotne będzie to przy próbie zrozumienia, dlaczego w jakiejś sferze aktywności przewagę mają jedne grupy, a w innej inne. Same podziały być może nie dają jasnego i klarownego poglądu na to, jakie grupy interesu na amerykańskiej scenie politycznej funkcjonują, ale nie to było zamiarem tej części. Bardziej empiryczny opis najważniejszych grup znajdzie się w jednej z dalszych części niniejszego rozdziału.

### 3. Przyczyny tworzenia się grup

Gdy zastanawiamy się nad miejscem grup interesu w krajobrazie politycznym oraz nad odgrywaną przez nie rolę, kwestią niezmiernie istotną jest próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego i jak grupy interesu powstają. Zagadnienie to wiąże się szczególnie blisko z kwestią demokratycznego wymiaru fenomenu grup interesu. To bowiem, jakie grupy i w jaki sposób są w stanie się zmobilizować jest silnie powiązane z rozważaniem, kto i w jakim stopniu jest poprzez grupy reprezentowany na arenie politycznej.

Patrząc na środowisko grup interesu, a przede wszystkim na historię poszczególnych grup dostrzegamy, że istnieją okresy, w których następował większy ich rozwój, i takie, w których nowych grup pojawiało się znacznie mniej. Prowadzi to do oczywistego wniosku, że muszą istnieć jakieś czynniki sprzyjające rozwojowi grup. Nie istnieje jedno proste wyjaśnienie i teoria dotycząca powstawania grup, i zazwyczaj czynniki te zależą od rodzaju grup. Przypomnijmy, że zajmując się kwestią powstawania grup, mówimy jedynie o grupach, które powstają w celu wpływania politycznego, a nie o grupach, których wpływ polityczny jest jedynie wtórnym zajęciem. Odwołujemy się tu do wcześniejszego rodzaju grup pierwotnych, gdyż przyczyny powstawania grup wtórnych są zupełnie inne. Trudno bowiem w tym miejscu rozważać, dlaczego powstaje korporacja czy uniwersytet. Będzie więc mowa głównie o grupach, które powstają głównie po to, aby na arenie politycznej dbać o interesy swych członków.

Pierwsze co się nasuwa, gdy myślimy o powodach, dla których mogą powstawać grupy interesu, to to, że powstają one, aby

reprezentować i bronić interesów członków. Wracamy tutaj do słynnego stwierdzenia A. Bentleya, iż nie ma grupy bez interesu ani interesu bez grupy. Grupy więc powstają jako naturalne odbicie interesów pojawiających się w społeczeństwie. Opierając się na takim założeniu, P. Herring stwierdził, pisząc pod koniec lat 20. XX wieku, że wszystkie interesy społeczne są reprezentowane w postaci grup<sup>51</sup>. Utożsamianie interesu z grupami interesu, jak już wcześniej argumentowano, nie wydaje się do końca uzasadnione i dlatego należy szukać bardziej precyzyjnych wyjaśnień dotyczących powstawania grup.

Gdy patrzymy na rodzaje grup interesu, trudno oprzeć się wrażeniu, że wiążą się one z poszczególnymi segmentami życia społecznego, ekonomicznego i wydają się reprezentować odłamy tych segmentów. Możemy więc wnioskować, że im bardziej te segmenty są rozbudowane i zróżnicowane, tym więcej grup pojawi się na scenie. Rzeczywiście, proste społeczeństwa i wspólnoty dysponują dużo mniejszą liczbą grup oraz frakcji. Im społeczeństwo jest bardziej skomplikowane, tym więcej grup reprezentujących poszczególne jego części składowe pojawia się na scenie politycznej. Powstawanie grup interesu jest więc do pewnego stopnia wypadkową komplikowania się samego społeczeństwa oraz postępu cywilizacyjnego. Prawidłowość ta jest bardzo dobrze widoczna, gdy przyjrzymy się stosunkom produkcyjnym w różnych dziedzinach. Zauważamy, że gdy zaczęły pojawiać się poszczególne gałęzie przemysłu, zaczęły powstawać również organizacje je reprezentujące. W zasadzie pojawienie się tych gałęzi stanowiło warunek konieczny do pojawienia się grup. Trudno sobie wyobrazić organizację reprezentującą przemysł samochodowy bez wcześniejszego wynalezienia samochodu, czy też powstanie Internet Association bez istnienia Internetu. To właśnie innowacje technologiczne, zmiany ewolucyjne w dziedzinie gospodarki powodują, że w obrębie

---

<sup>51</sup> Pisał on, że nie tylko wszystkie rodzaje interesów są reprezentowane, ale również wszystkie możliwe strony związane z prawie wszystkimi problemami. Przywołuje on przykłady American Automobile Association reprezentującą użytkowników samochodów, National Automobile Chamber of Commerce reprezentującą producentów samochodów, National Automobile Dealers Association reprezentującą w końcu dealerów samochodowych. Dodaje jeszcze, że nawet piesi mają swoją reprezentację w postaci American Pedestrian Protective Association. P. Herring, *Group Representation Before Congress*, s. 22.

społeczeństwa samoistnie pojawiają się kategorie ludzi zależnych od i zainteresowanych daną dziedziną. Ludzie w obrębie takiej dziedziny zaczynają z sobą wchodzić w coraz częstsze interakcje oparte właśnie na wspólnych interesach i podejściu do różnych kwestii. W wyniku coraz częstszych interakcji tworzą się wspólnoty interesów, dla których bardzo istotna jest identyfikacja, jak również negatywna identyfikacja w stosunku do innych wspólnot czy też instytucji w społeczeństwie.

Kluczem do zrozumienia, dlaczego takie nowe wspólnoty interesów ciągle powstają, jest obserwacja postępującej w życiu społecznym specjalizacji. Przykładowo, ogólna organizacja reprezentująca przemysł elektroniczny jako całość może być już niewystarczająca, gdy pojawiają się w obrębie tej dziedziny coraz to nowe poddziedziny charakteryzujące się często sprzecznymi interesami. Tak właśnie w latach 70. w odpowiedzi na niemoc ogólnych organizacji reprezentujących tę gałąź przemysłu powstał bardziej wyspecjalizowany *Semi-Conductor Equipment and Materials Institute*<sup>52</sup>. Komplikowanie się społeczeństwa jest więc podstawową przyczyną komplikowania się środowiska grup interesu.

D. Truman właśnie na takiej obserwacji oparł swą teorię dotyczącą powstawania i rozwoju grup interesu w Ameryce. Jak pisał,

to oczywiste, że trend w stronę zwiększającej się liczby funkcjonalnie powiązanych z instytucjami władzy publicznej grup [chodzi o grupy interesu – przyp. K.O.] jest odbiciem charakterystyk i potrzeb [...] skomplikowanego społeczeństwa<sup>53</sup>.

W wyniku takiego komplikowania się społeczeństwa powstają nowe dziedziny, istniejące dziedziny dzielą się na poddziedziny i we wszystkich obszarach powstają grupy<sup>54</sup>. Ewolucja społeczna stanowi więc niekończące się źródło do powstawania grup interesów<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, s. 18.

<sup>53</sup> D. Truman, *Governmental Process*, s. 52.

<sup>54</sup> Truman przypisuje specjalizacji i różnicowaniu się społeczeństwa podstawową załugę przy mobilizowaniu się grup interesów. Tamże, s. 57.

<sup>55</sup> C. Greenwald, *Group Power: Lobbying and Public Policy*, Praeger, New York 1977, s. 28.

Dla Trumana oczywiste było, że ludzie będą się łączyć z sobą w obrębie poszczególnych dziedzin, gdyż taka jest natura ludzka. Człowiek jest „zwierzęciem społecznym” i istnieje jedynie w relacjach z innymi ludźmi, gdyż to właśnie odróżnia go od zwierząt<sup>56</sup>. W miarę rozwoju społecznego ludzie wchodzą w relacje z coraz to innymi partnerami i w ten sposób powstają grupy.

Jednakże sama ewolucja społeczna i komplikowanie się społeczeństwa nie są wystarczające. Zmiany ewolucyjne powodują powstawanie tzw. potencjalnych grup interesów, czyli grup, które pomimo że składają się z jednostek dzielących podobne interesy, to jednak nie są zorganizowane w żaden związek. Aby taka grupa potencjalna przekształciła się w rzeczywistą grupę interesu, potrzeba czegoś więcej. Teoria Trumana jest często określana mianem teorii porządku społecznego i jego zaburzenia. Oprócz zmian czysto ewolucyjnych muszą pojawiać się od czasu do czasu jakiegoś specyficzne czynniki-katalizatory, które sprawiają, że interesy potencjalne, czyli takie niereprezentowane przez żadną organizację, przemieniają się w typowe grupy interesu. Truman stwierdził, że naturalnym stanem dla każdego społeczeństwa jest stan pewnej równowagi, który jest wypadkową preferencji i potrzeb społecznych. Od czasu do czasu ten porządek zostaje zaburzony i to właśnie wtedy grupy interesu się mobilizują<sup>57</sup>. Mobilizują się, gdyż zaburzenie porządku sprawia, że ich sytuacja ulega zmianie i pragną swe interesy artykułować w taki sposób, aby sytuacja członków grupy w wyniku tej zmiany była jak najlepsza.

Zaburzenia porządku mogą mieć różny charakter. Mogą to być na przykład zmiany o charakterze ekonomicznym, jak choćby załamanie rynku, kryzys ekonomiczny lub też pojawienie się znaczącej konkurencji. Charakterystyczne jest właśnie to, że grupy powstają z największą intensywnością w obliczu pojawienia się jakiegoś zagrożenia. Zaburzeniem może być na przykład rewolucyjna zmiana

---

<sup>56</sup> Truman odwołuje się tutaj do Arystotelesa. D. Truman, *Governmental Process*, s. 14.

<sup>57</sup> Truman podaje wiele przykładów grup, które powstały właśnie w odpowiedzi na jakiegoś zaburzenie sytuacji w sektorze. Opisuje m.in., że w latach 1873-1874 liczba małych lokalnych *granges* (czyli grup farmerskich) wzrosła z 3 do 20 tysięcy, a to wszystko z powodu zachwiania równowagi w obszarze rolnictwa. Tamże, s. 88.

technologiczna przeobrażająca całkowicie stosunki przemysłowe<sup>58</sup>. Zaburzenia nie muszą mieć koniecznie charakteru ekonomicznego. Wojny oraz inne znaczące wydarzenia polityczne mają poważny wpływ na funkcjonowanie środowiska grup interesu. To dzięki wojnom zwiększa się pozycja grup związanych z produkcją broni, organizacji reprezentujących weteranów itp. Zaburzenia mogą dotyczyć każdej dziedziny, która w jakikolwiek sposób powiązana jest z jakąś grupą społeczną. Tak na przykład po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 roku w środowisku amerykańskich muzułmanów powstało kilka nowych grup mających na celu pokazanie, że mieszkający w Ameryce muzułmanie są zdecydowanie przeciwni sposobom walki stosowanym przez islamskich terrorystów. Powstały wtedy między innymi Muslims Against Terrorism oraz The New Dominion PAC<sup>59</sup>.

Zaburzeniem jest każde zachwianie równowagi w danym obszarze. Dotyczy to również pojawienia się jakiejś konkurencyjnej, opozycyjnej grupy, która rośnie w siłę. W takim przypadku, w sposób naturalny będą mobilizować się interesy, które są zagrożone. Przykładowo, powstawanie silnych grup konsumenckich począwszy od lat 60. i 70. zaowocowało silną mobilizacją biznesu, który poczuł się zagrożony. Podobnie także w odpowiedzi na funkcjonowanie liberalnego Common Cause powstało Fair Government Foundation, mające działać jako organizacja nadzorująca proces rządzenia z bardziej konserwatywnego punktu widzenia<sup>60</sup>.

Wspominając o potencjalnych zaburzeniach powodujących mobilizowanie się grup, nie sposób nie wspomnieć o działalności instytucji państwowych. Mowa tu głównie o tym, że od czasu do czasu instytucje władzy państwowej rozpoczynają regulowanie sektorów, które wcześniej nie podlegały żadnym regulacjom. Instytucje państwowe poprzez tworzenie regulacji, legislacji stają się więc mimowolnym inspiratorem powstawania wielu grup, których interes tymi regulacjami zostaje dotknięty.

W bardzo wielu przypadkach, gdy patrzymy na środowisko grup interesu, właśnie zmiany cywilizacyjne oraz zaburzenia

---

<sup>58</sup> Tak np. pojawienie się komputerów spowodowało znaczne pogorszenie się sytuacji podmiotów powiązanych z produkcją maszyn do pisania.

<sup>59</sup> J. Berry, C. Wilcox, *Interest Group Society*, 5<sup>th</sup> Ed., s. 35.

<sup>60</sup> R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, s. 19.



porządku społecznego stają się dobrym wyjaśnieniem mobilizacji interesów. Jednakże warto zaznaczyć, że perspektywa ta czyni jedno poważne założenie, które nie do końca musi być prawdziwe. Podejście Trumana zakłada, że jednostki naturalnie łączą się z sobą, gdziekolwiek tylko pojawiają się wspólne interesy<sup>61</sup>. Wychodząc z tego założenia można by wnioskować, że zawsze, gdy tworzą się jakieś interesy, tworzyć się będą grupy.

Z obserwacji sceny politycznej wynika jednak, co szczególnie widoczne było jeszcze w latach 50., gdy Truman tworzył swą pracę, że bardzo wiele wspólnot interesów, które teoretycznie powinny się mobilizować, pozostawało niemobilizowanymi. Dotyczyło to głównie grup ludzi biednych, konsumentów oraz mniejszości. Obserwacje empiryczne amerykańskiego środowiska grup interesu dokonane między innymi przez Schattschneidera pokazały, że istniało bardzo poważne zakrzywienie systemu reprezentacji i że jedynie nieliczne interesy były reprezentowane w postaci grup<sup>62</sup>. Teoria Trumana przypisująca czynnikom cywilizacyjnym zasługi przy powstawaniu grup zaczęła się więc wydawać niewystarczająca.

Uzupełnienia wyjaśnień dotyczących powstawania grup należy się również doszukiwać na poziomie indywidualnym, a nie jedynie grupowym. Pytaniem podstawowym jest więc, co sprawia, że jednostka przyłącza się do grup, a ściślej, jakie czynniki wspomagają jednostkę w decyzji o przyłączeniu się do grupy. Poznanie tych czynników może nam dać dopiero zadowalającą odpowiedź na pytanie, dlaczego grupy powstają i w jaki sposób mobilizują i zachęcają ludzi do przyłączania się.

Wychodząc z założenia, że grupy działają w społeczeństwie i polityce, aby maksymalizować korzyści i zyski swych członków dostrzegamy, że działanie grup jest racjonalne. Trudno przypuszczać, że gdy grupy jako całość działają racjonalnie, to członkowie je tworzący mieliby działać nieracjonalnie<sup>63</sup>. Co więc jednostka zyskuje, przyłączając się do grupy? Muszą istnieć konkretne korzyści, które jednostka czerpie z uczestnictwa w grupie.

---

<sup>61</sup> T.M. Moe, *Toward a Broader View of Interest Groups*, „The Journal of Politics” Vol. 43, 1981, s. 532.

<sup>62</sup> Zob. E.E. Schattschneider, *Semisovereign People*, s. 30-36.

<sup>63</sup> M. Olson, *The Logic of Collective Action*, s. 1.

Patrząc na jednostkę jako na podmiot racjonalny zakładamy, że korzyści te powinny być większe niż koszty uczestnictwa w grupie. Przez koszty rozumiemy zarówno pieniądze, a więc składki płacone na rzecz grupy, jak również czas poświęcany działaniu grupy. Dobra, korzyści osiągane za pomocą grupy mogą być dwojakiego rodzaju i ten właśnie podział staje się podstawowy przy rozważaniu logicznych motywacji dla uczestniczenia jednostki w grupie.

### 3.1. Dobra kolektywne i selektywne

Po pierwsze, są to tzw. dobra prywatne czy też selektywne. Są to dobra dostępne jedynie członkom danej grupy ze względu właśnie na formalną przynależność do grupy. Nikt inny nie może z nich korzystać. Dobrym przykładem są wszelakiego rodzaju korzyści materialne zapewniane członkom grupy. Mogą to być zarówno przysłówkowe gadżety, jak też koszulki z nadrukiem logo grupy, naklejki itp. W przypadku większości grup takim podstawowym dobrem selektywnym materialnym dostarczanym członkom są magazyny i czasopisma. Są one dostępne jedynie dla członków grupy i to w dodatku przeważnie za darmo. Często są to po prostu gazetki informujące o funkcjonowaniu grupy, ale zdarza się również, że są to czasopisma fachowe posiadające w rzeczywistości dużą wartość dla członków. Tak jest na przykład w przypadku „Modern Maturity” publikowanej przez AARP, w której znajduje się przeważnie bardzo wiele cennych analiz i wskazówek dotyczących polityki społecznej i ubezpieczeniowej. Bardzo profesjonalnym magazynem jest również „JAMA”, czyli czasopismo wydawane przez AMA (American Medical Association), będące normalnym profesjonalnym magazynem medycznym<sup>64</sup>. Z dóbr selektywnych dostępnych tylko członkom grup należy również wymienić oferowanie tańszego ubezpieczenia czy zniżek na wiele usług i produktów. Przykładowo NRA oferuje swoim członkom automatyczne ubezpieczenie od nagłej śmierci oraz liczne zniżki na ubezpieczenia komunikacyjne. Członkowie AARP z kolei mają zniżki zarówno przy zawieraniu umów ubezpieczeniowych, jak też w biurach podróży, hotelach, aptekach, szpitalach itd. Prawdopodobnie dlatego właśnie AARP jest

---

<sup>64</sup> S.H. Ainsworth, *Analyzing Interest Groups*, s. 16.

najliczniejszą grupą w Stanach Zjednoczonych liczącą około 35 milionów członków.

Cechami charakterystycznymi dóbr selektywnych jest to, że można ograniczyć liczbę podmiotów z nich korzystających oraz, co istotne, że im mniej podmiotów do konsumpcji tego dobra, tym ich wartość się zwiększa. Dobrym przykładem są tu kontrakty rządowe. Instytucje władzy państwowej mając do rozdysponowania określone sumy, mogą dokonać zamówień u wielu lub jedynie u kilku podmiotów. Im mniej tych podmiotów, tym zysk dla każdego z nich jest większy. Dobra selektywne stają się więc zachętą do przyłączania się do grupy, gdyż bez członkostwa w tej grupie korzystanie z nich nie jest możliwe.

Dobra kolektywne, publiczne, to z kolei dobra, które są konsumowane przez ludzi jako ogół wspólnie i korzystanie z nich nie prowadzi do ograniczania korzystania z nich przez kogokolwiek<sup>65</sup>. Dobra kolektywne to zatem takie dobra, z których korzystać mogą wszyscy, a nie jedynie członkowie grupy. Dobra takie posiadają trzy główne cechy.

Po pierwsze, są to dobra, których konsumpcji nie da się ograniczyć do określonej kategorii ludzi, czyli tylko członków grupy. Najlepszym przytaczanym już przykładem jest czyste powietrze, z którego korzyści czerpią nie tylko działacze grup ekologicznych. Warto jednak zaznaczyć, że dobra kolektywne to nie tylko takie dobra, które zawsze konsumuje cała ludzkość. Dobrem kolektywnym będzie również obniżenie podatków dla biznesu. Co prawda, korzystać z tego będą jedynie przedstawiciele biznesu, ale dotyczy to będzie wszystkich biznesmenów, a nie tylko tych skupionych w grupach, na przykład NAM (National Association of Manufacturers), Chamber of Commerce czy NFIB (National Federation of Independent Business), które być może właśnie do obniżenia podatków doprowadziły. Ważnym wyznacznikiem jest, aby determinantą korzystania z tego dobra nie była formalna przynależność do jakiejś grupy interesu<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> P.A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” Vol. 36, 1954, s. 387.

<sup>66</sup> Powracamy jeszcze raz do rozróżnienia pomiędzy grupą interesu a wspólnotą interesu. Biznesmeni skupieni w wymienionych organizacjach będą członkami grupy interesu, a biznesmeni posiadający jedynie wspólny interes chociażby

Po drugie, dobra kolektywne mają taką samą wartość niezależnie od tego, ile osób z nich korzysta. Nieważne, ile osób oddycha czystym powietrzem, dla mnie zawsze stanowi ono taką samą wartość. Czasami używa się stwierdzenia, że dobra kolektywne nie są podatne na tzw. zatłoczenie<sup>67</sup>.

Po trzecie, uważa się, że podmioty mają szansę równomiernego korzystania z dobra. Oznacza to, że w przeciwieństwie do dóbr selektywnych, niemożliwa jest sytuacja, w której jednemu członkowi wspólnoty interesów aplikuje się więcej dobra niż innemu<sup>68</sup>.

Dobrem kolektywnym będzie wszelkie zabieganie o zmianę polityki publicznej. Zatem wysiłek grupy zmierzający do wpłynięcia na uchwalenie ustawy bądź wydania regulacji będzie zabieganiem o dobra kolektywne. Obojętne, czy będzie to zabieganie o regulacje poprawiające stan środowiska naturalnego, o obniżenie podatków nawet dla jakiejś kategorii społecznej czy też o prawo do aborcji. Wypada od tego odróżnić zabieganie o konkretne kontrakty, które są, jak już wcześniej wspomiano, dobrami selektywnymi.

### 3.2. Dylemat akcji kolektywnej

Opierając się na analizie korzyści, jakie jednostki mogą osiągać poprzez przynależność do grup, Mancur Olson w 1965 roku stworzył koncepcję uświadamiającą, że faktycznie ludzie nie mają za bardzo powodów, aby w większości przypadków przynależać do grup. Jego teoria o tzw. dylemacie akcji kolektywnej<sup>69</sup> stała się na wiele lat punktem wyjścia do wszelkich rozważań nad motywacjami jednostek uczestniczących w działalności grupowej. Olson stwierdził, że ludzie nie są skłonni przyłączać się do grup, aby wspólnie

---

w obniżeniu podatków będą stanowili wspólnotę interesu. Dobra kolektywne będą zawsze dostępne dla wspólnot interesów.

<sup>67</sup> Ang. *crowding*. D. Chong, *Collective Action and the Civil Rights Movements*, s. 3.

<sup>68</sup> Nie oznacza to oczywiście, że każdy korzysta w takim samym stopniu, a jedynie to, że ma szansę korzystania w takim samym stopniu. Wiadomo np., że na obniżeniu podatków więcej wymiennie zyskają podmioty mające olbrzymie obroty, ale nie oznacza to, że mniejsze podmioty nie mogą stać się większymi i korzystać w takim samym stopniu.

<sup>69</sup> *The Logic of Collective Action* (Logika akcji kolektywnej) to tytuł najważniejszej pracy Mancura Olsons.

z innymi zabiegać o istotne dla siebie interesy, gdyż z punktu widzenia racjonalnie myślącej jednostki jest to nieopłacalne i bezsensowne.

Jednostka pragnie zmaksymalizować swoje korzyści, do czego droga może prowadzić zarówno przez zwiększenie zysków, jak również przez ograniczenie kosztów. Nie zapominajmy, że koszty, w przypadku grupy, to właśnie koszty uczestnictwa w grupie, jak składki i poświęcany czas. W przypadku grup zabiegających o dobra kolektywne, jak już wcześniej wspomniano, niemożliwe jest ograniczenie konsumpcji tego dobra dla kogokolwiek. Racjonalnie myśląca jednostka będzie więc dążyć do ograniczenia kosztów poprzez nieprzyłączenie się do grupy, a koszty pozwoleć ponosić innym. Z dobra kolektywnego cieszyć się będzie i tak, gdyż jest ono nieekskluzywne.

Argumentacja Olsona miała zakorzenienie w teoriach ekonomicznych. Wysnuwał on bowiem analogię do sytuacji rynkowej, w której producenci danego asortymentu obniżają cenę na ten asortyment, aby osiągnąć maksymalne korzyści poprzez zmaksymalizowanie sprzedaży. Rozważają to jedynie ze swojego punktu widzenia i nie są w stanie myśleć całościowo, wstrzymując podaż produktu, a tym samym zwiększając cenę rynkową produktu, co przyniosłoby korzyści wszystkim producentom. Podobnie ludzie w społeczeństwie. Według Olsona nie są oni w stanie wyobrazić sobie, że gdy się do danej grupy nie przyłączą, inne jednostki postąpią tak samo i korzyści nie osiągnie się wcale, albo korzyści, które zostaną osiągnięte, będą mniejsze od optymalnych. W takim postrzeganiu daje się zaobserwować pewne podobieństwo do klasycznego dylematu więźnia<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Skrótowno taki klasyczny prosty dylemat więźnia wywodzący się z teorii gier da się przedstawić następująco. W areszcie śledczym zatrzymano dwóch podejrzanych o ciężkie przestępstwo ludzi. Każdy z nich ma dwie opcje do wyboru. Może zacząć zeznawać w charakterze świadka i obciążyć winą drugiego aresztowanego. Drugą opcją jest zachowanie milczenia. Gdy jeden zacznie zeznawać, a drugi pozostanie cicho, ten, który zeznaje, dostanie minimalny wyrok, a drugi otrzyma duży wyrok 10 lat w więzieniu. Gdyby obydwaj zachowali milczenie, groziłyby im małe wyroki 1 roku za nieznaczne przestępstwa. Natomiast w przypadku, gdy obydwaj będą przeciw sobie zeznawać, obaj otrzymają dość ciężkie wyroki 5 lat w więzieniu. Na tym właśnie polega dylemat. Gdyby obaj zachowali milczenie, osiągnęliby najwięcej korzyści, jednakże strach jednego aresztowanego przed tym, że drugi więzień zacznie zeznawać i w takiej sytuacji czeka go wyrok najcięższy decyduje, że zacznie zeznawać, aby zapewnić sobie wyrok średni. Zob. D. Chong, *Collective Action*, s. 6. Zob. też R. Hardin, *Collective*

Problem, który wynika z takiego właśnie założenia, określane jest mianem problemu wolnego jeźdźca. Racjonalnie myśląca jednostka będzie wolała być właśnie tzw. wolnym jeźdźcem i korzystać z dóbr kolektywnych, o które zabiegają inni, niż samodzielnie ponosić koszty, tym samym obniżając swoje zyski.

Oprócz problemu wolnego jeźdźca istnieje jeszcze jedna przeszkoda, która powoduje, że racjonalnie myśląca jednostka najprawdopodobniej wybierze pozostawanie poza grupą. W przypadku grup zabiegających o szerokie dobra kolektywne dotyczące wszystkich, potencjalnie powinny to być grupy liczne. W liczebnych grupach „wkład pojedynczego podmiotu w osiągnięty rezultat jest minimalny”<sup>71</sup>. Gdy więc jednostka rozważa swój wkład dostrzega, że on sam w sobie jest nieznaczący i nic się nie zmieni, jeśli ona wkładu tego nie wniesie. To właśnie powoduje, że szczególnie w przypadku dużych społeczności interesów trudno jest je zorganizować w grupy.

### 3.3. Okoliczności, w których grupy mogą przewycięzać problem akcji kolektywnej

Spoglądając na powyższą argumentację mogłoby się wydawać, że mobilizacja grup jest prawie niemożliwa. Grupy jednak powstają, co jest dowodem na to, że muszą istnieć jakieś zachęty i okoliczności, które motywują jednostki do uczestnictwa.

Po pierwsze, jak zauważa Olson, dylemat akcji kolektywnej odnosi się w różnym stopniu do grup w zależności od ich rozmiaru. Dużo łatwiej więc o mobilizację przykładowo producentów samochodów niż rolników, których jest więcej<sup>72</sup>. Każda z dużych firm działających w danym obszarze może odgrywać w akcji kolektywnej

---

*Action as an Agreeable n-Prisoners' Dilemma*, „Behavioral Science” Vol. 16, 1971, s. 472-481. Analogicznie zachowują się jednostki rozważające przyłączenie się do grupy. Podczas gdy najwięcej korzyści osiągnęłyby, przyłączając się do grupy i angażując maksymalne środki, bo inni zrobiliby tak samo, to jednak jednostki boją się sytuacji, że gdy one się przyłączą i poniosą koszty, to inni być może się nie przyłączą i rezultat będzie niespecjalny, a koszty i tak wysokie.

<sup>71</sup> M. Olson, *Logic of Collective Action*, s. 64-65.

<sup>72</sup> D.M. Hart, *Political Representation in Concentrated Industries: revisiting the Olsonian Hypothesis*, Business and Politics, Vol. 5, Issue 3, Art. 2, 2003, s. 263.

(a więc lobbingu) dużo większą rolę i jest to rola dostrzegalna. Z tego właśnie powodu w większości listów rekrutacyjnych wysyłanych przez organizacje do potencjalnych członków używa się argumentacji podkreślającej, jak wielki może być jednostkowy wkład. Ogólnie jednak dużo łatwiej jest mobilizować się małym społecznościom, najlepiej jeszcze takim, w których zachodzą codzienne relacje pomiędzy członkami. Pozwala to na zaaplikowanie kolejnego stymulanta mobilizacji, a więc presji społecznej. W niektórych małych wspólnotach po prostu nie wypada się do jakiejś akcji nie przyłączyć<sup>73</sup>. Oprócz presji społecznej, kolejnym bodźcem, który powoduje, że jednostki przyłączają się do grup, jest wedle Olsona koercja, przymus. Jest to bardzo adekwatne szczególnie w odniesieniu do członkostwa w związkach zawodowych, bowiem często przynależność do nich jest warunkiem zatrudnienia w przedsiębiorstwie<sup>74</sup>.

Istnieją jednak możliwości pozytywnego zachęcenia podmiotów do udziału w grupach. Olson główną zasługę w mobilizowaniu grup przypisuje nie perspektywie zabiegania o dobra kolektywne, ale oferowaniu członkom korzyści selektywnych. To właśnie zachęty takie, jak darmowe czasopisma, grupowe gadzety, tańsze ubezpieczenie i inne materialne, wymierne korzyści są, według Olsona, podstawowym sposobem, dzięki któremu można przyciągnąć jednostki do uczestnictwa w dużych grupach. Naturalną przewagę mają więc organizacje, które powstają z powodów innych niż wpływanie na politykę publiczną. Organizacje, które powstają jako kółka hobbyistyczne, organizacje ułatwiające kontakty w obrębie jakiejś dziedziny (tu dobrym przykładem jest AMA), mają o wiele łatwiej niż grupy, które mobilizują się, aby wpływać na politykę. Dla Olsona głównym powodem, dla którego grupy przyciągają członków, jest kuszenie ich zachętami selektywnymi, a cała inna działalność grupy, zatem lobbowanie w jakiejś sprawie, jest jedynie produktem ubocznym. Tak zresztą nazywa się teorię stworzoną przez Olsona – *Teorią produktu ubocznego (By-Product Theory)*.

---

<sup>73</sup> W przypadku społeczności mniejszych dużo łatwiej jest podmiotom uczestniczącym w akcji kolektywnej skłonić nieuczestniczących do przyłączenia się, gdyż pozwala na to bezpośredni kontakt i brak anonimowości. Zob. *Social Movements and American Political Institutions*, red. A.N. Costain, A.S. McFarland Rowman & Littlefield Publishers, Lanham 1998, s. 8.

<sup>74</sup> C. Greenwald, *Group Power*, s. 36.

W myśl tej teorii działalność lobbingsowa jest prowadzona jedynie przy okazji funkcjonowania grupy. Liderzy grup oraz organizatorzy muszą więc pamiętać, że w celu skłonienia ludzi do wysiłku powinni zaoferować im odpowiedni zestaw zachęt, który przewyższy ewentualne koszty uczestnictwa w grupie. Wtedy dopiero członkowie grupy będą angażować się w realizację celów bardziej politycznych.

Teoria Olsona była o tyle istotna, że postawiła wiele ważnych pytań dotyczących motywacji i skłoniła do rozważenia, dlaczego dylemat akcji kolektywnej nie jest powodem, który całkowicie wstrzymuje rozwój środowiska grup interesu. Należy więc teorię Olsona traktować jako punkt wyjścia do szukania wyjaśnień odnoszących się do mobilizacji grup. Olson zasugerował głównie, jakie są powody, dla których ludzie się do grup nie będą przyłączać, a rozważanie nad powodami, dla których grupy jednak będą powstawać, ograniczył głównie do analizy korzyści i zachęt materialnych oferowanych przez grupy. Zachęty materialne to jednak na pewno nie jedne powody skłaniające ludzi do przyłączenia się do grup. Pogląd na temat innych możliwych zachęt kierowanych przez grupy w stronę potencjalnych członków może dać dopiero w miarę całościowy obraz kwestii mobilizacji grup.

### 3.4. Korzyści oferowane członkom przez grupy

Korzyści oferowane przez grupy można zaklasyfikować do trzech głównych kategorii<sup>75</sup>. Po pierwsze, są to wspomniane już korzyści materialne. Ogólnie można przyjąć, że są to wszelkie korzyści, których wartość można przedstawić ściśle w wymiarze finansowym. W poczet tego rodzaju korzyści można zaliczyć usługi świadczone członkom przez grupę, jak dostarczanie analiz, informacji potrzebnej do prowadzenia działalności. Korzyściami takimi będzie również możliwość zdobycia określonej posady, co często występuje w przypadku przynależności do związków zawodowych,

<sup>75</sup> Podział zaproponowany po raz pierwszy przez Clarka i Wilsona. P.B. Clark, J.Q. Wilson, *Incentive Systems: A Theory of Organizations*, „Administrative Science Quarterly” Vol. 6, 1961. Zob. też J.Q. Wilson, *Political Organizations*, Basic Books, New York 1973. Jest to powszechnie przyjęty podział w obrębie nauki o grupach interesu.



czy też ułatwienia w osiągnięciu jakiejkolwiek korzyści finansowej na rynku. Będzie to na przykład kontaktowanie podczas spotkań organizowanych przez grupę usługodawców i usługobiorców. Do korzyści materialnych zaliczyć należy także wspomniane już magazyny i czasopisma dostarczane darmowo jedynie członkom grupy, wszelkiego rodzaju gadzety oraz pakiet zniżek i rabatów w różnych dziedzinach życia<sup>76</sup>. Cechą charakterystyczną korzyści materialnych jest ich wymierność, a ściślej to, że gdyby jednostka chciała je osiągnąć poza grupą, musiałaby za nie zapłacić odpowiednią cenę rynkową. Dodatkowo niektóre z nich są dostępne jedynie dla członków grupy, niezależnie od tego, ile chciałoby się za nie zapłacić na wolnym rynku. To właśnie na tym rodzaju korzyści koncentrował się w swoich analizach M. Olson.

Drugi rodzaj to tzw. korzyści wspólnotowe<sup>77</sup>. One, w odróżnieniu od korzyści materialnych, mają charakter zdecydowanie niewymierny. Korzyści tego rodzaju wynikają z faktu wchodzenia jednostki w relacje z innymi jednostkami w obrębie grupy i z wartości takich, jak przyjaźń, znajomości, koleżeństwo i towarzystwo. Jednostka przystępując do grupy, zyskuje możliwość przebywania i kontaktowania się z ludźmi o podobnych zapatrywaniach, często bliskimi charakterologicznie, co daje jednostce duży komfort i satysfakcję emocjonalną. W przypadku korzyści wspólnotowych również dumą i prestiżem związane z przynależnością do grupy mają duże znaczenie. Jak pisze Wilson, „ich [korzyści wspólnotowych – przyp. K.O.] wartość zależy od tego, jak ich odbiorca będzie postrzegany przez innych”<sup>78</sup>. W wielu przypadkach dochodzi do sytuacji, w której nie tyle uczestnictwo w jakiejś akcji grupowej jest podniesieniem prestiżu, ale brak takiego uczestnictwa byłby znacznym obniżeniem prestiżu. Uczestnictwo w grupach jest automatycznym potwierdzeniem podzielanych wartości i często dowodem na ich autentyczność, i z tego powodu w przypadkach wielu społeczności trudno obnosić się z wartościami i ideałami, jednocześnie nie podejmując wysiłku grupowego w celu ich realizowania<sup>79</sup>. Na korzyści wspólnotowe składają się więc dwie kategorie:

---

<sup>76</sup> Najpopularniejsze są tu wspomniane już zniżki ubezpieczeniowe.

<sup>77</sup> Ang. *solidary benefits*.

<sup>78</sup> J.Q. Wilson, *Political Organizations*, Basic Books, New York 1973, s. 135.

<sup>79</sup> D. Chong, *Collective Action*, s. 9.

to, w jakie stosunki wchodzi się z członkami grupy oraz to, jak się dzięki uczestnictwu w grupie jest postrzeganym przez społeczeństwo. W związku z tym większe prawdopodobieństwo stosowania takich zachęt występuje w grupach małych, w których członkostwo jest ograniczone. Im trudniej się do takiej organizacji dostać, tym większe będzie poczucie dumy i zadowolenia z uczestnictwa. Dodatkowo organizacje stosują często system zachęt w obrębie samej grupy, nadając członkom tytularne funkcje, aby poczuli się istotni<sup>80</sup>. Poza tym, im mniejsza grupa, tym łatwiej jest o bezpośrednie interakcje pomiędzy członkami<sup>81</sup>.

Trzeci rodzaj korzyści to tzw. korzyści celowe<sup>82</sup>, czasem nazywane ekspresywnymi<sup>83</sup>. Ten rodzaj korzyści jest najbardziej niewymierny. Wiązą się one ściśle z realizacją celów założonych sobie przez grupę. Jednostka czerpie satysfakcję z udziału w wysiłku grupowym na rzecz osiągnięcia pożądanego celu. Jak piszą Clark i Wilson, „nie przynoszą one bezpośrednich i wymiernych korzyści członkom”<sup>84</sup>. Dotyczy to celów kolektywnych, a więc takich, które przynoszą korzyść nie tylko członkom grupy. Korzyść taka to poczucie zadowolenia z uczestniczenia w sprawie, w którą się wierzy, jak również poczucie posiadania możliwości i władzy, aby cele te realizować<sup>85</sup>. Jednostki biorące udział w grupowym dążeniu do ważnych, historycznych celów, mogą doświadczać przy okazji uczucia entuzjazmu związanego z udziałem w wydarzeniach niepowtarzalnych, epokowych, co samo z siebie sprawia, że polityczny aktywizm w takich kwestiach staje się ekscytującym

---

<sup>80</sup> Tak np., Ku Klux Klan nadaje tytuły Wielkich Czarnoksiężników, Wielkich Smoków, Cyklopów itp. Ma to spowodować zwiększoną identyfikację członków z grupą. R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, s. 26.

<sup>81</sup> T.M. Moe, *Toward a Broader View of Interest Groups*, s. 536.

<sup>82</sup> Ang. *purposive benefits*.

<sup>83</sup> Zostały one tak nazwane przez Salisbury'ego w celu pokazania, że mają charakter selektywny, czyli dotyczą konkretnej jednostki uczestniczącej w grupie, a nie ogólnie celów kolektywnych osiąganych dla dobra innych. R.H. Salisbury, *An Exchange Theory of Interest Groups*, „Midwest Journal of Political Science” Vol. 13, 1969, s. 1-32, również w: R.H. Salisbury, *Interests and Institutions: Substance and Structure in American Politics*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 1992, s. 3-34.

<sup>84</sup> P.B. Clark, J.Q. Wilson, *Incentive Systems*, s. 135.

<sup>85</sup> Uczestnictwo w grupie dążącej do określonego celu daje jednostce poczucie, że jej głos faktycznie może odgrywać rolę, czego nie doświadcza się przeważnie, będąc poza grupą.

i budującym doświadczeniem<sup>86</sup>. Warto podkreślić, że dążenie do celów założonych przez organizację może przynosić wymierne korzyści członkom grupy, ale nie zapominajmy, że jako dobra kolektywne zostałyby one im dostarczone również bez uczestnictwa w grupie. Podsumowując kwestię korzyści celowych można powiedzieć, że zasada ich funkcjonowania jest taka, iż przynoszą one selektywną satysfakcję (czyli dostępną jedynie członkom grupy) z realizacji celów kolektywnych.

### 3.5. Najczęściej stosowane rodzaje zachęt (korzyści)

Pytaniem pozostaje, jakie rodzaje korzyści i zachęty są stosowane najczęściej. Wydawać by się mogło, jeśli weźmiemy pod uwagę koncepcję Olsona, że najczęściej stosowane są zachęty materialne. W rzeczywistości jednak badania empiryczne nad amerykańskimi grupami interesu nie wydają się tego potwierdzać. J. Berry, badając grupy interesu publicznego, czyli te, do których w największym stopniu powinien się odnosić olsonski dylemat, stwierdził, że zdecydowanie najważniejszym rodzajem zachęt są korzyści związane z realizacją celów organizacji, czyli korzyści celowe, ekspresywne<sup>87</sup>. Z jego badań wynikało co prawda, że większość grup stosuje jakiś rodzaj zachęt materialnych, ale zdecydowanie nie stanowią one głównych powodów, dla których ludzie się do organizacji przyłączają<sup>88</sup>. Podobnie, korzyści wspólnotowe w badanych przez niego przypadkach nie stanowiły podstawowej zachęty, a to dlatego, że w większości grup nie dochodzi w rzeczywistości do częstego bezpośredniego kontaktu pomiędzy członkami, a co za tym idzie trudno o zawieranie jakichś więzów przyjaźni czy stosunków towarzyskich.

Również badania dotyczące sektora grup ekonomicznych i reprezentujących określone profesje pokazują, że mimo iż często

---

<sup>86</sup> D. Chong, *Collective Action*, s. 10.

<sup>87</sup> J. Berry, *Lobbying for the People*, s. 42.

<sup>88</sup> 76% badanych przez niego grup oferowało swoim członkom publikacje, jednakże jedynie 10% oferowało coś więcej niż tylko publikacje. J. Berry, *Lobbying for the People*, s. 39. Z małego znaczenia, jakie członkowie badanych organizacji przypisują właśnie publikacjom, Berry wnioskuje, że korzyści materialne nie są wystarczającymi zachętami.

stosują one selektywne zachęty materialne, to jednak w przypadku większości grup to cele polityczne, a więc korzyści celowe, stanowią podstawowy powód do uczestniczenia w grupach<sup>89</sup>. Jak podkreśla Moe, korzyści celowe wśród grup ekonomicznych stanowią poważny składnik zachęt, a w przypadku grup nieekonomicznych jest to zdecydowanie składnik dominujący<sup>90</sup>. Podobnie Forsythe i Welch stwierdzają, że w przypadku większości badanych przez nich grup to właśnie korzyści ekspresywne stanowią zdecydowanie najmocniejszy czynnik<sup>91</sup>.

### 3.6. Okoliczności wpływające na stosowanie przez grupy poszczególnych kategorii zachęt

Wszelkie generalizacje dotyczące zachęt i korzyści oferowanych przez grupy naprawdę niewiele dają oprócz tego, że pokazują jasno, iż organizacje stosują różnego rodzaju zachęty, a nie jedynie selektywne zachęty materialne, jak przewidywał Olson. Warto się jednak zastanowić, od czego zależy stosowanie zachęt przez poszczególne organizacje. Prawdą jest bowiem, że różnorodność stosowania zachęt przez grupy jest bardzo duża.

Najbardziej jak dotąd kompleksowe badanie dotyczące korzyści oferowanych członkom przez różne rodzaje grup zostało przeprowadzone przez Kinga i Walkera<sup>92</sup>. Na początek badali oni, w jakim stopniu grupy używają poszczególnych kategorii zachęt. Do trzech

---

<sup>89</sup> Moe przytacza tu przykład Chamber of Commerce oraz National Association of Manufacturers. T.M. Moe, *Toward a Broader View of Interest Groups*, s. 540; patrz też T.M. Moe, *The Organization of Interests: Incentives and Internal Dynamics of Political Interest Groups*, The University of Chicago Press, Chicago 1980.

<sup>90</sup> T.M. Moe, *Toward a Broader View of Interest Groups*, s. 541. Przytacza przykład NOW, z którego niezbitnie wynika, że to perspektywa realizacji celów organizacji jest podstawową zachętą do przyłączania się do organizacji. Patrz też J. Freeman, *The Politics of Women's Liberation: A Case Study of an Emerging Social Movement and Its Relation to the Policy Process*, McKay, New York 1975, s. 175.

<sup>91</sup> Stwierdzili oni, że zachęty materialne i wspólnotowe praktycznie nie odgrywają żadnego znaczenia. D.P. Forsythe, S. Welch, *Joining and Supporting Public Interest Groups A Note on Some Empirical Findings*, „The Western Political Quarterly” Vol. 36, No. 3, Sep. 1983, s. 392.

<sup>92</sup> D.C. King, J.L. Walker, *The Provision of Benefits by Interest Groups in the United States*, „The Journal of Politics” Vol. 54, No. 2, May 1992, s. 394-426.

kategorii znanych nam (materialnych, wspólnotowych i celowych) dodają jeszcze kategorię czwartą, czyli korzyści profesjonalne. Są to korzyści między innymi w postaci szkoleń i konferencji, na których członkowie grupy mogą podnosić swoje kwalifikacje. W rzeczywistości, ponieważ można stwierdzić, że usługi takie mają charakter wymierny, są one dość bliskie selektywnym zachętom materialnym.

Otóż z badań Kinga i Walkera wynika, że najczęściej stosowanymi przez grupy zachętami są zachęty celowe. Stosuje je 72% badanych grup. Na dalszych miejscach są korzyści profesjonalne (71,6%), wspólnotowe (63,2%) oraz materialne (12,8%)<sup>93</sup>. Gdy patrzymy na te punkty procentowe, zdawać by się mogło, że zachęty profesjonalne, czyli w pewnym sensie materialne, są bardzo ważnym elementem w arsenale zachęt stosowanych przez grupy. Jednakże w badaniach dotyczących nie tyle częstotliwości stosowania, ile istotności danej techniki, korzyści celowe wysuwają się w większości przypadków wyraźnie przed korzyści profesjonalne<sup>94</sup>. Na samym końcu, oceniane jako najmniej istotne, są typowe zachęty materialne.

Cenniejsze wnioski płynące z przytaczanego badania dotyczą tego, jakie grupy, w jakich okolicznościach stosują najchętniej jakie zachęty. Podstawowymi czynnikami warunkującymi wybór oferowanych korzyści są: forma organizacyjna grupy, potencjalny charakter członkostwa, struktura finansowa grupy oraz środowisko polityczne, w jakim grupa działa. To wszystko wpływa na to, czy grupa będzie przyciągać członków, stosując materialne, celowe, wspólnotowe czy profesjonalne korzyści. Nie wdając się w tym miejscu w bardzo dokładne dywagacje<sup>95</sup>, warto przytoczyć kilka zależności.

Po pierwsze, jeśli chodzi o stosowanie zachęt materialnych, wiąże się to bezpośrednio z dostępnymi finansami. Im bogatsza organizacja, tym większe prawdopodobieństwo, że będzie stosować zachęty materialne oraz będzie organizować szkolenia, a więc dostarczać korzyści profesjonalnych.

Po drugie, bardzo istotne jest, czy w obszarze, w którym funkcjonuje dana grupa, istnieje już podobna grupa realizująca podobne cele.

---

<sup>93</sup> Tamże, s. 414.

<sup>94</sup> Tamże, tabela s. 407.

<sup>95</sup> Dokładne omówienie tych czynników w: King i Walker, *The Provision of Benefits*, s. 408-420.

W przypadku gdy istnieje, z dużym prawdopodobieństwem trzeba będzie zastosować jakiś rodzaj pokus materialnych, aby wyróżnić się od podobnie działającej organizacji. Przykładowo więc, gdy istnieją dwie organizacje broniące bobrów, prawdopodobnie ta przyciągnie więcej członków, która oprócz zabiegania o regulacje chroniące bobry, zaoferuje potencjalnym członkom możliwość uczestniczenia w plenerowych warsztatach połączonych z obserwacją tych przemyśłych zwierząt. W tym wypadku nie chodzi więc o organizacje antagonistyczne, tylko działające dla tej samej sprawy. Obecność bowiem grup antagonistycznych działających na danym obszarze zwiększa prawdopodobieństwo używania zachęt celowych, a zachęty materialne i profesjonalne schodzą na dalszy plan. Przyłączając się do grupy, gdy inna grupa zagraża naszym interesom, naszą podstawową motywacją będzie pragnienie, aby nasza grupa broniła właśnie tych interesów, zatem realizowała cele polityczne i dostarczała nam tym samym korzyści celowych, a nie będzie naszą główną motywacją otrzymywanie co miesiąc darmowego magazynu. Ten element badań dobitnie pokazuje, że ludzie rzeczywiście w większości przyłączają się do grup, aby bronić swoich interesów, co stoi w sprzeczności z wcześniejszymi twierdzeniami Olsona.

Dodatkowo, King i Walker zwracają uwagę na jeszcze jedną rzecz. W dużo większym stopniu na korzyściach celowych oferowanych swym członkom polegają grupy złożone z instytucji niż z jednostek. Ludzie chętniej niż instytucje dają się kusić na typowe zachęty materialne.

Teoretycznie więc grupą, która w największym stopniu będzie się opierać na zachętach celowych, powinna być taka składająca się z członków instytucjonalnych, zaangażowana w żywotny konflikt w obszarze swojego działania oraz otrzymująca dużą część swoich funduszy od patronów<sup>96</sup>. Przytaczając konkretne przykłady takich organizacji opierających się w największej mierze na zachętach celowych, King i Walker wymieniają NAM, National Association of Railroad Passengers oraz Common Cause. Na przeciwnym końcu, czyli organizacji, które w najmniejszym stopniu opierają się na zachętach celowych, wymieniają między innymi American Society of Pharmacy Law i kilka innych organizacji profesjonalnych<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Taki profil rysują King i Walker, *The Provision of Benefits*, s. 420.

<sup>97</sup> Tamże, s. 420.

L. Rothenberg, obserwując między innymi członków Common Cause, dokonał ponadto ciekawego spostrzeżenia. Stwierdził on, że być może w wielu przypadkach ludzie przyciągnięci są do organizacji przez zachęty selektywne o charakterze materialnym, ale jednak w miarę brania udziału w życiu organizacji, pokusy te stają się dla nich coraz mniej istotne. Można powiedzieć, że jednostki „uczą się organizacji” i zaczynają się identyfikować z jej prawdziwymi celami, poznają prawdziwe koszty i korzyści przynależenia do organizacji i w konsekwencji pozostają już wyłącznie dla korzyści celowych i wspólnotowych<sup>98</sup>.

Z większości badań wynika, że zachęty celowe są najważniejszymi pokusami przyciągającymi do uczestnictwa w grupach. W rzeczywistości jednak w grupach stosuje się, dla wzmocnienia oddziaływania, kombinację wcześniej omawianych zachęt.

### 3.7. Założyciele grup

Jednak samo teoretyczne występowanie zachęt nie jest wystarczające, aby doprowadzić do powstania grupy. Do tego, aby grupa powstała, konieczne jest istnienie jakiegoś lidera, organizatora, który grupę powoła i rozpocznie przyciąganie członków poprzez oferowanie im omówionych wcześniej zachęt. W wielu przypadkach to właśnie osoba inicjatora jest kluczowa dla powstania zorganizowanej grupy.

Jako pierwszy wagę organizatora w procesie tworzenia grupy interesu dostrzegł Robert Salisbury, tworząc tzw. *Teorię wymiany*<sup>99</sup>. U podstaw tej teorii, podobnie jak u podstaw teorii Olsona, legło przeświadczenie, że grupy nie powstają samoistnie i że potrzebny jest jakiś katalizator. Według Salisbury’ego to właśnie osoba

---

<sup>98</sup> L.S. Rothenberg, *Linking Citizens to Government: Interest Group Politics At Common Cause*, Cambridge University Press, Cambridge 1992; L.S. Rothenberg, *Putting the puzzle together. Why people join public interest groups*, „Public Choice” 60, Mar. 1989, s. 254.

<sup>99</sup> R.H. Salisbury, *An Exchange Theory*. Oparł się on na badaniach grup farmerskich działających pod koniec XIX wieku, a więc w okresie podobnym do badań Trumana. Doszedł do wniosku, że to, co odróżniało grupy farmerskie, które powstały, od tych, które powinny powstać, a nie powstały, to występowanie osoby prężnego lidera w pierwszym przypadku i brak takiego lidera w przypadku drugim.

założyciela staje się takim katalizatorem. Salisbury nazywa takiego organizatora „entrepreneur”, co wyraźnie sygnalizuje, że ma na myśli analogię do osoby przedsiębiorcy. Jednostki przyłączą się do grupy jedynie wtedy, gdy ktoś zaoferuje im odpowiedni towar – w tym wypadku pakiet korzyści (materialnych, wspólnotowych, celowych).

Założyciel grupy jest właśnie takim biznesmenem, który musi, po pierwsze, zdecydować, jakiego pakietu zachęt użyć, a po drugie, i co bardzo istotne, zainwestować swoje środki w rozpoczęcie działalności. Inwestuje on przeważnie dużo, gdyż zarówno środki finansowe, jak i swój czas. Wedle koncepcji Salisbury’ego, główną motywacją takiego założyciela grupy jest, podobnie jak w przypadku założyciela przedsiębiorstwa, chęć zysku. Być może nie do takiego samego stopnia, niemniej jednak główną motywacją jest zapewnienie sobie posady administratora i zarządcy danej grupy, czyli zapewnienie sobie utrzymania i stanowiska.

Dochodzi więc do prostej wymiany pomiędzy organizatorem a przyłączającymi się członkami. Organizator zapewnia im korzyści, a oni w zamian opłacają składki i dzięki temu utrzymują organizatora na stanowisku zarządzającego w grupie. Całość sukcesu grupy zależy właśnie od umiejętności organizacyjnych lidera. Dodatkowo, większość aktywności w obrębie grupy polega właśnie na wzajemnym dostarczaniu sobie korzyści, a działalność polityczna pozostaje nieco na uboczu, co trochę przypomina koncepcję Olsona.

Koncepcja taka okazała się jednak niepełna, zwłaszcza w sytuacji pojawienia się w krajobrazie politycznym liderów, założycieli, którym nie zależało jedynie na zysku i na posadzie, ale naprawdę byli głęboko zaangażowani w sprawę. Jak zauważa Berry, co prawda osoby założycieli są kluczowe dla powstania większości grup interesu publicznego, lecz kierują nimi zupełnie inne pobudki – pobudki altruistyczne<sup>100</sup>. Wiele z osób zakładających grupy wcale nie czerpie z tego korzyści, wręcz przeciwnie, ponosi bardzo wiele wyrzeczeń<sup>101</sup>. Z obserwacji empirycznych wynika, że założyciel jest przeważnie bardzo zaangażowany w sprawę, wokół której buduje grupę, i przeważnie nie kieruje się chęcią zysku, ale

---

<sup>100</sup> Patrz J. Berry, *Lobbying for the People*.

<sup>101</sup> J. Berry, C. Wilcox *Interest Group Society*, s. 39.



chęcią realizacji celów, w które wierzy<sup>102</sup>. Najlepszymi przykładami są organizatorzy takich grup, jak Common Cause, Public Citizen, Sierra Club, NOW, Christian Coalition.

Patrząc na osoby założycieli większości organizacji, nie da się nie zauważyć, że dokonują oni nierzadko heroicznego wysiłku, aby stworzyć i rozbudować organizację. Porównując ich do przedsiębiorców należy stwierdzić, że po pierwsze, sama inicjatywa jest dużo trudniejsza, gdyż nie istnieją praktycznie tak dobrze rozpracowane metody i analizy dotyczące tego, co gwarantuje sukces organizacji nienastawionej na zysk. Po drugie, ryzyko poniesienia porażki jest większe, i po trzecie, co warto podkreślić, potencjalne zyski są dużo mniejsze niż w przypadku sektora nastawionego na zysk<sup>103</sup>. Biorąc pod uwagę te okoliczności, trudno do końca zgodzić się z przekonaniem, że zakładanie organizacji może okazać się dobrym interesem. Ma to, owszem, swoje zastosowanie w odniesieniu do pewnej kategorii organizacji, głównie tych reprezentujących przedsiębiorstwa, ale w odniesieniu do organizacji reprezentujących ludzi oraz interes społeczny jest to raczej nieadekwatne.

Założyciele grup to osoby przeważnie szczególnie istotnie związane ze sprawą, którą grupa ma reprezentować. Są one w dużo większym emocjonalnym stopniu związane z tą sprawą niż szeregowi członkowie organizacji, co często wiąże się z faktem, że jakieś wydarzenie szczególnie mocno bezpośrednio dotknęło samego założyciela bądź kogoś z rodziny. Dobrym przykładem mogą być tu choćby założyciele grup walczących o prawa chorych czy upośledzonych. Z dużym prawdopodobieństwem inicjatywa o powołaniu grupy wiązać się będzie z bezpośrednim, przeważnie przykrym doświadczeniem w tej sferze<sup>104</sup>.

Niektóre organizacje mogą być powoływane przez założycieli z kilku powodów i dla kilku celów. Tak na przykład Americans for the Republic z 1988 roku, które następnie dało podstawy Christian Coalition w 1989 roku, było organizacją powołaną

---

<sup>102</sup> P.A. Sabatier, *Interest Group Membership and Organization: Multiple Theories*, w: *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, s. 109.

<sup>103</sup> S.H. Ainsworth, *Analyzing Interest Groups*, s. 38.

<sup>104</sup> C.H. Foreman Jr., *Grassroots Victim Organizations: Mobilizing for Personal and Public Health*, w: *Interest Group Politics*, 4<sup>th</sup> Ed., A. Cigler, B. Loomis, CQ Press, Washington D.C. 1995, s. 36.

z inicjatywy Pata Robertsona<sup>105</sup>, starającego się o republikańską nominację w prawyborach prezydenckich 1988 roku. Motywacja do utworzenia obydwu organizacji przez Robertsona była zarówno ideologiczna – stworzenie bardzo prawicowej, konserwatywnej organizacji religijnej, jak i polityczna, gdyż organizacja ta miała w okresie późniejszym pomagać konserwatywnym kandydatom republikańskim w wygrywaniu wyborów, co zresztą miało miejsce w 1994 roku<sup>106</sup>.

Motywacje założycieli mogą więc być różne, od osobistych, ideologicznych, politycznych aż do czysto ekonomicznych<sup>107</sup>. Ogólnie można stwierdzić, że rola założycieli w powstawaniu grup interesu jest ogromna i w wielu przypadkach kluczowa. Teoria przypisująca aktywności założycieli podstawową rolę przy formowaniu się grup jest bardzo skutecznym uzupełnieniem teorii zaburzenia porządku społecznego stworzonej przez Trumana. W rzeczywistości okoliczności społeczne i polityczne stwarzają podatny grunt i podstawy, ale niezbędne jest zadziałanie konkretnych osób. Ich motywacje, nie zapominajmy, mogą również bezpośrednio wynikać ze wspomnianych okoliczności makro, zaburzeń społecznych<sup>108</sup>, ale mogą też mieć inny, bardziej osobisty charakter. Obydwa wyjaśnienia, czyli koncepcja Trumana oraz koncepcja Salisbury'ego o założycielach, są komplementarne i błędem jest (co często pojawia się w nauce o polityce) traktowanie ich rozdzielnie lub co gorsza przeciwnie. Oczywiście, w niektórych przypadkach rola założycieli jest

---

<sup>105</sup> Pat Robertson był pastorem baptystą, bardzo popularnym dzięki swojemu telewizyjnemu show „700 Club”. Pomimo że w prawyborach 1988 r. wydał na kampanię więcej pieniędzy niż jakikolwiek kandydat w historii wyborów prezydenckich (do tamtej pory), to jednak odniósł druzgocącą porażkę z G. Bushem. Niemniej jednak założona przez niego organizacja stała się solidną bazą dla Partii Republikańskiej. C. Wilcox, C. Larson, *Onward Christian Soldiers?: The Religious Right in American Politics*, Westview Press, Boulder 2006, s. 43-46.

<sup>106</sup> J.L. Guth, J.C. Green, L.A. Kellstedt, C.E. Smidt, *Onward Christian Soldiers: Religious Activist Groups in American Politics*, w: *Interest Group Politics*, 4<sup>th</sup> Ed., s. 59-60.

<sup>107</sup> Wilson przytacza przykłady organizacji farmerskich i reprezentujących weteranów wojennych, które były zakładane przez wydawców gazet w celu zwiększenia grona odbiorców. J.Q. Wilson, *Political Organizations*, s. 174-175.

<sup>108</sup> A.J. Nownes, G. Neeley, *Public Interest Group Entrepreneurship and Theories of Group Mobilization*, „Political Research Quarterly” Vol. 49, No. 1, Mar. 1996, s. 139.

większa, a w innych większą rolę można przypisać zaburzeniom społecznym.

J. Berry dokonał ciekawego zestawienia badając, które wyjaśnienie jest częściej aplikowalne w odniesieniu do badanych grup interesu publicznego. Stwierdził on, że w większej liczbie przypadków większa rola przypada założycielom, a więc w pewnym sensie stanowi to potwierdzenie teorii Salisbury'ego. 66% z badanych grup powstało w wyniku wyraźnej inicjatywy założycieli, podczas gdy 29% w największej mierze dzięki zaburzeniom porządku społecznego, a więc dzięki konkretnym wydarzeniom<sup>109</sup>.

### 3.8. Patroni grup

Rozważając powody, dla których grupy powstają, oraz kwestie związane z tym, w jaki sposób możliwe jest przyciągnięcie do nich członków, nie można pominąć jednego bardzo ważnego aspektu, a mianowicie patronów grup.

Gdy zastanawiamy się nad tym, jakie okoliczności muszą zajść, aby jednostka do grupy się przyłączyła, jak musi zadziałać założyciel grupy, aby skusić ludzi do przyłączenia się do niej, musimy mieć świadomość, że każda jednostka rozważa bilans zysków i strat. Czy będą to korzyści materialne, czy też bardzo subiektywne korzyści wspólnotowe albo celowe, to koszty uczestnictwa w grupie cały czas pozostają poważnym komponentem ograniczającym udział w grupach.

Można wydzielić pewien próg, poniżej którego jednostki nie będą kalkulować, czy im się opłaca, czy nie i po prostu się przyłączą do grupy, gdyż koszt będzie dla nich marginalny<sup>110</sup>. Gdy patrzymy

---

<sup>109</sup> Proporcje te kształtowały się u Berry'ego różnie, jeśli chodzi o grupy działające na różnych obszarach. Tak np., 100% grup reprezentujących konsumentów powstało raczej w wyniku prężnej działalności założycieli niż w wyniku jakichś konkretnych wydarzeń, natomiast jeśli chodzi o grupy zajmujące się kwestiami rozbrojenia i pokoju światowego proporcje były już odmienne – tu blisko 70% grup powstało w wyniku konkretnych wydarzeń (jak się łatwo domyślić w wyniku konfliktów zbrojnych). J. Berry, *On the Origins of Public Interest Groups: A Test of Two Theories*, „Polity” Vol. 10, No. 3, Spring 1978, na podstawie tabeli s. 389.

<sup>110</sup> Schlozman i Tierney nazywają ten próg progami racjonalności. K.L. Schlozman, J. Tierney, *Organized Interest and American Democracy*, s. 130.

na środowisko grup interesu i jego demokratyczny wymiar, prawidłowość ta może się wydać istotna. Próg ten bowiem różnić się będzie w zależności od zamożności osoby. Dla jednej osoby składka grupowa w wysokości 100 dolarów rocznie może być nic nieznaczącym wydatkiem, a dla innej może stanowić barierę nie do przejścia. Rozpatrując tę prawidłowość, uprzywilejowany status zdają się mieć organizacje skupiające jednostki bogatsze i tym samym może to doprowadzić do sytuacji zachwiania równowagi reprezentacji, o czym pisał między innymi Schattschneider<sup>111</sup>. W istocie, gdy patrzy się na strukturę partycypacji społecznej poprzez grupy, dostrzec można coś na kształt fenomenu klasy średniej, a więc sytuacji, w której jest ona w zrzeszeniach i grupach dużo liczniej reprezentowana niż klasa niższa<sup>112</sup>. Można zaobserwować tendencję, w ramach której im wyższy status danej osoby, tym większe prawdopodobieństwo, że osoba ta będzie należeć do jakiejś grupy. Zazwyczaj również osoby o wyższym statusie dużo częściej należą jednocześnie do wielu grup naraz. Jedynie w obszarze grup o charakterze religijnym przedstawiciele klasy niższej również często uczestniczą w grupach o charakterze religijnym. Przepuszczalnie jest tak dlatego, że koszty uczestnictwa w takich grupach są niższe, a często jedynie dobrowolne.

Zważając na to, że czynnikiem mocno wpływającym na mobilizację ludzi do działania grupowego są właśnie te prozaiczne, jakby się mogło wydawać, koszty członkostwa w postaci składek, rozsądnym rozwiązaniem z punktu widzenia organizatorów grupy mogłoby się wydawać ograniczenie tych kosztów. Jednak z drugiej strony organizacja musi dysponować odpowiednimi środkami finansowymi, aby funkcjonować i skutecznie działać na arenie politycznej. Samobójstwem więc mogłoby się wydawać ustalenie poziomu składek członkowskich na poziomie symbolicznym, gdyż w rzeczywistości mogłoby to doprowadzić do paraliżu działalności. Często jednak grupy z konieczności wybierają właśnie taką opcję, a środki na funkcjonowanie organizacji pozyskują ze źródeł innych niż składki.

Faktycznie, takie rozwiązanie staje się bardzo skuteczną bronią przeciwko wspomnianemu dylematowi akcji kolektywnej. To

---

<sup>111</sup> Schattschneider użył dla określenia tego zachwiania wyrażenia *upper-class bias*. Patrz: E.E. Schattschneider, *Semisovereign People*, s. 31.

<sup>112</sup> R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, s. 33.

właśnie dzięki pozyskiwaniu funduszy od różnych sponsorów możliwe jest mobilizowanie wielu interesów i tworzenie organizacji, które teoretycznie winny mieć ogromne problemy z powstaniem. Dotyczy to w największej mierze organizacji reprezentujących interesy biednych oraz ogólnie grup interesu publicznego. Na pewno, co zauważył J. Walker, nie da się przecenić roli patronów w tworzeniu i utrzymywaniu wielu grup interesu w Stanach Zjednoczonych<sup>113</sup>.

Na podstawie swojego badania Walker pokazał, że większość grup jest w znacznym stopniu wspomagana przez patronów i sponsorów różnego rodzaju. Podał on, że aż 89% grup obywatelskich otrzymuje dotacje od patronów, podczas gdy w sektorze grup reprezentujących podmioty nastawione na zysk jest to prawie 34%<sup>114</sup>. Jest to niewątpliwie bardzo dużo, ale oczywiście dane te nie oznaczają, że taki właśnie procent grup jest w całości utrzymywany przez sponsorujących patronów. Na podstawie innego badania<sup>115</sup> możemy zauważyć, że wśród grup interesu publicznego fundusze, którymi grupy dysponują, pochodzą ze składek członkowskich i od patronów (po około 45%)<sup>116</sup>. Wśród grup są oczywiście takie, które w ogromnej mierze polegają na dotacjach od patronów – 16% badanych grup otrzymało od patronów sumy konstytuujące więcej niż 80% ich budżetów. Z drugiej strony 20% grup otrzymało od patronów nie więcej niż 20% kwot składających się na ich budżet<sup>117</sup>.

### 3.9. Patronat – korzyści i zagrożenia wynikające ze zjawiska

Patrząc na te dane, jak również na opinie naukowców, jak choćby wspomnianego Walkera, trudno oprzeć się wrażeniu, że wiele grup zależy od zewnętrznego sponsoringu i dzięki niemu jest w stanie

---

<sup>113</sup> J.L. Walker, *The Origins and Maintenance of Interest Groups in America*, „The American Political Science Review” Vol. 77, No. 2, Jun. 1983, s. 402.

<sup>114</sup> Tamże, na podstawie tabeli s. 398.

<sup>115</sup> A. Cigler, A. Nownes, *Public Interest Entrepreneurs and Group Patrons*, w: *Interest Group Politics*, 4<sup>th</sup> Ed., s. 77-99.

<sup>116</sup> Tamże, s. 82.

<sup>117</sup> Tamże. Na podstawie tabeli s. 83.

powstać i trwać. Gdy próbujemy to zjawisko oceniać, nieuchronnie nasuwają się dwie przeciwstawne konkluzje. Z jednej strony, to bardzo dobrze dla demokratycznego systemu reprezentacji interesów, że dzięki aktywności patronów mogą się zmobilizować do działania grupy słabych i biednych, które prawdopodobnie w innej sytuacji byłyby dużo silniej niedoreprezentowane. Walka z dylematem akcji kolektywnej za pomocą pieniędzy bogatych patronów wydaje się dobra dla systemu demokratycznego. Z drugiej jednak strony, występowanie zjawiska patronatu niesie za sobą kilka potencjalnych zagrożeń.

Po pierwsze, z teoretycznego punktu widzenia, może pojawić się zarzut, że system taki jest niereprezentatywny, gdyż grupy nie organizują się w sposób naturalny, ale wymagają pomocy. Mając jednak w pamięci kwestie związane z dylematem akcji kolektywnej, taką pomoc można uznać raczej za wyrównywanie szans niż zniekształcanie systemu reprezentacji.

Po drugie jednak, i co bardziej problematyczne, można zadać sobie pytanie, czy organizacja sponsorowana w tak dużym stopniu przez patrona będzie naprawdę działać głównie w interesie członków, czy też w interesie tego patrona? Jest to problematyczne szczególnie wtedy, gdy interes patrona staje w sprzeczności z potencjalnym interesem szeregowych członków i samej organizacji. Rozważając tę kwestię, należy zastanowić się, z jakimi patronami mamy do czynienia.

Można wymienić pięć podstawowych rodzajów patronów, którzy mogą sponsorować grupy. Są to osoby indywidualne, fundacje, podmioty władzy publicznej, korporacje i biznes, inne organizacje. Z przytaczanych już wcześniej badań Ciglera i Nownesa wynika, że w największym stopniu grupy polegają na pieniądzach od fundacji (26% całościowego budżetu grup), od osób indywidualnych (13%), od korporacji (4%), od instytucji państwowych (1,7%) i od innych organizacji (mniej niż 1%)<sup>118</sup>. Korzystanie z pomocy każdego z tych rodzajów patronów niesie za sobą dla organizacji określone koszty. Koszty te wiążą się głównie z zakresem autonomii, jaki udzielający funduszy patron pozostawia liderom grupy.

Najbardziej problematyczne wydaje się korzystanie z funduszy pochodzących od instytucji władzy państwowej, gdyż z samego

---

<sup>118</sup> Tamże, s. 82.

założenia grupy interesu mają starać się wpływać na decyzje tychże. Gdy grupa jest przez instytucje takie utrzymywana, będzie to w znacznej mierze utrudnione. Istotnie, ogromna większość liderów grup rezygnuje ze starania się o tego typu patronat, gdyż koszty, a więc utrata wiarygodności wśród swych członków jako organizacji pozarządowej, są zbyt duże. Najczęściej grupy starają się jedynie o częściowe dofinansowanie niektórych projektów celowych, jak to jest często w przypadku organizacji ekologicznych, ale zdecydowanie unika się bycia łączonym z instytucjami władzy bezpośrednio. Wyjątkami są oczywiście grupy powoływane przez rząd i działające jako coś na kształt organizacji quasi-rządowych istniejących głównie w celu rozdysponowywania funduszy państwowych.

Równie problematyczne dla liderów grup jest przyjmowanie patronatu korporacyjnego. Jest to szczególnie kłopotliwe wtedy, gdy grupa jest nastawiona na reprezentowanie interesów publicznych naprzeciwko właśnie interesom korporacyjnym. Koszt przyjęcia takich biznesowych dotacji jest przeważnie bardzo wysoki, gdyż istnieje poważna możliwość zrażenia członków grupy, którzy przyłączają się do grup z powodów ideologicznych, jak również wyalienowania organizacji pośród innych grup działających w sektorze. Reputacja grupy jest bowiem bardzo istotna. Cigler i Nownes przytaczają przykład organizacji o nazwie Food Research and Action Center, zajmującej się kwestiami związanymi z Federal Food Stamp Program. Przyjęła ona grant w wysokości 1 miliona dolarów od Kraft Foods będącego oddziałem Philip Morris. Ze względu na przyjęcie tego grantu organizacja ta natychmiast straciła wiarygodność i możliwość współpracy z innymi grupami<sup>119</sup>.

Inaczej przedstawia się sytuacja z patronami indywidualnymi. Patroni tacy zazwyczaj sponsorują daną organizację, gdyż w dużym stopniu zgadzają się z jej celami. Są oni czymś w rodzaju bogatych członków, których cele są raczej tożsame z celami członków pomniejszych. Z przykładów takich najbardziej spektakularnych patronów grup można wymienić choćby G. Sorosa wykładającego ponad 40 milionów dolarów na Americans Coming Together oraz The Media Fund<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> Tamże, s. 92.

<sup>120</sup> J. Berry, C. Wilcox, *Interest Group Society*, s. 51.

Podobnie przedstawia się sytuacja z patronatem fundacji oraz innych organizacji. Zazwyczaj fundacje sponsorują jedynie takie grupy, które blisko korespondują z profilem samej fundacji czy organizacji.

Ogólnie patrząc na problem sponsoringu i patronatu można zauważyć, że faktycznie jest on bardzo istotnym aspektem funkcjonowania grup i w wielu wypadkach jest aspektem koniecznym. Patrząc na to, od jakich patronów grupy, a szczególnie grupy interesu publicznego, przyjmują dotacje zauważamy, że teoretycznie pojawiają się zagrożenia, jednak rzeczywiście grupy rzadko akceptują fundusze, które wymuszałyby na nich zmianę celów czy taktyki działania<sup>121</sup>. Założyciele grup i ich liderzy zazwyczaj bardzo rozważnie wybierają źródło sponsorowania, gdyż od tego zależy ich własna autonomia, jak również długotrwała pozycja grupy. Liderom przeważnie za bardzo zależy na kontroli nad organizacją i nad realizacją za pomocą organizacji założonych celów, aby oddawać tę kontrolę innym podmiotom.

Można by się więc zastanowić, dlaczego podmioty, takie jak korporacje, w ogóle dają pieniądze na rzecz grup mających często przeciwne cele. W pewnej części na pewno liczą, że jeśli nawet nie uda się wpłynąć na politykę danej organizacji, to jednak być może w pewnym stopniu uda się złagodzić stanowisko grupy konkretnie w stosunku do danej korporacji. Najczęściej jednak sponsorowanie przez korporacje grup interesu publicznego, a zwłaszcza ekologicznych, jest częścią kampanii budowania publicznego wizerunku korporacji<sup>122</sup>. W zasadzie, jeśli nie wpływa to w znaczący sposób na politykę prowadzoną przez organizację sponsorowaną, a pozwala jej realizować cele, to chyba nie ma w tym wiele złego.

### 3.10. Inne okoliczności ułatwiające organizowanie się grup

Omówiona aktywność założycieli grup oraz pomoc patronów są najważniejszymi okolicznościami, które pozwalają grupom przezwyciężyć dylemat akcji kolektywnej. Dla porządku warto również

---

<sup>121</sup> A. Cigler, A.J. Nownes, *Public Interest Entrepreneurs*, s. 97.

<sup>122</sup> A.J. Nownes, *The Other Exchange: Public Interest Groups, Patrons, and Benefits*, „Social Science Quarterly” Vol. 76, No. 2, Jun. 1995, s. 391.



wymienić kilka innych prawidłowości i czynników, które ułatwiają powstawanie grup.

Jednym z powodów, dla których jednostka może zdecydować o przyłączeniu do grupy, może być również to, że ma ona skłonność do przeceniania własnej roli. Chodzi o to, że jednostka może uznać, iż jej rola w osiągnięciu jakiegoś celu grupowego jest duża, a nie, tak jak sądził Olson, marginalna. Jednostka, która ma poczucie, że jej wkład coś zmieni, z dużo większym prawdopodobieństwem będzie partycypować. Właśnie taki argument podnosi T. Moe uznając, że Olson niewłaściwie założył, iż jednostka działa w sytuacji idealnej informacji o okolicznościach<sup>123</sup>.

Ponadto gdy przyjrzymy się jeszcze raz teorii Olsona, dostrzeżemy, że traktuje on akt partycypowania i przyłączania się do grupy jako jednorazowe wydarzenie. Jest to o tyle problematyczne, że faktycznie raz jednostka może pomyśleć: „niech inni stworzą grupę i zabiegają o mój interes”. Jednak gdy po jakimś czasie jednostka dostrzeże, że ani ona nie podjęła działania, ani nie zrobili tego inni, a w wyniku tego żadna akcja nie została podjęta, to ocena sytuacji w przeszłości może być już inna. Traktowanie tworzenia się grup jako procesu rozłożonego w czasie może również stanowić bardzo poważny argument na odparcie olsonskiej koncepcji. Na usprawiedliwienie koncepcji Olsona należy przywołać, że zajmował się on głównie organizacjami ekonomicznymi i jedynie w pewnej części wspominał, że można ten model aplikować również do grup nieekonomicznych.

W przypadku grup nieekonomicznych, a wśród nich szczególnie grup interesu publicznego, wydaje się, że kalkulacje jednostek przyjmują trochę inną formę. Po pierwsze, korzyści, jakich oczekują jednostki po udziale w grupie, mają inny charakter – bardziej psychologiczny, mniej wymierny, a przez to mniej racjonalny, a po drugie, jednostki opierają decyzje na innej zasadzie. Jak zauważył Chong, badając grupy oparte na ruchach społecznych, zasada, wedle której jednostka myśli: „nie muszę działać, gdyż inni zadziałają”, zmienia się w zasadę: „zadziałam bardzo chętnie, ale tylko w wypadku, gdy inni również zadziałają”. Jednostki mają więc naturalną skłonność do działania kolektywnego, ale należy im zapewnić ku temu odpowiednie warunki. Podstawowym warunkiem

---

<sup>123</sup> T.M. Moe, *A Calculus of Group Membership*, „American Journal of Political Science” Vol. 24, No. 4, Nov. 1980, s. 602-603.

jest przekonanie ich, że podjęty wysiłek nie pójdzie na marne i – co z tym związane – że cała rzesza innych ludzi zadziała podobnie<sup>124</sup>. Gdy popatrzymy na funkcjonowanie większości organizacji interesu publicznego, to dostrzeżemy, iż liderzy zdają się dobrze rozumieć, że właśnie na takiej zasadzie działa mobilizacja. Bardzo częstym sposobem używanym przez liderów grupy jest przecenianie potęgi grupy, a zwłaszcza jej liczebności. Pokazanie, że tyle a tyle tysięcy ludzi poparło sprawę, może skłonić jednostkę do myślenia: już tyle osób jest zaangażowanych w ten ruch, może faktycznie ma on szanse coś zmienić, dlaczego by się nie przyłączyć? Bardzo dobre z punktu widzenia taktycznego jest również zapewnienie grupie jakichś początkowych łatwych zwycięstw i sukcesów<sup>125</sup>. Aura sukcesu bardzo skutecznie przyciąga członków do organizacji.

Analizując wszystkie powyższe zależności dostrzegamy, że jednostki w społeczeństwie w dużym stopniu mają skłonność do zabiegania o swoje interesy poprzez organizowanie się w grupy. Stwierdzenie to, mimo że mogłoby wydawać się banalne, w obliczu dominującej przez wiele lat teorii Olsona wcale oczywiste nie było. Jest ono natomiast o tyle ważne, że prowadzi do konkluzji, iż grupy w dużym stopniu reprezentują interesy społeczne, a przez to stanowią nieodzowny element systemu demokratycznego.

## 4. Proces decyzyjny w grupach

Z rozważaniem, w jaki sposób grupy są w stanie reprezentować interesy społeczne, w sposób naturalny wiąże się kwestia procesu decyzyjnego w obrębie grup<sup>126</sup>. Działając na arenie politycznej, grupy interesu muszą podejmować określone decyzje dotyczące realizacji ich celów. Decyzje te dotyczą między innymi wyboru strategii lobbingowej (o czym w osobnym rozdziale), wyboru tematów, w których będzie się lobbować, czy też ustalenia priorytetów, a więc tego,

<sup>124</sup> D. Chong, *Collective Action*, s. 233.

<sup>125</sup> Koncepcja Chonga zakłada istnienie bardzo zaangażowanych w sprawę liderów, którzy będą na początku bardzo dużo poświęcać, aby właśnie te początkowe sukcesy grupie zagwarantować.

<sup>126</sup> Patrz: J.L. Franke, D. Dobson, *Interest Groups: The Problem of Representation*, „The Western Political Quarterly” Vol. 38, No. 2, Jun. 1985, s. 224-236.

na co poświęcone zostanie najwięcej środków i energii grupy. Od decyzji tych zależy, jakie interesy członków grupy zostaną w największym stopniu zrealizowane.

Grupy interesu, będąc organizacjami, borykają się podobnie jak instytucje państwowe z problemami związanymi z reprezentacją interesów. W społeczeństwach ze względów praktycznych przeważa model reprezentacji delegowanej, przedstawicielskiej, zastępującej idealną demokrację bezpośrednią. Podobnie w większości grup istnieją odpowiednie struktury władzy, na które szeregowi członkowie delegują swoje uprawnienia. To, że w większości organizacji decyzje podejmowane są przez wąską garstkę aktywistów i liderów, jest z pewnością zdeterminowane w największej mierze pragmatyką. Jednak właśnie fakt, że w większości organizacji decyzje podejmowane są przez liderów, a nie przez wszystkich członków, może powodować poważne zagrożenia.

Jak stwierdził Michels, wszystkie organizacje mają tendencje do stawania się strukturami oligarchicznymi<sup>127</sup>. W miarę jak liderzy organizacji zdobywają coraz silniejszą pozycję opartą głównie na wiedzy, na kontroli nad środkami grupy oraz nad kanałami komunikacji w obrębie grupy, coraz bardziej oddalają się od celów organizacji i w znacznej mierze zaczynają traktować grupę jako środek do realizacji swych własnych celów. Żelazne prawo oligarchii, jak nazywa te prawidłowości Michels, jest dodatkowo wzmocnione przez fakt, że szeregowi członkowie dysponują znikomą wiedzą na temat funkcjonowania organizacji i dodatkowo nie bardzo im na realizacji tych celów zależy. Teoretycznie istnieje więc poważne zagrożenie, że w wyniku autorytarnego sposobu sprawowania władzy przez liderów, interesy członków nie będą realizowane we właściwy sposób.

W rzeczywistości jednak istnieje kilka mechanizmów, które zapobiegają wypaczeniu zjawiska reprezentacji grupowej. Gdy patrzymy na grupy interesu, większość z nich dysponuje formalnymi procedurami demokratycznego sprawowania władzy przez członków. Mogą one przybierać formę referendum w obrębie organizacji, formularzy rozsyłanych do członków z zapytaniem o opinie, głosowań na zjazdach walnych i konwencjach odbywających się od czasu

---

<sup>127</sup> R. Michels, *Political Parties*, Free Press, New York 1958. Pierwsze wydanie 1915.

do czasu oraz możliwości oddziaływania na proces decyzyjny organizacji poprzez jej struktury lokalne.

Możliwości oddziaływania szeregowych członków różnią się znacznie w zależności od rodzaju organizacji i zależą przede wszystkim od jej rozmiaru. Oczywiście jest, że w organizacjach małych dużo łatwiej konkretnej jednostce przekazać swoje postulaty i sugestie liderom grupy, niż to jest w przypadku organizacji dużej. Podobnie jest z organizowaniem i uczestnictwem w konwentach. Trudno wyobrazić sobie uczestnictwo w zjeździe wszystkich członków kilkusetosobnej grupy. Nie oznacza to jednak, że duże organizacje nie liczą się ze zdaniem swych członków.

Dobrym przykładem jest tu Common Cause, organizacja interesu publicznego dbająca o jakość demokratycznego rządu w Stanach Zjednoczonych<sup>128</sup>. Z samej więc natury Common Cause musi zabiegać o zapewnienie demokratycznych procedur w swym własnym obrębie. Co prawda, jako organizacja bardzo liczna<sup>129</sup> nie jest w stanie zaoferować swoim członkom częstych form demokracji uczestniczącej, jednakże przewiduje demokratyczny mechanizm wyboru władz. Na czele organizacji stoi National Governing Board składający się z 50 członków wybieranych na 3-letni okres kadencji przez wszystkich członków organizacji. Nie można być wybranym do tego ciała na więcej niż dwie kolejne kadencje, dzięki czemu nie tworzą się stałe kliki rządzące, co mogłoby stanowić poważne niebezpieczeństwo. Dodatkowo, kandydaci, na których się głosuje, winni reprezentować pewien parytet społeczny zapewniający odpowiednią reprezentację chociażby przedstawicielom płci czy różnych zawodów. Profile kandydatów są szeroko rozpowszechniane w gazetach wydawanych przez organizację, tak że wszyscy członkowie mają szansę się z nimi zapoznać. Demokracja w obrębie Common Cause nie kończy się jednak na wyborze władz. Podczas normalnego funkcjonowania organizacji, cały czas zbierane są opinie szeregowych członków dotyczące zadań i priorytetów stojących przed organizacją. Na podstawie nadesłanych formularzy liderzy grupy ustalają strategię działania organizacji na najbliższy okres. Common Cause należy do organizacji, które niezmiernie liczą się z opiniami szeregowych

<sup>128</sup> R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, s. 56.

<sup>129</sup> 400 tysięcy członków. <<http://www.commoncause.org/site/pp.asp?c=dkL NK1MQIwG&b=4860183>>, data wejścia 04.11.2010.

członków. W przypadku, gdy jedynie 20% członków organizacji będzie przeciwne lobbowaniu w jakiejś kwestii, władze organizacji nie podejmą ryzyka i nie będą w tej kwestii lobbować<sup>130</sup>. Common Cause nie jest wyjątkiem, gdyż większość grup, a zwłaszcza organizacji interesu publicznego, stara się stworzyć członkom w miarę możliwości poczucie jak najpełniejszego uczestnictwa. Najlepszym przykładem jest chyba organizacja NOW, której struktura decyzyjna i uczestnictwo szeregowych członków w sprawowaniu władzy jest omówione szczegółowo w osobnym miejscu w dalszej części rozdziału.

Liczenie się ze zdaniem szeregowych członków ma swoje bardzo poważne uzasadnienie. Po pierwsze, członkowie mający świadomość, że ich zdanie jest poważnie brane pod uwagę, dużo intensywniej angażują się w działalność grupy, co skutkuje tym, że poświęcają grupie więcej czasu i pieniędzy, a to w przypadku grup jest niezmiernie istotne<sup>131</sup>. Po drugie, nie wolno zapominać, że grupy interesu w ogromnej większości są organizacjami dobrowolnymi, członkowie mogą więc w każdej chwili do organizacji się przyłączyć bądź z niej wystąpić. Mogą zrobić to każdorazowo, gdy zauważą, że ich interesy nie są przez grupę realizowane. W przypadku takim mówi się o możliwości „głosowania nogami”, czyli po prostu o możliwości odejścia z grupy<sup>132</sup>. Poważnym zabezpieczeniem jest istnienie na scenie politycznej wielu organizacji zabiegających o członków i dlatego liderzy muszą bardzo uważnie działać, aby nie wyalienować swych własnych członków, gdyż w takim przypadku konkurencyjna grupa bardzo chętnie ich przyjmie i zrobi użytek z ich składek członkowskich. Jednostka może odejść z organizacji i poszukać takiej, która lepiej reprezentuje jej cele. Ma to odniesienie do sytuacji, gdy niezadowolające ją decyzje w obrębie grupy zostały podjęte większością głosów, a więc demokratycznie, ale też wtedy, gdy tylko garstka aktywistów grupy zadecydowała.

---

<sup>130</sup> Tak np. kiedy pod koniec lat 70. lider i założyciel grupy J. Gardner pragnął, aby organizacja zajęła się kwestiami międzynarodowymi, a wśród nich kwestiami związanymi z rozbrojeniem, długo musiał sondować członków organizacji i przez kilka lat wstrzymywał się od angażowania Common Cause w tej dziedzinie, gdyż poparcie wśród członków było zbyt małe. Dopiero po kilkuletnim „urabianiu” szeregowych członków możliwe stało się podjęcie działania. R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, s. 58.

<sup>131</sup> D. Knoke, *Associations and Interest Groups*, s. 12.

<sup>132</sup> J. Berry, C. Wilcox, *Interest Group Society*, s. 57.

Wydaje się więc, że stawianie zarzutu, iż często występujące oligarchiczne struktury powodują, że interesy członków są nie do końca właściwie reprezentowane, nie do końca są uzasadnione. Oczywiście należy poczynić przy tej okazji kilka uwag.

Zdecydowanie częściej ze zdaniem członków liczą się organizacje, które opierają się na zapewnieniu korzyści celowych, czyli skupiają się na realizacji celów politycznych odbijających interesy członków, o czym wcześniej była obszernie mowa.

Organizacje, które opierają się głównie na zapewnianiu członkom korzyści materialnych, w dużo mniejszym stopniu muszą liczyć się z ich zdaniem. Władze w takich grupach dysponują o wiele większą autonomią i tak długo, jak zapewniają korzyści materialne, mogą realizować za przyzwoleniem członków wyznaczone przez siebie cele. Najlepszym chyba przykładem są związki zawodowe; szeregowi członkowie zazwyczaj przyłączają się do nich, aby otrzymać pracę w danym przedsiębiorstwie i o celach związkowych zazwyczaj nie myślą. W przypadku takich organizacji istnieje największe niebezpieczeństwo, że postulaty wysuwane przez władze mogą nie mieć rzeczywistego poparcia szeregowych członków. W przypadku związków zawodowych istnieje jeszcze jedna niepokojąca okoliczność. Zdarza się, że członkostwo w związkach zawodowych nie jest całkowicie dobrowolne. Trudno więc wtedy mówić o możliwości „głosowania nogami”, co zabezpiecza demokratyczny proces w obrębie większości grup. Związki zawodowe są specyficzną kategorią grup, w której szczególnie istotne jest zapewnienie odpowiednich mechanizmów, za pomocą których związkowcy choć teoretycznie mogą mieć wpływ na wybór władz.

Właśnie w przypadku związków zawodowych mamy do czynienia z wyborami i występowaniem konkurujących frakcji dużo częściej, niż w przypadku innych grup. Z badań przeprowadzonych przez Schlozman i Tierneya wynika, że w 100% związków zawodowych władze wybierane są w wyborach oraz w 68% wyborów są to prawdziwe wybory, a więc strony się rzeczywiście z sobą ścierają. Dla porównania, w przypadku grup interesu publicznego jedynie 73% władz wybieranych jest w wyborach i w 54% są to wybory realne<sup>133</sup>. Z danych tych mogłoby wynikać, że związki zawodowe

---

<sup>133</sup> Na podstawie tabeli w: K.L. Schlozman, J. Tierney, *Organized Interest and American Democracy*, s. 139.

są strukturami bardziej demokratycznymi niż inne organizacje. Formalnie być może tak jest, jednak nie zapominajmy, że jak już wcześniej wspomniano, nie są to organizacje w pełni dobrowolne, a szeregowi członkowie nie zawsze są zaangażowani w działanie organizacji, co w znacznej mierze ogranicza poziom, na którym rzeczywiście interesy członków szeregowych są reprezentowane. Przypadki niektórych związków zawodowych pokazują, że są one strukturami dalece oligarchicznymi i to właśnie do nich teoria Michelsa (o żelaznym prawie oligarchii) ma największe zastosowanie.

Jako najbardziej niedemokratyczny wśród organizacji związkowych przytacza się Teamsters Union. Często cytowana jest wypowiedź przewodniczącego Teamsters Union Franka E. Fitzsimmonsa, który na konwencji związkowej w 1976 roku powiedział:

Tym, którzy mówią, że najwyższy czas zreformować tę organizację [Teamsters Union – przyp. K.O.], że najwyższy czas, żeby działacze związkowi przestali zaprzedać interesy członków, im mówię: niech idą do diabła<sup>134</sup>.

I rzeczywiście ponad 2 tysiące związkowców uczestniczących w zjeździe, a niezgadających się ze zdaniem władz, fizycznie usunięto ze zjazdu i ze związku. Takie przykłady niesubordynacji wśród członków uczestniczących w zjazdach Teamsters Union są jednak niezwykle rzadkie, a to dlatego, że w zjazdach takich biorą udział lokalni aktywiści i działacze, a nie szeregowi członkowie. Aktywiści ci zazwyczaj są bardzo dobrze opłacani i nie mają żadnej konkretnej motywacji, aby zmieniać władze, które ich „karmią”. Nic dziwnego więc, że nie było dla nich niczym rażącym, kiedy przewodniczący Teamsters Union Jackie Presser po wyborze na to stanowisko został triumfalnie wniesiony na przyjęcie w rydwaniu niesionym przez ludzi przebranych za rzymskich żołnierzy. Być może taki zbytek raziłby szeregowych członków związku, ale to przecież nie oni decydują o wyborze władz. Oczywiście, nie wszystkie związki zawodowe funkcjonują w ten sposób, ale warto podkreślić, że w porównaniu z innymi rodzajami grup występuje tam największa liczba patologii.

---

<sup>134</sup> Cytowane m.in. w: R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, s. 53.

#### 4.1. Porównanie organizacji grupowej do organizacji państwowej

Gdy rozważamy, jak interesy poszczególnych członków są reprezentowane poprzez decyzje podejmowane przez liderów grupy, trudno oprzeć się porównaniu grupy do organizmu państwowego. Tu i tu występują jednostki posiadające jakieś interesy, jak również tu i tu występują mechanizmy, za pomocą których decydenci te interesy realizują. Daje się zaobserwować dwie podstawowe różnice, które skłaniają do wniosku, że interesy bardziej adekwatnie są reprezentowane w obrębie grup niż w obrębie państwa jako całości. Jest tak, pomimo że państwo dysponuje daleko bardziej doskonałymi sposobami wyboru władz i instytucjami demokratycznymi.

Podstawową różnicą jest jednak to, że grupy interesu są z założenia podmiotami daleko bardziej homogenicznymi niż państwo. Do grup przyłączają się jednostki, które mają właśnie wspólne interesy i wspólne zapatrywania na interesujące kwestie. Co więcej, zazwyczaj liderzy tych organizacji są jeszcze bardziej do tych interesów przywiązani i skłonni do ich realizacji niż szeregowi członkowie. Sprawia to, że przeważnie decyzje grupowe, niezależnie jak podejmowane, są odzwierciedleniem opinii członków. Co prawda, zawsze mogą się pojawić głosy krytyczne podnoszące, że wiele grup nie jest do końca homogenicznych, ale gdy rozbieżności w obrębie grupy są duże, zazwyczaj dochodzi do rozłamów i tworzenia się nowych grup<sup>135</sup>. Tak było między innymi w 2005 roku w przypadku AFL-CIO, gdzie doszło do zdecydowanego rozłamu<sup>136</sup>. Grupy interesu charakteryzują się zdecydowanie większą homogenicznością niż inne podmioty, a gdy homogeniczność ta zostaje zachwiana, mają tendencję do jej poszukiwania.

---

<sup>135</sup> W przypadku niezgadzania się z agendą zaproponowaną przez władze grupy, jednostki w organizacjach mają dwie możliwości. Mogą albo odejść i utworzyć osobną grupę, która będzie lepiej reprezentować ich interesy, albo zgodzić się z celami grupy, jeśli nie ponosi się przy tym za dużych kosztów. R.H. Salisbury, *Exchange Theory*, cyt. za: D. Knoke, *Associations and Interest Groups*, „Annual Review of Sociology” Vol. 12, 1986, s. 14.

<sup>136</sup> Z AFL-CIO odłączyły się dwa największe związki: Teamsters Union oraz Service Employees International Union. Thomas B. Edsall, *Two Top Unions Split From AFL-CIO: Others Are Expected To Follow Teamsters*, „The Washington Post” July 26, 2005, A01.



Drugą bardzo znaczącą cechą grup odróżniającą je od innych podmiotów, jak choćby od państwa, jest ich rzeczywista dobrowolność (z wyjątkiem przywoływanych przykładów niektórych związków zawodowych). Gdy jednostka uważa, że cele jej nie są realizowane przez daną grupę, może w każdej chwili się z niej wypisać. W przypadku państwa, realnie niewiele osób ma szansę, aby się z niego „wypisać”, gdy państwo nie realizuje ich interesów we właściwy sposób.

Gdy się więc zastanawiamy nad tym, jak powinna być zorganizowana grupa, aby dobrze i właściwie z punktu widzenia demokratycznego reprezentować opinie i interesy członków, wydaje się, że nieuzasadniony jest pojawiający się postulat, aby grupy dysponowały mechanizmami decyzyjnymi całkowicie zaczerpniętymi z instytucji państwowych<sup>137</sup>. Wydaje się bowiem, że grupy z samej natury dysponują automatycznymi mechanizmami zapewniającymi w miarę właściwą reprezentację.

## 4.2. Struktura decyzyjna a pozycja grupy

Struktury decyzyjne w obrębie grup mają również swoje bardzo poważne konsekwencje dla funkcjonowania tych grup w środowisku zewnętrznym.

Po pierwsze, chodzi o szybkość i skuteczność działania na arenie politycznej. Jedynie władza delegowana daje możliwość prawdziwego skutecznego działania.

Po drugie, dużo skuteczniejsze są organizacje, które nie sygnalizują na zewnątrz, że wewnątrz mają rozbieżne opinie. Świadomość wewnętrznego rozbicia zdecydowanie osłabia pozycję przetargową grupy. Wewnętrzne rozbicie ma jeszcze jeden istotny mankament. W przypadku gdy ścierają się poszczególne frakcje, bardzo trudno o ustalenie wspólnego mianownika w działaniu zewnętrznym. Z tego powodu pozycje zajmowane przez organizacje o większym

---

<sup>137</sup> Niektórzy naukowcy postulują, że aby uznać grupy za podmioty w pełni legitymizowane demokratycznie, powinny one mieć wszystkie atrybuty przynależne demokratycznemu państwu, a więc rywalizujące partie, proces nominacji kandydatów, elementy demokracji bezpośredniej oraz nawet trójpodział władzy pomiędzy władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Zob. C. Greenwald, *Group Power*, s. 51.

stopniu wewnętrznego zróżnicowania są dużo bardziej rozmyte i mniej stanowcze. To jest powodem, dla którego z dużych, ogólnych organizacji wydzielają się organizacje mniejsze, bardziej jednolite, gdyż mogą one dużo skuteczniej działać.

W końcu, poczucie zgodności zdania reprezentowanego przez liderów z rzeczywistym zdaniem członków jest wartością, której nie da się przecenić na arenie politycznej. Często bowiem, o czym będzie mowa w rozdziałach o lobbingu, a szczególnie o lobbingu *grass-roots*, liderzy grup przekonują polityków, że poglądy członków grupy są takie i na ich podstawie polityk powinien podjąć określone działania. Jednak gdy polityk ma świadomość, że lider organizacji mówi jedynie za siebie, nie przejmie się tym w takim stopniu, w jakim przejąłby się, gdyby był pewny, że lider wyraża zdanie tysięcy ludzi, a szczególnie wyborców. Ta zależność stanowi kolejną motywację, aby liderzy grup w rzeczywistości starali się odzwierciedlać i zabiegać o interesy członków. Siła organizacji zależy bowiem w przeważającej mierze od członków, ale przede wszystkim od członków świadomych i zaangażowanych<sup>138</sup>.

## 5. Grupy interesu w Stanach Zjednoczonych

Grupy interesu funkcjonujące w Stanach Zjednoczonych są niesłychanie zróżnicowane. Poszczególne kategorie mają zupełnie różną genezę, różne charakterystyki i sposoby działania. Jak już wcześniej wspomniano, nawiązując do licznych możliwości klasyfikacji grup, niezmiernie trudne jest zaprezentowanie klarownego obrazu środowiska amerykańskich grup interesu z dokładnym uwzględnieniem

---

<sup>138</sup> To właśnie odróżnia m.in. organizację taką jak AARP od NRA. Pierwsza co prawda dysponuje ponad 35 milionami nominalnych członków, jednak są to członkowie całkowicie z organizacją niezwiązani, a przede wszystkim nieutożsamiający się z celami propagowanymi przez liderów. Mają tego świadomość politycy i w wyniku tego AARP mimo swego ogromnego potencjału nie jest uznawana w lobbingu za organizację skuteczną. NRA zaś dysponuje niezmiernie zaangażowanymi członkami, którzy w ogromnej mierze są związani ideologicznie z celami organizacji. Lobbyista NRA rozmawiając z politykiem i przekonując go do czegoś, w rzeczywistości ma za sobą te kilka milionów członków, których zdanie faktycznie prezentuje. Wywiad osobisty autora z Charlesem H. Cunninghamem, naczelnym lobbystą NRA (Director of Federal Affairs). Zob. Aneks A.

wszystkich istotnych wyznaczników. W dalszych rozdziałach pokazane jest, jak grupy działają i jak poprzez swoje działanie odnajdują się w systemie politycznym. Tam też znajdzie się szczegółowe omówienie działalności grup, a ściślej lobbingu z odniesieniami do poszczególnych grup. W tym miejscu zostanie ukazany jedynie ogólny zarys środowiska amerykańskich grup interesu. Zaprezentowanie wszystkich grup jest oczywiście niemożliwe, gdyż w rzeczywistości aktywnych na poziomie federalnym jest ponad 20 tysięcy podmiotów, które można uznać za grupy interesu. Poniżej zaprezentowane zostaną więc jedynie najważniejsze z grup reprezentujących poszczególne kategorie. W części następnej pojawi się próba zanalizowania charakterystyk, tendencji amerykańskiego systemu grup interesu jako całości. Na koniec pojawi się szczegółowe zaprezentowanie dwóch bardzo wpływowych w Stanach Zjednoczonych grup, czyli NRA oraz NOW, ze szczególnym odniesieniem do wcześniej omawianych zagadnień, a więc do mobilizowania się grup oraz wewnętrznej struktury organizacyjnej i decyzyjnej.

## 5.1. Korporacje

Jak już wcześniej stwierdzono, nie ma zgodności co do tego, czy formalnie można korporacje uznawać za w pełni wartościowe grupy interesu. Ze względu jednak na skalę ich zaangażowania w politykę, jak również na wykorzystywanie przez nie taktyk działania typowych dla innych grup interesu, wydaje się, że umieszczenie ich w obrębie środowiska grup interesu jest uzasadnione.

Korporacje coraz częściej angażują się w politykę, a więc w lobbuing, i czynią to nie jak wcześniej jedynie poprzez organizacje reprezentujące biznes, lecz samodzielnie. Przed 1920 rokiem jedynie jedna korporacja – U.S. Steel – dysponowała stałym biurem w Waszyngtonie<sup>139</sup>. W 1968 roku korporacji aktywnych bezpośrednio w Waszyngtonie było już 175, a w 2005 roku ponad 600<sup>140</sup>. Przyczyn wzrostu tej aktywności należy dopatrywać się głównie we wzroście

---

<sup>139</sup> R.G. Shaiko, *Making the Connection: Organized Interests, Political Representation, and the Changing Rules of the Game in Washington Politics*, w: *The Interest Group Connection*, 2<sup>nd</sup> Ed., s. 6.

<sup>140</sup> Tamże.

regulacji państwowych dotyczących poszczególnych sektorów gospodarki oraz pojawieniu się i konsolidacji nowych aktorów na arenie politycznej. Bardzo dobrym przykładem jest tu Microsoft, który błyskawicznie na początku XXI wieku stał się jednym z głównych korporacyjnych aktorów w grze lobbingowej. Do 1995 roku (a został założony w 1975) nie posiadał nawet waszyngtońskiego biura. Dopiero gdy administracja Clintona zaczęła aktywnie zwalczać monopolistyczną pozycję Microsoftu w sektorze oprogramowania, Bill Gates postanowił podjąć aktywną działalność polityczną<sup>141</sup>.

Korporacje są aktywne wszędzie tam, gdzie istnieje możliwość zyskania czegoś w wyniku przychylnych regulacji. Można zaobserwować zależność: im dany sektor gospodarki jest ściślej i obszerniej regulowany w ramach polityki publicznej, tym więcej korporacji i firm w danym sektorze będzie działać jako grupy interesu. Z największych i najbardziej znaczących korporacji – grup interesu można więc wymienić między innymi: General Electric, AT&T, Northrop Grundman, Exxon Mobile, Verizon Communications, Philips Morris, Freddie Mac, Lockheed Martin, Boeing Co., Verizon Communication, Boeing Co., Lockheed Martin, General Motors, Ford Co., Microsoft, DuPont, IBM, Citigroup inc., Goldman Sachs. Wymieniono oczywiście jedynie kilka korporacji – tych, które na aktywność polityczną wydają największe sumy pieniędzy<sup>142</sup>.

Obok indywidualnej reprezentacji interesów ekonomicznych firm i korporacji istnieje również kanał równoległy. Na amerykańskiej scenie politycznej działają organizacje skupiające poszczególne firmy i korporacje i reprezentujące je całościowo wobec instytucji

---

<sup>141</sup> D. Lowery, H. Brasher, *Organized Interests and American Government*, s. 85.

<sup>142</sup> Za kryterium autor przyjął tu sumę wydatków czynionych przez poszczególne korporacje na poczet działalności lobbingowej. Kryterium to jest jednak dość względne, gdyż wydatki te diametralnie różnicują się w zależności od poszczególnych lat. Zależy to głównie od tego, czy w danym roku pojawiają się perspektywy nowych regulacji dotyczących danego sektora, czy też nie. Z wymienionych korporacji na pierwszych miejscach z wydatkami lobbingowymi za lata 1998-2010 uplasowało się General Electric (ponad 229 milionów dolarów), AT&T (ponad 158 milionów dolarów), Northrop Grunman (ponad 155 milionów dolarów), Exxon Mobil (ponad 148 milionów dolarów), Verizon Communications (ponad 145 milionów dolarów). Raporty dotyczące wydatków poszczególnych korporacji i innych podmiotów dostępne na stronie Center for Responsive Politics: <<http://www.opensecrets.org/lobby/top.php?indexType=s>>, data wejścia 05.11.2010.

władzy i innych podmiotów. Można wymienić kilka rodzajów takich organizacji.

## 5.2. Organizacje o charakterze ogólnym reprezentujące biznes

Pierwszy typ to organizacje o charakterze ogólnym reprezentujące biznes, niezależnie od branży. Jest tych organizacji zaledwie kilka, ale są one bardzo wpływowe z tego powodu, że reprezentują większość liczących się w Stanach Zjednoczonych interesów ekonomicznych. Największą w USA, i jak się mówi największą na świecie organizacją reprezentującą świat biznesu jest U.S. Chamber of Commerce. Organizacja ta powstała w 1912 roku w celu skoordynowania działalności biznesu amerykańskiego oraz działających już od XVIII wieku amerykańskich lokalnych izb handlowych (*chambers of commerce*)<sup>143</sup>. Szczególny wzrost aktywności Chamber of Commerce odnotowano w latach 70. XX wieku. Wtedy to organizacja bardzo aktywnie zaczęła występować w obronie interesów amerykańskiego biznesu wydających się być w znaczącym „odwrocie”. Bardzo szybko wzrosła liczba członków wchodzących w skład organizacji, a co za tym szło również budżet, którym organizacja dysponuje. Szacuje się, że reprezentuje ona ponad 3 miliony przedsiębiorstw, 3 tysiące lokalnych i stanowych izb handlowych, 830 innych organizacji biznesowych, plus 87 amerykańskich izb handlowych działających w innych krajach<sup>144</sup>. Organizacja dysponuje wielomilionowym budżetem, z którego znaczna część przeznaczana jest na działalność lobbingową. W samym tylko 2009 roku wydatki lobbingowe tej organizacji sięgnęły prawie 145 milionów dolarów<sup>145</sup>. Ze względu na swój ogólny charakter, w strukturze U.S. Chamber of Commerce są ukonstytuowane ciała mające bardziej specjalistyczny charakter.

<sup>143</sup> Zasługę przy powstaniu Chamber of Commerce przypisuje się prezydentowi W. Taftowi, który zasugerował przedstawicielom biznesu stworzenie takiej ogólnonarodowej organizacji, aby przez nią jasno artykułować swoje interesy; G. Draffan, *The Elite Consensus: When Corporations Wield the Constitution*, The Apex Press, New York 2003, s. 114.

<sup>144</sup> Tamże, s. 114.

<sup>145</sup> <<http://www.opensecrets.org/lobby/top.php?showYear=2009&indexType=s>>, data wejścia 05.11.2010.

Są to między innymi Rady ds.: małego biznesu, prawa pracodawców, ochrony środowiska i polityki energetycznej, stosunków pracy, polityki międzynarodowej itp. Ma ona również osobne struktury przewidziane do obrony praw biznesu w sądach – National Chamber Litigation Center oraz Institute for Legal Reform. Chamber of Commerce reprezentuje, jak twierdzi na swej stronie internetowej, wszystkie rodzaje przemysłu i przedsiębiorczości, a więc zarówno biznes wielki, jak też średni i mały. Jednakże często organizacji zarzuca się, że stanowiska zajmowane w kwestiach naprawdę istotnych odbijają głównie interesy wielkich firm wchodzących w jej skład. Z ogólnych celów, jakie stara się realizować Chamber of Commerce, należy wymienić przede wszystkim redukcję podatków, świadczeń socjalnych oraz dążenie do wolnej przedsiębiorczości<sup>146</sup>. Organizacja ta charakteryzuje się dodatkowo silnymi więzami z Partią Republikańską<sup>147</sup>.

Kolejną organizacją reprezentującą świat amerykańskiego biznesu jest National Association of Manufacturers (NAM). Organizacja ta została założona w 1894 roku przez *open-shop employers*<sup>148</sup> i głównym jej zadaniem stała się od początku walka ze wzrastającą pozycją związków zawodowych. Ta część działalności NAM jest szczególnie widoczna we współcześnie działającej jednej z jej przybudówek – Council for Positive Employee Relations. Wzmoczoną aktywność NAM na arenie politycznej dało się zaobserwować między innymi podczas okresu New Deal, kiedy była główną siłą reprezentującą pracodawców. NAM charakteryzuje się bardzo konserwatywną pozycją, która wyraża się między innymi tym, że jest nieprzejednana, jeśli chodzi o negocjacje w sprawach prawa pracy<sup>149</sup>. W porównaniu z U.S. Chamber of Commerce, NAM jest organizacją mniej liczebną, gdyż skupia jedynie 13 500 firm.

Najbardziej elitarną spośród wielkich organizacji reprezentujących świat biznesu jest Business Roundtable (BR) założona w 1972 roku<sup>150</sup>. W skład BR wchodzi dyrektorzy wykonawczy (CEO)

---

<sup>146</sup> <[www.uschamber.com](http://www.uschamber.com)>.

<sup>147</sup> D.C. Jacobs, *Business Lobbies and the Power Structure in America: Evidence and Arguments*, Quorum Books, Westport 1999, s. 18.

<sup>148</sup> Przedsiębiorcy prowadzący firmy, w których nie istniała konieczność przystępowania do związków zawodowych wraz z przystępowaniem do pracy.

<sup>149</sup> D.C. Jacobs, *Business Lobbies and the Power Structure in America*, s. 17.

<sup>150</sup> <[www.businessroundtable.org](http://www.businessroundtable.org)>.

jedynie największych korporacji i firm amerykańskich. Liczba ich waha się, ale nie przekracza 200. W porównaniu z wcześniej przedstawionymi organizacjami (U.S. Chamber of Commerce i NAM) stanowisko zajmowane przez BR można określić mianem bardziej umiarkowanego. Dostrzegalne jest to szczególnie od połowy lat 70., gdy przedstawiciele BR uczestniczyli w procesie negocjacji dotyczących stosunków pracy wraz z przedstawicielami związków zawodowych<sup>151</sup>. Racjonalne stanowisko przyjmowane przez BR stanowi o jego sile, gdyż ułatwia znacznie dialog, i dzięki temu jest bardzo chętnie i często konsultowane przez władzę. Dewizą przyświecającą BR jest „promowanie polityki, która doprowadzi do stałego, bezinflacyjnego i długookresowego wzrostu amerykańskiej gospodarki”.

Bardzo prężnie działającą organizacją reprezentującą interesy średniego i małego biznesu z kolei jest National Federation of Independent Business (NFIB). Reprezentuje ona przedsiębiorstwa małe, w większości do 10 pracowników, i skupia ogólnie trochę ponad 600 tysięcy takich podmiotów. Jest ona organizacją zajmującą stanowiska wybitnie prorynkowe, sprzeciwiające się wszelkim ograniczeniom dla przedsiębiorczości oraz rozbudowywaniu praw socjalnych. Od innych organizacji reprezentujących biznes wyróżnia NFIB to, że jest ona bardzo silnie powiązana z konstytuującymi ją członkami. Unaocznia się to dwukierunkowo. Po pierwsze, na porządku dziennym jest badanie i sondowanie opinii członków odnośnie do poszczególnych spraw. Jest to możliwe dzięki bardzo rozbudowanej strukturze oddziałów lokalnych i bardzo skutecznej ich koordynacji z poziomem centralnym<sup>152</sup>. Po drugie, bliski i częsty kontakt ze swymi członkami umożliwia organizacji bardzo skuteczne i szybkie działanie na arenie politycznej poprzez lobbying *grass-roots*, o czym będzie szerzej mowa w osobnym rozdziale.

Z innych organizacji reprezentujących mały i średni biznes można wymienić jeszcze National Small Business United (NSBU) czy też National Association of Small Business Investment Companies (NASBIC).

Przytoczone organizacje, niezależnie od tego, czy reprezentują duży, średni czy mały biznes, mają tę wspólną cechę, że reprezentują

---

<sup>151</sup> W ramach tzw. Labor-Management Group. D.C. Jacobs, *Business Lobbies and the Power Structure in America*, s. 15-16.

<sup>152</sup> S. Rees, *Environment: National Federation of Independent Business*, opublikowane przez The Aspen Institute, Nonprofit Sector Research Fund, 1998.

biznes bez podziału na branże. Zatem w organizacjach takich będą reprezentowane zarówno firmy produkujące nawozy sztuczne, jak też firmy produkujące żywność. Oczywiście konsekwencją jest to, że bardzo często trudno takim organizacjom osiągnąć wewnętrzny konsensus co do wspieranych polityk. Z tego powodu w rzeczywistości takie duże organizacje-parasole są w stanie reprezentować członków jedynie w kwestiach dosyć ogólnych. Pomimo więc ogromnej potęgi finansowej oraz teoretycznie wielkiego zaplecza stojącego za tymi organizacjami, skuteczność ich na arenie politycznej jest często dużo mniejsza niż by się mogło wydawać.

### 5.3. Organizacje branżowe

Dużo częściej interesy biznesu są reprezentowane przez bardziej wyspecjalizowane organizacje branżowe. Są one tworzone w poszczególnych sektorach gospodarki i reprezentują interesy członków jedynie z tego sektora. W przypadku takich organizacji jednorodność interesów jest dużo większa niż w przypadku wcześniej omawianych organizacji ogólnych. Praktycznie każda dziedzina życia gospodarczego w Ameryce jest reprezentowana przez co najmniej jeden związek branżowy. Organizacje podejmują aktywność głównie w dziedzinach ścisłego zainteresowania członków i z tego powodu ich obecność odnotowuje się jedynie w niektórych kampaniach politycznych i lobbingowych. Niemniej jednak w dziedzinach swojego zainteresowania są one bardzo wpływowe.

Jedną z najbardziej wpływowych organizacji tego typu jest American Bankers Association (ABA), która bardzo skutecznie zabiega o korzystne dla siebie regulacje w systemie bankowym. W skład jej wchodzi ponad 13 tysięcy członków, którymi są głównie banki i instytucje finansowo-kredytowe. Do jednych z najbardziej liczebnych organizacji typu branżowego należy National Association of Home Builders (NAHB) z prawie 235 tysiącami członków. Jest ona największą organizacją działającą w sektorze budownictwa, na co dowodem może być to, że utrzymuje ponad 300 osób personelu w samym Waszyngtonie<sup>153</sup>. Interesy producentów samochodów są

---

<sup>153</sup> <<http://www.nahb.org/page.aspx/generic/sectionID=89>>, data wejścia 05.11.2010.



reprezentowane między innymi przez American Automobile Manufacturers Association, a w sektorze energetycznym działa potężny American Petroleum Institute.

Pisząc o organizacjach branżowych, na pewno nie można pominąć organizacji rolniczych. Są to organizacje nierzadko posiadające bardzo długą tradycję i dzięki temu spory wpływ w procesie politycznym. Jest to paradoksalne o tyle, że faktycznie udział rolników w strukturze społecznej zmniejszył się diametralnie w porównaniu ze stanem sprzed kilkudziesięciu lat<sup>154</sup>. Rolnicze grupy interesu natomiast ciągle utrzymują bardzo silną pozycję. Jest to w części wynikiem skutecznej polityki prowadzonej przez liderów grup oraz w dużej mierze znacznej specjalizacji. Środowisko grup rolniczych jest niezmiernie zróżnicowane. Obejmuje ono zarówno organizacje producentów żywności, jak National Cattleman's Association, National Corn Growers Association, National Pork Producers Council, organizacje agrobiznesu, jak Sunkist Growers, American Frozen Food Institute, American Bakers Association, organizacje związane z rolnictwem pośrednio, jak Farm Credit Council czy Fertilizer Institute skupiający producentów nawozów sztucznych i wiele innych. Istnieją również organizacje reprezentujące szersze interesy rolników. Wśród nich również nie ma jednorodności. Tak na przykład The American Farm Bureau Federation (AFBF) reprezentuje farmerów bardziej zamożnych i ze względu na to zabiega o jak najmniej uregulowania w sektorze rolniczym<sup>155</sup>, natomiast The National Farmers' Union reprezentujące rolników biedniejszych zabiega o jak największy poziom interwencjonizmu państwowego. Jedną z najbardziej ekstremalnie działających organizacji farmerskich jest bez wątpienia American Agriculture Movement nierzadko angażujący się w spektakularne akcje protestacyjne, jak choćby traktoriada z 1979 roku, o której będzie jeszcze mowa<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> W 1916 r. ponad 30% populacji Amerykanów żyło na farmach, natomiast obecnie jest to mniej niż 2%. R.J. Hrebener, *Interest Group Politics in America*, s. 303-304.

<sup>155</sup> W.P. Browne, *Private Interests, Public Policy, and American Agriculture*, University Press of Kansas, Lawrence 1988, s. 30. Trafnie rolę tej organizacji w systemie politycznym ujmuje zdanie: „...jest organizacją pozarządową, nieopozycyjną lecz politycznie aktywną”. Jeszcze raz „O demokracji w Ameryce”, czyli przewodnik po organizacjach pozarządowych w USA, Klon/Jawor, Warszawa 1996, s. 37.

<sup>156</sup> W.P. Browne, A. Cigler, *U.S. Agricultural Groups: Institutional Profiles*, Greenwood Press, New York 1990, s. xx.

## 5.4. Organizacje profesjonalne (zawodowe)

Kolejną kategorią są tzw. organizacje profesjonalne, zawodowe. Są to przeważnie organizacje skupiające ludzi wykonujących podobne zawody i pracujących w tych samych branżach. Będą to więc grupy skupiające naukowców, nauczycieli, lekarzy, bibliotekarzy itp.

Organizacje tego typu zapewniają swym członkom usługi dwójakiego rodzaju. Po pierwsze, reprezentują ich interesy wobec instytucji władzy, a po drugie, i przede wszystkim, dostarczają im dodatkowych usług związanych ściśle z profesją. To właśnie w stosunku do tego typu organizacji omawiane wcześniej zachęty selektywne materialne i profesjonalne mają największe odniesienie. Organizacje takie zapewniają więc w ramach profesji publikacje naukowe w zakresie dziedziny, organizują szkolenia, konferencje i umożliwiają kontakty pomiędzy poszczególnymi członkami.

Przykładem bardzo skutecznie działającej organizacji profesjonalnej może być American Medical Association (AMA), która przez wiele lat dominowała w debacie nad kwestią ochrony zdrowia, skutecznie zabiegając o interesy wchodzących w jej skład lekarzy. Co prawda, AMA ma bardzo długą historię, gdyż działa już od 1847 roku, jednakże w politykę zaangażowała się dopiero po II wojnie, a szczególnie aktywna stała się w latach 60. i 90.<sup>157</sup>. To AMA była właśnie jedną z głównych sił, które doprowadziły do upadku próby reformy służby zdrowia za czasów administracji Clintona w latach 1993-1994.

Kolejną bardzo wpływową organizacją profesjonalną stała się ostatnimi laty National Education Association (NEA). Jest to najliczniejsza organizacja skupiająca osoby związane z konkretnym zawodem i liczy ponad 3,2 miliona członków, z których większość to nauczyciele, a pozostali to osoby pracujące w różnym charakterze w sektorze edukacji. Podobnie jak AMA, i NEA posiada korzenie dziewiętnastowieczne, ale w politykę zaangażowała się w latach 50. XX wieku. Jest ona organizacją tradycyjnie sympatyzującą z Partią Demokratyczną, co jest bardzo widoczne szczególnie w strukturze finansowego wspierania kandydatów w wyborach kongresowych.

---

<sup>157</sup> Dla szczegółowej historii zaangażowania AMA w poszczególne tematy zobacz: <<http://www.ama-assn.org/ama/pub/about-ama/our-history/illustrated-highlights.shtml>>, data wejścia 25.10.2010.

Dodatkowo NEA przeważnie sprzeciwia się każdorazowo jakimkolwiek próbom reform systemu edukacji podejmowanym przez administrację republikańską<sup>158</sup>, a jednymi z podstawowych celów lobbujących jest zwiększanie budżetu na edukację oraz walka o nauczycielskie prawa do strajku.

Do bardzo prestiżowych organizacji tego typu należy American Bar Association (ABA) skupiająca osoby trudniące się zawodem prawniczym. Organizacja ta jest na tyle wpływowa, że jest tradycyjnie konsultowana przez Departament Sprawiedliwości przy okazjach nominacji na federalne stanowiska związane z wymiarem sprawiedliwości.

W obrębie tej kategorii plasuje się również najliczniejsza organizacja w Stanach Zjednoczonych – American Association of Retired Persons (AARP) zrzeszająca aż 35 milionów członków. Kryterium przystąpienia do organizacji jest wiek – powyżej 50 lat<sup>159</sup>. Ze względu na dużą różnorodność członkostwa organizacja ta ma ogromne trudności z ustaleniem jakiejś spójnej polityki reprezentującej interesy członków.

Wśród organizacji profesjonalnych można odnaleźć również organizacje reprezentujące samych lobbystów, jak chociażby The American League of Lobbyists, National Association of Registered Lobbyists, Women in Government Relations czy The American Society of Association Executives<sup>160</sup>. Ich aktywność dostrzec można było szczególnie w okresie ożywionej debaty nad proponowanymi reformami dotyczącymi regulacji lobbingu w latach 1993-1995 oraz 2005-2007. Dodatkowo, organizacje te starają się dbać o kreowanie publicznego wizerunku lobbystów, który w związku ze skandalami, takimi jak choćby związane z Jackiem Abramoffem, staje się kwestią pierwszoplanową dla profesji. Oprócz tej sfery działalności, podstawowym celem ich działania jest doszktałanie i informowanie lobbystów, a więc oferowanie im głównie korzyści materialnych i profesjonalnych<sup>161</sup>.

---

<sup>158</sup> Tak było m.in. z programem „No Child is Left Behind” wprowadzonym w 2001 r. przez administrację G.W. Busha.

<sup>159</sup> <[www.aarp.org/about\\_aarp/aarp\\_overview/a2003-01-13-aarp-history.html](http://www.aarp.org/about_aarp/aarp_overview/a2003-01-13-aarp-history.html)>, data wejścia 10.01.2007.

<sup>160</sup> R.G. Shaiko, *Lobbying in Washington: A Contemporary Perspective*, w: *The Interest Group Connection*, P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox, s. 8.

<sup>161</sup> Zob. <[www.alldc.org/membership/benefits.cfm](http://www.alldc.org/membership/benefits.cfm)>, data wejścia 10.01.2007.

## 5.5. Związki zawodowe

Blisko spokrewnione z organizacjami profesjonalnymi są związki zawodowe. Jest to kategoria tradycyjnie uznawana za jedną z najbardziej wpływowych wśród grup interesu. Największą organizacją reprezentującą ten sektor jest American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO). Federacja ta skupia 53 związki zawodowe i reprezentuje łącznie ponad 9 milionów pracowników. Powstała ona w 1955 roku z połączenia dwóch najbardziej wpływowych organizacji związkowych w kraju – AFL<sup>162</sup> oraz CIO<sup>163</sup>. Jako federacja różnych związków zawodowych niejednokrotnie targana była wewnętrznymi zawirowaniami i konfliktami, wynikającymi po prostu z nierzadko przeciwstawnych interesów poszczególnych związków. W konsekwencji, w 2005 roku doprowadziło to do znacznego rozłamu, w wyniku którego z AFL-CIO wystąpiły największe organizacje związkowe: Service Employees International Union, The International Brotherhood of Teamsters (Teamsters Union), The United Food and Commercial Workers International Union. W pewnym sensie osłabiło to AFL-CIO, ale z drugiej strony obniżyło znacznie poziom wewnętrznego konfliktu w organizacji. Związki, które odłączyły się od AFL-CIO, weszły w skład nowo wykreowanej Change to Win Federation. Podstawową różnicą w akcentach kładzionych przez obie organizacje jest to, że AFL-CIO skupia się raczej w większym stopniu na problemach związanych z globalną ekonomią i handlem, podczas gdy Change to Win Federation koncentruje się raczej na polityce wewnętrznej i stara się o mobilizowanie pracowników niezrzeszonych.

Tak poważne zmiany w obrębie amerykańskich związków zawodowych wynikają z ogólnej percepcji, iż ruch związkowy zanika i należy coś zrobić, aby go reaktywować. Faktycznie, gdy się spojrzy na liczby, to dostrzec można, że procent pracowników zrzeszonych

---

<sup>162</sup> American Federation of Labor założone zostało w 1886 r. jako jeden z pierwszych związków zawodowych w Stanach Zjednoczonych przez Samuela Gompersa.

<sup>163</sup> Congress of Industrial Organizations powstał w 1938 r. jako odłam z AFL w wyniku nieporozumień co do polityki organizowania przemysłu w dobie reform New Deal. CIO działał samodzielnie w latach 1938-1955, kiedy to ponownie połączył się z AFL, tworząc AFL-CIO.

w związkach dramatycznie spada. W latach 40. XX wieku było to aż blisko 35%, podczas gdy obecnie jest to zaledwie 12,3%<sup>164</sup>.

Oprócz dużych, federacyjnych organizacji-parasoli istnieje oczywiście w Stanach Zjednoczonych wiele silnych związków reprezentujących pracowników zatrudnionych w określonym przemyśle czy branży. Najpotężniejszą, ale i niesławną<sup>165</sup> organizacją tego typu jest International Brotherhood of Teamsters, znana w skrócie jako Teamsters czy Teamsters Union, reprezentująca tradycyjnie branżę związane z transportem<sup>166</sup>. Dość silną pozycję wynikającą między innymi z liczebności<sup>167</sup> posiada też American Federation of Teachers.

Wśród związków zawodowych należy zwrócić uwagę na American Federation of Government Employees (AFGE) reprezentującą pracowników zatrudnionych w sektorze publicznym. Podczas gdy inne związki wydają się być w odwrocie, AFGE rośnie sukcesywnie w siłę, przyciągając coraz więcej członków, a na chwilę obecną jest to aż 600 tysięcy. Dzieje się tak, pomimo iż teoretycznie pozycja takiego związku powinna być słabsza, gdyż AFGE z założenia nie używa strajku jako strategii negocjacyjnej.

Podobnie pręźnie działa jej odpowiednik na szczeblu niefederalnym, American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME) zrzeszająca pracowników zatrudnionych w instytucjach władzy publicznej na szczeblu lokalnym i stanowym. W skład AFSCME wchodzi aż 1,4 miliona członków, co czyni ją jednym

---

<sup>164</sup> Liczba pracowników zrzeszonych w związkach zawodowych wynosiła w 2009 r. 15,3 miliona. Patrz: Bureau of Labor Statistics, Union Members Summary, dostępne na <<http://www.bls.gov/news.release/union2.nr0.htm>>, data wejścia 04.09.2010.

<sup>165</sup> Związek ten wielokrotnie był oskarżany o bliskie powiązania ze zorganizowaną przestępczością.

<sup>166</sup> Nazwa tej organizacji wzięła się od tego, że kiedy była zakładana w 1903 r. zrzeszała głównie osoby powożące powozami (właśnie po angielsku nazywali się oni *teamsters*). W okresie następnym zaczęli się do niej przyłączać ludzie związani z szeroko pojętym zawodem przewoźniczym, jak szoferzy, kierowcy ciężarówek itp. Dodatkowo, po opuszczeniu AFL-CIO w 1957 r. Teamsters stała się organizacją konkurencyjną przyciągającą ludzi wykonujących również inne zawody, nie tylko te związane z transportem.

<sup>167</sup> 1,3 miliona członków. AFT w porównaniu z wcześniej przytaczaną NEA posiada więcej cech związku zawodowego. NEA jest organizacją profesjonalną opierającą się w większym stopniu na dostarczaniu korzyści profesjonalnych.

z najliczebniejszych związków w Stanach Zjednoczonych<sup>168</sup>. Związki zawodowe w Stanach Zjednoczonych, pomimo sukcesywnie zmniejszającego się znaczenia, pozostają wpływowymi grupami interesu, szczególnie w stosunkach z Partią Demokratyczną.

Przedstawione powyżej rodzaje grup interesu da się ogólnie zaklasyfikować do kategorii grup określonych ekonomicznie. Zarówno korporacje, związki biznesu, organizacje reprezentujące poszczególne branże, jak i związki zawodowe reprezentują interesy ekonomiczne swoich członków. W świecie amerykańskiej polityki istnieje jednak także bardzo dużo grup reprezentujących interesy inne niż ekonomiczne. Najczęściej te grupy określa się mianem grup interesu publicznego, grup obywatelskich. Spektrum tych organizacji jest również ogromne, ale najważniejszym wspólnym mianownikiem jest to, że nie działają one dla wymiernego finansowego zysku swoich członków.

## 5.6. Grupy interesu publicznego

### 5.6.1. Grupy konsumenckie

Najpopularniejszymi organizacjami tego typu są organizacje zabiegające o prawa konsumenckie oraz dbające o tzw. jakość rządu<sup>169</sup>.

Najbardziej znaną i wpływową jest Common Cause. Została ona założona w 1970 roku przez Johna Gardnera, byłego Sekretarza w administracji prezydenta Johnsona<sup>170</sup>. Główną motywacją Gardnera stało się stworzenie wreszcie grupy, która reprezentowałaby szeroko pojęte społeczeństwo i dbała o to, „aby instytucje władzy publicznej były odpowiedzialne”<sup>171</sup>. Bardzo szybko organizacja zyskała duże poparcie społeczne, co szczególnie wiązało się z jej zaangażowaniem w kampanię antywojenną związaną z konfliktem

---

<sup>168</sup> Z innych związków charakteryzujących się licznym członkostwem można wymienić Service Employees International Union z 1,8 miliona członków, Teamsters 1,4 miliona, United Food and Commercial Workers 1,4 miliona.

<sup>169</sup> Są to tzw. *good government organizations*.

<sup>170</sup> Gardner zajmował stanowisko Secretary of Health, Education, and Welfare. Co ciekawe, był on republikaninem w demokratycznej administracji Johnsona.

<sup>171</sup> J. Gardner cytowany w: L.S. Rothenberg, *Linking Citizens to Government*, s. 9.

w Wietnamie. Kilka lat później organizacja zmieniła kurs, wycofując się z dziedziny polityki międzynarodowej, i po wyjściu na jaw afery Watergate skoncentrowała się na dbaniu o jakość wewnętrznego procesu politycznego. Znalazło to szczególnie wyraz w walce, jaką Common Cause podjęła w sprawie ściślejszego regulowania finansów kampanii wyborczych, co przyniosło skutek w postaci uchwalenia w 1974 roku Federal Campaign Finance Act (FECA). Skuteczność Common Cause przyciągnęła dalszych zwolenników i pod koniec lat 70. organizacja mogła się już poszczycić blisko 300 tysiącami członków. Główną sferą działalności Common Cause jest dbałość o to, aby polityka była otwarta, przejrzysta i wolna od wpływów specyficznych grup interesu<sup>172</sup>. Organizacji tej przypisuje się wiele sukcesów na arenie politycznej, wśród których można wymienić doprowadzenie do zmian proceduralnych w Kongresie w latach 70. XX wieku, co miało wyraz między innymi w upadku „systemu senioralnego” i wszechwładzy przewodniczących komisji kongresowych<sup>173</sup>. Jej również przypisuje się doprowadzenie do uchwalenia publicznego finansowania prezydenckich kampanii wyborczych. Uważa się, że Common Cause jest najbardziej wpływową organizacją interesu publicznego i czasem pojawiają się zarzuty, że jest organizacją zbyt potężną jak na bezkompromisowe stanowisko promowane przez nią<sup>174</sup>. Skuteczność Common Cause wynika między innymi z tego, że potrafi połączyć wszystkie możliwe sposoby oddziaływania politycznego. Jest ona bowiem organizacją polegającą na sztabie bardzo profesjonalnego personelu, rekrutującego się nierzadko spośród byłych polityków, ale też potrafi bardzo umiejętnie aktywizować poparcie społeczne i wygrywać na opinii publicznej.

Wśród organizacji interesu publicznego na pewno należy wymienić grupy zorganizowane wokół aktywisty Ralpha Nadera. Trzon grupy tych organizacji stanowi, założona przez niego w 1971

---

<sup>172</sup> Z tematów, na których Common Cause skupia się nieprzerwanie, można wymienić za ich stroną internetową: walkę z koncentracją mediów, przejrzystsze uregulowanie finansów kampanii wyborczych, podnoszenie standardów etyki i poziomu otwartości rządu oraz podniesienie partycypacji społecznej w polityce. Zob. <<http://www.commoncause.org/site/pp.asp?c=dkLNK1MQIwG&b=4860183>>, data wejścia 08.11.2010.

<sup>173</sup> R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, s. 318.

<sup>174</sup> Tamże, s. 319.

roku, Public Citizen. Pierwotnie organizacja ta miała dbać jedynie o prawa konsumentów, ale szybko stała się główną siłą reprezentującą obywateli przeciwko silnym korporacjom<sup>175</sup>. Zwiększająca się liczba tematów, którymi Public Citizen się zajmowała, spowodowała, że jedna organizacja przestała wystarczać. Zaczęło powstawać wokół Public Citizen wiele, bardziej wyspecjalizowanych grup zajmujących się reprezentowaniem interesów społecznych w szczegółowych dziedzinach. W obrębie Public Citizen da się więc wyróżnić co najmniej pięć znaczących komórek: Congress Watch<sup>176</sup>, Public Citizen Litigation Group<sup>177</sup>, Global Trade Watch<sup>178</sup>, Critical Mass Energy Program<sup>179</sup>, Health Research Group<sup>180</sup>.

Porównując organizację Nadera do wcześniej omawianej Common Cause, widać przede wszystkim, że opierają się one w znacznie mniejszej mierze na opinii publicznej, a w dużo większej na zbieraniu informacji, argumentów i prezentowaniu ich w sposób bezpośredni decydentom lub dociekaniu interesów poprzez system sądowy. Organizacje Public Citizen w dużo mniejszym stopniu opierają się więc na taktykach lobbingu *grass-roots*.

Z innych organizacji konsumenckich, które odgrywają w systemie politycznym Stanów Zjednoczonych poważną rolę, można wymienić jeszcze Consumer Federation of America, Consumers Union

---

<sup>175</sup> Ralph Nader zdobył swoją pozycję jeszcze w latach 60. publikacją przykuwającą uwagę do faktu, że jeden z modeli samochodów produkowanych przez Chevroleta był niebezpieczny dla użytkowników. Była to jedna z pierwszych tak szeroko społecznie nagłośnionych spraw konsumenckich.

<sup>176</sup> Jest organizacją, która ma reprezentować interesy konsumenckie w Kongresie i dbać, aby uchwalanie prawa w Kongresie nie kolidowało z interesami społecznymi. W dużej mierze koncentruje się na nadzorowaniu sektora energetycznego oraz ochrony środowiska.

<sup>177</sup> Jest stworzona do zajmowania się egzekwowaniem interesów konsumenckich na drodze sądowej. Ma reprezentować interesy tych, którzy nie są wystarczająco reprezentowani, a więc biednych i nieświadomych.

<sup>178</sup> Została stworzona w ramach Public Citizen w 1995 r. do nadzorowania polityk wynikających z międzynarodowych porozumień handlowych i związanych z funkcjonowaniem międzynarodowych organizacji, jak WTO.

<sup>179</sup> Jest to inicjatywa, która zajmuje się kwestiami związanymi z niebezpieczeństwami wykorzystania energii jądrowej oraz perspektywą wykorzystywania alternatywnych źródeł energii.

<sup>180</sup> Zajmuje się dbaniem o interesy konsumentów usług medycznych i jako taka często staje w opozycji do AMA oraz innych grup z sektora usług medycznych. Health Research Group działa również bardzo aktywnie w sprawie wprowadzania rządowych programów walki z chorobami, np. AIDS.



oraz bardziej wyspecjalizowane Center for Auto Safety, The Center for Science in the Public Interest, National Insurance Consumer Organization<sup>181</sup>.

### 5.6.2. Grupy ekologiczne

Znaczącym segmentem wśród organizacji interesu publicznego są również grupy ekologiczne. Organizacje te przeważnie posiadają szerokie członkostwo, co wynika z faktu, że postulaty, o jakie walczą, są zazwyczaj bardzo dobrze postrzegane społecznie i panuje swojego rodzaju moda na uczestnictwo w takich grupach. Rozmiary i sposoby funkcjonowania grup ekologicznych są dość zróżnicowane.

Największa organizacja ekologiczna, National Wildlife Federation, zrzesza aż ponad 5 milionów członków i dysponuje rocznym budżetem przekraczającym 125 milionów dolarów. Organizacja ta skupia się głównie na działalności edukacyjnej wśród członków i na organizowaniu akcji uświadamiających o zagrożeniach wynikających z degradacji środowiska. W typową działalność polityczną angażuje się stosunkowo rzadko.

Nietypową organizacją ekologiczną jest Environmental Defense, która powstała nie jako organizacja zrzeszająca szerokie masy, ale jako grupa, która przez wiele lat pozostawała inicjatywą wąskiego grona aktywistów i naukowców zabiegających o ochronę środowiska naturalnego na drodze sądowej oraz poprzez przedstawianie rzeczowych analiz naukowych. Opierała się głównie na grantach i dotacjach od fundacji, a nie na składkach członkowskich. Sytuacja zmieniła się dopiero w latach 90. XX wieku, kiedy to ED zaczęło przyciągać do swoich szeregów członków na większą skalę<sup>182</sup>.

Organizacją na pewno najbardziej widoczną i jedną z najbardziej licznych jest Greenpeace. Amerykański odłamek tej organizacji posiada od 1 do 1,5 miliona członków, ale co ważniejsze, posiada on wielu bardzo zaangażowanych aktywistów zdolnych brać udział w spektakularnych akcjach protestu. Greenpeace stanowi z tego po-

---

<sup>181</sup> Przegląd grup ekologicznych można znaleźć między innymi w: L. Bykerk, A. Maney, *U.S. Consumer Interest Groups: Institutional Profiles*, Greenwood Press, Westport 1995.

<sup>182</sup> Obecnie władze organizacji twierdzą, że reprezentują 500 tysięcy członków. <[www.environmentaldefense.org/home.cfm](http://www.environmentaldefense.org/home.cfm)>, data wejścia 07.04.2007.

wodu poważną siłę zdolną przede wszystkim naświetlić problemy związane z ekologią. Nie angażuje się natomiast w bezpośrednie oddziaływanie na proces polityczny.

Organizacją ekologiczną, która z kolei bardzo intensywnie angażuje się w politykę, jest League of Conservation Voters. Jest ona w rzeczywistości grupą w 100% polityczną, której głównym celem jest wpływanie na to, aby decydenci polityczni aplikowali normy prośrodowiskowe. W tym celu LCV skupia się w swej działalności na promowaniu w wyborach kongresowych kandydatów prośrodowiskowych.

Organizacją szczególnie aktywną i skuteczną w ostatnich latach stał się Sierra Club. Jedna z najstarszych amerykańskich organizacji ekologicznych, bo założona w 1892 roku, w latach 90. XX wieku stała się grupą najskuteczniej aktywizującą członków do działania. Nie chodzi tu o aktywizm ekstremalny, jak w przypadku Greenpeace, ale stopniowe i długotrwałe podnoszenie świadomości ekologicznej w połączeniu z zaangażowaniem politycznym 750 tysięcy członków. Ze względu na bardzo zdecentralizowaną strukturę i dużą liczbę lokalnych oddziałów możliwe jest w jej przypadku szybkie mobilizowanie dużej liczby członków<sup>183</sup>.

### 5.6.3. Organizacje etniczne

Organizacje interesu publicznego to jednak nie tylko grupy zabiegające o ogólne interesy wszystkich ludzi, jak to jest w przypadku organizacji dbających o jakość rządu, konsumenckich czy ekologicznych. Istnieje wiele grup reprezentujących w szczególności interesy poszczególnych kategorii społecznych. Wśród grup takich można wymienić organizacje pretendujące do reprezentowania interesów mniejszości etnicznych, jak NAACP, Asian American Association. Wśród grup etnicznych czy narodowych istnieją również grupy, które nie tyle zabiegają o interesy mniejszości narodowych mieszkających w Stanach Zjednoczonych, ile o interesy rodzinnego

---

<sup>183</sup> O strukturze decyzyjnej i sposobach aktywizacji członków w Sierra Club zobacz: S. Rees, *Environment: Sierra Club*, opublikowane przez The Aspen Institute, Nonprofit Sector Research Fund, 1998. Zob. również M.J. McCloskey, *In the Thick of It: My Life in the Sierra Club*, Island Press, Washington D.C. 2005.

kraju. Grupy te koncentrują się głównie w swych działaniach na wpływaniu na politykę zagraniczną Stanów Zjednoczonych.

Bardzo silną pozycję w Stanach Zjednoczonych mają organizacje greckie, a wśród nich American Hellenic Institute Public Affairs Committee, który w 1974 roku skutecznie zabiegał o nałożenie przez Stany Zjednoczone embarga na broń wysyłaną do Turcji po przeprowadzeniu przez nią inwazji na Cypr<sup>184</sup>. Wśród organizacji narodowych wypada na pewno wymienić również Kongres Polonii Amerykańskiej, który odgrywał niepoślednią rolę w reprezentowaniu interesów polskich w Ameryce<sup>185</sup>.

Najbardziej znanym i najbardziej wpływowym lobby w tej kategorii jest bez wątpienia lobby izraelskie<sup>186</sup>. Prym wśród wielu organizacji izraelskich działających w Stanach Zjednoczonych wieździe American Israel Public Affairs Committee (AIPAC) założony w 1951 roku. Obecnie zrzesza on ponad 100 tysięcy członków, ale nie w tym jego siła<sup>187</sup>. Dysponuje on bardzo dużymi możliwościami finansowego oddziaływania na proces polityczny, a w szczególności na proces wyborczy, gdyż członkowie należący do AIPAC są zazwyczaj bardzo zamożni i co więcej, blisko identyfikujący się z celami organizacji<sup>188</sup>. Celami tymi są głównie zabieganie o ciągłą amerykańską pomoc finansową dla Izraela, która sięga 2,5 miliarda

---

<sup>184</sup> E.M. Uslaner, *A Tower of Babel on Foreign Policy*, w: A. Cigler, B. Loomis (red.), *Interest Group Politics*, 3<sup>rd</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 1991, s. 304.

<sup>185</sup> Na temat Kongresu Polonii Amerykańskiej zobacz: J. Wojdon, *W imieniu sześciu milionów...: Kongres Polonii Amerykańskiej w latach 1944-1968*, Adam Marszałek, Toruń 2005.

<sup>186</sup> J. Mearsheimer, S. Walt, *The Israel Lobby and the American Foreign Policy*, Straus and Giroux, New York 2007.

<sup>187</sup> Według magazynu Fortune, AIPAC jest czwartym co do potęgi lobby działającym w Waszyngtonie, biorąc pod uwagę wszystkie dziedziny. „The Power 25: Top Lobbying Groups”, <[www.fortune.com/indexw.jhtml?channel=list.jhtml-list\\_frag=list\\_3column\\_power\\_25.jhtml-list=16\\_requested=13760](http://www.fortune.com/indexw.jhtml?channel=list.jhtml-list_frag=list_3column_power_25.jhtml-list=16_requested=13760)>, data wejścia 01.06.2001. Cytowane w: E.M. Uslaner, *Cracks in the Armor? Interest Groups and Foreign Policy*, w: *Interest Group Politics*, 6<sup>th</sup> Ed., red. A. Cigler, B. Loomis, CQ Press, Washington D.C. 2002, s. 358.

<sup>188</sup> AIPAC dysponuje budżetem rocznym w wysokości 15 milionów dolarów. E.M. Uslaner, *Cracks in the Armor?*, s. 358. Jest ponadto w stanie zmobilizować swoich członków i sympatyków, aby sownie podczas kampanii wyborczych wspierali określonych polityków.

dolarów rocznie<sup>189</sup>, oraz promowanie proizraelskiej polityki na Bliskim Wschodzie. Z osiągnięć AIPAC można wymienić skuteczną kampanię w Kongresie i wobec prezydenta Reagana, aby doprowadzić do zablokowania w 1982 roku przez Stany Zjednoczone weta ONZ potępiającego izraelską inwazję na Liban i wymagającą od niego szybkiego wycofania wojsk, czy też doprowadzenie do izolacji na arenie międzynarodowej Hamasu oraz Hezbollahu. Oprócz AIPAC, wśród najbardziej widocznych i skutecznych organizacji proizraelskich można również wymienić Conference of Presidents of Major American Jewish Organizations, Leaders of National Jewish Organizations, the Anti-Defamation League oraz Conference of American Rabbis<sup>190</sup>.

Opozycyjne lobby arabskie jest o wiele słabiej reprezentowane przez zorganizowane grupy. Istnieje co prawda National Association of Arab American (NAAA), ale jej skuteczność nie może być porównywana do lobby izraelskiego<sup>191</sup>. Różnica w skuteczności tych organizacji nie wynika jedynie z dużo większych środków finansowych, jakimi dysponują organizacje proizraelskie. Ogromną rolę odgrywa również percepcja społeczeństwa amerykańskiego, które, jak wynika z badań opinii publicznej, jest dużo bardziej przychylnie nastawione do Izraela niż do Arabów, a te proporcje zdecydowanie się jeszcze powiększyły po atakach terrorystycznych na Amerykę z 2001 roku<sup>192</sup>.

#### 5.6.4. Organizacje kobiece

Sporą część organizacji interesu publicznego stanowią również grupy związane z walką o prawa kobiet. Fenomen ten wywodzi się jeszcze z ruchu sufrażystek rozwijającego się na początku XX wieku. Takie korzenie ma działająca do dziś League of Women Voters (LWV), powstała w 1920 roku podczas ostatniego zjazdu National

<sup>189</sup> 2,46 miliarda dolarów. <[www.aipac.org/whoWeAre.cfm](http://www.aipac.org/whoWeAre.cfm)>, data wejścia 08.03.2007.

<sup>190</sup> J.J. Terry, *U.S. Foreign Policy in the Middle East: The Role of Lobbies and Special Interest Groups*, Pluto Press, Ann Arbor 2005, s. 36.

<sup>191</sup> E.M. Uslaner, *A Tower of Babel on Foreign Policy*, s. 309.

<sup>192</sup> Poparcie społeczne dla Izraela błyskawicznie w 2001 r. wzrosło z 41% do 55%. E.M. Uslaner, *Cracks in the Armor?*, s. 364.

American Woman Suffrage Association. Chociaż już sześć miesięcy później główny cel – powszechne przyznanie praw wyborczych kobietom – został zrealizowany<sup>193</sup>, to jednak LWV działa nadal prężnie, skupiając się głównie na politycznej edukacji kobiet i politycznym zabieganiu o realizację zasady równouprawnienia.

Kolejną organizacją feministyczną zabiegającą o wdrażanie równouprawnienia jest Feminist Majority Foundation, założona w 1986 roku, której głównym polem jest działalność badawcza w dziedzinie równouprawnienia, przemocy w rodzinie oraz problemów zdrowotnych związanych z prawami reprodukcyjnymi kobiet. Jest więc to grupa, która koncentruje się głównie na tworzeniu i publikowaniu raportów oraz analiz dotyczących interesujących dziedzin.

Zdecydowanie bardziej aktywistyczną organizacją jest National Organization for Women (NOW), największa i najbardziej wpływowa organizacja kobieca w Stanach Zjednoczonych. Założona w 1966 roku jako organizacja zwalczająca dyskryminację kobiet, stopniowo zmieniając agendę, przerodziła się w organizację reprezentującą szeroko pojmowane mniejszości, w tym seksualne, i domagającą się całkowitego równouprawnienia.

Bardzo ciekawym tworem wśród organizacji feministycznych jest EMILY's List. Nie jest ona w rzeczywistości organizacją członkowską, ale komitetem akcji politycznej (PAC), zbierającym fundusze na poczet kampanii demokratycznych kandydatek do Kongresu.

Wśród organizacji kobiecych istnieją również organizacje konserwatywne. Konserwatywnym odpowiednikiem EMILY's List jest the WISH List<sup>194</sup> wspierająca z kolei kandydatki konserwatywne z Partii Republikańskiej. Najsilniejszą prawicową organizacją kobiecą, a więc opozycyjną do NOW, jest Concerned Women for America, założona w 1979 roku. Skupia się ona głównie na promowaniu wartości rodzinnych i wynikających bezpośrednio z Biblii<sup>195</sup> oraz na obronie moralności publicznej. Od większości organizacji kobiecych zdecydowanie dzieli ją stanowcze negatywne stanowisko w stosunku do kwestii aborcji oraz swobód seksualnych.

---

<sup>193</sup> Poprzez wprowadzenie XIX Poprawki do Konstytucji.

<sup>194</sup> Akronim Women In the Senate and House.

<sup>195</sup> Misja Concerned Women of America to „obrona i promowanie wśród wszystkich obywateli wartości wynikających z Biblii – poprzez modlitwę, edukację i w końcu poprzez wpływ na społeczeństwo...” <[www.cwfa.org/about.asp](http://www.cwfa.org/about.asp)>, data wejścia 02.08.2010.

### 5.6.5. Grupy o motywacji religijnej

Kolejną kategorią grup obywatelskich są grupy o motywacji religijnej. Ich rozprzestrzenianie jest szczególnie dostrzegalne począwszy od końca lat 70. XX wieku i wiąże się z rozwojem tzw. Chrześcijańskiej Prawicy. Najbardziej widocznym politycznym ramieniem tego ruchu jest Christian Coalition działająca od 1989 roku<sup>196</sup>. Jest ona w rzeczywistości bardzo poważnym elementem Partii Republikańskiej i jak się ocenia, to właśnie ona była odpowiedzialna za republikański sukces w 1994 roku. Poprzednikiem Christian Coalition w latach 80. ubiegłego wieku była Moral Majority z bardzo wyrazistą osobą lidera, telepastora Jerry'ego Falwella. Organizacja ta po sporych sukcesach osiągniętych w latach 80. w 1989 roku przestała istnieć, gdyż, jak wyraził to Falwell, „wykonała misję”<sup>197</sup>.

Od początku XXI wieku główną siłą i głosem Chrześcijańskiej Prawicy stało się również the Focus on the Family. Organizacja założona została w 1977 roku przez Jamesa Dobsona, laickiego kaznodzieję radiowego. Siła organizacji opiera się właśnie na rozgłośni radiowej, dzięki której była w stanie pozyskać i utrzymać prawie 300 tysięcy oddanych członków płacących regularne składki. W siedzibie organizacji zatrudnionych jest aż 1300 osób.

Istnieje również w Stanach Zjednoczonych zjawisko Chrześcijańskiej Lewicy, ale w porównaniu z prawicowym odpowiednikiem jest ono bardzo słabo zorganizowane. Z nielicznych grup działających w tym obszarze można wymienić choćby the Christian Alliances for Progress.

### 5.6.6. Organizacje mniejszości seksualnych

Coraz szerzej rozwijającym się zjawiskiem jest rozprzestrzenianie się, a przede wszystkim wzrost siły organizacji broniących praw homoseksualistów. Na poziomie ogólnonarodowym działa takich organizacji już ponad dwadzieścia, a z najważniejszych można wymienić Human Rights Campaign czy Lambda Defense Fund.

---

<sup>196</sup> C. Wilcox, C. Larson, *Onward Christian Soldiers?*, s. 47.

<sup>197</sup> J. Falwell cytowany w: D. Lowery, H. Brasher, *Organized Interest and American Government*, s. 81.

Organizacje te są coraz lepiej finansowane<sup>198</sup> i coraz skuteczniej działają na arenie politycznej, angażując się między innymi we wspieranie demokratycznych kandydatów do Kongresu poprzez Human Rights Campaign PAC.

### 5.6.7. Organizacje ideologiczne

Na amerykańskim spektrum grup interesu istnieją również organizacje, które można nazwać typowo ideologicznymi. Oznacza to, że nie koncentrują się na żadnej konkretnej dziedzinie, ale na promowaniu określonej ideologii. Z najbardziej znanych można wymienić Americans for Democratic Action powstałą w 1947 roku pierwotnie do walki z rozprzestrzeniającym się komunizmem, która następnie przерodziła się w jedną z głównych grup politycznych stojących na stanowisku obrony wartości liberalnych i tym samym popierającą Partię Demokratyczną. Starszą, bo powstałą w 1920 roku, jest American Civil Liberties Union (ACLU). Jej misją jest stanie na straży wolności obywatelskich wynikających z Konstytucji i innego prawodawstwa Stanów Zjednoczonych, co obejmuje między innymi wolność wypowiedzi, działalności, ochronę przed ingerencją państwa w życie prywatne, jak też ochronę praw mniejszości etnicznych, seksualnych i innych<sup>199</sup>. W rzeczywistości, ze względu na dużą rozpiętość spraw, w które ACLU się angażuje, trudno kategorycznie przypisać jej afiliację demokratyczną czy też republikańską.

### 5.6.8. Grupy jednej kwestii

Oprócz ogólnych organizacji ideologicznych funkcjonują i coraz skuteczniej działają tzw. organizacje jednej kwestii<sup>200</sup>. Grupy te koncentrują się jedynie na małym wycinku życia społecznego i w tej dziedzinie działają. Grupy takie działać mogą we wszystkich dziedzinach. Mogą to być grupy anomiczne (nieustrukturyzowane),

---

<sup>198</sup> Spora część funduszy tych organizacji pochodzi od fundacji, m.in. od Gill Foundation. R.G. Shaiko, *Making the Connection*, s. 11.

<sup>199</sup> <<http://www.aclu.org/about-aclu-0>>, data wejścia 05.11.2010.

<sup>200</sup> Ang. *single-issue groups* lub *cause groups*.

czyli takie, które powstają do zrealizowania konkretnego celu, jak na przykład na poziomie lokalnym, w obronie jakiegoś terenu zielonego czy też budowy jakiejś drogi, i znikają, gdy kwestia ta zostanie rozwiązana.

Inne grupy mają charakter bardziej długotrwały. Z kategorii takich grup można wymienić na przykład grupy aktywne w kwestii zniesienia (Heath Penalty Focus) czy utrzymania (Criminal Justice Legal Foundation) kary śmierci, w kwestii podatkowej (Citizens for Limited Taxation, National Taxpayers Union). Najbardziej aktywne i widoczne na scenie politycznej są grupy związane z kwestią aborcji oraz prawa do posiadania broni.

Aborcja stała się tematem szczególnego zainteresowania grup po 1973 roku, czyli po rozstrzygnięciu Sądu Najwyższego w sprawie *Roe v. Wade*<sup>201</sup>, kiedy to uznano prawo do aborcji za prawo konstytucyjne. W wyniku tego rozstrzygnięcia zaczęły powstawać organizacje sprzeciwiające się prawu do aborcji, jak Pro-Life Campaign Committee, National Pro-Life Alliance. Oprócz głównych grup pojawiło się również sporo mniejszych, często nielegalnych organizacji stosujących metody działalności stojące w sprzeczności z prawem. Zdarzały się przypadki pikiet<sup>202</sup>, podpaleń klinik, w których dokonuje się aborcji, czy nawet w ekstremalnych wypadkach brutalnych napaści na lekarzy wykonujących takie zabiegi.

Po drugiej stronie lokują się grupy zabiegające o prawa kobiet do aborcji. Są to tzw. grupy *pro-choice*, czyli dążące do tego, aby kobiecie dać wybór. Organizacje te są bardziej widoczne niż ich konserwatywne odpowiedniczki. Najpoważniejszymi z nich są NARAL z bardzo wpływowym komitetem akcji politycznej (NARAL-PAC) oraz Planned Parenthood<sup>203</sup>.

Tematem równie kontrowersyjnym jest kwestia prawa do posiadania broni. Tu, mimo iż procentowo społeczeństwo amerykańskie skłania się w stronę wprowadzenia zakazu posiadania broni, grupy interesu będące zwolennikami praw do posiadania broni wydają się

---

<sup>201</sup> *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973).

<sup>202</sup> Jedną z najbardziej znanych incjatyw tego typu było Operation Rescue, gromadzącą ekstremalne grupy pikietujące kliniki, w których dokonywano aborcji.

<sup>203</sup> Właściwie Planned Parenthood Federation of America, która jest amerykańską filią International Planned Parenthood Federation, <[www.ippfwhr.org/about/about\\_affiliates\\_e.asp](http://www.ippfwhr.org/about/about_affiliates_e.asp)>.



mieć znaczącą przewagę polityczną. Szczególnie widoczne było to w okresie republikańskiej dominacji w Kongresie w latach 1994-2006. Grupy te dysponują poważnymi funduszami na kampanie i bardzo oddanymi członkami, co pozwala im skutecznie zabiegać o swoje interesy. Najbardziej wpływowymi grupami tego typu są National Rifle Association (NRA), Gun Owners of America czy Second Amendment Foundation. Grupy przeciwnie postulują wprowadzenie ograniczeń w zakresie prawa do zakupu i posiadania broni i ich największym sukcesem stało się doprowadzenie do uchwalenia w 1993 roku tzw. Brady Bill<sup>204</sup>, czyli ustawy nakładającej pewne ograniczenia przy procedurze zakupu broni. Jednakże w latach późniejszych w wyniku niepodjęcia żadnej inicjatywy przez republikański Kongres wiele z zapisów tej ustawy straciło moc. Na czele organizacji zabiegających o kontrolę posiadania broni stoi Brady Campaign to Prevent Gun Violence (w latach 1980-2001 znane jako Handgun Control Inc.). Można tu również wymienić Coalition to Stop Gun Violence czy też inicjatywę zwaną Million Mom March<sup>205</sup>.

## 5.7. Think tanki

Wszystkie wyżej wymienione organizacje promują określone interesy członków i zwolenników. Obok nich istnieje jeszcze jedna kategoria organizacji, które czasem zalicza się do grup interesu,

---

<sup>204</sup> Pełna nazwa to Brady Handgun Violence Prevention Act, 19 U.S.C. § 921. Nazwa ustawy odnosi się do osoby Jamesa Brady'ego, który w 1981 r. został bardzo poważnie postrzelony podczas zamachu na Ronalda Reagana. James Brady był w tamtym czasie Sekretarzem Prasowym Białego Domu. W latach 80. zaangażował się bardzo aktywnie w lobbowanie na rzecz wprowadzenia zakazu posiadania broni.

<sup>205</sup> 14 maja 2000 r., a więc w Dzień Matki, zorganizowano w Waszyngtonie masową manifestację, w której brali udział przeciwnicy zbyt liberalnych praw do posiadania broni. Różnie ocenia się liczbę ludzi, którzy w tym wydarzeniu uczestniczyli, ale nie zmienia to faktu, że było to jedno z najbardziej masowych wystąpień, jakie widziano w Waszyngtonie. Million March Mom stopniowo przeradzało się w organizację, która na dzień obecny dysponuje 75 oddziałami lokalnymi. Próba zorganizowania podobnego marszu jak w 2000 r. jednak się już nie powiodła – w 2004 r. udało się zebrać jedynie nieznacznie ponad tysiąc protestujących w podobnym wiecu. O organizowaniu tego przedsięwzięcia pisze D. Dees-Thomases, *Looking for the Few Good Moms: How One Mother Railed a Million Others against the Gun Lobby*, Rodale 2004.

a mianowicie tzw. think tanki. Są one instytucjami badawczymi, dostarczającymi analiz i ekspertyz w odniesieniu do wielu tematów dotyczących polityki publicznej. Jak definiuje je A. Rich,

są to niezależne, nieoparte na konkretnych interesach, nienastawione na zysk organizacje, które tworzą i polegają na wiedzy eksperckiej dotyczącej idei, dzięki której to wiedzy mają zamiar wpływać na politykę publiczną<sup>206</sup>.

Definicja ta jest o tyle problematyczna, że akcentuje, iż są one podmiotami niezależnymi, nieprzypisanymi żadnym interesom, co sprawia, że nie odpowiadają wszystkim wymogom definicji grupy interesu. Z drugiej jednak strony starają się one aktywnie wpływać na kształt polityki publicznej, zatem nierzadko uczestniczą po prostu w lobbingu, mimo że teoretycznie jako zarejestrowane pod kodem podatkowym 501 (c)(3) nie mogą się w taką działalność angażować. Co więcej, często zdarza się również, że blisko współpracują z grupami interesu, pomagając im w osiąganiu celów. Niemniej jednak przy okazji think tanków, teoretycznie wspomina się właśnie o ich niezależności jako jednym z podstawowych kryteriów konstytuujących, co zresztą jest tym instytucjom bardzo na rękę, gdyż jako instytucje badawcze powinny dbać, aby ekspertyzy przez nie dostarczane były postrzegane jako niezależne.

Faktycznie, gdy patrzy się na rozwój think tanków w perspektywie historycznej, to można dostrzec, że pierwotnie były one instytucjami dużo bardziej niezależnymi niż obecnie. Szczególnie od lat 70. daje się zaobserwować znaczącą polaryzację na scenie think tanków, z nowo powstającymi neokonserwatywnymi think tankami, jak choćby Heritage Foundation, z bardziej centrowo, ale również konserwatywnym American Enterprise Institute (AEI), zajmującym pozycje libertariańskie Cato Institute i lokującym się bardziej na lewo Progressive Policy Institute<sup>207</sup> oraz z w miarę centrowym

---

<sup>206</sup> A. Rich, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge University Press, New York 2004, s. 11.

<sup>207</sup> Po wygranych wyborach prezydenckich w 1992 r. Bill Clinton oficjalnie przyznał, że w dużej mierze w swej polityce kierowania państwem będzie się kierował sugestiami Progressive Policy Institute. D.E. Abelson, *Think tanks in the United States*, w: *Think tanks across nations*, red. D. Stone, A. Denham, M. Garnet, Manchester University Press, New York 1998, s. 107.

Brookings Institution. Brookings Institution uważa się zresztą za pierwszy amerykański think tank, gdyż powstał on już w 1916 roku.

Think tanki jako instytucje nastawione na badania dysponują przeważnie ogromnymi budżetami. Roczne budżety podmiotów takich, jak Brookings Institution, Heritage Foundation czy Urban Institute sięgają 15-30 milionów dolarów. Rekordzistą jest RAND Corporation, zajmujący się sprawami obronności i uzbrojenia, który w przykładowym roku 1996 dysponował budżetem 120 milionów dolarów<sup>208</sup>. Różnorodność think tanków jest ogromna, prawie tak duża jak grup interesu. Istnieją think tanki specjalizujące się w badaniu wielu dziedzin polityki równocześnie, ale obok nich istnieją również bardziej wyspecjalizowane, zajmujące się poszczególnymi dziedzinami, jak polityka zdrowotna, ochrona środowiska czy prawa kobiet.

Ze względu na tę różnorodność, jak również na problemy ze zdefiniowaniem, co tak naprawdę jest think tankiem, trudno oszacować liczbę tych instytucji. Tu szacunki wahają się od 1300, gdy weźmiemy również pod uwagę badawcze instytuty mające swoje oparcie na uniwersytetach, do około 300, gdy powyższej kategorii nie bierzemy pod uwagę<sup>209</sup>. Pozycja poszczególnych think tanków zależy w największej mierze od informacji, którą są w stanie zebrać, przetworzyć i następnie dostarczyć. To właśnie za jej pomocą starają się przekonywać do swego stanowiska zarówno polityków, jak i szerszą opinię publiczną. Ocenia się, że szczególnie istotny wpływ instytucje te mają w przypadku kształtowania polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych, co widoczne było zwłaszcza w czasach prezydentury R. Reagana i doradzającego mu Heritage Foundation, jak również w czasach G.W. Busha, kiedy to bardzo istotną rolę odgrywał AEI. Rozważając więc grupy interesu, na pewno nie można zapominać również o think tankach.

Po szkicowym opisie najważniejszych grup interesu warto przyjrzeć się bliżej konkretnym przykładom. Na ich podstawie będzie można pokazać, jak wcześniej wspomniane teorie i zależności dotyczące przyczyn i powodów mobilizowania się grup oraz

---

<sup>208</sup> A. Rich, *Think Tanks*, s. 16.

<sup>209</sup> D.E. Abelson, E.A. Lindquist, *Think Tanks in North America*, w: *Think Tanks & Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*, red. J. McGann, R.K. Weaver, Transaction Publishers, New Brunswick 2000, s. 38.

wewnętrznej struktury grup przekładają się na ich funkcjonowanie. Obserwując te przykłady, będzie również można zwrócić uwagę na to, jak i w jakim stopniu interesy członków grup są przez grupę artykułowane oraz jakie to ma konsekwencje dla funkcjonowania i skuteczności grupy. Jako przykłady wybrano National Rifle Association (NRA) oraz National Organization for Women (NOW). Wybór tych właśnie organizacji nie jest przypadkowy. Po pierwsze, są one uważane za jedne z najbardziej wpływowych organizacji działających w Stanach Zjednoczonych. Po drugie, ich wewnętrzna struktura, sposób funkcjonowania, reprezentowane interesy oraz okoliczności powstania dają się bardzo czytelnie odnieść do omawianych we wcześniejszej części rozdziału zagadnień. W końcu, są to organizacje reprezentujące różne typy organizacji, a dodatkowo lokujące się na skrajach spektrum politycznego, co w pewnym sensie daje możliwość porównania.

## 6. National Rifle Association

National Rifle Association (NRA) jest obecnie uważana za jedną z najbardziej skutecznych i wpływowych grup interesu w Stanach Zjednoczonych, jak również bez wątpienia jest najpotężniejszą grupą jednej kwestii<sup>210</sup>. Długa historia działania grupy, burzliwe dzieje, zmiany organizacyjne oraz zmiany profilu działalności czynią z niej interesujący przykład do śledzenia prawidłowości i teorii związanych z funkcjonowaniem grup. Bardzo interesujące jest także to, w jaki sposób i dlaczego NRA jest w stanie tak skutecznie przekuć posiadane zasoby na wpływ polityczny.

NRA powstała w 1871 roku, w niespokojnych czasach, tuż po Amerykańskiej Wojnie Domowej. Inicjatorem jej powstania był William Conant Church, żołnierz walczący po stronie unionistów, dziennikarz i publicysta. On właśnie, wraz z generałem George'em Wingate'em, wyszedł z inicjatywą utworzenia organizacji mającej odpowiadać za doszkalanie w zakresie strzelectwa społeczeństwa amerykańskiego, a w szczególności oddziałów policji. Według nich potrzeba taka zachodziła, gdyż jak pokazały doświadczenia

---

<sup>210</sup> Fortune 2001 uznało ją za grupę najbardziej wpływową.

wojenne, poziom wyszkolenia był całkowicie mizerny, a nieskuteczność oddziałów wojskowych wynikała w dużej mierze właśnie z braków w szkoleniu strzeleckim. Szkolenie oddziałów policji czy też jak się ich wtedy nazywało Straży, było o tyle istotne, że w wyniku zawirowań społecznych związanych z ogromnym bezrobociem zdemilitaryzowanych żołnierzy nastroje społeczne były bardzo niepokojne, a brutalne zamieszki były na porządku dziennym. Oficjalne struktury w armii nie były jednak zainteresowane organizowaniem szkoleń w zakresie celności strzelania, gdyż nie mieściło się to w nurcie ówczesnego patrzenia na taktyki wojskowości<sup>211</sup>.

Dzięki zaangażowaniu Churcha i Wingate'a udało się utworzyć National Rifle Association (NRA) i przekonać znaczną część środowiska wojskowego do zasadności tej inicjatywy. Na rynku pojawiły się nowe rodzaje karabinów, bardziej nowoczesne, których obsługa wymagała odpowiednich umiejętności. NRA stała się organizacją prowadzącą szkolenia w zakresie posługiwania się tymi nowymi rodzajami broni, jak również rozpoczęła coś na kształt promowania strzelectwa. Jak stwierdzała karta założycielska: „Celem, dla którego ta organizacja jest stworzona, jest polepszanie umiejętności strzeleckich wśród członków...”<sup>212</sup>.

Powstanie NRA da się więc bardzo komfortowo osadzić w teorii Trumana o porządku społecznym i jego zaburzeniu. Wyraźnie takim zaburzeniem była wojna, a elementem dodatkowo wspomagającym były zmiany technologiczne wprowadzające na rynek nowe rodzaje broni. Równie istotna była rola założycieli, jakimi w tym przypadku byli Church i Wingate. Bez ich zaangażowania niemożliwe byłoby stworzenie NRA, gdyż koszty organizacyjne, jakie należało ponieść, były znaczne.

Nie byłoby możliwe założenie NRA bez początkowego patronatu państwowego, a ściślej pomocy ze strony stanu Nowy Jork. W 1872 roku legislatura stanowa tego stanu uchwaliła przeznaczenie 25

---

<sup>211</sup> Większość oficerów była przeciwna szerokim szkoleniom strzeleckim, gdyż rozwijanie takich umiejętności wśród szeregowych żołnierzy wyzwalałoby w nich poczucie indywidualności, a ta w wojsku powinna być raczej przynależna jedynie wyższym rangą. O.G. Davidson, *Under Fire: The NRA and the Battle for Gun Control*, Henry Holt and Company, New York 1993, s. 21.

<sup>212</sup> „Original Charter of the National Rifle Association”, cytowane także w: K.D. Patterson, M.M. Singer, *The National Rifle Association in the Face of Clinton Challenge*, w: *Interest Group Politics*, 6<sup>th</sup> Ed., s. 56.

tysięcy dolarów na zakup ziemi na Long Island, gdzie na terenie 100 akrów NRA zorganizowałyby strzelnicę, na której odbywałyby się szkolenia<sup>213</sup>. W początkowej fazie swojego działania NRA była organizacją blisko powiązaną z instytucjami władzy państwowej, a właściwie wypełniającą role, które instytucje państwowe powinny same wypełniać.

Wiek XIX w historii organizacji to jednak raczej okres stagnacji. Prócz kilku inicjatyw, nie udało się pozyskać dostatecznej liczby członków, aby móc nazwać ją organizacją wpływową. Co więcej, pod koniec tego wieku w wyniku odjęcia pomocy państwowej organizacji groziła całkowita zagłada<sup>214</sup>. Na początku wieku XX nastąpiło jednak niesłychane ożywienie zainteresowania strzelectwem mające swoje korzenie w Imperium Brytyjskim, a związane pośrednio z zaangażowaniem w wojnę burską<sup>215</sup>.

W wyniku tego, w 1903 roku Kongres Stanów Zjednoczonych, po rekomendacjach aktywistów NRA, zalecił powołanie National Board for the Promotion of Rifle Practice<sup>216</sup>. Od początku miała ona bardzo ściśle personalne powiązania z NRA, co powodowało naturalne wzrastanie pozycji NRA w strukturze politycznej. Dodatkowo, w 1905 roku uchwalono Public Law 149, które zezwalało na odsprzedawanie nadwyżek broni wyprodukowanej dla potrzeb armii klubom strzeleckim będącym pod patronatem NRA po preferencyjnych stawkach lub w ogóle za darmo. Również w tym okresie Kongres zaczął sponsorować organizowane przez NRA konkursy strzeleckie<sup>217</sup>.

---

<sup>213</sup> O.G. Davidson, *Under Fire*, s. 22.

<sup>214</sup> J. Anderson, *Inside NRA: Armed and Dangerous – an Expose*, Dove Books, Beverly Hills 1996, s. 12.

<sup>215</sup> Anglicy dostrzegli, że prowadząc wojnę z Burami, mimo ogromnej liczebnej przewagi odnosili wiele dotkliwych porażek właśnie przez to, że Burowie dysponowali znakomitymi umiejętnościami strzeleckimi. Bazując na tych doświadczeniach, armia brytyjska rozpoczęła bardzo kompleksowe programy ćwiczeń w zakresie strzeleckim. Moda ta poprzez Kanadę dotarła do Stanów Zjednoczonych w pierwszych latach XX wieku.

<sup>216</sup> Stworzone na podstawie Militia Act z 1903 r. K.D. Patterson, *Political Fire-Power: The National Rifle Association*, w: R. Biersack, P.S. Herrnson, C. Wilcox, *After The Revolution: PACs, Lobbies, and the Republican Congress*, Allyn & Bacon, Needham Heights 1999, s. 67.

<sup>217</sup> Tzw. *National Matches*. J. Sugarmann, *National Rifle Association: Money, Fire-power, and Fear*, National Press Books, Washington D.C. 1992, s. 107.

W okresie pierwszej połowy XX wieku NRA działała jako w miarę stabilna organizacja paramilitarna, blisko powiązana ze strukturami władzy państwowej. Celem jej działalności było doszkalanie ludzi w zakresie używania broni i z tego powodu ludzie właśnie się do organizacji przyłączali. Odnosząc się do teorii wymiany Salisburý'ego i korzyści, jakich NRA dostarczała w tamtym okresie swym członkom, były to w największej mierze korzyści materialne w postaci treningów, konkursów strzeleckich i dostępu do taniej broni. Wydawany był również już wtedy magazyn „American Rifleman” będący fachową gazetą zajmującą się kwestiami uzbrojenia i broni.

Zmiana w profilu organizacji nastąpiła po II wojnie światowej. Ogromna liczba zdemobilizowanych żołnierzy zaczęła przyłączać się do NRA, tak że w okresie trzech lat po wojnie liczba członków się potroiła. Najważniejszą jednak zmianą było to, że nie byli to już członkowie zainteresowani doskonaleniem umiejętności strzeleckich, ale przede wszystkim myślistwem. Konieczność dostosowania się do potrzeb większości członków diametralnie zmieniła charakter NRA. Nie była to już organizacja quasi-rządowa realizująca interes państwowy, ale organizacja członkowska, której działania miały zaspokajać potrzeby członków. Co prawda, szkolenia były wciąż organizowane, ale nie były one już podstawą działalności. Dużo większy nacisk został położony na zapewnianie rozrywki związanej z myślistwem, czego wyrazem było rozpoczęcie wydawania nowego magazynu „American Hunter”. Oprócz korzyści materialnych, jakie cały czas były członkom dostarczane, bardzo ważną rolę zaczęły odgrywać korzyści wspólnotowe. NRA stawała się prawdziwą wspólnotą, a było to możliwe głównie dzięki bardzo znaczącemu rozwinięciu lokalnych struktur, które stopniowo rozbudowywane, składają się obecnie z ponad 10 tysięcy lokalnych oddziałów i klubów.

Cały czas jednak NRA nie była organizacją polityczną i grupą interesu w pełnym znaczeniu tego słowa. Co prawda, kilkakrotnie angażowała się w tematy polityczne dotyczące broni, jednakże nie występowała w niczym imieniu, a raczej była jedynie ekspercką grupą konsultowaną przez rząd. Tak było w przypadku Uniform Firearms Act z 1930 roku, ustawy zakazującej sprzedaży broni skazanym, narkomanom, nałogowym alkoholikom, niepczytelnym oraz nieletnim, kiedy to prezydent NRA był konsultantem przy

projektowaniu tej ustawy. Ustawa ta otrzymała ogólne poparcie ze strony NRA. Podobnie było w przypadku uchwalonego w 1934 roku National Firearms Act zakazującego sprzedaży broni maszynowej i tzw. obrzynków, oraz w 1938 roku przy okazji Federal Firearms Act wprowadzającego dalsze restrykcje na wyżej wymienione kategorie broni<sup>218</sup>. Warto podkreślić, że NRA jeśli nie była współautorem tych ograniczających prawo do posiadania broni ustaw, to na pewno je wspierała. Ciekawe, że obecne władze NRA rzadko wspominają o tamtych działaniach i nawet na oficjalnej stronie internetowej prezentującej historię NRA trudno doszukać się jakichkolwiek odniesień do faktów, że NRA kiedykolwiek poparła jakiejkolwiek ograniczenie prawa do posiadania broni. Również zaprzyjaźnieni biografowie NRA wydają się ten fakt negować. Jest to zresztą część nowej strategii NRA, o której będzie jeszcze mowa.

Aż do początku lat 70. XX wieku zaangażowanie NRA w politykę było bardzo znikome. Sytuacja zmieniła się po 1968 roku. Wtedy to Kongres uchwalił Gun Control Act zakazujący między innymi sprzedaży wysyłkowej broni oraz amunicji<sup>219</sup>. Była to jak do tamtego czasu najbardziej restrykcyjna i kompleksowa ustawa regulująca prawo do posiadania broni. Należy zaznaczyć, że dla jej uchwalenia panował wtedy bardzo korzystny klimat społeczny. Był to okres po zabójstwie prezydenta J.F. Kennedy'ego oraz bezpośrednio po zabójstwach Roberta Kennedy'ego i Martina Luthera Kinga. Nawiasem mówiąc, Lee Harvey Oswald nabył karabin, z którego zastrzelił prezydenta Kennedy'ego, drogą wysyłkową i dodatkowo był to karabin bardzo mocno reklamowany w owym czasie w czasopiśmie NRA „National Rifleman”<sup>220</sup>.

Dla NRA był to okres trudny i zarazem przełomowy. W szeregach nastąpił rozłam, którego echo w pewnej formie można zaobserwować również dzisiaj. Ówczesny prezydent organizacji, generał Franklin Orth, w imieniu NRA poparł ustawę z 1968 roku. Reprezentował on tę część członkostwa NRA, która zainteresowana była głównie hobbystycznym przynależeniem do organizacji i korzystaniem z oferowanych przez nią możliwości rekreacyjnych, myśliwskich i strzeleckich. Obok takich członków coraz większą

---

<sup>218</sup> J. Anderson, *Inside NRA*, s. 23-24.

<sup>219</sup> Gun Control Act of 1968 (Pub.L. No. 90-618, 82 Stat. 1213).

<sup>220</sup> O.G. Davidson, *Under Fire*, s. 30.



rolę w NRA zaczęli odgrywać członkowie bardziej radykalni, opierający się ideowo jakimkolwiek próbom ograniczania prawa do posiadania broni, które to prawo jest niezbywalne i wynikające z Drugiej Poprawki do Konstytucji. Ta frakcja, już na początku lat 70., brała pod uwagę obalenie ówczesnych władz i poprowadzenie organizacji twardszym kursem. Początkowo się to nie udało i jeszcze w 1972 roku władze NRA czuły się na tyle mocne, że były w stanie poprzeć projekt kolejnej regulacji dotyczącej broni, a mianowicie zakazu sprzedaży tzw. „Saturday-Night-Specials”, czyli krótkolufowych pistoletów o bardzo słabej jakości i niespełniających żadnych standardów bezpieczeństwa. Władze NRA, uznając faktycznie taką broń za niebezpieczną, poparły projekt zakazujący jej sprzedaży i produkcji. Ustawa upadła w Kongresie, ale warto jest to o tyle odnotowania, że był to ostatni projekt ustawy w jakikolwiek sposób ograniczającej prawo do sprzedaży i posiadania broni poparty przez NRA.

Od połowy lat 70. zaczęły w NRA zachodzić bardzo poważne zmiany. W 1975 roku stworzono Institute for Legislative Action (ILA), będący lobbingsowym ramieniem NRA. Na czele ILA stanął Harlon Bronson Carter, będący bardzo zagorzałym zwolennikiem walki o Drugą Poprawkę, czyli reprezentujący wybitnie polityczny i twardy kurs. Dotychczasowe władze, a więc ci reprezentujący bardziej kompromisowy kurs w zakresie kontroli posiadania broni i postrzegający NRA jako organizację rekreacyjną, dostrzegły niebezpieczeństwo związane z rozprzestrzenianiem się w szeregach ekstremalnych opinii szerzonych między innymi przez Cartera. W 1976 roku zwolniono część jego zwolenników z władz organizacji i co więcej, zaplanowano doroczny zjazd NRA w 1977 roku jako mający zatwierdzić odsunięcie się NRA od polityki, między innymi przez odsprzedanie waszyngtońskich biur i zakupienie ogromnych połaci ziemi w Nowym Meksyku, gdzie miano urządzić gigantyczne centrum rekreacyjne NRA. Świadczyło to, że władze wyraźnie pragną utrzymać kurs apolityczny. Carter i jego zwolennicy nie dali jednak za wygraną. Na dorocznym zjeździe, odbywającym się w 1977 roku w Cincinnati, dokonali oni prawdziwej rewolty, nazywanej zresztą „Rewoltą w Cincinnati”. Co prawda, dotychczasowe władze reprezentowały opinie znacznej większości członków NRA, ale jednak Carter reprezentował większość członków aktywnych. Był w stanie ich zmobilizować, aby prawie wszyscy zjechali na

konwencję do Cincinnati i w sposób demokratyczny pomogli mu obalić dotychczasowe władze<sup>221</sup>. Zwolennicy dotychczasowych władz, czyli głównie ludzie, którym zależało na uczestnictwie w imprezach strzeleckich organizowanych przez NRA, prenumerujący gazety, aby dowiedzieć się o najnowszych typach broni, nie byli na tyle zdeterminowani, aby przyjechać do Cincinnati i bronić popieranym przez siebie władz.

Wydarzenia, które miały miejsce w szeregach NRA w 1977 roku, bardzo dobrze pokazują prawidłowość, że władzę w organizacji sprawują głównie ci, którym naprawdę bardzo zależy i którzy mają poparcie również tych, którym bardzo zależy na celach organizacji. Pokazało to jeszcze jedną zasadę, a mianowicie, że zachęty celowe są o wiele większą motywacją niż zachęty materialne. Gdyby bowiem członkom NRA pragnącym, aby była ona organizacją rekreacyjną zależało na tym równie mocno, jak członkom, którzy chcieli, aby stała się ona organizacją polityczną występującą w obronie Drugiej Poprawki, to pojawiliby się w Cincinnati, by zapobiec przejęciu władzy przez Cartera.

Od 1977 roku NRA stała się typową grupą interesu, zabiegającą o interesy polityczne posiadaczy broni, co miało wyraz w zdecydowanym torpedowaniu wszelkich projektów regulacji mających na celu ograniczenie prawa do posiadania broni. Lata 80. to w przypadku NRA okres dość dobrej współpracy z administracją Reagana, a następnie Busha, i okres stabilizacji organizacyjnej. Najbardziej kontrowersyjną sprawą tamtego okresu było twarde stanowisko NRA w stosunku do planowanego w Kongresie wprowadzenia zakazu produkcji amunicji powlekanej teflonowo, czyli pocisków zwanych „zabójcy policjantów” (*cop killers*). NRA zdecydowanie oponowała przeciwko wprowadzeniu zakazu, dochodząc już do takiego momentu, iż doktrynalnie, z założenia opierała się jakiegokolwiek regulacji, nawet jeśli miała ona bardzo logiczne uzasadnienie. Argumentacja władz NRA brzmiała: jeśli dopuścimy do ograniczenia produkcji i używania tego rodzaju amunicji, najprawdopodobniej za jakiś czas pojawi się następna propozycja ograniczająca coś innego i wtedy trudniej się jej będzie oprzeć. NRA wyrobiła w ten sposób bardzo stanowcze stanowisko, co z jednej strony sprawiło,

---

<sup>221</sup> Zob. *American Rifleman*, „Concerned NRA Members Redirect Their Association” July 1977, s. 16-17.

że stała się bardzo przewidywalna, ale z drugiej powodowało, że nie była ona naprawdę partnerem do jakichkolwiek negocjacji. Kwestia powlekanych teflonowo pocisków dodatkowo bardzo wyraźnie poróżniła i oddaliła NRA od związków zawodowych policjantów, chociaż te dwie organizacje były zawsze bliskimi sprzymierzeńcami.

W latach 90. nastąpił bardzo burzliwy okres w funkcjonowaniu NRA. Po pierwsze, był to okres walki wewnętrznej o pryncypia. Podobnie jak w latach 70. w obrębie władz wykształciły się dwie frakcje. Pierwsza skupiona była wokół Wayne'a LaPierre'a, piastującego od 1991 roku najważniejsze w NRA stanowisko wiceprezydenta wykonawczego. Co prawda, nie można go określić jako ugodowca, ale w konflikcie wewnętrznym to właśnie on stanowił skrzydło zdecydowanie bardziej wyważone. Jego konkurentem był Neal Knox, zdecydowanie bardziej ekstremalny i mniej ugodowy. Zastąpił między innymi artykułem, w którym zasugerował, że zabójstwa Kennedych oraz Kinga w latach 60. mogły być częścią kampanii zwolenników ograniczania prawa do posiadania broni<sup>222</sup>. Stopniowo, w latach 90. Knox i jego zwolennicy zdobywali w organizacji coraz silniejszą pozycję, tak jak w latach 70. było to w przypadku Cartera. W 1998 roku doszło do podobnej rozgrywki jak ponad dwadzieścia lat wcześniej, z tym, że tym razem LaPierre utrzymał się na stanowisku, które piastuje do dziś, a Knox został odsunięty. Dodatkowo na prezydenta organizacji został wybrany polecony przez LaPierre'a Charlton Heston, co stanowiło dowód na to, że skrzydło umiarkowane zatriumfowało<sup>223</sup>.

Po drugie, oprócz rozgrywek wewnętrznych, był to okres, kiedy NRA na ogromną skalę zaangażowała się w działalność polityczną. Było to bezpośrednim wynikiem powstania społecznego klimatu sprzyjającego ograniczaniu praw do posiadania broni, jak też wyboru na stanowisko prezydenta, nieprzychylnego w stosunku do NRA, Billa Clintona. Dodatkowo, na początku lat 90. coraz silniejszą pozycję zyskiwała opozycyjna do NRA Handgun Control Inc.

---

<sup>222</sup> Artykuł ukazał się w 1994 r. w grudniowym wydaniu „Shotgun News”. Zob. J. Anderson, *Inside NRA*, s. 28.

<sup>223</sup> Mówiło się również, że mianowanie Charltona Hestona na stanowisko prezydenta było ceną, jaką LaPierre musiał zapłacić za poparcie potężnej frakcji NRA związanej z firmą PR Ackerman McQueen. P.H. Brown, D.G. Abel, *Outgunned: Up Against the NRA. The First Complete insider Account of the Battle Over Gun Control*, The Free Press, New York 2003, s. 33.

(teraz znana jako Brady Campaign), która była w stanie doprowadzić do uchwalenia w 1991 roku tzw. Brady Bill, czyli ustawy wprowadzającej siedmiodniowy okres oczekiwania na zakup broni, pozwalający sprzedawcy sprawdzić, czy kupujący nie jest notowany w kartotekach kryminalnych. Było to uzupełnienie wcześniejszego prawa z 1930 i 1968 roku, które zakazywało sprzedaży broni kryminalistom<sup>224</sup>. NRA prowadziła zdecydowaną kampanię przeciwko uchwaleniu Brady Bill, lecz sprzeciw ten okazał nieskuteczny i ustawa weszła w życie.

Właśnie po tej „porażce” NRA bardzo poważnie zaangażowała się w proces polityczny, a zwłaszcza wyborczy. Przeznaczając ogromne fundusze na kampanie wyborcze w 1994 roku, była w stanie doprowadzić do porażki wielu popierających kontrolę posiadania broni demokratów. Często to właśnie NRA obok Christian Coalition przypisuje się przyczynienie się do republikańskiego przejęcia kontroli nad Kongresem w 1994 roku. Bill Clinton przyznał, że wpływ NRA w tych wyborach był ogromny. Przytaczał on między innymi przypadek demokratycznego Speakera Izby Toma Foleya, do którego porażki w 1994 roku przyczyniła się NRA: „Foley był pierwszym od ponad stu lat spikerem, który przegrał wybory”<sup>225</sup>. Jak napisał Clinton, „była ona [NRA – przyp. K.O.] bezlitosnym panem: jeden błąd i gra skończona”<sup>226</sup>.

Przed NRA pojawiła się perspektywa poważnego wpływu w Kongresie, gdzie znalazło się zdecydowanie więcej jej sprzymierzeńców niż przeciwników. Cały czas jednak pozostawała w bardzo otwartym konflikcie z administracją Billa Clintona. W maju 1995 roku NRA przypuściła bardzo poważny atak na będący częścią administracji Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms, porównując pracowników tej agencji w jednym z listów wysyłanych do swych członków do nazistowskich oprawców<sup>227</sup>. Tak radykalne i konfrontacyjne stanowisko nie przysporzyło w tamtym okresie

---

<sup>224</sup> W latach 70. NRA popierała podobne pomysły, ale od czasów rewolty w Cincinnati stanowisko NRA było zdecydowanie nieprzejednane. O.G. Davidson, *Under Fire*, s. 194.

<sup>225</sup> B. Clinton, *Moje życie*, Świat Książki, Warszawa 2004, s. 579.

<sup>226</sup> Tamże

<sup>227</sup> Był to list wystosowany do członków NRA przez W. LaPierre’a, w którym nazwał urzędników tej agencji „jack-booted thugs”. J. Anderson, *Inside NRA*, s. 16.

NRA ogólnej sympatii, a co więcej, na znak protestu wielu członków wystąpiło z jej szeregów. Demonstracyjnie uczynili to między innymi George Bush senior, generał Norman Schwarzkopf, a kongresman John D. Dingell zrezygnował z miejsca w radzie dyrektorów NRA. Czas na publikowanie tak agresywnego listu okazał się z punktu widzenia NRA bardzo niefortunny. Tydzień po jego rozesłaniu miały miejsce zamachy bombowe w Oklahoma City, które zdecydowanie zwróciły uwagę społeczną na konieczność ograniczania przemocy, jak również na konieczność ściślejszego uregulowania kwestii kontroli broni. Te dwie okoliczności spowodowały, że spora liczba umiarkowanie myślących zwolenników NRA wycofała się z organizacji.

Kilka lat zajęło liderom organizacji odbudowanie bardziej przyjaznego społecznego odbioru. Nie pomógł temu na pewno incydent, który wydarzył się 20 kwietnia 1999 roku w szkole Columbine w miasteczku Littleton. Masakra dokonana przez dwóch nastolatków na szkolnych rówieśnikach i nauczycielu jeszcze raz pokazała Amerykanom, jaka jest skala przemocy w ich kraju. Sytuacja taka była oczywiście bardzo podatnym gruntem dla zwolenników ściślejszego ograniczenia prawa dostępu do broni, a NRA znalazła się jeszcze raz na pozycjach defensywnych<sup>228</sup>. Po pierwsze, znacznie spadło społeczne poparcie dla prawa do posiadania broni (aż o 9%). Po drugie, niektóre stany zaczęły się wycofywać albo zawieszać uchwalenie praw łagodzących kontrolę broni, o co NRA przez wiele lat zabiegała. Po trzecie, Senat uchwalił ustawę nakładającą większą kontrolę na transakcje sprzedaży broni podczas pokazów i targów broni oraz w lombardach<sup>229</sup>. Dodatkowo, Bill Clinton wysunął kilka projektów mających jeszcze bardziej ograniczyć dostęp Amerykanów do broni. Gigantyczna akcja lobbingowa przeprowadzona przez NRA w Izbie Reprezentantów doprowadziła jednak do znacznego osłabienia ustawy w porównaniu z wersją zaproponowaną przez Senat i w konsekwencji do całkowitego jej uśmiercenia<sup>230</sup>.

Sytuacja NRA była jednak cały czas niepewna i najważniejsze miały się okazać wybory 2000 roku, które miały stać się jakby testem popularności tematu ograniczania prawa do posiadania broni,

---

<sup>228</sup> Wywiad osobisty autora z Charlesem H. Cunninghamem. Zob. Aneks A.

<sup>229</sup> K.D. Patterson, M.M. Singer, *The National Rifle Association*, s. 61.

<sup>230</sup> Tamże.

gdyż jeszcze w prawyborach kandydaci demokratyczni chcieli z tego uczynić główną oś kampanii. NRA stanęła bardzo mocno po stronie G.W. Busha, atakując zaciekle Ala Gore'a i nagłaśniając, jakim wielkim zagrożeniem byłby jego wybór dla posiadaczy broni. Na kampanię 2000 roku NRA wydała prawie 17 milionów dolarów, co kilkakrotnie przewyższyło zaangażowanie w jakichkolwiek wcześniejszych wyborach. Zaangażowanie w wybory nie miało jednak charakteru jedynie finansowego, gdyż również do niespotykanego wcześniej stopnia NRA uruchomiła swoich lokalnych aktywistów, aby pomagali swym zaprzyjaźnionym kandydatom (głównie republikanom) wygrać. Cały wysiłek przyniósł efekt, gdyż Al Gore nie został wybrany na prezydenta, a ponadto w Izbie Reprezentantów liczba kongresmanów sympatyzujących z celami NRA powiększyła się o pięciu<sup>231</sup>. Mówi się, że w przypadku wyborów prezydenckich NRA przeważała szalę w stanach Arkansas oraz Tennessee, a gdyby w którymkolwiek z tych stanów wygrał Gore, to on zostałby prezydentem.

George W. Bush był dla NRA wymarzonym kandydatem na stanowisko prezydenta, gdyż w zupełności podzielał agendę forsowaną przez grupę<sup>232</sup>. Również w wyborach 2004 roku NRA stanęła po stronie Busha, z tym jednak wyjątkiem, że ataki na Kerry'ego nie mogły być aż tak mocne, gdyż on sam uważał się za zwolennika posiadania broni. Niemniej jednak NRA znalazła sposoby i podstawy, aby go krytykować, tym samym pomagając Bushowi. Podczas wyborów 2004 roku dało się zaobserwować, że demokraci dostrzegli, jak wielka jest potęga NRA i starali się neutralizować kwestię posiadania broni jako tematu w swoich kampaniach<sup>233</sup>. Mówiąc w kategoriach politycznych, po wyborach 2004 roku NRA utrzymała swój „stan posiadania”, a więc w Kongresie utrzymała się wystarczająca liczba jej zwolenników.

---

<sup>231</sup> Co prawda w Senacie liczba zwolenników NRA spadła o dwóch, ale ogólnie wynik wyborczy można odczytać jako zwycięstwo. K.D. Patterson, M.M. Singer, *The National Rifle Association*, s. 72.

<sup>232</sup> Świadomość tych bliskich relacji stała się głośna jeszcze podczas kampanii, gdy Kayne Robinson, wiceprezydent NRA, powiedział na jednym z zebrań organizacji, że gdy Bush zostanie wybrany, to NRA będzie mogła niemalże sterować polityką z jego biura. Stało się to na tyle kontrowersyjne, że w czasie kampanii sam Bush musiał wielokrotnie dementować swą zależność od NRA.

<sup>233</sup> Wywiad osobisty autora z Charlesem H. Cunninghamem, naczelnym lobystą NRA. Zob. Aneks A.

Z tematów, w jakie NRA angażowała się w ostatnim czasie, należy wymienić skuteczne przeciwdziałanie przedłużeniu w 2004 roku regulacji dotyczącej zakazu sprzedaży broni półautomatycznej, który to zakaz wygasł we wrześniu 2004 roku. NRA aktywnie angażuje się również u boku producentów broni w procesy wytaczane im przez obywateli oraz przez całe miasta, a oskarżające producentów broni o szkodliwe skutki społeczne sprzedawanych przez nich artykułów. Procesy te rozpoczęły się na masową skalę pod koniec lat 90. na kanwie sukcesów przeciwko koncernom tytoniowym. Wiele z tych procesów jeszcze trwa, a w przypadku niektórych, jak choćby firmy Smith & Wesson, doprowadziły do kompromisów, w których firmy te poszły na pewne ustępstwa<sup>234</sup>.

Jak już wspomniano, NRA jest uważana za jedną z najpotężniejszych grup interesu w Stanach Zjednoczonych. Warto się więc zastanowić, skąd pochodzi tak mocna pozycja. W przypadku NRA, bardziej chyba niż w przypadku innych grup, to członkostwo i jego charakter odgrywa największą rolę. Jak powiedział Charles H. Cunningham, naczelny lobbysta NRA,

Podstawą naszej siły (jako lobbystów) nie są tak bardzo nasze osobiste umiejętności (jako lobbystów), chociaż one też w postaci wiedzy i kontaktów odgrywają istotną rolę. Prawdziwa efektywność wynika z faktu, że reprezentujemy tysiące członków w każdym z okręgów wyborczych. Członkowie Kongresu i ich personel doskonale o tym wiedzą<sup>235</sup>.

Po pierwsze, liczby mówią same za siebie. Obecnie NRA liczy ponad 3,5 miliona członków. Jest to liczebnie jedna z największych grup interesu w Stanach Zjednoczonych. Dodatkowo, członkowie NRA są w ogromnym stopniu oddani celom organizacji i co więcej, są bardzo skorzy do udziału we wszelkich podejmowanych przez NRA inicjatywach politycznych. Wspomniano już wcześniej,

---

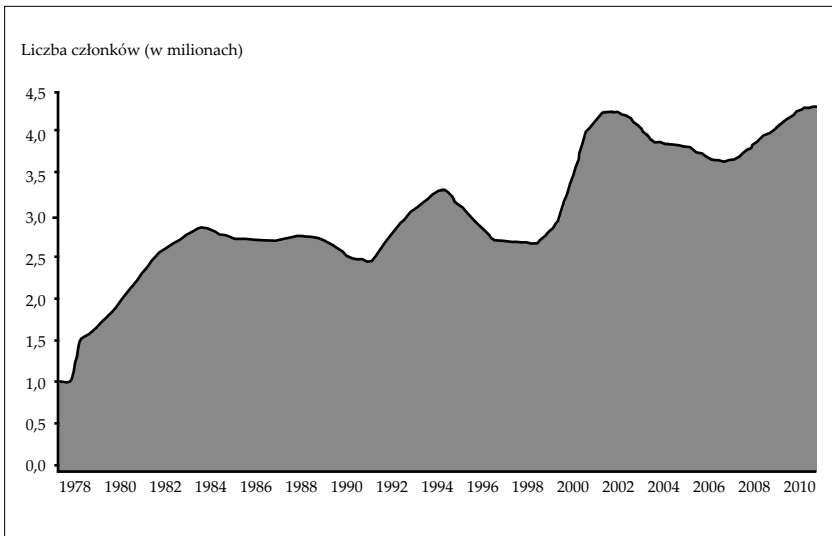
<sup>234</sup> Firma Smith & Wesson m.in. zgodziła się ukrywać seryjne numery broni w miejscach trudno dostępnych do usunięcia, jak też wyposażać produkowaną przez siebie broń w skuteczne mechanizmy zabezpieczające przed samowystreleniem. Zgodziła się także prowadzić badania nad tzw. inteligentną bronią osobistą, a więc bronią, która może być używana jedynie przez właściciela. W.V. McIntosh, C.L. Cates, *Cigarettes, Firearms, and the New Litigation Wars: Smoking Guns behind the Headlines*, w: P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox, *The Interest Group Connection*, 2<sup>nd</sup> Ed., s. 356.

<sup>235</sup> Wywiad osobisty autora z Charlesem H. Cunninghamem, naczelnym lobbystą NRA. Zob. Aneks A.

że w szeregach NRA można zaobserwować dwie kategorie ludzi: tych, którzy przyłączają się jedynie ze względów rekreacyjnych i towarzyskich, i tych, którzy przyłączają się do niej, aby bronić swych podstawowych praw i wolności. Podczas gdy w dawniejszej historii NRA dominowała pierwsza kategoria, to stopniowo od co najmniej połowy lat 70. XX wieku proporcje zaczynają się zmieniać.

Gdy popatrzymy na to, jak zmieniała się liczba członków, to dostrzeżemy, że rośnie ona znacząco i stopniowo z pewnymi okresami załamania, jak też nagłych przyrostów.

Ryc. 1. Zmiana liczby członków NRA w latach 1978-2010



Wykres na podstawie: K.D. Patterson, M.M. Singer, *The National Rifle Association in the Face of Clinton Challenge*, w: *Interest Group Politics*, 6<sup>th</sup> Ed., oraz odnośnie do ostatniej dekady na podstawie danych zebranych przez autora.

Trudno więc zaaplikować do przypadku NRA teorię, że ludzie przyłączają się głównie dla korzyści materialnych. Gdyby tak było, to liczba członków utrzymywałaby się na tym samym poziomie, gdyż korzyści materialne oferowane przez NRA pozostają cały czas na podobnym poziomie, a nawet ich zakres się zmniejsza<sup>236</sup>. Nie

<sup>236</sup> K.D. Patterson, M.M. Singer, *The National Rifle Association*, s. 62. Obserwują oni pewne zależności pomiędzy zwiększaniem się wysokości składek członkowskich a liczbą członków organizacji i dostrzegają, że co prawda podwyższenie



da się więc stwierdzić, że do NRA ludzie przyłączają się głównie dla zachęt materialnych. Być może wielu z członków tak właśnie rozpoczyna swoją przygodę w organizacji, ale stopniowo są oni edukowani przez władze NRA i wielu z nich bardzo aktywnie angażuje się w realizację politycznych celów organizacji. W stosunku do NRA bardzo dobre zastosowanie może więc mieć wspomniana wcześniej teoria „uczenia się” organizacji. Liderzy NRA dużo czasu poświęcają na pokazanie swoim członkom, że ich zamiłowanie do broni, nawet jako hobby, jest z każdą regulacją dotyczącą broni zagrożone. Nawet gdy dotyczy to jedynie zakazania produkcji pocisków „zabójców glin”, których i tak prawdopodobnie by nie użyli. Oczywiście, nadużyciem byłoby powiedzenie, że wszyscy członkowie NRA podzielają tak twarde stanowisko, na jakim przeważnie stoją liderzy organizacji. Przytoczony już przykład odejścia z organizacji wielu członków zrażonych listem obrażającym urzędników agencji rządowej świadczy o pewnym dualizmie członkostwa, z którym NRA się musi zmagać.

Jednakże procedury organizacyjne i wybory władz w przypadku NRA są w stanie dość dobrze odpowiedzieć na potrzeby członków szeregowych. Ma to wyraz między innymi w wyborach władz, które w porównaniu z większością organizacji są dość demokratyczne. NRA jest zarządzana przez Radę Dyrektorów (Board of Directors) składającą się z 75 ludzi wybranych w powszechnych wyborach listownych, w których brać mogą udział wszyscy członkowie organizacji, i jednego wybranego na corocznym zjeździe organizacji. Spośród tych 76 dyrektorów wybierany jest prezydent organizacji (obecnie Ron Schmeits), wiceprezydent oraz wiceprezydent wykonawczy (obecnie Wayne LaPierre), który w zasadzie jest głównym decydem w organizacji. Dyrektorzy nadzorują pracę 36 komitetów i specjalnych komisji, które zajmują się szczegółowymi kwestiami. Dyrektorzy wybierani są na 3-letnie kadencje, z wyjątkiem tego jednego wybieranego na zjeździe, którego kadencja trwa 1 rok. Jedna trzecia składu rady zmienia się rotacyjnie co roku.

Oprócz samej procedury wyborczej NRA pozwala również członkom bardzo aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu agendy organizacji. Członkowie szeregowi są zachęceni przede wszystkim

---

składek powoduje chwilowe zmniejszenie się liczby członków, jednak nie zahamowuje to ogólnego trendu wzrostowego.

do przesyłania swoich opinii władzom, jak również od czasu do czasu organizowane są w organizacji wewnętrzne referenda dotyczące politycznych kwestii. Członkowie są również bardzo aktywnie zaangażowani przy okazji każdego wyborów politycznych. W każdym z okręgów wyborczych działają tzw. ochotniczy koordynatorzy wyborczy oceniający kandydatów w wyborach. Ma to swój wyraz w tym, że faktycznie w przypadku NRA to lokalne struktury mają wpływ, jakich kandydatów NRA poprze<sup>237</sup>.

To, że NRA w tak dużym stopniu liczy się ze zdaniem swych członków, ma kilka implikacji. Po pierwsze, w przypadku NRA wydaje się to koniecznością, gdyż NRA w ogromnym stopniu zależy od składek członkowskich, będących w zasadzie podstawą egzystencji grupy. Po drugie, zaangażowanie ludzi w działalność organizacji sprawia, że stają się oni zdolni do większych poświęceń, co może się wyrażać płaceniem przez nich większych składek, jak również bardzo dużym zaangażowaniem w działalność polityczną. Właśnie w możliwościach uruchomienia przy okazji wyborów dziesiątek tysięcy aktywistów leży potęga wyborcza NRA. Pomimo że istnieją organizacje równie liczne, jak choćby niektóre organizacje ekologiczne czy związki zawodowe, to żadna nie dorównuje NRA zwartością szeregów i stopniem homogeniczności członków. Jest to o tyle ważne, że członek NRA z dużym prawdopodobieństwem będzie w stanie w wyborach zagłosować czy agitować, uwzględniając stanowisko danego kandydata do prawa posiadania broni, a nie zważając innych kwestii. W tym właśnie leży przewaga NRA w stosunku do przeciwników z drugiej strony barykady, czyli organizacji zabiegających o ścisłą kontrolę broni. Jak mówi Cunningham,

w naszym przypadku natomiast, jest to konkretny interes ludzi, którzy posiadają broń, posiadają konkretny przedmiot, który bądź kupili, bądź odziedziczyli albo dostali. Mają więc w ręce coś konkretnego o konkretnej wartości, czego chcą bronić. Broń, którą posiadają, może im służyć do różnych celów. Może być to przedmiot kolekcjonerski, może być używany regularnie do polowania, do sportowego strzelania do celu albo do samoobrony. Ludzie posiadający broń mają więc bardzo konkretny interes, aby bronić wolności gwarantowanych Drugą Poprawką. Dlatego właśnie intensywność jest większa niż po drugiej stronie debaty. Po drugiej stronie znajdują się ogólnie ludzie o poglądach liberalno-demokratycznych popierający polityków liberalno-demokratycznych.

---

<sup>237</sup> K.D. Patterson, *Political Fire Power*, s. 68.

Popierają oni ich z wielu powodów, a temat posiadania broni jest jednym z wielu. To nie jest temat, na którym ludzie ci będą opierać swoje zachowania wyborcze. Nasi członkowie natomiast przy okazji wyborów w znacznej mierze kierują się kwestią praw do posiadania broni. Tak więc, gdy ktoś posiada broń i chce bronić prawa do jej posiadania, nawet gdy jest to członek związków zawodowych czy też demokratą z przekonania, będzie głosował na kandydata republikańskiego, gdy jego kontrkandydat jest przeciwnikiem prawa do posiadania broni<sup>238</sup>.

To właśnie jest jedną z podstawowych zalet NRA. Jest ona dla swych członków organizacją pierwotnej identyfikacji, zatem w decyzjach politycznych i wyborczych kierują się bardziej stosunkiem kandydatów do kontroli posiadania broni niż innymi kwestiami. Dotyczy to również tych członków, którzy pierwotnie przyłączają się do organizacji z innych powodów niż obrona Drugiej Poprawki.

Zauważyć więc można wyraźnie w przypadku NRA, że organizacja ta w bardzo dużym stopniu reprezentuje interesy członków. Gdy jeszcze raz spojrzymy na wykres przyrostu liczby członków, to wyraźnie dostrzeżemy, że owa liczba zależy od tego, w jakim stanie są interesy członków.

Widzimy, że w latach 80. liczba członków była w miarę stabilna, a nawet odnotowywano pewien spadek. Był to okres, w którym pozycja NRA była dość silna, a jej interesy były dość dobrze reprezentowane przez administrację Reagana. Żadnego więc poważniejszego zagrożenia dla interesów posiadaczy broni nie było. Wyraźny wzrost członkostwa dostrzegamy od roku 1991, a więc od roku, w którym uchwalono Brady Bill ograniczający prawo do zakupu broni. Wzrost ten następuje aż do 1994 roku, kiedy to zaprzyjaźnieni republikanie przejmują kontrolę nad Kongresem. Interesy członków NRA są już odpowiednio reprezentowane na wysokim stopniu politycznym, więc wielu zwolenników prawa do posiadania broni nie czuje tak dużej potrzeby zabiegania o nie przez NRA. To, w połączeniu ze wspomnianym już obraźliwym listem sprawiło, że od organizacji odeszła spora liczba ludzi.

Ogromny natomiast liczbowy wzrost odnotowała NRA paradoksalnie w okresie tuż po zabójstwach w szkole Columbine. Przypomnijmy, że klimat społeczny wokół NRA zrobił się bardzo

---

<sup>238</sup> Wywiad osobisty autora z Charlesem H. Cunninghamem, naczelnym lobbystą NRA. Zob. Aneks A.

niekorzystny i pojawiła się perspektywa nowych restrykcyjnych regulacji dotyczących prawa do posiadania broni. Dopiero wybór sympatyzującego z NRA G.W. Busha zahamował astronomiczny wzrost liczby członków i liczebność grupy na pewien czas się ustabilizowała z tendencją do spadku<sup>239</sup>. Ponowny wzrost liczebności grupy odnotowano w okresie rządów B. Obamy, prezydenta demokratów, czyli teoretycznie przeciwnika NRA. Dodatkowo, w okresie tym mieliśmy również do czynienia z kilkoma masowymi zabójstwami przy użyciu broni palnej, co podobnie jak w przypadku wcześniejszej masakry w Columbine, tworzyło klimat do pewnego ograniczania prawa do posiadania broni. Obecnie liczebność organizacji wróciła prawie do poziomu z roku 2000.

Na przykładzie NRA możemy zaobserwować jedną bardzo istotną prawidłowość odnoszącą się do wszystkich grup interesu. Największe sukcesy święcą one wtedy, gdy pojawia się poczucie zagrożenia w stosunku do reprezentowanych przez nie interesów. W okresie gdy pojawia się próba ograniczenia prawa do posiadania broni, członkowie społeczeństwa, którzy są temu przeciwni, w naturalny sposób przyłączają się do grupy będącej naturalnym wyrazicielem ich opinii. To właśnie ta prawidłowość powoduje, że strategowie planujący kampanie poszczególnych grup w bardzo dużej mierze opierają je na strachu i uzmysławianiu zagrożenia. Zagrożenie to musi być ciągle podsycane, gdyż grupa, która osiągnie wszystkie założone cele, w naturalny sposób skazuje się na zagładę, stając się ofiarą swojego własnego sukcesu! NRA radzi sobie z tym problemem nadzwyczaj dobrze i po mistrzowsku wykorzystuje posiadane przez siebie zasoby, przekuwając je na wyniki polityczne.

Skuteczność NRA wynika również z tego, że potrafi ona oddziaływać różnymi kanałami. Oprócz NRA, która jest organizacją naczelną, istnieją specjalistyczne komórki odpowiedzialne za różne sfery życia politycznego i społecznego. NRA Foundation jest organizacją typu non-profit, która jako posiadająca status 501(c)(3) może zbierać fundusze, które donatorzy mogą sobie odliczać od podatku. Jest to komórka w dużej mierze odpowiedzialna za pozyskiwanie pieniędzy, jak również za kontaktowanie się z członkami. Przy wykorzystywaniu istniejących luk prawnych ma ona możliwości

---

<sup>239</sup> W okresie od 2000 r. (gdy członkostwo osiągnęło szczyt – 4,3 miliona członków) do 2007 r. liczba członków spadła o około 800 tysięcy.

nakłaniania członków do działalności *grass-roots*<sup>240</sup>. Organem odpowiedzialnym za lobbing w ramach NRA jest Institute for Legislative Action. Nadzoruje on całościowo wysiłki lobbingowe NRA i zawiera w sobie dwie niezależne struktury. Political Victory Fund (PVF) to typowy PAC, czyli komitet akcji politycznej pomagający kandydatom politycznym przy okazji wyborów. Obok PVF funkcjonuje również potężne ramię lobbingowe – tzw. Federal Affairs. Na jej czele stoi naczelny lobbysta organizacji odpowiedzialny za koordynowanie działań innych waszyngtońskich lobbystów<sup>241</sup>. Taka struktura pozwala NRA być aktywną na każdym wycinku życia politycznego, od organizowania masowych kampanii społecznych, poprzez bardzo silne oddziaływanie przez bardzo zamożny PAC, aż do użycia tradycyjnych metod lobbingu aplikowanych przez wytrawnych specjalistów. To, w połączeniu ze specyficznym i bardzo zdyscyplinowanym członkostwem sprawia, że NRA stanowi jedno z najpotężniejszych lobby w Ameryce.

Pozycja NRA jest niewątpliwie związana ze społecznym podejściem do kwestii posiadania broni. Z badań wynika, że obecnie około 44% Amerykanów jest zwolennikami zastosowania bardziej restrykcyjnych regulacji, 43% optuje za utrzymaniem regulacji na obecnym poziomie, natomiast 12% jest zwolennikami ich liberalizacji<sup>242</sup>. Pomimo że NRA stoi na stanowisku tych ostatnich 12%, to jednak również część z kategorii ludzi optującej za utrzymaniem praw do posiadania na tym samym poziomie restrykcyjności utożsamia do pewnego stopnia swoje interesy z interesami NRA. NRA reprezentuje teoretycznie dość liczną grupę społeczną i faktycznie, w swej retoryce, bardzo często odwołuje się do tego, że reprezentuje interesy wszystkich posiadaczy broni w Stanach Zjednoczonych. Jest to grupa bardzo liczna, gdyż broń posiada

---

<sup>240</sup> Teoretycznie organizacje typu 501(c)(3) nie mogą się angażować w kampanie lobbingowe, ale furtka istnieje cały czas dla kampanii lobbingu *grass-roots*.

<sup>241</sup> Obecnie jest to Charles H. Cunningham.

<sup>242</sup> <<http://www.gallup.com/poll/123596/In-U.S.-Record-Low-Support-Stricter-Gun-Laws.aspx>>. Data wejścia 09.11.2010. Dla porównania, badanie z sierpnia 1999 r., a więc tuż po strzelaninie w szkole Columbine, wykazało: bardziej restrykcyjne – 66%, takie same – 27%, mniej restrykcyjne – 6%. Ale już kilka miesięcy później, bo w grudniu 1999 r., gdy nastroje nieco opadły, wyniki były nieco inne: bardziej restrykcyjne – 60%, takie same – 29%, mniej restrykcyjne – 10%. <<http://www.gallup.com/content/default.aspx?ci=1645>>, data wejścia 14.01.2007.

29% Amerykanów<sup>243</sup>, a gdy spojrzymy na to, ile gospodarstw domowych jest w posiadaniu broni, to jest to aż 42% (tyle procent osób odpowiedziało na pytanie: czy masz w domu broń)<sup>244</sup>.

Gdy patrzemy na te liczby, jesteśmy w stanie wytłumaczyć, dlaczego NRA jest raczej przychylnie odbierana przez społeczeństwo. Badanie popularności i sympatii w stosunku do NRA wykazuje, że w społeczeństwie amerykańskim jest zdecydowanie więcej ludzi jej przychylnych niż wrogich. Zwróćmy również uwagę (tabela 1), że prawidłowość ta jest raczej stała w czasie i ogólnie liczba zwolenników i przeciwników grupy zasadniczo się nie zmienia.

Tabela 1. NRA w oczach Amerykanów

	Bardzo przychylnie	Raczej przychylnie	Raczej nieprzychylnie	Bardzo nieprzychylnie	Nie mam zdania
	%	%	%	%	%
2005 (4-7 kwietnia)	18	42	19	15	6
2000 (23-24 maja)	19	33	21	18	9
2000 (7-9 kwietnia)	15	36	20	19	10
1999 (26-27 kwietnia)	14	37	22	18	9
1995 (5-6 czerwca)	14	28	25	26	7
1993 (12-14 marca)	22	33	18	14	13

Źródło: <<http://www.gallup.com/poll/15868/NRA-Viewed-Favorably-Most-Americans.aspx>>, data wejścia 09.11.2010.

Badania te są o tyle zaskakujące, że ogólnie NRA bardzo często przedstawiana jest jako typowa grupa interesu dbająca jedynie o partykularne interesy i promująca je ponad interesami większości społeczeństwa. Zarówno telewizja, jak też inne media oraz publicystyka polityczna przedstawiają NRA jako grupę stanowiącą bardzo duże zagrożenie dla demokracji w Stanach Zjednoczonych. Patrząc jednak na opinie Amerykanów widać, że nie jest to opinia tak szeroko podzielana i można wysnuć wniosek, że negatywne przedstawianie NRA ma często odwrotny, czyli pozytywny skutek zarówno

<sup>243</sup> <<http://www.gallup.com/poll/123596/In-U.S.-Record-Low-Support-Stricter-Gun-Laws.aspx>>, data wejścia 10.11.2010. Pytanie brzmiało: Czy posiadasz osobiście broń? Przeprowadzone 1-4 października 2009 r.

<sup>244</sup> <<http://www.gallup.com/poll/123596/In-U.S.-Record-Low-Support-Stricter-Gun-Laws.aspx>>, data wejścia 10.11.2010. Przeprowadzone 1-4 października 2009 r.

dla liczebności jej członków, jak też na jej społeczny odbiór. NRA należy do organizacji, które w mistrzowski sposób potrafią wykorzystać każdy przeprowadzony na nie atak czy nagonkę i zbić na tym kapitał polityczny<sup>245</sup>.

## 7. National Organization for Women

National Organization for Women (NOW) jest uważana za najbardziej wpływową organizację feministyczną działającą w Stanach Zjednoczonych. Taki odbiór NOW wynika po części ze stosunkowo licznego członkostwa, sięgającego, wedle szacunków samej organizacji, około 500 tysięcy<sup>246</sup>, jak też z faktu, że jest to organizacja bardzo widoczna ze względu na prowadzone spektakularne akcje, masowe marsze, pikety, protesty. Jest ona w końcu, w porównaniu z innymi efektywnie działającymi organizacjami kobiecymi, organizacją już dość wiekową, bo liczącą ponad 40 lat. Przeważnie żywot grup protestu, jaką prawie od początku była NOW, jest dużo krótszy i ogranicza się do kilku pierwszych lat, kiedy entuzjazm przyłączających się jest na stosunkowo wysokim poziomie. W przypadku NOW ten entuzjazm udaje się utrzymać przez okres dłuższy i choćby ze względu na to NOW jest organizacją interesującą do studiowania. Tajemnica jej sukcesu leży w największej mierze w strukturze organizacyjnej oraz w tym, w jaki sposób ta struktura przeradza się na zajmowane przez NOW stanowiska i pozycje polityczne.

NOW została oficjalnie utworzona w 1966 roku podczas trwającego w tamtym czasie corocznego zjazdu przedstawicieli Stanowych Komisji ds. Statusu Kobiet (State Commissions on the Status of Women). Powstanie NOW zainicjowane zostało przez grupę

---

<sup>245</sup> Patrick obserwował zależności pomiędzy negatywnym pokazywaniem NRA w mediach a jej siłą mierzoną m.in. wzrostem liczby członków oraz poparciem i doszedł do wniosku, że jest to zależność wprost proporcjonalna – czyli im gorzej NRA była ukazywana, tym stawała się bardziej popularna. B.A. Patrick, *The National Rifle Association and the Media: The Motivating Force of Negative Coverage*, Peter Lang, New York 2002, s. 9.

<sup>246</sup> Szacunki oparte na danych oficjalnych podawanych przez samą organizację mają bardzo często tendencję do bycia zawyżonymi. Obserwatorzy niezależni najczęściej podają, że NOW ma ponad 300 tysięcy członków.

kobiet aktywistek biorących udział w tym zjeździe niezadowolonych z prac ówczesnych organizacji i agencji rządowych mających zabiegać o prawa kobiet.

Przyczyn założenia NOW właśnie w tamtym czasie można doszukać się co najmniej kilku. Przede wszystkim, był to okres rozprzestrzeniania się ruchów społecznych walczących o prawa człowieka i prawa obywatelskie. Ruchy te i powstające na ich bazie liczne organizacje dawały realne poczucie, że poprzez zaangażowanie obywatelskie można coś w polityce zmienić<sup>247</sup>. Większość z 28 założycieli NOW należała w tamtym okresie równocześnie do innych organizacji, jak choćby NAACP, SDS (Students for Democratic Society), SNCC (Student Nonviolent Coordinating Committee), CORE (Congress of Racial Equality), NWP (National Woman's Party), AAUW (American Association of University Women czy związków zawodowych, jak UAW (United Auto Workers). Udział w tych organizacjach i ruchach sprawił, że przyszli członkowie założyciele NOW byli po pierwsze, lepiej organizacyjnie przygotowani do tworzenia organizacji, a po drugie, byli bardziej świadomi nierówności występujących w społeczeństwie.

Okolicznością, która niewątpliwie miała wpływ na formowanie się w tamtym okresie ruchu kobiecego, była działalność i inicjatywa instytucji państwowych w samych Stanach Zjednoczonych, jak również występowanie podobnych inicjatyw na arenie międzynarodowej. W 1946 roku ONZ utworzyło Komisję ds. Statusu Kobiet, której prace doprowadziły w 1952 roku do stworzenia Paktu o Prawach Kobiet<sup>248</sup>. W samych Stanach Zjednoczonych w 1961 roku utworzono Prezydencką Komisję ds. Statusu Kobiet (Presidential Commission on the Status of Women – PCSW), na czele której stanęła Eleonora Roosevelt. Celem PCSW było przygotowanie wyczerpujących raportów i ekspertyz badających pozycję kobiet w społeczeństwie amerykańskim w sferze prawnej, ekonomicznej, społecznej i politycznej. W ogólnym raporcie z 1963 roku PCSW ogłosiła, że w bardzo wielu dziedzinach status kobiety jest podrzędny w stosunku do statusu mężczyzny. Działalność tej komisji zainspirowała powstanie wielu stanowych komisji zajmujących się podobnymi

<sup>247</sup> Szczególnie często podkreśla się przykład NAACP, który miał stać się inspiracją do zawiązania podobnej inicjatywy zabiegającej o prawa kobiet. S. Evans, *Personal Politics*, Knopf, New York 1979, s. 25.

<sup>248</sup> Stany Zjednoczone tego Paktu nie podpisały.



zagadnieniami (State Commissions on the Status of Women). Przedstawiciele tych komisji zaczęli od 1964 roku spotykać się i dyskutować wyniki prowadzonych przez siebie badań. To właśnie podczas takiego spotkania w 1966 roku powstała NOW.

Oprócz powstania komisji, również inne czynniki polityczne przyczyniły się do zaistnienia korzystnych okoliczności dla powstania NOW. Początek lat 60. XX wieku to okres, w którym politycy dostrzegają coraz wyraźniej, że kobiety jako wyborcy zaczynają się coraz bardziej liczyć<sup>249</sup> i dlatego obydwie partie poczęły umieszczać coraz więcej punktów dotyczących praw kobiet w swych programach. Miało to bezpośrednie przełożenie na ustawodawstwo. W 1963 roku uchwalono Equal Pay Act, gwarantujący równość wysokości wynagrodzenia, a w 1964 Civil Rights Act zawierający Tytuł VII odnoszący się bezpośrednio do równych praw, jakie powinny posiadać kobiety.

W połowie lat 60. ubiegłego stulecia istniało więc już praktycznie prawodawstwo gwarantujące kobietom równe prawa. Jednakże od istnienia prawa do jego egzekwowania droga wydawała się jeszcze długa. Potrzeba zabiegania o egzekwowanie tych praw stała się właśnie przyczyną utworzenia NOW. Ścisłej, bezpośrednią przyczyną była nieskuteczność państwowych instytucji powołanych do ich nadzorowania i egzekwowania.

Istniejąca Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) nie była w stanie przedsięwziąć konkretnych kroków, aby egzekwować zapisy Tytułu VII Civil Rights Act. Na wspomnianym już zjeździe Stanowych Komisji ds. Statusu Kobiet, przedstawiciele EEOC zaprezentowali analizy i raporty, ale nie pojawiły się żadne propozycje konkretnego działania. Ze strony aktywistek, a przede wszystkim ze strony przyszłej głównej założycielki NOW Betty Friedan<sup>250</sup>, zaczęły padać zarzuty pod adresem EEOC, że ta nie stara

---

<sup>249</sup> *Women Likely to Outvote Men*, „New York Times” January 5, 1960.

<sup>250</sup> Betty Friedan była pisarką i publicystką zajmującą się tematyką kobiecą. Była autorką słynnej, wydanej w 1963 r. *Femine Mystique* (Norton, New York 1963), książki unaoczniającej, że po chwilowym wyzwoleniu i polepszeniu się świadomości kobiet w okresie New Deal lat 30. oraz czasów wojennych, w latach 50. i 60. kobietom znowu stara się narzucić stereotyp, że najlepiej realizować się mogą w rolach domowych. Książka ta zyskała ogromny rozgłos i z tego powodu Friedan jako założycielka NOW miała ogromne szanse na przyciągnięcie do niej masowego członkostwa.

się naciskać wystarczająco skutecznie na instytucje państwowe<sup>251</sup>. Na sugestie te przedstawiciele EEOC odpowiadali, że celem komisji nie jest aktywizm, lecz zbieranie informacji i dzielenie się nimi<sup>252</sup>. W odpowiedzi na takie stanowisko, niezadowoleni działacze ruchu kobiecego zebrali się w pokoju hotelowym u Betty Friedan i rozpoczęli rozważania o utworzeniu nowej organizacji, której celem, jak również sposobem walki, byłby właśnie aktywizm na różnych polach działalności, a nie jak w przypadku innych organizacji analizy i ekspertyzy.

Jak stwierdza karta założycielska NOW, „Wspaniałe raporty nie były dostatecznie implementowane, a Komisje miały jedynie moc doradczą...”<sup>253</sup>. Podstawowym celem stało się założenie organizacji, która byłaby niezależna od instytucji państwowych i politycznych i dzięki temu całkowicie wolna, aby działać w jak najszerszym zakresie<sup>254</sup>. Zależność od strony rządowej była właśnie największym hamulcem w działaniach krytykowanej EEOC.

Kilka miesięcy później, w jesieni 1966 roku, odbył się pierwszy zjazd założycielski NOW, na którym ustalono główne priorytety organizacji, jej sposoby działania oraz zarys struktury organizacyjnej. Charakterystyczne dla początkowego okresu funkcjonowania NOW było to, że inicjatywa należała raczej do dobrze wykształconych, majątnych kobiet, w przeważającej większości białych. Były to przeważnie kobiety pracujące w jakiejś sferze administracji publicznej (bo przecież NOW powstała na zjeździe komisji mających charakter instytucji państwowych), prawniczki, dziennikarki i działaczki innych organizacji. Przez wiele lat NOW miała polegać

---

<sup>251</sup> Wśród członków tej komisji dwie osoby, R. Graham i A. Hernandez, stały się zdecydowanie na stanowisku, że prawa kobiet należy bardzo twardo, poprzez działalność tej komisji, od rządu egzekwować. Były one jednak w kluczowych kwestiach permanentnie przegłosowywane przez pozostałych członków składu komisji. Zarówno Graham, jak i Hernandez weszli w skład grupy inicjatywnej zakładającej NOW w 1966 r., a Hernandez potem nawet przez pewien czas pełniła funkcje prezidenta organizacji.

<sup>252</sup> F. Davis, *Moving the Mountain: The Women's Movement in America since 1960*, University of Illinois Press, Urbana 1999, s. 54.

<sup>253</sup> *Statement of Purpose*, w: T. Carabillo, J. Meuli, J. Bundy Csida, *Feminist Chronicles: Women's Graphics*, Los Angeles 1993, s. 159.

<sup>254</sup> *Minutes of the Organizing Conference, October 29 1966*, w: M. Barakso, *Governing NOW: Grassroots Activism in the National Organization for Women*, Cornell University Press, Ithaca 2004, s. 22.

właśnie na pomocy tej początkowej kadry założycielskiej, pomimo że profil socjologiczny organizacji stopniowo się zmieniał. Ustalone w początkowym okresie zasady miały w następnych latach kierować działaniami grupy. Jak wspomina założycielka Betty Friedan,

ideologia przyświecająca tym z nas, którzy NOW zakładali, nie była ani seksualna, ani polityczna [...] Powiedziałabym raczej, że nie było konkretnej ideologii. Była po prostu idea równości i idea amerykańskiej demokracji <sup>255</sup>.

Zasady przewodnie, którymi NOW miała się kierować, odzwierciedlały właśnie ten główny cel: skutecznie zabiegać o równe prawa dla kobiet. Zasady te odnosiły się na początku bardziej do tego jak działać oraz jaką organizacją ma NOW być niż do tego, jakie konkretne interesy miała realizować. NOW miała więc:

1. Zawsze pozostać awangardą ruchu kobiecego.
2. Być grupą aktywizmu, a nie grupą edukacyjną.
3. Utrzymać całkowitą niezależność od instytucji państwowych i politycznych.
4. Koncentrować się tematach różnorodnych i adaptować różnorodne taktyki działania.
5. Mobilizować na dużą skalę działalność oddolną aktywistów.

Faktycznie, gdy popatrzymy na działalność NOW na przestrzeni tych 40 lat, to dostrzeżemy, że dość ściśle trzyma się ona swych zasad przewodnich, podczas gdy tematy, którymi się zajmuje, zmieniają się, a akcenty są różnie rozkładane.

Te zasady zdeterminowały również strukturę organizacyjną grupy. Przede wszystkim, struktura ta musiała odpowiadać nadrzędemu celowi, a więc jak największemu zaangażowaniu struktur członkowskich w proces decyzyjny. Stworzono strukturę, która w zasadzie nie bardzo się zmieniła do dnia dzisiejszego. Najwyższą władzą NOW jest nie jakieś konkretne ciało, ale coroczna Konferencja składająca się z przedstawicieli oddziałów lokalnych. Oddanie najwyższej władzy w ręce konferencji było najlepszym wyrazem maksymalnego dążenia do demokratyczności w NOW. W pierwszych kilku latach funkcjonowania NOW zjazdy te odbywały się na tyle nieregularnie i uczestniczyło w nich stosunkowo mało członków, że faktycznie władza spoczywała głównie w rękach

---

<sup>255</sup> B. Friedan, *Life So Far*, Simon & Schuster, New York 2000, s. 184.

urzędników wykonawczych organizacji, a ściślej w rękach Betty Friedan, będącej w latach 1966-1970 prezydentem NOW. Friedan była zresztą zwolenniczką silniejszej władzy wykonawczej organizacji i to nie dlatego, że to ona właśnie sprawowała tę władzę. Jeszcze wiele lat po zrezygnowaniu z funkcji zwracała uwagę, że jest to kwestia skuteczności politycznej<sup>256</sup>. Silna pozycja władz NOW na początku wynikała z tego, że słabo rozwinięte były struktury lokalne. Do 1970 roku oddziałów lokalnych istniało jedynie 10 i dopiero w następnych dwóch latach nastąpiła prawdziwa eksplozja ilościowa, kiedy to pojawiło się ich ponad 200. Miało to swoje bezpośrednie konsekwencje w zwiększeniu znaczenia lokalnych struktur oraz wzroście ich autonomii.

W 1976 roku ugruntował się system wyborów wewnętrznych w NOW, a tym samym określony został formalnie udział poszczególnych części składowych w rządzeniu<sup>257</sup>. W tym okresie NOW zaadaptowała też zasadę, że urzędnicy wykonawczy będą normalnie opłacanymi pracownikami, a nie jedynie ochotnikami pracującymi nieodpłatnie. W 1977 roku powstał NOW-PAC, czyli komitet, za pomocą którego NOW zaczęła być aktywna przy okazji wyborów prezydenckich i kongresowych. Stworzenie go było dość problematyczne, gdyż PAC to typowe narzędzie grupy interesu, za którą NOW bardzo długo nie chciała się uważać. Powodowało to zagrożenie, że członkowie szeregowi przyłączający się do NOW jako oddolnego ruchu społecznego aktywizmu mogli się poczuć zrażeni faktem, iż ich organizacja działa jak inne typowe grupy polityczne. Utworzenie PAC-u stało się jednak koniecznością ze względu na intensywne zaangażowanie się NOW w kampanię poparcia dla ratyfikacji Equal Rights Amendment (ERA), trwającą w latach 1973-1982<sup>258</sup>. Zaangażowanie w tę kampanię w znacznym stopniu wyznaczyło pozycję NOW na scenie politycznej i sprawiło, że stała się ona bardzo widoczna społecznie. Nie była to jednak pierwsza inicjatywa, w którą NOW się w dużym stopniu zaangażowała.

---

<sup>256</sup> Chodziło o to, aby przedstawiciele NOW na arenie politycznej mogli prowadzić w miarę spójną politykę niezrażającą ewentualnych sprzymierzeńców politycznych.

<sup>257</sup> Opis struktur decyzyjnych i wyborczych znajduje się w dalszej części rozdziału.

<sup>258</sup> Zobacz: J. Mansbridge, *Why We Lost the ERA*, University of Chicago Press, Chicago 1986.

Początkowa działalność NOW miała skupiać się na walce o prawa kobiet w pracy oraz w równym dostępie do edukacji. Odzwierciedlało to główne obszary działalności wyznaczone przez członków założycieli organizacji. Miały to być: równość w miejscu zatrudnienia, równość w dostępie do możliwości edukacyjnych, fundamentalna równość społeczna płci, zmiana stereotypowych wyobrażeń o kobietach, problem ubóstwa kobiet, całkowita równość praw kobiet jako obywateli<sup>259</sup>.

W początkowym okresie działalności, czyli w latach 1966-1968, NOW działała bardzo prężnie w tych kwestiach. Sukcesem zakończyła się kampania mająca na celu przekonanie administracji Nixona, aby w administracji federalnej zatrudnić większy odsetek kobiet oraz przekonanie go do wydania Executive Order<sup>260</sup> zakazującego dyskryminacji ze względu na płeć w firmach realizujących kontrakty federalne. Sukcesem okazała się też kampania przeciw liniom lotniczym, dyskryminującym stewardessy zamężne i starsze (powyżej 32. roku życia)<sup>261</sup>. Bardzo aktywnie NOW zaangażowała się również w kampanie na rzecz zakazania ogłoszeń prasowych dyskryminujących ze względu na płeć.

Aktywność na tych obszarach wynikała bezpośrednio z celów założonych sobie przez założycieli NOW. Jednak szybko okazało się, że istnieją tematy, których poparcie może budzić kontrowersje w samych szeregach NOW. Chodziło między innymi o poparcie udzielone przez NOW w 1968 roku w walce o prawa do dostępności aborcji. Było to o tyle kontrowersyjne, że wśród członków NOW byli zarówno działacze przeciwni legalizacji aborcji, jak też tacy, którzy uważali, że NOW nie powinna się angażować w tematy, które nie wiążą się bezpośrednio z kwestią równouprawnienia kobiet<sup>262</sup>. Ta grupa działaczek i działaczy odłączyła się w roku 1968, tworząc Women's Equity Action League (WEAL), która stała się w dalszych latach grupą wąsko skoncentrowaną głównie na kwestii równouprawnienia kobiet<sup>263</sup>.

---

<sup>259</sup> M. Barakso, *Governing NOW*, s. 39-40.

<sup>260</sup> Rozporządzenie wykonawcze skierowane do urzędników.

<sup>261</sup> Kobiety zamężne i te po przekroczeniu wieku 32 lat pracujące w charakterze stewardess były przez pracodawców zwalniane.

<sup>262</sup> Gdyż to mogło osłabić pozycję grupy.

<sup>263</sup> J.A. Flammang, *Women's Political Voice: How Women Are Transforming the Practice and Study of Politics*, Temple University Press, Philadelphia 1997, s. 84.

Przy okazji zaangażowania się w walkę o prawo do aborcji, wyraźnie zaczynała rysować się tendencja, że to działacze i aktywiści szeregowi mają duży wpływ na strategiczne decyzje podejmowane przez grupę. Jeszcze lepiej ta tendencja stała się widoczna po odejściu ze stanowiska prezydenta założycielki NOW, Betty Friedan.

Na początku lat 70. NOW, pod wpływem naporu szeregowych aktywistek, zaadaptowała do swojej agendy również walkę o prawa lesbijek i homoseksualistów. Ruch ten był odpowiedzią na powstawanie wokół NOW wielu małych, bardzo ekstremalnych organizacji feministycznych, których potencjalni członkowie stanowili również potencjalną bazę członkowską NOW. Obserwując, że ruch kobiecy w postaci tych ekstremalnych organizacji ma tendencję do utożsamiania się z ruchem mniejszości seksualnych, NOW realizując swoje podstawowe założenia, a więc bycie awangardą, postanowiła stanąć na czele. Spotkało się to również, podobnie jak w przypadku poparcia prawa do aborcji, z poważną wewnętrzną krytyką. Niemniej jednak, zdanie większości szeregowych aktywistek było przychylne takiemu zaangażowaniu NOW i to przeważało. Powołano w ramach NOW specjalną grupę zadaniową do spraw mniejszości seksualnych. Przeciwna obieraniu takiego kierunku była Friedan<sup>264</sup>, stopniowo odsuwająca się od organizacji, w której kontrolę przejmowały aktywistki zdecydowanie bardziej radykalne.

To, że NOW nie odsunęła się całkowicie od walki o równouprawnienie kobiet na rzecz walki o prawo do aborcji i walki o prawa mniejszości seksualnych, było spowodowane jej zaangażowaniem w kampanię ratyfikacyjną Equal Rights Amendment (ERA). Sama ERA nie była inicjatywą żadnej z grup kobiecych, ale inicjatywą jednej pani kongresman, Marthy Griffith, która w 1972 roku była w stanie przekonać w Kongresie zdecydowaną większość kongresmanów<sup>265</sup>. Jako poprawka do konstytucji ERA, aby zostać ratyfikowaną, musiała zyskać akceptację  $\frac{3}{4}$  stanów (a więc 38).

---

<sup>264</sup> Określiła ona nawet niebezpieczeństwo afiliowania się z ruchem lesbij-skim mianem „lawendowego zagrożenia” (*lavender menace*). Lawendowy kolor kojarzony był w tamtych czasach z homoseksualizmem. Wywiad osobisty autora z Shauną Lani Shames, Special Project Coordinator w NOW, odpowiedzialną za archiwizowanie dokumentów NOW. Zob. Aneks C.

<sup>265</sup> A.N. Costain, *The Struggle for a National Women's Lobby: Organizing a Diffuse Interest*, „The Western Political Quarterly” Vol. 33, No. 4, 1980, s. 477.

NOW początkowo, czyli w 1973 roku, nie angażowała się w kampanię ratyfikacyjną. Było to częściowo spowodowane nieposiadaniem odpowiednio wykształconych struktur stanowych, jak również tym, że powszechnie panowało przekonanie, iż nie powinno być problemów z akceptacją poprawki. Dopiero po roku 1977, kiedy jasne się stało, że ERA może napotkać bardzo duże problemy ratyfikacyjne<sup>266</sup>, NOW rozpoczęła angażować się na poważną skalę. Utworzony został NOW-PAC mający na celu wspieranie w wyborach do legislatur stanowych polityków przychylnych ERA. Oprócz tego, NOW zaangażowała swoje bardzo już wtedy liczne członkostwo w kampanie oddolne, a więc pikiety, demonstracje, a nawet bojkot stanów, które były przeciwne ERA. Jak stwierdziła w 1978 roku prezydent NOW, Eleonor Smeal, „Staliśmy się w okresie ostatnich 18 miesięcy ruchem aktywnym politycznie w każdym zakątku kraju”<sup>267</sup>. Kampania ratyfikacyjna trwała jeszcze do 1982 roku, gdyż Kongres zdecydował do tego roku przedłużyć termin ratyfikacji, ale mimo zakrojonej na szeroką skalę kampanii nie udało się przekonać legislatur w trzech brakujących stanach do akceptacji ERA.

Cała kampania na rzecz ERA miała bardzo duży wpływ na funkcjonowanie NOW. Po pierwsze, spowodowała, że NOW zaczęła, dzięki swym spektakularnym akcjom, być szeroko rozpoznawalna społecznie, co przekuło się na wzrost liczby członków. Po drugie, ze względu na ogromne zaangażowanie szeregowych działaczy w kampanię bardzo skonsolidowała szeregi. Powstały sprawnie działające lokalne struktury, jak również członkowie organizacji zaczęli w większym stopniu identyfikować się z organizacją. Po trzecie, NOW dostrzegła, że kluczem do osiągnięcia celów jest posiadanie wpływu politycznego, a ściślej wpływu wyborczego. Porażka ERA spowodowana była w opinii Patricji Ireland, późniejszej prezydentki NOW, tym, że za mało feministycznie myślących kandydatów było wybieranych do legislatur. Jak powiedziała, „najlepsze i największe kampanie nie odniosą rezultatu, jeśli wystarczająca liczba kobiet nie będzie wybierana w wyborach”<sup>268</sup>.

---

<sup>266</sup> Gdyż termin ratyfikacji upływał w 1979 r., a do akceptacji brakowało jeszcze poparcia trzech stanów.

<sup>267</sup> *National NOW Conference Transcript*, 1978, 62, w: M. Barakso, *Governing NOW*, s. 71.

<sup>268</sup> P. Ireland, *What Women Want*, Penguin Books, New York 1996, s. 263.

Tuż po porażce kampanii w sprawie ERA w historii NOW rozpoczął się całkiem nowy etap, etap, w którym organizacja przekształciła się z ruchu społecznego w grupę interesu. NOW zaczęła więc organizować warsztaty dla swych członków instruujące, jak skutecznie działać w kampaniach wyborczych, rozpoczęły się również szkolenia dla kandydatek wysuwanych przez NOW do różnych legislatur. Bardzo silnie NOW zaangażowała się też w wyborach prezydenckich 1984 roku, kiedy zdecydowała się za W. Mondalem. Jak powiedziała prezydent NOW, J. Goldsmith, „pokonanie Reagana jest zdecydowanie celem numer jeden z punktu widzenia NOW”<sup>269</sup>.

Polityka prowadzona przez Reagana stała się w dużej mierze zagrożeniem dla interesów feministycznych. Najbardziej wyrazistym tego objawem była zaproponowana przez jego administrację Human Life Amendment będąca praktycznie próbą całkowitego konstytucyjnego zakazu aborcji. Co prawda Reagan nie dysponował odpowiednim poparciem kongresowym, niemniej jednak jego aktywność na tym polu spowodowała, że widoczne i skuteczne stały się na arenie politycznej organizacje związane z Chrześcijańską Prawicą (Christian Right), jak choćby Moral Majority, czy też rozprzestrzeniające się ruchy antyaborcyjne. Organizacje te stały się dla NOW najważniejszymi przeciwnikami w latach 80. Szczególnie intensywnie NOW zaangażowała się w obronę i osłanianie klinik, w których dokonywano aborcji, które to kliniki były ustawicznie pikietowane, atakowane przez ekstremalne grupy przeciwników aborcji, jak Pro-Life Action League, Pro-Life Action Network, Operation Rescue. Działanie NOW polegało na dosłownej obronie tych klinik<sup>270</sup>, jak również na występowaniu przeciwko grupom antyaborcyjnym na drodze sądową<sup>271</sup>.

<sup>269</sup> *Endorsement Set by Women's Group*, „New York Times” October 1, 1983.

<sup>270</sup> Miało to postać wysyłania lokalnych aktywistów NOW do ochrony tych obiektów

<sup>271</sup> Między innymi sprawa *National Organization for Women Inc. v. Scheidler*, 765 F. Supp. 937 (N.D. III 1991). W sprawie tej oskarżano aktywistów antyaborcyjnych o niezgodne z prawem blokowanie i utrudnianie funkcjonowania klinik, w których dokonywano aborcji. Sprawa ta wielokrotnie powracała w następnych latach w różnych instancjach sądowych, docierając również do Sądu Najwyższego. Patrz m.in. *National Organization for Women Inc. v. Scheidler*, 968 F.2d 612 (7th Cir. 1992); *National Organization for Women Inc. v. Scheidler* 510 U.S. 249 (1994); *National Organization for Women Inc. v. Scheidler* 537 U.S. 393 (2003).



Można powiedzieć, że sprawy związane z aborcją zdominowały aktywność NOW w latach 80., co spotęgowało się jeszcze tuż po 1989 roku, kiedy to Sąd Najwyższym wydał bardzo niekorzystne z punktu widzenia zwolenników aborcji orzeczenie w sprawie *NHRS v. Webster*<sup>272</sup>. Rozstrzygnięcie to w tak wielkim stopniu zmobilizowało zwolenników prawa do aborcji, że tylko pomiędzy kwietniem i lipcem 1989 r. do NOW przyłączyło się 40 tysięcy nowych członków<sup>273</sup>.

W latach 90. strategia i cele NOW nie zmieniły się specjalnie. Rok 1992 można było uznać za sukces ruchu feministycznego, gdyż po pierwsze, do Kongresu Stanów Zjednoczonych został wybrany największy w historii odsetek kobiet. Stanowiły one 10% wszystkich kongresmanów, co w porównaniu z wcześniejszym 5,6% było wzrostem znaczącym<sup>274</sup>. Po drugie, prezydentem został Bill Clinton, za którego kadencji zaczęto wprowadzać wiele korzystnych dla kobiet regulacji, jak Family and Medicare Leave Act 1993, Violence Against Women Act 1994, czy też dokonano wielu korzystnych nominacji, jak chociażby nominacja Ruth Bader Ginsburg do Sądu Najwyższego czy Janet Reno na stanowisko Prokuratora Generalnego.

Przy okazji rządów administracji Clintona stało się również jednak jasne, jaki jest charakter organizacji. Podczas gdy bardzo wiele organizacji liberalnych złągodziło swoje stanowisko<sup>275</sup>, gdyż to gwarantowało lepszą współpracę z administracją, NOW pozostawała cały czas na swych pozycjach doktrynalnych, co praktycznie powodowało, że nie mogła ona bezpośrednio współpracować z administracją przy tworzeniu polityki. Doprowadziło to do sytuacji, w której NOW była skłonna popierać jedynie propozycje całkowicie zgodzające się z radykalną agendą organizacji, co w efekcie

---

Batalia sądowa wciąż trwa, po tym, jak w 2006 r. Sąd Najwyższy odrzucił większość zarzutów wniesionych przez NOW.

<sup>272</sup> *Webster v. Reproductive Health Services* 492 U.S. 490 (1989). W rozstrzygnięciu uznano prawo poszczególnych stanów do ograniczania aborcji wykonywanych w państwowych szpitalach oraz prawo do wstrzymania dopłacania do nich z państwowych pieniędzy.

<sup>273</sup> *NOW Members Are Told to Seek New Allies in Fight on Abortion*, „New York Times” July 23, 1989.

<sup>274</sup> M. Barakso, *Governing NOW*, s. 100.

<sup>275</sup> NARAL (grupa proaborcyjna) w okresie tym usunęła np. ze swej oficjalnej nazwy słowo aborcja, a zastąpiła je wyrażeniem prawa reprodukcyjne, co stanowiło wyraz otwarcia na współpracę na szerszym polu.

prowadziło do tego, że nie była w rzeczywistości w stanie popierać żadnych realnych projektów, bo tak radykalne rozwiązania legislacyjne nie pojawiały się, nie mając szans na przegłosowanie.

Od lat 90. NOW coraz skuteczniej okopywała się na pozycji typowej grupy protestu. Bezkompromisowe stanowisko NOW jest również widoczne w udzielanym przez nią poparciu wyborczym dla kandydatów. Nie wystarczy zgadzać się z ogólnymi celami NOW. W rzeczywistości, aby otrzymać poparcie i pomoc NOW, kandydat powinien zgadzać się z większością, jeśli nie wszystkimi celami. Ze względu na dość ściśle określone kryteria poparcia dla kandydatów, w cyklu wyborczym NOW popiera przeciętnie jedynie 70-80 kandydatów<sup>276</sup>. W poparciu udzielanym przez NOW można jednocześnie wyrazić zaobserwować bardzo dużą „szczerłość”, a mianowicie popiera ona jedynie tych kandydatów, co do których ma pewność, że będą starać się realizować słuszną politykę. Odróżnia to NOW od bardzo wielu innych grup, które podczas wyborów starają się wspierać dużą liczbę kandydatów, aby po prostu mieć do nich później dostęp oraz ich przychyłność.

Od lat 90. daje się zaobserwować wyklarowanie nowych głównych priorytetów NOW. Co prawda, wśród sześciu głównych celów jest ciągle umieszczona walka o równouprawnienie kobiet, jednak zdecydowanie na pierwszy plan wysuwa się walka o prawo do aborcji, walka o prawa mniejszości seksualnych oraz walka o prawa mniejszości etnicznych, a zwłaszcza o prawa kolorowych kobiet. Radykalizacja i zmiana stanowiska widoczna była bardzo dobrze w przypadku zmiany stosunku do ERA. Pojawiają się bowiem od czasu do czasu pomysły, aby wznowić batalię o ratyfikację poprawki, która w 1982 roku została odrzucona. Tym razem jednak NOW nie popiera już ERA tak stanowczo jak wcześniej. Ze względu na radykalizację stanowiska NOW opracowała swój własny alternatywny projekt poprawki, tzw. Constitutional Equality Amendment (CEA), mającą wprowadzać literalnie do konstytucji prawo do dokonywania aborcji oraz zagwarantowanie całkowitej wolności i równości mniejszościom seksualnym. Być może chodzi o to, że władze NOW są przekonane, iż ERA i tak nie ma szans na ratyfikację i z tego powodu lepiej popierać równie nierealną CEA, pokazującą

---

<sup>276</sup> Wywiad osobisty autora z Jan Erickson, Dyrektor w NOW Foundation, a wcześniej naczelną lobbystką organizacji. Zob. Aneks B.

jednak, że NOW jest cały czas organizacją awangardową. Uwzględnienie w niej praw mniejszości seksualnych, podobnie zresztą jak w całej agendzie promowanej przez NOW, ma swoje poważne uzasadnienie. Jak się szacuje, lesbijki i geje stanowią w NOW 30-40% członków. To właśnie mniejszości stają się głównym celem mobilizacyjnym NOW. Dlatego również w retoryce NOW silnie od lat 90. akcentuje się zaangażowanie po stronie obrony praw kolorowych.

Jeśli chodzi o działalność podejmowaną przez NOW, to nadal, tak jak zapoczątkowane to zostało w latach 80., skupia się ona na działalności wyborczej. Szczególnie od roku 2000 odnotowuje się znaczny wzrost tej aktywności, co wiązało się z zagrożeniem, zresztą spełnionym, że nieprzychylni republikanie mogą zacząć sprawować kontrolę zarówno nad Kongresem, jak i Białym Domem. W latach 2000 i 2004 NOW bardzo aktywnie uczestniczyła w kampaniach przeciwko G.W. Bushowi, angażując w te kampanie zarówno rzesze swych aktywistów, jak też pieniądze zebrane przez NOW-PAC. W okresach przedwyborczych NOW kładzie duży nacisk na udział w procedurze rejestrowania wyborców, gdyż do tego jest bardzo dobrze predestynowana ze względu na posiadanie masowych i bardzo aktywnych członków. Program ten od 2004 roku nazywany jest „10 For Change” i odnosi dość duże sukcesy<sup>277</sup>.

Okres prezydentury Busha to dla NOW okres walki przeciw niekorzystnym rozstrzygnięciom Sądu Najwyższego w kwestiach aborcji. Szczególnie aktywnie NOW angażuje się każdorazowo w kampanie przy okazji nominacji sędziów federalnych dokonywanych przez G.W. Busha<sup>278</sup>. Od 2002 roku NOW prowadziła kampanię zatytułowaną „The Truth About George”, a śledzącą politykę administracji Busha w odniesieniu do praw kobiet, wolności obywatelskich, nominacji sędziów itp.

Taktyka NOW coraz częściej przybiera formę masowych protestów mających na celu medialnie naświetlić jakiś problem. Tak było w 2004 roku, gdy NOW we współpracy z kilkoma innymi organizacjami<sup>279</sup> zorganizowała największy w historii Stanów

---

<sup>277</sup> <[www.10forchange.org](http://www.10forchange.org)>.

<sup>278</sup> W 2006 r. organizacja NOW bardzo aktywnie zaangażowała się w walkę przeciw nominacji Samuela Alito, mającego zastąpić na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego Sandrę Day O'Connor.

<sup>279</sup> American Civil Liberties Union, Black Women's Health Imperative, Feminist Majority, NARAL-Pro Choice America, National Latina Institute for

Zjednoczonych masowy marsz w Waszyngtonie, w którym wzięło udział ponad milion ludzi. Marsz ten zorganizowany został w celu unaocznienia opinii publicznej, że prawa reprodukcyjne, a ściślej prawo do aborcji, są poważnie zagrożone. Zorganizowanie tego marszu wpasowywało się w dużej mierze w kontekst kampanii wyborczej 2004 roku, a na wiecu pojawiło się bardzo wielu demokratycznych polityków i kandydatów. Pomimo że zorganizowanie takiego marszu jest ogromnym przedsięwzięciem, to z punktu widzenia NOW jest bardzo korzystne. Każdorazowo po takim wydarzeniu NOW odnotowuje bardzo duży wzrost liczby członków<sup>280</sup>. Tak było również przy okazji marszów organizowanych przez NOW jeszcze w latach 80. i 90.

Obserwując aktywność NOW przy okazji masowych protestów, takich jak marsz z 2004 roku, widać, że NOW dużo chętniej współpracuje w koalicjach z grupami reprezentującymi mniejszości i grupami proaborcyjnymi niż organizacjami feministycznymi z tzw. głównego nurtu. NOW wyraźnie ma tendencję do lokowania się zdecydowanie na skraju sceny i jako taka zabiega głównie o poparcie ludzi o radykalnych poglądach. Powodem tego jest fakt, że NOW, w dużo większej mierze niż inne organizacje, odzwierciedla w przyjmowanych przez siebie stanowiskach opinie członków. Władze grupy, wybierane w oparciu o w pełni demokratyczne procedury, w dużo większej mierze, niż w przypadku innych organizacji, starają się zadowolić interesy szeregowych członków.

Struktura władzy i proces decyzyjny w NOW jest dość skomplikowany i złożony, ale przez to demokratyczny. Przede wszystkim, na czele organizacji stoi Konferencja Narodowa, która zwoływana jest raz do roku<sup>281</sup>. W konferencji tej uczestniczą przedstawiciele lokalnych oddziałów NOW, a liczba przedstawicieli z każdego oddziału lokalnego zależy do liczebności tego oddziału<sup>282</sup>. Konferencja

---

Reproductive Health, Planned Parenthood. Patrz więcej w: National NOW Times, Spring 2004.

<sup>280</sup> Wywiad osobisty autora z Shauną Lani Shames, Special Project Coordinator w NOW, odpowiedzialną za archiwizowanie dokumentów NOW. Patrz Aneks C.

<sup>281</sup> Konferencje są organizowane co roku w innym miejscu, tak aby odbywały się one we wszystkich 9 regionach, na które podzielona jest struktura NOW.

<sup>282</sup> Jeśli oddział ma 10 członków, to przysługuje 1 delegat, a za każdym 30 następnym członkiem oddziału przysługuje możliwość wystąpienia kolejnego kandydata.

jako naczelny organ decyzyjny ustala politykę i priorytety działalności NOW na następny rok, a decyzje podejmowane są większością głosów. Konferencji, oprócz kształtowania kierunku polityki, przysługuje również prawo wyboru władz wykonawczych NOW. Władze te to prezydent (obecnie Terry O'Neill) oraz 3 wiceprezydentów, każdy odpowiedzialny za inny obszar działalności NOW. Jest więc wiceprezydent wykonawczy (obecnie Bonnie Grabenhoffer), wiceprezydent odpowiedzialny za kwestie związane z członkostwem (obecnie Allenda Letsome) oraz wiceprezydent odpowiedzialny za akcje podejmowane przez NOW (obecnie Erin Matson). Urzędnicy ci są wybierani na 4-letnie kadencje i mogą sprawować swą funkcję jedynie dwa razy pod rząd<sup>283</sup>.

Oprócz nich w waszyngtońskim biurze zarządzającym NOW pracuje około 30 ludzi odpowiedzialnych za różne projekty, jak koordynator młodzieżówki NOW (Young Feminist Coordinator), specjalista od komunikacji internetowej z członkami, specjalista do projektów specjalnych, koordynator oddziałów lokalnych itd. Zatrudnieni są też ludzie koordynujący prace przybudówek NOW, jak choćby NOW-PAC, NOW Polity PAC czy też NOW Foundation<sup>284</sup>. NOW-PAC od NOW Polity PAC różni się tym, że pierwszy zbiera fundusze, które są później wykorzystywane przy wspieraniu finansowym kandydatów do Kongresu, podczas gdy drugi zbiera pieniądze na kampanie tematyczne prowadzone przez NOW<sup>285</sup>. Wszystkie te podmioty zresztą dzielą z NOW to samo biuro i dodatkowo pracują w nich w większości ci sami ludzie, gdyż NOW ciągle boryka się z problemami finansowymi. Pensje w sektorze non-profit są zawsze dużo mniejsze niż w firmach nastawionych na zysk i dlatego NOW w dużej mierze opiera się na pracy społecznej oraz

---

<sup>283</sup> Dodatkowo urzędnicy ci przed wyborem na stanowisko muszą być co najmniej 4 lata członkami NOW oraz powinni sprawować wcześniej jakieś funkcje w lokalnych oddziałach.

<sup>284</sup> Założone zostało ono w celu szeroko pojętej edukacji społecznej oraz w celu angażowania się w sprawy sądowe. Funkcjonuje w oparciu o kod podatkowy 501(c)(3), co daje możliwość zbierania donacji, które mogą być przez ofiarodawców odliczane od podatku. Wywiad osobisty autora z Jan Erickson, Dyrektor w NOW Foundation, a wcześniej naczelną lobbystką organizacji. Zob. Aneks B.

<sup>285</sup> Wywiad osobisty autora z Jan Erickson. Zob. Aneks B.

wolontariacie<sup>286</sup>. Tylko około 30 etatów jest więc opłacanych, z czego największe pensje otrzymują prezydent i trzech wiceprezydenci<sup>287</sup>.

Obok urzędników wykonawczych i wspomagających ich pracowników waszyngtońskiego biura istnieje również Rada Dyrektorów. Rada Dyrektorów jest pomyślana w taki sposób, aby zastępować w uprawnieniach Konferencję Narodową, która odbywa się przecież tylko raz do roku. Rada Dyrektorów spotyka się co około 2 miesiące i dokonuje korekty polityk oraz w przypadku zajścia nieprzewidywanych okoliczności może zmieniać priorytety i ustalać generalne kierunki polityki NOW<sup>288</sup>. Rada Dyrektorów jest również wybieralna. Dyrektorzy mogą służyć przez najwyżej dwie dwuletnie kadencje, a wybierani są przez organizacje regionalne. Obszar Stanów Zjednoczonych podzielony jest na 9 regionów i w zależności od liczby członków w danym regionie jest wybierana odpowiednia liczba dyrektorów z każdego regionu. Przeważnie liczba wszystkich dyrektorów waha się w granicach 30-40 osób. Dyrektorzy jednak, w odróżnieniu od urzędników wykonawczych, nie są opłacani za swoją pracę, a jedynie zwraca się im wydatki ponoszone na poczet uczestniczenia w spotkaniach Rady.

Widać więc, że struktura decyzyjna NOW na poziomie narodowym jest bardzo skomplikowana i składa się z wielu organów decyzyjnych. Jakby jeszcze tego było mało, istnieją również wspomniane już oddziały lokalne oraz organizacje stanowe. Organizacje stanowe podobnie jak na stopniu federalnym posiadają swoje władze z prezydentem i wiceprezydentami, którzy jednak w większości przypadków nie są opłacani. Oddziały stanowe posiadają bardzo duży poziom autonomii i gdy tylko utrzymują ogólną linię NOW, mogą angażować się w wiele lokalnych projektów oraz zawierać lokalne koalicje w zależności od okoliczności i interesów.

Ze względu na tak skomplikowaną strukturę decyzyjną i przede wszystkim na normalną demokratyczną procedurę wyborczą,

---

<sup>286</sup> Wywiad osobisty autora z Shauną Lani Shames, Special Project Coordinator w NOW, odpowiedzialną za archiwizowanie dokumentów NOW. Zob. Aneks C.

<sup>287</sup> Są to sumy 100-150 tysięcy dolarów, co i tak jest nieporównywalnie mniej niż CEO w przeciętnej firmie. Wywiad osobisty autora z Shauną Lani Shames, Special Project Coordinator w NOW, odpowiedzialną za archiwizowanie dokumentów NOW. Zob. Aneks C.

<sup>288</sup> Wywiad osobisty autora z Jan Erickson, Dyrektor w NOW Foundation, a wcześniej naczelną lobbystką organizacji. Zob. Aneks B.

władze NOW są w wysokim stopniu zależne od opinii i preferencji działaczy lokalnych i szeregowych członków. Często dochodzi w obrębie NOW do formowania się frakcji, nierzadko do sporów personalnych, jednak wszystko to rozwiązywane jest przy wykorzystaniu procedur demokratycznych. Dodatkowym czynnikiem zwiększającym kontrolę członków nad władzami jest to, że działalność NOW w ogromnej mierze opiera się na kampaniach oddolnych, zatem prowadzonych przez lokalnych działaczy. Zaangażują się oni w takie działanie jedynie w przypadku, gdy będą uważać dany cel za słuszny. Z tego powodu z jednej strony zaangażowanie członków w kampanie prowadzone przez NOW jest niewspółmiernie większe niż w przypadku innych organizacji, gdyż aktywiści walczą dokładnie o to, w co bardzo wierzą, ale z drugiej strony trudno ich przekonać, aby walczyli o coś, w co wierzą nie do końca.

Ze względu na to, że NOW ewoluuje raczej w stronę bardziej radykalną, oddalając się od głównego nurtu ruchu kobiecego, również stanowiska zajmowane przez NOW i kwestie, na których się koncentruje, są dość ekstremalne. Co prawda, organizacja, która powstawała w 1966 roku, zakładała wielość celów, jednakże były to cele związane z dążeniem do równouprawnienia kobiet. Zresztą taki właśnie był bezpośredni powód założenia NOW. W miarę trwania organizacji, właśnie ze względu na strukturę decyzyjną, cele te ewoluowały. Musiały one odzwierciedlać interesy lesbijek, kobiet kolorowych oraz zdecydowanych zwolenniczek prawa do aborcji. Te właśnie kwestie jako najbardziej kontrowersyjne obyczajowo i społecznie są idealnym gruntem dla aktywizmu. Równe prawa w pracy i walka o konkretne szczegółowe zapisy z tym związane są zdecydowanie mniej widowiskowe i dlatego NOW akcentuje je słabiej w swojej retoryce. Istnieje co prawda NOW Legal Defense Fund (od pewnego czasu znany jako Legal Momentum) zajmujący się właśnie aspektami prawnymi praw kobiet, jednak pomimo nazwy nie jest to część NOW, a w zasadzie jest to część, która w pewnym sensie w 1970 roku oddzieliła się od NOW i działa innymi metodami<sup>289</sup>.

---

<sup>289</sup> Wyznacznikiem różnicy jest choćby to, że NOW-LDF akceptował wielokrotnie fundusze rządowe na swoją działalność. Przyjmował m.in. pieniądze od Departamentu Edukacji, aby już w swoim imieniu zamawiać ogłoszenia promujące równość płci. NOW natomiast podkreśla całkowitą niezależność od instytucji rządowych.

NOW już od początku, dzięki wykreowaniu swojego wizerunku jako awangardy ruchu feministycznego, przyciągała do siebie członków pragnących się angażować właśnie w działanie awangardowe. W konsekwencji, w szeregach NOW pojawiali się członkowie pragnący walczyć o równość, tolerancję i prawa w bardzo różnych dziedzinach. Jako że struktura organizacji pozwalała na szybkie i bezpośrednie przekazywanie interesów członków na stanowisko organizacji, NOW nadała zupełnie nowe oblicze pojęciu feminizm. W perspektywie NOW feminizm to nie tylko prawa kobiet, ale prawa wszystkich mniejszości i tych, którzy czują się odmienni<sup>290</sup>.

Patrząc na rozwój NOW, konflikty wewnętrzne, na zajmowane przez nią stanowiska polityczne widać, że odwzorowuje ona w sposób bardzo dokładny interesy swych członków i w porównaniu z innymi grupami jest organizacją zdecydowanie demokratyczną. Udział w jej działalności bierze 100% członków i przyłączają się oni jedynie w celu realizacji celów i interesów. Nie zdarza się w przypadku NOW sytuacja, w której ktoś przyłącza się do niej tylko dlatego, żeby otrzymać jakieś konkretne materialne korzyści, co ma w pewnym sensie miejsce w omawianym przypadku NRA<sup>291</sup>.

Liderzy NOW mają, w porównaniu z liderami NRA, zadanie dużo trudniejsze. Ze względu na to, że ludzie przystępujący do NOW mają bardzo ściśle wyrobiony pogląd na rzeczywistość, trudno ich „urabiać”. NRA w materii kształtowania opinii swych członków odnosi zdecydowanie więcej sukcesów, co jest spowodowane tym, że dużo z nich przystępuje do grupy, mając jedynie ogólny pogląd i interes. Dodatkowo, NRA jest typową grupą jednej kwestii i całość jej interesów odnosi się do sprawy posiadania broni. Pomimo występowania pewnych rozbieżności co do stopnia, do jakiego o to prawo organizacja powinna zabiegać, członkowie NRA naturalnie mają interesy dość spójne. NOW z kolei nie jest organizacją jednej kwestii, a co więcej, nie jest nawet organizacją feministyczną w typowym znaczeniu tego słowa. Poglądy potencjalnych członkiń i członków mogą się zasadniczo różnić, gdy weźmiemy wszystkie kwestie, w których bardzo widocznie lobbuje NOW. Niekoniecznie bowiem kobieta żyjąca w przekonaniu, że powinno się walczyć

<sup>290</sup> Wywiad z Shauną Shames, Special Project Coordinator w NOW, odpowiedzialną za archiwizowanie dokumentów NOW. Zob. Aneks C.

<sup>291</sup> Ale i tak, jak już wcześniej przy omawianiu tej organizacji wspomniano, ma ona bardzo duży odsetek ludzi ideologicznie zaangażowanych.



o równość kobiet w pracy, musi być zwolenniczką bezwarunkowego prawa do aborcji. Zwolenniczka prawa do aborcji niekoniecznie musi być zwolenniczką praw do małżeństw homoseksualnych itd. Szeroki wachlarz kwestii, w które, w dodatku na pozycjach ekstremalnych, angażuje się NOW, jest hamulcem do tego, aby organizacja mogła pozyskiwać naprawdę masowe poparcie, a przede wszystkim masowe członkostwo.

NOW jest wewnętrznie organizacją bardzo demokratyczną, ale ma to swoją cenę. Po pierwsze, trudno jej o pozyskiwanie dla swojej sprawy masowego poparcia, a po drugie, ze względu na wynikające z charakteru członkostwa i struktur decyzyjnych ekstremalne stanowiska, niesłuchanie trudno negocjować jej cokolwiek na arenie politycznej<sup>292</sup>. Z uwagi na to, że pozycje NOW są twarde i nieugięte, trudno jej o uzyskiwanie tzw. małych zwycięstw, które osiąga się przeważnie przez kompromis. Lobbyści NOW mają niesłuchanie trudne zadanie, gdyż trudno im przed zaangażowanymi członkami wytłumaczyć, że rozmowy z wrogami legislacyjnymi są w ogóle prowadzone. Dodatkowo, nie mają oni wolnej ręki, jak to jest w znacznie większym stopniu w przypadku organizacji dużo mniej demokratycznych. NOW nie polega więc raczej na lobbingu tradycyjnym, a koncentruje się głównie na wykorzystywaniu aktywistów i lobbingu *grass-roots*<sup>293</sup>. Z tego powodu NOW nie jest tak skuteczna, jak mogłaby być. Z drugiej jednak strony to, że jest ona organizacją demokratyczną sprawia, że jest już od ponad 40 lat organizacją ciągle aktywną, przyciągającą nowych, młodych aktywistów i cały czas rozwijającą się. Nie można też na pewno powiedzieć, że dlatego, iż nie przeforsowuje swych konkretnych projektów, nie jest organizacją skuteczną. Znalazła ona sobie konkretne miejsce na scenie politycznej. Jej celem i osiągnięciem jest unaocznianie społeczeństwu wielu problemów. Dlatego tak ważne są organizowane przez NOW masowe wiece i marsze. Ze względu na swą siłę, jest ona zdecydowanie w stanie przyciągnąć uwagę mediów, co na pewno politycznie nie jest bez znaczenia, i dlatego można uznać, że NOW jest jedną z bardziej wpływowych amerykańskich grup interesu.

---

<sup>292</sup> Tu widać wyraźną analogię do NRA.

<sup>293</sup> Wywiad z Jan Erickson, Dyrektor w NOW Foundation, a wcześniej naczelną lobbystką organizacji. Zob. Aneks B.

## 8. Amerykańskie grupy interesu jako system

Jak widać, różnorodność grup interesów funkcjonujących w Stanach Zjednoczonych jest olbrzymia. Różnią się one rozmiarami, obszarami działania oraz celami, do których dążą. Zastanawiając się nad ich miejscem w amerykańskiej polityce, na pewno nie można ich traktować jako podmiotów działających w próżni. Równie istotne jest spojrzenie na to, jak środowisko grup wygląda całościowo, jakie organizacje przeważają oraz jakie w tym systemie zachodzą trendy i prawidłowości.

Pierwsze, co nasuwa się na myśl, gdy patrzymy na amerykański system grup interesu, to ogromna liczba organizacji. Liczba organizacji jest istotna dla rozważania roli grup w środowisku politycznym w dwojaki sposób. Po pierwsze, wydaje się, że naturalnie można przypuszczać, iż im większa liczba grup, tym większa może być ich rola w systemie politycznym. Po drugie jednak, logiczne również wydaje się stwierdzenie, że im więcej grup działa na arenie politycznej, tym mniejsza proporcjonalnie staje się rola każdej z nich. Gdyby więc przykładowo na arenie politycznej działało 10 grup, wpływ każdej z nich byłby zdecydowanie większy, niż gdy takich grup byłoby 10 tysięcy.

To, ile w rzeczywistości grup interesu funkcjonuje na scenie politycznej, jest dość trudne do określenia. Jedna rzecz jest jednak pewna. Następuje bardzo znaczący wzrost liczby grup aktywnych na arenie politycznej. Podczas gdy nie do końca można stwierdzić, że dane szacunkowe podawane przez różnych autorów piszących o środowisku amerykańskich grup interesu w różnych okresach są idealnie porównywalne, to jednak są one godne przytoczenia ze względu na bardzo widoczną tendencję<sup>294</sup>.

W 1870 roku J. Parton pisał o około 50 lobbystach aktywnych w Waszyngtonie i promujących swoje sprawy<sup>295</sup>. Kilkadziesiąt lat później, w 1929 roku, P. Herring szacował, że jest takich aktywnych

---

<sup>294</sup> Petracca porównuje liczby dotyczące grup interesu i lobbystów w kolejnych badaniach naukowych. M. Petracca, *The Discovery of Interest Group Politics*, w: *The Politics of Interests*, s. 13.

<sup>295</sup> Tamże, s. 13.

lobby już około 500<sup>296</sup>. W 1939 roku Crawford w swoim *Pressure Boys* pisał o 6 tysiącach aktywnych lobbystów. Widać znaczący wzrost spowodowany głównie przez zawirowania ekonomiczne i społeczne w czasach wprowadzania polityki New Deal w latach 30. XX wieku. W okresie późniejszym liczba ta na jakiś czas spadła, i jak szacował w 1957 roku Donald Blaisdell, było 1180 lobbystów, a według Lestera Milbratha w latach 60. liczba ta wahała się blisko 1 tysiąca. Od lat 60. ubiegłego wieku odnotowuje się w świecie waszyngtońskiej polityki prawdziwą eksplozję liczby grup interesu i reprezentujących ich lobbystów. Po pierwsze, pojawiła się tendencja, że grupy interesu zaczęły być reprezentowane przez więcej niż jednego lobbystę, a po drugie, na scenie politycznej w niewiarygodnym tempie zaczęły się pojawiać całkiem nowe grupy działające w różnych obszarach polityki. W latach 70. liczbę organizacji aktywnych na poziomie ogólnonarodowym szacowano na około 13 tysięcy<sup>297</sup>. Obecnie najczęściej przyjmuje się, że organizacji takich jest około 22 tysięcy<sup>298</sup>.

Oczywiście, przytaczane liczby mają pokazać jedynie trend i są w dużej mierze jedynie orientacyjnymi, gdyż rozbieżności co do tego, jakie grupy zaliczać do tej kategorii, są ogromne<sup>299</sup>. Dla porównania można tu przytoczyć wyniki badań Leech i Baumgartnera, którzy analizując jedynie raporty z działalności lobbingsowej stwierdzili, że w 1996 roku, a jak dotąd to jedyny okres tak kompleksowo zbadany pod tym kątem, jako lobbujących było zarejestrowanych 5907 organizacji<sup>300</sup>. Było to około 3 razy mniej niż przewidywały szacunki na podstawie Encyclopedia of Associations.

Interpretując jednak te liczby trzeba pamiętać, że istnieje także bardzo wiele grup, które nie lobbują ciągle, a jedynie wtedy, gdy na agendzie politycznej pojawia się interesujące je zagadnienie, jak również musimy mieć na uwadze, że raporty lobbingsowe obejmują jedynie podmioty angażujące się w lobbings bezpośredni, a nie

---

<sup>296</sup> P. Herring, *Group Representation Before Congress*, s. 19.

<sup>297</sup> R.G. Shaiko, *Making the Connection*, s. 9.

<sup>298</sup> F.R. Baumgartner, *The Growth and Diversity of U.S. Associations 1956-2004: Analyzing Trends Using the Encyclopedia of Associations*. Working Paper, March 29, 2005, dostępny na stronie <[http://www.unc.edu/~fbaum/papers/EA\\_Data\\_Source.pdf](http://www.unc.edu/~fbaum/papers/EA_Data_Source.pdf)>, data wejścia 10.11.2010.

<sup>299</sup> D. Lowery, H. Brasher, *Organized Interest and American Government*, s. 73-74.

<sup>300</sup> F.R. Baumgartner, Beth L. Leech, *Interest Niches and Policy Bandwagons*.

w aktywność pośrednią, medialną, czyli tzw. *grass-roots lobbying*, o którym będzie jeszcze szerzej mowa. Szacunkiem bardziej precyzyjnym będzie więc liczba powyżej 20 tysięcy<sup>301</sup>.

Patrząc więc na dane liczbowe wyraźnie widzimy, że mamy do czynienia z ogromnym rozwojem zjawiska reprezentacji grupowej, które odnotowuje się od lat 60. XX wieku. O przyczynach tego wzrostu będzie jeszcze mowa w dalszej części, gdyż jest to kwestia kluczowa dla zrozumienia środowiska współczesnych grup interesu, jak również dla próby prognozowania przyszłości.

Same jednak liczby nie są wystarczające, aby zrozumieć tendencje i naturę środowiska amerykańskich grup interesu. Ważne jest również poznanie, jakie kategorie grup występują w większej, a jakie w mniejszej liczbie.

Po pierwsze, zdecydowanie da się dostrzec dominację grup promujących kwestie związane z jakąkolwiek działalnością zawodową w stosunku do grup promujących idee i szerokie interesy publiczne<sup>302</sup>. Gdy przeanalizujemy to bardziej szczegółowo, to wyraźnie zobaczymy dominację grup związanych z biznesem. Tabela 2 pokazuje, jak skład środowiska grup interesu prezentował się w różnych latach i badaniach.

---

<sup>301</sup> Jakkolwiek badanie Baumgartnera i Leech jest wartościowe jeśli chodzi o procentowe szacowanie udziału poszczególnych kategorii grup w ogólnej liczbie grup.

<sup>302</sup> Walker stosując podział na grupy związane z wykonywaniem jakiegoś zawodu oraz grupy obywatelskie promujące idee pokazał, że pierwsza kategoria stanowi aż 76,1%, podczas gdy druga 23,9%. W obrębie kategorii pierwszej zawierają się zarówno grupy związane z sektorem profit (jak np. związki korporacji, związki zawodowe operujące w sektorze profit i jest ich 37,8%), grupy związane z sektorem non-profit (np. grupy reprezentujące przedsiębiorstwa nienastawione na zysk, jak szkoły, szpitale oraz związki zawodowe operujące w tych dziedzinach i jest ich łącznie 32,5%) oraz grupy mieszane, w których skład wchodzi przedstawiciele zarówno sektora profit, jak też non-profit. Patrząc na te liczby, trzeba mieć świadomość, że Walker w swym badaniu nie uwzględnił korporacji jako samodzielnych grup interesu i dlatego obraz może być trochę zniekształcony. Na podstawie J.L. Walker, *Mobilizing Interests*, s. 59.

Tabela 2. Skład środowiska grup interesu w różnych latach i badaniach

Badanie \ Typ organizacji	Schlozman i Tierney (1986)	Leech (1998)	Baumgartner i Leech (2001, badanie oparte na raportach lobbingowych 1996)
Biznes	30%	24%	43%
Organizacje reprezentujące biznes	26%	24%	16%
Grupy obywatelskie i Non-profit	18%	29%	9%
Organizacje profesjonalne	7%	15%	6%
Związki zawodowe	11%	3%	1%

Tabela sporządzona na podstawie:

K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, s. 413;  
B. Leech, *Lobbying Strategies of American Interest Groups*, Ph.D. diss. Texas A&M  
University 1998;

Frank R. Baumgartner, Beth L. Leech, *Interest Niches and Policy Bandwagons*.

Zestawienie danych dostępne: Frank R. Baumgartner, Beth L. Leech, *Interest  
Niches and Policy Bandwagons*, s. 1195-1196.

Wyraźnie widać, że biznes, który jest reprezentowany zarówno w postaci indywidualnych korporacji, jak też organizacji biznesu stanowi ponad połowę wszystkich aktywnych grup. W przypadku najnowszego badania (Leech i Baumgartner), gdy zsumujemy te liczby, będzie to aż 59% (43% indywidualne firmy + 16% organizacje biznesu). Na dalszych miejscach, w różnej kolejności w zależności od badania, plasują się grupy obywatelskie, organizacje profesjonalne i związki zawodowe.

Spoglądając na poszczególne wyniki badań widzimy, że pomimo iż kolejność jest podobna, to jednak dane do pewnego stopnia różnią się. Obywatelskie grupy interesu wedle badania Leech z 1995 roku stanowiły aż 29% wszystkich grup, podczas gdy w analizie dokonanej przez Leech i Baumgartnera za 1996 rok stanowiły już jedynie 9%. Pokazuje to bardzo istotną prawidłowość. Pierwsze badanie podawało ogólną liczbę grup aktywnych w polityce, podczas gdy drugie pokazywało jedynie grupy, które wypełniały raporty o lobbingu, będące w zasadzie ujawnieniem tradycyjnej działalności lobbingowej, a więc opartej na bezpośrednim kontakcie z politykami, a niezawierającej wszystkich działań pośrednich i medialnych. Z różnicy tej można wyciągnąć bardzo istotny wniosek. Pomimo iż

w odniesieniu do liczby grup stosujących tradycyjne sposoby wpływu na politykę dominacja biznesu jest przytłaczająca, to gdy weźmiemy pod uwagę całościowy poziom aktywności grup, grupy obywatelskie i grupy interesu publicznego wypadają już znacznie lepiej! Wiele takich grup nie jest formalnie zarejestrowanych jako prowadzące działalność lobbingową, ale faktycznie jednak grupami interesu są.

Musimy więc pamiętać, że chociaż liczbowa dominacja biznesu na pewno występuje, to jednak liczba aktywnych politycznie grup obywatelskich nie jest tak mała, jakby to wynikało z raportów lobbingowych.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że występuje duże zróżnicowanie środowiska grup interesu, gdy weźmiemy pod uwagę poszczególne dziedziny polityki. Heinz i współpracownicy, badając cztery ważne segmenty życia politycznego i społecznego, przedstawili dane wskazujące, że zróżnicowanie jest bardzo poważne.

Tabela 3. Grupy interesu funkcjonujące w poszczególnych obszarach polityki

Obszar polityki Typ organizacji	Rolnictwo	Kwestie energetyczne	Ochrona zdrowia	Polityka pracy	Ogólnie
Biznes	20%	54%	15%	8%	24%
Organizacje biznesowe	51%	22%	16%	26%	29%
Organizacje profesjonalne	1%	3%	17%	4%	6%
Grupy obywatelskie i Non-profit	15%	15%	28%	11%	17%
Związki zawodowe	5%	1%	3%	34%	10%

Tabela na podstawie: J.P. Heinz, E.O. Laumann, R.L. Nelson, R.H. Salisbury, *The Hollow Core: Private Interests in National Policy Making*, s. 63.

Widzimy na przykład, że w obszarze polityki energetycznej liczba działających grup reprezentujących biznes (zatem indywidualne korporacje i organizacje biznesowe) jest przytłaczająca i wynosi aż 76%, natomiast już w sektorze polityki dotyczącej pracy i zatrudnienia tyle samo grup reprezentuje biznes co związki zawodowe, a więc po 34%. Najbardziej zróżnicowany jest obszar polityki zdrowotnej, gdzie praktycznie nie ma dominacji żadnej konkretnej kategorii grup.

Obecność grup w poszczególnych dziedzinach jest bardzo zróżnicowana przede wszystkim ze względu na to, że różne są interesy społeczne. Tam gdzie więcej podmiotów ma coś do zyskania lub stracenia, pojawi się więcej grup. Można jednak, przypominając sobie wcześniejsze wywody o problemach z mobilizacją grup, powątpiewać, czy aby niektóre kategorie nie są nadreprezentowane, co powoduje stan nierównowagi systemu<sup>303</sup>.

Szczególnie często pojawiają się zarzuty, że biznes jest zdecydowanie nieproporcjonalnie reprezentowany, a grupy obywatelskie w porównaniu z tym, jaki segment interesów społecznych reprezentują, są w znacznie za małej liczbie. Gdy patrzymy na liczby, rzeczywiście można odnieść takie wrażenie, ale jednocześnie nie można zapominać o kilku bardzo ważnych kwestiach.

Po pierwsze, grupy reprezentujące biznes niekoniecznie muszą być zawsze przeciwstawiane w bezpośrednim sporze z grupami obywatelskimi. W wielu wypadkach to poszczególne grupy biznesowe występują przeciwko sobie, a nie stają zwartym blokiem naprzeciw grup interesu publicznego. Są bowiem przykładowo grupy zajmujące się handlem zagranicznym, w których bezspornym interesie jest zabieganie o znoszenie barier handlowych, co stoi w oczywistej sprzeczności z interesami grup reprezentujących przemysł rodzimy, będący naturalnie zwolennikiem utrzymania jak najbardziej skutecznych mechanizmów ochrony przed zagraniczną konkurencją. Równowagę i nierównowagę w systemie należy więc rozważać raczej w odniesieniu do konkretnych kwestii niż bezwzględnie patrząc jedynie na liczby<sup>304</sup>. Koalicje budowane w zakresie walki o poszczególne tematy mogą przybierać naprawdę nieprzewidywalny skład i charakter, o czym będzie jeszcze szerzej mowa.

Po drugie, sondowanie o sile biznesu, związków zawodowych czy grup interesu publicznego poprzez patrzenie na liczby tych organizacji może być o tyle zwodnicze, że w sposób naturalny interesy w zakresie produkcji, a więc korporacyjne, są dużo bardziej zróżnicowane. Przykładowo, w zakresie produkcji samochodów mamy do czynienia z grupami reprezentującymi zarówno producentów

---

<sup>303</sup> Ang. *bias of the system*.

<sup>304</sup> Jak piszą D. Lowery i V. Gray, „z patrzenia jedynie na listę organizacji trudno wyciągać inne niż trywialne wnioski”, D. Lowery, V. Gray, *Bias in the Heavenly Chorus: Interests in Society and Before Government*, „Journal of Theoretical Politics” Vol. 16 (1), 2004, s. 6.

poszczególnych części (jak opony, instalacje elektryczne) jak i organizacjami reprezentującymi producentów samochodów jako produktów finalnych. Z drugiej strony, działają organizacje konsumenckie, które reprezentują szerokie masy społeczne bez konieczności reprezentowania konsumentów opon, kabli, tapicerek itp. Stąd też liczby bezwzględne nie są doskonałym wyznacznikiem mówiącym o zrównoważeniu systemu.

Po trzecie, szacowanie pozycji poszczególnych kategorii grup po ich liczbie oznaczałoby, że reprezentują one tak samo liczne i liczące się społeczności interesów. Jest to oczywistą nieprawdą. Nie można traktować w ten sam sposób firmy produkującej śrubki i organizacji Common Cause mającej za sobą setki tysięcy członków i poparcie społeczne wielu milionów. Prowadzi to do bardzo istotnego stwierdzenia, a mianowicie, że nie można systemu grup rozpatrywać, opierając się jedynie na liczbie poszczególnych grup, ale należy również uwzględnić ich pozycję i siłę wynikającą z posiadania określonych zasobów.

Zasoby i środki dostępne poszczególnym grupom mogą się bardzo różnić zarówno ilością, jak i rodzajem. To od nich i od ich odpowiedniego wykorzystania w odpowiednim momencie zależeć może pozycja grupy i dzięki temu wygląd systemu reprezentacji grupowej. Dysponowanie poszczególnymi rodzajami zasobów będzie bardzo szczegółowo omówione w osobnych rozdziałach poświęconych lobbingowi bezpośredniemu i lobbingowi pośredniemu, jak też zaangażowaniu grup w kampanie wyborcze, ale w tym miejscu wypada chociaż je wymienić.

Gdy rozważamy zasoby, przede wszystkim nasuwają się na myśl dostępne grupie środki finansowe. Są one istotne, gdyż umożliwiają grupom uczestniczenie w kampaniach wyborczych polityków, tym samym sprawiając, że stają się oni „bardziej skorzy do współpracy”. Środki finansowe są również istotne, gdy chodzi o prowadzenie profesjonalnych badań i zbieranie informacji, co widać choćby w przypadku przytaczanych wcześniej budżetów niektórych think tanków. Jeżeli chodzi o dostępność środków finansowych, to na pewno da się odnotować znaczną przewagę grup interesu związanych z biznesem. Ale środki finansowe to nie wszystko.

Bardzo istotnym zasobem jest również odpowiednie członkostwo. Chodzi tu zarówno o osoby mogące na rzecz organizacji świadczyć cenne usługi, co w pewnej mierze stanowi substytut



środków finansowych, jak również o posiadanie masowego członkostwa, które może odgrywać bardzo duże znaczenie przy okazji wyborów. Jest to o tyle ważne, że aktywizacja milionów członków może okazać się skuteczniejsza niż partycypowanie w wyborach za pomocą milionów dolarów. Jeżeli chodzi o członkostwo, to tu już przewagę wydają się mieć grupy interesu publicznego.

Bardzo istotnym zasobem, potencjalnie dostępnym grupie, jest prestiż i poważanie społeczne. Dużo łatwiej forsować swoje pomysły mając świadomość, a zwłaszcza obdarzając taką świadomością polityków, że 50 czy 60% społeczeństwa popiera grupę oraz ufa jej argumentom. Tu również występuje znaczna przewaga po stronie grup interesu publicznego.

Gdy więc patrzemy na amerykańskie środowisko grup interesu, nie możemy patrzeć jedynie na liczby organizacji aktywnych i zorganizowanych dla promowania jakiegoś interesu. Należy również dogłębnie rozważyć, jak te grupy działają oraz jak wykorzystują dostępne sobie środki. Nie można także zgodzić się do końca z opiniami, że jeżeli ktoś nie jest zorganizowany w grupy, to jego interesy nie są reprezentowane. Nie zapominajmy, że politycy jako wybrani w wyborach przez obywateli powinni ich interesom służyć i mimo że interesy te nie zawsze są wyartykułowane poprzez jakąś działalność grupową, to jednak politycy przeważnie mają ogólny pogląd co do interesów swoich wyborców. To wszystko sprawia, że po samej liczbie grup nie da się adekwatnie powiedzieć, iż – jak pisał Schattschneider – „chór niebiański śpiewa z wyraźnym akcentem klasy wyższej”<sup>305</sup>. Użył on tej metafory na opisanie amerykańskiego systemu grup interesu na początku lat 60. XX wieku, w którym według niego, jak również wedle wielu naukowców z tzw. szkoły pluralistycznego elityzmu<sup>306</sup>, reprezentowane były jedynie interesy bogatych i wysoko postawionych. Chociaż opinie Schattschneidera i pokrewnych mu naukowców piszących o systemie amerykańskich grup interesu w latach 50. i 60. XX wieku są nie do końca adekwatne w czasach dzisiejszych, to jednak nie należy im odbierać znaczenia.

---

<sup>305</sup> E.E. Schattschneider, *Semisovereign People*, s. 35.

<sup>306</sup> M.in. T.J. Lowi, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, 2<sup>nd</sup> Ed., Norton & Company, New York 1979.

Spoglądając na system grup interesu w Stanach Zjednoczonych w latach 60. XX i na początku XXI wieku, trudno się oprzeć wrażeniu, że uległ on poważnym zmianom. Warto zwrócić uwagę na kilka najważniejszych tendencji tych zmian.

Najbardziej zauważalny jest bardzo szybki i wszechobecny wzrost liczby grup interesu publicznego. Według badań Schlozman i Tierneya aż 76% grup obywatelskich, które istniały na scenie politycznej w roku 1981, powstało po 1960 roku, a więc były to grupy całkiem nowe. Dla porównania, w stosunku do korporacji procent ten wyniósł 14, a stosunku do organizacji biznesowych 38<sup>307</sup>. Wyraźnie więc widać, że procentowo w latach 1960-1981 pojawiło się więcej organizacji interesu publicznego.

Przyczyn tego wzrostu było wiele, a większość z nich miała korzenie w rodzących się od lat 50. ruchach społecznych związanych z walką o prawa obywatelskie. Kilka grup walczących o prawa kolorowych, jak choćby NAACP, dało przykład, że walka obywatelska może być skuteczna<sup>308</sup>. Oprócz przykładu danego przez ruch kolorowych, również masowe demonstracje antywojenne w dobie amerykańskiego zaangażowania w Wietnamie przyczyniły się w znaczący sposób do powstawania organizacji obywatelskich. Organizacje te miały przede wszystkim ułatwione zadanie, gdyż masowe demonstracje były naturalną bazą do budowania już bardziej sformalizowanych struktur. Dodatkowo, atmosfera społecznego uniesienia i zaangażowania w proces polityczny była niewątpliwie istotną zachętą dla wielu ludzi, aby się przyłączać do organizacji. Ponadto czynnikiem, który przyczynił się do znaczącego rozwoju grup interesu publicznego, było stopniowe przechodzenie amerykańskiego społeczeństwa od fazy industrialnej do postindustrialnej. W fazie tej myślenie wielu Amerykanów zaczęło być zdominowane już nie jedynie przez problemy materialne, ale przez wartości postmaterialne, co wyrażało się między innymi zainteresowaniem sprawami ochrony środowiska, pokoju światowego, praw mniejszości i sprawiedliwości społecznej.

To wszystko spowodowało, że począwszy od lat 60. ubiegłego wieku amerykańskie grupy interesu publicznego zaczęły bardzo

---

<sup>307</sup> Na podstawie wykresu K.L. Schlozman, J. Tierney, *Organized Interest and American Democracy*, s. 76.

<sup>308</sup> Spektakularnymi sukcesami było doprowadzenie do uchwalenia Civil Rights Act w 1964 r. oraz Voting Rights Act w 1965 r.

znacząco rosnać w siłę. Wyrażało się to nie tylko w dużej liczbie nowo powstających grup, ale również w bardzo znaczącym zwiększeniu się liczby członków organizacji już istniejących. Czynnikiem dodatkowo wspomagającym był też rozwój nowych i łatwiej dostępnych technologii komunikacyjnych, co pozwoliło na dużo bardziej skuteczne mobilizowanie masowych grup i dodatkowo pozwalało na skuteczniejsze komunikowanie im informacji i apeli. Rozwój technologii wiązał się także ze zwiększeniem przejrzystości procesu rządzenia, co było dużą zasługą zaangażowania mediów. Istotna dla rozwoju grup interesu publicznego była w końcu moda na patronat i sponsoring takich organizacji, jaka zapanowała od lat 70. Dzięki pomocy od zaangażowanych ideologicznie bogatych patronów możliwe stało się utworzenie wielu organizacji, które bez tego prawdopodobnie nie miałyby szansy zaistnienia. Nie można tu również nie dostrzec roli instytucji władzy – zarówno pośredniej, jak i bezpośredniej. Bezpośrednia rola wyrażała się przede wszystkim w pomocy finansowej udzielanej grupom czy też w zwolnieniach i ulgach podatkowych, jakie grupom przyznawano. Nierzadko również same instytucje władzy publicznej zakładały organizacje, które miały wdrażać konkretne programy pomocowe czy rozdysponowywać fundusze, a następnie pozwalały tym grupom żyć już swoim własnym życiem<sup>309</sup>. Jeżeli chodzi o wpływ pośredni, to znaczenie ma tu głównie obejmowanie coraz większej liczby obszarów życia regulacjami prawnymi. Ogólnie można dostrzec, że w każdym sektorze życia społecznego im więcej pojawia się regulacji, tym więcej powstaje grup. Jak trafnie ujęli ten fenomen Cigler i Loomis, „myśliwi są tam, gdzie są kaczki”<sup>310</sup>. Wzrost działalności państwowej i obejmowanie regulacjami kolejnych obszarów odbiły się w konsekwencji proliferacją grup w całym nowych obszarach<sup>311</sup>. Działalność instytucji państwowych odbiła się

<sup>309</sup> G.C. Colarulli, B.F. Berg, *Federal Legislation and Interest Formation: The Case of Imputed Interest Groups*, „Policy Studies Review” Vol. 3, No. 1, Aug. 1983.

<sup>310</sup> B. Loomis, A. Cigler, *Introduction: The Changing Nature of Interest Group Politics*, w: *Interest Group Politics*, 6<sup>th</sup> Ed., A. Cigler, B. Loomis, s. 10.

<sup>311</sup> Jak słusznie zauważają Leech, Baumgartner, LaPira, Semanko, z jednej strony „rząd się rozrasta w wyniku różnych żądań grup interesu, ale również z drugiej strony aktywność rządowa wywiera silny wpływ na mobilizację grup interesu i poziom lobbingu przez nie prowadzony”. B. Leech, F.R. Baumgartner, T. LaPira, N.A. Semanko, *The Demand Side of Lobbying: Government Attention and*

więc w dwojaki sposób na funkcjonowaniu środowiska grup interesu. Po pierwsze, władze państwowe pomagały niektórym grupom się organizować, a po drugie, poprzez rozszerzanie zakresu polityk dystrybucyjnych i różnych programów rządowych dostarczały dodatkowych pokus, aby grupy się mobilizowały<sup>312</sup>. Ze względu na to, że większość z tych programów dotyczyła polityki społecznej, najbardziej działalność taka inspirowała powstawanie grup w sektorze organizacji interesu publicznego.

Pisząc jednak o tendencjach w środowisku amerykańskich grup interesu, nieuzasadnione byłoby stwierdzenie, że rozwój ten dotyczył jedynie sektora organizacji obywatelskich. Również środowisko biznesowe szybko i dość skutecznie zaadaptowało się do zmian. Po okresie lat 70., w którym grupy biznesowe znajdowały się w stopniowym odwróceniu<sup>313</sup>, od początku lat 80., zwłaszcza z początkiem prezydentury Reagana biznes zaczął odbudowywać swą pozycję. Dało się to głównie zaobserwować w postaci stosowania w działalności politycznej całkiem nowych metod działania, wcześniej używanych jedynie przez organizacje obywatelskie. Mowa tu głównie o kampaniach medialnych i kreowaniu wizerunku. Dodatkowo daje się zaobserwować interesującą tendencję, jeżeli chodzi o reprezentację biznesu. Gdy jeszcze w latach 60. XX wieku interesy biznesu były głównie reprezentowane przez duże organizacje, takie jak Chamber of Commerce czy NAM, to obecnie korporacje w dużo większym stopniu polegają na reprezentacji indywidualnej oraz poprzez coraz bardziej wyspecjalizowane związki branżowe. Jest to wynikiem poszukiwania przez przedstawicieli biznesu większej skuteczności związanej ze wzrastającą specjalizacją. Mimo sukcesów, jakie biznes zaczął odnosić dzięki wykorzystaniu tych nowo wdrażanych strategii, ciągle jednak stanowisko biznesu można określić jako defensywne. Większość wysiłków grup biznesowych zmierzała ku temu, żeby nie dopuścić

---

*the Mobilization of Organized Interests*, zaprezentowane na Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, April 25-28, 2002, Chicago, s. 1.

<sup>312</sup> B. Leech, F.R. Baumgartner, T.M. La Pira, N.A. Semanko, *Drawing lobbyists to Washington: Government Activity and the Demand for Advocacy*, „Political Research Quarterly” Vol. 58, No. 1, Mar. 2005, s. 19.

<sup>313</sup> W wyniku wzrostu regulacji rządowych wzrastało się znacznie poczucie zagrożenia w szeregach przedstawicieli biznesu. D. Plotke, *Political Mobilization of Business*, w: *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, M. Petracca, Westview Press 1992, s. 175.

do dalszej utraty pozycji. Nawet bowiem w czasach administracji G.W. Busha, kiedy to sądzono, że pozycja biznesu była dużo silniejsza niż przez poprzednie kilkanaście lat, na pewno nie była ona tak potężna, jak to było pod koniec lat 50. XX wieku. Wraz z wyborem na stanowisko prezydenta Barracka Obamy, pozycja środowiska biznesowego znowu wydawała się do pewnego stopnia zagrożona, ale z powodu panującego kryzysu ekonomicznego i przygotowanych programów pomocowych, to właśnie środowiska biznesowe w dużej mierze z tych programów skorzystały.

Oprócz zmian związanych z kompozycją środowiska interesu w ostatnich kilkudziesięciu latach można zaobserwować jeszcze dwa istotne trendy. Po pierwsze, co niepokoi wielu obserwatorów, począwszy od lat 70. XX wieku dramatycznie wzrasta finansowe zaangażowanie grup w proces wyborczy, co objawia się zarówno wzrostem liczby PAC-ów, jak również pojawieniem się całkiem nowych form zaangażowania. Zjawisko pieniędzy w polityce i oddziaływania grup poprzez donacje wyborcze jest na tyle istotne, że znalazło swoje odrębne omówienie w jednym z dalszych rozdziałów. Na koniec, wypada również odnotować jeszcze jedną istotną tendencję. Coraz większego znaczenia nabierają instytucjonalne grupy interesu<sup>314</sup>. Grupy te, jak uniwersytety, szpitale, think tanki, korporacje, tzw. prawnicze firmy interesu publicznego to ogólnie grupy, które nie mają członków. Grup takich w stosunku do grup członkowskich jest coraz więcej i w niektórych obszarach zaczynają dominować<sup>315</sup>. W podobnym stopniu dotyczy to sektora profit i non-profit, a w tym grup reprezentujących interes publiczny<sup>316</sup>.

---

<sup>314</sup> Jako jeden z pierwszych, istotność instytucjonalnych grup interesu zauważył R. Salisbury. Wyraźnie odseparował on je od grup członkowskich i stwierdził, że grupy instytucjonalne stanowią bardzo dużą część waszyngtońskiego świata grup interesu. Niestety, nie oszacował, jak duża jest to część. R.H. Salisbury, *Interest and Institutions*, s. 56-57.

<sup>315</sup> V. Gray, D. Lowery analizując grupy działające na poziomie stanowym przytoczyli, że instytucje w 1980 r. stanowiły 39,55% wszystkich aktywnych grup, w 1990 r. już 49,02% a w 1997 r. aż 57,81%. D. Lowery, V. Gray, J. Anderson, A.J. Newmark, *Collective Action and the Mobilization of Institutions*, „The Journal of Politics” Vol. 66, No. 3, August 2004, s. 685. Gdy patrzymy na poziomie federalnym, to według raportów lobbingowych za rok 1996 grupy instytucjonalne (korporacje plus inne instytucje) stanowiły 51% zarejestrowanych grup. F. Baumgartner, B. Leech, *Interest Niches*, s. 1196.

<sup>316</sup> W ich przypadku, ze względu na dostępność wielu źródeł finansowania, w tym fundacji i bogatych patronów, możliwe staje się egzystowanie bez składek

Patrząc na powyższe trendy można stwierdzić, że bez wątplenia środowisko amerykańskich grup interesu w XXI wieku wygląda inaczej, niż było to kilkadziesiąt lat temu. System ten jest zdecydowanie bardziej zróżnicowany. Uwzględniając zaś ilościowy punkt widzenia, można dostrzec, że reprezentowanych jest znacznie więcej interesów niż wcześniej. Zmieniający się kalejdoskop grup interesu wiąże się nieuchronnie ze zmianami sposobów działania tych grup w krajobrazie politycznym. Grupy interesu, niezależnie od powstania, starają się poprzez odpowiednie działanie na arenie politycznej jak najskuteczniej reprezentować interesy swoich członków. Najoczywistszą drogą ku temu jest próba wywierania wpływu na politykę publiczną, co z kolei wiąże się z przekonywaniem do swych racji decydentów politycznych. W miarę jak zmieniał się system grup interesu, jak powstawały całkiem nowe rodzaje grup, zmieniały się również sposoby oddziaływania grup. Sposoby te w bardzo dużej mierze zależą od konkretnego rodzaju grupy, od charakteru jej członkostwa, od dostępnych zasobów oraz od otoczenia, w którym grupa działa. Te wszystkie czynniki mają wpływ na to, jaką pozycję grupa uzyska na scenie politycznej, a tym samym jak będzie w stanie realizować interesy swoich członków. Najważniejsze jednak jest to, jak liderzy i przedstawiciele grupy przekuwają dostępne ich grupom zasoby i charakterystyki na konkretny wpływ polityczny. To, w jaki sposób grupy są reprezentowane w procesie politycznym, w jaki sposób interesy członków grupy są artykułowane poprzez konkretne działania liderów będzie przedmiotem następných trzech rozdziałów. Będą one kolejno analizować poszczególne sposoby działania, za pomocą których liderzy grup starają się przekonać polityków, aby podjęli takie decyzje, które doprowadziłyby do zrealizowania interesów członków grupy.

---

członkowskich. Powstaje w ten sposób wiele firm reprezentujących interesy publiczne, a składających się w rzeczywistości jedynie z kilku zaangażowanych aktywistów i prawników.

## Rozdział II

# GRUPY INTERESU W PROCESIE WYBORCZYM

W systemie tradycyjnej demokratycznej reprezentacji wybory są podstawowym ogniwem łączącym obywateli z reprezentantami sprawującymi w ich imieniu delegowaną władzę. Poprzez proces wyborczy obywatele są w stanie, lub przynajmniej powinni, sprawować władzę we wspólnocie polityczno-społecznej, w której żyją.

Wybory mogą być również okazją, przy której obok jednostek również grupy starają się oddziaływać. Konstytucja Stanów Zjednoczonych nie przewiduje jednak formalnych mechanizmów, za pomocą których grupy byłyby bezpośrednio reprezentowane w procesie wyborczym. Wybory do Kongresu oparte są na reprezentacji geograficznej, dlatego funkcjonalnie zdefiniowane grupy są w procesie tym przynajmniej formalnie teoretycznie niedoreprezentowane<sup>1</sup>. Z drugiej jednak strony, wyrażanie grupowych opinii i preferencji poprzez aktywny udział w procesie wyborczym jest zjawiskiem mającym w Stanach Zjednoczonych długą tradycję, i mimo licznych kontrowersji wynika z amerykańskiej konstytucji, a ściślej wspomianej już Pierwszej Poprawki. To, że grupy pragną mieć wpływ na proces polityczny również na tym etapie, wydaje się zrozumiałe, gdyż proces wyborczy jest nieodłącznym elementem systemu tworzenia polityki w systemach demokratycznych.

Ta część działalności grup jest nieodłącznym elementem przyjmowanych przez nie strategii nakierowanych na oddziaływanie na

---

<sup>1</sup> *The Washington Lobby*, red. A. Barnes, CQ Press, Washington D.C. 1982, s. 52.

środowisko i rezultaty polityczne. Prowadzenie lobbingu, zarówno bezpośredniego, jak i poprzez aktywność *grass-roots*, jest dla grup niezmiernie kosztowne. Grupy prowadzą te działania, aby przekonać legislatorów do swoich racji. S. Ainsworth słusznie zauważa, że o wiele korzystniejsze dla grupy byłoby, gdyby w legislaturze i na innych stanowiskach znajdowali się ludzie, których nie trzeba do niczego przekonywać, gdyż ich poglądy i cele są zbieżne z celami grupy<sup>2</sup>. Koszty lobbingu zmniejszyłyby się wtedy znacząco. Zrozumiałe jest więc, że grupy są bardzo zainteresowane, aby w miejscach dla nich istotnych znaleźli się ludzie im przychylni. Aktywność w procesie wyborczym jest naturalną częścią zabiegania o realizację własnych interesów. Analogicznie jest przecież z procesem wyborczym w ogóle. Ludzie oddający swe głosy na poszczególnych kandydatów liczą, że ci będą zabiegać o bliskie im cele. Jednakże obsadzenie Kongresu preferowanymi przez grupy przedstawicielami nie jest jedynym celem aktywności grup w procesie wyborczym.

Aktywność grup interesu w procesie wyborczym wzbudza społecznie bardzo wiele kontrowersji i staje się podstawowym argumentem przeciw postrzeganiu ich jako demokratycznego elementu systemu. Paradoksalnie, jak zauważa J. Berry, pomimo że udział w aktywności obywatelskiej poprzez przyłączanie się do grup i organizacji, pisanie petycji do kongresmanów, jest już od szkolnych lat ukazywane dzieciom w amerykańskich szkołach jako cnota, gdy grupy te włączają się finansowo w proces wyborczy, zaczynają być traktowane przez opinię publiczną jako zagrożenie<sup>3</sup>.

Zaangażowanie grup w proces wyborczy jest bardzo złożone i nie ogranicza się na pewno jedynie do donacji wyborczych. P. Herrnson wymienia trzy główne etapy i rodzaje zaangażowania grup w proces wyborczy<sup>4</sup>. Po pierwsze, grupy starają się mieć wpływ na proces rekrutacji kandydatów. Po drugie, już podczas właściwej kampanii, grupy angażują się w różnego rodzaju aktywności związane ze wspieraniem danego kandydata bądź partii. Dotyczy to głównie mobilizowania elektoratu, prowadzenia akcji propagandowych oraz wszelakiego rodzaju zorganizowanych akcji protestu bądź

---

<sup>2</sup> S.H. Ainsworth, *Analyzing Interest Groups*, s. 185.

<sup>3</sup> J. Berry, C. Wilcox, *Interest Group Society*, s. 78.

<sup>4</sup> P. Herrnson, *Interest Groups and Campaigns: The Electoral Connection*, w: *The Interest Group Connection*, 2<sup>nd</sup> Ed., s. 25.



wsparcia. Trzecim elementem, który zdecydowanie urósł do miana najpoważniejszego oręża w rękach grup interesu, jest finansowe zaangażowanie się w kampanię na rzecz kandydatów. Amerykański system finansowania kampanii wyborczych sprawia, że kwestia zaangażowania finansowego ze strony jednostek lub grup jest kwestią niezwykle kontrowersyjną, ale warto podkreślić, że jest on jedynie jedną z form wpływu grup na rezultat wyborczy.

W niniejszym rozdziale zaprezentowane zostanie, w jaki sposób grupy interesu angażują się w proces wyborczy. Przedstawione będą poszczególne rodzaje aktywności oraz zanalizowane zostaną okoliczności, które wpływają na wybór przez grupę określonej formy zaangażowania. Podstawą do tej analizy musi być przedstawienie prawnych regulacji dotyczących finansowania kampanii wyborczych przez grupy oraz regulacji dotyczących innych rodzajów ich zaangażowania.

Zostanie więc prześledzone, jak zmieniały się regulacje dotyczące udziału grup w procesie wyborczym, zanalizowane zostaną najważniejsze akty prawne, a następnie pokazane zostaną formy zaangażowania grup w procesie wyborczym.

Gdy mówimy o finansowym zaangażowaniu grup w proces wyborczy, należy na początku zwrócić uwagę na dwa podstawowe terminy związane z tą kwestią. Bardzo często w literaturze przedmiotu pojawia się podział na tzw. fundusze twarde oraz fundusze miękkie<sup>5</sup>. Pierwsza kategoria odnosi się do pieniędzy przekazywanych oficjalnie kandydatom w ramach ustalonych przez Federal Election Campaign Act (FECA). Natomiast fundusze miękkie oznaczają inne formy finansowego wspierania kandydatów w wyborach – często poprzez finansowanie ich partii politycznych, jak również przez aktywność wyborczą samych grup. Istotne jest to, że fundusze miękkie nie podlegają tak restrykcyjnym regulacjom jak fundusze twarde. Obecnie obydwie formy są szeroko praktykowane przez grupy, a to, które z nich są preferowane w danym okresie, zależy w przeważającej mierze od regulacji prawnych i od charakteru danej kampanii<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Ang. *hard money i soft money*.

<sup>6</sup> Chodzi m.in. o to, czy kontekst kampanii wymaga, aby kandydat był łączony z grupą, czy potrzebuje jej poparcia, jakie tematy stanowią oś debaty w kampanii wyborczej.

Finansowe zaangażowanie grup interesu w proces wyborczy ma długą historię. L. Sabato przytacza zdarzenie z roku 1757, kiedy to amerykańscy biznesmeni kupowali głosy wyborców w czasie gdy George Washington ubiegał się o miejsce w Virginia House of Burgesses<sup>7</sup>. Przytacza też kolejny jaskrawy przykład nadużyć związanych z finansowaniem kampanii wyborczych. Marc Hanna, przemysłowiec z Cleveland, w 1896 roku osobiście przekazał 100 tysięcy dolarów<sup>8</sup> na rzecz Williama McKinleya ubiegającego się o wybór na stanowisko prezydenta USA oraz dodatkowo zorganizował finansowe poparcie innych przemysłowców i banków na sumę szacowaną na ponad 3 miliony dolarów podczas jednej kampanii<sup>9</sup>.

Z początkiem wieku XX powiązania partii politycznych i finansujących wybory grup interesu znacznie się scementowały. Charakterystyczne dla tamtego okresu było jednak, że nadal to partie polityczne posiadały silniejszą pozycję i przewagę w procesie politycznym. To one i ich bossowie decydowali o tym, kto z ramienia danej partii miał szanse w wyborach i kto w ogóle mógł wystartować. Grupy były elementem nieodłącznym, ale w porównaniu z partiami politycznymi niedecydującym. Sytuacja zmieniła się znacząco wraz z pojawieniem się począwszy od lat 60. szerokich ruchów społecznych i wywodzących się z nich grup reprezentujących interesy. Równocześnie ze stopniowym wzrostem roli grup interesu rola partii politycznych zaczęła stopniowo spadać, a tym samym zmniejszał się ich wpływ na wybór kandydatów. Grupy interesu, pomagając kandydatom przy wyborach, zaczęły więc wypełniać lukę powstałą w wyniku zmniejszania się znaczenia partii w procesie wyborczym. Osłabienie pozycji partii politycznych miało wyraz zarówno w spadku ich członkostwa, zmniejszeniu się liczby aktywistów partyjnych mogących pomagać kandydatom przy okazji wyborów, osłabieniu struktur organizacyjnych partii, jak też

---

<sup>7</sup> L. Sabato, *PAC Power*, Norton, New York 1984, przytaczane w: *Interest Groups in American Campaigns: The New Face of Electioneering*, red. M.J. Rozell, C. Wilcox, D. Madland CQ Press, Washington D.C. 2006, s. 4.

<sup>8</sup> W przybliżeniu ekwiwalent dzisiejszego 1 miliona dolarów. Tamże.

<sup>9</sup> Hanna zbierając fundusze, nakłaniał przedstawicieli biznesu, aby przekazywali pieniądze „w sumach zależnych od tego, jak danej firmie zależy na dobrobycie kraju oraz proporcjonalnie do tego, jaki mają interes w danym regionie, w którym zbiórka pieniędzy jest dokonywana”. H. Croly, *Marcus Alonzo Hanna: His Life and Work*, Macmillan, New York 1912, s. 325.

w utracie wpływu na proces nominacji kandydatów<sup>10</sup>. Dodatkowo tendencji tej towarzyszył również spadek zaufania społecznego do partii i ogólnie spadek frekwencji wyborczej, w wyniku czego partie jako organizacje miały coraz mniejszy wpływ na rezultat wyborczy<sup>11</sup>.

Równocześnie, począwszy od lat 60., bezpośrednie zaangażowanie grup interesu w proces wyborczy zaczęło przybierać coraz większą skalę. Było to wynikiem zarówno zaakceptowania przez same słabnące partie polityczne roli, jaką grupy miały odgrywać, jak również uchwalania od lat 70. ustaw dotyczących finansowania wyborów, które, niezamierzenie, ale nadały większą wagę partycypującym w tym procesie grupom interesów.

Należy zaznaczyć, że regulacje dotyczące aspektów finansowania wyborów zaczęły pojawiać się jednak już znacznie wcześniej.

## 1. Regulacje prawne

Początków regulacji można się doszukiwać w 1907 roku, gdy z inicjatywy National Publicity Law Association (NPLA)<sup>12</sup> uchwalony został tzw. Tillman Act<sup>13</sup>. Miało to bezpośredni związek ze wspomnianym skandalem z udziałem Marka Hanny. Zbierając fundusze na rzecz McKinleya, Hanna polegał głównie na korporacjach i bankach i to właśnie tych podmiotów miało dotyczyć powyższe prawo<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> D. McSweeney, J. Zvesper, *American Political Parties*, Routledge, New York 1991, s. 180-182.

<sup>11</sup> Tamże, s. 183. Odnośnie do szczegółowych przyczyn i konsekwencji spadku roli partii politycznych zobacz: M.P. Wattenberg, *The Decline of American Political Parties 1952-1992*, Harvard University Press, Cambridge 1994.

<sup>12</sup> A. Balitzer, *A Nation of Associations: The Origin, Development and Theory of Political Action Committee*, American Society of Association Executives, Washington D.C. 1981, s. 83.

<sup>13</sup> Oryginalna nazwa regulacji brzmi: „An act to prohibit corporations from making money contributions in connection with political elections”.

<sup>14</sup> Należy zaznaczyć, że uchwalenie tej ustawy nie było inicjatywą samego Kongresu, a wynikało głównie z nasilającej się presji społecznej. A. Corrado, *Money and Politics: A History of Federal Campaign Finance Law*, w: *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, red. A. Corrado, T.E. Mann, D.R. Ortiz, T. Potter, F. Sorauf red Brookings Institution Press, Washington D.C. 1997, s. 27.

Celem ustawy było wprowadzenie zakazu wnoszenia donacji wyborczych przez banki oraz korporacje. Ustawa stwierdzała m.in., że

będzie uznane za bezprawne, kiedy bank lub korporacja zorganizowana w oparciu o jakiegokolwiek regulacje kongresowe, będzie dokonywać donacji powiązanych z wyborami na jakiegokolwiek polityczne stanowiska...<sup>15</sup>.

Był to jednak tylko początek, gdyż problemem było nie tylko finansowanie polityki przez korporacje, ale również przez bogate jednostki. W 1910 roku Kongres uchwalił tzw. Federalną Ustawę Dotyczącą Praktyk Korupcyjnych (zwaną także Publicity Act of 1910)<sup>16</sup>. Nakładała ona na partie polityczne obowiązek rozliczania się w okresie powyborczym z otrzymanych donacji oraz wydatków poczynionych podczas kampanii wyborczej. Podstawową słabością wspomnianej ustawy było to, iż po pierwsze, odnosiła się ona jedynie do okresu powyborczego, a więc nie wymuszała jawności w okresie samych wyborów, a po drugie, odnosiła się jedynie do wyborów do Izby Reprezentantów, wyłączając Senat<sup>17</sup>. Dopiero Poprawki wprowadzone w 1911 roku, po przejęciu kontroli nad Kongresem przez demokratów, pozwoliły na wzmocnienie prawa. Poprawiona ustawa wprowadziła obowiązek ujawniania informacji o finansach wyborczych w okresie zarówno przed, jak i po wyborach<sup>18</sup>. Od czasu wprowadzenia bezpośrednich wyborów do Senatu, obowiązek ujawnienia finansów kampanii miał się odnosić

---

<sup>15</sup> Dodatkowo, każda korporacja, która pogwałciłaby wprowadzony zakaz, miała być ukarana grzywną do 5 tysięcy dolarów. Dyrektor korporacji, który świadomie wyraził zgodę na taki proceder, mógł być również ukarany grzywną (do 1 tysiąca dolarów) oraz pozbawiony wolności na okres do 1 roku. „Tillman Act of 1907” 34 Stat. 864, 26 stycznia 1907.

<sup>16</sup> Federal Corrupt Practices Act, znany również jako Publicity Act of 1910. Pełna nazwa brzmi: An Act providing for publicity of contributions made for the purpose of influencing elections at which Representatives in Congress are elected. Publicity Act of 1910, 36 Stat. 822, 25 czerwca 1910.

<sup>17</sup> Inny był bowiem w tamtym okresie system wyboru senatorów. Bezpośrednie wybory senatorów zostały wprowadzone dopiero wraz z Siedemnastą Poprawką do Konstytucji ratyfikowaną w 1913 r. A.I. Abramowicz, J.A. Segal, *Senate Elections*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1995, s. 25; R.A. Baker, *The Senate of the United States: A Bicentennial History*, Robert E. Krieger Publishing Company Malabar 1988, s. 68-70.

<sup>18</sup> Sekcja 5 nałożyła obowiązek składania raportów w okresie pomiędzy 10 a 15 dniem przed wyborami. 1911 Amendments to the Publicity Act, 37 Stat. 25, 19 sierpnia 1911.

również do kandydatów na senatorów. Dodatkowo, co warte odnotowania, pierwszy raz wprowadzono ograniczenia sum, jakie kandydaci do Kongresu mogli wydać na potrzeby kampanii<sup>19</sup>.

Regulacje te dotyczyły jednak wyłącznie okresu wyborczego. Nie odnosiły się do pozostałych sytuacji. Jak pokazały liczne afery, między innymi tzw. afera Teapot Dome<sup>20</sup>, zainteresowane podmioty przekazywały legislatorom pieniądze w okresie pozawyborczym i jako takie nie podlegały ani ujawnianiu, ani ograniczeniom.

Próba wyeliminowania tych luk stał się uchwalony w 1925 roku Corrupt Practices Act (Ustawa o Praktykach Korupcyjnych). Jednym z najważniejszych postanowień tej regulacji było wprowadzenie wymagania, aby wszystkie przychody otrzymywane przez legislatorów w formie donacji były zgłaszane do Clerka Izby Reprezentantów oraz Sekretarza Senatu. Miało to dotyczyć również okresu pozawyborczego. Ustawa ta dodatkowo nieco zmodyfikowała wprowadzone wcześniej limity wydatków na kampanie<sup>21</sup>.

Te regulacje również jednak nie okazały się wystarczająco skuteczne. Prosta drogą do obchodzenia przepisów była praktyka, w myśl której korporacje dawały swym pracownikom podwyżki oraz specjalne premie, z zastrzeżeniem, że miały być one przeznaczone na donacje wyborcze<sup>22</sup>. Tak oto korporacje nie przekazywały pieniędzy w sposób bezpośredni, co było zakazane, ale czyniły to poprzez swych pracowników. Nawet gdy przepisy nie były obchodzone, to i tak nie istniał żaden mechanizm egzekucji ustanowionego prawa. Mimo że kongresmani byli zobligowani do cyklicznego przedstawiania raportów o otrzymywanych korzyściach majątkowych, to jednak w przypadku, gdy tego nie uczynili, kary<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Było to 5 tysięcy dolarów w przypadku kandydatów do Izby Reprezentantów i 10 tysięcy dolarów dla starających się o fotel senatorski.

<sup>20</sup> Dotyczyło to firm naftowych przekazujących korzyści finansowe decyden-  
tom odpowiedzialnym właśnie za sektor energetyczny. Skandal wyszedł na jaw  
w 1922 r.

<sup>21</sup> W przypadku Senatu limit został podniesiony do 25 tysięcy dolarów, natomiast jeśli chodzi o Izbę Reprezentantów pozostawiono wcześniejsze 5 tysięcy dolarów. Sekcja 309, Federal Corrupt Practices Act, 1925, 43 Stat., 1070, 28 lutego 1925.

<sup>22</sup> L. Sabato, *PAC Power: Inside The World Of Political Action Committees*, Norton, New York 1990, s. 4.

<sup>23</sup> Sekcja 314 litera (a) Federal Corrupt Act przewidywała 1 tysiąc dolarów grzywny i do 1 roku więzienia.

nie były egzekwowalne. Dodatkowo, raporty te były przechowywane w Izbie i w Senacie jedynie przez okres dwóch lat, a następnie niszczone. Nie została powołana żadna kongresowa ani rządowa agencja mająca zajmować się publikowaniem i analizowaniem przedstawianych raportów<sup>24</sup>. Te czynniki sprawiły, że chociaż prawo antykorupcyjne istniało, to jednak było ono jedynie fasadowe i całkowicie nieefektywne<sup>25</sup>. Co ciekawe, mimo że takie prawo dotyczące finansowania kampanii funkcjonowało w niemal niezminionej formie aż do lat 70., to w okresie tym jedynie dwóch kongresmanów zostało pociągniętych do jakiejkolwiek odpowiedzialności, a o więzieniu nie było oczywiście mowy<sup>26</sup>. Miało to miejsce w pierwszym roku obowiązywania ustawy i sądzić można, że było to coś w rodzaju manifestacji w stosunku do społeczeństwa.

W latach 30. XX wieku, czyli w okresie polityki New Deal, związki zawodowe zaczęły poważnie angażować się finansowo w proces wyborczy. Fundusze związkowe coraz częściej zasilaly kampanie wyborcze demokratycznych kongresmanów, tym samym zaskarbiając sobie ich przychylność. Po jakimś czasie jednak również na ich aktywność zostały nałożone ograniczenia, podobnie jak to było wcześniej w przypadku korporacji. W 1943 roku uchwalony został Smith-Connally Act, który zabronił dokonywania bezpośrednich donacji ze środków własnych związków zawodowych na rzecz konkretnych kandydatów<sup>27</sup>. Ustawa ta została przegłosowana mimo weta prezydenckiego, a następnie formalnie potwierdzona w 1947 roku przez Taft-Hartley Act<sup>28</sup>.

Formalnie więc w połowie XX wieku donacje zarówno korporacyjne, jak również związkowe były zakazane przez prawo. Podmioty te były jednak w stanie znaleźć sposoby na obejście tych przepisów. Korporacje, jak już wspomniano, przekazywały pieniądze

---

<sup>24</sup> F.J. Sorauf, *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*, Yale University Press, New Haven 1992, s. 6.

<sup>25</sup> A. Corrado, *Money and Politics: A History of Federal Campaign Finance Law*, s. 29.

<sup>26</sup> Zostali usunięci ze stanowisk.

<sup>27</sup> Sekcja 304 Taft i Hartley Act (Taft-Hartley Act of 1947, 61 Stat. 136 23 czerwca 1947) wprowadziła poprawkę do wcześniejszych regulacji, wymieniając obok korporacji i banków również związki zawodowe, rozumiane jako jakiejkolwiek organizacje reprezentujące zatrudnionych w stosunkach z pracodawcami. W ten sposób poprawiono Sekcję 313 Federal Corrupt Practices Act.

<sup>28</sup> A. Balitzer, *A Nation of Associations*, s. 89.

pośrednio, przez swoich pracowników. Podobnie związki zawodowe wykorzystywały „dobrowolne datki” członków, które następnie już zgodnie z prawem były przekazywane na rzecz kandydatów<sup>29</sup>. W ten sposób powstał właśnie pierwszy w amerykańskiej historii PAC – Political Action Committee<sup>30</sup>. Został on założony w 1943 roku przez Congress of Industrial Organizations (CIO). Już w następnym roku istnienia PAC ten był w stanie zebrać ponad 1,2 miliona dolarów przeznaczonych następnie na różne formy aktywności politycznej<sup>31</sup>. PAC ten stopniowo ewoluował i w 1955 roku, po tym jak CIO połączyło się z American Federation of Labor (AFL), tworząc AFL-CIO, przekształcił się, tworząc Committee on Political Education (COPE)<sup>32</sup>. W okresie następnym na scenie politycznej zaczynało funkcjonować coraz więcej podobnych komitetów, a ich działalność nie była objęta jakimikolwiek regulacjami.

W odpowiedzi na presję społeczną, ale też polityczną, podjęto próbę bardziej całościowego uregulowania kwestii związanych z finansowaniem kampanii wyborczych. W 1971 roku został uchwalony Federal Election Campaign Act (FECA). Równocześnie wprowadzono Revenue Act of 1971, który uregulował kwestię publicznego finansowania wydatków na kampanie prezydenckie.

Przyczyn uchwalenia tych ustaw należy się doszukiwać w zmianach, jakie zachodziły w kampaniach wyborczych w latach 60. Ze względu na pojawienie się na szerszą skalę nowego medium – telewizji, koszty kampanii dramatycznie wzrosły. Podczas gdy w roku 1956 całkowite koszty prowadzonych kampanii wyniosły 155 milionów dolarów, z czego jedynie 9,8 miliona przeznaczone było na kampanie w radiu i telewizji, to już w roku 1968 koszt całkowity to około 300 milionów, ale z tego aż 58,9 miliona to koszty kampanii

---

<sup>29</sup> M.J. Rozell, C. Wilcox, D. Madland, *Interest Groups in American Campaigns*, s. 73.

<sup>30</sup> Działalność PAC-ów będzie szczegółowo omówiona w dalszej części rozdziału.

<sup>31</sup> R.J. Hrebemar, *Interest Groups Politics in America*, s. 195.

<sup>32</sup> Struktura COPE stała się głównym narzędziem politycznego oddziaływania związków zawodowych. Czerpiąc z doświadczeń związków zawodowych, również inne grupy rozpoczęły tworzenie podobnych struktur. Powstał więc m.in. Business-Industry Political Action Committee (BI-PAC) w 1963 r. oraz PAC powiązany z American Medical Association – AMPAC w roku 1962. Te dwa PAC-e w roku wyborczym 1968 były już w stanie wspólnie zebrać sumę równą sumie COPE, czyli ponad 1,2 miliona dolarów.

medialnych<sup>33</sup>. Kongresmani obawiali się, że coraz trudniej będzie im zbierać potrzebne sumy. Dotyczyło to szczególnie demokratów, gdyż republikanie, tradycyjnie polegając na bogatych indywidualnych darczyńcach, aż takich problemów nie mieli.

Ocenia się, że FECA 1971 z poprawkami z 1974 roku rozpoczęła erę nowoczesnego prawodawstwa w zakresie finansowania kampanii wyborczych<sup>34</sup>. W myśl postanowień FECA ustalono limity sum, które kandydaci mogli osobiście, z własnej kieszeni, przeznaczyć na kampanie wyborcze, oraz ogólne limity wydatków na kampanie medialne<sup>35</sup>. Jeżeli chodzi o kwestie związane z ujawnianiem finansów, to FECA przewidziała obowiązek kwartalnego składania raportów, w których musiała pojawić się odnotowana każda donacja przekraczająca sumę 100 dolarów i przy takiej donacji winny być udostępnione dane osobowe donatora.

W obrębie tej legislacji pojawił się również zapis dotyczący utworzenia publicznego funduszu finansowania kampanii prezydenckiej. Ze względów taktycznych, ponieważ spodziewano się w związku z tym weta Richarda Nixona nieprzychylnego FECA, postanowiono tę część wprowadzić w życie dopiero od roku 1976.

Jednym z najbardziej donośnych skutków FECA było formalne usankcjonowanie istnienia w procesie wyborczym Komitetów

---

<sup>33</sup> A. Corrado, *Money and Politics: A History of Federal Campaign Finance Law*, w: *The New Campaign Finance Sourcebook*, red. A. Corrado, T.E. Mann, D.R. Ortiz, T. Potter Brookings Institution Press, Washington D.C. 2005, s. 20.

<sup>34</sup> Theriault wyróżnia trzy okresy związane z próbami reformowania systemu finansowania wyborów. W pierwszym okresie 1971-1980 doszło do afery Watergate, która spowodowała uchwalenie pierwszych legislacji; drugi okres, 1985-1994, charakteryzował się patem legislacyjnym oraz rozgrywkami partyjnymi; w trzecim okresie 1995-2004 najbardziej znamienitym wydarzeniem było uchwalenie Aktu Feingold-McCain, Aktu Shays-Meehan oraz regulacji dotyczących ujawniania działalności tzw. organizacji 527. Patrz S.M. Theriault, *The Power of the People: Congressional Competition, Public Attention, and Voter Retribution*, The Ohio State University Press, Columbus 2005, s. 85. Patrz także A. Corrado, *Money and Politics: A History of Federal Campaign Finance Law*, s. 20.

<sup>35</sup> W przypadku wyborów prezydenckich na 50 tysięcy dolarów, senackich 35 tysięcy dolarów, a w przypadku Izby Reprezentantów na 25 tysięcy dolarów. Jeśli chodzi o ograniczenia wydatków medialnych, to ograniczenie przewidywało, że nie można wydać więcej niż 50 tysięcy dolarów lub 10 centów pomnożone przez liczbę uprawnionych do głosowania w okręgu wyborczym, z którego kandydat startuje. Stosowano limit, który był wyższy. Jak podaje F. Sorauf, ta formuła pozwalała kandydatom z Kalifornii przeznaczać około 1,4 miliona dolarów. F.J. Sorauf, *Inside Campaign Finance*, s. 7-8.



Akcji Politycznej (PAC). W obliczu wprowadzonych innych, wcześniej wspomnianych ograniczeń nałożonych na kandydatów, to tym komitetom miała przypaść rola głównego mechanizmu zbierania i rozdysponowania funduszy podczas kampanii wyborczych. Usankcjonowanie PAC-ów było, paradoksalnie, w dużej mierze zasługą nacisków związków zawodowych. AFL-CIO nie chciało być pozbawione możliwości oddziaływania przez swój bardzo wpływowy COPE. Związkowcy spodziewali się równocześnie, że biznes nie będzie w stanie wykształcić odpowiednich struktur, aby zbierać i rozdysponowywać poprzez PAC-e znaczące fundusze. Nie spodziewano się, że przedstawiciele korporacji zaczną na tak wielką skalę tworzyć struktury PAC-ów<sup>36</sup>. Ich ocena była całkowicie chybiona i tym samym związkowcy sami stali się twórcami swych późniejszych kłopotów<sup>37</sup>.

W 1974 roku wprowadzono dodatkowo do FECA szereg poprawek<sup>38</sup>. Klimat dla ich wprowadzenia był politycznie bardzo korzystny, gdyż był to okres tuż po ujawnieniu skandali związanych z finansowaniem wyborów. Przeciwnicy reform stracili więc argumenty, a dodatkowo, jak pisze Sorauf, największy oponent ściślejszej kontroli finansowania wyborów, prezydent Richard Nixon, odszedł z Białego Domu w haniebnym okolicznościach<sup>39</sup>. Poprawki wprowadzone do FECA sprawiły, że ustawa ta otrzymała nową formę i bardziej restrykcyjny, kompleksowy charakter.

Po pierwsze, poprawiona FECA wprowadzała ograniczenia wydatków wyborczych. Przypomnijmy, że FECA z 1971 roku nakładała ograniczenia jedynie na wydatki, jakie mogli czynić z własnej kieszeni kandydaci oraz na wydatki na kampanie medialne. W myśl poprawek z 1974 roku nałożono ograniczenia wydatków na kampanie mające bardziej kompleksowy charakter, a więc odnoszące się do całości ponoszonych wydatków<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> J. Berry, C. Wilcox, *Interest Group Society*, s. 81.

<sup>37</sup> R.J. Hrebener, *Interest Groups Politics in America*, s. 196.

<sup>38</sup> Federal Election Campaign Act Amendments of 1974 (Public Law 93-443).

<sup>39</sup> F.J. Sorauf, *Inside Campaign Finance*, s. 8.

<sup>40</sup> W przypadku kandydatów do Senatu, jeśli chodzi o prawyборы, miało to być 100 tysięcy dolarów lub 8 centów pomnożone przez liczbę uprawnionych do głosowania w danym okręgu. Odpowiednio, w wyborach właściwych wartości te wynosiły 150 tysięcy dolarów lub 12 centów. W stosunku do kandydatów do Izby Reprezentantów limity zarówno na prawyборы, jak i wybory właściwe

Po drugie, według regulacji wprowadzonych przez poprawioną ustawę, donacje podmiotów indywidualnych zostały ograniczone do 1 tysiąca dolarów na rzecz każdego kandydata startującego w wyborach na szczeblu federalnym<sup>41</sup>. Osoba fizyczna nie mogła ponadto w cyklu rocznym przekazać łącznie na rzecz wszystkich kandydatów na szczeblu federalnym więcej niż 25 tysięcy dolarów.

Dodatkowo, poprawiona FECA ustaliła limit na donacje, jakie mogły być poczynione przez PAC-i. Limit ten ustalono na 5 tysięcy dolarów w cyklu wyborczym przypadające na rzecz jednego kandydata<sup>42</sup>. FECA zezwoliła więc grupom na tworzenie PAC-ów, które mogły w rocznym cyklu zbierać donacje od swych członków, a następnie fundusze te, do 5 tysięcy dolarów, przekazać kandydatowi<sup>43</sup>. Ograniczono również sumę, jaką jednostki mogły w rocznym cyklu przekazywać łącznie na rzecz wszystkich komitetów akcji politycznej. W myśl tych przepisów, osoba fizyczna nie mogła przekazać więcej niż 25 tysięcy dolarów rocznie na wszystkie PAC-e łącznie.

Co ważne, wprowadzono ograniczenie niepozwalające czynić na rzecz kandydata tzw. wydatków niezależnych<sup>44</sup>, przewyższających 1 tysiąc dolarów. Warto to podkreślić, gdyż postanowienie to, później zanegowane przez decyzję Sądu Najwyższego (o czym będzie mowa), było jednym z najistotniejszych elementów ograniczających wpływ grup interesu na proces wyborczy!

---

ustalono na 70 tysięcy dolarów. Jeżeli chodzi o kandydatów na prezydenta, to sumy te wynosić miały 10 milionów w procesie nominacji oraz 20 milionów w wyborach właściwych. Ograniczenia wydatków nałożono również na komitety partyjne, które mogły wydać 10 tysięcy dolarów na kandydata w wyborach do Izby oraz 20 tysięcy lub 2 centy pomnożone przez liczbę uprawnionych do głosowania w przypadku kandydata do Senatu.

<sup>41</sup> Suma ta dotyczyła jednej tury wyborczej, a więc przewidywano 1 tysiąc dolarów na prawybory oraz następne tysiąc dolarów na wybory właściwe. Ta kwota nie została zmieniona nawet z powodu wzrastającej inflacji. Pozostała niezmienna aż do 2002 r., kiedy podwyższono limit do 5 tysięcy dolarów.

<sup>42</sup> W cyklu wyborczym w tym przypadku oznacza jedną turę, a więc wszystkie te kwoty mnożone są przeważnie przez dwa ze względu na dwa etapy wyborcze.

<sup>43</sup> 2 U.S.C. paragraf 441a(a)(2)(A); teksty dotyczące finansowania kampanii wyborczych dostępne na stronie <<http://www.fec.gov/law/feca/feca.pdf>>.

<sup>44</sup> Wydatki niezależne oznaczają wydatki czynione na rzecz kampanii kandydata, lecz bez porozumienia z nim i jego sztabem. Dokładnie ta kwestia będzie omówiona w dalszej części rozdziału.

Poprawiona FECA usankcjonowała zasady publicznego finansowania wyborów prezydenckich. Kampanie prezydenckie finansowane miały być z funduszy publicznych, a refundacja miała przysługiwać kandydatom, którzy zdecydują się przyjąć publiczne finansowanie, rezygnując równocześnie dobrowolnie z donacji prywatnych. W przypadku zaakceptowania publicznego finansowania kandydaci musieli również zaakceptować limity wydatków wyborczych. Limit ten, w przypadku dwóch głównych partii, ustalono na 20 milionów dolarów i taka też miała być refundacja. W przypadku mniejszych partii kwoty refundacji ustalano w zależności od osiągniętego przez kandydata wyniku wyborczego.

Najważniejszym postanowieniem wprowadzonym poprawkami z roku 1974 było utworzenie mechanizmu kontroli. Do nadzorowania przestrzegania wprowadzonych przepisów została powołana Federal Election Commission (FEC). Zadaniem tej komisji stało się nadzorowanie, aby przepisy dotyczące finansowania kampanii były przestrzegane oraz aby wszystkie fakty związane z finansowaniem kampanii były ujawniane. W skład FEC weszli trzej demokraci oraz trzej republikanie, a wiążące decyzje podejmowane miały być większością, czyli co najmniej czterema głosami. W myśl przepisów, wszystkie podmioty biorące udział w wyborach zostały zobowiązane do składania tej właśnie komisji raportów ze swej działalności i ze wszystkich wydatków na cele wyborcze.

Można więc śmiało powiedzieć, że opisywana ustawa była kompleksową i ambitną próbą uregulowania kwestii finansowania kampanii wyborczych, w której ściśle określono limity wydatków na kampanie, limity na donacje wyborcze oraz mechanizmy kontroli.

Niedługo po wprowadzeniu FECA pojawiły się jednak silne głosy krytyczne. Podstawowym zarzutem było to, że ustawa ta godziła w podstawowe wolności obywatelskie, a ściślej w wolność wyrażania opinii, chronioną przez Pierwszą Poprawkę. Ograniczanie sum wydatków na kampanie oraz donacji wyborczych, w rozumieniu krytyków FECA, było całkowicie niezgodne z wolnością wypowiedzi, gdyż w ich rozumieniu wypowiedź mogła również przybierać formę finansowego poparcia bądź oponowania względem jakiejś idei lub osoby. Obok krytyki pojawiły się również na wokandzie sądów liczne sprawy związane ze świeżo wprowadzonym prawem. Szczególnie duże znaczenie miało rozstrzygnięcie w sprawie *Buckley v. Valeo* z 1976 roku oraz decyzja FEC w sprawie *Sun Oil PAC*.

Miały one dramatyczne konsekwencje prowadzące do osłabienia FECA i do rozwoju negatywnych tendencji w obszarze finansowania kampanii wyborczych<sup>45</sup>.

Wyrok w sprawie Buckley v. Valeo odnosił się w sposób bezpośredni do poprawek do FECA wprowadzonych w 1974 roku. Główną płaszczyzną krytyki stały się ograniczenia nałożone przez to prawo na różne rodzaje wydatków oraz finansów wyborczych, naruszające wedle krytyków wolność wypowiedzi zagwarantowaną Pierwszą Poprawką<sup>46</sup>. Rozstrzygając w tej sprawie, Sąd Najwyższy dokonał podziału pomiędzy donacjami wyborczymi<sup>47</sup> oraz wydatkami<sup>48</sup>. Różnorako się do tych dwu kategorii odniósł. Istotne było zdefiniowanie donacji jako odnoszącej się do środków przekazanych przez jeden podmiot na rzecz drugiego – kandydata, partii bądź PAC-u. Po przekazaniu takiej donacji podmiot ofiarowujący nie sprawuje kontroli nad tym, jak zostaną spożytkowane te środki. W odróżnieniu od donacji, pojęcie wydatków odnosi się do środków, nad którymi pełną kontrolę sprawuje podmiot wydatki te czyniący. Kategoria ta odnosi się do sytuacji, gdy podmioty czynią te wydatki bez koordynacji z kandydatem i jego sztabem.

Sąd uznał, że te dwie kategorie powinny być traktowane oddzielnie, jeśli chodzi o rozstrzygnięcie ich zgodności z Pierwszą Poprawką. Ograniczanie donacji wyborczych przez Kongres zostało przez Sąd w tej sprawie uznane za zgodne z konstytucją. Donacje wyborcze wedle Sądu mogą być przez Kongres ograniczane, gdyż są one materią bezpośrednio powiązaną z możliwościami korupcyjnymi<sup>49</sup> w obrębie Kongresu i jako takie mogą być przez Kongres

---

<sup>45</sup> D.K. Ryken, *Representation in Crisis: the Constitution, Interest Groups, and Political Parties*, State University of New York Press, Albany 1996, s. 1.

<sup>46</sup> D.R. Ortiz, *The Reform Debate: Politics and the First Amendment*, w: *Campaign Finance Reform*, red. A. Corrado, T.E. Mann, D.R. Ortiz, T. Potter, F. Sorauf, s. 63.

<sup>47</sup> Buckley v. Valeo 424 U.S. 1 (1976), rozdział I, litera B, <[http://www.law.cornell.edu/suct/ttml/historics/USSC\\_CR\\_0424\\_0001\\_ZO.html](http://www.law.cornell.edu/suct/ttml/historics/USSC_CR_0424_0001_ZO.html)>, data wejścia 10.03.2007.

<sup>48</sup> Buckley v. Valeo 424 U.S. 1 (1976), rozdział I, litera C, <[http://www.law.cornell.edu/suct/ttml/historics/USSC\\_CR\\_0424\\_0001\\_ZO.html](http://www.law.cornell.edu/suct/ttml/historics/USSC_CR_0424_0001_ZO.html)>, data wejścia 10.03.2007.

<sup>49</sup> Wedle interpretacji Sądu donacje są przekazywane w celu zapewnienia politycznego *quid pro quo*, zob. E. Gerber, *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton University Press, Princeton 1999, s. 43.

regulowane. Równocześnie Sąd nie zgodził się, aby Kongres ograniczał w jakikolwiek sposób wydatki wyborcze, które zdaniem Sądu są emanacją wolności wypowiedzi.

Rozstrzygając, Sąd przyznał, że zarówno donacje, jak i wydatki są blisko związane z wolnościami gwarantowanymi przez Pierwszą Poprawkę, lecz jedynie ograniczanie dowolności wydatków stoi naruszająco w opozycji do przytaczanej Pierwszej Poprawki. Ograniczanie możliwości wydawania pieniędzy na kampanie prowadzi, wedle Sądu, do ograniczenia komunikacji oraz ograniczenia dyskursu politycznego, a tym samym zubaża demokrację, odbierając jednostkom możliwości przedstawiania swych poglądów i preferencji. W odróżnieniu, regulowanie donacji nie stanowi takiego zagrożenia<sup>50</sup>. Mimo że dokonywanie donacji również może być interpretowane jako komunikacja społeczna, a tym samym wyrażanie opinii, to jednak podstawowa różnica polega na tym, że podczas gdy dokonując wydatków wyrażamy swą opinię na temat danego kandydata i pokazujemy co politycznie odpowiada nam w jego poglądach, to dokonując donacji wyrażamy jedynie, że ogólnie go popieramy, ale nie komunikujemy publicznie podstaw tego poparcia. Ponadto Sąd stwierdził, że interes Kongresu usiłującego zapobiec korupcji jest wystarczający, aby usprawiedliwić nałożenie ograniczeń na donacje<sup>51</sup>. Sąd podtrzymał wcześniejsze postanowienia FECA dotyczące konieczności ujawniania donacji i niektórych rodzajów wydatków<sup>52</sup>.

Niezwykle skomplikowana interpretacja Sądu w przypadku sprawy Buckley v. Valeo stała się w dalszym okresie zarzewiem wielu problemów legislacyjnych. Powstała więc sytuacja, w której jednostka nie mogła przekazać określonej sumy pieniędzy, za którą sztab wyborczy kandydata zamieściłby ogłoszenie wyborcze, jednakże już ta sama jednostka, działając we własnym imieniu, mogła

---

<sup>50</sup> Buckley v. Valeo 424 U.S. 1 (1976), rozdział I, litera C, <[http://www.law.cornell.edu/suct/ttml/historics/USSC\\_CR\\_0424\\_0001\\_ZO.html](http://www.law.cornell.edu/suct/ttml/historics/USSC_CR_0424_0001_ZO.html)>, data wejścia 10.03.2007.

<sup>51</sup> Buckley v. Valeo 424 U.S. 1 (1976), rozdział I, litera C, s. 45, <[http://www.law.cornell.edu/suct/ttml/historics/USSC\\_CR\\_0424\\_0001\\_ZO.html](http://www.law.cornell.edu/suct/ttml/historics/USSC_CR_0424_0001_ZO.html)>, data wejścia 10.03.2007.

<sup>52</sup> 424 U.S. 1 (1976), rozdział II, s. 60-84, <[http://www.law.cornell.edu/suct/ttml/historics/USSC\\_CR\\_0424\\_0001\\_ZO.html](http://www.law.cornell.edu/suct/ttml/historics/USSC_CR_0424_0001_ZO.html)>, data wejścia 10.03.2007.

take samo ogłoszenie zamieścić, wydając na to nieograniczoną sumę pieniędzy.

Dodatkowym osłabieniem restrykcji nowo wprowadzonego prawa o finansowaniu kampanii stała się opinia wydana przez FEC w roku 1975 w sprawie Sun Oil<sup>53</sup>. Wydając opinię FEC uznała, że chociaż pieniądze przekazywane przez PAC-e na rzecz kandydatów mogą pochodzić jedynie ze składek dobrowolnych, to jednak środki wydawane na samo funkcjonowanie PAC-u, a w tym na sam proces zbierania funduszy, pochodzić mogą bezpośrednio z budżetu firmy, korporacji czy innego podmiotu. Sprawilo to, że zarówno korporacje, jak i związki zyskały bardzo duże możliwości dofinansowywania tworzonych przez siebie PAC-ów z funduszy pochodzących z budżetów, a nie jak wcześniej wymagało prawo jedynie ze składek. Dodatkowym wzmocnieniem pozycji korporacji było postanowienie, że korporacje mogą zbierać składki również od swoich udziałowców.

Na podstawie powyższych decyzji Kongres został zobligowany do poprawienia FECA. Tym razem, w odróżnieniu od poprawek z roku 1974, prawo zostało znacznie osłabione. Poprawki te wprowadzane były stopniowo od roku 1976<sup>54</sup>.

W ramach osłabionego FECA podtrzymano co prawda limity nałożone na przekazywane donacje<sup>55</sup>, ale zniesiono ograniczenia wydatków, jakie kandydaci osobiście oraz członkowie ich rodzin mogli czynić na potrzeby kampanii. Wyjątkiem pozostały wybory prezydenckie i wiceprezydenckie, w których kandydaci otrzymujący publiczne dotacje na kampanie nie mogli z własnych środków przeznaczać więcej niż 50 tysięcy dolarów.

Najważniejszą jednak zmianą był brak ograniczeń, jeśli chodzi o tzw. wydatki niezależne<sup>56</sup>, które to ograniczenia (jak wcześniej

---

<sup>53</sup> Federal Election Commission Advisory Opinion 1975-23, „Establishment of Political Action Committee and Employee Political Giving Program by Corporation”.

<sup>54</sup> Federal Election Campaign Act Amendments of 1976 (Public Law 94-283).

<sup>55</sup> Ustalono limit 5 tysięcy dolarów, które jednostka może rocznie przekazać na rzecz PAC-u, jak też 20 tysięcy dolarów na rzecz komitetu politycznego partii. S. Ansolabehere, J.M. de Figuereido, J.M. Snyder Jr., *Why is There so Little Money in U.S. Politics?*, „Journal of Economic Perspectives” Vol. 17, No. 1, Winter 2003, s. 106.

<sup>56</sup> Pierwszy raz na szeroką skalę ten typ finansowania kampanii został użyty w roku 1980, kiedy National Conservative Political Action Committee,

wspomniano) zostały w sprawie Buckley v. Valeo uznane za niekonstytucyjne.

Zezwolono więc na nieograniczone czynienie wydatków niezależnych na poczet kampanii wyborczych, ale jednocześnie postanowiono, że powinny być one zgłaszane i ujawniane. Co jednak znaczące i co miało pokutować przez wiele następnych lat to fakt, że Sąd w sprawie Buckley v. Valeo zdefiniował, iż takie wydatki niezależne muszą być zgłaszane jedynie wtedy, gdy w kampanii pojawiają się tzw. magiczne słowa, a więc sformułowania ściśle nawołujące do głosowania za lub przeciw kandydatowi. Zwroty takie to między innymi: głosuj na, wybierz, głosuj przeciw, doprowadź do klęski kandydata x. Ponieważ wymienione zostały konkretne zwroty, regulacja ta stawała się bardzo nieskuteczna. W okresie późniejszym pojawiały się często kampanie unikające tych zwrotów, jednak w sposób oczywisty nakłaniające do tego, na kogo głosować. Jako takie nie podlegały one ujawnianiu w oparciu o konstrukcję wydatków niezależnych.

FECA wraz z wprowadzonymi doń poprawkami na wiele lat określiła stan prawodawstwa w zakresie finansowania kampanii wyborczych<sup>57</sup>. Ze względu na osłabienie tych postanowień

---

niewiązany formalnie z żadnymi kandydatami, prowadząc kampanię medialną, doprowadził do porażki kilku demokratycznych senatorów. Zob. R.K. Gossel, D.A. Gross, T.G. Shields, *Money Matters: Consequences of Campaign Finance Reform in the U.S. House Elections*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham 1999, s. 31.

<sup>57</sup> W roku 1979 zostały wprowadzone do FECA kolejne poprawki, które miały na celu usprawnienie procedur oraz zdjęcie obowiązku wysyłania do FEC raportów przez kandydatów marginalnych, czyli takich, którzy w trakcie kampanii wyborczej zbiorą lub wydadzą poniżej 5 tysięcy dolarów. Z istotnych postanowień poprawek roku 1979 należy wymienić na pewno zakaz wykorzystywania funduszy zebranych przez kandydatów na potrzeby kampanii na cele całkowicie prywatne. Faktycznie jednak te poprawki, chociaż było jasne, iż potrzebne były poważne zmiany, miały charakter wybitnie kosmetyczny. Można powiedzieć nawet więcej, że zamiast wzmocnić, dokonały dalszego osłabienia prawa. Zezwolono na dokonywanie nieograniczonych donacji na rzecz partii politycznych, co w konsekwencji przyczyniło się do dalszego skomplikowania i zwiększenia niejasności systemu. Poprawka ta, mająca na celu wzmocnienie pozycji partii politycznych, w rzeczywistości zwiększyła liczbę możliwości, dzięki którym różne podmioty mogły wielkimi sumami partycypować w procesie wyborczym. Federal Election Campaign Act Amendments of 1979 (Public Law 96-187). Patrz też: S. Ansolabehere, J.M. de Figuereido, J.M. Snyder Jr., *Why is There so Little Money in U.S. Politics?*, s. 107.

wspomnianymi orzeczeniami Sądu Najwyższego, system ten był pełen luk. W okresie następnych kilkudziesięciu lat nie udało się tych luk wyeliminować. Bardzo łatwo do tego dziurawego prawa dostosowywały się zainteresowane podmioty.

W tamtym okresie mieliśmy do czynienia z ogromnym wzrostem liczby PAC-ów. Ze względu na usankcjonowanie ich istnienia w FECA oraz ze względu na kształt obowiązujących regulacji, to właśnie one stały się najskuteczniejszym elementem zbierania i rozdysponowywania funduszy. Bardzo ważna dla struktury PAC-ów była wspomniana decyzja w sprawie Sun Oil, bowiem na jej podstawie korporacje otrzymały jakoby zezwolenie na przekazywanie funduszy ze swych skarbców na funkcjonowanie PAC-ów, a więc na kampanie polityczne i wyborcze.

Drugim zjawiskiem, które przybrało bardzo poważną skalę, było wykorzystywanie przez partie polityczne na kampanie wyborcze funduszy przyjmowanych od donatorów w postaci tzw. funduszy miękkich. Wedle obowiązujących regulacji prawnych partie polityczne nie mogły przyjmować dotacji od firm, związków i innych podmiotów, a następnie przeznaczać je na kampanie wyborcze. Mogły one natomiast przyjmować pieniądze i przeznaczać je na opłacanie kosztów administracyjnych, technicznych itp.<sup>58</sup>. Podobnie jak w przypadku PAC-ów nie było problemem przesuwanie w obrębie partii tych funduszy. Tym samym korporacje, banki, związki, które formalnie miały zakaz finansowania wyborów, przekazując pieniądze na poczet partii faktycznie możliwość taką zyskiwały. Sposoby, dzięki którym grupy mogły i mogą finansować wybory, będą szczegółowo omówione w dalszej części rozdziału, a w tym miejscu warto tylko zaznaczyć, że mnogość tych możliwości była wynikiem impotencji legislacyjnej skłóconego w tej kwestii Kongresu.

Podstawową kwestią, która dominowała w debacie dotyczącej kampanii wyborczych w latach 80., była kwestia publicznego finansowania wyborów kongresowych. Zwolennikami byli demokraci, a koncepcji tej zdecydowanie przeciwni byli republikanie, którzy uważali, że mogło to być bardzo niekorzystne dla ich partii<sup>59</sup>. Jak powiedział senator Howard Baker, „Publiczne finansowanie wyborów

---

<sup>58</sup> Wprowadzone to zostało poprawkami do FECA z 1979 r., jednakże dopiero od połowy lat 80. zaczęło być wykorzystywane.

<sup>59</sup> L. Epstein, *Political Parties in the American Mold*, The University of Wisconsin Press, Madison 1986, s. 334.



zmniejsza szanse pozbycia się z Kongresu łotrów (demokratów). Sądzę, że grozi wymarciem Partii Republikańskiej”<sup>60</sup>. Republikanie z biegiem czasu stawali się coraz bardziej konsekwentni. Podczas gdy w Senacie 93. kadencji 14 republikanów głosowało za publicznym finansowaniem kampanii, a 26 przeciwko, to w następnych kadencjach ich opór już był znacznie większy: w 99. kadencji 4:35, w 100. kadencji 3:42, w 101. kadencji 0:44<sup>61</sup>.

W kolejnych latach nie udało się wprowadzić skutecznych regulacji mających bardziej restrykcyjnie regulować finanse kampanii wyborczych. Co więcej, pojawiały się regulacje zwiększające wpływ grup i innych podmiotów podczas kampanii wyborczych.

W 1996 roku Sąd Najwyższy zezwolił grupom na przeznaczanie funduszy na tzw. kampanie tematyczne<sup>62</sup>. Kampanie takie dotyczące poszczególnych kwestii mogły być prowadzone przez grupy, bez żadnych limitów wydatków, jeśli tylko nie były one całkowicie bezpośrednio powiązane z popieraniem konkretnego kandydata. W konsekwencji, grupy mogły używać nieograniczonych funduszy na kampanie pod warunkiem, że nie wspominały *explicitie* nazwiska konkretnego kandydata. Regulacje te, biorąc pod uwagę kreatywność specjalistów od kampanii oraz PR, nie stanowiły żadnego zabezpieczenia.

Pewnym krokiem naprzód było zmodyfikowanie w 2000 roku przepisów dotyczących tzw. organizacji typu 527. Organizacje zarejestrowane pod takim kodem podatkowym były w stanie prowadzić kampanie polityczne, zbierając na nie nieograniczone sumy pieniędzy od nieujawnianych podmiotów pod warunkiem, że kampanie te dotyczą kwestii, a nie konkretnych kandydatów czy partii. Jak rzeczywistość pokazała, kampanie prowadzone przez takie organizacje przybierały charakter czysto polityczny, a co najważniejsze, niejasne było, kto tak naprawdę za tymi organizacjami stał i wspierał je finansowo. Aby takiej sytuacji zapobiec, wprowadzono w 2000 roku wymóg ujawniania tożsamości sponsorów takich kampanii. Co prawda nie ustalono żadnych limitów na wydatki ani na

---

<sup>60</sup> „Congressional Quarterly Almanac” 1977, s. 803.

<sup>61</sup> Na podstawie S.M. Theriault, *The Power of the People*, s. 95.

<sup>62</sup> Faktycznie możliwość taka istniała już od czasu rozstrzygnięcia w sprawie Buckley v. Valeo, jednakże w 1996 r. zezwolenie takie zostało udzielone literalnie, co w konsekwencji spowodowało eksplozję tego typu aktywności.

donacje, ale przynajmniej stało się publicznie wiadome, kto wspiera daną grupę i daną kwestię<sup>63</sup>.

Po pewnym czasie niezadowolona opinia publiczna wymogła dalsze zmiany. Wysoki poziom niezadowolenia dostrzegalny był również wśród niektórych polityków. W debacie nad ewentualną reformą prawa wyborczego senator McCain tak scharakteryzował system powstały w wyniku istnienia niedoskonałych regulacji prawnych:

to nic innego jak skomplikowany system sprzedaży wpływów, w którym obie partie spiskują, by utrzymać się przy władzy, sprzedając kraj temu, który zaferuje najwyższą cenę. Kto jest skorumpowany przez ten system? Wszyscy jesteśmy skorumpowani<sup>64</sup>.

Po bardzo długiej debacie, w 2002 roku uchwalono w końcu nowe przepisy. Mimo że nowa ustawa była w większości popierana przez demokratów, to jednak bez przychylności kilkudziesięciu republikanów nie miałyby szans na zatwierdzenie. Ten „ponadpartyjny” charakter nowej ustawy znalazł wyraz również w nazwie – Bipartisan Campaign Reform Act of 2002<sup>65</sup> (BCRA). Zaznaczyć należy, że nowe prawo zostało niezwłocznie zakwestionowane na drodze sądowej przez przeciwników i podobnie jak w przypadku sprawy Buckley v. Valeo to Sąd Najwyższy miał rozstrzygnąć o zgodności nowego prawa z konstytucją. Pojawiło się zagrożenie, że podobnie jak to miało miejsce dwadzieścia kilka lat wcześniej prawo zostanie osłabione. W 2003 roku Sąd Najwyższy wydając orzeczenie

---

<sup>63</sup> Podczas debaty kongresowej pojawiały się liczne propozycje nałożenia innych ograniczeń na organizacje 527, jednak Kongres nie był w stanie dojść nad nimi do porozumienia, A. Corrado, *Money and Politics: A History of Federal Campaign Finance Law*, 2005, s. 35.

<sup>64</sup> H. Dewar, *Campaign Bill Debate Turns Personal: McCain Challenged to Back Up Charge That 'Soft Money' Corrupts Colleagues*, „The Washington Post” October 15, 1999.

<sup>65</sup> Propozycja została zgłoszona w Senacie pod postacią aktu McCaina i Feingolda i zyskała senacką aprobatę już w 2001 r. W Izbie Reprezentantów klimat dla reformy był o wiele mniej korzystny i trzeba było czekać rok, aby propozycja w Izbie określana mianem propozycji Shaysa i Meehana zyskała poparcie. Niebagatelny stał się kontekst polityczny i czas, gdyż był to właśnie okres po wykryciu tzw. afery Enronu, którego mocodawcy hojnie obdarowywali sztabę wielu kongresmanów. A. Corrado, *Money and Politics: A History of Federal Campaign Finance Law*, 2005, s. 37.

w sprawie *McConnel v. FEC*<sup>66</sup>, podtrzymał najważniejsze postanowienia BCRA. Argumentacja sędziów związana była z istotnym miejscem, jakie BCRA zajęła w systemie prawa regulującego finanse wyborcze. Zadaniem BCRA było, jak stwierdzili sędziowie John Paul Stevens oraz Sandra Day O'Connor:

wypełnienie luk związanych z funkcjonowaniem miękkich funduszy oraz fałszywych kampanii tematycznych, które współ całkowicie zniszczyły nasze prawo o finansowaniu kampanii wyborczych<sup>67</sup>.

Decyzja Sądu w tej sprawie była sukcesem zwolenników reform prawa finansowania wyborów. Jak wypowiedział się Chellie Pingree, prezydent Common Cause:

toksyczne powiązanie pomiędzy donatorami, którzy wypisują sześciocyfrowe czek, i ludźmi przy władzy na najwyższych szczeblach zostało ukrócone<sup>68</sup>.

Sukces reformatorów nie okazał się jednak kompletny i długotrwały, gdyż w 2007 roku rozstrzygając w kolejnej sprawie, Sąd Najwyższy uchylił część zapisów BCRA. Miało to miejsce przy okazji sprawy *FEC v. Wisconsin Right to Life, Inc.* i dotyczyło ogłoszeń tematycznych<sup>69</sup>.

Nawet jednak uwzględniając fakt, że od 2007 roku prawo straciło trochę na restrykcyjności, należy uznać BCRA za ustawę idącą we właściwym kierunku.

W myśl postanowień BCRA znacznie ograniczona została wielkość miękkich funduszy wpływających bezpośrednio na konta partii politycznych<sup>70</sup>. Wcześniej korporacje i inne podmioty mogły na działalność partii przekazywać nieograniczone sumy pieniędzy.

---

<sup>66</sup> *McConnel v. FEC*, 540 U.S. 93 (2003).

<sup>67</sup> Cytowane za: D.G. Savage, *High Court Upholds Most of Campaign Finance Law*, „Los Angeles Times” December 11, 2003.

<sup>68</sup> D.G. Savage, *High Court Upholds Most of Campaign Finance Law*.

<sup>69</sup> *FEC v. Wisconsin Right to Life, Inc.*, 551 U.S. 449 (2007).

<sup>70</sup> Niebezpieczeństwo polegało na tym, że działacze partyjni większość czasu poświęcali na zbieranie funduszy od korporacji oraz związków zawodowych, co bezpośrednio prowadziło do sytuacji korupcyjnych, P.S. Herrnson, *Interest Groups and Campaigns: The Electoral Connection*, w: *The Interest Group Connection: Electioneering, Lobbying, and Policymaking in Washington*, 2<sup>nd</sup> Ed., s. 44.

Obecne ograniczenie polega na wskazaniu, na jaką część aktywności partii politycznej nie można przekazywać funduszy. Wymienia się tu wszelkiego rodzaju struktury partyjne związane z partyjnymi komitetami wyborczymi na szczeblu federalnym. Wcześniejsze regulacje wymagały jedynie, aby przekazywane pieniądze nie były bezpośrednio przeznaczane na aktywność wyborczą. Mogły więc być w obrębie tych komitetów przeznaczane na pensje, a zwolnione w ten sposób środki mogły z kolei być przeznaczone na cele wyborcze. BCRA zabroniła partiom politycznym, ich komitetom wyborczym pobierania jakichkolwiek donacji oraz przekazywania jakichkolwiek donacji w formie, która nie byłaby objęta regulacjami prawa o finansowaniu kampanii wyborczych<sup>71</sup>. Zakaz ten wprowadzony przez BCRA czyni wewnętrzne operacje przesuwania funduszy dużo trudniejszymi, a tym samym mniej skutecznymi. Regulacje BCRA prawie całkowicie zablokowały dopływ miękkich funduszy na konta partii politycznych, który to proceder postrzegano wcześniej jako najpoważniejsze źródło zachowań korupcyjnych.

Równocześnie z zahamowaniem dopływu miękkich funduszy dla partii politycznych, w formie rekompensaty, BCRA przewidywała zwiększenie możliwości napływu tzw. funduszy twardych. Zwiększono limit, jaki indywidualny ofiarodawca może przekazać na rzecz kampanii politycznej. Po BCRA limit ten wyniósł 95 tysięcy<sup>72</sup> dolarów, a nie jak wcześniej w FECA 25 tysięcy<sup>73</sup>. Podniesiona została również kwota, jaką jednostka może przekazać na rzecz komitetu partyjnego na stopniu federalnym z 20 tysięcy do 25 tysięcy dolarów<sup>74</sup>. Z 1 do 2 tysięcy dolarów podniesiono limit na donację, jaką jednostka może przekazać na rzecz konkretnego kandydata<sup>75</sup>, a z 1 do 5 tysięcy kwotę, jaką indywidualny ofiarodawca może przekazać na rzecz PAC. Te zmiany dotyczyły jedynie indywidualnych donacji i nie odnosiły się do sum, jakie można przeznaczyć na

---

<sup>71</sup> Bipartisan Campaign Reform Act, Sekcja 323 litera A punkt 1, <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c107:./temp/~mdbsMoiqIJ:e4455>>, data wejścia 17.03.2007.

<sup>72</sup> Sumy te wzrastają z każdym kolejnym cyklem wyborczym.

<sup>73</sup> Jest to rzeczywisty dwukrotny wzrost, zważając na stopę inflacji.

<sup>74</sup> W cyklu 2006 podniesiono ten limit do 26 700 dolarów, a na 2008 przewidziano limit 28 500 dolarów.

<sup>75</sup> W cyklu 2006 podniesiono do 2100 dolarów, a na 2008 przewidziano limit 2300 dolarów.

rzecz PAC-ów oraz jakie PAC-e mogą przekazać na rzecz komitetu partyjnego bądź innego PAC-u.

Początkowo ograniczono również zjawisko kampanii tematycznych. Pojawiło się bowiem niebezpieczeństwo, że gdy zmniejszy się znacznie dopływ miękkich funduszy dla partii politycznych, to donatorzy przekazywać je będą na rzecz innych podmiotów, takich jak PAC-e albo komitety 527, a te w sposób całkowicie nieobjęty regulacjami prawa o finansowaniu kampanii wyborczych będą prowadzić kampanie tematyczne. W myśl postanowień BCRA korporacje, związki zawodowe, związki branżowe, komitety 527 otrzymały zakaz sponsorowania i publikowania jakichkolwiek reklamówek oraz ogłoszeń mogących mieć odniesienie do konkretnego kandydata w okresie trzydziestu dni przez prawyborami oraz sześćdziesięciu dni przed wyborami właściwymi. Zakaz ten odnosił się do wszelkich kanałów masowego komunikowania, takich jak radio, telewizja satelitarna i kablowa. Niemniej jednak w wyniku wspomnianego rozstrzygnięcia w sprawie *Federal Election Commission v. Wisconsin Right to Life, Inc.*, ograniczenie to odnosić się ma obecnie jedynie do ogłoszeń, które w sposób oczywisty mają charakter wyborczy.

Co istotne, BCRA zdecydowanie bardziej restrykcyjnie niż wcześniejsze regulacje określiła kategorię tzw. wydatków niezależnych. Nałożyła na FEC obowiązek opracowania nowych przepisów wykonawczych, które pozwoliłyby na określenie, jakie kampanie wyborcze są prowadzone w koordynacji ze sztabem kandydata, a jakie niezależnie. Usunięto z FECA wymóg, że aby uznać fakt koordynacji, musiałyby dojść do zawiązania formalnej współpracy<sup>76</sup>. Nowe przepisy dają FEC dużo większe możliwości interpretacyjne.

Próbując ocenić BCRA, trzeba brać pod uwagę, że nawet w zamysle twórców ustawa ta nie miała być od razu rozwiązaniem idealnym, kompleksowym. Jak wypowiedzieli się inicjatorzy, czyli senatorzy John McCain i Russel Feingold,

zamiarem wprowadzanego prawa nie było zmniejszenie dopływu pieniędzy do polityki. Celem było jedynie zmniejszenie wpływu nieograniczonego korupcjogennego dopływu miękkich funduszy do partii politycznych, w których zbieranie angażowali się pretendenci bądź

---

<sup>76</sup> Bipartisan Campaign Reform Act, Sekcja 214 litera C, <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c107:./temp/~mdbsMoiqIj:e43651>>, data wejścia 17.03.2007.

piastujący urzędy. Ukrócenie praktyki, w myśl której prezydent, liderzy partyni i członkowie Kongresu zbierali donacje od korporacji, związków czy bogatych sponsorów doprowadziło do poprawienia istniejącego systemu...<sup>77</sup>.

Opierając się na doświadczeniach kilku lat, od kiedy obowiązuje BCRA, trzeba stwierdzić, że cel zamierzony przez pomysłodawców ustawy został w pewnym stopniu osiągnięty, gdyż miękkie fundusze dla partii politycznych, przynajmniej na stopniu federalnym, przestały napływać. Jednakże, jak to się mówi o systemie finansowania polityki, jest on strukturą naczyń połączonych i pieniądze przesunięte z jednej formy działalności pojawiają się w innym miejscu. Właśnie to stanowi główny problem związany z wyżej omawianymi regulacjami dotyczącymi prawa o finansowaniu kampanii wyborczych.

Można zaobserwować, że wszystkie omawiane regulacje mają charakter wybitnie reaktywny, czyli są wprowadzane w bezpośredniej odpowiedzi na obserwowane nadużycia. Natychmiast jednak po wprowadzeniu każdej z nich podmioty pragnące przekazać fundusze na rzecz kampanii znajdują całkiem nowy sposób. Tak było, kiedy w pierwszej połowie wieku XX zakazano korporacjom i związkom zawodowym bezpośredniego przekazywania pieniędzy na rzecz kandydatów politycznych. Było to przyczyną tworzenia się załączków PAC-ów, za pomocą których korporacje i związki już w sposób zgodny z prawem były w stanie pośrednio przekazywać donacje politykom. Podobnie było w przypadku uchwalenia FECA w latach 70. Przez to, że ustawa ta wprowadziła ograniczenia wydatków, jakie mogli czynić sami politycy, oraz przez to, że wprowadziła ograniczenia na donacje indywidualne sprawiła, że właśnie PAC-e stały się zdecydowanie najkorzystniejszymi formami finansowania kampanii wyborczych.

Próby ściślejszej kontroli nad finansowaniem kampanii wyborczych okazały się w znacznej mierze nieskuteczne, gdyż stawały w sprzeczności z wolnościami gwarantowanymi przez Pierwszą Poprawkę do konstytucji. Co prawda, istniały cały czas limity na sumy, jakie można przekazywać kandydatom, gdyż tu pojawiało się najwięcej możliwości korupcyjnych, ale jednak pozostawiono całkowitą dowolność, jeśli chodzi o to, jak PAC-e oraz grupy interesu mogły dysponować funduszami, gdy nie przekazywały ich

<sup>77</sup> Wypowiedź zamieszczona w „The Washington Post” 23 października 2004.

bezpośrednio kandydatom. Tu właśnie leży podstawa problemu w próbie oceny finansowego zaangażowania się grup w proces wyborczy i regulacji prawnych tego dotyczących. W istocie, trudno nie zgodzić się ze słusznością argumentacji Sądu Najwyższego w sprawie *Buckley v. Valeo*. Wydatki czynione na poczet kampanii i to zarówno przez samych polityków, jak też przez grupy są wyrazem wolności wypowiedzi. Mają one na celu dostarczenie społeczeństwu jak największej ilości informacji potrzebnych do dokonania jak najlepszego wyboru przy urnie wyborczej. Jako takie nie powinny być one ograniczane. Teoretycznie bowiem nawet największymi sumami pieniędzy nie można kupić głosów wyborców i tym samym doprowadzić do niedemokratycznego rozstrzygnięcia wyborczego. W praktyce oczywiście może to wyglądać inaczej, gdyż trudno zaprzeczyć, że przez drogie, intensywne kampanie wyborcze można zmienić wynik o kilka punktów procentowych.

Nie zapominajmy jednak, że projektując ustawy regulujące finanse kampanii, należy brać pod uwagę obydwa aspekty – teoretyczny i praktyczny. Stąd też w miarę kompromisowe rozwiązanie, wedle którego donacje na rzecz polityków mogą być ograniczane, a wydatki nie. Ta zasada pozostała praktycznie niezmienną do dziś. Poza tym, jeśli chodzi o wydatki, jakie grupy mogą czynić na potrzeby kampanii wyborczych, istnieje tylko jeden podstawowy wymóg. Od 2000 roku obowiązuje prawo nakazujące ujawniać, kto konkretnie sponsoruje daną kampanię wyborczą w mediach. To właśnie wydaje się na razie najbardziej rozsądnym rozwiązaniem prawnym. Nie zakazywać wydatków, ale dokładnie ujawniać, kto je ponosi. To zdecydowanie nie stoi w sprzeczności z zasadami wolności wypowiedzi.

Jeżeli chodzi natomiast o kwestie bezpośredniego przekazywania pieniędzy politykom na kampanie, to tu prawo dysponuje już zdecydowanie większymi możliwościami. Istnieją wyraźne limity sum, jakie jednostki mogą przekazać na rzecz PAC-u oraz limity dotyczące tego, ile PAC może przekazać politykowi. Po wprowadzeniu BCRA znacznie ograniczono również możliwości obchodzenia tych ustaleń w ramach procedury funduszy miękkich przekazywanych partiom politycznym. Nie oznacza to oczywiście, że dzięki tym regulacjom zahamowano dopływ pieniędzy do polityki. Oznacza to, że ograniczono jedynie dopływ w kilku konkretnych formach.

Podsumowując kwestie związane z prawem regulującym finansowanie kampanii wyborczych, można stwierdzić, że główny problem leży w tym, iż możliwości finansowania kampanii wyborczych przez grupy jest bardzo wiele i ściślejsza regulacja lub ograniczanie jednej z nich prowadzi do automatycznego przesunięcia się pieniędzy w inny obszar.

Sposobów, za pomocą których grupy i inne podmioty mogą finansować kampanie wyborcze polityków, jest wiele. Niektóre bardziej, a niektóre mniej problematyczne z punktu widzenia systemu demokratycznego i etyki. Poniżej zostaną zaprezentowane najważniejsze z nich oraz potencjalne zagrożenia z nimi związane.

## 2. Finansowe zaangażowanie grup w proces wyborczy

### 2.1. PAC-e

Najpopularniejszym i najbardziej rozpowszechnionym sposobem zaangażowania grup w proces wyborczy są PAC-e, czyli Political Action Committees (Komitety Akcji Politycznej). Są to struktury, które mają odpowiadać z ramienia grupy za wszelakiego rodzaju aktywność polityczną, związaną zarówno z wyborami, jak też innymi aspektami polityki<sup>78</sup>. W rzeczywistości jednak grupy posiadają przeważnie osobne organy do prowadzenia działalności lobbingsowej i z tego powodu działalność PAC-ów ogranicza się do prób wpływania na rezultat wyborów. PAC może być więc traktowany, jak to określa Herrnson, jako wyborcze ramię grup interesu<sup>79</sup>.

Jak już zostało wspomniane, genezy PAC-ów należy dopatrywać się w utworzonej w 1943 roku CIO PAC. Motywacją do utworzenia tego komitetu był w znacznej mierze wpływ, jaki zyskiwali w Kongresie przeciwnicy związków zawodowych<sup>80</sup>. Zagrożeni działacze związkowi, w celu zapewnienia równowagi poprzez reelekcję

---

<sup>78</sup> S.J. Makielski Jr., *Pressure Politics in America*, University Press of America, Lanham 1980, s. 50.

<sup>79</sup> P.S. Herrnson, *Interest Groups and Campaigns*, s. 26.

<sup>80</sup> A. Balitzer, *A Nation of Associations*, s. 82.



Franklina Delano Roosevelta, utworzyli strukturę mającą pomóc w jego kampanii prezydenckiej. CIO PAC zaangażował w swą działalność tysiące związkowych aktywistów, którzy rozpoczęli akcję politycznej edukacji, najpierw wśród członków związków, a następnie wśród innych potencjalnych wyborców. Ze względu na to, iż prawnie zakazane zostały donacje ze strony związków zawodowych jako takich, CIO PAC wykorzystywał lukę prawną, która umożliwiała zbieranie dobrowolnych datków od osób indywidualnych, w tym przypadku członków tych związków, a następnie przekierowywanie ich na cele wyborcze<sup>81</sup>. W okresie następnym CIO PAC połączył się z podobną przybudówką AFL, czyli Labor's League for Political Education, i wspólnie uformowano funkcjonujący bardzo sprawnie do dziś COPE<sup>82</sup>.

Jeżeli chodzi o PAC-e korporacyjne, to zaczęły one powstawać z pewnym opóźnieniem. Było to wynikiem wspomnianego Tillman Act, który zakazywał korporacjom bezpośrednich donacji. Korporacje znakomicie radziły sobie jednak, stosując inne sposoby. W okresie od 1907 do 1925 roku, korporacje poczęły tworzyć związki skupiające wiele podmiotów, które to związki w ich imieniu miały zamiast zakazanych dotacji wyborczych wpływać na legislację poprzez lobbing tradycyjny. W okresie tym powstały takie korporacyjne grupy, jak American Bankers Association, National Association of Manufacturers czy United States Chamber of Commerce. Jak stwierdza Balitzer, właśnie prawa zakazujące korporacjom donacji wyborczych były bezpośrednim bodźcem do szukania innych form wpływu<sup>83</sup>.

Musiąo minąć jednak wiele lat, aby przedstawiciele biznesu, opierając się na udanych doświadczeniach związków zawodowych<sup>84</sup>, poczęli tworzyć swoje własne PAC-e. Dopiero w roku 1961 powstał pierwszy, w dosłownym rozumieniu tego słowa, korporacyjny PAC, The American Medical Political Action Committee

---

<sup>81</sup> L. Makinson, *Open Secrets: The Dollar Power of PACs in Congress*, Center for Responsive Politics, CQ Press, Washington D.C. 1990, s. 7.

<sup>82</sup> C. Wilcox, *Coping with Increasing Business Influence: The AFL-CIO's Committee on Political Education*, w: *Risky Business? PAC Decisionmaking in Congressional Elections*, R. Biersack, P.S. Herrnson, C. Wilcox, M.E. Sharpe, Armonk 1994, s. 20.

<sup>83</sup> A. Balitzer, *A Nation of Associations*, s. 86.

<sup>84</sup> Działalność COPE oceniana była jako niewątpliwy sukces związków zawodowych, R.J. Hrebenar, *Interest Groups in American Politics*, s. 196.

(AMPAC). Faktycznie został stworzony z inicjatywy American Medical Association, jednakże formalnie był podmiotem niezależnym, którego celem było, jak to określił jego pierwszy dyrektor wykonawczy, Joe D. Miller,

Pomaganie członkom w aktywnym uczestniczeniu w sprawach publicznych, pogłębianie ich wiedzy, i rozwój zasobów potrzebnych do podejmowania akcji politycznej<sup>85</sup>.

Sukces osiągnięty przez AMPAC sprawił, że również inne organizacje rozpoczęły tworzenie podobnych struktur. Powstały więc kolejno National Association of Manufacturers PAC, Business and Industry PAC, Realtors PAC, Automobile and Truck Dealers Election Action Committee, American Dental PAC i wiele innych.

Prawdziwa ilościowa eksplozja w działalności PAC-ów nastąpiła jednak dopiero po uchwaleniu omawianej wcześniej FECA w 1971 roku, a następnie poprawek wprowadzonych w 1974 roku równoległe z orzeczeniem Sądu w sprawie Buckley v. Valeo, i przede wszystkim decyzji FEC w sprawie Sun Oil PAC. Po pierwsze, FECA usankcjonowała prawnie PAC jako formę wspomaganie i finansowania kampanii, a po drugie i ważniejsze, dzięki swym regulacjom sprawiła, że dużo łatwiejsze stało się przekazywanie pieniędzy poprzez PAC-e niż indywidualnie. Osoba indywidualna w myśl postanowień FECA mogła w cyklu wyborczym na rzecz wszystkich kandydatów przeznaczyć łącznie jedynie 25 tysięcy dolarów, podczas gdy PAC, mimo że jednemu kandydatowi mógł przekazać najwyżej 5 tysięcy, w myśl pierwotnych regulacji z 1971 roku, to jednak nie miał ograniczeń co do sum, jakie mógł całościowo przekazać na wybory i na rzecz wszystkich kandydatów. Po trzecie, na podstawie decyzji FEC w sprawie Sun Oil PAC możliwe stało się zaangażowanie funduszy korporacyjnych i związkowych. Dotyczyło to co prawda jedynie kosztów administracyjnych PAC-ów, ale w rzeczywistości koszty te stanowiły większość budżetów przeciętnych PAC-ów.

Wspomniane decyzje spowodowały lawinowy wzrost liczby PAC-ów<sup>86</sup>. W 1974 roku liczbę PAC-ów szacowano na 608, natomiast

---

<sup>85</sup> A. Balitzer, *A Nation of Associations*, s. 84.

<sup>86</sup> Wzrost ten dotyczył w największej części PAC-ów korporacyjnych i związanych z organizacjami handlowymi. Liczba PAC-ów związanych ze związkami

już w roku 1988 było ich 4268. Mieliśmy więc do czynienia ze wzrostem o 600%. W okresie następnym wystąpił pewien zastój w rozwoju ilościowym PAC-ów, gdyż konsekwentnie zaczęły pojawiać się inne, atrakcyjne formy finansowego zaangażowania w proces wyborczy, o czym będzie mowa w dalszej części. Od roku 1988 odnotowano nawet pewien spadek tej liczby, natomiast sukcesywnie od roku 2002 liczba PAC-ów znowu rośnie, ze względu na uchwaloną BCRA, dającą im ponownie pewien rodzaj preferencji w stosunku do innych form donacji. Wyraźnie widać, że od 2002 roku mamy do czynienia ze swoistym renesansem PAC-ów. Tendencja ta jest bezpośrednim dowodem na to, że jeżeli grupom interesu ogranicza się możliwość oddziaływania w jeden sposób (w tym wypadku poprzez miękkie fundusze dla partii politycznych), to natychmiast przesuwają fundusze w inne miejsce. Wydaje się jednak, że z punktu widzenia przejrzystości systemu finansowania kampanii sytuacja, w której pieniądze przekazywane są poprzez PAC-e jest dużo korzystniejsza od sytuacji, gdy pieniądze te płyną do polityków poprzez niejasne formuły finansowania partii politycznych. System finansowania wyborów przez PAC-e jest bez porównania bardziej transparentny niż niejasne formuły miękkich funduszy dla partii wyborczych.

Tabela 4. Wzrost liczby PAC-ów w latach 1974-2008

Rok	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2001	2003	2005	2007	2009
Liczba PAC-ów	608	1146	1653	2551	3371	4009	4157	4268	4172	4195	3954	4079	3798	3907	4027	4184	4214	4611

Tabela opracowana na podstawie danych FEC.

Źródło: <<http://www.fec.gov/press/press2009/20090309PACcount.shtml>>.

Co istotne, nie wszystkie zarejestrowane PAC-e są aktywne przez cały czas i nieprzerwanie zbierają pieniądze na rzecz kandydatów. Jak podają Rozell i Wilcox, w przykładowym roku 1996, tylko

---

zawodowymi nie wzrastała w tak szybkim tempie, ponieważ już przed 1974 r. większość związków dysponowała takimi strukturami. W roku 1974 istniało 201 PAC-ów związkowych, a tylko 89 korporacyjnych. Dane FEC. Zob. też, *After The Revolution: PACs, Lobbies, and the Republican Congress*, R. Biersack, P.S. Herrmson, C. Wilcox, s. 4.

około 2900 PAC-ów zbierało i przekazywało pieniądze na rzecz kandydatów<sup>87</sup>.

Jak pisze Sabato<sup>88</sup>, na początku zdecydowaną przewagę w tworzeniu PAC-ów miały organizacje mające już wcześniej jakąś formę zaangażowania wyborczego bądź wręcz posiadające już wcześniej PAC-e, jak wspomniane AFL-CIO czy AMA. Również organizacje mające duże, zdyscyplinowane grupy członków były na naturalnie uprzywilejowanej pozycji. W dalszej kolejności zaczęły powstawać PAC-e związane z rodzącymi się od lat 60. ruchami społecznymi. Ich skuteczność zależała w największej mierze od skuteczności liderów.

Oceniając proces tworzenia się PAC-ów, należy zwrócić uwagę na pewną zależność. PAC-e, głównie te związane z grupami określonymi ekonomicznie, powstają w dziedzinie przemysłu czy gospodarki proporcjonalnie do stopnia uregulowania danego sektora<sup>89</sup>. Im większy jest stopień państwowych regulacji, im bardziej firmy operujące w tym sektorze opierają się na rządowych kontraktach, subsydiach, specjalnych ulgach podatkowych, korzystają z ograniczeń importu czy licencji, tym więcej utworzonych zostanie PAC-ów<sup>90</sup>. To właśnie potencjalne korzyści w poszczególnych sektorach są najpoważniejszymi zachętami do tworzenia PAC-ów<sup>91</sup>. Opierając się na analizie PAC-ów korporacyjnych, Sabato wymienia takie najbardziej „atrakcyjne” gałęzie przemysłu. Są to przemysł kolejowy, stoczniowy, transportowy, użyteczności publicznej, bankowy, energetyczny, farmaceutyczny, drzewny i papierniczy. Ze względu na tę zależność wzrost aktywności instytucji władzy publicznej w danym sektorze powoduje automatycznie wzrost liczby PAC-ów. Zależnością, którą również można zaobserwować, jest powiązanie aktywności legislacyjnej danej grupy oraz jej zaangażowania w działalność PAC-ów.

<sup>87</sup> M.J. Rozell, C. Wilcox, D. Madland, *Interest Groups in American Campaigns*, s. 80.

<sup>88</sup> L. Sabato, *PAC Power: Inside The World Of Political Action Committees*, s. 29.

<sup>89</sup> M.F. Masters, B.D. Baysinger, *The Determinants of Funds Raised By Corporate Political Action Committees: An Empirical Examination*, „Academy of Management Journal” Vol. 28, No. 3, 1985, s. 661.

<sup>90</sup> D. Lowery, H. Brasher, *Organized Interests and American Government*, s. 46-47.

<sup>91</sup> J.L. Boies, *Money, Business, and the State: Material Interests, Fortune 500 Corporations, and the Size of Political Action Committees*, „American Sociological Review” Vol. 54, Oct. 1989, s. 828.

Przyczyn tworzenia się PAC-ów jest wiele, a najogólniej można stwierdzić, że powstają, gdyż potrzebują ich zarówno grupy interesu, jak też sami politycy.

W niektórych dziedzinach i dla niektórych grup PAC-e stały się jedyną możliwością, aby być dostrzeżonym i usłyszonym. Jak powiedział Charles Orasin, wiceprezydent Handgun Control, „Teraz kiedy jesteśmy w stanie skrzywdzić członków Kongresu (dzięki finansowej aktywności PAC-u), wreszcie nas słuchają”<sup>92</sup>.

W niektórych przypadkach to politycy nalegają na jakąś grupę, aby stworzyła PAC i udzieliła im poparcia. W myśl panującej w waszyngtońskim świecie zasady, że politykom się nie odmawia, tworzenie PAC-ów stało się niejako koniecznością. Kandydaci, a zwłaszcza urzędujący już kongresmani, bardzo liczą na donacje udzielane im przez PAC-e. Bardzo często zdarza się, że inicjatywa leży właśnie po stronie kongresmanów, którzy „potrząsają” kieszeniami grup interesu, aby wydobyć od nich pieniądze na kampanie<sup>93</sup>. Berry porównuje ich do wędkarzy, którzy nigdy nie przestają łowić<sup>94</sup>. Wykorzystują każdą nadarzącą się okazję. W odpowiedzi na to zapotrzebowanie grupy reagują, tworząc PAC-e.

Zauważalne jest również to, że PAC-e bardzo często powstają w odpowiedzi na uformowanie PAC-u przez potencjalnego konkurenta, bądź pojawienie się zagrażającej danej grupie perspektywy regulacji. Tak było, między innymi, w przypadku NRA, która stworzyła Institute for Legislative Action (ILA) i podległy jej PAC – Political Victory Fund (PVF). Mimo że organizacja działała już od 1871 roku, to jednak do lat 70. XX wieku nie angażowała się w politykę. PVF i koordynująca działania polityczne ILA powstały w latach, kiedy na wokandzie kongresowej pojawiły się projekty regulacji dotyczące ograniczania praw do posiadania broni<sup>95</sup>. Dopiero takie bezpośrednie zagrożenie ze strony przeciwników spowodowało, że NRA zaangażowała się w politykę poprzez swój bardzo skuteczny PVF. Taka sytuacja ma również bardzo często

<sup>92</sup> L. Sabato, *Pac Power: Inside The World Of Political Action Committees*, s. 31.

<sup>93</sup> R.S. Dunham, E. Javers, L. Woellert, *Lobbying*, „Business Week” Feb. 20 2006, s. 34, <<http://0-proquest.umi.com.library.lausys.georgetown.edu:80/pqdweb?did=988698291&sid=6&Fmt=3&clientId=5604&RQT=309&VName=PQD>>, data wejścia 05.03.2006.

<sup>94</sup> J. Berry, C. Wilcox, *Interest Group Society*, s. 87.

<sup>95</sup> K.D. Patterson, *Political Firepower*, s. 67.

miejsce w dziedzinach, w których korporacje ubiegają się o kontrakty rządowe. Tam powstanie PAC-u bardzo często wymuszone jest przez stworzenie podobnej struktury przez konkurencyjne przedsiębiorstwo.

W wielu przypadkach tworzenie nowych PAC-ów jest bezpośrednio spowodowane i sponsorowane przez aktywność innych, większych PAC-ów. Logika jest tu prosta. Polega na obchodzeniu przepisów ograniczających wydatki PAC-ów na rzecz danego kongresmana. Przez utworzenie kolejnego PAC-u organizacja zyskuje możliwość przekazania większej sumy pieniędzy na rzecz danego kandydata. W takich przypadkach, PAC-e często są sponsorowane przez większe tzw. PAC-e parasole, jak chociażby BIPAC<sup>96</sup>. Trzeba jednak zaznaczyć, że jak już wspomniano wcześniej, PAC-e utworzone przez jedną organizację wciąż podlegają zagregowanemu limitowi finansowemu<sup>97</sup>. Obejście przepisów polega albo na tworzeniu PAC-ów formalnie niezwiązanych z daną organizacją, albo, jak to jest w przypadku organizacji parasoli skupiających wiele podmiotów, te PAC-e mogą być tworzone właśnie przez te organizacje członkowskie. Przykładowo więc osobny PAC może być utworzony przez AMA, a osobny przez wchodzące w jej skład organizacje i poszczególne firmy. Drugim powodem, dla którego organizacja tworzy kilka osobnych PAC-ów, jest chęć zakamufłowania rzeczywistych sum donacji. Gdy bowiem organizacja posiada wiele PAC-ów, i fundusze zbierane przez nie są rozliczane osobno, w rzeczywistości na listach publikowanych przez FEC żaden z tych PAC-ów nie pojawi się na pierwszych miejscach wśród najbogatszych donatorów i tym samym uniknie się nadmiernego publicznego naświetlenia zaangażowania finansowego danej grupy. Dla wtajemniczonych jest oczywiste, które PAC-e są związane z którymi interesami, ale opinię publiczną udaje się czasami przez takie zabiegi zwieść. Istnieją również organizacje, które przez stworzenie PAC-u i publiczne zbieranie funduszy na jakiś cel bądź na rzecz związanego z jakąś kwestią kandydata, starają się o uzyskanie publicznego poparcia dla promowanej przez siebie kwestii.

---

<sup>96</sup> Rola BIPAC polega właśnie na tym, aby inspirować działalność innych korporacyjnych PAC-ów. Pełni on rolę koordynatora, inspiratora. C.J. Nelson, R. Biersack, *BIPAC: Working to Keep Probusiness Congress*, w: *After The Revolution*, s. 39.

<sup>97</sup> 2 United States Congress paragraf 441 a(a)(5)(1976), w: L. Sabato, *PAC Power: Inside The World Of Political Action Committees*, s. 35.

Mimo tych wszystkich powodów i zachęt do powstawania PAC-ów w rzeczywistości jedynie nikły procent organizacji i grup interesu formuje swoje własne PAC-e. Sabato podaje, że w latach 80., a więc w okresie największego rozkwitu działalności PAC-ów, jedynie 17% organizacji zarejestrowanych w Waszyngtonie miało swoje PAC-e. W sektorze nastawionym na zysk procent ten był większy, lecz i tak stanowił jedynie nieco ponad  $\frac{1}{3}$ .

Większość korporacji nie ma swoich PAC-ów, a i związki zawodowe, wśród których ta forma aktywności jest bardziej popularna, nie zawsze starają się ją wykorzystywać<sup>98</sup>. Powodem, dla którego mniejsze korporacje i firmy nie tworzą PAC-ów tak często, jest to, że w obliczu obowiązujących przepisów prawa nie mogą formalnie zebrać sum pieniędzy wystarczających na skuteczne oddziaływanie. Małe korporacje mają ku temu po prostu zbyt małą bazę członkowską. Duże korporacje nie mają tego problemu i dlatego właśnie one są licznie reprezentowane na arenie PAC-ów. Powodów, dla których podmioty powstrzymują się przed tworzeniem PAC-ów, można przytoczyć jeszcze kilka.

Jako jeden z najważniejszych można przywołać złą reputację, jaką społecznie i politycznie PAC-e się cieszą. Niektórym podmiotom nie zależy, aby szargać i ryzykować swój wizerunek, angażując się w tak jawny sposób w finansowanie polityki. Często wybierają inne, bardziej zakamuflowane sposoby, bądź powstrzymują się od prób takiego wpływu całkowicie. Dotyczy to głównie podmiotów, które albo całkowicie nie są zainteresowane polityką, nie mają żywotnych interesów w obrębie ustawodawstwa kongresowego, albo ostentacyjnie przed jakimkolwiek kontaktami ze światem polityki się wzbraniają. Trzeba jednak zaznaczyć, że obraz ten stopniowo się zmienia i na początku XXI wieku istnieje mało organizacji, które wzbraniają się przed zaangażowaniem politycznym. Jest to jednak proces stopniowy i w większej mierze polega na kształtowaniu mentalności członków grup niż na efektywnej kalkulacji.

---

<sup>98</sup> PAC-e są bardziej popularne wśród związków zawodowych niż wśród korporacji, a fakt, że istnieje dużo więcej PAC-ów korporacyjnych niż związkowych wynika stąd, iż liczba korporacji jest znacznie większa niż liczba związków zawodowych.

### 2.1.1. Rodzaje PAC-ów

PAC-e to struktury solidnie umocowane zarówno w prawie, jak również w praktyce politycznej i ze względu na to najbardziej spośród wszystkich omawianych w tym rozdziale przejrzyste. W rozumieniu amerykańskiego prawa federalnego istnieje kilka rodzajów PAC-ów. Wyróżnia się między innymi PAC-e afiliowane – tzw. specjalnie wydzielone fundusze oraz PAC-e niezależne<sup>99</sup>.

Afiliowane PAC-e są powiązane i sponsorowane przez różne organizacje i stanowią jakby wydzieloną dla potrzeb wyborczych komórkę tej organizacji. W przypadku takiego PAC-u, macierzysta organizacja może opłacać jego koszty administracyjne oraz koszty związane ze zbieraniem funduszy. Przy okazji ogranicza się jednak zakres podmiotów, od których takie PAC-e mogą zbierać donacje.

PAC-e niezależne natomiast są podmiotami teoretycznie niepowiązаныmi z żadnymi innymi organizacjami. Istnieją one li tylko wyłącznie, aby wspierać jakiegoś kandydata bądź grupę kandydatów. PAC-e niezależne, w odróżnieniu od afiliowanych, mogą pozyskiwać fundusze od dowolnych podmiotów<sup>100</sup>.

Istnieje również kategoria tzw. Leadership PAC, czyli komitetów skupionych wokół konkretnego kongresmana<sup>101</sup>. Również ta kategoria PAC-ów podlega ograniczeniu wydatków na sumę najwyżej 5 tysięcy dolarów na rzecz jednego kandydata. W przypadku PAC-ów Leadership, kongresmani zazwyczaj sami zajmują się zbieraniem donacji. Co istotne, w rozumieniu FEC komitety te traktowane są niezależnie od innych PAC-ów zbierających pieniądze na rzecz tego konkretnego kongresmana, i dzięki temu nie podlegają wspólnemu limitowi 5 tysięcy dolarów na wydatki. W rzeczywistości, każdy z nich może wydać po 5 tysięcy dolarów na rzecz kandydata<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> <[http://www.fec.gov/ans/answers\\_pac.shtml#pac](http://www.fec.gov/ans/answers_pac.shtml#pac)>.

<sup>100</sup> T. Potter, *The Current State of Campaign Finance Law*, w: *The New Campaign Finance Sourcebook*, s. 51.

<sup>101</sup> J.L. Moore, *Elections A to Z*, CQ Press, Washington D.C. 2003, s. 316.

<sup>102</sup> Leadership PAC danego kandydata i PAC zbierający fundusze na jego elekcję to dwie różne rzeczy i traktowane są osobno. Leadership PAC-e poza tym wykorzystywane są często do innych celów niż zbieranie funduszy na rzecz firmującego je kandydata. Bardzo często zdarza się, że pieniądze przez nie zebrane przekazuje się innym, być może mniej dofinansowanym kandydatom danej partii.



Kategorią osobną, ale również powiązaną bezpośrednio z systemem finansowania wyborów, są komitety partyjne. FEC określa komitet partyjny jako komitet polityczny, który reprezentuje partię polityczną i jest częścią struktury partyjnej na szczeblu ogólnonarodowym, stanowym czy lokalnym<sup>103</sup>.

Różnorodność PAC-ów jest bardzo duża nie jedynie z punktu widzenia formalno-prawnego. Widzimy również, że są one bardzo zróżnicowane pod względem aktywności, interesów, które reprezentują oraz pod względem wyboru wspieranego kandydata. Przeważnie uważa się na przykład, że PAC-e związane z korporacjami mają sympatie republikańskie<sup>104</sup>, a te związane ze związkami zawodowymi zdecydowanie demokratyczne<sup>105</sup>. Nie jest to jednak żelazna zasada, a motywacje PAC-ów są o wiele bardziej złożone, o czym będzie mowa później.

Większość PAC-ów to organizacje bardzo ściśle powiązane z grupami. Spoglądając na strukturę PAC-ów, dostrzec można, że duży ich procent jest sponsorowany przez korporacje. Wielkość ta sięga około 40%. Związki zawodowe sponsorują jedynie 7% z funkcjonujących PAC-ów. Kolejną kategorią są PAC-e związane z organizacjami branżowymi (*trade associations*) i organizacjami członkowskimi o różnym profilu, jak choćby NRA, AARP. Do kategorii tej zaliczają się również PAC-e związane z kwestiami ochrony zdrowia. Procentowo PAC-e te nie stanowią dużej liczby, ale ze względu na dużą skuteczność stanowią bardzo poważną siłę.

Jedna czwarta istniejących PAC-ów nie jest powiązana z żadną istniejącą wcześniej organizacją. Są to przeważnie PAC-e skupione wokół jakiejś konkretnej kwestii, lub określone ideologicznie i bardziej lub mniej powiązane z programami i platformami partii politycznych.

---

<sup>103</sup> 11 C.F.R. sec 100.5(e)(4).

<sup>104</sup> Jeżeli chodzi o sympatie partyjne amerykańskiego świata korporacyjnego, to zależą głównie od regionalnego zróżnicowania. Zdecydowanie bardziej prorepublikańskie (ultrarepublikańskie) będą korporacje działające na południu Stanów Zjednoczonych w tzw. Pasie Słońca (Sun Belt). Korporacje działające na Wschodnim Wybrzeżu oraz na Środkowym Zachodzie będą miały sympatie bardziej umiarkowane. V. Burris, *The Political Partisanship of American Business A Study of Corporate Political Action Committees*, „American Sociological Review”, Vol. 52, No. 6, Dec. 1987, s. 742.

<sup>105</sup> J.L. Moore, *Elections A to Z*, s. 315.

Tabela 5. Struktura PAC-ów w latach 1974-2009

Rok	Korporacyjne	Związkowe	Członkowskie, branżowe, związane ze zdrowiem	Niepowiązane	Inne*
1974	89	201	318	0	0
1976	433	224	489	0	0
1978	785	217	453	162	36
1980	1206	297	576	374	98
1982	1469	380	649	723	150
1984	1682	394	698	1053	182
1986	1744	384	745	1077	207
1988	1816	354	786	1115	197
1990	1795	346	774	1062	195
1992	1735	347	770	1145	198
1994	1660	333	792	980	189
1996	1642	332	826	953	164
1998	1567	321	821	935	154
2001	1545	317	860	1026	149
2003	1528	320	975	1055	149
2005	1622	306	900	1223	133
2007	1621	290	925	1233	145
2009	1598	272	995	1594	152

\* Kategoria ta zawiera tzw. PAC-e współpracujące oraz korporacyjne bez kapitału akcyjnego

Źródło: <<http://www.fec.gov/press/press2009/20090309PACcount.shtml>>.

Zwróćmy również uwagę na dynamikę wzrostu liczbowego poszczególnych kategorii PAC-ów. Widać, że najbardziej znacząco wzrosła liczba PAC-ów korporacyjnych, natomiast liczba PAC-ów związkowych jest najbardziej stabilna. Wy tłumaczyć to można faktem, że w połowie lat 70., gdy nastąpił najbardziej dynamiczny rozwój zjawiska PAC-ów, większość związków zawodowych już takie struktury posiadała i nie było potrzeby tworzenia nowych. Poza tym to, że liczba PAC-ów związkowych nie wzrasta, jest na pewno wynikiem ogólnej słabnącej pozycji związków zawodowych, czego wyrazem jest zarówno spadek liczby członków, jak też spadek wpływu politycznego.

Mimo dużej przewagi liczebnej PAC-ów korporacyjnych, rzeczywista ich przewaga nad innymi rodzajami PAC-ów nie jest już taka oczywista. Podczas gdy liczba PAC-ów korporacyjnych była

ponad pięciokrotnie wyższa niż związkowych, to już wielkość zebranych i przekazanych pieniędzy była jedynie dwa razy większa. Konsekwentnie, można również wyciągnąć wniosek, że co prawda PAC-e korporacyjne przekazują łącznie dużo więcej pieniędzy, to jednak średnia przekazywana przez jeden PAC związkowy jest dużo większa. Średnio PAC korporacyjny przekazał około 71 tysięcy dolarów, natomiast związkowy przeszło 170 tysięcy dolarów.

Tabela 6. Kwoty donacji przekazywane przez poszczególne rodzaje PAC-ów w kolejnych latach

Rodzaj PAC-u	Korporacyjne	Związkowe	Członkowskie, branżowe, związane ze zdrowiem	Niepowiązane	Inne	Łącznie
2007-8	158 323 496	62 675 294	112 897 919	66 627 495	12 323 348	412 847 552
2005-6	135 925 970	55 815 069	101 803 507	70 217 568	8 340 633	372 102 747
2003-4	115 641 547	52 103 572	83 221 870	52 467 328	7 054 684	310 489 001
2001-2	99 577 798	53 897 795	75 146 673	46 362 859	7 026 321	282 041 446
1999-2000	91 525 699	51 573 364	71 802 756	37 297 383	7 630 572	259 829 774
1997-8	78 018 750	44 606 983	62 322 845	28 154 544	6 840 444	219 943 566
1995-6	78 194 723	47 980 492	60 153 725	23 960 110	7 541 569	217 830 619
1993-4	69 610 433	41 867 393	52 853 630	18 201 369	7 098 294	189 631 119
1991-2	68 430 976	41 357 222	53 870 702	18 326 404	6 942 464	188 927 768

Źródło: na podstawie danych FEC:

<<http://www.fec.gov/press/press2005/20050412pac/sumhistory.pdf>>,

<<http://www.fec.gov/press/press2009/20090415PAC/documents/1summary2008.pdf>>,

<<http://www.fec.gov/press/press2007/20071009pac/summary2006.pdf>>.

W cyklu wyborczym 2007-2008 PAC-e korporacyjne przekazały na rzecz kandydatów 158,3 miliona dolarów, PAC-e związane ze związkami 62,7 miliona, niezależne 66,6 miliona, branżowe, członkowskie 112,9 miliona. Warto więc wyraźnie podkreślić, że liczba PAC-ów danej kategorii niekoniecznie przekłada się bezpośrednio na to, ile łącznie przekazują one na poczet kampanii. Sam fakt, że korporacje mają najwięcej PAC-ów, nie oznacza, że korporacje mają przy okazji finansowania wyborów aż tak dramatyczną przewagę. Nie zapominajmy również, że różnica pomiędzy liczbą PAC-ów korporacyjnych i związkowych wynika z faktu,

że w Ameryce funkcjonuje znacznie więcej korporacji niż związków zawodowych. Naturalnie więc mają one więcej PAC-ów.

Jeśli mielibyśmy rozważyć tendencję w ilości pieniędzy przekazywanych przez PAC-e, to w okresie 10 lat od roku 1998 do 2008 donacje PAC-ów korporacyjnych wzrosły o 102%, związkowych o 40%, branżowych, członkowskich oraz związanych z kwestią zdrowia o 80%, natomiast donacje dokonywane przez PAC-e niezależne aż o 135%.

Patrząc na tendencję, wyraźnie można dostrzec również, że po 2002 roku, a więc po okresie, kiedy zahamowano dopływ miękkich funduszy dla partii politycznych, bardzo szybko zaczęły rosnąć sumy przekazywane politykom przez PAC-e korporacyjne. Oznacza to, że w okresie wcześniejszym to właśnie korporacje najczęściej wspomagały polityków przez dotowanie ich partii politycznych, natomiast gdy proceder taki znacznie utrudniono, korporacje z powrotem przerzuciły swe fundusze na PAC-e. Można więc po tym wnioskować, że jeden z głównych celów BCRA został osiągnięty, gdyż strumień pieniędzy idących do polityki od tzw. korporacyjnej Ameryki został znacznie bardziej naświetlony.

Patrząc ogólnie na sumy przekazywane przez wszystkie PAC-e, da się wyraźnie dostrzec tendencję wzrostową. PAC-e co roku przekazują coraz więcej pieniędzy<sup>106</sup>. Związane jest to nie z tym, że pragną one przekazywać coraz większe sumy, ale z tym, że występuje coraz większe zapotrzebowanie na pieniądź. Kampanie prowadzone za pomocą mediów są coraz droższe i konsekwentnie tzw. koszt wygrania wyborów co roku wzrasta. Działalność PAC-ów w tym miejscu można ocenić jako reaktywną i wynikającą bezpośrednio z systemu finansowania kampanii wyborczych. Gdyby kampanie były tańsze, to z pewnością PAC-e przekazywałyby mniejsze sumy.

Tabela 6 pokazywała wielkości donacji przekazywanych przez poszczególne PAC-e kandydatom. Trzeba jednak kategorycznie zaznaczyć, że bezpośrednie przekazywanie pieniędzy nie jest jedynym polem aktywności PAC-ów. Tabela zamieszczona poniżej pokazuje, ile pieniędzy całościowo rozdysponowały poszczególne rodzaje PAC-ów. Wielkości te zawierają zarówno donacje, jak

---

<sup>106</sup> Jak zauważa S. Gordon, sumy przekazywane ogólnie przez PAC-e począwszy od roku 1974 dramatycznie rosną, podczas gdy donacje od indywidualnych obywateli powoli, ale spadają. Zob. S. Gordon, *Campaign Contributions and Legislative Voting: A New Approach*, Routledge, New York 2005, s. 10.

i wydatki niezależne PAC-ów oraz wydatki na kampanie tematyczne, o których będzie jeszcze mowa. Mówiąc więc o finansowym zaangażowaniu PAC-ów w procesie wyborczym, należy w większym stopniu zwracać uwagę na całościowe zaangażowanie, a nie jedynie pieniądze przekazywane politykom.

Uwagę zwraca fakt, że w przypadku ogólnych wydatków PAC-ów przewaga korporacji nie jest aż tak znacząca. PAC-e związkowe, członkowskie, branżowe i związane ze zdrowiem nie ustępują korporacyjnym, a co więcej, od 2004 roku na pierwsze miejsce wysunęły się PAC-e niepowiązane. Prowadzi to do dwóch wniosków. Po pierwsze, korporacje bardziej niż inne kategorie grup są nastawione na bezpośrednie przekazywanie pieniędzy. Po drugie, co szczególnie widoczne było w roku 2004, PAC-e niepowiązane odnotowały dramatyczny wzrost wydatków, co było bezsprzecznie spowodowane wprowadzeniem regulacji BCRA. W dużej mierze PAC-e niepowiązane przejęły część zadań partii politycznych, których rola została w pewnym stopniu ograniczona po wprowadzeniu BCRA.

Tabela 7. Łączne wydatki dokonywane przez poszczególne rodzaje PAC-ów w kolejnych latach

Rodzaj PAC	Korporacyjne	Związkowe	Członkowskie, handlowe, związane ze zdrowiem	Niepowiązane	Inne	Łącznie
2007-8	298 620 822	264 952 447	229 468 519	364 649 926	22 280 444	1 179 972 158
2005-6	277 846 209	197 386 182	208 862 724	354 532 003	16 687 019	1 055 314 137
2003-4	221 602 957	182 949 736	170 064 226	255 174 076	13 143 371	842 934 366
2001-2	178 277 372	157 972 836	141 276 055	165 680 186	13 264 028	656 470 477
1999-2000	158 329 869	128 692 390	137 150 301	139 662 019	15 523 751	579 358 330
1997-8	137 570 423	98 247 303	114 365 202	107 775 031	12 872 886	470 830 847
1995-6	130 624 843	99 768 350	105 355 853	81 265 563	12 873 210	429 887 819
1993-4	116 814 143	88 437 349	94 122 563	75 060 494	13 668 094	388 102 643
1991-2	112 389 798	94 604 526	97 471 784	76 232 864	14 086 924	394 785 896

Na podstawie danych FEC:

<<http://www.fec.gov/press/press2005/20050412pac/sumhistory.pdf>>,

<<http://www.fec.gov/press/press2009/20090415PAC/documents/1summary2008.pdf>>,

<<http://www.fec.gov/press/press2007/20071009pac/summary2006.pdf>>.

### 2.1.2. Zbieranie pieniędzy przez PAC-e

To, ile jest w stanie zebrać dany PAC i jak jest w stanie rozdysponować te fundusze, zależy od ograniczeń prawnych oraz od skuteczności samych pracowników PAC-u.

Ograniczenia prawne nakładają zarówno limity finansowe, jak też określają, od kogo można pieniądze zbierać. Składki na PAC powinny mieć charakter dobrowolny i pochodzić powinny od członków organizacji. Składki te nie mogą przekroczyć sumy 5 tysięcy dolarów. Przepisy określają precyzyjnie, kto w zależności od rodzaju PAC-u może przekazywać pieniądze na jego rzecz. W przypadku PAC-ów afiliowanych przy korporacji może to być personel administracyjny oraz wykonawczy, ich rodziny, udziałowcy oraz ich rodziny. Te podmioty mogą wносить donacje bez ograniczeń czasowych. Dwukrotnie w ciągu roku natomiast przekazywać pieniądze mogą inni pracownicy zatrudnieni przez daną korporację. W przypadku związków zawodowych, bez ograniczeń czasowych, zbierać fundusze można od członków danego związku oraz ich rodzin, a dwukrotnie w ciągu roku od niezrzeszonych pracowników przedsiębiorstw, w których dane związki działają. Organizacje członkowskie mogą zbierać składki od członków i ich rodzin, personelu administracyjnego i wykonawczego oraz ich rodzin, bez nałożonego ograniczenia czasowego.

PAC-e nieposiadające żadnej afiliacji mogą zbierać fundusze od wszystkich, co wydaje się dawać im pewną przewagę. W rzeczywistości jednak to PAC-e sponsorowane przez konkretne grupy mają znacznie ułatwione zbieranie pieniędzy, gdyż dyscyplina oraz zaangażowanie odgrywają sporą rolę. Kolejną przewagą, jaką mają PAC-e afiliowane jest fakt, że ich koszty administracyjne mogą być opłacane w całości z budżetu grupy-matki<sup>107</sup>, podczas gdy PAC-e niezależne koszty te pokrywać muszą w całości ze składek, co w konsekwencji znacznie zmniejsza ich skuteczność finansową. W cyklu wyborczym 2004 roku, jedynie około 18% z pieniędzy zebranych przez niezależne PAC-e było wydanych na donacje wyborcze i inne formy finansowego wspierania kandydatów, podczas

---

<sup>107</sup> Na podstawie decyzji FEC w sprawie Sun Oil PAC. Federal Election Commission Advisory Opinion 1975-23, „Establishment of Political Action Committee and Employee Political Giving Program by Corporation”.

gdy pozostałe przeszło 80% poświęcone było na wydatki administracyjne związane z funkcjonowaniem samych PAC-ów<sup>108</sup>. PAC-e te przeważnie popadają w spore zadłużenie. Praktycznie więc jedynie PAC-e sponsorowane przez silne grupy mogą być skuteczne, gdyż dysponują całym potrzebnym do prowadzenia skutecznej kampanii zapleczem administracyjno-logistycznym. Zasada ta sprawia, że istnieje ogromny rozdźwięk pomiędzy siłą poszczególnych PAC-ów. PAC-e opierające się na grupach posiadających szerokie i przede wszystkim zdyscyplinowane oraz zdeterminowane grupy członków są w stanie zebrać naprawdę poważne sumy pieniędzy. Tak na przykład Political Victory Fund (PVF) utworzony na bazie NRA w 2008 roku był w stanie zebrać ponad 15 milionów dolarów. Istnieje jednak wiele PAC-ów, które z trudem zbierają kilka tysięcy dolarów.

Ograniczenia prawne nie są jedynymi czynnikami wpływającymi na to, ile dany PAC jest w stanie zebrać. Bardzo ważne jest również, z jaką potencjalną bazą donatorów PAC może pracować. Gdy PAC jest związany z silną i liczną grupą, jak w przypadku wspomnianego PVF NRA, jest on w stanie zebrać znacznie więcej niż PAC organizacji dużo mniej licznej. W przypadku potencjalnej bazy donatorów liczy się przede wszystkim ich liczba i zamożność. Bardzo duże znaczenie mają również umiejętności samych pracowników PAC-u. Od tego, jak umiejętnie będą nakłaniać do przekazywania pieniędzy oraz jakiego rodzaju inicjatywy związane ze zbieraniem tych funduszy podejmą<sup>109</sup>, zależy w dużej mierze sukces PAC-u. Tabela 8 przedstawia zestawienie PAC-ów, które zbierają najwięcej pieniędzy. Trzeba zaznaczyć, że te sumy nie są równoznaczne z pieniędzmi, które się przekazuje kandydatom. Wiele PAC-ów zbiera donacje nie tylko po to, by przekazać je politykom, lecz także aby użyć ich w jakiś inny sposób. Tabela 9 pokazuje rzeczywiste donacje PAC-ów na konta kandydatów i różni się ona w sposób znaczący od tabeli 8.

---

<sup>108</sup> M.J. Rozell, C. Wilcox, D. Madland, *Interest Groups in American Campaigns*, s. 86.

<sup>109</sup> Chodzi głównie o organizowanie imprez i spotkań, na których zbiera się fundusze na rzecz PAC-u. Często spotkania takie przybierają formy ekskluzywnych przyjęć, ale również nierzadko „pikników wyborczych” dla szerszej publiczności.

Tabela 8. „Topowa pięćdziesiątka” PAC-ów, które zebrały najwięcej pieniędzy w cyklu wyborczym 2007/2008

Lp.	Nazwa PAC	Kwota
1.	ACTBLUE	54 090 620
2.	MOVEON.ORG POLITICAL ACTION	39 860 865
3.	SERVICE EMPLOYEES INTERNATIONAL UNION COMMITTEE ON POLITICAL EDUCATION (SEIU COPE)	28 859 501
4.	EMILY'S LIST	25 302 662
5.	FRED THOMPSON POLITICAL ACTION COMMITTEE	24 519 311
6.	AMERICAN FEDERATION OF STATE COUNTY & MUNICIPAL EMPLOYEES PEOPLE	19 711 998
7.	NATIONAL RIFLE ASSOCIATION OF AMERICA POLITICAL VICTORY FUND	15 331 781
8.	NATIONAL ASSOCIATION OF REALTORS POLITICAL ACTION COMMITTEE	13 474 543
9.	DRIVE – DEMOCRAT REPUBLICAN INDEPENDENT VOTER EDUCATION – PAC FOR INT'L BROTHERHOOD OF TEAMSTERS	12 553 521
10.	1199 SERVICE EMPLOYEES INT'L UNION FEDERAL POLITICAL ACTION FUND	12 476 319
11.	NATIONAL REPUBLICAN TRUST PAC THE	11 607 527
12.	UAW – V – CAP (UAW VOLUNTARY COMMUNITY ACTION PROGRAM)	10 789 868
13.	AMERICAN FEDERATION OF TEACHERS AFL-CIO COMMITTEE ON POLITICAL EDUCATION	9 969 686
14.	INTERNATIONAL BROTHERHOOD OF ELECTRICAL WORKERS POLITICAL ACTION COMMITTEE	9 671 641
15.	VOICE OF TEACHERS FOR EDUC/CMTE ON POL EDUC OF NY STATE UNTD TEACHERS (VOTE/COPE) OF NYSUT	9 011 137
16.	COMMUNICATIONS WORKERS OF AMERICA-COPE POLITICAL CONTRIBUTIONS COMMITTEE	7 618 123
17.	LYNDON LAROUCHE POLITICAL ACTION COMMITTEE	7 420 672
18.	INTERNATIONAL BROTHERHOOD OF ELECTRICAL WORKERS LOCAL 98 COMMITTEE ON POLITICAL EDUCATION	7 367 222
19.	UNITED FOOD & COMMERCIAL WORKERS INTERNATIONAL UNION ACTIVE BALLOT CLUB	6 718 179
20.	AMERICAN ASSOCIATION FOR JUSTICE POLITICAL ACTION COMMITTEE (AAJ PAC)	6 265 740
21.	NEA FUND FOR CHILDREN AND PUBLIC EDUCATION	6 261 665
22.	INTERNATIONAL UNION OF PAINTERS AND ALLIED TRADES POLITICAL ACTION TOGETHER POLITICAL COMM	5 778 188
23.	ENGINEERS POLITICAL EDUCATION COMMITTEE (EPEC)/INTERNATIONAL UNION OF OPERATING ENGINEERS	5 743 167
24.	AMERICAN RESORT DEVELOPMENT ASSOCIATION RESORT OWNERS COALITION PAC (ARDA-ROC PAC)	5 184 205
25.	DEALERS ELECTION ACTION COMMITTEE OF THE NATIONAL AUTOMOTIVE DEALERS ASSOCIATION	5 134 512
26.	AT&T INC. FEDERAL POLITICAL ACTION COMMITTEE (AT&T FEDERAL PAC)	4 955 419



27.	UNITED PARCEL SERVICE INC. PAC	4 823 975
28.	INTERNATIONAL ASSOCIATION OF FIREFIGHTERS INTERESTED IN REGISTRATION AND EDUCATION PAC	4 810 798
29.	CULAC THE PAC OF CREDIT UNION NATIONAL ASSOCIATION	4 335 390
30.	COMMITTEE ON LETTER CARRIERS POLITICAL EDUCATION	4 284 937
31.	MACHINISTS NON PARTISAN POL LEAGUE OF THE INT'L ASSN OF MACHINISTS & AEROSPACE WORKERS	4 217 806
32.	NATIONAL AIR TRAFFIC CONTROLLERS ASSOCIATION PAC	4 151 462
33.	REPUBLICAN MAJORITY CAMPAIGN	4 006 215
34.	BUILD POLITICAL ACTION COMMITTEE OF THE NATIONAL ASSOCIATION OF HOME BUILDERS	4 003 669
35.	AMERICAN BANKERS ASSOCIATION PAC (BANKPAC)	3 987 824
36.	HONEYWELL INTERNATIONAL POLITICAL ACTION COMMITTEE	3 808 826
37.	CITIZENS UNITED POLITICAL VICTORY FUND	3 732 297
38.	UNITED ASSOCIATION POLITICAL EDUCATION COMMITTEE	3 708 059
39.	NATIONAL RIGHT TO LIFE POLITICAL ACTION COMMITTEE	3 679 521
40.	DEMOCRACY FOR AMERICA	3 605 883
41.	SHEET METAL WORKERS' INTERNATIONAL ASSOCIATION POLITICAL ACTION LEAGUE	3 597 512
42.	AMERICAN HOSPITAL ASSOCIATION PAC	3 596 575
43.	CLUB FOR GROWTH PAC	3 487 617
44.	FEDERAL EXPRESS POLITICAL ACTION COMMITTEE	3 479 481
45.	AMERIPAC: THE FUND FOR A GREATER AMERICA	3 288 280
46.	NATIONAL BEER WHOLESALERS ASSOCIATION POLITICAL ACTION COMMITTEE	3 283 547
47.	AMERICAN MEDICAL ASSOCIATION POLITICAL ACTION COMMITTEE	3 263 871
48.	LABORERS' POLITICAL LEAGUE-LABORERS' INTERNATIONAL UNION OF N.A.	3 256 947
49.	LABORERS' DISTRICT COUNCIL OF THE METRO AREA OF PHILADELPHIA AND VICINITY P A C	3 162 004
50.	HILL PAC	3 121 238

Na podstawie danych FEC dostępnych na: <<http://www.fec.gov/press/press2009/20090415PAC/documents/8top50pacreceipts2008.pdf>>.

### 2.1.3. Rozdysponowanie funduszy

PAC-e są jednymi z najpopularniejszych form finansowania wyborów. Niewątpliwie kwestią budzącą najwięcej kontrowersji był zawsze ich procentowo bardzo duży finansowy udział w finansowaniu całego procesu wyborczego. Szczególnie widoczne stało się to pod koniec lat 80., gdy PAC-e zapewniały aż około 40% funduszy na kampanie

do Izby Reprezentantów oraz 22% w wyborach senackich<sup>110</sup>. Działalność PAC-ów w dziedzinie finansowania wyborów prezydenckich jest natomiast prawie niezauważalna. Jedyny etap, na którym teoretycznie mogą odgrywać jakąś rolę, to etap nominacji kandydatów. Ale i tu okazuje się, że wpływ ten jest znikomy. Tak przykładowo w roku wyborczym 2008 PAC-e przekazały na cele wyborcze w kampanii prezydenckiej jedynie 4,5 miliona dolarów, co stanowiło tylko kroplę w morzu całej kampanii i w porównaniu z tym, ile przekazywały kandydatom do Kongresu. Obecnie, mimo że PAC-e stanowią bardzo poważne źródło finansowania kampanii w wyborach do Kongresu, to jednak nie jest to źródło jedyne<sup>111</sup>. W okresie ostatnich kilku lat procentowy wkład finansowy PAC-ów w donacje na rzecz kandydatów ubiegających się o wybór do Kongresu wyniósł około 27%. Jest on znacznie wyższy, jeśli chodzi o wybory do Izby Reprezentantów niż do Senatu, odpowiednio 31% i 18%<sup>112</sup>.

Tabela 9 przedstawia PAC-e, które w cyklu wyborczym 2007/2008 przekazały na rzecz kandydatów największe donacje. Zauważmy, że gdy porównamy sumy, jakie poszczególne PAC-e w tym samym roku wyborczym zebrały (tabela 8) z sumami, jakie PAC-e przekazały w postaci donacji kandydatom (tabela 9), to dostrzeżemy, że zestawienia diametralnie się różnią. Po pierwsze, widać, że sumy zebrane są znacznie większe niż donacje przekazywane na rzecz kandydatów. Po drugie, obydwie listy nie pokrywają się w pełni. Wnioskować można, że niektóre PAC-e decydują się na przekazywanie donacji bezpośrednio

---

<sup>110</sup> M.M. Conway, *PACs in the Political Process*, w: *Interest Groups Politics*, 3<sup>rd</sup> Ed., s. 199.

<sup>111</sup> Różni politycy w różnym stopniu polegają na pieniądzach przekazywanych im przez PAC-e i przez grupy interesu w ogóle. Analitycy Public Citizen opracowali bardzo ciekawy raport (z lat 1999-2006) pokazujący, którzy politycy są w największym stopniu zależni od pieniędzy grup interesu, a którzy najmniej. Głównym wyznacznikiem jest to, ile procentowo dany polityk otrzymuje od osób indywidualnych, a ile od PAC-ów i grup. Im więcej od osób indywidualnych, tym mniej jest zależny od grup interesu. Raport wymienia w przypadku Senatu jako najbardziej zależnego od grup interesu senatora Maksa Baucusa, a najmniej senatora Herba Kohla. W przypadku Izby Reprezentantów najbardziej zależny był Steny Hoyer, a najmniej Jim Leach. Raport: „Under the Influence: Special Interest Money and Members of Congress” dostępny na <<http://www.citizen.org/pressroom/release.cfm?ID=2300>>; na stronie <<http://cleanupwashington.org/sii/>> dostępne są szczegółowe dane dotyczące wszystkich kongresmanów.

<sup>112</sup> Dane za FEC: <<http://www.fec.gov/press/press2009/2009Dec29Cong/2009Dec29Cong.shtml>>.

kandydatom, a inne decydują się na prowadzenie kampanii na własną rękę, bądź na wspomaganie kandydatów w inny sposób.

Tabela 9. „Topowa pięćdziesiątka” PAC-ów, które przekazały kandydatom w postaci donacji najwięcej pieniędzy w cyklu wyborczym 2007/2008

Lp.	Nazwa PAC	Kwota
1.	NATIONAL ASSOCIATION OF REALTORS POLITICAL ACTION COMMITTEE	4 013 900
2.	INTERNATIONAL BROTHERHOOD OF ELECTRICAL WORKERS POLITICAL ACTION COMMITTEE	3 333 650
3.	AT&T INC. FEDERAL POLITICAL ACTION COMMITTEE (AT&T FEDERAL PAC)	3 122 200
4.	NATIONAL BEER WHOLESALERS ASSOCIATION POLITICAL ACTION COMMITTEE	2 869 000
5.	DEALERS ELECTION ACTION COMMITTEE OF THE NATIONAL AUTOMOTIVE DEALERS ASSOCIATION	2 864 000
6.	AMERICAN BANKERS ASSOCIATION PAC (BANKPAC)	2 811 550
7.	INTERNATIONAL ASSOCIATION OF FIREFIGHTERS INTERESTED IN REGISTRATION AND EDUCATION PAC	2 709 900
8.	AMERICAN ASSOCIATION FOR JUSTICE POLITICAL ACTION COMMITTEE (AAJ PAC)	2 700 500
9.	HONEYWELL INTERNATIONAL POLITICAL ACTION COMMITTEE	2 515 616
10.	BUILD POLITICAL ACTION COMMITTEE OF THE NATIONAL ASSOCIATION OF HOME BUILDERS	2 480 000
11.	MACHINISTS NON PARTISAN POL LEAGUE OF THE INT'L ASSN OF MACHINISTS & AEROSPACE WORKERS	2 326 600
12.	CULAC THE PAC OF CREDIT UNION NATIONAL ASSOCIATION	2 310 049
13.	SERVICE EMPLOYEES INTERNATIONAL UNION COMMITTEE ON POLITICAL EDUCATION (SEIU COPE)	2 289 250
14.	AMERICAN FEDERATION OF TEACHERS AFL-CIO COMMITTEE ON POLITICAL EDUCATION	2 265 250
15.	NATIONAL AIR TRAFFIC CONTROLLERS ASSOCIATION PAC	2 236 475
16.	DRIVE – DEMOCRAT REPUBLICAN INDEPENDENT VOTER EDUCATION – PAC FOR INT'L BROTHERHOOD OF T	2 202 300
17.	ENGINEERS POLITICAL EDUCATION COMMITTEE (EPEC)/INTERNATIONAL UNION OF OPERATING ENGINEERS	2 191 475
18.	AIR LINE PILOTS ASSOCIATION PAC	2 115 500
19.	AMERICAN FEDERATION OF STATE COUNTY & MUNICIPAL EMPLOYEES PEOPLE	2 112 593
20.	UNITED PARCEL SERVICE INC. PAC	2 082 707
21.	CARPENTERS LEGISLATIVE IMPROVEMENT COMMITTEE UNITED BROTHERHOOD OF CARPENTERS AND JOINERS	2 058 200
22.	LABORERS' POLITICAL LEAGUE-LABORERS' INTERNATIONAL UNION OF N.A.	2 052 000
23.	SHEET METAL WORKERS' INTERNATIONAL ASSOCIATION POLITICAL ACTION LEAGUE	2 040 050

24.	NEA FUND FOR CHILDREN AND PUBLIC EDUCATION	2 011 400
25.	UAW – V – CAP (UAW VOLUNTARY COMMUNITY ACTION PROGRAM)	1 993 450
26.	UNITED ASSOCIATION POLITICAL EDUCATION COMMITTEE	1 962 850
27.	COMMUNICATIONS WORKERS OF AMERICA-COPE POLITICAL CONTRIBUTIONS COMMITTEE	1 959 645
28.	AMAMERERICANAN DDEENNTTAALL POPOLLIIITIC TICAALL AACCTTIOIONN CCMMTTEE.	1 917 390
29.	UNITED FOOD & COMMERCIAL WORKERS INTERNATIONAL UNION ACTIVE BALLOT CLUB	1 898 228
30.	AMERICAN HOSPITAL ASSOCIATION PAC	1 830 930
31.	AMERICAN CRYSTAL SUGAR COMPANY POLITICAL ACTION COMMITTEE	1 765 500
32.	INT'L. ASSOCIATION OF BRIDGE STRUCTURAL ORNAMENTAL & REINFORCING IRON WORKERS (IPAL)	1 739 400
33.	AMERICAN POSTAL WORKERS UNION COMMITTEE ON POLITICAL ACTION	1 663 000
34.	LOCKHEED MARTIN CORPORATION EMPLOYEES' POLITICAL ACTION COMMITTEE	1 623 944
35.	AFLAC INCORPORATED POLITICAL ACTION COMMITTEE AFLACPAC	1 616 000
36.	DELOITTE FEDERAL POLITICAL ACTION COMMITTEE	1 537 000
37.	ANHEUSER-BUSCH COMPANIES INC. POLITICAL ACTION COMMITTEE	1 512 722
38.	NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE AND FINANCIAL ADVISORS POLITICAL ACTION COMMITTEE	1 492 200
39.	PRICEWATERHOUSECOOPERS POLITICAL ACTION COMMITTEE I	1 476 300
40.	ASSOCIATED BUILDERS AND CONTRACTORS PAC	1 445 000
41.	ACTION COMMITTEE. FOR RURAL ELECTRIFICATION. (ACRE) NATIONAL RURAL ELECTRIC COOPERATIVE	1 440 310
42.	RAYTHEON COMPANY POLITICAL ACTION COMMITTEE	1 420 700
43.	AMERICAN MEDICAL ASSOCIATION POLITICAL ACTION COMMITTEE	1 408 450
44.	BOEING POLITICAL ACTION COMMITTEE	1 407 750
45.	COMMITTEE ON LETTER CARRIERS POLITICAL EDUCATION (LETTER CARRIERS POLITICAL ACTION FUND)	1 395 500
46.	GENERAL ELECTRIC COMPANY POLITICAL ACTION COMMITTEE (GEPAC)	1 386 300
47.	AIRCRAFT OWNERS AND PILOTS ASSOCIATION POLITICAL ACTION COMMITTEE	1 372 400
48.	BURLINGTON NORTHERN SANTA FE CORPORATION RAILPAC (BNSF RAILPAC)	1 357 500
49.	COMCAST CORPORATION POLITICAL ACTION COMMITTEE – FEDERAL	1 322 300
50.	UNITED STEELWORKERS POLITICAL ACTION FUND	1 319 000

Na podstawie danych FEC dostępnych na: <<http://www.fec.gov/press/press2009/20090415PAC/documents/10top50paccontrib2008.pdf>>.

Gdy porównujemy obydwie tabele, to widzimy, że jeśli chodzi o zbieranie funduszy (tabela 8) zdecydowanie na czele stoją PAC-e ideologiczne czy też polityczne. Taki charakter mają ActBlue, MOVEON PAC, EMILY's LIST, NRA PVF. Te PAC-e wraz z kilkoma związkami zawodowymi, jak Service Employees International Union Committee on Political Education oraz American Federation of State County & Municipal Employees, były w stanie zebrać zdecydowanie najwięcej pieniędzy i były to sumy naprawdę ogromne, sięgające dziesiątków milionów dolarów. Gdy natomiast popatrzymy na tabelę 9, to wyraźnie widzimy, że wymienione PAC-e wcale nie lokują się w czołówce. Tu na pierwsze miejsce wysuwają się PAC-e związane z ekonomicznymi grupami interesu: National Association of Realtors Political Action Committee, następnie International Brotherhood of Electrical Workers Political Action Committee, AT&T Inc. Federal Political Action Committee, National Beer Wholesalers Association Political Action Committee, Dealers Election Action Committee of the National Automobile Dealers Association, i inne PAC-e związane z grupami bądź nawet pojedynczymi korporacjami, jak United Parcel Service Inc. Political Action Committee, Wall-Mart Stores Inc.

Porównując te dwa zestawienia, można dostrzec wyraźną prawidłowość, że grupy określone ekonomicznie zdecydowanie preferują przekazywanie pieniędzy bezpośrednio politykom, podczas gdy grupy ideologiczne i polityczne wolą samodzielnie rozdysponowywać fundusze i są raczej nastawione na to, aby faktycznie wpływać na rezultat wyborczy, a nie jedynie na to, aby przekazać politykom pieniądze w formie „pseudołapówki”. Gdy patrzemy na sumy, jakimi dysponują PAC-e, oraz na sumy, jakie są przekazywane bezpośrednio politykom widzimy, że praktycznie jest to zupełnie inny rząd wielkości. Jedynie część pieniędzy jest więc przekazywana politykom. Należy o tym pamiętać, rozważając finansowe zaangażowanie grup poprzez PAC-e jako proceder często wiązany ze wspomnianym pseudołapownictwem. Można więc wnioskować, że w odniesieniu do większości sum zbieranych mamy do czynienia z faktyczną próbą wpływu na rezultat wyborczy, a nie jedynie z przekazywaniem politykom pieniędzy, aby zaskarbić sobie ich przychylność. Gdy patrzemy na to pod tym kątem, to widzimy, że funkcjonowanie PAC-ów ma rzeczywiście spory związek z wolnością wypowiedzi gwarantowaną Pierwszą Poprawką.

Nie oznacza to oczywiście, że ma to takie same odniesienie w stosunku do wszystkich PAC-ów. Można się pokusić o stwierdzenie, że im więcej pieniędzy PAC danej grupy przekazuje politykom bezpośrednio, a stosunkowo mniej wydaje samodzielnie, tym grupa w większym stopniu traktuje PAC-e jako formę przekazywania właśnie pseudołapówek.

To, kogo PAC-e wspierają, jest kwestią bardzo skomplikowaną. Jedni kandydaci otrzymują od PAC-ów znacznie więcej niż inni. Istnieją również spore różnice w tym, które PAC-e przekazują pieniądze jakim kandydatom. Zanalizowanie tych rozbieżności może w dużej mierze dać odpowiedź na pytanie, jaki jest rzeczywisty cel działalności PAC-ów.

Można wymienić dwie główne motywacje, którymi kierują się decydenci podejmujący w imieniu PAC-ów decyzje o tym, którego kandydata poprzeć<sup>113</sup>. Po pierwsze, można przekazać fundusze na rzecz kandydata po to, aby po wyborze na stanowisko czuł dług wdzięczności w stosunku do wspierającej grupy. W ten sposób grupa jest w stanie zapewnić sobie do niego dostęp w przyszłym procesie stanowienia prawa oraz nierzadko jego przychylność<sup>114</sup>. PAC może również postanowić wspierać kandydata, którego poglądy są na tyle zbieżne z wartościami podzielanymi przez grupę, że po jego wyborze nie będzie konieczności, aby go do czegokolwiek przekonywać. Pierwszą taktykę można określić mianem *lobbyingowej*, zapewniającej dostęp, natomiast drugą jako *elekcyjną*, czyli wpływającą na wynik wyborów. Oczywiście, idealnie dla grupy byłoby, aby doprowadzić do sytuacji, by w legislaturze znaleźli się tylko tacy decydenci, którzy myślą i tworzą prawo w zgodzie z interesami grupy. Jest to oczywiście niemożliwe i dlatego tak istotnym dylematem taktycznym jest to, pomiędzy których kongresmanów rozdysponować fundusze.

<sup>113</sup> *After The Revolution*, red. R. Biersack, P.S. Herrnson, C. Wilcox, s. 8. Zobacz również D.J. Gopoiian, *What Makes PACs Tick? An Analysis of the Allocation Patterns of Economic Interest Groups*, „American Journal of Political Science” Vol. 28, No. 2, 1984, s. 251-289, gdzie autor wymienia bardziej szczegółowe motywacje: zainteresowanie konkretnym tematem, szerokie motywacje ideologiczne, dostęp, wpływ (*power*). W odniesieniu do tych motywacji grup autor testuje przypadki PAC-ów korporacyjnych (związanych z przemysłem naftowym) i związkowych.

<sup>114</sup> P.S. Herrnson, *Interest Groups, PACs, and Campaigns*, w: *The Interest Group Connection*, 1<sup>st</sup> Ed., s. 42.

Z taktycznej perspektywy PAC-ów kongresmanów można podzielić na kilka kategorii. Pierwszym istotnym kryterium jest szansa, jaką dany kandydat ma, aby zostać wybranym. Są kandydaci pewni, niepewni oraz tacy, którzy żadnych szans nie mają.

Drugą kwestią jest obecny status danego kandydata. Inaczej traktuje się piastujących urzędy, ubiegających się jedynie o reelekcję, a inaczej pretendentów. Osobną kategorią są tzw. mandaty otwarte (ang. *open seats*), czyli takie, o które starają się ludzie „nowi”, przynajmniej w odniesieniu do tego konkretnego stanowiska, czyli w wyścigu do tego konkretnego fotela startuje dwóch pretendentów.

Trzeba zaznaczyć, że te dwa wspomniane podziały pokrywają się, a to ze względu na dominującą tendencję, polegającą na tym, że w ogromnej większości przypadków, gdy w konkury stają piastujący urząd i pretendent, to wygrywa ten pierwszy<sup>115</sup>. Piastujący urząd staje się więc automatycznie kandydatem pewnym. Pomiędzy tu trzeba odosobnione wypadki, w których pretendentem jest wybitna jednostka, kiedy to szanse się wyrównują.

Innym podziałem jest kategoryzowanie kandydatów na bliższych i dalszych ideologicznie danej grupie, PAC-owi. To kryterium, jeśli chodzi o decyzje PAC-u, również może mieć znaczenie. Ten z kolei podział w pewnej mierze łączy się z podziałem partyjnym. Ze względu jednak na to, iż w Stanach Zjednoczonych istnieją praktycznie dwie partie oraz na to, że w wielu obszarach platformy partii nie są bardzo rozbieżne, to tu już związek ten nie jest taki oczywisty i mocny.

Czy dany kandydat może okazać się przydatny dla interesów danej grupy zależy również od tego, jak mocna jest jego pozycja polityczna, a przede wszystkim od tego, w jakim stopniu i za jaką dziedzinę będzie w Kongresie odpowiedzialny. To również ma znaczny wpływ na decyzje grup o przekazywaniu donacji. Chodzi tu przede wszystkim o to, jakie stanowiska będzie zajmował w interesujących grupę komisjach.

Z analizowania tego, na rzecz których kandydatów PAC-e przekazują najczęściej i najwięcej, można do pewnego stopnia wyciągnąć wnioski na temat strategii, która PAC-om przyświeca. Odpowiedź na to pytanie jest w pewien sposób powiązana z kwestią, czy grupy poprzez PAC-e w sposób demokratyczny chcą podobnie

---

<sup>115</sup> Wskaźnik wybieralności piastujących urzędy na ponowną kadencję jest bardzo wysoki i stanowi średnio ponad 90%.

jak czynią to obywatele wpłynąć na wygląd legislatury, czy też po prostu kupują sobie pozycję przetargową. Podkreślić jednak należy, że rozważanie to dotyczy w tym miejscu jedynie pieniędzy przekazywanych politykom bezpośrednio, które jak pamiętamy są znacznie mniejsze niż całość sum, którymi PAC-e operują w kampaniach.

Gdy patrzymy na dane dotyczące donacji na rzecz pretendentów oraz piastujących urzędy, uderza ogromna dysproporcja.

Tabela 10. Struktura donacji poszczególnych rodzajów PAC-ów w zależności od rodzaju kandydatów. Cykl wyborczy 2007-2008

	Korporacyjne	Związkowe	Niepowiązane	Członkowskie, branżowe, zw. ze zdrowiem	Inne	Wszystkie PAC-i łącznie
Piastujący urząd	141 989 456	42 153 048	41 015 004	95 890 472	10 557 471	331 605 451
Pretendenci	7 720 400	14 266 340	16 095 836	9 780 704	984 261	48 847 541
Pretendenci do mandatów otwartych	8 613 640	6 255 906	9 516 655	7 226 743	781 616	32 394 560
Łącznie	158 323 496	62 675 294	66 627 495	112 897 919	12 323 348	412 847 552

Na podstawie danych FEC: <<http://www.fec.gov/press/press2009/20090415/PAC/documents/2contrib2008.pdf>>.

W 2008 roku piastujący urzędy otrzymali około 80% wszystkich donacji, natomiast pretendenci jedynie niespełna 12%. Jest to znaczna zmiana w porównaniu chociażby z rokiem 1980, kiedy stosunek ten wyniósł 63% dla piastujących urzędy do 26% dla pretendentów.

W tym miejscu widać również tendencję. Wyraźnie pretendenci otrzymują od PAC-ów coraz mniej preferencji<sup>116</sup>. Niektóre PAC-e

<sup>116</sup> Magleby i Tanner podają przykład z 2002 r., kiedy w jednym z monitorowanych przez nich wyścigów wyborczych republikański pretendent do Senatu ze stanu Montana był w stanie wydać na kampanię ok. 1,8 miliona dolarów, z czego większość stanowiły jego własne pieniądze, a jego przeciwnik Max Baucus, jako ubiegający się o reelekcję, zebrał aż 5,9 miliona dolarów. Najbardziej znaczącą różnicą jest to, ile każdy z nich otrzymał od PAC-ów. Pierwszy od PAC-ów bezpośrednio otrzymał jedynie 77 tysięcy dolarów, podczas gdy drugi aż 2,6 miliona. D.B. Magleby, W. Tanner, *Interest Group Electioneering In the 2002 Congressional Elections*, w: *The Last Hurrah?: Soft Money and Issue Advocacy in the*

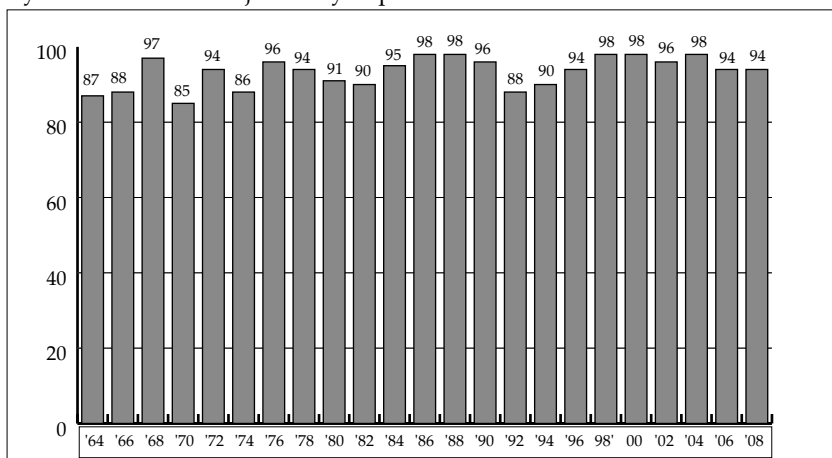


w ogóle nie przekazują donacji na rzecz pretendentów. W 2004 roku na przykład takich PAC-ów było ponad 800.

Podstawową logiką, jaką kierują się decydenci PAC-ów, jest lokowanie swoich funduszy przede wszystkim tam, gdzie mogą one przynieść najpewniejszy efekt. Zasada, że PAC-e większość funduszy kierują do kandydatów ubiegających się o reelekcję, a nie do nowych kandydatów, jest prawidłowością. Sumy przekazywane na rzecz pierwszej grupy są przeważnie kilkakrotnie większe<sup>117</sup>. Wyraźnie widać, że podstawowym kryterium stosowanym jest potencjalna skuteczność oraz ekonomiczna kalkulacja. Powodem, dla którego pretendenci są o wiele słabiej wspierani przez PAC-e niż piastujący urzędy, jest to, iż ci pierwsi stanowią dla PAC-ów coś na kształt hazardu<sup>118</sup>. Jak pokazuje ostatnie dziesięciolecie, rzadko kiedy udało się jakimkolwiek pretendentowi pokonać piastującego urząd kongresmana.

Poniższy wykres pokazuje procent wybieralności kongresmanów na ponowną kadencję w latach 1964-2008.

Ryc. 2. Procent reelekcji do Izby Reprezentantów w latach 1964-2008

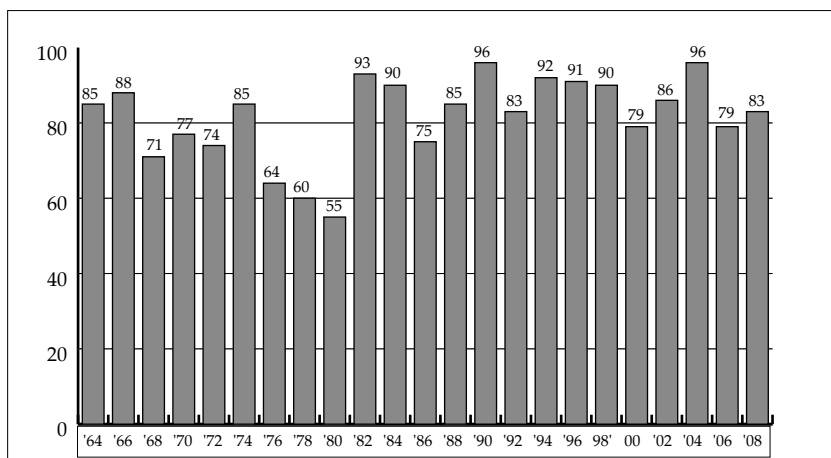


2002 Congressional Elections, red. D.B. Magleby, Q.J. Monson, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2004, s. 65.

<sup>117</sup> W wyniku tego w środowisku PAC-ów istnieje tzw. *incumbent bias*, czyli uprzywilejowanie piastujących urzędy. Zob. A. Cigler, *Interest Groups and Financing of 2000 elections*, w: *Financing the 2000 Election*, red. D.B. Magleby, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2002, s. 170.

<sup>118</sup> J.L. Moore, *Elections A to Z*, CQ Press, s. 317.

Ryc. 3: Procent reelekcji do Senatu w latach 1964-2008



Źródło: <<http://www.opensecrets.org/bigpicture/reelect.php>>, data wejścia 22. 11.2010.

Prawa autorskie: opensecrets.

Można się tylko całkiem poważnie zastanawiać, czy ta tendencja nie jest właśnie wynikiem mniejszego finansowego wsparcia dla pretendentów i tworzenia się czegoś na kształt samonapędzającego się koła.

Z analizy danych o sumach przekazywanych bezpośrednio kandydatom piastującym urzędy i pretendentom można wyciągnąć wnioski, że główną intencją jest uzyskanie dostępu i ułatwienie późniejszego lobbingu bezpośredniego<sup>119</sup>. Kolejna rzecz, która potwierdza tę tendencję, to fakt, że większość donacji przekazanych przez PAC-e jest przeznaczona dla polityków piastujących urzędy, którzy w wyborach nie byli zagrożeni, a więc faktycznie nie potrzebowali takiego dodatkowego wsparcia<sup>120</sup>.

<sup>119</sup> Pamiętać jednak musimy, że mówimy tu o sumach przekazywanych kandydatom bezpośrednio, a nie o sumach wydawanych ogólnie przez PAC-e na kampanie. Jest to rozgraniczenie bardzo istotne, o czym była mowa wcześniej.

<sup>120</sup> Tak np. w roku 2004 Bill Thomas, przewodniczący Komisji Środków i Zasobów (Ways and Means), która rozpatruje m.in. sprawy podatkowe, otrzymał ogromną sumę 1,2 miliona dolarów, z czego 98% pochodziło od PAC-ów korporacyjnych. Co istotne w tym przypadku, donacje te nie miały wcale zapewnić Thomasowi reelekcji, gdyż jego kampania była całkowicie niezagrożona, natomiast wyraźnie miały one charakter lobbingowy, czyli pokazanie, którym firmom „zależy” i w rzeczywistości stanowiły usankcjonowaną przez prawo łapówkę.

Strategia zapewniania sobie dostępu jest najczęściej stosowana przez grupy związane z korporacjami oraz organizacjami ekonomicznymi. Wyraźnie widać, że korporacje stosują prawie wyłącznie strategię zapewniającą dostęp i praktycznie wcale nie angażują się w popieranie kandydatów niepewnych. Z analizy danych możemy również wywnioskować, że to PAC-e korporacyjne najwięcej procentowo przekazują na rzecz piastujących urzędy. Jedynie niecałe 8 ze 156 milionów dolarów przekazały PAC-e korporacyjne na rzecz pretendentów w wyborach 2008 roku. Ponad 140 milionów dolarów, czyli prawie 89%, otrzymali od korporacji piastujący urzędy, czyli kandydaci pewni. Można również zaobserwować, że wśród korporacji szczególnie te, które działają w środowisku głęboko objętym regulacjami, w dużo większym stopniu niż inne decydują się przekazywać donacje na rzecz piastujących urzędy<sup>121</sup>.

Drugi rodzaj strategii, a więc strategia wyborcza, jest znacznie częściej stosowana przez PAC-e związane ze związkami zawodowymi oraz grupami określonymi ideologicznie. Grupy te, w większym stopniu, starają się wpłynąć na skład osobowy Kongresu, aby następnie skuteczniej realizować w nim swoje interesy<sup>122</sup>. Podobnie jest ze związkami zawodowymi, które mimo iż przeważnie starają się przekazywać swe fundusze również na rzecz niektórych republikańskich kongresmenów ubiegających się o reelekcję, to jednak zdecydowanie częściej wspierają demokratycznych pretendentów, niż korporacje robią to w przypadku pretendentów republikańskich.

PAC-e związane ze związkami zawodowymi w 2008 roku na rzecz piastujących urzędy przekazały jedynie około 67% ogólnych funduszy, co w porównaniu z 80% dotyczącymi wszystkich PAC-ów jest wielkością dużo mniejszą<sup>123</sup>. Warto również zwrócić uwagę, że w 1996 roku, kiedy pojawiło się wielu demokratycznych pretendentów, aż 50% funduszy zostało właśnie im przekazane. Demokratyczni pretendenci w wyborach 1996 roku otrzymali ze strony COPE 657 353 dolarów w porównaniu z 358 710 w roku 1994. Jednocześnie, mniej pieniędzy od związków otrzymali piastujący

---

<sup>121</sup> Dla dokładnych wyliczeń zobacz V. Burris, *The Political Partisanship of American Business*, s. 738.

<sup>122</sup> P.S. Herrnson, K. Paterson, *Financing the 2000 Congressional Elections*, w: *Financing the 2000 Election*, red. D.B. Magleby, s. 116-117.

<sup>123</sup> Dane z FEC: <<http://www.fec.gov/press/press2009/20090415PAC/documents/2contrib2008.pdf>>.

urzędy zaprzyjaźnieni demokraci. W 1996 roku otrzymali 313 020, a dwa lata wcześniej dużo więcej, bo 445 499<sup>124</sup>.

Najczęściej strategię wyborczą wykorzystują grupy określone ideologicznie oraz skonstruowane wokół jakiejś konkretnej kwestii<sup>125</sup>. Tak na przykład NRA rozdysponowuje swoje fundusze, biorąc pod uwagę poglądy kandydata dotyczące kwestii posiadania broni. To właśnie stanowi główne kryterium<sup>126</sup>. Nie jest istotne, czy dany kandydat piastuje obecnie fotel kongresowy, czy też jest pretendentem<sup>127</sup>. Organizacje tego typu opierają się w większości na ocenie kandydatów bazującej na prezentowanych przez nich poglądach. W przypadku grup zidentyfikowanych ideologicznie, to poglądy kandydatów odgrywają większą rolę niż ich szanse na zwycięstwo.

Grupy przyjmujące strategię wyborczą nie zapominają jednak również o wspomaganiu sympatyzujących z nimi piastujących urzędy, którzy w wyborach są zagrożeni ze strony groźnych pretendentów. Równie istotne jest bowiem utrzymanie przychylnych sobie ludzi, jak wprowadzenie nowych. Najmniejsza aktywność grup pojawia się wtedy, gdy wynik wyborów jest praktycznie rozstrzygnięty. Nie przekazuje się wówczas pieniędzy ani kandydatowi bliższemu grupie, ani jego ewentualnemu przeciwnikowi. Jak zauważa Charles H. Cunningham, lobbysta NRA, wyjaśniając taktykę rozdysponowywania funduszy przez PVF (czyli PAC NRA), „jak często powtarzam, rozmawiając z kongresmanami, naszym zadaniem nie jest wydanie pieniędzy naszego PAC-u, aby kandydat, który ma poparcie 60%, uzyskał 65% głosów, albo taki, którego popiera 30%, otrzymał 35% głosów. Naszym zadaniem jest rozdysponowywać fundusze tam, gdzie wyniki sondażowe wahają się w granicach

---

<sup>124</sup> R. Gerber, *Building to Win, Building to Last*, w: *After the Revolution*, s. 89.

<sup>125</sup> Nie jest to bezpośrednio widoczne w statystykach dostarczanych przez FEC, gdyż kategoria PAC-ów członkowskich, branżowych i związanych ze zdrowiem nie jest przez FEC w sposób statystyczny rozdzielana. W obrębie tej kategorii, gdy patrzy się na poszczególne grupy, wyraźnie widać, że te określone ideologicznie mniejszą wagę przywiązują do statusu kandydata, a większą do jego opcji politycznej i poglądów. PAC-e branżowe natomiast zachowują się podobnie do PAC-ów korporacyjnych.

<sup>126</sup> Wywiad osobisty autora z Charlesem H. Cunninghamem, naczelnym lobbystą NRA. Zob. Aneks A.

<sup>127</sup> Dla dokładnego zestawienia, którzy kandydaci otrzymują donacje od NRA, zobacz: <<http://www.opensecrets.org/pacs/pacgot.php?cmte=C00053553&cycle=2008>>.

45-55%, tak aby dobry kandydat otrzymał ponad 50%, a zły poniżej 50% głosów”<sup>128</sup>. Przypomnijmy, że chodzi tu o kategorię grup i PAC-ów dążących do wpływu na wynik wyborczy.

Mimo że większość grup i ich PAC-ów, zwłaszcza tych opartych na korporacjach, rozważa poparcie bardzo racjonalnie i ekonomicznie, to jednak zdarza się, że popierają one kandydatów, którzy większych szans na zwycięstwo nie mają. Dotyczy to największych PAC-ów i są to przeważnie małe sumy. Powodem tego jest głównie nie ich kalkulacja ekonomiczna, lecz uleganie naciskom liderów partyjnych, którzy pragną, aby wystawieni przez nich kandydaci, o ile to możliwe, otrzymywali największe możliwe wsparcie, nawet gdy szanse wygranej nie są duże<sup>129</sup>.

Wpływ na dokonywane przez poszczególne PAC-e donacje ma również przynależność partyjna danego kandydata. Trzeba jednak zaznaczyć, że w przypadku polityków piastujących urzędy nie jest to czynnik decydujący. Wyraźnie jednak widać z tabeli 11, że donacje przekazywane przez poszczególne kategorie PAC-ów na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci znacząco się polaryzują. Podczas gdy jeszcze w roku 1994 w przypadku wszystkich kategorii PAC-ów (oprócz związkowych), donacje rozkładały się w miarę równo pomiędzy demokratów i republikanów, to już w roku 2004 zdecydowanie więcej otrzymują republikanie.

Tabela 11. Donacje przekazane przez poszczególne rodzaje PAC-ów na rzecz republikanów i demokratów w latach 1994-2008

Rodzaj PAC-u	Kandydaci	1994	1996	2000	2002	2004	2006	2008
Korporacyjne	Demokraci	49%	27%	33%	35%	32%	33%	47%
	Republikanie	51%	73%	67%	65%	68%	67%	53%
Związkowe	Demokraci	96%	93%	92%	90%	87%	88%	93%
	Republikanie	4%	7%	8%	10%	13%	12%	7%
Czł., branż, zw. ze zdr.	Demokraci	54%	35%	39%	40%	37%	37%	51%
	Republikanie	46%	65%	61%	60%	63%	63%	49%
Niepowiązane	Demokraci	60%	40%	40%	45%	35%	37%	52%
	Republikanie	40%	60%	60%	55%	65%	63%	48%

Na podstawie danych FEC: <<http://www.fec.gov/press/press2009/20090415/PAC/documents/5contribhistory2008.pdf>>.

<sup>128</sup> Wywiad osobisty autora z Charlesem H. Cunninghamem, głównym lobbystą NRA. Zob. Aneks A.

<sup>129</sup> M.J. Rozell, C. Wilcox, D. Madland, *Interest Groups in American Campaigns*, s. 91.

Bardzo sugestywna jest dająca się zaobserwować duża zmiana w strukturze donacji pomiędzy latami 1994 i 1996. Podczas gdy w 1994 roku donacje dokonywane przez PAC-e korporacyjne, członkowskie, branżowe oraz niepowiązane przekazywane były raczej dla kandydatów demokratycznych, to już dwa lata później struktura się zmieniła i o wiele więcej otrzymywali republikanie. Nie było to związane z jakąś nagłą zmianą preferencji poszczególnych PAC-ów, ale z faktem, że w 1994 roku do republikanie wygrali wybory. Konsekwentnie, w 1996 roku to właśnie więcej republikanów startowało z pozycji piastujących urzędy i tym samym to do nich w większości płynęły donacje.

Na podstawie tych danych można wnioskować, że PAC-e wspierają zwycięzców, lecz również częściej niż w przeszłości określają swoje miejsce na spolaryzowanej partyjnie scenie politycznej. Gdy spojrzymy na historię donacji PAC-ów związkowych, to dostrzeżemy, że PAC-e te zdecydowanie od zawsze miały ściśle określone preferencje. Mimo że wspierały sporadycznie pewnych kandydatów republikańskich, to jednak gros ich donacji przekazywane jest dla demokratów. PAC-e organizacji opartych na ideologii swoje preferencje wyborcze określają prawie wyłącznie na podstawie poglądów kandydatów. W ich przypadku rzadko się zdarza, aby przekazywały pieniądze na rzecz partii propagującej przeciwne wartości<sup>130</sup>. Tak na przykład NARAL PAC, organizacja ideologicznie związana z demokratami, popiera ich niezależnie od rozkładu szans wyborczych. Ciekawe wydaje się tu zestawienie dwóch lat wyborczych, pokazujące, jak NARAL przekazywał pieniądze na rzecz teoretycznie przeciwnego obozu, czyli republikanów. W 1994 NARAL wsparł republikanów 23 tysiącami dolarów. W 1996 roku można by przypuszczać, że suma ta powinna być większa, gdyż więcej republikanów startowało z pewnych pozycji piastujących urzędy. Jak jednak pokazują dane, NARAL zupełnie się tym nie sugerował, przekazując tym razem republikanom jedynie 8 250 dolarów. Pokazuje to wyraźnie, że grupy typu ideologicznego nie kalkulują szans danych kandydatów, jak jest to w przypadku korporacji.

Kolejnym bardzo istotnym czynnikiem, który decyduje o przekazywanych donacjach, jest to, czy kandydat uczestniczy w zaciekłym

---

<sup>130</sup> Wywiad z Jan Erickson, Dyrektor w NOW Foundation, a wcześniej naczelną lobbystką organizacji. Zob. Aneks B.

wyścigu wyborczym, czy też nie. Donacje przekazywane przez PAC-e w pierwszym przypadku są wielokrotnie większe, gdyż mogą one mieć znaczenie decydujące<sup>131</sup>.

#### 2.1.4. Bundling (zawijanie donacji)

Nie zawsze PAC-e, mimo że pragną wesprzeć kandydata, chcą to robić w świetle reflektorów. Poza tym, istnieje ściśle określony prawem limit, który w rzeczywistości sprawia, że donacje przekazane przez PAC bezpośrednio nie mogą mieć w skali kampanii charakteru decydującego. Dość popularnym sposobem wykorzystywanym przez PAC-e jest tzw. *bundling*, czyli zawijanie donacji. Zawijanie donacji polega na zbieraniu przez strukturę PAC-u funduszy od ofiarodawców indywidualnych, a następnie nie gromadzenie ich na koncie samego PAC-u, ale bezpośrednie przekazywanie kandydatowi. Stąd właśnie nazwa tego proceduru. PAC przekazuje kandydatowi czeki od indywidualnych ofiarodawców jakby w tzw. zawiniątku<sup>132</sup>. Pieniądze takie są formalnie donacją indywidualną na rzecz kandydata i tak też się klasyfikują w FEC. W rzeczywistości, zebranie ich jest głównie zasługą PAC-u i kandydat o tym wie. Jest to proceder całkowicie legalny i przynoszący PAC-om wiele korzyści. Po pierwsze, zbiera się i przekazuje sumy dużo większe niż PAC jako taki mógłby przekazać kandydatowi w ramach prawa o finansowaniu kampanii wyborczych. Ponadto, statystyki FEC nie do końca wykazują zaangażowanie PAC-u w zbieranie tych pieniędzy, co pozwala znieść opinię publiczną co do rzeczywistego zaangażowania PAC-u i grupy za nim stojącej<sup>133</sup>. Dodatkowo, usatysfakcjonowani są również indywidualni ofiarodawcy, gdyż kandydat dowiaduje się, od kogo pieniądze pochodzą, a tym samym jeden z głównych celów przekazywania pieniędzy zostaje osiągnięty.

---

<sup>131</sup> K.T. Poole, T. Romer, H. Rosenthal, *The Revealed Preferences of Political Action Committees*, „The American Economic Review” Vol. 77, No. 2, May 1987, s. 301.

<sup>132</sup> D.B. Magleby, W. Tanner, *Interest-Group Electioneering in the 2002 Congressional Elections*, s. 66.

<sup>133</sup> Do wprowadzenia Honest Leadership and Open Government Act 2007 nie było praktycznie żadnej przejrzystości, jeżeli chodzi o pieniądze przekazywane w formie „zawiniątek”. Po roku 2007 wymagane jest zgłoszenie takich donacji w raportach, gdy przekraczają one sumę 15 tysięcy dolarów.

Ze względu na wspomniane korzyści płynące z takiej formy finansowania wyborów, zawieranie donacji przez PAC-e jest niezwykle popularne i w wielu przypadkach sumy zebrane w ten sposób wielokrotnie przewyższają sumy przekazane przez PAC jako taki. Najjaskrawszym przykładem jest tzw. EMILY's LIST<sup>134</sup>. Jest to PAC zorganizowany w celu popierania demokratycznych kandydatek do Kongresu. PAC ten w wyborach 2004 roku był w stanie zebrać w formie zawiniątek co najmniej 10 milionów dolarów<sup>135</sup>, czyli wielokrotnie więcej, niż przekazał formalnie jako PAC.

### 2.1.5. Wydatki niezależne

Mimo że formalnie głównym zadaniem PAC-ów jest zbieranie i przekazywanie kandydatowi pieniędzy, to jednak PAC-e angażują się również w inne formy działalności. Mowa tu głównie o dokonywaniu tzw. wydatków niezależnych. Wykorzystując wspomnianą decyzję w sprawie Buckley v. Valeo podmioty, a PAC-e w szczególności, zyskały możliwość prowadzenia nieograniczonej limitami kampanii wyborczej na rzecz kandydata pod warunkiem, że kampania ta nie jest z nim koordynowana<sup>136</sup>. Określenie pojęcia koordynacji stanowiło zawsze spory prawny problem<sup>137</sup> i dopiero BCRA dała FEC więcej możliwości do bardziej rygorystycznego egzekwowania tej kwestii. Według obecnego stanu prawnego, nie może

---

<sup>134</sup> Nazwa jest akronimem: Early Money is Like Yeast, czyli: pieniądze przekazane wcześniej są jak drożdże.

<sup>135</sup> Dane te są szacunkowe, gdyż prawo wyborcze nie wymaga rejestracji donacji indywidualnych mniejszych niż 200 dolarów, a takich, w przypadku tej formy zbierania, pojawia się bardzo dużo.

<sup>136</sup> Pierwszym przypadkiem stosowania takiej konstrukcji była kampania przeprowadzona w 1980 r. przez National Conservative Political Action Committee. Poświęcił on na formę wydatków niezależnych ponad 1 milion dolarów, aby doprowadzić do porażki demokratów, w szczególności tych, którzy głosowali w 1978 r. za przyjęciem traktatu o Kanale Panamskim. Czterech z nich, mimo iż startowali z pozycji faworytów, poniosło porażkę, co pozwoliło republikanom przejąć kontrolę nad Senatem. Zob. M.M. Conway, J. Connor Green, M. Currinder, *Interest Group Money in Elections*, w: *Interest Groups Politics*, 6<sup>th</sup> Ed., A. Cigler, B.A. Loomis, s. 127.

<sup>137</sup> Dla różnych interpretacji pojęcia koordynacji zobacz opinie doradcze FEC z lat 1979-1980 dostępne na stronie <[www.fec.gov/law/advisoryopinions.shtml](http://www.fec.gov/law/advisoryopinions.shtml)>.



zachodzić żadna forma koordynacji wysiłków wyborczych, a nie jak wcześniej jedynie współpraca formalna.

Tabela 12. Wydatki niezależne na kampanie za i przeciw kandydatom, rok 2002

Nazwa PAC-u	Wydatki na kampanie pozytywne	Wydatki na kampanie negatywne	Wydatki łącznie
LCV Action Fund i LCV	1 645 211	739 767	2 384 978
NARAL PAC i NARAL Pro-Choice America	0	2 368 617	2 368 617
American Medical Association PAC	0	1 957 100	1 957 100
National Right to Life PAC	46 474	1 800 135	1 846 609
Service Employees International Union PAC	0	1 811 242	1 811 242
NRCC Expenditures	0	1 604 417	1 604 417
NEA Fund for Children and Public Education	0	1 558 357	1 558 357
NRA Political Victory Fund	14,824	1 292 058	1 306 882
DCCC Expenditures	0	1 187 645	1 187 645
National Association of Realtors PAC	0	1 023 783	1 023 783

Źródło: Magleby, *The Last Hurrah*, s. 67.

Wydatki niezależne umocowane są konstytucyjnie w Pierwszej Poprawce i wolności wypowiedzi. Podmioty indywidualne oraz PAC-e mogą na własną rękę prowadzić nieskrępowane limitami finansowymi kampanie wyborcze i co więcej, mogą w nich nawoływać bezpośrednio do głosowania na konkretnego kandydata. PAC-e angażujące się w ten rodzaj działalności zyskują kilka korzyści. Po pierwsze, nie podlegają ścisłym limitom donacji w postaci nikłych 5 tysięcy dolarów na rzecz jednego kandydata przypadające na jedną turę wyborów. Stosując konstrukcję wydatków niezależnych, PAC taki jest w stanie zorganizować temu samemu kandydatowi kampanię reklamową wartą wielokrotnie więcej. Po drugie, to grupa, a nie żaden kandydat, firmuje daną kampanię i ewentualne negatywne jej skutki nie spadają na niego. Bardzo trafnie ujął ten aspekt Terry Dolan z National Conservative Political

Action Committee. Powiedział on: „Grupa jak nasza może łąć, kłamać, a kandydat, którego wspieramy, mimo to pozostaje czysty”<sup>138</sup>. Kampanie te bardzo często są kampaniami oszczerczymi, ponieważ jednak są one prowadzone przez grupy niezależnie, nie obciążają kontrkandydata pomówionego. Charakterystyczna dla struktury wydatków niezależnych jest prawidłowość, że w ogromnej większości są one przeznaczane na kampanie przeciw, a nie za konkretnym kandydatem. W przypadku niektórych PAC-ów stosunek ten jest naprawdę druzgocący.

Wyraźnie widać, że kampanie prowadzone za pomocą wydatków niezależnych wybitnie przybierają formę kampanii przeciw kandydatom, a nie za. Nie jest to więc bezpośrednio wspieranie konkretnego kandydata, lecz raczej zapobieganie, aby jego oponent nie został wybrany. W przypadku jednak okręgów jednomandatowych i systemu dwupartyjnego praktycznie wychodzi na to samo. Jest jednak różnica pomiędzy wspieraniem kandydata donacjami i prowadzeniem kampanii przeciw jego oponentowi. Różnica ta jest przynajmniej teoretyczna. Wspieranie kandydata wykorzystujące konstrukcję wydatków niezależnych jest zdecydowanie bardziej strategią wyborczą niż zapewniającą dostęp. Nie jest to bowiem bezpośrednio przekazywanie pieniędzy kandydatowi. Pieniądze przekazywane w ten sposób trafiają w większości, nie jak to jest w przypadku tradycyjnych donacji PAC-ów do kandydatów pewnych, ale do okręgów, gdzie toczy się zacięta rywalizacja o mandat. Rekordzistką w prowadzeniu kampanii opartych na wydatkach niezależnych jest NRA, która w okresie 1989-2010 wydała w ten sposób ponad 48 milionów dolarów<sup>139</sup>.

Kampanie wykorzystujące wydatki niezależne mogą być bardzo skutecznym sposobem zaangażowania finansowego grup w proces wyborczy. Ocenia się, że przez ich zastosowanie grupy mogą

---

<sup>138</sup> W.M. MacPherson, *The New Right Brigade*, „Washington Post”, 10 sierpnia 1980, przytoczone w: R. Engstrom, C. Kenny, *The Effects of Independent Expenditures in Senate Elections*, „Political Research Quarterly” Vol. 55, No. 4, Dec. 2002, s. 887.

<sup>139</sup> Center for Responsive Politics, *Independent expenditures and communication costs 1989-2010*, <<http://www.opensecrets.org/orgs/index.php>>, data wejścia 23.11.2010.

osiągać faktyczny wpływ na wynik wyborów<sup>140</sup>. Jeśli mówimy o wydatkach niezależnych, warto podkreślić fakt, że podobnie jak donacje dokonywane przez PAC-e na rzecz kandydatów bezpośrednio, są one ściśle księgowane w FEC oraz ujawniane w licznych raportach. Istnieje jednak wiele grup, które pragną, aby ich wkład finansowy w proces wyborczy pozostał raczej niejawny, i te grupy wybierają przeważnie inne sposoby niż te omówione dotychczas.

## 2.2. Inne formy finansowego zaangażowania grup w proces wyborczy

Sposobów, dzięki którym grupy są w stanie udzielić finansowego wsparcia wyborczego poza strukturami PAC-ów, jest kilka. Podstawowymi są organizacje zarejestrowane w Internal Revenue Service (IRS) pod kodami podatkowymi 501(c)(3), 501(c)(4) oraz 527. Są one tworzone przez grupy, podobnie jak PAC-e, ale stawiane im są inne cele. Regulacje prawa podatkowego przewidują, jakie warunki grupa powinna spełniać, aby do danej kategorii się zaklasyfikować. To, która z kategorii zostanie wybrana, zależy w decydującej mierze od celu, jaki grupie prześwieca, jak też od charakteru grupy matki. Zaznaczyć wypada, że wiele z tych jednostek jest tworzonych wyłącznie do celów wyborczych w celu obejścia przepisów prawa o finansowaniu kampanii wyborczych. Zajmijmy się na początek organizacjami typu 501(c)(3).

### 2.2.1. 501(c)(3)

Formalnie są to organizacje dobroczynne. Jak określa tę kategorię Internal Revenue Code<sup>141</sup>, są to

korporacje i jakiegokolwiek organizacje charytatywne, fundusze lub fundacje zorganizowane i działające wyłącznie w celach religijnych, charytatywnych, naukowych, związanych z bezpieczeństwem publicznym,

---

<sup>140</sup> R.N. Engstrom, C. Kenny, *The Effects of Independent Expenditures in Senate Elections*, s. 896-897.

<sup>141</sup> <[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=browse\\_usc&docid=Cite:+26USC501](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=browse_usc&docid=Cite:+26USC501)>.

z propagowaniem edukacji i wykształcenia, czy też mające na celu propagowanie krajowych i międzynarodowych zawodów sportowych [...], zapobiegających przemocy w stosunku do dzieci i zwierząt, które to organizacje nie przynoszą zysku prywatnym udziałowcom, jak też których głównym polem aktywności nie jest propaganda ani wpływanie na proces stanowienia prawa [...], jak również nie angażują się w kampanie wyborcze w imieniu któregośkolwiek z kandydatów.

Organizacje tego typu posiadają pewną istotną charakterystykę. Kod podatkowy zezwala potencjalnym ofiarodawcom odpisywać od podatku donacje przeznaczane na tego rodzaju organizacje. Stają się więc atrakcyjną opcją dla donatorów, dzięki czemu mają sporą łatwość w pozyskiwaniu pieniędzy. Podstawowym ograniczeniem nałożonym na tego rodzaju organizacje jest restrykcja, w myśl której nie mogą one angażować się bezpośrednio w działalność ściśle polityczną. Dotyczy to angażowania się w działalność lobbingową w Kongresie, jak również opowiadania się i nakłaniania do głosowania na konkretnych kandydatów lub partie polityczne w okresie przed i podczas wyborów. Jednak w rzeczywistości organizacje tego typu mogą prowadzić kampanie promujące określoną kwestię, jak też zapewniać politykom forum do wypowiedzi<sup>142</sup>, uważając jednocześnie, aby literalnie nie opowiadać się za ich kandydaturami<sup>143</sup>. Mogą one również prowadzić kampanie nawołujące do głosowania w ogóle (tzw. Get Out The Vote), co w przypadkach wielu grup społecznych jest czytelnym działaniem na korzyść jednej lub drugiej partii.

### 2.2.2. 501(c)(4)

Organizacje typu 501(c)(4) określa się jako

związki obywatelskie oraz organizacje nie nastawione na zysk, ale działające wyłącznie dla promowania dobrobytu, czy też lokalne zrzeszenia pracowników [...], które to zrzeszenia przeznaczają posiadane środki wyłącznie na cele charytatywne, edukacyjne i rekreacyjne. Organizacje

<sup>142</sup> W ten sposób działają tzw. think tanki. Organizacje formalnie nie mogą się angażować po stronie żadnego z kandydatów, jednak w rzeczywistości organizując konferencje lub sympozja, dają kandydatom, z którymi sympatyzują, możliwość do zaprezentowania swych poglądów. Trzeba zaznaczyć, że większość z najbardziej wpływowych think tanków ma ściśle określone preferencje partyjne.

<sup>143</sup> Departament Skarbu, Rev. Rul. 86-95, 1986-2 Cumulative Bulletin 73.

tego typu nie mogą przynosić dochodu jakimkolwiek udziałowcom prywatnym i innym jednostkom<sup>144</sup>.

Grupy zaklasyfikowane w ten sposób również podlegają preferencjom podatkowym. Co prawda, donacje na ich rzecz przeznaczane nie mogą być odliczane od podatku, co w pewnym stopniu utrudnia zbieranie datków, lecz same dochody organizacji 501(c)(4) są zwolnione z podatku. Istotną przewagą, jaką posiadają one nad 501(c)(3), jest możliwość politycznego zaangażowania się. Grupy takie mogą więc popierać kandydatów, prowadzić kampanie polityczne zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio, nawet utrzymywać PAC. Podstawowym warunkiem postawionym przez Internal Revenue Code jest, aby działalność ta nie była aktywnością podstawową grupy. Organizacje tego typu mogą podczas kampanii dokonywać wydatków niezależnych, angażować się w tzw. komunikację wyborczą, lecz podobnie jak korporacje i związki zawodowe, nie mogą bezpośrednio przekazywać pieniędzy ze swojego budżetu na rzecz kandydatów<sup>145</sup>.

Powyższe dwie formy organizacyjne są z punktu widzenia grup bardzo korzystne. Po pierwsze, zwolnienia podatkowe ułatwiają operowanie funduszami, a po drugie, ich postrzeganie społeczne jako organizacji „dobroczynnych” daje im nad innymi grupami znaczną przewagę. Ogromną przewagę daje im również fakt, że ich działalność w odróżnieniu od PAC-ów oraz kampanii prowadzonych za pomocą wydatków niezależnych, nie podlega regulacjom FECA, a tym samym skrupulatnej FEC, lecz dużo mniej restrykcyjnej IRS. Ze względu na to raporty z działalności są faktycznie prawie tajne, a w większości przypadków nie ma konieczności ujawniania danych ofiarodawców oraz szczegółowej struktury wydatków. Są to więc formy dla grup niezmiernie atrakcyjne.

### 2.2.3. Komitety 527

Zdarza się jednak, że IRS nie udzieli danej organizacji statusu 501 (c), ze względu na to, iż jest ona zbyt politycznie zaangażowana

---

<sup>144</sup> <[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=browse\\_usc&docid=Cite:+26USC501](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=browse_usc&docid=Cite:+26USC501)>.

<sup>145</sup> Zakaz ten został podtrzymany rozstrzygnięciem w sprawie FEC v. Beaumont, 539 U.S. 146 (2003).

po stronie jakiejś partii. Zdarza się również, że w wyniku analizy zachowania danej grupy status taki się odbiera<sup>146</sup>. Często w takim wypadku organizacje są rejestrowane jako 527. Według Internal Revenue Code, organizacje tego typu są

organizacjami politycznymi, których podstawowym celem jest wpływanie na selekcję, nominację, wybór czy też mianowanie osoby na stanowisko federalne, stanowe, lokalne, w administracji publicznej czy też organizacji politycznej, jak również wpływ na wybór Prezydenta i Wiceprezydenta<sup>147</sup>.

Aż do roku 2000 Internal Revenue Code nie nakładał wymogu, aby organizacje tego typu ujawniały dane ofiarodawców, jak również nie nakładał obowiązku składania raportów z ich wydatków. Wykorzystując tę lukę prawną organizacje, które nie były ściśle zdefiniowane i zarejestrowane jako komitety polityczne w rozumieniu FECA, a były objęte kategorią 527, mogły przyjmować nieograniczone donacje bez ujawniania źródeł. Wymogiem było, aby kampanie przez nie prowadzone nie namawiały w sposób dosłowny do głosowania na konkretnego kandydata. W 2000 roku Kongres nakazał organizacjom tego typu ujawnianie donatorów, którzy wpłacili więcej niż 200 dolarów w okresie rocznym, jak również nakazał ujawnianie wszelkich wydatków, które w okresie rocznym przekraczają 500 dolarów na rzecz konkretnej osoby<sup>148</sup>.

Pomimo ograniczeń rozwój i działalność tego typu organizacji nie zostały powstrzymane. Przewaga ich polega na tym, że pomimo iż od 2000 roku muszą ujawniać źródła pochodzenia pieniędzy, to jednak nic nie ogranicza sum, jakimi mogą operować. Nie podlegają one żadnym limitom ani jeśli chodzi o zbieranie, ani o wydawanie pieniędzy na rzecz kampanii. Przykładowo w roku 2004 podczas samej kampanii prezydenckiej organizacje typu 527 wydały 185 milionów dolarów na stronę demokratyczną i 77 milionów dolarów na republikańską<sup>149</sup>.

---

<sup>146</sup> Tak było m.in. w przypadku grupy Christian Coalition, której na początku lat 90. IRS odebrał status 501(c)4 uznając, że aktywność polityczna jest jej główną sferą działalności.

<sup>147</sup> 26 U.S.C. sec. 527(e)(2).

<sup>148</sup> 26 U.S.C. sec. 527(j).

<sup>149</sup> Warto zauważyć, co podkreśla Potter, że źródłem pochodzenia tych funduszy były głównie donacje bogatych sponsorów. Jak przytacza, aż 41% funduszy

Jednym z największych problemów związanych z funkcjonowaniem tego typu organizacji jest fakt, że często działają one pod zwodniczymi dla percepcji społecznej nazwami i szyldami. Tak na przykład za organizacją Citizens for Better Medicare<sup>150</sup> faktycznie stały firmy farmaceutyczne i korporacje związane z przemysłem medycznym<sup>151</sup>. Podobnie było dwa lata później z United Seniors Association. Powodem, dla którego kampania prowadzona pod jej szyldem była skuteczna, jest fakt, że zaufanie do przekazu jest w dużej mierze zależne od źródła, z którego on dociera. W omawianym przypadku z badań sondażowych wynikało, że jak podaje Magleby i Monson<sup>152</sup>, 58% respondentów miało negatywne wyobrażenie o firmach farmaceutycznych, a jedynie 5% o United Seniors Association. Oczywiście jest więc, że przekaz pochodzący od fasadowej organizacji schowanej za dobrze brzmiącą nazwą będzie skuteczniejszy.

Organizacje typu 527 stały się dla grup bardzo skutecznym narzędziem w walce wyborczej. Ze względu na mały stopień uregulowania zyskały one sobie przydomek tzw. tajnych PAC-ów<sup>153</sup>. Dodatkowo ich rola wzrosła po wprowadzenie BCRA. Ustawa ta zakazując przekazywania miękkich funduszy partiom politycznym, jednocześnie wymusiła konieczność stworzenia kanałów, którymi pieniądze będą wydawane na kampanie wyborcze. Organizacje

---

demokratycznych 527 (85 milionów dolarów), w omawianej kampanii, pochodziło od jedynie 11 donatorów; T. Potter, *The Current State of Campaign Finance Law*, s. 80.

<sup>150</sup> Przykład ten jest o tyle jaskrawy, że w omawianym cyklu wyborczym organizacja ta wydała na ogłoszenia wyborcze między 40 a 65 milionów dolarów. Na same ogłoszenia wyborcze pomiędzy 1 stycznia 1999 a 31 sierpnia 2000 r. CBM wydała 34 miliony dolarów, i jedynie Democratic National Committee z 35 milionami dolarów oraz Republican National Committee z 51 milionami dolarów wydały więcej. Na początku kampanii trudno było zdefiniować, czyje konkretnie interesy CBM reprezentuje. W późniejszym okresie okazało się, że głównymi organizacjami ją wspierającymi były: DemPharmaceutical Research and Manufacturing Association of America oraz Healthcare Leadership Council reprezentujące około 50 firm farmaceutycznych, szpitali oraz inne firmy związane z ochroną zdrowia. A. Cigler, *Interest Groups and Financing of 2000 Elections*, s. 181.

<sup>151</sup> D.G. Savage, *High Court Upholds Most of Campaign Finance Law*, „Los Angeles Times” Dec. 11, 2003.

<sup>152</sup> D.B. Magleby, J.Q. Monson, *Campaign 2002: „The Perfect Storm”*, Center for the Study of Elections and Democracy, Brigham Young University: <csed.byu.edu/Publications/Perfect%20Storm.rtf>, data wejścia 17.02.2007.

<sup>153</sup> Ang. *stealth PAC*.

typu 527 stały się obok PAC-ów najdogodniejszym z tych kanałów. Co prawda, już wcześniej były one szeroko wykorzystywane przez grupy, jednakże dopiero po 2002 roku większość pieniędzy, które wcześniej przekazywano partiom politycznym, zaczęła być przekazywana właśnie komitetom 527. Liczby mówią same za siebie. W 2002 roku, czyli jeszcze przed obowiązywaniem BCRA, donacje przekazane komitetom 527 wyniosły około 153 milionów dolarów. Dwa lata później, więc już w okresie obowiązywania nowego prawa, wzrosły aż do ponad 500 milionów<sup>154</sup>. Interesująca jest struktura zmian donacji dokonywanych przez różne rodzaje podmiotów na rzecz komitetów 527.

Tabela 13. Wpłaty związków zawodowych, korporacji i darczyńców indywidualnych na rzecz komitetów 527 w 2002 i 2004 r.

	2002	2004
Związki zawodowe	55 milionów	94 miliony
Korporacje	32 miliony	30 milionów
Donatorzy indywidualni	37 milionów	256 milionów

Źródło: S. Weissman, R. Hassan, *BCRA and the 527 Groups*, s. 90.

Pomiędzy 2002 a 2004 rokiem suma pieniędzy, jaką związki zawodowe przekazały na rzecz organizacji 527, wzrosła z 55 do 94 milionów dolarów<sup>155</sup>. W przypadku korporacji tendencja ta była inna. Podczas gdy w 2002 roku korporacje przekazały organizacjom 527 32 miliony dolarów, to dwa lata później już tylko 30 milionów. Można by się zastanawiać, gdzie się podziała reszta pieniędzy przekazywana przez biznes. Otóż należy odnotować ogromny wzrost indywidualnych donacji na rzecz komitetów 527. Tu wzrost był najbardziej drastyczny. W 2002 roku osoby indywidualne przekazały komitetom 527 jedynie 37 milionów dolarów, a w 2004 aż 256 milionów! W przypadku ofiarodawców indywidualnych należy również odnotować, że znacznie zmienił się ich profil. W 2002 roku 50% donacji pochodziło od osób, które przekazały między 5 tysięcy

<sup>154</sup> Na podstawie danych IRS, opracowali S. Weissman, R. Hassan, w: *BCRA and the 527 Groups*, w: M. Malbin, *The Election after Reform: Money, Politics, and Bipartisan Campaign Reform Act*, Rowman & Littlefield Publishers, New York 2006, s. 102-105.

<sup>155</sup> Wśród związków najpoważniejszym donatorem w 2004 r. był zdecydowanie SEIU z 50 milionami dolarów. Dane IRS.



a 100 tysięcy dolarów i nie było żadnego donatora, który przekazałby więcej niż 1 milion dolarów. W 2004 roku ci drobni donatorzy przekazali jedynie 12% całości donacji (29 511 550), a wielcy<sup>156</sup> (ci, którzy przekazali ponad 1 milion dolarów) zapewnili aż 56% (142 497 241) wszystkich donacji indywidualnych na rzecz komitetów 527. Można się więc domyślać, że pieniądze, które wcześniej były przekazywane przez korporacje, w roku 2004 były przekazywane już osobiście przez bogatych właścicieli i udziałowców tych korporacji.

Warto porównać sumy, jakimi dysponowały komitety 527 w latach 2002 i 2004. Pokazuje to ogromną skalę rozwoju zjawiska.

Tabela 14. Komitety 527 dysponujące w 2002 roku budżetami większymi niż 200 tysięcy dolarów

Komitety 527 prodemokratyczne	Fundusze	Komitety 527 prorpublickańskie	Fundusze
AFSCME Special Account	19 575 709	College Republican National Committee, Inc.	8 445 903
SEIU Political Education and Action Local Fund	7 674 610	Club for Growth, Inc.	4 215 967
IMPAC 2000	6 948 686	Republican Leadership Coalition	3 915 342
EMILY'S List	6 821 112	Bush-Cheney 2000, Inc-Recount Fund	3 897 036
AFL-CIO COPE – Treasury Fund	5 533 588	Republican Leadership Council (RLC) – State	2 237 025
Comm. Workers of America Non-Fed. Sep. Segregated Fund	4 511 305	Republican Main Street Partnership	1 802 548
1199 SEIU New York State Political Action Fund	4 298 508	The Leadership Forum	1 000 000
New Democrat Network Non Federal	4 235 722	Wish List	864 800
Laborers' Political League Education Fund	4 097 455	Council for Better Government	721 354
League of Conservation Voters, Inc.	3 524 000	National Federation of Republican Women	592 599
Sierra Club Voter Education Fund	3 351 200	American Council of Life Insurers Non Federal PAC	520 952
UFCW Active Ballot Club Education Fund	3 156 510	American Council of Life Insurers Non Federal PAC	520 952

<sup>156</sup> Z największych należy wymienić: George Soros – 24 000 000 dolarów, Peter Lewis – 22 545 000, Stephen Bing – 13 902 682, Sandler, Herb & Marion – 13 007 959.

NEA Fund for Children & Public Education	2 556 846	National Association of Realtors 527 Fund	484 000
SMWIA Political Education League	2 178 975	Republicans Abroad Non Federal	419 865
Campaign Money Watch	1 504 184	Republican Majority Issues Committee	267 555
Mainstreet USA, Inc.	1 146 000		
Working Families 2000	954 944		
Campaign for Americas Future (Labor)	847 500		
21st Century Democrats	772 908		
Pro Choice Vote	654 300		
Citizens for Michigan's Future	616 000		
Voters for Choice Non-Federal	541 935		
Every Child Matters	515 857		
Participation 2000 Inc.	509 650		
Great Lasek '92 Fund. Inc.	494 690		
Progressive Majority	295 765		
Daschle Democrats	244 489		
Planned Parenthood Votes	228 642		
Łącznie (n=28)	87 791 092	Łącznie (n=14)	29 384 946

Demokratyczne Leadership PACs (posiadające status 527)	21 883 739	Republikańskie Leadership PACs (posiadające status 527)	14 790 987
Łącznie komitety 527 w roku 2002		153 850 755	

W roku 2004 liczba komitetów 527 znacznie wzrosła, jak również bardzo wzrosły fundusze którymi dysponowały.

Tabela 15. Komitety 527 dysponujące w 2004 roku budżetami większymi niż 200 tysięcy dolarów

Komitety 527 prodemokratyczne	Fundusze	Komitety 527 prorpublikańskie	Fundusze
America Coming Together – Non Federal Account	78 652 163	Progress For America Voter Fund	44 929 174
Joint Victory Campaign 2004a	71 809 666	Swift Boat Vets and POWs for Truth	17 068 390
The Media Fund	59 394 183	Club for Growth	7 863 572
SEIU Political Education & Action Fund	40 995 542	College Republican National Committee, Inc.	6 372 843
AFSCME Special Account	22 135 127	Club for Growth.net	4 115 037
MoveOn.org Voter Fund	12 517 365	National Association of Realtors 527 Fund	3 215 263

New Democrat Network Non Federal Account	12 221 608	The November Fund	3 150 054
Citizens For A Strong Senate	10 848 730	CA Rep. National Convention Delegation 2004 Account	1 600 750
Sierra Club Voter Education Fund	8 727 127	Republican Leadership Coalition, Inc.	1 456 876
EMILYS List Non Federal	7 684 046	National Federation of Republican Women	1 301 811
1199 SEIU Non Federal Committee	7 477 295	Americans United to Preserve Marriage	1 192 090
Voices For Working Families	7 466 056	Americas Pac	1 081 700
League of Conservation Voters Inc. 527	6 552 500	Florida Leadership Council	878 500
AFL-CIO COPE – Treasury Fund	6 336 464	Republican Leadership Council (RLC)	753 303
Democratic Victory 2004	3 930 969	The Leadership Forum	696 973
Laborers Political League Education Fund	3 665 284	Softer Voices	676 100
The Partnership for America's Families	3 071 211	Wish List Non Federal	585 197
Grassroots Democrats	2 818 883	Main Street Individual Fund	471 600
Stronger America Now	2 789 817	Republicans Abroad Non Federal	444 057
America Votes, Inc.	2 622 636	Council For Better Government	294 000
21st Century Democrats	2 542 116	Concern for Better Government	236 000
SMWIA Political Ed League	2 164 830		
Coalition to Defend the American Dream	1 935 844		
CWA Non Federal Separate Segregated Fund	1 924 455		
Music For America	1 667 820		
Win Back Respect	1 382 227		
Americans for Progress & Opportunity	1 306 092		
Young Democrats of America	1 109 840		
Environment2004, Inc.	1 107 080		
Environmental Accountability Fund	1 084 807		
American Family Voices Voters' Alliance, Inc.	1 060 000		
Campaign Money Watch	1 022 842		
Americans for Jobs	1 000 000		
Democracy for America Non Federal	879 500		

Planned Parenthood Votes	799 683		
Revolutionary Women	789 640		
Focus South Dakota inc.	687 450		
Progressive Majority	659 300		
PunkVoter Inc.	636 161		
Compare Decide Vote	600 000		
The Real Economy Group	585 000		
Campaign for America's Future – CC Fund	550 651		
UFCW Active Ballot Club Education Fund	543 550		
National Progress Fund	517 149		
Environment2004 Action Fund	507 750		
Organizing and Campaign Training Center	501 765		
NJDC Victory Fund	484 461		
Defenders of Wildlife Action Fund 527 Account	484 000		
Arts PAC	464 753		
Communities Voting Together	412 096		
Bring Ohio Back	400 681		
Click Back America	398 000		
American Democracy Project	364 500		
Clean Water Action Education Fund	343 300		
!Si Se Puede! Boston2004, Inc.	331 000		
Uniting People for Victory	284 000		
Roofers Political Ed and Legislative Fund	232 432		
Texans for Truth	225 495		
National Democratic Ethnic Leadership Council	212 040		
Łącznie (n=59)	403 918 982	Łącznie (n=21)	98 383 290
Łącznie komitety 527 w roku 2004			502 302 272

Na podstawie S. Weissman, R. Hassan, w: *BCRA and the 527 Groups*, w: M. Malbin, *The Election after Reform: Money, Politics, and Bipartisan Campaign Reform Act*. Aneks do rozdz. 5.

Patrząc na liczby widać wyraźnie, że działalność komitetów 527 staje się centralnym elementem kampanii politycznych. Dowodem na to jest fakt powstania wielu nowych komitetów 527, już

po wprowadzeniu BCRA. Komitety te powstawały bezpośrednio w odpowiedzi na ograniczenie możliwości przekazywania miękkich funduszy partiom politycznym. Znaczące jest, że te nowo powstałe komitety na kampanię wyborczą 2004 wydały dwa razy więcej, niż komitety istniejące już przed BCRA. Trzeba jeszcze raz podkreślić, że wzrost ich roli był w dużej mierze wynikiem ograniczenia napływu miękkich funduszy dla partii politycznych.

W 2006 roku działalność tychże właśnie komitetów została poddana kompleksowej analizie kongresowej i w Izbie Reprezentantów, głosami większości republikańskiej, ich działalność została ograniczona<sup>157</sup>. Ograniczenie to nie stało się jednak obowiązującym prawem ze względu na zdecydowany opór demokratów w Senacie. Patrząc na strukturę organizacji 527, trudno się dziwić, że demokraci opierają się ściślejszej regulacji tych podmiotów. Strona demokratyczna, mimo że jak wcześniej pokazano przy okazji omawiania donacji przekazywanych przez PAC-e, otrzymuje mniej funduszy, to jednak w wyborach jest znacznie lepiej finansowo wspierana przez komitety 527. Gdy spoglądamy na tabele, to widzimy, że w kolejnych wyborach prodemokratyczne komitety 527 miały druzgocącą przewagę<sup>158</sup>.

Ciągle prowadzone są prace nad ściślejszym uregulowaniem statusu, a przede wszystkim działalności organizacji tego typu, lecz temat jest bardzo kontrowersyjny i wydaje się, że znaczącego ograniczenia nie należy się w najbliższym czasie spodziewać, zwłaszcza w obliczu demokratycznej dominacji w Kongresie.

Działalność organizacji typu 527 skupia się prawie wyłącznie na kampaniach tematycznych, czyli teoretycznie związanych z określonymi kwestiami, a nie kandydatami.

---

<sup>157</sup> Zob.: 527 Reform Act of 2006 [H.R.513.EH], wersja zaakceptowana przez Izbę Reprezentantów, dostępne na stronie: <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c109:3:./temp/~c109jXx3sg>>, data wejścia 05.03.2007.

<sup>158</sup> W wyborach 2004 r. była to przewaga ponaddwukrotna. W kolejnych latach dysproporcje nie były aż ogromne, ale cały czas pozostawały kilkudziesięcioprocentowe. Zob. <<http://www.opensecrets.org/527s/index.php?filter2=D>>, data wejścia 22.11.2010.

### 2.2.4. Kampanie tematyczne

Kampanie takie są formą popularną wśród wielu podmiotów, nie tylko organizacji 527 i 501(c). W taką formę kampanii angażować mogą się wszystkie podmioty, zarówno indywidualne, jak i grupowe<sup>159</sup>.

Teoretycznie przyzwoleniem do prowadzenia kampanii tego typu była już decyzja Sądu w sprawie *Buckley v. Valeo*. Wydatki czynione przez obywateli i grupy w celu wyrażenia poglądów politycznych zostały faktycznie uznane za objęte gwarancją Pierwszej Poprawki. Każdy miał od tej pory prawo przeznaczać nieograniczone środki na promowanie sprawy, która była mu bliska. Warunek był jeden: aby kampania taka nie była bezpośrednim namawianiem do głosowania na konkretnego kandydata. Taka bezpośrednia kampania wyrażająca poparcie i nakłaniająca do głosowania była objęta regulacjami i mogła być prowadzona choćby pod egidą omówionych już wydatków niezależnych. Natomiast każda inna forma kampanii dotycząca jakiejś kwestii była całkowicie spod takich regulacji wyjęta.

Mimo iż formalnie była ona dozwolona, grupy przez pierwsze kilkanaście lat dość ostrożnie stosowały tę strategię. Faktycznie nie istniała żadna interpretacja prawna, która *explicite* potwierdziłaby to prawo. Momentem przełomowym stała się sprawa, jaką FEC wytoczył Christian Action Network. W reklamówkach prezentowanych przez tę organizację, Bill Clinton zaprezentowany został w wyjątkowo negatywnym świetle, w bezpośrednim powiązaniu z tematem homoseksualizmu. Zaprezentowano posępną wizję Ameryki z Billem Clintonem w tle, bez dużej liczby słów, ale z ruchomymi obrazami, które przemawiały same za siebie. Chociaż oczywiste było, jaki jest cel tej reklamówki – doprowadzić do porażki Clintona w wyborach prezydenckich – to jednak nie użyto w niej żadnych sformułowań bezpośrednio do głosowania przeciw niemu nawołujących. Sąd uznał, że faktycznie takiego bezpośredniego nakłaniania nie było i dlatego reklamówka ta była w zupełności legalna<sup>160</sup>. Od tamtego czasu grupy rozpoczęły stosować tę taktykę na dużą

<sup>159</sup> Często w kampanie tego typu angażują się zarówno partie polityczne, jak też wpływowe jednostki.

<sup>160</sup> *FEC v. Christian Action Network*, 92 F.2d 1178, 4<sup>th</sup> Cir. (1996).

skalę. Można powiedzieć, że od 1996 roku mieliśmy do czynienia z eksplozją tego zjawiska<sup>161</sup>. Jako pierwsza na bardzo szeroką skalę taktykę kampanii tematycznych zastosowała w 1996 roku AFL-CIO, która przeznaczyła na ten cel 35 milionów dolarów<sup>162</sup>. Fundusze te były przeznaczone na kampanię mającą na celu wprowadzenie do Kongresu maksymalnej liczby demokratów. Wydatki ponoszone przez AFL-CIO nie były zgłaszane do FEC, gdyż w interpretacji związkowców nie dotyczyły one bezpośrednio głosowania na konkretnych kandydatów. Opierając się na doświadczeniach AFL-CIO, również inne grupy zaczęły na swoje potrzeby adaptować ten typ strategii wyborczej.

Kampanie tego typu przybierają bardzo wiele form. Pojawiają się w nich odniesienia do społecznie istotnych kwestii, bardzo często takich, które są tematami toczących się debat politycznych. Jasne są również odniesienia do konkretnych kandydatów, których wizerunek może być w kampaniach prezentowany. Można też używać sformułowań wartościujących kandydata, jednak nie powinny być odniesienia do głosowania na niego w wyborach. Przed wprowadzeniem BCRA, jedynym wymogiem było nieużywanie wspomnianych już magicznych słów. Po wejściu w życie BCRA interpretacja komunikacji wyborczej jest nieco szersza, ale i tak pozostawia wiele możliwości.

Przykładem jednej z najskuteczniejszych kampanii tego typu była negatywna kampania prowadzona przez NRA przeciw Johnowi Kerry'emu w wyborach prezydenckich 2004. NRA w bardzo intensywnej kampanii prowadzonej za pomocą różnych rodzajów mediów, nakreśliła wizerunek Kerry'ego jako przeciwnika prawa do posiadania broni, co doprowadziło do znacznego spadku jego popularności<sup>163</sup>. Również przeciw Kerry'emu skierowane były ogłoszenia wyborcze zamieszczane przez One Swift Boat Veterans

---

<sup>161</sup> Organizacja, która zajmuje się śledzeniem *issue advocacy* podczas wyborów – National Annenberg Public Policy Center – oszacowała, że w cyklu wyborczym 1996 r. grupy i partie wydały na *issue advocacy* najwyżej 150 milionów dolarów, podczas gdy już w roku 2000 wydatki te osiągnęły 509 milionów dolarów.

<sup>162</sup> A. Cigler, *Interest Groups and Financing of 2000 Elections*, s. 166.

<sup>163</sup> Reklamówka prezentowana przez NRA odnosiła się do wcześniejszego ogłoszenia wyborczego zamieszczonego przez sztab Kerry'ego, a przedstawiającego go w stroju myśliwskim, z bronią w ręku. NRA w nawiązaniu przedstawiła go jako francuskiego pudła, umieszczając dodatkowo podpis, że taki pies (Kerry) nie może polować.

for Truth. Te z kolei oczerniały go, przywołując jego wątpliwą przeszłość wojenną z Wietnamu.

Kampanie tematyczne mają charakter zdecydowanie negatywny. Przeważnie rysują obraz kandydata w ciemnych barwach, często używając pomówienia jako taktyki. To jednak dotyczy większości amerykańskich przekazów wyborczych. Kampanie tematyczne tym się wyróżniają, że mogą być finansowane potężnymi pieniędzmi przez podmioty, które w inny sposób nie byłyby w stanie zaangażować się w kampanie wyborcze. Mowa tu głównie o korporacjach i związkach zawodowych. Jest to dla grup idealna płaszczyzna do wpływania na wynik wyborczy. Płacąc za kampanie tematyczne, mogą z własnych budżetów, nawet nie ze składek (jak w przypadku ich PAC-ów) finansować wybory nieograniczonymi sumami pieniędzy. Często do prowadzenia takich kampanii tworzone są przez grupy osobne podmioty, jak choćby wspomniane już komitety 527, czy też 501(c).

Kampanie tematyczne mają, z punktu widzenia grup, jeszcze jedną istotną zaletę. Pozwalają one przede wszystkim, obok wspierania konkretnego kandydata bądź partii, również na promowanie określonej kwestii. Jest to istotne o tyle, że w ten sposób grupy są w stanie wpłynąć na agendę wyborczą kandydatów i partii politycznych. Prowadząc kampanię za lub przeciw, wymuszają na kandydatach, aby ci opowiedzieli się po jednej ze stron. Warto zaznaczyć, że nie wszystkie kampanie mają tak oczywisty charakter, jak wspomniane reklamówki nastawione na doprowadzenie do porażki Kerry'ego. Jest wiele kampanii, które realnie mają na celu społeczne naświetlenie kwestii, przedstawienie jej w sposób sugestywny, jasno pokazujący, jak należy się do kwestii ustosunkować. Grupy mogą więc upiec dwie pieczenie przy jednym ogniu: poprzeć kandydata, który potencjalnie może być grupie przychylny, jak również sprawić, aby zajął odpowiednie stanowisko w stosunku do istotnej dla grupy kwestii.

### 2.2.5. Miękkie fundusze dla partii politycznych

Niepokojącym zjawiskiem związanym z finansowaniem kampanii wyborczych były tzw. fundusze miękkie. Zjawisko to, ukrócone znacznie wprowadzeniem BCRA, było w okresie poprzedzającym



na tyle silnie rozwinięte, że warte jest w tym miejscu odnotowania. Problem funduszy miękkich zyskał szczególne znaczenie w wyborach roku 1992, gdyż był to rok, w którym po raz pierwszy prawo federalne nakazało partiom politycznym ujawnianie tego typu funduszy.

Możliwość zbierania funduszy miękkich na szerszą skalę pojawiła się już wcześniej, a mianowicie w roku 1979, kiedy to poprawki wprowadzone do FECA zezwoliły na zbieranie pieniędzy przez partie polityczne, pod warunkiem że nie są one przekazywane bezpośrednio na cele kampanii wyborczych<sup>164</sup>. Pieniądze nie mogły być więc przekazywane na cele inne niż związane z tzw. budowaniem struktur partyjnych. Tylko takie wydatki w myśl interpretacji FEC nie podlegały ograniczeniom ilościowym i mogły ich dokonywać wszystkie rodzaje podmiotów, w tym korporacje i związki zawodowe. Celem wprowadzenia tych regulacji było odbudowanie nadwątlonej pozycji partii politycznych, które zaczęły tracić swą dominującą rolę w procesie politycznym kosztem grup interesu. Działo się tak między innymi dlatego, że w obliczu wzrastających kosztów prowadzenia kampanii wyborczych partie, przy swych ograniczonych budżetach, nie mogły zapewnić swym kandydatom komfortu finansowego. Kandydaci coraz częściej, szczególnie po wprowadzeniu oficjalnie struktur PAC-ów, polegali na funduszach różnych grup interesu.

Inicjatywa wprowadzona poprawkami do FECA miała więc teoretycznie zredukować wypaczenie systemu. Prawo to jednak miało kilka słabych punktów. Najważniejszą jego słabością było to, że donacje na rzecz partii politycznych mogły mieć praktycznie nieograniczone wielkości. Co więcej, nie nakładano na początku na partie wymogu ujawniania donatorów, jak również zezwalano, aby donatorami były korporacje, banki i związki zawodowe, czyli podmioty, które nie mogą bezpośrednio finansować kandydatów. Z biegiem czasu partie stały się uzależnione od tych podmiotów. Istotnym składnikiem omawianej słabości prawa były również kolejne interpretacje i opinie FEC<sup>165</sup>. Nie był on praktycznie w stanie dokonać skutecznego rozgraniczenia pomiędzy federalnymi

---

<sup>164</sup> W sposób dosłowny wyrażone to zostało w opiniach doradczych FEC. Zobacz FEC Advisory Opinions 1979-17 oraz 1982-5.

<sup>165</sup> Zobacz np. FEC Advisory Opinion 1978-10.

oraz niefederalnymi funduszami partii politycznych. Istotne było to o tyle, że podczas gdy na szczeblu federalnym miękkie fundusze mogły być przekazywane jedynie na cele wspomnianego już wcześniej budowania struktur partyjnych, to na szczeblu stanowym i lokalnym, w zależności od miejscowych regulacji, mogły być przekazywane również na cele wyborcze. W ten sposób, używając tych funduszy, partie na szczeblu lokalnym mogły w kampaniach przemycać przekazy dotyczące wyborów na szczeblu federalnym. W świetle takich regulacji istniała również możliwość zbierania funduszy w oparciu o regulacje stanowe, pozwalające w większości przypadków na nieograniczone donacje, a następnie przekazywanie ich w obrębie partii do stanów, gdzie obostrzenia istniały. W połączeniu z możliwością zbierania funduszy na budowanie struktur partyjnych dawało to partiom ogromne możliwości kreatywnego ich przesuwania, uwalniania funduszy twardych<sup>166</sup> i rzeczywistego finansowania wyborów na szczeblu federalnym. Było to przez wiele lat słabością systemu i dopiero BCRA zdefiniowała dokładniej, jakie ściśle może być przeznaczenie funduszy lokalnych.

Szacowanie realnych sum miękkich funduszy, zwłaszcza w latach 80., kiedy nie istniały konkretne procedury ujawniania ich wobec FEC, było bardzo trudne. Szacuje się, że w cyklu wyborczym 1980 roku obie partie otrzymały i rozdysonowały w postaci miękkich funduszy 19,1 miliona dolarów, w 1984 roku 21,6 miliona. W okresie następnym nastąpił gwałtowny wzrost wydatków tego typu. W 1988 roku było to już 45 milionów, a w 2002 roku aż 496 milionów<sup>167</sup>. Szczególną uwagę zaczęto poświęcać zagadnieniu funduszy miękkich w roku 1996, kiedy to ujawniona została afera związana z zaangażowaniem Billa Clintona i struktur Białego Domu w zbieranie funduszy na rzecz Partii Demokratycznej<sup>168</sup>.

---

<sup>166</sup> W przypadku gdy możliwe staje się zbieranie miękkich funduszy, wydatki wcześniej pokrywane z funduszy twardych, a niemające charakteru wyborczego, jak choćby pokrywanie kosztów administracyjnych PAC-ów, mogły być teraz przekazywane w całości na pokrywanie wydatków wyborczych.

<sup>167</sup> Na podstawie szacunków FEC. Dotyczy funduszy miękkich.

<sup>168</sup> W ramach śledztwa ujawniono, że ofiarodawcy, którzy przekazywali na rzecz Partii Demokratycznej donacje przekraczające 100 tysięcy dolarów, byli zapraszani do Białego Domu na kawę i rozmowę z prezydentem, jak również w niektórych przypadkach umożliwiano im spędzenie nocy w Sypialni Lincoln. A. Corrado, *Party Soft Money*, w: *Campaign Finance Reform*, red. A. Corrado, T.E. Mann, D.R. Ortiz, T. Potter, F. Sorauf, s. 167.

Pikanterii sytuacji dodawał fakt, że odkryto, iż wśród donatorów były również podmioty zagraniczne, i część funduszy przekazywanych przez nie na rzecz Partii Demokratycznej w rzeczywistości przeznaczana była na kampanię prezydencką Clintona. Było to w oczywistej kolizji z definicją donacji na rzecz partii politycznych. Jednakże ze względu na brak zdecydowanej reakcji ze strony FEC oraz sądów, partie polityczne zaczęły wykorzystywać tę metodę zbierania funduszy do granic możliwości. Na lata 1996-2002 przypadł szczyt aktywności partii na tym polu.

Wykorzystywanie funduszy miękkich miało kilka wyraźnych zalet w stosunku do innych form finansowania kampanii. Nie podlegały one praktycznie żadnym ograniczeniom, przez co partie mogły w każdej chwili wykorzystać kolosalne fundusze, szczególnie gdy wyścig do danego mandatu był zacięty. Po drugie, umożliwiały one zbieranie dużo większych sum i w dodatku od podmiotów, które w inny sposób nie mogły przekazać tych pieniędzy.

Rok 2002 był ostatnim, w którym partie mogły w ten sposób zbierać tak wielkie sumy pieniędzy. Po wprowadzeniu BCRA niemożliwe stało się przekazywanie donacji przez korporacje, związki zawodowe i organizacje handlowe, które to donacje stanowiły grubo ponad połowę wszystkich funduszy partyjnych<sup>169</sup>.

Koniecznością stało się zaadaptowanie do nowych realiów i regulacji. Przedstawiciele partii w pozyskiwaniu funduszy zdecydowanie przestawili się na zbieranie od ofiarodawców indywidualnych, od których na podstawie BCRA mogli zbierać więcej niż poprzednio. Partie zaadaptowały więc skomplikowane struktury zbierania donacji, wykorzystując pocztę bezpośrednią, jak również nowe technologie, choćby Internet. Rozbudowywano bazę kontaktową, budowano profile potencjalnych donatorów i w oparciu o to starano się uzupełnić brakujące fundusze. Zaangażowano się również w zbieranie funduszy twardych, a więc tworzonych pod egidą partyjną PAC-ów, oraz pomoc w zbieraniu funduszy indywidualnych na rzecz kandydatów.

Aby zachęcić do przekazywania pieniędzy na rzecz partii w postaci funduszy twardych, National Democratic Committee (NDC) wprowadził całkiem nowe programy. Pierwszy z nich przewidywał przyznawanie statusu tzw. Patrioty osobie, która była w stanie

---

<sup>169</sup> Aż 280 milionów dolarów w 2000 r. Dane FEC.

zebrać i przekazać na rzecz Partii Demokratycznej sumę co najmniej 100 tysięcy dolarów w roku wyborczym 2004. Drugi program polegał na przyznawaniu statusu „Zaufanego” osobie, która pomiędzy 1 maja a 1 lipca 2004 roku byłaby w stanie zebrać i przekazać ponad 250 tysięcy dolarów<sup>170</sup>. Analogicznie, Republican National Committee (RNC) rozbudował program, w którym osoby zdolne zebrać ponad 200 tysięcy dolarów otrzymywały od partii status „Super-Ranger”. Działania te miały zdopingować podmioty do przekazywania na rzecz DNC i RNC dużych sum w postaci funduszków twardych.

Kontekst wyborczy roku 2004 był ku temu szczególnie korzystny, ze względu na większe niż kiedykolwiek oparcie się kandydatów w wyborach prezydenckich na bardzo przeciwstawnych, zdefiniowanych przez platformy partyjne pozycjach. Polityka w percepcji społecznej stała się przez to bardzo partyjna i tym samym łatwiej partiom było zbierać donacje od osób indywidualnych. W wyniku tych tendencji, wbrew przewidywaniom analityków, fundusze zebrane przez partie w okresie po wprowadzeniu zakazu przekazywania funduszy miękkich nie były wcale mniejsze. Zebrane przez partie donacje w roku 2004 w postaci jedynie funduszy twardych wyniosły ponad 1,2 miliarda dolarów i przewyższyły sumy zebrane w 2002 łącznie jako twarde i miękkie fundusze aż o 222 miliony dolarów<sup>171</sup>.

Jednakże nie dotyczyło to wszystkich komitetów partyjnych na poziomie ogólnonarodowym. Omawiane liczby odnoszą się do sum zebranych przez Democratic National Committee oraz Republican National Committee. Komitety te zbierały fundusze głównie na poczet kampanii prezydenckiej. W ich przypadku widać, że udało się spokojnie wypełnić lukę po zamknięciu dopływu funduszy miękkich i zastąpić je funduszami twardymi.

W przypadku jednak komitetów kongresowych, czyli takich, które zbierają donacje dla kandydatów do Izby Reprezentantów oraz Senatu, sytuacja przedstawiała się inaczej. Wszystkie cztery, czyli Democratic Senatorial Campaign Committee, Democratic Congressional Campaign Committee, National Republican Senatorial Committee oraz National Republican Congressional Committee,

---

<sup>170</sup> A. Corrado, *Party Finance in the Wake of BCRA*, w: *The Election after Reform: Money, Politics, and Bipartisan Campaign Reform Act*, red. M. Malbin, Rowman & Littlefield, New York 2006, s. 23.

<sup>171</sup> Tamże, s. 6.

odnotowały spadek kwot otrzymanych donacji. W ich przypadku niemożliwe stało się całkowite zastąpienie otrzymywanych wcześniej funduszy miękkich twardymi. Największe straty poniósł DSCC, który w 2004 zebrał 88,7 miliona dolarów w porównaniu ze 143,5 milionami w 2002 roku. Republikański NRSC zebrał w 2004 roku 79 milionów dolarów, a dwa lata wcześniej aż 125,6 miliona dolarów. Mniejsze straty odnotowały komitety zbierające na konta kandydatów do Izby Reprezentantów. W przypadku DCCC było to 93,2 miliona dolarów w roku 2004 i 102,8 miliona w 2002. NRCC zebrał w 2004 roku 185,7 miliona dolarów, a w 2002 193,3 miliona, i w jego przypadku procentowe straty są najmniejsze<sup>172</sup>. Trzeba jednak podkreślić, że pomimo iż całościowo wspomniane komitety zebrały w 2004 mniej niż w 2002 roku, to jednak jeśli chodzi o fundusze twarde, zebrały one dwukrotnie więcej w roku 2004 niż w 2002<sup>173</sup>. Widać więc, że partie i ich komitety dość szybko przystosowały się do nowej sytuacji.

Koniec ery funduszy miękkich nie oznacza w żadnym wypadku końca zaangażowania się partii politycznych w proces wyborczy. Zmienia się jedynie struktura. Partie stały się również mniej zależne od wielkich, bogatych donatorów, co na pewno jest dużym pozytywnym regulacji wprowadzonych przez BCRA<sup>174</sup>.

Dodatkowo, co już wcześniej odnotowano, znaczna część z wcześniej przekazywanych partiom funduszy miękkich od 2004

---

<sup>172</sup> Dane FEC, skompilowane przez A. Corrado. Tamże, s. 17.

<sup>173</sup> Raport przygotowany przez Campaign Finance Institute (na dzień 30 września 2006, a więc jeszcze przed końcem kampanii wyborczej) pokazał, że w tych wyborach partie były w stanie zebrać w postaci twardych funduszy ponad 75% więcej niż w cyklu 2002. Dodatkowo, suma 723,6 miliona dolarów (stan na 30 września 2006) zdecydowanie przewyższa zebrane w 2002 r. fundusze miękkie (496 milionów dolarów). Wniosek jest taki, że partie polityczne były w stanie bardzo skutecznie zastąpić fundusze miękkie funduszami twardymi. A. Corrado, CFI Working Paper on the Political Parties, *Parties Playing a Major Role in Election '06: National parties are poised to be powerful voices in the campaign's final weeks* dostępny na stronie <[http://www.cfinst.org/books\\_reports/pdf/Parties\\_Corrado\\_102606.pdf](http://www.cfinst.org/books_reports/pdf/Parties_Corrado_102606.pdf)>.

<sup>174</sup> System finansowania wyborów bez możliwości przekazywania funduszy miękkich wydaje się dawać stosunkowo więcej szans organizacjom w mniejszym stopniu dysponującym dużymi środkami finansowymi, a posiadającym inne zasoby, jak choćby liczne członkostwo. D.E. Appolonio, R.J. La Raja, *Who Gave Soft Money? The Effect of Interest Group Resources on Political Contributions*, „The Journal of Politics” Vol. 66, No. 4, Nov. 2004, s. 1151.

roku jest wydawana przez specjalnie do tego celu stworzone komitety 527. Można wyciągnąć z tego taki wniosek, że pieniądz w polityce zawsze znajdzie swoją drogę.

Z powyższej analizy wynika, że grupy interesu mają bardzo wiele możliwości finansowego oddziaływania na proces wyborczy. Mogą to robić poprzez bezpośrednie przekazywanie pieniędzy kandydatom za pomocą specjalnie przeznaczonych do tego celu PAC-ów, mogą oddziaływać przez organizacje typu 501(c) i organizacje 527, mogą nawet samodzielnie bądź za pomocą wymienionych organizacji organizować kampanie polityczne mające wpłynąć na wynik wyborów. Mogą one, chociaż w sposób znacznie ograniczony po 2002 roku, przekazywać pieniądze partiom politycznym.

### 3. Pozafinansowe zaangażowanie grup w proces wyborczy

Przedstawione powyżej sposoby wpływania przez grupy na proces kampanii wyborczych wiązały się ściśle z udzielaniem poparcia finansowego. Istnieje jednak kilka innych sposobów, dzięki którym grupy mogą mieć wpływ na przebieg i wynik kampanii wyborczych. Sposoby zaangażowania niefinansowego są zdecydowanie w odbiorze społecznym mniej kontrowersyjne, a jednocześnie, w niektórych przypadkach, mogą być równie skuteczne.

#### 3.1. Udzielanie formalnego poparcia

Podstawowym sposobem, dzięki któremu grupa może starać się wesprzeć kandydata, jest udzielenie mu swojego formalnego poparcia<sup>175</sup>. W przypadku niektórych grup jest to kwestia niezwykle istotna, szczególnie jeśli dotyczy to grup o dużym wpływie społecznym.

Udzielenie formalnego poparcia jest formą wspierania, którą grupy stosują przeważnie ostrożniej niż donacje wyborcze. Mimo że i pierwsze, i drugie oznacza udzielenie kandydatowi wsparcia,

---

<sup>175</sup> Ang. *Endorsement*.

to jednak istnieje jedna bardzo poważna różnica. Podczas gdy wspierać finansowo można, co wiele grup praktykuje, jednocześnie nawet przeciwstawnych kandydatów, to udzielenie formalnego poparcia ma charakter ekskluzywny. Nie może się zdarzyć, że grupa poprze opozycyjnych kandydatów. Formalnego poparcia udziela się znacznie ostrożniej niż donacji finansowych. Decyzja taka wiąże się bowiem równocześnie z prestiżem danej grupy, która zazwyczaj niechętnie popiera kandydatów przegranych bądź o niepewnych poglądach. Niektóre grupy nie wyrażają dosłownego poparcia w ogóle, obawiając się, iż takie poparcie mogłoby zbyt formalnie związać grupę z danym kandydatem, co nie zawsze jest wygodne. Innym powodem, dla którego poparcie takie udzielane jest ostrożnie, jest kalkulacja, czy faktycznie takie poparcie pomoże danemu kandydatowi. W przypadku niektórych grup, niepopularnych społecznie, dużo bezpieczniej jest wesprzeć kandydata w sposób bardziej zawołowany. Tak było na przykład w przypadku NARAL PAC. Na początku swojej działalności starał się on nie udzielać kandydatom takiego formalnego poparcia, gdyż temat aborcji – a mówimy o latach 70. – był dość kontrowersyjny politycznie. Dla kandydatów, nawet tych przychylnych wartościom propagowanym przez NARAL, poparcie takie mogło przysporzyć więcej problemów niż korzyści<sup>176</sup>. Podobnie problematyczne jest poparcie udzielone przez korporacje. One więc również rzadko stosują taką taktykę.

W zależności od charakteru grupy poparcie takie może być udzielane na dwa sposoby. Grupy popularne, o dużym poparciu, nieograniczającym się jedynie do bazy członkowskiej, starają się takiego oficjalnego poparcia udzielić, nagłaśniając ten fakt tak szeroko, jak tylko to możliwe. Taktykę taką stosują na największą skalę organizacje związane z ochroną środowiska naturalnego czy też prawami człowieka, gdyż właśnie te tematy są społecznie najbezpieczniejsze i występuje najmniejsza szansa, że takie poparcie kandydatowi zaszkodzi.

Tak na przykład, bardzo wartościowe jest poparcie udzielane przez Sierra Club, ponieważ organizacja ta posiada bardzo popularną markę. Mimo że Sierra Club nie wspiera kandydatów dużymi sumami pieniędzy, to jednak samo udzielone przez klub poparcie

---

<sup>176</sup> S. Thomas, *NARAL PAC Battling for Women's Reproductive Rights*, w: *After The Revolution*, s. 136.

ma ogromną wartość<sup>177</sup>. Inną organizacją, która ma bardzo duży wpływ na postawy wyborcze, jest NRA. Grupa ta ma największe oddziaływanie wśród swoich członków. Należy zaznaczyć, że są oni o wiele bardziej zdyscyplinowani niż w przypadku innych grup i NRA odgrywa faktyczną rolę, jeśli chodzi o kształtowanie postaw politycznych jej zwolenników. Poparcie udzielane przez NRA ma zatem bardzo duże znaczenie.

Udzielanie formalnego poparcia jest zazwyczaj bardzo poważną strategiczną decyzją, dużo bardziej strategiczną niż przekazywanie pieniędzy kandydatom. Proces ten więc w większości grup ma charakter sformalizowany i zależy od wielu czynników analizowanych przez decydentów grupy. NRA na przykład, dysponuje silnie rozbudowanym systemem oceny kandydatów<sup>178</sup>. Prowadzi analizy głosowań kongresowych, nie tylko w odniesieniu do kwestii posiadania broni bezpośrednio, ale również w odniesieniu do ustaw, które w jakiś sposób łączą się z tą kwestią<sup>179</sup>. Oceniane i dokumentowane są również wszelkiego rodzaju wypowiedzi i stanowiska, jakie dany kandydat zajmuje w odniesieniu do różnych kwestii. Nad przetwarzaniem tych danych i ich publikowaniem w NRA pracuje potężny sztab ludzi. Na stronie internetowej NRA, codziennie aktualizowanej, pojawiają się zapisy z głosowań oraz odniesienia do poszczególnych kandydatów i ich decyzji legislacyjnych. Oprócz prowadzenia takiego rankingu na bieżąco, w okresie przedwyborczym NRA tworzy zestawienia, na podstawie których jej komitet polityczny podejmuje decyzje o poparciu dla kandydatów. Decyzje te następnie są nagłaśniane wśród członków i dalej wśród innych zainteresowanych grup docelowych<sup>180</sup>.

To jakich kandydatów się popiera, zależy przede wszystkim od szans kandydatów na wygranie oraz, co szczególnie ważne w przypadku grup o silnej ideologicznej identyfikacji, od poglądów danego kandydata. Tak na przykład ocenia kandydatów League of Conservation Voters – organizacja zajmująca się kwestiami ochro-

<sup>177</sup> D. Cantor, *The Sierra Club Political Committee*, w: *After The Revolution*, s. 104.

<sup>178</sup> Wywiad osobisty autora z Charlesem H. Cunninghamem, naczelnym lobbystą NRA. Zob. Aneks A.

<sup>179</sup> NRA często angażuje się w kwestie związane z gospodarką terenami leśnymi, połowami ryb itp.

<sup>180</sup> Dane odnośnie do popieranych przez NRA kandydatów i zapisy kongresowych głosowań dostępne są na stronie <<http://www.nrapvf.org/>>.



ny środowiska naturalnego. Najważniejszym instrumentem, którym dysponuje, jest tzw. National Environmental Scorecard, czyli ranking poszczególnych kandydatów. Przesłankami tej oceny są zachowania legislacyjne (w przypadku piastujących urzędy) odnośnie do ważnych dla grupy regulacji. Ten zestaw kluczowych ustaw ustalany jest przez komitet doradczy LCV, który składa się z przedstawicieli różnych grup związanych z ochroną środowiska naturalnego. Ranking ten przedstawia, jak dany kandydat głosował w odniesieniu do konkretnej kwestii, ale nie występuje przy tej okazji żadna ewaluacja sugerująca, czy ten sposób głosowania był dobry czy zły. Dla odbiorców jest to oczywiste, ale formalnie zachowuje się pozory obiektywności. Raport ten jest publikowany między innymi w Internecie, przez co jest bardzo szeroko i łatwo dostępny<sup>181</sup>. Oprócz tego rankingu LCV tworzy dodatkowe listy<sup>182</sup>. Zawierają one nazwiska kandydatów najbliższych prezentowanym przez grupę wartościom, jak również nazwiska kandydatów najmniej przychylnych kwestiom ochrony środowiska naturalnego. Ta druga lista nosi nazwę „brudnej dwunastki” i zawiera nazwiska kandydatów, którzy w oparciu o kryteria przyjęte przez LCV, głosowali najbardziej „antyekologicznie”. Nazwiska kandydatów najbardziej przyjaznych środowisku naturalnemu prezentuje LCV na „Liście Ziemi”<sup>183</sup>. Te listy stają się również podstawami do dalszego wspierania (bądź oponowania) kandydatów już w postaci finansowej. W przypadku LCV udzielenie poparcia opiera się w znakomitej części na poglądach danego kandydata, zatem grupa ta stosuje strategię wybitnie wyborczą.

Zbliżoną strategię prezentuje Sierra Club. Do początku lat 80. grupa starała się wpływać na wybranych już kongresmanów, aby zyskać ich przychylność w stosunku do regulacji chroniących środowisko naturalne. Dostrzeżono jednak, że dużo skuteczniej jest wpływać na proces poprzez popieranie kandydatów sobie przychylnych<sup>184</sup>. Zmiana strategii spowodowała, że Sierra Club zaczął w dużej mierze polegać na wyrażaniu swego poparcia jako sposobie wspierania przyjaznych kandydatów. Jednakże poparcie

---

<sup>181</sup> <<http://www.lcv.org/scorecard/>>.

<sup>182</sup> Dostępne na stronie <<http://www.lcv.org/>>.

<sup>183</sup> P.A. Mundo, *League of Conservation Voters*, w: *After The Revolution*, s. 120.

<sup>184</sup> T. Turner, *Sierra Club: 100 Years of Protecting Nature*, Henry M. Abrams, New York 1991, s. 22.

udzielone przez komitet polityczny Sierra Club nie opiera się jedynie na przekonaniach i poglądach kandydata. Sierra Club, bardziej niż LCV, rozważa szanse kandydata na zdobycie mandatu. W przypadkach bowiem, gdy piastujący urzędy mają przyzwoite, w ocenie działaczy grupy, poglądy na kwestie ochrony środowiska naturalnego, to właśnie oni otrzymują poparcie Sierra Club. Jest to niezależne od tego, jak bardzo sprawom środowiska naturalnego przychylny byłby pretendent do mandatu<sup>185</sup>. Jak podają wytyczne komitetu politycznego Sierra Club, bardzo istotne jest również zapewnienie dostępu lobbingowego do poszczególnych kandydatów. Ze względu na to popiera się kandydatów, którzy w legislaturze znajdują się na pewno. Nie jest taktycznie dobre popieranie pretendenta, który nie ma szans, gdyż poparcie takie sprawiłoby, że jego oponent, gdyby został już wybrany, nie byłby przychylny grupie<sup>186</sup>. System ewaluacji kandydatów jest więc w przypadku Sierra Club bardziej subiektywny. Co prawda, opiera się on na zapisach z głosowań kongresowych dotyczących kwestii ochrony środowiska naturalnego, jednakże w odróżnieniu od LCV, nie polega on jedynie na opublikowaniu tych zapisów. Na podstawie tych zapisów ciało polityczne Sierra Club decyduje, komu udzielić poparcia, a komu nie. Procedura udzielania poparcia przeważnie zostaje zapoczątkowana w stanowych strukturach Sierra Club, gdyż tam poszczególni kandydaci są najlepiej znani. Następnie rekomendacje lokalnych struktur są aprobowane przez Sierra Club Political Committee. Aż 90% kandydatów zarekomendowanych przez lokalne oddziały zyskuje poparcie tego komitetu, można więc z tego wnioskować, że to właśnie struktury lokalne mają największy wpływ na decyzje.

Są również grupy, w których udzielanie formalnego poparcia kandydatom jest kwestią niezwykle kontrowersyjną i bardzo trudną. Dotyczy to w większości grup, które wewnętrznie są rozbite i spektrum interesów w obrębie samej grupy jest bardzo rozbieżne.

Tak jest na przykład w przypadku AFL-CIO i jej PAC-u, czyli COPE. Procedura udzielania formalnego poparcia kandydatom przybiera często formę otwartych potyczek w obrębie grupy. Zdarza się, że poszczególne związki, szczególnie w prawyborach, udzielają poparcia przeciwnym kandydatom, i w takiej sytuacji

---

<sup>185</sup> D. Cantor, *The Sierra Club Political Committee*, s. 104-105.

<sup>186</sup> Sierra Club's Compliance Guidelines, 1995.

centralne COPE ma duży problem, jaką decyzję podjąć w ostateczności. Jest to wynikiem tego, że AFL-CIO jest federacją związków mających często różne priorytety. Struktura stanowa COPE udziela zazwyczaj poparcia kandydatowi, który zwycięży w prawyborach. To właśnie struktura stanowa jest najwyższym organem decyzyjnym władnym w tej kwestii<sup>187</sup>. Na etapie jednak wcześniejszym poparcie udzielane jest przeważnie przez centrale związkowe osobno. Decyzje podejmowane przez COPE zazwyczaj budzą bardzo wiele emocji, gdyż siła oddziaływania politycznego związków jest ciągle bardzo poważna. Czasami taka taktyczna decyzja ma ogromne konsekwencje polityczne. Błędna kalkulacja i niemożność decyzyjna mogą doprowadzić do niepożądanych rezultatów. Przykładem takiego błędu politycznego może być niejasne stanowisko COPE w stosunku do demokratycznego kandydata na prezydenta w wyborach roku 2004. Ze względu na rozdzwięk w obrębie związków, które w większości popierały Richarda Gephardta, jednakże w części rozważano, iż John Kerry ma dużo większe szanse na zwycięstwo, w początkowej fazie nie doszło do wsparcia żadnego z kandydatów. Poparcia Kerry'emu udzielono dopiero z poważnym opóźnieniem, co większość ludzi odebrała jako brak rzeczywistego poparcia, a w konsekwencji doprowadziło to do osłabienia jego pozycji wśród elektoratu związkowego. Większość komentatorów politycznych wskazuje, że to właśnie ten brak zdecydowania miał kluczowe znaczenie dla późniejszego zwycięstwa George'a W. Busha<sup>188</sup>.

Jeżeli chodzi o podstawy, na których AFL-CIO i COPE udzielają poparcia kandydatom, to podobnie jak w przypadku omawianych wcześniej organizacji zajmujących się ochroną środowiska naturalnego, COPE opiera się na kongresowych zapisach głosowań. Dodatkowo, potencjalni kandydaci są zapraszani przez struktury AFL-CIO na wywiady, podczas których deklarują się odnośnie do interesujących związku kwestii. Przyjętą praktyką jest również wypełnianie specjalnych formularzy pozwalających władzom

---

<sup>187</sup> Inaczej jest w przypadku wyborów prezydenckich; tu decyzja należy do władz na poziomie ogólnokrajowym.

<sup>188</sup> M.J. Rozell, C. Wilcox, D. Madland, *Interest Groups in American Campaigns*, s. 121.

związkowym na łatwiejszą ewaluację kandydatów<sup>189</sup>. COPE obok poglądów kandydatów bierze również bardzo poważnie pod uwagę ich potencjalne szanse na zwycięstwo. Poparcie udzielane jest więc w wielu przypadkach również na podstawie badania opinii publicznej i w większej mierze, niż jest to w przypadku organizacji zdefiniowanych ideologicznie, kalkuluje się szanse kandydatów. Ze względu na to stosunkowo dużego poparcia udziela się piastującym urzędy.

W przypadku PAC-ów korporacyjnych sytuacja przedstawia się trochę inaczej. Przede wszystkim, poparcie udzielone kandydatowi rzadko przybiera charakter formalny, nagłośniony w mediach. Poparcie takie ogłaszane jest przeważnie wyłącznie wśród członków grupy. Tak jest w przypadku największego PAC-u korporacyjnego AT&T. Co więcej, nie istnieje tu żadna formalna procedura oceniania kandydata. Nie wysyła się mu do wypełnienia formularzy ani specjalnie nie musi się patrzeć na zapisy z głosowań. Jest to wynikiem tego, że decyzję o poparciu podejmują lokalne oddziały, które doskonale znają kandydatów, gdyż przeważnie współpracowały z nimi w stanowych legislaturach bądź już w samym Kongresie. Dyrektorzy lokalni AT&T są doskonale obeznani z tym, czego po konkretnych kandydatach mogą oczekiwać. Decyzja o udzieleniu poparcia w przypadku PAC-ów korporacyjnych ma zawsze charakter pośredni i ma głównie na celu danie sygnału dla świata biznesu, których kandydatów winni wspierać finansowo. Jeśli chodzi o kryteria udzielania poparcia przez te struktury lokalne, to są one czysto pragmatyczne i nie zależą od żadnych czynników ideologicznych. Selekcja kandydatów oparta jest na racjonalnej kalkulacji i ma na celu zminimalizowanie ryzyka dla korporacji, a zmaksymalizowanie szans na osiągnięcie wymiernych korzyści. Jak powiedział Donald Goff z AT&T, organizacja ta „nie ma skłonności, aby kruszyć miecze na płaszczyźnie ideologicznej”<sup>190</sup>.

---

<sup>189</sup> R. Gerber, *Building to Win, Building to Last: AFL-CIO COPE Takes on The Republican Congress*, s. 87.

<sup>190</sup> Fragment wywiadu z 11 października 1991 r. zamieszczony w: R.A. Mutch *AT&T: A Pragmatic Giant*, w: *Risky business*, s. 83.

### 3.2. Komunikacja wewnętrzna

Udzielenie formalnego poparcia kandydatowi ma sens jedynie wtedy, gdy może to przynieść jakiś efekt. Można oczekiwać dwóch rodzajów konsekwencji. Po pierwsze, sympatycy danej grupy pod wpływem takiego poparcia, bądź opublikowanego rankingu, mogą zagłosować na kandydata. Po drugie, może to ich skłonić do przekazywania pieniędzy na jego rzecz bądź na rzecz PAC-u z nim związanego. Aby jednak skłonić członków lub zwolenników danej grupy do głosowania w taki a nie inny sposób, należy im jakoś preferencje grupy zakomunikować.

Komunikacja wewnętrzna w obrębie grupy jest kwestią niezwykle istotną, szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę, że niektóre grupy mają wielomilionowe członkostwo. Warto zaznaczyć, że komunikacja wewnętrzna w grupie nie podlega restrykcjom prawa wyborczego nakładanym na wydatki<sup>191</sup>. Przykładowo więc rozpowszechnianie wśród członków grupy broszury zawierającej sformułowania nakłaniające do głosowania na kandydata jako komunikacja wewnętrzna nie podlega nawet zgłoszeniu do FEC<sup>192</sup>. Taka sama broszura wysłana do osób niebędących członkami grupy musiałaby być finansowana z pieniędzy PAC-u bądź zaklasyfikowana jako wydatki niezależne. Niektóre grupy, jak na przykład AFL-CIO, wykorzystują tę strategię dużo częściej niż inne formy komunikowania. Grupa ta w latach 1989-2010 wydała na komunikację wewnętrzną ponad 36 milionów dolarów, podczas gdy na kampanie wykorzystujące konstrukcje wydatków niezależnych jedynie niecałe 3 miliony<sup>193</sup>. Komunikacja w obrębie grupy ma wiele korzyści. W przypadku grup o dużej liczbie członków, jak choćby NRA,

---

<sup>191</sup> 11 C.F.R. sekcja 114.3(a).

<sup>192</sup> Nie trzeba zgłaszać wydatków na komunikację wewnętrzną, gdy jest ona jedynie przekazem pobocznym danej wiadomości. W ten sposób np. w broszurze kilkunastostronicowej wysyłanej do członków grupy, gdy jedynie kilka stron będzie poświęconych sprawom związanym z wyborami i nakłanianiem do głosowania na kandydata, nie będzie to podlegało FEC. Podlegać będzie jedynie, gdy większość przekazu ukierunkowana jest na kształtowanie preferencji wyborczych. Taki sposób unikania podległości FEC stosowany jest na dużą skalę przez NRA, która w większości swych cyklicznych publikacji przemycza przekazy wyborcze. D.B. Magleby, W. Tanner, *Interest Group Electioneering In the 2002 Congressional Elections*, s. 69-70.

<sup>193</sup> <<http://www.opensecrets.org/orgs/index.php>>, data wejścia 23.11.2010.

Sierra Club, U.S. Chamber of Commerce, National Organization for Women, regularne utrzymywanie kontaktu z członkami umożliwia następnie wpływ na ich decyzje polityczne. Organizacje te na bieżąco, za pomocą różnych kanałów komunikowania, najczęściej internetowo, informują swoich członków o stanowiskach danych kandydatów w odniesieniu do istotnych kwestii, publikują raporty dotyczące ewentualnych konsekwencji wyboru danego kandydata.

Komunikacja wewnętrzna jest coraz częściej wykorzystywana przez różnego rodzaju grupy. Skuteczność jej jest dużo większa niż w przypadku prowadzenia kampanii poza potencjalną grupą docelową. Członkowie grupy, identyfikując się z nią, w dużej mierze jej ufają. Większa jest więc siła oddziaływania argumentów pochodzących z takiego zaufanego źródła. Dodatkowym atutem jest łatwość komunikacji. Może ona przybierać formę bezpośrednią, czyli różnego rodzaju spotkań, zjazdów, co szczególnie często propagowane jest przez związki zawodowe. Przy takich okazjach dużo łatwiej jest przekonać członków grupy do głosowania na danego kandydata, niż to ma miejsce choćby w przypadku przekazu telewizyjnego. Na spotkaniach takich czasami może pojawić się sam kandydat, co przybiera formę pseudowiecu wyborczego. Komunikacja wewnętrzna może przybierać również formę bardziej pośrednią. W dobie oddziaływania Internetu szczególnie ta forma kontaktowania się z członkami grupy staje się wygodna. Daje ona tę przewagę, że pozwala na natychmiastowe komunikowanie się z członkami grupy, a ponadto redukuje koszty prawie do zera. Kontaktując się ze swoimi członkami, grupa ma tę przewagę nad innymi podmiotami próbującymi drogą internetową dotrzeć do wyborców, że jest godna zaufania. Przekazy pochodzące z innych źródeł niż zaufane są rzadko traktowane poważnie, a przeważnie jako spam są blokowane przez komputerowe programy pocztowe.

Komunikacja wewnętrzna może przybierać wszystkie formy regularnej kampanii wyborczej z tym jednak zastrzeżeniem, że może być skierowana jedynie do oficjalnych członków grupy.

### 3.3. Nakłanianie do wzięcia udziału w wyborach

Obok nakłaniania do głosowania na konkretnego kandydata, bardzo istotne jest, aby nakłonić potencjalnych wyborców do głosowania w ogóle. Zmobilizowanie potencjalnego elektoratu, który nie uczestniczy w wyborach, jest ogromną szansą dla niektórych kandydatów. Gdy fluktuacje elektoratu w Stanach Zjednoczonych pomiędzy republikanami i demokratami nie są duże, mobilizowanie kategorii społecznych i grup ludzi, którzy wcześniej nie głosowali, staje się dla poszczególnych partii kluczowe. Dostrzegalne to było szczególnie w roku 1998, kiedy strona demokratyczna była w stanie zmobilizować zdecydowanie więcej wyborców związanych z mniejszościami oraz związkami zawodowymi niż kiedykolwiek wcześniej<sup>194</sup>. Odbiło się to od razu na wyniku wyborczym<sup>195</sup>. Podobnie w roku 2000 dzięki większemu stopniowi mobilizacji demokraci byli w stanie pozyskać fotele senatorskie ze stanów Michigan, Missouri, Nowy Jork, Waszyngton. W odpowiedzi na to, również strona republikańska rozpoczęła bardziej intensywne zabiegi mające na celu zmobilizować potencjalny elektorat. Pomogło to osiągnąć dobry wynik wyborczy w miejscach, gdzie wcześniej się tego nie spodziewano<sup>196</sup>.

Dla kwestii mobilizowania elektoratu kluczowe znaczenie ma właśnie zaangażowanie grup. To właśnie grupom, a nie partiom, łatwiej dotrzeć do kategorii ludzi zbliżonych charakterystyką do potencjalnych członków danej grupy. Dużo łatwiej przykładowo namówić do głosowania Afroamerykanów bądź Latynosów, gdy czynią to przedstawiciele NAACP, a nie Partii Demokratycznej. Oczywiście jest również, że namawiając przedstawicieli tych grup społecznych do głosowania, nie trzeba nawet sugerować, na kogo głosować. Z dużym prawdopodobieństwem można bowiem przewidzieć, jakie będą mieć preferencje polityczne. Tak na przykład, National Voter Fund NAACP w wyborach 2000 roku do Senatu ze stanu Missouri był w stanie zmobilizować dwukrotnie więcej

---

<sup>194</sup> R.J. Semiatin, M.J. Rozell, *Interest Groups in Congressional Elections*, w: *The Interest Group Connection*, 2<sup>nd</sup> Ed., s. 83.

<sup>195</sup> Poparcie dla demokratów odbiło się m.in. w zwycięstwach w wyborach gubernatorskich w Alabamie, Georgii, Południowej Karolinie.

<sup>196</sup> Miedzy innymi w 2002 r. w stanie Georgia.

czarnoskórych obywateli niż to miało miejsce wcześniej, i tym samym doprowadził do zwycięstwa demokratki Jean Carnahan<sup>197</sup>, której we wcześniejszych sondażach dawano małe szanse.

Mobilizowanie elektoratu przybiera różne formy. Może to być na przykład pomoc w rejestracji wyborczej, dostarczanie informacji o wyborach, zapewnianie transportu w dniu samych wyborów. Kampanie tego typu określa się mianem *Get Out The Vote* i jako kampanie mobilizujące „obiektywnie”, a nie nakłaniające do głosowania na rzecz określonej opcji, są wyjęte spod regulacji o finansowaniu kampanii wyborczych. Ze względu na to są formami, które grupy często stosują, po pierwsze dlatego, że wydatki przeznaczane na taką formę nie są w jakikolwiek sposób ograniczane, a po drugie, istnieją ogromne potencjalne korzyści i dużo do zyskania. Oczywiście przewagę mają grupy posiadające dużą bazę złożoną ze zdyscyplinowanych członków. Grupy takie mogą starać się nakłonić swych członków, aby ci, jako wolontariusze, pracowali w terenie, mobilizując do głosowania potencjalny elektorat<sup>198</sup>.

### 3.4. Kreowanie własnych kandydatów

Gdy mówimy o wpływie uzyskiwanym przez grupy poprzez udział w procesie wyborczym, to wydaje się, że jednym z najsukuczniejszych sposobów mogłoby być ukształtowanie i popieranie kandydatów o zbliżonych do grupy poglądach. Faktycznie, praktyką niektórych grup jest kreowanie własnego kandydata i następnie popieranie go w wyborach. W świecie ustabilizowanej polityki na szczeblu federalnym nie jest to oczywiście częste i wyraźnie dostrzegalne, ale proces ten zazwyczaj rozpoczyna się od niższego stopnia. Grupy kreują polityków i następnie ułatwiają im zdobywanie władzy najpierw w strukturach lokalnych, stanowych i na końcu dopiero federalnych.

---

<sup>197</sup> W zasadzie było to głosowanie na jej zmarłego w czasie kampanii wyborczej męża Mela Carnahana. Żona zgodziła się zająć jego miejsce, gdyby został pośmiertnie wybrany. Tak też się stało. R.J. Semiatin, M.J. Rozell, *Interest Groups in Congressional Elections*, s. 83.

<sup>198</sup> R.G. Shaiko, *Nonfinancial Involvement of Interest Groups in the Election Process*, w: *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*, s. 146.



W niektórych przypadkach rola grup jest nawet większa niż partii politycznych. Tak jest na przykład w przypadku mobilizowania demokratycznych kandydatek do Kongresu. Tu w 2004 roku rola EMILY's LIST w wystawieniu i wprowadzeniu do Kongresu demokratek była większa niż samej Partii Demokratycznej<sup>199</sup>. Wiele kandydatek zostało całkowicie od podstaw wykreowanych przez tę grupę, następnie również za pomocą EMILY's LIST kandydatki zyskały aprobatę Partii Demokratycznej, a w końcu dzięki ogromnym pieniądząm zebranych i rozdysponowanym przez EMILY's LIST, o czym już była mowa, część z nich została wprowadzona do Kongresu. Taka mobilizująca rola grup jest szczególnie istotna w przypadkach kategorii społecznych niedoreprezentowanych w polityce, jak kobiety czy mniejszości etniczne. Rola takich organizacji, jak EMILY's LIST, National Organization for Women czy National Women's Political Caucus, polega na zwiększaniu świadomości politycznej kobiet i inspirowaniu, aby czynnie włączały się do polityki. W odniesieniu do mniejszości etnicznych podobną rolę pełni NAACP. Swoich własnych kandydatów często kreują również związki zawodowe. Sprawdzeni działacze związkowi są wystawiani w wyborach z ramienia Partii Demokratycznej. Organizacją, która rekrutuje potencjalnych kandydatów dla obydwu partii, jest Clean Water Action Vote Environment PAC<sup>200</sup>. Podstawowym kryterium jest przychylność potencjalnego kandydata kwestiom ochrony środowiska naturalnego.

Grupy rekrutują swoich kandydatów spośród grona osób mogących potencjalnie zyskać duże poparcie społeczne, jak również takich, które potencjalnie będą w stanie skutecznie prowadzić kampanię, czyli między innymi zbierać fundusze<sup>201</sup>. Dotyczy to w dużej mierze kategorii działaczy społecznych, osób o „dobrej reputacji”, związanych z profilem grupy. Rekrutacja takiej osoby nie kończy się na przekonaniu jej do kandydowania. Grupa przeważnie zapewnia takiemu kandydatowi przeszkolenie, zaopatruje go w sztab pomocniczy oraz pomaga w zdobyciu nominacji partyjnej. Rola grup na etapie nominacji partyjnych jest bardzo istotna. Jest

<sup>199</sup> D. Lowery, H. Brasher, *Organized Interests and American Government*, s. 119.

<sup>200</sup> P.S. Herrnson, *Interest Groups, PACs, and Campaigns*, w: P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox, *The Interest Group Connection*, 1<sup>st</sup> Ed. 1997, s. 40.

<sup>201</sup> R. Fleisher, *Explaining Challengers Quality in Congressional Elections*, „Journal of Politics” 47, 1985, s. 510-529.

to etap, na którym poparcie grup ma często decydujące znaczenie. Powodem tego jest prawidłowość, że na tym etapie partie polityczne wstrzymują się przeważnie przed udzielaniem poparcia któremukolwiek z kandydatów. W procesie nominacji kandydaci muszą więc w większości polegać na swoich własnych możliwościach oraz na grupach. Dlatego tak ważna jest właśnie rola grup w początkowej fazie procesu wyborczego, a więc przy kreowaniu i nominowaniu kandydata.

### 3.5. Internet

Osobną kwestią związaną z prowadzeniem kampanii wyborczych jest na pewno użycie do tego celu Internetu. Jest to zagadnienie o tyle kontrowersyjne, że nie podlega praktycznie żadnym regulacjom. Internet jako medium najbardziej wolne ze wszystkich, jest wyłączony spod regulacji, jakim podlegają telewizja, radio, prasa. W dużej mierze brak regulacji dotyczących internetowego prowadzenia kampanii wyborczych wiąże się z ogólnym brakiem ścisłych regulacji obejmujących Internet jako całość.

Jest to po części wynikiem specyfiki tego medium, ale w znacznej mierze również wynikiem polityki telekomunikacyjnej Stanów Zjednoczonych. Jak stwierdza Telecommunications Act 1996 (Ustawa Telekomunikacyjna z 1996 roku), polityka Stanów Zjednoczonych polega na promowaniu ciągłego rozwoju Internetu i innych mediów interaktywnych, zachowaniu żywotnego i konkurencyjnego wolnego rynku, który obecnie funkcjonuje w zakresie Internetu i innych komputerowych interaktywnych usług, i pozostawieniu ich „nieskrępowanymi żadnymi federalnymi ani stanowymi regulacjami”<sup>202</sup>. Problem z regulacją Internetu polega przede wszystkim na tym, że w świadomości ludzi, jak również w interpretacji Sądu Najwyższego<sup>203</sup> Internet wymaga większych gwarancji dotyczących Pierwszej Poprawki, a więc wolności wypowiedzi, niż to jest w przypadku innych mediów. Problem ten wynika jeszcze z tego, że Internet drastycznie ogranicza koszty

---

<sup>202</sup> Telecommunications Act of 1996, Pub. L. 104-104, 110 Stat. 56, codified at 47 U.S.C. sec. 230(b).

<sup>203</sup> Reno v. ACLU, 521 U.S. 844 (1997).

prowadzenia kampanii, a to właśnie na kosztach i wydatkach opiera się większość regulacji i interpretacji dokonywanych przez FEC<sup>204</sup>.

Mimo wytycznych uchwalonego Telecommunications Act oraz innych zaleceń kongresowych<sup>205</sup>, FEC jako jedno z nielicznych ciał próbowało wprowadzać jakieś ograniczenia i choćby wytyczne. Spowodowane to było ogromną skalą, jaką zaczęły przybierać internetowe kampanie wyborcze. Podstawowym problemem prawnym w materii regulacji donacji internetowych jest określenie, jak zdefiniowane przed ponad 30 laty pojęcia donacji wyborczej oraz wydatków na kampanie wyborcze odnoszą się do nowego medium, jakim jest Internet.

Internet daje więc grupom interesu, ale również innym podmiotom ogromne szanse oddziaływania. Za pomocą Internetu można prowadzić kampanie mające na celu nakłonienie odbiorców do głosowania na konkretnego kandydata i nie podlega to żadnym ograniczeniom FEC<sup>206</sup>, można także zbierać donacje wyborcze na rzecz PAC-ów i poszczególnych kandydatów. Strony internetowe wielu grup, między innymi NRA, posiadają linki i instrukcje, jak można przekazywać pieniądze na rzecz określonego kandydata bądź sprawy. Zbieranie pieniędzy w ten sposób jest bardzo skuteczne, gdyż nie wymaga od ofiarodawców dużego wysiłku. Dużo łatwiej bowiem jest kliknąć w odpowiednie miejsce na ekranie komputera niż wypisać czek, a następnie iść na pocztę i go wysłać.

Wielką zaletą Internetu jest to, że jest wyjątkowo mało kosztowny. Całkowity koszt prowadzenia kampanii internetowej to przeważnie zarejestrowanie domeny i zatrudnienie osoby za to odpowiedzialnej. W przypadku niektórych grup, jak NRA czy NOW, które mają wielomilionowe członkostwo, oczywiście koszty i liczba osób zatrudnionych muszą być większe, ale i tak nie da się ich porównać z kosztami prowadzenia kampanii listownych czy tzw. od drzwi do drzwi. Większość grup na swych głównych stronach

---

<sup>204</sup> T. Potter, K.L. Jowers, *Election Law and the Internet*, w: *The New Campaign Finance Sourcebook*, A. Corrado, T.E. Mann, D.R. Ortiz, T. Potter, s. 249.

<sup>205</sup> Zob. np. 47 U.S.C. sec. 230(a).

<sup>206</sup> Jedną z nielicznych regulacji jest zalecenie FEC, aby PAC wysyłający ponad 100 e-maili bezpośrednio nakłaniających do głosowania na konkretnego kandydata był zobligowany do tego, aby w tym e-mailu ujawnić, kto sponsoruje daną akcję oraz czy kandydat, którego dotyczy dany e-mail, autoryzował go. FEC Advisory Opinion 1999-37.

internetowych zamieszcza odnośniki bądź linki do stron poświęconych zaangażowaniu danej grupy w kampanie wyborcze. W dziedzinie internetowych kampanii grupy już istniejące mają tę przewagę nad innymi podmiotami, że ich strony są odwiedzane bardzo często przez ludzi zainteresowanych różnymi kwestiami, którzy kojarzą owe grupy jako funkcjonujące na scenie politycznej i społecznej. Przy okazji odwiedzania takiej strony goście są dodatkowo edukowani politycznie. Kampanie internetowe mogą być prowadzone przez wszystkie kategorie grup, a więc również korporacje i związki zawodowe. W ich przypadku istnieje jednak zastrzeżenie, że pieniądze przeznaczane na takie internetowe kampanie muszą pochodzić z donacji zebranych przez PAC grupy, a nie z budżetu.

Internet może stać się w przyszłości najpoważniejszym narzędziem oddziaływania politycznego i wyborczego, a szybkie, jak pokazuje praktyka, zaadaptowanie się grup interesu do jego wykorzystania może dać im wpływ nawet większy niż posiadają obecnie. Jak mówił senator Mitch McConnell<sup>207</sup>, Internet ma szansę stać się „najwspanialszym narzędziem zmiany politycznej od czasu wynalezienia maszyny drukarskiej przez Gutenberga”.

## 4. Ocena roli grup interesu w procesie wyborczym

Zaangażowanie wszelakiego rodzaju grup w proces wyborczy budzi niewątpliwie poważne kontrowersje społeczne, a opinia publiczna dostrzega wiele negatywnych aspektów funkcjonowania niedoskonałego systemu finansowania kampanii wyborczych. Podstawowymi problemami jest to, że po pierwsze, w odczuciu opinii społecznej politycy zbyt dużo uwagi poświęcają na zabieganie o fundusze, a po drugie, że podmioty sponsorujące proces wyborczy zyskują zbyt duży wpływ na proces polityczny<sup>208</sup>.

---

<sup>207</sup> Z oświadczenia wygłoszonego przed Senate Committee on Rules and Administration, podczas Hearings on Political Speech and the Internet, 106 Cong. 2 sess. May 3, 2000.

<sup>208</sup> R.Y. Shapiro., *Public Attitudes Toward Campaign Finance Reform and Practice*, w: *Inside The Campaign Finance Battle: Court Testimony on the New Reforms*, red. A. Corrado, T.E. Mann, T. Potter, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2003, s. 261.

Zarzuty społeczne mają na pewno solidne podstawy, jednak jak pokazują kolejne regulacje dotyczące finansowania kampanii wyborczych, trudno znaleźć jakiegokolwiek skuteczne rozwiązanie. Dodatkowo problemem jest, że każda kongresowa próba bardziej restrykcyjnego uregulowania praw o finansowaniu wyborów spotyka się z krytyką wielu kół i przeważnie krytyka ta jest sankcjonowana przez Sąd Najwyższy stojący na straży Pierwszej Poprawki. Istota problemu jest widoczna w omawianym już rozstrzygnięciu w sprawie *Buckley v. Valeo*. Wydatki na poczet wyborów zostały uznane za prawo równoznaczne z prawem do wolnej wypowiedzi. Gdy patrzymy na udział grup interesu w kampaniach wyborczych, trudno z tej perspektywy odmówić im prawa do wyrażania swoich opinii. Wydaje się bowiem, że nie należy rozgraniczać pomiędzy prawem, jakie posiada jednostka a prawem, jakie posiada grupa jednostek.

Wydaje się więc uzasadnione, w świetle amerykańskiej konstytucji, aby zagwarantować grupom prawo do wyrażania preferencji wyborczych. Również uzasadnione jest, aby podobne prawo przysługiwało wszystkim kategoriom podmiotów politycznych. Jak pokazała praktyka, próby wzmocnienia wyborczej pozycji partii politycznych kosztem innych grup i jednostek przyniosły efekt odwrotny do zamierzonego. Nie należy się także spodziewać, aby jakiegokolwiek bardziej restrykcyjne regulacje w przyszłości przyniosły całkowicie zadowalający efekt. Spoglądając na bardzo pozytywnie początkowo ocenianą BCRA, dostrzec można, że w rzeczywistości ustawa ta nie była w stanie zahamować lawinowego napływu pieniędzy na potrzeby kampanii wyborczych. Zmienił się jedynie sposób zbierania pieniędzy i klasyfikacji, ale w rzeczywistości pieniądze te pochodzą z podobnych źródeł jak wcześniej.

Kampanie wyborcze wymagają coraz większego wkładu finansowego, a tam, gdzie jest popyt na pieniądź, znajdzie się i źródło finansowania. Zwróćmy uwagę, jak kolejne regulacje powodowały pojawianie się nowych, coraz bardziej wymyślnych sposobów obejścia tych przepisów. Paradoksalnie, okryte złą sławą PAC-e ze wszystkich form finansowania kampanii wyborczych są zdecydowanie najbardziej przejrzyste. W miarę prosty i klarowny jest system zbierania przez nie donacji, jak również dość przejrzyste są zasady, w ramach których ujawnia się ich finanse. Są to wiadomości ogólnie dostępne, do których każdy obywatel zainteresowany polityką może dotrzeć.

Najbardziej kontrowersyjną kwestią związaną z ich funkcjonowaniem jest zarzut, że pieniądze przez nie przekazywane stanowią coś w rodzaju usankcjonowanej prawem łapówki. W rzeczywistości, analiza aktywności PAC-ów zdaje się potwierdzać w pewnej mierze tę tezę. Zwłaszcza fakt, iż znakomita większość donacji przekazywanych przez PAC-e trafia do polityków, którzy mają ogromne szanse, aby do Kongresu trafić. Ten aspekt sprawia, że nie możemy ich na pewno traktować jako mechanizmu w pełni demokratycznego. Jednakże nie możemy również zapominać, że duża część donacji PAC-ów ma naprawdę na celu doprowadzenie do wyboru przyjaznych grupie kandydatów. Odnosi się to szczególnie do grup identyfikujących się ideologicznie i operujących w obszarze makropolityki. W rzeczywistości to właśnie ich donacje mają naprawdę znaczenie. W przypadku bowiem donacji korporacyjnych, trafiają one na zasadzie pełnego pragmatyzmu po prostu do kandydatów pewnych, bez zwracania uwagi na ich opcję polityczną. Gdy więc przyjmemy, że decydująca część donacji PAC-ów pochodzi od grup, które chcą wpłynąć na wynik wyborczy, można próbować obronić tezę, że PAC-e stanowią element demokratycznego systemu wyrażania preferencji. Grupy, a zwłaszcza te oparte na przekonaniach i ideologii, wyrażają określone preferencje społeczne.

Problem pojawia się wtedy, gdy grupy angażują się w proces kampanii wyborczej niejawnie. Kampanie wyborcze prowadzone za pomocą podstawionych podmiotów, jak choćby komitetów 527, mogą być dla opinii publicznej całkowicie zwodnicze. Podstawowym niebezpieczeństwem tego typu kampanii nie jest to, że przekazuje się na nią nieograniczone sumy pieniędzy. Najpoważniejszym problemem jest brak społecznej przejrzystości, kto za daną kampanią stoi. Gdy bowiem mamy na uwadze Pierwszą Poprawkę, nie możemy żadnemu podmiotowi odebrać prawa do obrony istotnych dla niego wartości. Nie powinniśmy również jednak odbierać społeczeństwu prawa do wiedzy, kto tych wartości chce bronić. Przytaczając wspomniany już przykład United Seniors Association, zastanówmy się, czy gdyby ogólnie było wiadomo, że sponsorowana jest w znacznej mierze przez firmy farmaceutyczne, prowadzona przez nią kampania mogłaby mieć duże oddziaływanie? Na pewno dużo mniejsze. Konsekwentnie, można przypuszczać, że prognozując o perspektywnie mniejszym oddziaływaniu, poświęcono by na nią dużo mniej funduszy.

Prowadzi to do wniosku, że podstawowym warunkiem wymaganym do zaakceptowania udziału grup w procesie wyborczym jest doprowadzenie do całkowitego ujawnienia ich zaangażowania<sup>209</sup>. Pomimo bowiem utartego stwierdzenia, że pieniądze kupują głosy, w rzeczywistości jest to jedynie przenośnia. Za pieniądze można jedynie przeprowadzić kampanię wyborczą, przedstawiając argumenty, lecz ostatecznie to wyborca decyduje. Aby system wyborczy nie był wypaczony przez udział podmiotów posiadających większe środki finansowe, należy doprowadzić do sytuacji, w której wyborca będzie w pełni świadomy. Polegać to powinno na pełnym publicznym ujawnianiu, kto jakie sumy przekazuje na jaką aktywność wyborczą. Obecny stan prawny umożliwia takie kompleksowe analizy jedynie w stosunku do PAC-ów. W celu ulepszenia prawa powinno się iść w stronę całkowitego naświetlenia działalności komitetów 501(c) oraz 527.

Dodatkowo, nie sposób nie zgodzić się z opiniami wielu naukowców i obserwatorów życia politycznego, że wprowadzenie publicznego finansowania wyborów stanowiłoby poważne ograniczenia wypaczeń związanych z finansowaniem kampanii<sup>210</sup>. Jak słusznie metaforycznie zauważa Alexander, właściwym posunięciem byłoby

---

<sup>209</sup> Odmienne, aczkolwiek bardzo ciekawe teoretycznie rozwiązanie proponują Ayres i Bulow. Sugerują oni, że najskuteczniejszym sposobem, aby zapobiec finansowemu wpływowi grup i jednostek na politykę poprzez donacje wyborcze byłoby utajnienie tych wszystkich donacji. Gdyby stworzyć system, w którym polityk nie byłby w stanie dowiedzieć się, kto i ile naprawdę przekazał na jego kampanię, przekazywane pieniądze miałyby zdecydowanie mniejsze znaczenie. I. Ayres, J. Bulow, *The Donation Booth Mandating Donor Anonymity to Disrupt the Market for Political Influence*, „Stanford Law Review” Vol. 50, No. 3, Feb. 1998, s. 837-891. Faktycznie argumentacja ta ma w sobie dużo logiki, aczkolwiek odnosić się ona może raczej do pieniędzy przekazywanych politykom bądź PAC-om bezpośrednio. Trudno natomiast byłoby ukryć zaangażowanie grupy w organizowanie kampanii medialnych, ogłoszeń tematycznych czy użyczenie personelu dla potrzeb kampanii. Koncepcja ta więc, chociaż ciekawa teoretycznie, w sytuacji wielości kanałów, za pomocą których grupy mogą wpływać na proces wyborczy, nie jest do końca aplikowana.

<sup>210</sup> R. Bolling, *Money in Politics*, „Annals of the American Political and Social Science” Vol. 486, Regulating Campaign Finance, Jul. 1986, s. 83-84. R.K. Goisdell, D.A. Gross, *Reconsidering the „Myths and Realities” of Campaign Finance Reform*, „Legislative Studies Quarterly” Vol. 21, No. 1, Feb. 1996, s. 143. Odnosnie do rozważań na temat możliwości wprowadzenia publicznego finansowania wyborów, aspektów politycznych i konstytucyjnych, zobacz: L. Epstein, *Political Parties in the American Mold*, s. 310-342.

prawne zapewnienie podłóg, a nie sufitów<sup>211</sup>. Określenie podłoga odnosi się tu właśnie do podstawowych środków publicznych umożliwiających prowadzenie kampanii wyborczej bez konieczności zabiegania o inne fundusze. Finansowanie publiczne stanowiłoby więc podstawę do uczestnictwa w procesie politycznym kandydatów nieposiadających ogromnych środków finansowych ani niepolegających na finansowej pomocy bogatych „przyjaciół”. Sufit natomiast w metaforze Alexandra oznacza ograniczenia na wydatki czynione podczas kampanii oraz na fundusze zbierane przez kandydatów. Takie górne ograniczenia są bardzo problematyczne konstytucyjnie, co pokazało między innymi rozstrzygnięcie w sprawie Buckley v. Valeo. Publiczne finansowanie wyborów mogłoby spowodować, że górne limity nie byłyby aż takim problemem, gdyż wszyscy kandydaci zyskiwaliby możliwości wypowiedzi. Co bardzo istotne, zapewnienie publicznego finansowania mogłoby zdjąć z polityków czasochłonne obowiązki związane ze zbieraniem funduszy na kampanie. Czas ten mogliby poświęcać na merytoryczne dyskusje i prowadzenie kampanii bliżej ludzi. Dowodem na to, że tak właśnie mogłoby być, są badania przeprowadzone na poziomie stanowym przez Francję i Herrnsona. Badali oni przykład stanów Maine i Arizony, czyli jedynych stanów, które posiadają pełny system publicznego finansowania wyborów do zgromadzeń stanowych. Stany te wprowadziły takie regulacje od 2000 roku i od razu dało się zauważyć, że kandydaci czas, który poświęcali wcześniej na zbieranie funduszy, zaczęli poświęcać na spotkania z wyborcami<sup>212</sup>. Wyniki te dowodzą, że publiczne finansowanie wyborów może przynieść pozytywne efekty i dodatkowo ograniczyć wpływ, jaki na wybory mogą mieć grupy interesu, automatycznie zwiększając wpływ niezorganizowanych obywateli. Istnieje oczywiście wiele ograniczeń i problemów związanych z potencjalnym wprowadzeniem podobnych regulacji.

---

<sup>211</sup> Ang. *floors and ceilings*. H.E. Alexander, *Rethinking Election Reform*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science”, Vol. 425, Political Finance: Reform and Reality, May 1976, s. 14.

<sup>212</sup> P.L. Francia, P.S. Herrnson, *The impact of public finance laws on fundraising in state legislatures elections*, „American Politics Research” Vol. 31, No. 5, Sep. 2003, s. 520.



Są to, po pierwsze, problemy techniczne związane choćby z tym, jak dofinansowywać kandydatów w prawyborach oraz co z dofinansowaniem innych mniejszych partii.

Po drugie, istnieją problemy związane z tym, że wprowadzenie publicznego finansowania wyborów wiązać się jednak musi z jakimiś limitami wydatków. Powszechnie ocenia się, że wprowadzenie publicznego finansowania wyborów spowodowałoby, że kampanie byłyby prowadzone za pomocą mniejszych funduszy. Z jednej strony takie ograniczenie mogłoby być dobre, ale z drugiej nie zapominajmy, że za pomocą kampanii przekazuje się wyborcom informacje, i im ta kampania bardziej ekstensywna, tym teoretycznie może dotrzeć do odbiorców więcej informacji, a im taka kampania bardziej profesjonalna, tym informacja ma lepszą jakość. Oczywiście z opinią tą można zdecydowanie polemizować, niemniej jednak stanowi to poważny argument przeciwko ograniczaniu kampanii poprzez wprowadzenie wyłącznie finansowania publicznego.

Po trzecie, podstawowym problemem jest to, że zdecydowanie brakuje woli politycznej do wprowadzenia publicznego finansowania wyborów na stopniu federalnym. Dodatkowo widać, że tej woli miast być coraz więcej, jest coraz mniej. Nie należy się więc w najbliższym czasie spodziewać, aby publiczne finansowanie wyborów mogło być wprowadzone.

Warto zwrócić przy tej okazji uwagę na jeszcze jedną kwestię związaną z miejscem grup w kampaniach wyborczych. Z jednej strony, jak już wspomniano, kampanie stają się coraz droższe. Z drugiej natomiast, ze względu na coraz większe znaczenie, jakiego nabiera Internet, stają się one tańsze. Przewagę w tej formie oddziaływania mają i mieć będą grupy o szerokim członkostwie, grupy interesu publicznego. Mimo że nie dysponują one przeważnie takimi środkami finansowymi jak korporacje, jednakże posiadają inne atuty, które przy okazji kampanii wyborczych mogą być bardzo przydatne.

Zaangażowanie milionów ludzi w kampanię wyborczą może przynieść efekt dużo poważniejszy niż dziesiątki milionów dolarów. Aby jednak takie zaangażowanie miało miejsce, ludzie muszą być świadomi, że w rzeczywistości takiego zaangażowania potrzeba. Podstawą do tego jest ujawnianie mechanizmów i kulisy polityki oraz przede wszystkim finansów wyborczych.



## Rozdział III LOBBING

Najogólniej lobbing można scharakteryzować potocznym określeniem „zabiegania o swoje interesy”. Ze względu jednak na to, że jest to stwierdzenie zbyt ogólne, zjawisko lobbingu na pewno wymaga bardziej precyzyjnego opisanie i skategoryzowania. Aby rozważyć, jak istnienie grup interesu i prowadzona przez nie działalność, a szczególnie lobbing, ma się do demokratyczności systemu politycznego, należy bardzo dokładnie zanalizować, czym w rzeczywistości lobbing jest, jakie przybiera formy oraz jak się ma do prawodawstwa istniejącego w Stanach Zjednoczonych.

Ze względu na to, że lobbing jest kategorią bardzo szeroką, uzasadnione z punktu widzenia metodologicznego wydaje się podzielenie tego zjawiska na dwa podstawowe typy: lobbing bezpośredni, będący formą pierwotną, który jest przedmiotem tego rozdziału, oraz lobbing pośredni, czy też lobbing grass-roots, który znajdzie swoją analizę w rozdziale następnym. W bieżącym rozdziale przedstawione zostaną skrótowo rozwój zjawiska lobbingu bezpośredniego w Stanach Zjednoczonych, rozwój regulacji dotyczących lobbingu na poziomie federalnym oraz, co stanowi jeden z najpoważniejszych problemów w nauce o polityce, podjęta będzie próba zdefiniowania lobbingu. W dalszej części rozdziału znajdzie się opis podstawowych elementów konstytuujących lobbing i technik jego prowadzenia oraz odniesienia do procesu legislacyjnego i stanowienia polityki przez egzekutywę i sądy. Przy tej okazji przedstawiony zostanie profil lobbystów oraz podmiotów

lobbujących. Ostatnia część rozdziału poświęcona jest analizie miejsca lobbingu bezpośredniego w systemie politycznym i rozważaniu tego, jak za jego pomocą reprezentowane są interesy grup.

## 1. Rozwój zjawiska lobbingu

„Zjawisko lobbingu jest tak stare jak proces legislacyjny, a grupy interesu są tak wiekowe jak polityka”<sup>1</sup>. Ten cytat z Schriftgiessera bardzo dobrze charakteryzuje fenomen i miejsce lobbingu w amerykańskim systemie politycznym. Trudno określić dokładnie, kiedy zjawisko to miało swój początek. Deakin, badacz grup interesu, stwierdza przewrotnie, że pierwsze usankcjonowanie lobbingu miało miejsce 15 czerwca 1215 roku, kiedy to angielski król Jan obdarzył angielską szlachtę prawem petycji i protestu, gdyby jej prawa zagwarantowane przez Magna Carta były łamane<sup>2</sup>.

W przypadku Stanów Zjednoczonych prawa takie zostały zagwarantowane przede wszystkim przez Pierwszą Poprawkę do konstytucji, która gwarantowała „prawo wnoszenia petycji w stosunku do Rządu w celu zadośćuczynienia krzywdom”<sup>3</sup>. Zresztą to ta regulacja pozostaje cały czas u podstaw wszelakich dywagacji na temat istnienia grup interesu i lobbingu.

Początki egzekwowania praw zabiegania o swoje nie wiązały się ze specjalną finezją działania. Za pierwszy przykład, aczkolwiek trochę przejaskrawiony, można uznać wystąpienie lokalnego garnizonu żołnierzy stacjonujących w Filadelfii podczas Pierwszego Kongresu Kontynentalnego w 1783 roku. Żołnierze grożąc bagnetami, domagali się dodatkowej kompensaty za swoją służbę<sup>4</sup>. Wystąpienie to miało co prawda większość znamion lobbingu, aczkolwiek trudno je uznać za bezpośredni pierwowzór dzisiejszych subtelnych technik oddziaływania. Za taki pierwowzór w większym stopniu można natomiast uznać działanie prowadzone podczas tejże samej

<sup>1</sup> K. Schriftgiesser, *The Lobbyist*, Boston: Little, Brown and Co., 1951, s. 3.

<sup>2</sup> J. Deakin, *The Lobbyists*, Public Affairs Press, Washington DC. 1966, s. 54.

<sup>3</sup> Należy zaznaczyć, że słowo Rząd odnosi się w tym przypadku do wszystkich gałęzi władzy, a nie jedynie do władzy wykonawczej, jak to jest chociażby w przypadku użycia tego słowa w języku polskim.

<sup>4</sup> J.H. Birnbaum, *The Lobbyists*, s. 8.

konwencji przez przedstawicieli biznesu, którzy gościli legislatorów przy suto zastawionych stołach i uatrakcyjniali im czas balami wydawanymi na ich cześć.

Z wczesnego okresu państwowości amerykańskiej pochodzą pierwsze przypadki łapownictwa, później przez prawie cały okres XIX wieku nieodłącznie kojarzone z kwestią lobbingu. Podczas obrad Kongresu zebranego w 1789 roku w Nowym Jorku kongresman John Vining został przekupiony kwotą 1 tysiąca gwinei w celu głosowania po myśli mocodawców<sup>5</sup>. Zresztą, jak zauważa Crawford, skład i charakter Kongresu predestynował do pojawiania się podobnych zjawisk. Jak pisał,

Kiedy Pierwszy Kongres zebrał się w Nowym Jorku, składał się całkowicie z posiadaczy reprezentujących innych posiadaczy, chcących zaprzedać się jeszcze innym posiadaczom – kupcom i spekulatorom z Manhattanu<sup>6</sup>.

Bardzo szybko więc fenomen lobbingu zaczęto wiązać z łapownictwem, które jednak w ówczesnych standardach nie było bardzo potępiane. Wykorzystywanie pieniędzy jako atutu w negocjacjach w tamtym okresie nie wydawało się niczym nienaturalnym<sup>7</sup>. Gdy w 1833 roku prezydent Andrew Jackson próbował ograniczyć pozycję wpływowego finansisty Nicholasa Biddle'a, wycofując depozyty federalne z Bank of United States, którego prezesem był właśnie tenże, oczywiście znaleźli się wpływowi dobrze opłacani obrońcy finansisty. Był wśród nich między innymi senator Daniel Webster. Nie bronił on oczywiście Biddle'a bezinteresownie. Co więcej, napisał on wprost do bankiera, że gdy chce, aby jego przychylność w stosunku do Banku była kontynuowana, „dobrze by było, aby przysłać mu odpowiednie honorarium”<sup>8</sup>. Tuż po tym został on wynagrodzony sumą 10 tysięcy dolarów. W tamtych czasach postępowanie takie

---

<sup>5</sup> Jego głos był decydujący, gdyż rozważana w Izbie ustawa została przegłosowana właśnie większością tego jednego głosu. Regulacja dotyczyła planu przedstawionego przez Alexandra Hamiltona, a dotyczącego fundowania narodowego długu publicznego oraz przejmowania stanowych długów przez Federację. K.G. Crawford, *The Pressure Boys: The Inside Story of Lobbying in America*, Julian Messner Inc., New York 1939, s. 39.

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> C. Greenwald, *Group Power*, s. 60.

<sup>8</sup> Ang. *usual retainers*, J.H. Birnbaum, *The Lobbyists*, s. 9.

było dość standardowe, więc trudno się dziwić, że lobbing zyskał od początku tak złą publiczną sławę.

Sumy oferowane legislatorom różniły się znacznie, ale ogólnie były to pieniądze dość duże. Jak przewrotnie zauważył Mark Twain, „myślę, że mogę powiedzieć i powiedzieć to z dumą, że mamy kongresmanów, którzy cenią się jak żadni inni legislatorzy na świecie”<sup>9</sup>. W latach następnych łapówki zaczęły przybierać formy trochę bardziej zawoalowane. Znanym miejscem w światku waszyngtońskim stało się kasyno Pendletona na Pennsylvania Avenue. Tam właśnie odbywał się powszechny proceder „kupowania” głosów. Kongresmanom nie przekazywano pieniędzy bezpośrednio, ale po prostu dawano im wygrywać podczas gry w pokera<sup>10</sup>.

Po wojnie domowej lobbing pod postacią łapownictwa pojawił się na szczególnie szeroką i rażącą skalę podczas rządów administracji prezydenta Granta. Swoje apogeum osiągnął ten nieczysty proceder przy okazji tzw. skandalu Credit Mobilier. Credit Mobilier było firmą, która została przejęta przez dyrektorów Union Pacific Railroad, i firma ta miała współfinansować budowę linii kolejowej, przy użyciu ogromnych grantów rządowych. Zysk firmy wyniósł astronomiczne 23 miliony dolarów, z których znaczna część trafiła następnie do kieszeni kongresmanów przyznających firmie właśnie te granty. Oprócz kongresmanów, między innymi Oaksa Amesa, oskarżono wielu urzędników z administracji prezydenta Granta<sup>11</sup>.

Obok takich sztampowych przykładów korupcyjnego wymiaru lobbingu, zaczęto również stosować metody zupełnie inne, już niekoniecznie związane z bezpośrednią gratyfikacją finansową. Gdy wiadomo było przykładowo, że niemożliwe było przekonanie kongresmana, aby głosował po myśli grupy, starano się go powstrzymać przed wzięciem udziału w głosowaniu w ogóle. Dostrzeżono, że do tego celu bardzo przydatne mogą być kobiety „lobbystki”, oferujące miłe towarzystwo w czasie, gdy ważne głosowanie miało miejsce.

Pomimo że powszechnie uważa się, iż złota era wszechwładnego lobbingu przypadła na lata tuż po wojnie domowej, to jednak

---

<sup>9</sup> G. Thayer, *Who Shakes the Money Tree*, Simon & Schuster, New York 1973, s. 41.

<sup>10</sup> K.G. Crawford, *Pressure Boys*, s. 40.

<sup>11</sup> Tamże, s. 41.

faktycznie początek jej wiąże się z okresem wcześniejszym. Już w połowie XIX wieku, a może właśnie szczególnie wtedy, dało się zauważyć, że działalność grup lobbujących miała bezpośredni związek z rozrastającą się gospodarką, a zwłaszcza z rozwojem polityki dystrybucyjnej i koncesyjnej prowadzonej przez władze amerykańskie<sup>12</sup>. Szczególnie widoczne stało się to w okresie intensywnej rozbudowy linii kolejowych w latach 40. i 50. XIX wieku. W zamian za odpowiednie wynagrodzenia różni urzędnicy, przeważnie na szczeblach stanowych, przyznawali kompaniom kolejowym niezliczone połacie ziemi pod budowę trakcji<sup>13</sup>. Wiele z takich afer zostało ujawnionych, ale jaką faktyczną skalę miał ten proceder pozostaje zagadką. Bardzo jaskrawy jest tu przykład stanu New Jersey. Dayton D. McKean w 1938 roku tak pisał:

kontrola [lobby kolejowego] nad wszystkimi częściami instytucji władz stanowych jest tak absolutna, że stan był przez ludzi sztyrczo określany jako stan Camden i Amboy<sup>14</sup>.

Camden i Amboy była to potężna kompania kolejowa.

Problem miał więc ogromną skalę i to zarówno na stopniu stanowym, jak i federalnym. Prezydent James Buchanan tak pisał w liście do swojego przyjaciela, późniejszego prezydenta, Franklina Pierce'a:

[...] liczba kontrahentów, maklerów, spekulantów, członków różnych lobby, którzy nawiedzają korytarze Kongresu, jest wystarczająco duża, aby zaalarmować każdego, komu zależy na Ameryce<sup>15</sup>.

Druga połowa XIX wieku była okresem największej świetności partykularnych interesów triumfujących dzięki coraz bardziej skutecznym lobbystom, używającym coraz to większych sum i nowych

---

<sup>12</sup> Rozrost państwa pozytywnego i rozrost instytucji państwowych szczególnie dynamicznie rozpoczął się w ostatnich dziesięcioleciach XIX wieku. Zob. B.C. Campbell, *The Growth of American Government: Governance from the Cleveland Era to the Present*, Indiana University Press, Indianapolis 1995, s. 28-54.

<sup>13</sup> E. Lane, *Lobbying and the Law*, University of California Press, Berkeley 1964, s. 21.

<sup>14</sup> D.D. McKean, *Pressures on the Legislature of New Jersey*, Columbia University Press, New York 1938, s. 189.

<sup>15</sup> J.H. Birnbaum, *The Lobbyists*, s. 9.

środków, aby wywierać wpływ na legislatorów. Jak określił to George Thayer, był to okres największej korupcji w historii Stanów Zjednoczonych<sup>16</sup>. Według niego,

żaden urząd nie był zbyt wysoko, aby do niego dotrzeć, żaden człowiek nie był tak czysty, aby go nie można kupić, a żadne zasady nie były na tyle święte, żeby ich nie można było złamać.

Złota era lobbingu trwała nieprzerwanie do okresu tuż przed I wojną światową, kiedy to znacznie baczniej zjawisku zaczęła się przyglądać opinia publiczna oraz politycy. Zdecydowanie przyczyniła się do tego zwiększona świadomość polityczna obywateli wzbogacona dodatkowo dużo bardziej dostępnymi kanałami komunikacji masowej. Powoli zaczęto eliminować łapownictwo i korupcję jako podstawowe narzędzie przekonywania. Oczywiście, walka i ścieranie się interesów były nadal bardzo widoczne, ale przebiegać zaczęły raczej w granicach prawa. Istotnym czynnikiem było również pojawienie się nowych sił na arenie politycznej. Od lat 30. duże znaczenie zaczęły mieć związki zawodowe, które w wielu kwestiach były w stanie skutecznie sprzeciwiać się interesom korporacyjnym.

Sposoby stosowane przez lobbystów stawały się coraz bardziej subtelne i coraz mniej widoczne, co sprawiło, że temat przestał, szczególnie w latach 50. XX wieku, być postrzegany jako poważny problem. Dostrzeżono, że kontakt lobbystyczny to nie jest już przeważnie kontakt bezpośredni pomiędzy kongresmanem i lobbystą, którzy mają wzajemnie coś do przehandlowania, lecz często jest to rzeczowa analiza i przekazywanie informacji, głównie w formie pisemnej. Przypomnijmy, że lata 50. to okres, w którym David Truman pisze swój *Governmental Process*, stwierdzając, że ze względu na wielość grup, które mają dostęp do legislatorów, nie grozi w rzeczywistości dominacja żadnej z nich.

Pomimo tak optymistycznych wniosków zjawisko lobbingu nadal się rozwijało. Okres ten to okres profesjonalizacji zawodu lobbysty. Coraz częściej w kontaktach z legislatorami brali udział zawodowi lobbyści, tacy jak najbardziej znany lobbysta z lat 50. i 60. Clark McAdams Clifford. Co istotne, był on byłym politykiem<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> G. Thayer, *Who Shakes the Money Tree*, s. 37.

<sup>17</sup> W latach 1946-1950 pełnił funkcję specjalnego doradcy prezydenta Trumana.



Wcześniejsza kariera polityczna pozwoliła mu następnie zostać bardzo wpływowym lobbystą. To jemu między innymi przypisuje się wywalczenie w latach 60. dla udziałowców firmy Du Pont specjalnego obniżenia podatków od kapitału. Aby to osiągnąć, zorganizował on spotkanie z ponad 50 kongresmanami, których należało przekonać<sup>18</sup>. Rozpoczęła się bardzo popularna w późniejszych latach tradycja, w ramach której politycy po zakończeniu kariery zostawali poważanymi lobbystami.

Okres profesjonalizacji lobbingu nie wiązał się oczywiście z wyeliminowaniem afer z nim związanych. Przytacza się tu przykład Roberta G. Bakera, Sekretarza Demokratycznej Większości w Senacie<sup>19</sup>. W 1963 roku powszechnie ujawniono jego bliskie powiązania ze światem waszyngtońskich lobbystów i zaczęto mu zarzucać, że to właśnie udzielając im przysług wzbogacił się, zbierając ogromny majątek mimo teoretycznie niskiej oficjalnej pensji.

W latach 70. szeroko nagłośniona została afera związana z lobbystami reprezentującymi Południową Koreę, którzy przekazali kongresmanom w postaci prezentów sumę pomiędzy pół a jednym milionem dolarów w celu podtrzymania korzystnego klimatu wokół swojego kraju<sup>20</sup>. Skandal ten doprowadził nawet do oskarżenia i skazania na karę więzienia jednego z kongresmanów biorących udział w tej aferze – Richarda T. Hanna. Okres lat 70. i początku 80. zresztą obfitował w nagłaśniane przypadki lobbowania w imieniu obcych interesów. Tak na przykład, powszechnie wiadomo, że Henry Kissinger i jego firma lobbingowa reprezentowali interesy Chińskiej Republiki Ludowej, a brat prezydenta Jimmiego Cartera, Billy, był zatrudniony jako lobbysta przez rząd Libii<sup>21</sup>.

W latach 80. i 90. XX wieku skandale związane z typowo nieczystym lobbingiem, a więc z lobbingiem niezgodnym z prawem, stały

---

<sup>18</sup> Podobnym przykładem byłego polityka wstępującego w rolę lobbysty był Thomas „Tommy the Cork” Corcoran, doradca prawny prezydenta F.D. Roosevelta. Po tym, jak zablokowano jego nominację na stanowisko Solicitor General (wyższy urzędnik wymiaru sprawiedliwości występujący jako rzecznik państwa), został bardzo cenionym lobbystą. J.H. Birnbaum, *The Lobbyists*, s. 14.

<sup>19</sup> Secretary to the Democratic Majority in Senate.

<sup>20</sup> Był to bowiem okres po ociepleniu stosunków z CHRL. Korea bardzo potrzebowała takiego kongresowego wsparcia, gdyż pojawiły się plany wycofania amerykańskiej obecności i pomocy militarnej dla tego kraju.

<sup>21</sup> R.J. Hrebener, B.B. Morgan, *Lobbying in America*, ABC-CLIO, Santa Barbara 2009, s. 58.

się dużo rzadsze, przynajmniej na stopniu federalnym. Jak jednak naukowcy i dziennikarze obserwowali, lobbying przyjmował coraz większą skalę i coraz nowsze formy. Do tych nowych tendencji na pewno trzeba zaliczyć używanie na coraz szerszą skalę lobbingu pośredniego *grass-roots*. Jego rozprzestrzenienie miało związek z rozwojem ruchów społecznych oraz środków masowego przekazu. Techniki związane z tym lobbingiem zostały jednak szybko zaadaptowane przez grupy inne niż grupy społeczne.

Ze względu na rozwój tych nowych tendencji, tradycyjny lobbying prowadzony przez lobbystów w bezpośrednich kontaktach z legislatorami prawie całkowicie znikł z pola widzenia obywateli. Większość afer i nadużyć występujących w miejscu stykania się polityki i amerykańskich grup interesu ma przede wszystkim związek z finansowaniem kampanii wyborczych, gdyż ta właśnie forma wspomagania kongresmanów stała się o wiele popularniejsza i skuteczniejsza niż dziewiętnastowieczne łapówki. Nie można jednak na pewno powiedzieć, że oznacza to, iż lobbying prowadzony przez zawodowych lobbystów ma formy jedynie cywilizowane i mieszczące się zawsze w ramach prawa.

W 2006 roku słynny i wpływowy superlobbysta<sup>22</sup> Jack Abramoff przyznał się do kilku bardzo poważnych zarzutów wiążących się między innymi z nieprawidłowościami w prowadzonej przez niego działalności lobbystycznej<sup>23</sup>. Co prawda główne zarzuty miały związek z oszustwami podatkowymi i z wyłudzeniem pieniędzy, jednakże szybko dziennikarze, jak również politycy napiętnowali szczególnie tę część jego działalności, która wiązała się z próbami korumpowania polityków. W konsekwencji, afera Abramoffa określana jest jako największa afera lobbingowa ostatnich dziesięcioleci. Abramoffowi zarzucało się między innymi, że starał się wpływać na kongresmanów, głównie republikańskich, fundując im bardzo kosztowne podróże, posiłki oraz prezenty. Dodatkowo zarzuca się mu, że wykorzystując swoje kontakty ze szczepami indiańskimi zaangażowanymi w prowadzenie kasyn, brał od nich ogromne pieniądze i część z nich przeznaczał na finansowanie kampanii niektórych polityków.

---

<sup>22</sup> Określenie używane w przypadku kilku najbardziej wpływowych lobbystów operujących w świecie waszyngtońskim.

<sup>23</sup> K.R. Bazinet, *No Lobbying in His Defense*, „Daily News Washington Bureau”, 4.01.2006, źródło: ProQuest.

Bliskie związki z Jackiem Abramoffem kosztowały między innymi republikańskiego kongresmana Toma DeLaya stanowisko Lidera Większości w Izbie Reprezentantów<sup>24</sup>. Szczególnie problematyczne stało się ujawnienie, że kilka lat wcześniej nazwał on Abramoffa swym bliskim przyjacielem. Afera Abramoffa, która co prawda w rzeczywistości dotyczyła polityków obydwu partii, zdecydowanie bardziej łączona była z republikanami, i z tego też względu wielu obserwatorów życia politycznego to właśnie jej przypisuje, obok wojny w Iraku, ich przegraną w wyborach kongresowych 2006 roku.

Afera ta, wraz ze wspomnianymi już skandalami związanymi z kongresmanami Cunninghamem i Jeffersonem, przypomniła opinii publicznej o lobbingu i dodatkowo wymogła na legislatorach konieczność ściślejszego prawnego uregulowania tego procederu. Już w kilka tygodni po obnażeniu skandali Kongres wypełnił się propozycjami nowych ustaw regulujących lobbing, co w dużej mierze na pewno było próbą odwrócenia uwagi opinii publicznej od tego, że w aferach tych brali również udział sami kongresmani.

Atak na lobbystów stał się potencjalną możliwością dla kongresmanów do utrzymania lub uzyskania większego zaufania społecznego, co zauważył Newt Gingrich, komentując potencjalne zachowanie republikanów w tej kwestii<sup>25</sup>. Rozpoczęła się więc nagonka na lobbystów, implikująca, że sposoby ich działania są zapewne takie same, jak sławnego Jacka Abramoffa<sup>26</sup>. Szczególnie w retoryce polityków starających się bronić swych kolegów słychać było zarzuty, że to właśnie lobbyści nachalnie starają się korumpować polityków i że trzeba polityków przed tym bronić. Najskuteczniejszym ku temu sposobem miała być nowa ścisła regulacja prawna zjawiska lobbingu.

---

<sup>24</sup> Wyszło na jaw m.in., że Abramoff pomógł sfinansować wycieczki zagraniczne DeLaya. F. Barnes, *Fix Congress Not Lobbyists*, „The Weekly Standard” Jan. 30, 2006. Oprócz DeLaya podobne zarzuty wysuwa się w stosunku do kongresmana Boba Ney. Z. Coile, *Washington Lobbying scandal: Spotlight turns to those who accepted money, favors*, „The San Francisco Chronicle” 4 January 2006.

<sup>25</sup> Gingrich stwierdził, że jeśli republikanie chcą utrzymać większość, to muszą przejąć przywództwo w zwalczaniu takich procederów i w „wyczyszczeniu tego bałaganu”. Cytowane w: J. Abrams, *Lobbying Reform Jumps to Forefront in Wake of Abramoff Scandal*, „Associated Press Newswires” 6 January 2006.

<sup>26</sup> J.W. Baran, *Can I Lobby You?, Don't Let One Abramoff Spoil the Whole Bunch*, „Washington Post” 8 January 2006.

Bardzo charakterystyczne jest, że zawsze propozycje regulacji pojawiają się w związku z odkrywaniem i nagłaśnianymi aferami. Jak powiedział senator Russ Feingold, „te dramatyczne rewelacje” związane z działaniami Abramoffa „pomogą zachęcić do reformy, [...], to zawsze działa na takiej zasadzie”<sup>27</sup>.

## 2. Regulacje prawne lobbingu<sup>28</sup>

### 2.1. Rozwój regulacji

Pierwsze próby regulowania zjawiska lobbingu odnotowuje się na poziomie federalnym w 1852 roku. Wtedy to Izba Reprezentantów, dbając o płynność i komfort obrad, wprowadziła regulację dotyczącą statusu dziennikarzy uczestniczących w obradach Izby. Zakazała ona uczestniczenia w obradach dziennikarzom, którzy w rzeczywistości byli lobbystami, czyli reprezentowali jakieś interesy<sup>29</sup>. Była to jednak regulacja zdecydowanie ograniczona i nie wpływała specjalnie na dostęp lobbystów do legislatury.

Problem lobbingu był już pod koniec wieku XIX szeroko dostrzegany, jednakże pierwsze dochodzenia kongresowe związane z aferami lobbingowymi rozpoczęły się dopiero w roku 1913, za prezydentury Woodrowa Wilsona, zdeklarowanego przeciwnika grup lobbingowych. W wyniku pierwszego dochodzenia kongresowego wykazano, że National Association of Manufacturers (NAM) angażował się w tajne i naganne próby kontrolowania członków i personelu komisji kongresowych, używając wątpliwych i podejrzanych sposobów karania tych, którzy nie pochwalali jego celów

---

<sup>27</sup> Cytowane w: J. Abrams, *Lobbying Reform Jumps to Forefront in Wake of Abramoff Scandal*.

<sup>28</sup> Jak już wspomniano we wstępie do książki, dotyczy ona lobbingu na poziomie federalnym. Tak również w tym miejscu analiza regulacji prawnych dotyczących poziomu regulacji federalnych. Po analizie praw dotyczących lobbingu w poszczególnych stanach i ich restrykcyjności oraz konsekwencji tego sięgnij do M.F. Brinig, *The Regulation of Lobbyists*, „Public Choice” 77, Oct. 1993, s. 377-384.

<sup>29</sup> H. Eastman, *Lobbying: A Constitutionally Protected Right*, American Institute for Public Policy Research, Washington D.C. 1977, s. 5.

politycznych. Do działalności tej NAM wykorzystywał bardzo duże sumy pieniędzy<sup>30</sup>.

Kolejną kongresową próbą badania i tym razem uregulowania niektórych aspektów lobbingu była praca działającej w 1928 roku senackiej komisji pod przewodnictwem Thaddeusa Carawaya. Wynikiem jej prac było przedstawienie i poddanie pod aprobatę kongresową pierwszej w historii ustawy regulującej aktywność lobbystów. Propozycja ta jednak w 1928 roku już w Izbie Reprezentantów została odrzucona. W następnych latach miało miejsce kilka dochodzeń kongresowych badających głównie działalność lobbystów w dziedzinach przemysłu energetycznego oraz stoczniowego.

W latach 30. XX wieku, w okresie wzmożonej debaty nad ustawą regulującą obszar działania przedsiębiorstw zajmujących się usługami komunalnymi, lobbing prowadzony przez te przedsiębiorstwa stał się szczególnie rażąco i agresywny. Doprowadziło to do opracowania pierwszej w historii regulacji dotyczącej działalności lobbingowej. Pod przewodnictwem senatora Hugo L. Blacka, Specjalna Senacka Komisja ds. Badania Aktywności Lobbingowych wykryła wiele nadużyć dotyczących działalności przedsiębiorstw związanych ze świadczeniem usług komunalnych. Na podstawie wyników prac komisji, w uchwalonej w 1935 roku ustawie Utilities Holding Company Act pojawiła się osobna sekcja będąca regulacją lobbingu właśnie w tym sektorze. Wprowadzono wymóg, aby każda osoba zatrudniona albo utrzymywana przez przedsiębiorstwa działające w branży usług komunalnych, rejestrowała się jako lobbysta zanim będzie się starała w Kongresie lobbować<sup>31</sup>. Regulacja ta jest o tyle ważna odnotowania, że jest ona pierwszą, która nakazała ujawnianie działalności lobbingowej! Cały czas nie była to jednak osobna ustawa regulująca lobbing, a jedynie część dotycząca lobbingu dołączona do ustawy o świadczeniu usług komunalnych i dotycząca jedynie tej dziedziny.

---

<sup>30</sup> Powodem wszczęcia takiego dociekania kongresowego było opublikowanie 29 czerwca 1913 r. w „New York World” artykułu napisanego przez Martina M. Mulhalla, który w okresie poprzedzającym był jednym z głównych lobbystów NAM. Obnażał on w nim stosowane przez lobbystów NAM, w tym przez niego samego, sposoby działania, wśród których dominowało przekupstwo. K.G. Crawford, *Pressure Boys*, s. 46.

<sup>31</sup> Raport taki musiał być składany do Security and Exchange Commission albo Federal Power Commission.

W tym samym okresie podobnie intensywnie działało lobby przemysłu stoczniowego. Rozpatrywano ustawę dotyczącą subsydiów właśnie dla tej gałęzi przemysłu i poszczególni potencjalni beneficjenci pragnęli jak najwięcej wywalczyć. Również działanie tego lobby zostało poddane badaniu kongresowemu. Podobnie jak w przypadku przedsiębiorstw dostarczających energię elektryczną, również przemysł stoczniowy, jak stwierdzał raport, nadużywał środków finansowych, aby wpływać w Waszyngtonie na korzystne dla siebie regulacje. Podobnie więc jak w przypadku ustawy dotyczącej świadczenia usług komunalnych, tak też w przypadku ustawy dotyczącej przemysłu stoczniowego, a więc Merchant Marine Act<sup>32</sup> z 1936 roku, znalazł się zapis o lobbingu. W myśl tego zapisu, przedstawiciele przemysłu stoczniowego subsydiowanego bądź starającego się o subsydia zobowiązani zostali do ujawniania szczegółowej informacji o wysiłkach lobbingsowych i przedstawiania tego w raportach<sup>33</sup>. W rzeczywistości jednak, aż do lat 60. raporty składane przez lobbystów przemysłu stoczniowego pozostawały tajne i praktycznie nie dawały żadnej możliwości wglądu w praktyki lobbingsowe. Podobnie było zresztą w przypadku wspomnianej wcześniej Utilities Holding Company Act. Problemem było, że wielu lobbystów nie rejestrowało się twierdząc, że nie obejmuje ich narzucona przez ustawy definicja, która faktycznie była raczej mało konkretna i pozostawiała sporo miejsca do interpretacji. Mimo licznych luk nie należy umniejszać znaczenia tych ustaw, gdyż jako pionierskie położyły one grunt pod nowoczesne regulacje lobbingu. Zauważyć warto, że miały one charakter wybitnie sektorowy, a więc regulowały, lepiej lub gorzej, działalność lobbystów w określonych dziedzinach gospodarki.

Podobnie selektywny charakter miała regulacja lobbingu zawarta w Foreign Agents Registration Act (FARA)<sup>34</sup>. Pierwotnie została ona uchwalona w 1938 roku w celu ujawniania źródeł nazistowskiej

---

<sup>32</sup> 46 USC 1101. Była to ustawa mająca na celu pomoc dla amerykańskiego przemysłu stoczniowego, aby mógł lepiej konkurować z przemysłem zagranicznym. Przewidywała ona daleko idące subsydiowanie tego przemysłu. Tekst dostępny na: <<http://www.usmm.net/mmact1936.html>>.

<sup>33</sup> Gwarantowała to sekcja 807, Merchant Marine Act of 1936.

<sup>34</sup> Obecna wersja pochodzi z 1996 r., kiedy to ustawa została poprawiona. Wcześniej również ustawa ta była wielokrotnie poprawiana, m.in. w 1939, 1942, 1946, 1956, 1966 r.

propagandy szerzonej w Stanach Zjednoczonych. Jak stwierdzał raport, w wyniku którego doszło do uchwalenia omawianej ustawy, „Wierzymy, że naświetlenie publiczne będzie odstraszało przed rozprzestrzenianiem szkodliwej propagandy”<sup>35</sup>. FARA stała się ustawą odnoszącą się do wszystkich zagranicznych podmiotów działających jako agenci zagranicznych interesów i mających na celu wpływanie na Kongres, agencje federalne, jak również na amerykańską opinię publiczną. Do podmiotów tych zalicza się: zagraniczne rządy, partie polityczne, osoby prywatne, korporacje i organizacje zarejestrowane poza Stanami Zjednoczonymi. Każdy kto działa w imieniu tych podmiotów bezpośrednio lub pośrednio jest uważany za agenta zagranicznego i musi podlegać rejestracji w Departamencie Sprawiedliwości. Musi on co pół roku przedstawiać szczegółowe raporty ze swej działalności<sup>36</sup>.

Pierwsze regulacje dotyczyły więc jedynie sektorów życia społecznego i gospodarczego. Nie istniała żadna kompleksowa ustawa regulująca aktywność lobbingową. Chociaż problem lobbingu towarzyszył Ameryce od zarania państwowości, to jednak pierwsza taka regulacja pojawiła się dopiero w 1946 roku. Była to tzw. Federal Regulation of Lobbying Act of 1946<sup>37</sup>. Główną zasadą, która została wtedy wprowadzona i praktycznie pozostaje podstawowym kierunkiem wszelkich regulacji zjawiska lobbingu do dziś, jest założenie, że podstawą powinno być ujawnianie. Ustawa z 1946 roku nie wprowadzała żadnych ograniczeń na działalność lobbingową. Jedynym wymogiem było jej ujawnianie. W myśl tej ustawy, każdy kto był opłacany za to, że próbował wywierać wpływ na legislację, traktowany był jako lobbysta. Warto zaznaczyć, że ustawa ta formalnie nie wprowadziła definicji lobbysty, a jedynie określiła zakres czynności, których wykonywanie powodowało, że było się objętym regulacjami ustawy o lobbingu. Podmiot taki zobowiązany był do zarejestrowania się zarówno w Izbie Reprezentantów, jak i Senacie i ponadto miał składać co kwartał raporty ze swojej działalności.

---

<sup>35</sup> Raport specjalnej komisji Izby Reprezentantów pod przewodnictwem Johna W. McCormacka. Zob. R.A. Barnes, *The Washington Lobby*, s. 22.

<sup>36</sup> Od roku 1998 agenci reprezentujący zagranicznych klientów, pod warunkiem, że nie są to rządy ani partie polityczne, mogą się rejestrować w ramach Lobbying Disclosure Act (LDA) zamiast FARA, jeśli taka jest ich wola. Możliwość taka została wprowadzona poprawkami do Lobbying Disclosure Act of 1995.

<sup>37</sup> Był on III częścią wprowadzonego w 1946 r. Legislative Organization Act.

Mimo że założenie ustawy z 1946 roku było ogólnie podobne do współczesnych regulacji, miała ona bardzo dużo luk prawnych, które powodowały, że prawo to było dużo mniej skuteczne niż jego następca, a więc Lobbying Disclosure Act of 1995, o którym będzie szerzej mowa. Z podstawowych mankamentów ustawy z roku 1946 należy wymienić przede wszystkim to, że odnosiła się ona jedynie do działalności lobbingowej w Kongresie, a nie obejmowała egzekutywy. Co więcej, nie dotyczyła ona kontaktów lobbystów z personelem kongresowym, a jedynie z samymi kongresmanami. Kolejną słabością było to, że co prawda ustawa wymagała od objętych nią podmiotów składania raportów z wydatków lobbingowych, jednak nie wymagała, aby deklarowali, w jakim celu, w sprawie jakiej regulacji zostały one poczynione.

Chociaż ustawa sama z siebie nie była regulacją ani restrykcyjną, ani wystarczającą, to dodatkowo w 1954 roku została osłabiona orzeczeniem Sądu Najwyższego. W sprawie *U.S. v. Harriss*<sup>38</sup> Sąd Najwyższy orzekł, że co prawda ustawa o lobbingu z 1946 roku jest zgodna z konstytucją, jednak należy zawężyć jej obszar. Po pierwsze Sąd stwierdził, że jedynie podmioty, których podstawowym celem działalności jest lobbowanie, muszą się rejestrować jako lobbyści. Regulacja taka wyłączyła spod regulacji prawie wszystkie firmy, w których lobbing nie był podstawową formą zajęcia. Praktycznie więc jedynie firmy prowadzące lobbing w imieniu innych podmiotów musiały się rejestrować. Po drugie, w opinii Sądu stwierdzono, że lobbingiem jest jedynie działalność mająca na celu bezpośrednio wpływanie na członków legislatury. Wyłączone więc zostały wszelkie formy lobbingu pośredniego później znanego jako lobbing *grass-roots*. Ustawa ta więc, pomimo że była pierwszą naprawdę kompleksową regulacją lobbingu w Stanach Zjednoczonych, to jednak miała tyle luk, iż trudno nazwać ją skuteczną<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> *U.S. v. Harriss et al.*, 347 U.S. 612, 625 (1954). W sprawie tej rozstrzygano, czy przemysłowiec Robert M. Harriss złamał prawo, lobbując przedstawiceli komisji i nie zgłaszając tego jako lobbing. Podstawą sporu stało się pytanie, czy mógł to czynić, skoro lobbował w swej własnej sprawie i za swe własne pieniądze. Ostatecznie został uwolniony od zarzutów.

<sup>39</sup> W świetle jej obowiązywania bardzo wiele podmiotów, które faktycznie prowadziły lobbing, wcale nie musiało się rejestrować i nie musiało się ze swojej działalności rozliczać. W 1991 r. na przykład, General Accounting Office wyliczył, że z 13 500 lobbystów wymienionych w nieoficjalnym spisie lobbystów –



W latach następnych pojawiały się projekty i próby zreformowania tego prawa, ale jednak większość z nich nie wychodziła poza obręb prac komisji<sup>40</sup>. Jedynie w 1978 roku projekt ustawy reformującej Federal Regulation of Lobbying Act został przegłosowany w Izbie Reprezentantów. Po debacie upadł jednak w tym samym roku w Senacie<sup>41</sup>.

## 2.2. Lobbying Disclosure Act of 1995 (LDA)

Ustawa z 1946 roku została zastąpiona dopiero w 1995 roku przez Lobbying Disclosure Act of 1995 (LDA)<sup>42</sup>. Również w przypadku ustawy z 1995 roku warto zaznaczyć, że jest ona poprawioną wersją ustawy z 1993 roku, która ze względu na liczne kontrowersje upadła w Senacie<sup>43</sup>. Ustawa z 1995 roku została pozbawiona najbardziej kontrowersyjnych zapisów, które doprowadziły dwa lata wcześniej do jej odrzucenia. Chodzi głównie o usunięcie zapisów dotyczących lobbingu *grass-roots* oraz wyłączenia spod jurysdykcji tej ustawy

---

The Washington Representatives, aż 10 000 nie było oficjalnie zarejestrowanych jako lobbyści! Zob. H.R. Rpt. No. 104-339, 104th Cong. 1st sess.

<sup>40</sup> Z prób takich należy wymienić działalność od roku 1949 komisji Buchana – Select Committee on Lobbying Activities, przesłuchania w sprawie lobbingu w 1956 r. przed Subcommittee on Governmental Reorganization będącym częścią senackiej komisji Government Organization. W 1970 r. House Committee on Standards of Official Conduct stwierdził, że ustawa z 1946 r. była zbyt wieloznaczna i nieegzekwowalna. Komisja ta zaproponowała kompleksową próbę reformy ustawy, jednak w Kongresie nie podjęto żadnego działania. W 1975 r. na forum senackim wypowiedział się m.in. J. Gardner, przewodniczący Common Cause. Stwierdził on, że „lobbing jest jednym z najbardziej tajemniczych i potencjalnie najbardziej korupcjogennych składników polityki amerykańskiej”. J. Gardner, przewodniczący Common Cause, oświadczenie wygłoszone w Senacie, Senate Hearings on Lobbying Reform Legislation, April 22 1975, s. 44-47. Pomimo że wielu senatorów podzieliło jego zdanie, nie udało się podczas tamtej sesji Kongresu opracować żadnej konkretnej propozycji ustawy.

<sup>41</sup> Był to Public Disclosure of Lobbying Act of 1978 (H.R.8494). Opis tej propozycji w Congressional Quarterly Weekly Report, 36, May 6, 1978, s. 1119-1121.

<sup>42</sup> Bill Clinton podpisał ustawę 19 grudnia 1995 r. Statement on signing the Lobbying Disclosure Act of 1995, Weekly Compilation of Presidential Documents, 0511-4187, December 25, 1995, Vol. 31, Issue 51.

<sup>43</sup> Opisy propozycji reformy z 1993 r. w: S.M. Brand, S.M. Ryan, M.H. Nahra, *Disclosing „Lobbying” Activities: A Critical Examination of the Federal Regulation of Lobbying Act and the Byrd Amendment*, 45 Administrative Law Review 343, 1993.

grup interesu, jakimi są kościoły i związki wyznaniowe. W porównaniu z projektem 1993 roku nie udało się również wprowadzić specjalnego ciała nadzorującego przestrzeganie przepisów ustawy o lobbingu i ciała specjalnie powołanego do analizowania i sprawdzania zgodności z prawdą raportów składanych przez lobbystów.

Lobbying Disclosure Act of 1995 wprowadza jednak regulacje dużo dalej idące niż poprzedniczka z 1946 roku. LDA jest ustawą dość kompleksową i szczegółową. Poniżej przedstawione zostaną najważniejsze jej postanowienia<sup>44</sup>.

Najbardziej rewolucyjną jest zmiana definiująca lobbystę już nie jedynie jako osobę, która kontaktuje się w imieniu osoby trzeciej z członkiem Kongresu i otrzymuje za to wynagrodzenie. Teraz jako lobbująca musi zarejestrować się nawet firma, której jeden pracownik będzie się trudnił lobbieniem. W ramach LDA 1995 zarówno organizacje, których pracownicy działają jako lobbyści w imieniu organizacji, jak również firmy lobbujące reprezentujące interesy strony trzeciej muszą się rejestrować jako lobbyści.

Podstawą nowego prawa jest wprowadzenie dość klarownej i szczegółowo określonej definicji lobbysty, aktywności lobbinguwej, kontaktu lobbinguwego.

## Prawna definicja lobbysty

### Definicja lobbysty przewiduje, że jest to

każdy podmiot, któremu płaci się za to, aby utrzymywał kontakty o charakterze lobbinguwym i który poświęca co najmniej 20% z czasu przeznaczonego dla danego klienta, w rozliczeniowym półrocznym okresie, na właśnie taką działalność. Podmiot taki angażuje się w próby wywierania wpływu na legislację, proces decyzyjny oraz implementację prawa w imieniu właśnie tego klienta<sup>45</sup>.

Aktywność lobbinguwowa, w rozumieniu ustawy, to nie tylko same kontakty lobbinguwe, ale również wszystkie czynności przygotowawcze, jak badania, planowanie oraz współpraca z innymi

---

<sup>44</sup> Tekst Lobbying Disclosure Act of 1995 (Public Law 104-65-DEC.19,1995 109 Stat.691), dostępny m.in. na <<http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>>.

<sup>45</sup> Sekcja 3 (10).

lobbystami. Jest to istotne o tyle, że to właśnie te wszystkie czynności składają się na owe 20% poświęcanego czasu.

Bardzo charakterystyczne dla tej ustawy jest to, że gdy choć jedna osoba zatrudniona w danej organizacji spełnia wymogi definicji lobbysty, cała organizacja musi się zarejestrować w wykazie. Przykładowo więc, wyjaśniając zastosowanie tej reguły, można przedstawić hipotetyczną sytuację, kiedy to prezes jakiejś korporacji podróżuje kilka razy w roku do Waszyngtonu, aby rozmawiać z członkami Kongresu o różnych projektach legislacyjnych. Ponieważ nie poświęca na to 20% czasu oddawanego swej firmie, on sam za lobbystę uznany nie będzie i wydatki związane z taką działalnością nie będą musiały być rejestrowane jako przeznaczone na lobbing. Jednakże gdy którykolwiek z pracowników tej firmy działa w jej imieniu jako lobbysta, automatycznie cała firma będzie musiała znaleźć się w rejestrze, i wtedy wydatki poniesione przez tego prezesa, jak również innych pracowników, a poświęcone na działalność lobbingową, w takim rejestrze znaleźć się będą musiały (mimo że te osoby nie poświęcają na działalność lobbingową 20% swojego czasu)<sup>46</sup>.

Dodatkowo, w myśl LDA 1995, sytuacja ta nie ma odniesienia jedynie do pracowników zatrudnionych w firmie na stałe. Odnosi się to również do współpracujących z firmą przedstawicieli od PR i tzw. *public affairs*. Jeśli i oni przeznaczają więcej niż 20% czasu poświęcanego danej firmie na działalność lobbingową w jej imieniu, również w tym przypadku będzie się taki przedstawiciel musiał zarejestrować jako lobbysta, jak również za lobbującą uznana zostanie firma, którą reprezentuje. Wymóg taki będzie obowiązywał wtedy, gdy łączne wydatki poniesione na działalność lobbingową wyniosą w tej firmie (łącznie z zatrudnionym przedstawicielem) ponad 20 tysięcy dolarów w okresie półrocznym.

---

<sup>46</sup> The Lobbying Disclosure Act of 1995: *What, Me Lobby?*, <<http://www.ffhsj.com/cmemos/0071719.htm>>, data wejścia 16.03.2004.

## Kontakt lobbingowy

Oprócz zdefiniowania kto jest lobbystą istotne jest również określenie, co to jest kontakt oraz działalność lobbingowa<sup>47</sup>. Tu również pojawiła się znaczna zmiana w stosunku do tego, co jako działalność lobbingową określano w myśl ustawy z 1946 roku. W myśl przepisów z 1946 roku działalność lobbingowa odnosiła się jedynie do działania prowadzonego przez opłacanych lobbystów, którzy bezpośrednio zwracali się jedynie do członków Kongresu odpowiedzialnych za daną legislację. Nowe przepisy znacznie rozszerzają definicję, regulując, że obiektami działalności lobbingowej obok kongresmanów mogą być również urzędnicy pracujący w Kongresie oraz urzędnicy egzekutywy. Według ustawy z 1995 kontaktem lobbingowym jest wszelka forma ustnego, pisemnego bądź elektronicznego komunikowania, prowadzonego w imieniu klienta (obojętnie czy własnej firmy, czy strony trzeciej), a nakierowana na legislaturę lub egzekutywę. Kontakt taki będzie kontaktem lobbingowym, gdy<sup>48</sup>:

- a) postuluje sformułowanie, modyfikację lub zaadaptowanie legislacji na stopniu federalnym;
- b) postuluje sformułowanie, modyfikację lub zaadaptowanie aktów wykonawczych, regulacji federalnych, regulacji agencji federalnych, lub jakiegokolwiek innego programu, polityki lub pozycji władz Stanów Zjednoczonych Ameryki;
- c) stara się wpływać na administrowanie federalnymi programami i politykami, wliczając negocjacje i administrację rządowymi kontraktami, licencjami i pożyczkami;
- d) stara się wpływać na kształt senackich konfirmacji.

Oczywiście nie wszystkie kontakty z przedstawicielami władzy uznawane są za kontakty lobbingowe, gdyż powodowałyby to zbyt dużo zamieszania i komplikacji związanych z rejestracją, jak również tak duży zakres ograniczałby w rzeczywistości skuteczność ustawy. Znalazły się więc w LDA wyjątki, czyli formy kontaktów z przedstawicielami władz, które nie są uznane za lobbing,

---

<sup>47</sup> Działalność lobbingowa to, jak już wspomniano wcześniej, kontakt lobbingowy plus wszystkie czynności przygotowawcze, jak prowadzenie analiz, raportów, praca administracyjna itp.

<sup>48</sup> Sekcja 3 (8)(A) i, ii, iii, iv.

a tym samym osoba je prowadząca nie musi się rejestrować jako lobbysta<sup>49</sup>.

Kontakty, które nie są uznane za lobbingowe, są w LDA wymienione literalnie w Sekcji 3 (8)(B). Jest tych kategorii kontaktów 19, a z najważniejszych można wyliczyć:

- komentarze i stanowiska wygłaszane publicznie lub za pomocą mediów,
- komunikacja prowadzona w ramach postępowań publicznych,
- zeznania na przesłuchaniach kongresowych,
- petycje do agencji o podjęcie działania,
- prośby o spotkanie z przedstawicielem legislatywy bądź egzekutywy, gdy spotkanie takie nie ma na celu wpływania na nich,
- komunikacja dokonywana w ramach komisji doradczych w oparciu o Federal Advisory Committee Act,
- do działań lobbingowych nie zalicza się też lobbingu *grass-roots*.

Nie będzie więc lobbingiem namawianie szeregowych członków organizacji, aby ci pisali listy do urzędników czy wysyłanie do nich petycji.

Dodatkowo, warto zaznaczyć, że do kontaktów lobbingowych nie zaliczono kontaktów podejmowanych przez przedstawicieli władzy publicznej<sup>50</sup>. Nie będzie więc lobbystą gubernator zabiegający o korzyści dla swojego stanu<sup>51</sup>. Nie będzie również, w rozumieniu prawa, lobbystą przedstawiciel administracji lobbingujący w Kongresie za odpowiednią ustawą. Z punktu widzenia prawnego faktycznie wprowadzenie takiej regulacji byłoby niezmiernie kontrowersyjne i skomplikowane, ale w tym miejscu zaznaczyć trzeba, że taki właśnie rządowy lobbing w nauce o polityce często uznawany jest za lobbing.

Kwestią kontrowersyjną, która spowodowała między innymi, że nie doszło do uchwalenia tej ustawy dwa lata wcześniej, była sprawa kościołów i związków wyznaniowych i lobbingu przez nie prowadzonego. W LDA 1995 instytucje te wyłączono spod regulacji,

---

<sup>49</sup> Choć oczywiście również te sposoby kontaktowania mogą być używane przez samych lobbystów. Jednak w takim przypadku wydatki na nie poczynione nie liczą się do wydatków na poczet lobbingu.

<sup>50</sup> Sekcja 3 (8)(B) i.

<sup>51</sup> Ale już, co ciekawe, będzie lobbystyczną organizacją skupiająca przykładowo gubernatorów, burmistrzów. Sekcja 3 (15)(C).

uznając, że działalność przez nie prowadzona nie jest lobbingiem<sup>52</sup>. Kościoły i związki wyznaniowe, podobnie więc jak przedstawiciele władzy, to dwie grupy, które mimo prowadzenia aktywności, jaka mogłaby być uznana w przypadku innych podmiotów za działalność lobbingową, jako organizacje lobujące rejestrować się nie muszą. Pozostałe podmioty muszą dokonywać takiej rejestracji, chyba że komunikacja ta przybiera formę tych kilkunastu wyjątków wymienionych literalnie w LDA.

### Kto może być obiektem lobbingu

Ważną zmianą w stosunku do poprzednio obowiązującego prawa było znaczne rozszerzenie i sprecyzowanie kategorii podmiotów, które mogą być obiektami lobbingu, czyli podmiotów, które się lobuje.

W zakresie podmiotowym obiektami takiej działalności lobbingowej w przypadku legislatywy mogą być zarówno sami kongresmani, jak też urzędnicy pracujący w Kongresie<sup>53</sup>. Regulacjami są więc objęci również członkowie personelu pomocniczego kongresmanów, personelu komisji działających w Kongresie, pracownicy zatrudnieni w ciałach zapewniających pomoc prawną i innego rodzaju członkom Kongresu.

W przypadku egzekutywy odnosi się to przede wszystkim do prezydenta i wiceprezydenta. Ponadto, do kategorii objętych LDA zalicza się także pracowników zatrudnionych w Executive Office of the President oraz urzędników administracji odpowiedniego stopnia<sup>54</sup>. Regulacją tą objęci są nawet generałowie i admirałowie, jak również inni wojskowi biorący czynny udział w procesach decyzyjnych.

W porównaniu więc z regulacjami z 1946 roku zakres ten jest dużo większy i pełniejszy. Jest to o tyle istotne, że praktycznie większość lobbingu prowadzona jest właśnie na szczeblach niższych niż operują sami kongresmani. Objęcie personelu kongresowego przez LDA było na pewno bardzo znaczącą redukcją luki prawnej.

---

<sup>52</sup> Sekcja 3 (8)(B) xviii I, II.

<sup>53</sup> Sekcja 3 (4).

<sup>54</sup> Dotyczy to urzędników stopnia I-V wedle Executive Schedule.

Podobnie w przypadku objęcia tymi regulacjami egzekutywy. W sytuacji, gdy coraz większa liczba decyzji leży właśnie w kompetencjach urzędników wykonawczych, wcześniejsza ustawa o lobbingu była po prostu całkowicie kaleka.

Jedną z najbardziej znaczących nowości przewidzianych przez LDA 1995 było wymaganie, aby urzędnik państwowy, jeśli zalicza się do jednej z tych kategorii, sam ujawniał swój status, a więc zapytany powiadamiał osobę z nim się kontaktującą, że kontakt z nim objęty jest regulacjami Lobbying Disclosure Act of 1995<sup>55</sup>. Jeśli oznajmi, że nie, to wtedy kontakt z nim nie będzie uznany za kontakt lobbingowy.

### Obowiązki lobbystów

Podmioty zarejestrowane jako lobbyści nabywają z chwilą rejestracji określonych obowiązków. Podobnie jak urzędnik państwowy, który podczas kontaktu z lobbystą zobligowany jest do ujawnienia swego statusu, tak również lobbysta, zapytany, musi przedstawić pewne informacje dotyczące swojej osoby. Musi więc wyjawić, czy jest zarejestrowany jako lobbysta, w imieniu jakiego klienta działa oraz czy klient ma powiązania z interesami zagranicznymi. Jeżeli zagraniczne podmioty są zainteresowane legislacją, lobbysta winien również o tym poinformować. Podobnie, podczas kontaktów w formie elektronicznej oraz pisemnej, lobbysta jest zobligowany do ujawnienia powyższych informacji.

Lobbysta ma obowiązek zarejestrować się w okresie nie dłuższym niż 45 dni od czasu, kiedy został zatrudniony przez klienta, aby w jego imieniu prowadzić działalność lobbingową.

Nie wszystkie jednak firmy lub lobbyści prowadzący działalność lobbingową muszą się według LDA 1995 rejestrować. Ustalono pewien próg finansowy. Jedynie firmy, które w półrocznym okresie rozliczeniowym poświęcają na działalność lobbingową więcej niż 20 tysięcy dolarów, muszą się rejestrować<sup>56</sup>. W odniesieniu do firm występujących w imieniu osób trzecich, kwotą minimalną

---

<sup>55</sup> Sekcja 14 (c).

<sup>56</sup> Sekcja 4 (a)(3)(A) (ii), sumy te mają być co 4 lata aktualizowane na podstawie Consumer Price Index, Sekcja 4 (a)(3) (B)(ii).

wymaganą do zarejestrowania jest 5 tysięcy dolarów wydane na lobbing w imieniu jednego klienta<sup>57</sup>.

W formularzu rejestracyjnym lobbysty powinny się znaleźć<sup>58</sup>: nazwa instytucji bądź imię i nazwisko lobbysty, adres, główne obszary aktywności oraz krótki opis tej aktywności<sup>59</sup>. Jeśli osoby lobbysty i klienta nie są tożsame, również dane klienta winny być ujawnione. W formularzu musi się też znaleźć główny obszar aktywności lobbingowych oraz, o ile to możliwe, przedstawienie specyficznych planów tematów, na których lobbing ma się skupić. Rejestrujący się ma również obowiązek ujawnienia organizacji (o ile takie istnieją), które kontrolują bądź w jakiś znaczący sposób wpływają na działalność lobbingową reprezentowanego klienta. Chodzi o to, aby ustalić, kto faktycznie jest klientem.

Oprócz obowiązku rejestracji został na lobbystów nałożony także obowiązek składania periodycznie raportów ze swojej działalności. Raz na pół roku zarejestrowane podmioty muszą przedstawić sprawozdanie ze swojej działalności lobbingowej. Ma się na nie składać opis obszarów lobbingu, w których w tym półrocznym okresie działalność lobbingowa została prowadzona. Powinien się też znaleźć wykaz konkretnych legislacji, na które starano się wpłynąć. Należy również przedstawić wydatki poświęcone w tym okresie na działalność lobbingową, w zaokrągleniu do 20 tysięcy dolarów.

Składania raportów, jak też rejestracji dokonuje się u Sekretarza Senatu i Clerka Izby Reprezentantów, którzy są odpowiedzialni za nadzór nad prawidłowościami procedur. Raporty te winny być szeroko dostępne opinii publicznej, gdy tylko prośba o upublicznienie się pojawi. W przypadku wykrycia nieprawidłowości w przedstawionym raporcie podmiot może zostać pociągnięty do odpowiedzialności. LDA przewiduje grzywny w wysokości do 50 tysięcy dolarów.

Ustawa ta wprowadziła pewne zmiany do funkcjonowania Foreign Agents Registration Act (FARA) z 1938 roku. Przede wszystkim przedstawiciele podmiotów zagranicznych, którzy zarejestrują

---

<sup>57</sup> Sekcja 4 (a)(3)(A) (i).

<sup>58</sup> Sekcja 4 (b).

<sup>59</sup> Sekcja 4 (b)(1).



swoją działalność w ramach Lobbying Disclosure Act, nie muszą już rejestrować się w ramach FARA<sup>60</sup>.

Dokonując dodatkowo rewizji tzw. Poprawki Byrda z 1989 roku<sup>61</sup>, odnoszącej się do szczegółowego ujawniania danych podmiotów ubiegających się o rządowe kontrakty, Lobbying Disclosure Act stała się całościową regulacją sfery związanej z lobbingiem w Stanach Zjednoczonych.

Widać wyraźnie, że LDA nie jest ustawą regulującą aktywność lobbingową, a jedynie kompleksową ustawą służącą ujawnianiu tej aktywności. Już sama nazwa wskazuje, że nie jest to regulacja, a ujawnianie. Jest to istotne z tego względu, że dlatego właśnie konstytucyjność tej ustawy trudno jest zakwestionować. W rzeczywistości niczego ona sama w sobie nie zabrania. Domaga się jedynie pełnej jawności i jako taka nie jest sprzeczna z wartościami Pierwszej Poprawki.

W 1998 roku wprowadzono nieznaczące poprawki, które jednak nie miały znaczącego wpływu na ogólny zarys regulacji. Zresztą określa się te poprawki mianem poprawek technicznych i miały one na celu głównie usprawnienie procedur składania raportów. Jedną poważniejszą merytoryczną zmianą było dodanie do pocztu podmiotów nieuznawanych za lobbujące organizacji międzynarodowych skupiających rządy państw<sup>62</sup>. W latach następnych postulowano wprowadzenie kolejnej reformy prawa o lobbingu, gdyż przede wszystkim zabrakło części poświęconej lobbingowi *grass-roots*, czyli lobbingowi prowadzonemu poprzez aktywizację społeczeństwa i opinii publicznej. Próby te jednak wielokrotnie były w Kongresie torpedowane ze względu na znaczne kontrowersje co do konstytucjonalności takich propozycji. Lobbingowi *grass-roots* poświęcony jest osobny rozdział niniejszej książki i tam znajdzie się

---

<sup>60</sup> <[www.dol.gov/oasam/regs/compliance/lobdiscl.htm](http://www.dol.gov/oasam/regs/compliance/lobdiscl.htm)>.

<sup>61</sup> Poprawka nakładająca obowiązek ujawniania kosztów poczynionych przez jakikolwiek podmiot w celu pozyskania jakiegokolwiek federalnego grantu bądź kontraktu rządowego. Poprawka ta nakazuje ujawniać aktywność finansową i wszelkie koszty poczynione z zamiarem otrzymania takiego grantu lub kontraktu. Regulacja ta również zakazuje używania jakichkolwiek federalnych funduszy (otrzymanych wcześniej choćby jako grant) do dalszego lobbowania. U.S.C. § 1352.

<sup>62</sup> Sekcja 3 (b) Lobbying Disclosure Technical Amendments Act of 1998. Poprawka ta zaliczyła organizacje takie w poczet oficjeli publicznych i tym samym wyłączyła je spod przymusu rejestracji.

szersze omówienie tego tematu. W tym miejscu, przy omawianiu regulacji dotyczących lobbingu, trzeba zaznaczyć, że jest to obecnie największy problem prawa regulującego kwestie lobbingu.

### 2.3. Honest Leadership and Open Government Act of 2007

Pomimo że LDA 1995 stała się w miarę kompleksową ustawą dotyczącą lobbingu, to jednak, jak pokazały wspomniane skandale z lat 2005-2006, nie udało się z systemu do końca wyeliminować wszystkich luk. W atmosferze publicznego oburzenia zaczęły pojawiać się propozycje zdecydowanie bardziej restrykcyjnego uregulowania tych kwestii. Jednak z powodu niechęci większości republikańskiej, sprawującej w tamtym czasie kontrolę w Kongresie, większość z tych propozycji poupadała. Dopiero po przejęciu w 2006 roku władzy przez demokratów prace nad nowymi regulacjami nabrały tempa. W ich wyniku doprowadzono do uchwalenia w 2007 roku Honest Leadership and Open Government Act. Ustawa ta skupiła się na wprowadzeniu pewnych ograniczeń mających wyeliminować niektóre korupcjogenne czynniki ze styku lobbingu i polityki. Była więc ona uzupełnieniem LDA 1995 oraz funkcjonującego już od wielu lat Ethics In Government Act 1978 – aktu regulującego między innymi sprawy korupcji i łapownictwa w polityce. Wprowadziła ona również zmiany do statutów funkcjonowania zarówno Izby Reprezentantów, jak też Senatu.

Jednym z najważniejszych postanowień stało się „domykanie obrotowych drzwi”, czyli wydłużenie okresu, w którym politycy po odejściu ze stanowiska nie mogą lobbować w swym poprzednim miejscu pracy, a więc Kongresie i administracji. Okres ten wydłużono z jednego do dwóch lat i dodatkowo objęto nim szerszy krąg podmiotów, obejmując również znaczną część personelu kongresowego<sup>63</sup>. Znacznie zaostrzono także wymagania związane z ujawnianiem działalności lobbingsowej. Po pierwsze więc, wprowadzono

---

<sup>63</sup> Title I. <[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110\\_cong\\_bills&docid=f:s1enr.txt.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_bills&docid=f:s1enr.txt.pdf)>. Należy zaznaczyć, że okres dwóch lat dotyczy polityków, natomiast w stosunku do personelu okres ten ustalono na jeden rok.

wymóg, aby raporty były składane kwartalnie, a nie dwa razy do roku. Po drugie, co bardzo ważne, ustanowiono mechanizm, w ramach którego raporty o działalności lobbingowej wypełniane w formie elektronicznej, będą szeroko i w sposób przystępny udostępniane w sieci<sup>64</sup>. Ponadto wprowadzono wymóg, aby lobbyści składali specjalne oświadczenia stwierdzające, że nie dokonywali na rzecz polityków żadnych niedozwolonych prawem prezentów czy usług, w szczególności fundowania podróży. W ramach ściślejszych regulacji odnośnie do ujawniania działalności lobbingowej zobligowano Government Accountability Office, aby regularnie dokonywał audytu zgodności faktycznej działalności lobbyistów z wypełnianymi przez nich raportami. W razie wykrycia nieprawidłowości i łamania przepisów ustawy o lobbingu przewidziano zwiększenie kar finansowych do 200 tysięcy dolarów oraz, co ważne, wprowadzono możliwość zastosowania kary pozbawienia wolności do jednego roku. Istotną częścią Honest Leadership and Open Government Act stało się również całkowite ograniczenie możliwości przekazywania przez lobbyistów jakichkolwiek prezentów<sup>65</sup>. W znacznym stopniu uregulowano także kwestie fundowania podróży i kosztów komunikacyjnych, które wcześniej bardzo często pokrywane były przez lobbyistów. W myśl poprawionej ustawy zobligowano polityków do płaconia rynkowej ceny za takie usługi. Jednym z ważniejszych postanowień opisywanej ustawy było wprowadzenie przepisów mających zakończyć tzw. *K Street Project*. Był to projekt polityczno-lobbingowy zapoczątkowany jeszcze w latach 90. XX wieku przez republikanów, a mający na celu promowanie w świecie waszyngtońskiej polityki firm lobbingowych o sympatiach republikańskich. Będący wtedy przy władzy republikanie, z inicjatorem projektu Tomem DeLayem, dawali w sposób dosłowny do zrozumienia liczącym się firmom lobbingowym, że udzielony im zostanie dostęp do polityków z Partii Republikańskiej wyłącznie pod warunkiem, że na czołowych stanowiskach będą w tych firmach zatrudniani lobbyści o sympatiach prorepublikańskich, co przyczyniało się do tego, że faktycznie firmy lobbingowe zmieniały

---

<sup>64</sup> Sec. 205 oraz Sec. 209. <[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110\\_cong\\_bills&docid=f:s1enr.txt.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_bills&docid=f:s1enr.txt.pdf)>.

<sup>65</sup> W tym wypadku odnosi się to do senatorów i pracowników Senatu, gdyż Izba Reprezentantów już wcześniej, wewnętrznymi regulacjami, wprowadziła podobny zakaz.

swój profil na znacznie bardziej prawicowy. Honest Leadership and Open Government Act wprowadził literalnie zakaz wywierania jakichkolwiek nacisków o podłożu partyjnym na firmy prywatne (nie tylko lobbingsowe) w celu wpływania na ich decyzje personalne<sup>66</sup>. Próby takich nacisków ze strony kongresmanów oraz ich współpracowników mają być karane grzywną bądź karą pozbawienia wolności aż do lat 15. Obok przepisów ogólnych Honest Leadership and Open Government Act wprowadził również postanowienia odnoszące się specyficznie do Izby Reprezentantów oraz Senatu<sup>67</sup>. Tak na przykład w przypadku Izby Reprezentantów wprowadzono przepis zakazujący kongresmanom i personelowi kontaktowania się ze współmałżonkami jakichkolwiek kongresmanów (w tym ich własnymi), gdy ci współmałżonkowie są zatrudnieni gdziekolwiek w charakterze lobbystów<sup>68</sup>. Chodzi tu, co jest oczywiste, o kontakt lobbingsowy w rozumieniu ustawy LDA 1995, a nie o jakikolwiek kontakt. Na członków Izby Reprezentantów nałożono również ograniczenie możliwości<sup>69</sup> negocjowania albo rozmawiania o jakichkolwiek propozycjach przyszłej pracy dla nich. Chodziło o to, aby wyeliminować sytuacje, kiedy lobbyści i przedstawiciele grup interesu przekonywali kongresmana do swych racji, proponując mu lukratywną posadę po zakończeniu jego kariery politycznej. W zakresie przepisów odnoszących się specyficznie do Senatu, między innymi wprowadzono ograniczenie przywilejów korzystania z obiektów rekreacyjnych, parkingów Senatu oraz dostępu do Sali posiedzeń senackich dla byłych senatorów. Ma to na celu ograniczyć możliwość kontaktowania się w tych „najbardziej przyjaznych dla przekazywania argumentów” miejscach senatorów z ich byłymi kolegami, którzy mogą przecież pracować dla firm lobbingsowych<sup>70</sup>.

<sup>66</sup> Sec. 102. <[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110\\_cong\\_bills&docid=f:s1enr.txt.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_bills&docid=f:s1enr.txt.pdf)>.

<sup>67</sup> Poczyniono takie rozgraniczenie, gdyż w wielu przypadkach już przed uchwaleniem Honest Leadership and Open Government Act w Izbie bądź Senacie istniały konkretne regulacje do tych izb się odnoszące. Ustawa z 2007 r. w znacznej mierze ujednoliciła te reguły.

<sup>68</sup> Sec. 302. <[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110\\_cong\\_bills&docid=f:s1enr.txt.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_bills&docid=f:s1enr.txt.pdf)>.

<sup>69</sup> Sec. 301. Warto zaznaczyć, że nie jest to zakaz bezwarunkowy. Umożliwiono bowiem prowadzenie takich rozmów pod warunkiem, że natychmiast fakt taki zostanie zgłoszony do Committee on Standards Official Conduct.

<sup>70</sup> Co po okresie dwóch lat jest przecież dozwolone.

Stworzono również przepisy uniemożliwiające wprowadzanie tuż przed głosowaniem zmian do ustaw, jeżeli zmiany te mają związek z udzielaniem jakichkolwiek korzyści finansowych, a więc ulg podatkowych, dotacji czy projektów rządowych z desygnowanych przez Kongres pieniędzy. Ustalono, że po wprowadzeniu takich zmian należy odczekać co najmniej 48 godzin i dodatkowo poinformować o ich wprowadzeniu w specjalnym miejscu na witrynie internetowej Senatu. Ma to zapobiec sytuacji, gdy tuż przed głosowaniem jakiejś ustawy, politycy dopisują zapisy mające przyznawać korzyści albo firmom, albo konkretnym regionom. W myśl obecnie obowiązującego prawa, zmiany takie można co prawda wprowadzać, ale okres karencji do samego głosowania ma pozwolić innym politykom oraz chociażby organizacjom interesu publicznego na zaznajomienie się z propozycjami i ewentualne ich oprotestowanie.

Mimo wprowadzenia wielu regulacji mogących w znacznej mierze wyeliminować lub chociaż ograniczyć nieprawidłowości związane z aktywnością lobbystów, Honest Leadership and Open Government Act nie był jednak do końca urzeczywistnieniem intencji inicjatorów. Jak każda ustawa bowiem musiał on być pewnym kompromisem pomiędzy stanowiskiem mniej i bardziej radykalnym. Z tego powodu niektóre zapisy, które pierwotnie planowano w ustawie umieścić, nie znalazły się w niej. Chodzi mianowicie o propozycje utworzenia specjalnej agendy, mającej, podobnie jak FEC w przypadku finansów kampanii wyborczych, nadzorować aktywność lobbingsową grup interesu. Nie znalazło się również miejsce dla uregulowania i ujawniania aktywności związanych z lobbingsiem pośrednim, czyli *grass-roots*.

Można się spodziewać, że w przyszłości dokonywane będą dalsze korekty i zmiany w prawodawstwie regulującym lobbings i być może kiedyś również propozycje, które nie zostały uwzględnione przy okazji LDA 1995 oraz Honest Leadership and Open Government Act, znajdują tam swoje miejsce. Najprawdopodobniej jednak czekać trzeba będzie do następnej wielkiej i społecznie nagłośnionej afery, takiej jak ta z udziałem Abramoffa.

### 3. Lobbying – definicje, ramy zjawiska

Analizując LDA 1995 można dostrzec, że bardzo wiele miejsca poświęcono dokładnemu określeniu tego, co rozumie się przez lobbying, czym jest kontakt lobbingowy oraz jakie podmioty mogą być obiektami lobbingu. Z politologicznego jednak punktu widzenia ta prawnicza definicja pozostawia sporo do życzenia. Definicja zapewniona przez LDA wydaje się dość kompleksowa, jednakże ze względu na swoją szczegółowość sprawia, że z punktu widzenia politologicznego nie zawsze jest wystarczająca. Pozostawia poza nawiasem zbyt wiele obszarów oraz rodzajów aktywności, które w rzeczywistości również uznaje się za lobbying. Mowa tu przykładowo o nieuznanej za lobbying działalności *grass-roots* czy też lobbowaniu poprzez wymiar sprawiedliwości. To wszystko sprawia, że dla lepszego zrozumienia zjawiska należy dokładniej określić, co tak naprawdę rozumiemy przez pojęcie lobbying.

#### 3.1. Pochodzenie terminu lobbying

Zacząć należy od wyjaśnienia pochodzenia samego słowa lobbying. Słowo *lobby* w języku angielskim pojawiło się po raz pierwszy w XVII wieku. Wywodziło się ono z łacińskiego *lobium* oznaczającego coś na kształt kruźganków. To, kiedy po raz pierwszy użyto słowa lobbying w odniesieniu do zjawiska politycznego, pozostaje nierozstrzygnięte. Koncepcje wyjaśniające pochodzenie terminu lobbying mają jedną wspólną cechę. Wywodzą je one ze zjawiska polegającego na tym, że ludzie chcący przedstawić swą prośbę, a ściślej zabiegać o swoje interesy u przedstawicieli władzy, czekali na nich właśnie w lobby, które jest pomieszczeniem o charakterze przedsionka, poczekalni czy też foyer. Interesanci czekali w lobby, aby przedstawić swe argumenty wychodzącym z pokojów obrad lub pokojów służbowych legislatorom<sup>71</sup>.

Deakin stwierdza, że konotacje polityczne ma to słowo od roku 1808<sup>72</sup>. Jednakże bardzo prawdopodobne, że słowa tego

<sup>71</sup> C. Greenwald, *Group Power*, s. 60.

<sup>72</sup> Deakin pisze, że pojawiło się ono wtedy w „Annals of the Tenth Congress”, J. Deakin, *The Lobbyists*, s. 54.

w podobnym znaczeniu używano już wcześniej w stosunku do ludzi czekających właśnie w lobby angielskiej Izby Gmin<sup>73</sup>. Rosenthal stwierdza natomiast, że termin ten pojawił się pierwszy raz jako słowo *lobby agent* i był określeniem ludzi czekających w korytarzu na legislatorów stanowych stanu Nowy Jork. Następnie *lobby agent* zostało skrócone do *lobbyist*. Innym wyjaśnieniem może być wiązanie pochodzenia terminu *lobbing* z czasami prezydentury Ulyssesa S. Granta, który podczas swej kadencji wynajmował apartament w Willard Hotel w pobliżu Białego Domu i właśnie w lobby tego hotelu mieli na niego czekać interesanci. Inni z kolei wiążą proveniencję słowa *lobby* z czasami wojny domowej. Wtedy to przemysłowcy dostarczający artykułów na potrzeby armii przez cały czas mieszkali w waszyngtońskich hotelach i często w sprawach kontraktów rządowych rozmawiali z przedstawicielami władzy właśnie w lobby hotelowych.

Niezależnie jednak od tego, kiedy i gdzie w rzeczywistości polityczne znaczenie słowa *lobbing* miało swój początek, pewne jest, że wiąże się ono z *lobby* jako hallem. W okresie następnym od słowa *lobby* powstały różne formy. Spotykamy się więc ze słowem *lobby* będącym określeniem grupy zabiegającej o swoje interesy. W tym znaczeniu *lobby* będzie równoznaczne z grupą interesu. *Lobbing* natomiast jest słowem używanym na określenie zjawiska, jak też na określenie działalności ludzi go praktykujących, czyli *lobbystów*. Powstała również forma czasownikowa – *lobbować*. Wydaje się, że warto też wśród przymiotników związanych z *lobbingiem* wyróżnić *lobbingowy* oraz *lobbystyczny*. Obydwie formy są poprawne, aczkolwiek przymiotnik *lobbystyczny* wydaje się mieć częstsze zastosowanie w połączeniu z określeniami bardziej ogólnymi, jak chociażby *charakter*, *proceder* itp.

Tak więc słowo *lobbing* funkcjonuje w literaturze już od wieku XIX. Bardzo problematyczne było natomiast zawsze, co konkretnie kryje się pod tym terminem. Ze względu na etymologię łączono *lobbing* z ludźmi czekającymi, aby przedstawić swoje prywatne postulaty politykom. Nie było jednak dokładnie określone jacy to ludzie,

---

<sup>73</sup> Ciekawe jednak, że w przypadku brytyjskiego użycia tego słowa *lobbyista* w tym rozumieniu to chłopiec z gazetami czekający właśnie w tych korytarzach. Brytyjczycy na określenie osoby *lobbującej* (politycznie) dla odróżnienia od chłopca gazeciarza używali określenia *agent lobby* (*lobby agent*). Tamże.

na jakich polityków czekali i co robili, aby te postulaty przedstawiać jak najskuteczniej.

### 3.2. Definicje

Początkowo słownikowa definicja lobbingu i lobby odnosiła się jedynie do faktu, że ludzie pragnący przedstawić swoje petycje czekali na korytarzach na legislatorów. Tak więc pierwsza definicja zamieszczona w słowniku Webstera w 1847 roku mówiła, że „członek lobby to osoba bywająca w lobby (hallu) legislatury”. Nie wspomiano nic o jego działalności ani o tym, na kogo taki członek lobby czekał. W 1860 roku twórcy definicji słownikowych byli już bardziej precyzyjni. Określili takiego członka lobby jako osobę bywającą w lobby legislatury w celu wpłynięcia na działania podejmowane przez członków legislatury.

Równocześnie jednak z tym, jak definicje słownikowe zaczęły zawężać charakter zjawiska, obszar faktycznej działalności lobbingowej poszerzał się. Przedstawiciele grup, lobbyści zauważyli, że wraz z rozrastaniem się tzw. państwa pozytywnego coraz więcej decyzji przechodziło w kompetencje egzekutyw i biurokracji. Każdy kto starał się przedstawiać swoje racje i petycje przedstawicielom administracji, agencji, biur wykonawczych, był również określany mianem lobbyisty, mimo że taka działalność słownikowo i etymologicznie lobbingiem nie była<sup>74</sup>. Nie powstał jednak żaden nowy termin na określenie tej działalności, potocznie więc nadal używało się słowa lobbyista.

Z drugiej jednak strony termin lobbyista nie odnosił się przez wiele lat, i ciągle raczej się nie odnosi, do osoby, która zaangażowana jest w bardziej pośrednie wpływanie na decyzje polityków. Mowa tu o lobbingu *grass-roots*. Co prawda, istnieje określenie lobbing *grass-roots*, lobbing pośredni, ale nie istnieje jednak taki termin, jak lobbyista *grass-roots* czy lobbyista pośredni. Osoba prowadząca taką aktywność będzie więc przeważnie określana jako specjalista od kreowania opinii publicznej, od wizerunku czy też od kampanii medialnych. Powyższe rozważania o nazewnictwie mają znaczenie dlatego, że słowa, a zwłaszcza słowa w polityce, niosą za sobą duży

---

<sup>74</sup> G. Wooton, *Interest Groups: Policy and Politics in America*, s. 181.



ładunek wartościujący. W zależności więc od tego, czy dana osoba jest określana jako lobbysta, czy też nie, będzie lepiej lub gorzej postrzegana, co w konsekwencji może przełożyć się na konkretnie podejmowane działania.

Problemy z definicjami są zatem jednymi z podstawowych problemów związanych ze zjawiskiem lobbingu. Najlepszym dowodem na to jest to, że we wspominanej już ustawie o regulacji lobbingu z 1946 roku uniknięto zdefiniowania pojęć lobbing i lobbysta.

Problemy z definiowaniem lobbingu nie były jednak wyłącznie udziałem prawodawców. Podobne kontrowersje budziło to wśród politologów. Najwęższe definicje lobbingu wywodzą definicję bezpośrednio z pochodzenia słowa<sup>75</sup>. Wedle takich definicji lobbing może być zdefiniowany jako bezpośrednie kontakty oko w oko pomiędzy przedstawicielem grupy a legislatorem. Istnieją również definicje bardzo szerokie określające lobbing jako

próby wpłynięcia na decydentów politycznych, aby dostosowywali prawo do potrzeb jednostek, organizacji i grup<sup>76</sup>.

Czy też, że lobbing jest

jednym z aspektów działalności człowieka zorganizowanego w grupy, mającym na celu wpływanie na prowadzenie polityki publicznej gdziekolwiek to możliwe<sup>77</sup>.

Przyjęcie tak szerokiej perspektywy jest zazwyczaj wygodne, gdy pragnie się opisywać szeroki wachlarz aktywności grup interesu, jak robili to w swoich badaniach Schlozman i Tierney, Knoke, czy Heinz i współpracownicy. Szeroka definicja pozwala kompleksowo określić współzależności pomiędzy poszczególnymi aktywnościami i ich skutecznością. W obrębie tak szerokich definicji zawierać się będą wszelkie działania grup mogące wpływać na proces stanowienia polityki. Znajdą się tu zarówno techniki bezpośrednie, aktywności *grass-roots*, jak również donacje wyborcze. Ten ostatni

---

<sup>75</sup> F.R. Baumgartner, B.L. Leech, *Basic Interests*, s. 33.

<sup>76</sup> *Proposals to Revise the Lobbying Law*, 1980, 96<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, American Enterprise Institute, Washington D.C. 1980, s. 1.

<sup>77</sup> Definicja Edgara Lane'a. E. Lane, *Lobbying and the Law*, University of California Press, Berkeley 1969, s. 11, przytoczone w: C. Greenwald, *Group Power*, s. 61.

aspekt jest kontrowersyjny, gdyż wielu badaczy ma tendencję do wyłączenia aktywności wyborczej grup z lobbingu i traktuje ją osobno<sup>78</sup>.

Bardzo wiele definicji traktuje lobbing jako proces komunikacji pomiędzy przedstawicielem grupy a politykiem. Tak na przykład C. Greenwald definiuje lobbing jako „każdą formę komunikacji, dokonaną w imieniu innej osoby i mającą na celu wpłynięcie na decyzje władz państwowych”<sup>79</sup>. Przy okazji takiej definicji dostrzegamy dwie istotne sprawy. Po pierwsze, definicja ta traktuje lobbing jako proces komunikacji, czyli nie zalicza do lobbingu działalności związanych z przygotowaniem tej komunikacji, a więc analiz, utrzymywania stosunków codziennych z politykami itd. Wyłączenie tego poza nawias działalności lobbingowej, podczas gdy taka działalność zajmuje lwią część czasu pracy lobbystów, wydaje się niewłaściwe. Po drugie, pojawia się tu bardzo ważny i kontrowersyjny element. Ta definicja, jak również wiele innych, uznaje za lobbing jedynie formę komunikacji dokonywaną w czyimś imieniu, natomiast lobbingiem nie będzie już występowanie w swoim własnym imieniu. To ograniczenie wydaje się nieuzasadnione z praktycznego punktu widzenia. Czyż bowiem nie będzie lobbingiem działanie prezesa wielkiej amerykańskiej korporacji, który w interesie tej korporacji spotyka się i przekonuje polityków? Wydaje się więc, że definicje ograniczające lobbing jedynie do komunikacji pomiędzy lobbystami a politykami są za wąskie i wypaczają rzeczywistość.

Problem definicji lobbingu jest na tyle istotny w literaturze przedmiotu, że niektórzy autorzy w ogóle postulują zrezygnowanie z używania tego terminu. Tak na przykład Salisbury twierdzi, że termin lobbing jest zbyt przesiąknięty potocznym użyciem tego słowa oraz że nie da się za pomocą tego terminu określić dokładnie, co współcześni lobbyści robią, gdyż są to czynności zbyt złożone i niepodobne do tradycyjnie postrzeganych jako lobbing. Podobnie Milbrath pisze, iż „pojęcia lobbing i lobbysta mają tak wiele znaczeń, że ich używanie nieuchronnie prowadzi do nieporozumień”<sup>80</sup>. Faktycznie trudno się z tymi opiniami nie zgodzić. Najlepiej więc, co

<sup>78</sup> F.R. Baumgartner, B. Leech, *Basic Interests*, s. 36.

<sup>79</sup> C. Greenwald, *Group Power*, s. 61-62.

<sup>80</sup> L.W. Milbrath, *The Washington Lobbyists*, Rand & McNally Company, Chicago 1963, s. 7.

też jest przedmiotem niniejszej książki, zaprezentować jak najbardziej kompleksowy opis aktywności podejmowanych przez grupy i ich przedstawicieli. Szczegółowy opis jest o wiele bardziej adekwatnym przedstawieniem zjawiska niż definicje.

### 3.3. Ramy zjawiska

Niemniej jednak dla potrzeb praktycznych warto, być może nie tyle przedstawić definicję, ile wypunktować najważniejsze wyznaczniki, które na potrzeby niniejszego opracowania konstytuować będą lobbing.

Po pierwsze, lobbing jest to akt komunikacji pomiędzy przedstawicielem grupy a politykiem. Z lobbingiem mamy więc do czynienia jedynie wtedy, gdy następuje komunikacja. Sam zamiar nie jest wystarczający. Do lobbingu wliczać się będą wszystkie czynności przygotowawcze do tej komunikacji.

Po drugie, co bardzo ważne, lobbing to próba wpłynięcia na decyzje instytucji władzy publicznej. Jest to stwierdzenie o tyle istotne, że do lobbingu nie będzie zaliczać się komunikacja podejmowana w stosunku do innych podmiotów. Nie będzie więc lobbingiem próba nacisku na hutę żelaza, aby ta zmniejszyła emisję zanieczyszczeń do środowiska. Lobbingiem będzie już natomiast wywieranie presji na przedstawicieli władz państwowych, aby nałożyli na tę hutę ściślejsze, bardziej restrykcyjne normy emisji. W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że w obręb działalności lobbingowej może wchodzić wywieranie nacisków na podmioty niebędące podmiotami władzy publicznej, ale lobbingiem będzie to jedynie wtedy, gdy naciski te są prowadzone, aby podmiot ten wywarł w dalszej kolejności nacisk na instytucje władzy publicznej<sup>81</sup>. Należy więc kategorycznie zaznaczyć, że czynność lobbowania jest skierowana wyłącznie na przedstawicieli władzy. W potocznym rozumieniu słyszy się bowiem często o lobbowaniu swojego szefa w pracy w sprawie podwyżki. Taka forma przekonywania nie jest lobbingiem.

Po trzecie, bardzo istotną cechą lobbingu jest to, że ma on zawsze charakter intencjonalny. Aktywności więc, które przynoszą

---

<sup>81</sup> To jest podstawowa zasada lobbingu pośredniego.

pożądany efekt, ale których zamiarem nie było przyniesienie właśnie takiego efektu, nie są lobbingiem. Przykładowo, odkrycie przez dziennikarza nieprawidłowości jakiegoś procederu bądź afery, chociaż może w konsekwencji doprowadzić do zmiany prawa przez legislatorów, lobbingiem nie będzie.

Po czwarte, lobbing jest działaniem i zjawiskiem zachodzącym w obrębie prawa. Wszelkie formy działalności niezgodne z prawem nie będą się zaliczać do lobbingu, a będą klasyfikowane raczej jako wykroczenia i przestępstwa. Wszelkie więc afery związane z łapownictwem, z groźbami, mogą być określane jako wynaturzenie, a nie jako element lobbingu. Przykładowo, przekazanie pieniędzy pod stołem w zamian za przekonanie kongresmana do głosowania w określony sposób nie będzie lobbingiem, ale już przekazanie legalnie takiej samej sumy na poczet jego kampanii wyborczej będzie uznawane w niniejszym opracowaniu za część lobbingu. Ten ostatni punkt jest dość kontrowersyjny, gdyż w wielu publicystycznych opracowaniach dotyczących lobbingu to właśnie sposoby nielegalne są najbardziej eksponowane. Dla lepszego jednak zrozumienia zjawiska z perspektywy naukowej uzasadnione wydaje się wyeliminowanie tej kategorii działań.

Pomimo że przedstawienie całkowicie adekwatnej definicji lobbingu może być niemożliwe, to jednakże opierając się na powyższych punktach można pokusić się o stwierdzenie, co będzie rozumiane jako lobbing na potrzeby niniejszej książki. Będzie to

każda zamierzona komunikacja mająca na celu wpłynięcie na decyzje jakichkolwiek podmiotów władzy publicznej oraz na perspektywiczne ułatwienie takiego wpływu, dokonywana poprzez działania bezpośrednie i pośrednie, zgodne z obowiązującym prawem.

Opierając się na tych punktach oraz definicji, można przystąpić do opisywania zjawiska lobbingu. Jako pierwsze zostanie przedstawione zjawisko lobbingu bezpośredniego, czyli składającego się z bezpośredniego komunikowania swych postulatów przez przedstawicieli grup interesu decydentom politycznym. Następny rozdział poświęcony będzie lobbingowi pośredniemu, czyli wpływaniu na decydentów poprzez podmioty pośrednie, opinię publiczną.

## 4. Lobbing bezpośredni – uczestnicy

Analizę procedury lobbingu należy zacząć od tego, jakie podmioty lobbing prowadzą. W rozdziale poświęconym amerykańskim grupom interesu pokazano, jak szerokie jest to spektrum. Wszystkie te grupy, w mniejszym lub większym stopniu, prowadzą lobbing.

Trudno jest szacować, które grupy prowadzą bardziej, a które mniej intensywne działania lobbingowe, gdyż lobbing jest działalnością różnorodną i przyjmującą wielorakie formy. Dlatego też dość trudno tu o ścisłe porównania. Pewnym wyznacznikiem mogą być sumy wydawane przez poszczególne podmioty na działalność lobbingową. Patrząc jednak na nie, nie wolno zapominać, że wydatki w ogromnej mierze zależą od dziedziny<sup>82</sup>. Niemniej jednak, opierając się na danych wynikających z raportów lobbingowych składanych na podstawie postanowień LDA 1995, można pokazać, które podmioty wysuwają się na czoło, jeśli chodzi o finansowe zaangażowanie w działalność lobbingową. Dotyczy to oczywiście jedynie lobbingu bezpośredniego, gdyż wydatki czynione na poczet lobbingu pośredniego nie muszą być, jak na razie, rejestrowane, o czym będzie mowa w następnym rozdziale.

Tabela 16. Wydatki na lobbing w okresie 1998-2010 (za 2010 niekompletne).  
Podmioty ponoszące największe wydatki

Nazwa podmiotu ponoszącego wydatki na lobbing	Suma
US Chamber of Commerce	687 845 680
American Medical Association	238 387 500
General Electric	229 340 000
Pharmaceutical Research & Manufacturers of America	190 243 920
AARP	188 632 064
American Hospital Association	188 463 431
AT&T PAC	158 647 725
Northrop Grumman	155 515 253
Blue Cross/Blue Shield	154 426 389
National Association of Realtors	151 217 380

<sup>82</sup> Lobbing to w dużej mierze zbieranie informacji i z tego względu kosztowność lobbingu będzie zależeć od możliwości i kosztów pozyskiwania tej informacji. To oczywiście różni się diametralnie w zależności od dziedziny, od innych podmiotów działających w danym obszarze oraz od aktualnej agendy politycznej.

Exxon Mobil	148 866 942
Verizon Communications	145 194 841
Edison Electric Institute	143 795 999
Business Roundtable	139 204 000
Boeing Co	134 708 310
Lockhead Martin	132 428 813
PG&E Corp	117 010 000
Southern Co	113 560 694
General Motors	113 379 170
Pfizer Inc.	103 477 268

Źródło: <http://www.opensecrets.org/lobby/top.php?indexType=s>, data wejścia 24.11.2010.

Tabela 17. Wydatki podmiotów, które wydały najwięcej na działalność lobbingsową w okresie jednego przykładowego roku 2009

Nazwa podmiotu ponoszącego wydatki na lobbying	Suma
US Chamber of Commerce	144 496 000
Exxon Mobil	27 430 000
General Electric	26 400 000
Pharmaceutical Research & Manufacturers of America	26 150 520
Pfizer In.c	24 619 268
Blue Cross/Blue Shield	23 646 439
AARP	21 010 000
American Medical Association	20 830 000
Chevron Corp.	20 815 000
National Association of Realtors	19 477 000
American Beverage Association	18 850 000
American Hospital Association	18 347 176
ConocoPhillips	18 069 858
Verizon Communications	17 680 000
Boeing Co.	16 850 000
FedEx Corp.	16 370 000
BP	15 990 000
National Cable & Telecommunications Association	15 980 000
Northrop Grunman	15 180 000
AT&T	14 729 673

Źródło: <<http://www.opensecrets.org/lobby/top.php?showYear=2009&indexType=s>>, data wejścia 24.11.2010.

Dla pokazania skali zjawiska, poniżej zamieszczone jest zestawienie wydatków lobbingowych poczynionych w poszczególnych latach łącznie przez wszystkie podmioty składające raporty o działalności lobbingowej.

Tabela 18. Wydatki łącznie wszystkich podmiotów na lobbing w latach 1998-2009

Rok	Kwota
1998	1,44 miliarda
1999	1,44 miliarda
2000	1,56 miliarda
2001	1,64 miliarda
2002	1,82 miliarda
2003	2,04 miliarda
2004	2,17 miliarda
2005	2,43 miliarda
2006	2,62 miliarda
2007	2,85 miliarda
2008	3,30 miliarda
2009	3,49 miliarda

Źródło: <<http://www.opensecrets.org/lobby/index.php>>, Data wejścia 24.11.2010.

#### 4.1. Rodzaje podmiotów prowadzących lobbing

W zależności od charakteru grup i obszaru, w jakim operują, lobbing prowadzony jest w różny sposób. Duża różnorodność dotyczy tego, w jaki sposób grupy te są reprezentowane lobbingowo wobec legislatorów. Niektóre grupy wolą lobbować same, niektóre poprzez pośredników, a jeszcze inne używają obydwu możliwości. W zależności od tego mamy do czynienia z różnymi podmiotami prowadzącymi lobbing.

Niezależnie od formy, we wszystkich relacjach biorą udział lobbyści. Lobbyista to po prostu osoba prowadząca działalność lobbingową w imieniu jakiejś organizacji. Profesja lobbyisty jest bardzo

negatywnie postrzegana społecznie i z tego względu na określenie zawodu lobbysty używa się często wymiennie innych nazw. Mogą to więc być reprezentanci od stosunków rządowych, konsultanci polityczni, waszyngtońscy przedstawiciele<sup>83</sup>. Słowo lobbysta kojarzy się bardzo źle, a profesja lobbysty nie wiąże się z dużym prestiżem<sup>84</sup>. Jak wspomina jeden z byłych lobbystów w swoim pamiętniku,

Moja matka nigdy nie przedstawiała mnie swoim znajomym jako – mój syn, lobbysta. Być może jako – mój syn, przedstawiciel waszyngtoński. Albo konsultant legislacyjny. Lub doradca od stosunków z rządem. Ale nigdy jako lobbystę. Nie mogę powiedzieć, że ją za to winię... Bycie lobbystą przez długi okres było bowiem, w odbiorze wielu Amerykanów, synonimem bycia gloryfikowanym sutenerem<sup>85</sup>.

W dużej mierze postrzeganie takie wynika z utożsamiania obecnego lobbingu z lobbingiem dziewiętnastowiecznym, nieczystym.

Negatywna percepcja społeczna zawodu lobbysty może się również wiązać z tym, że do wykonywania tej profesji nie potrzeba żadnego konkretnego wykształcenia. Nie można bowiem jeszcze wybrać na uczelni kierunku lobbing, jak jest to w przypadku prawa, medycyny czy choćby już public relations. Przez to ludzie postrzegają lobbystów jako osoby, które nie muszą się na niczym znać, a jedynie, co muszą posiadać, to kontakty i powiązania.

W związku jednak ze stopniową profesjonalizacją zjawiska, powoli profil, jak i wizerunek lobbysty zmienia się. Istnieje już nawet pierwszy program uniwersytecki kształcący specjalistów od lobbingu. Prowadzony jest on dopiero na jednym uniwersytecie, ale na pewno jest to jedynie początek. Tą pierwszą szkołą jest Graduate School of Political Management będąca częścią George Washington University. Program studiów magisterskich obejmuje pięć specjalizacji: lobbing i stosunki rządowe, zarządzanie kampaniami, zarządzanie kampaniami tematycznymi, polityka ochrony środowiska, strategie ilościowe<sup>86</sup>. Zauważmy jednak, że nawet w samej nazwie

<sup>83</sup> W przypadku lobbingu prowadzonego na stopniu federalnym.

<sup>84</sup> D.S. Ippolito, T.G. Walker, *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy: Group Influence in American Politics*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1980, s. 368.

<sup>85</sup> C.B. Lipsen, S. Leshner, *Vested Interest*, Doubleday, Garden City 1977, s. 2-3.

<sup>86</sup> Wśród kursów studenci mogą wybrać m.in.: podstawy zarządzania politycznego, lobbing, lobbing i proces budżetowy, zarządzanie stosunkami rządowymi, zaawansowane strategie lobbingowe. Dodatkowo wymagane są kursy



szkoły, jak i w nazwach kursów starano się unikać użycia słowa *lobbing*.

Profesjonalizacja środowiska *lobbingowego* wiąże się z bardzo znaczącym wzrostem liczby *lobbystów* pracujących w Waszyngtonie. Konkretna liczba wydaje się niemożliwa do oszacowania ze względu na to, że nie ma praktycznie czegoś takiego, jak zawód *lobbysty*. Zawód *lobbysty* można wykonywać, ale formalnie nie trzeba być tak określanym. Szacunki co do liczby *lobbystów* pracujących w Waszyngtonie wahają się pomiędzy 40 a 80 tysięcy<sup>87</sup>. Liczba oficjalnie rejestrujących się *lobbystów* jest oczywiście dużo mniejsza<sup>88</sup>, ale to ze względu na wspomniane wcześniej prawne zawężenie definicji *lobbysty*.

Podmioty *lobbujące* mogą być podzielone, w zależności od powiązania z organizacją, w imieniu której *lobbują*, na kilka kategorii. Mamy więc do czynienia z: *lobbystami* będącymi członkami bądź pracownikami grupy, którą reprezentują; *lobbystami* pracującymi w organizacjach w osobnych wydziałach do spraw *lobbingu* komórkach; *lobbystami* zawodowych firm *lobbingowych* wynajmowanych przez różne grupy; *lobbystami* pasjonatami reprezentującymi sprawę, która jest dla nich istotna; *lobbystami* *lobbującymi* w swym własnym interesie.

Pierwsza kategoria to *lobbyści członkowie* grupy. Oznacza to, że są oni członkami organizacji, w imieniu której *lobbują* w Waszyngtonie. Mogą to być dyrektorzy wykonawczy korporacji, prezesi i członkowie zarządu różnych organizacji, takich jak AFL-CIO, Common Cause, Public Citizen, firm takich jak Microsoft, Exxon. Podstawowym wyznacznikiem, mimo całej różnorodności, jest to, że *lobbują* w sprawie grupy, z którą zawodowo są związani. Reprezentują oni jedynie jednego klienta, czyli firmę, z której pochodzą. Można by ich określić jako *lobbystów amatorów*, lecz jedynie w takim znaczeniu, że *lobbing* nie jest ich podstawowym zajęciem. Mimo że teoretycznie można ich nazwać *lobbystami amatorami*, to jednak ich wpływ w bezpośrednim kontakcie z legislatorem jest dużo większy niż *lobbysty* zawodowego<sup>89</sup>.

---

etyki w zarządzaniu politycznym (*lobbingu*), etyczne aspekty argumentów politycznych itd. Zobacz: <[www.gwu.edu/~gspm](http://www.gwu.edu/~gspm)>.

<sup>87</sup> K. Silverstein, *Washington on \$10 Million a Day*, s. 18.

<sup>88</sup> Oficjalnie zarejestrowanych *lobbystów* jest około 13 tysięcy.

<sup>89</sup> R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, s. 102.

Druga kategoria to tzw. lobbyści in-house, czyli lobbyści zatrudnieni w danej grupie interesu. Ta kategoria od poprzedniej różni się tym, że lobbyści tacy są zawodowymi lobbystami zatrudnionymi wyłącznie przez daną grupę lub organizację. Pracują oni w specjalnie wydzielonych w obrębie tej grupy komórkach do spraw lobbingu. Nie będzie to już więc prezes korporacji, tylko tzw. główny lobbysta korporacji, czy też jak to się często określa menedżer od stosunków z rządem. Taka komórka jest w obrębie danej organizacji zupełnie osobnym działem i cała jej aktywność koncentruje się właśnie na lobbowaniu w imieniu tej właśnie grupy. W zależności od wielkości grupy i środków jej dostępnych liczba wewnętrznych lobbystów bardzo się różni. Tak na przykład American Petroleum Institute ma zarejestrowanych 10 lobbystów pracujących w tej organizacji, a Microsoft 16<sup>90</sup>. Dla porównania NOW reprezentujące setki tysięcy członków ma tylko jedną taką lobbystkę. W przypadku grup mniejszych i biedniejszych zdarza się, że zatrudnia się pracowników mających pełnić wiele funkcji, wśród których jest również lobbing. Specjalista taki będzie się więc zajmował zarówno lobbowaniem polityków, jak też marketingiem medialnym. Poważną zaletą posiadania lobbystów z tej kategorii jest to, że po pierwsze, jako zatrudnieni w danej firmie bardzo dobrze orientują się w realiach danego sektora, a po drugie, są bardzo zaangażowani w sprawę i co za tym idzie wkładają w swoją sprawę więcej wysiłku niż lobbyści, którzy są po prostu wynajmowani. Mimo że potoczny obrazek utożsamia lobbystów z lobbystami kontraktowymi do wynajęcia, jak słynny Jack Abramoff, jednak znakomita większość lobbystów operujących w świecie waszyngtońskiej polityki to właśnie przedstawiciele dwóch powyższych kategorii, czyli lobbyści będący pracownikami danych organizacji. Wedle Salisbury'ego wielkość ta sięga nawet 80% całkowitej liczby lobbystów<sup>91</sup>.

Stopniowo rozwija się jednak również kategoria tzw. lobbystów kontraktowych, czy jak się ich potocznie określa najemników (*hired guns*). To właśnie ta kategoria jest najbardziej zauważalna w mediach, a dzieje się tak między innymi dlatego, że jest to

---

<sup>90</sup> R.G. Shaiko, *Making the Connection: Organized Interests, Political Representation, and the Changing Rules of the Game in Washington Politics*, s. 7-8.

<sup>91</sup> R.H. Salisbury, *Washington Lobbyists: A Collective Portrait*, w: *Interest Group Politics*, 2<sup>nd</sup> Ed., red. A. Cigler, B.A. Loomis, CQ Press, Washington D.C. 1986.

kategoria, która w ostatnim okresie rozwija się najdynamiczniej<sup>92</sup>. Powodem rozrastania się tej grupy lobbystów jest wspomniana już profesjonalizacja zawodu lobbysty, jak też, w pewnym stopniu, komplikowanie się środowiska politycznego. Dodatkowo, firmy lobbingowe i pracujący w nich lobbysci mają na co dzień kontakt z legislatorami i innymi politykami, przez co mają znacznie ułatwiony dostęp. Dostęp taki może być trudniejszy i bardziej kosztowny dla lobbysty in-house<sup>93</sup>. Poza tym, wiele grup i organizacji nie potrzebuje lobbować tak często, aby utrzymywać swych własnych lobbystów.

Te czynniki powodują, że coraz większym zainteresowaniem cieszą się usługi oferowane przez profesjonalne firmy lobbingowe. Firmę taką można wynająć, aby reprezentowała grupę ogólnie lub, co często się zdarza, w odniesieniu do jakiejś szczególnej kampanii. Niektóre grupy zatrudniają w celu osiągnięcia większego efektu kilka firm lobbingowych naraz. Tak na przykład, Microsoft w 2000 roku zatrudnił aż 15 różnych kontraktowych firm lobbingowych, którym zapłacił aż 6 360 000 dolarów<sup>94</sup>. Zatrudnianie kilku firm naraz ma o tyle uzasadnienie, że zazwyczaj poszczególne firmy mają lepszy dostęp do niektórych polityków niż inne. Są firmy lobbingowe utożsamiane republikańsko i demokratycznie. Często firmę angażuje się w zależności od tego, jakich polityków chce się konkretnie przekonać. Profesjonalne firmy lobbingowe reprezentują dość zróżnicowaną wspólnotę. Nie są to jedynie firmy lobbingowe, ale również prawnicze, public relations, konsultingowe. Większość z typowych firm lobbingowych funkcjonujących w Waszyngtonie to firmy małe, zatrudniające kilku wpływowych lobbystów posiadających dobre kontakty w świecie waszyngtońskim, którzy są w stanie zaoferować swoje usługi. Niektóre z tych najpoważniejszych firm są zbudowane wokół byłych wysoko postawionych polityków, często z egzekutywy. Tak jest na przykład w przypadku Wexler Group prowadzonej przez Anne Wexler, która była członkinią administracji Jimmy'ego Cartera. Podobnie Duberstein Group założone zostało przez Kennetha Dubersteina, byłego

---

<sup>92</sup> A.J. Nownes, *Lobbyists in Washington, D.C. and the American States*, w: *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*, s. 162.

<sup>93</sup> D. Lowery, H. Brasher, *Organized Interests and American Government*, s. 162.

<sup>94</sup> Tamże.

asystenta prezydenta Reagana. Z przykładów najaktualniejszych należy wymienić Ashcroft Group założoną przez Prokuratora Generalnego Johna Ashcrofta. Obok firm oferujących ogólne usługi lobbingowe istnieją również firmy specjalizujące się w lobbowaniu w poszczególnych dziedzinach. Tak na przykład Capitol Associates specjalizują się w lobbowaniu w sprawach służby zdrowia, Mayberry and Associates skupia się na lobbingu w sprawach handlowych, a Herrin Associates w sprawach edukacji i polityki zagranicznej<sup>95</sup>. Robert H. Kellen, Co. jest natomiast firmą specjalizującą się w reprezentowaniu firm i organizacji związanych z przemysłem spożywczym<sup>96</sup>. Niektóre z tych wyspecjalizowanych firm w rzeczywistości składają się jedynie z kilku kompetentnych i znanych w danej dziedzinie lobbystów. Zauważa się, że takie mniejsze firmy, często określane mianem lobbingowych firm-butików, mają dużo bliższe i bardziej regularne kontakty z klientami, których reprezentują, i ze względu na to są przeważnie skuteczniejsze niż wielkie firmy lobbingowe o ogólnym profilu<sup>97</sup>. Stawki, jakie firmy liczą sobie za reprezentowanie klientów, zależą bardzo od sprawy i od prestiżu firmy lobbingowej. Przeciętnie wynoszą one co najmniej 40 tysięcy dolarów miesięcznie od klienta i dotyczy to jedynie najbardziej podstawowej reprezentacji<sup>98</sup>. W bardziej „gorącym” okresie politycznym stawki oczywiście wzrastają.

Również firmy public relations (PR) trudnią się lobbingiem. Głównie odnosi się to do przypadków, gdy kampania lobbingowa wiąże się z nagłaśnianiem tematu, w którym się lobbuje. Firmie takiej powierza się sprawy, gdy lobbing wymaga czegoś więcej niż tylko przekonania w sposób bezpośredni polityków. Przewaga takich firm polega na tym, że są w stanie zapewnić obsługę bardziej kompleksową, często polegającą na kształtowaniu pozytywnego

---

<sup>95</sup> J. Berry, C. Wilcox, *Interest Group Society*, s. 113.

<sup>96</sup> Wśród klientów można odnaleźć Calorie Control Council, The International Food Additive Council, Processed Apples Institution, Vinegar Institute.

<sup>97</sup> Określenie to odnosi się do specjalizacji i mniejszej skali działania. R.J. Hrenbenar, B.B. Morgan, *Lobbying in America*, s. 27.

<sup>98</sup> J.H. Birnbaum, *The Road to Riches is Called K Street*, „The Washington Post” June 22, 2005. W tym samym artykule Birnbaum przytacza również przykład, w którym koalicja grup związanych z biznesem lobbowała w sprawie obniżenia podatków od zysków z operacji zagranicznych. Wydali oni około 1,6 miliona dolarów na lobbing, a szacowano, że ich zyski, bo w 2004 r. ostatecznie zostały te podatki obniżone, mogły osiągnąć 100 miliardów dolarów.

wizerunku klienta. Oczywiście firmy posiadają również tradycyjnych lobbystów koordynujących wysiłki i kontaktujących się z legislatorami bezpośrednio. Większość tych firm to potężne przedsiębiorstwa zajmujące się od lat public relations, a po pewnym czasie rozpoczynające swą działalność w sferze lobbingu. Tak jest na przykład w przypadku jednej z największych firm Burson-Marsteller, która już w latach 70. zorganizowała potężną kampanię nakierowaną na opinię publiczną i na polityków w celu uzyskania pomocy zagranicznej i inwestycji dla Argentyny, której rząd był mocodawcą firmy<sup>99</sup>. Firmy lobbingowe powstałe w latach 80. mają właśnie przeważnie proveniencję public relations. Weszły one na rynek lobbingu, który ówczesnie był zdecydowanie zdominowany przez firmy prawnicze. Szybko pojawiła się pomiędzy nimi rywalizacja. Tommy Boggs tak mówi o swych rywalach z firm PR:

Jeśli masz poważny problem dotyczący lobbingu w sprawach polityki wewnętrznej, nie zwracasz się do takich ludzi [specjalistów od public relations]. Dobrze zorientowane i poważne firmy amerykańskie nie będą pukać do ich drzwi. Raczej zwrócą się do nich mało wyrafinowane rządy zagraniczne<sup>100</sup>.

Obok typowych firm lobbingowych i firm PR, także firmy prawnicze zajmują się reprezentacją interesów. Istnieje specjalna kategoria waszyngtońskich kancelarii prawnych reprezentujących klientów prawie wyłącznie w relacjach z instytucjami państwowymi. Należą one do najlepiej opłacanych firm prawniczych w Stanach Zjednoczonych. Berry i Wilcox przytaczają, że starszy partner w takiej firmie może zarobić bez problemu milion dolarów rocznie<sup>101</sup>. Firmy prawnicze są szczególnie często wykorzystywane w przypadku gdy sprawa, w której się lobbuje, dotyczy skomplikowanej materii niuansów prawnych. W przypadku gdy gra idzie o wysoką stawkę grupy, zwłaszcza korporacje, są w stanie zapłacić takiej firmie naprawdę duże pieniądze, ponieważ potencjalny zysk jest nieporównywalnie większy. Jedna z takich firm, Carmen Group, opublikowała dane za 2005 rok, z których wynika, że klienci

---

<sup>99</sup> R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, s. 96.

<sup>100</sup> Wypowiedź w „New York Times” April 21, 1986, Tamże, s. 97.

<sup>101</sup> J. Berry, C. Wilcox, *Interest Group Society*, s. 113.

zapłacili jej 11 milionów dolarów, a zwróciło się im 1,2 miliarda<sup>102</sup>. Najbardziej znaną waszyngtońską firmą prawniczą zajmującą się lobbieniem jest Patton Boggs, z ponad 170 zarejestrowanymi lobbystami. Reprezentuje ona potężnych i bogatych klientów, również zagranicznych<sup>103</sup>. Najważniejszym partnerem w tej firmie jest Tommy Boggs, syn Hale'a Boggsa, niegdysiejszego Lidera Większości w Izbie Reprezentantów.

Decyzje firm lobbujących o reprezentowaniu klienta w największej mierze zależą od tego, ile jest on w stanie zapłacić za taką usługę. Dużo mniejsze znaczenie ma to, kim jest dany klient. Dobrym dowodem na to jest fakt, że w 1986 roku znana firma public relations i lobbująca Gray&Company zgodziła się reprezentować marksistowski rząd Angoli. Szefem firmy był Robert K. Gray, będący wcześniej bliskim doradcą prezydenta Reagana, a prowadzona przez niego firma była uważana za jedną z najbardziej konserwatywnych firm PR w Waszyngtonie<sup>104</sup>. Nie przeszkadzało mu to pomagać komunistycznemu rządowi, który administracja Reagana próbowała obalić, sponsorując opozycyjną guerillę. Robert K. Gray zasłynął jednak w największym stopniu w okresie pierwszej wojny w Zatoce Perskiej. Prowadzona przez niego, w ramach pracy dla firmy Hill and Knowlton, kampania okazała się niezmiernie skuteczna, przynosząc ogromny wzrost poparcia społecznego i kongresowego dla amerykańskiej interwencji w Zatoce Perskiej. Gray był wtedy opłacany przez rząd Kuwejtu<sup>105</sup>. Cała firma Hill and Knowlton otrzymała od strony kuwejckiej aż 11,5 miliona dolarów. W ramach tej kampanii zorganizowano słynne kongresowe przesłuchanie 15-letniej kuwejckiej dziewczynki, która opowiadała o okrucieństwach dokonywanych przez irackich żołnierzy w kuwejckich szpitalach. Kampania ta była w dużym stopniu wyreżyserowana. Jak się później okazało, dziewczynka była córką kuwejckiego ambasadora, a na rzeczy, o których mówiła, nie było dowodów. Niemniej jednak kampania okazała się skuteczna.

---

<sup>102</sup> J.H. Birnbaum, *Clients' Rewards Keep K Street Lobbyists Thriving*, „Washington Post” Feb. 14, 2006.

<sup>103</sup> Wśród klientów są m.in. rządy Kuwejtu i Kostaryki, Walmart czy Sony. Zob. J. Berry, C. Wilcox, *Interest Group Society*, s. 14.

<sup>104</sup> Zob. G. Wooton, *Interest Groups*, s. 197.

<sup>105</sup> R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, s. 97.

Oprócz lobbystów zatrudnionych w organizacjach oraz firm lobbingowych o różnym profilu spotyka się również kolejną kategorię – lobbystów pasjonatów. Pomagają oni lobbować w sprawach, które uznają za istotne, i przeważnie nie otrzymują za to wynagrodzenia. To jest właśnie podstawowa różnica pomiędzy nimi a wspomnianymi wcześniej lobbystami wewnętrznymi. Lobbyści tacy zazwyczaj są emocjonalnie związani ze sprawą, którą reprezentują. Liczba takich lobbystów jest znaczna, bo stanowią około 10% wszystkich lobbystów. Należy również zaznaczyć, że aż 75% z nich to kobiety<sup>106</sup>.

Istnieje w końcu kategoria lobbystów reprezentujących głównie swoje własne poglądy na i interesy. Thomas nazywa tę kategorię lobbystami hobbyistami. Zajmują się oni sprawami, które szczególnie dotyczą ich osobiście. Stanowią oni jedynie 1-2% waszyngtońskiego świata lobbystów<sup>107</sup>.

## 4.2. Byli politycy jako lobbyści – syndrom drzwi obrotowych

Wszystkie wymienione kategorie podmiotów lobbingujących, a więc firmy lobbingowe, firmy prawnicze, lobbyści hobbyści i pasjonaci oraz firmy PR są elementami waszyngtońskiej polityki. Na kategorii te składają się oczywiście lobbyści – konkretni ludzie. W obrębie wymienionych kategorii znajdziemy prawników, naukowców, administratorów, specjalistów od mediów, psychologów, specjalistów od wizerunku, specjalistów z konkretnych dziedzin. Należy zaznaczyć, że lobbyści sami w sobie są bardzo istotni, gdyż to od nich w znacznej mierze zależy, w jakim stopniu grupy interesu przez nich reprezentowane będą w stanie przełożyć posiadane zasoby na rezultat polityczny. Jeffrey Berry nazwał lobbystów „zakończeniami nerwowymi grup interesu”<sup>108</sup>. Przypisuje się więc im jako ludziom poważną rolę.

---

<sup>106</sup> C.S. Thomas, *Lobbyists: Definitions, Types, and Varying Designations*, w: *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*, C.S. Thomas, s. 153.

<sup>107</sup> Tamże.

<sup>108</sup> J. Berry, *Interest Group Society*, 3<sup>rd</sup> Ed., s. 98.

Jeżeli miałyby się naszkicować socjologiczny portret takiego przeciętnego lobbysty, to reprezentuje on podobny profil jak przeciętny legislator<sup>109</sup>. Są to więc przedstawiciele klasy średniej i wyższej, z bardzo dobrym wykształceniem, przeważnie prawniczym, z najlepszych amerykańskich uczelni, mający zarobki dużo wyższe od przeciętnych osób z takim samym wykształceniem. Nie jest jednak prawdą, że zarabiają oni wszyscy niebotycznie wielkie pieniądze<sup>110</sup>. Oczywiście zarobki tzw. superlobbystów są często siedmiocyfrowe. Faktem jest również, że zarobki lobbystów, poczynając od połowy lat 90., rosną w tempie dużo szybszym niż przedstawiciele innych zawodów.

Większość lobbystów rozpoczyna swoją karierę dopiero w wieku średnim, co wiąże się z tym, że rzadko kiedy lobbying jest pierwszym wykonywanym przez nich zawodem. Trafiają oni do tego zawodu z innych dziedzin zawodowych. Jest to niezmiernie istotne, gdyż wiąże się z doświadczeniem, które w lobbyingu jest kluczowe. Niedoświadczony lobbysta najprawdopodobniej będzie zupełnie nieskuteczny. Doświadczenie, którego lobbyści nabywają podczas sprawowanych wcześniej funkcji, bardzo procentuje w późniejszym lobbyingu. Tło zawodowe lobbystów może być różne. W wielu przypadkach są to prawnicy, którzy pracując dla kancelarii, stają się lobbystami, gdy ich firma zaczyna angażować się w lobbying, w innych pracownicy jakiejś firmy czy grupy, którzy obdarzeni zostają zaufaniem swoich przełożonych, aby reprezentować ją w relacjach z politykami.

Pomimo że liczba takich lobbystów jest znaczna, to jednak większość lobbystów ma za sobą inne doświadczenia. Jak wynika z badań Salisbury'ego, ponad połowa lobbystów działających w Waszyngtonie ma za sobą karierę na jakichś szczeblach władzy publicznej<sup>111</sup>. Jest to droga o tyle najbardziej oczywista, że praktycznie nie

---

<sup>109</sup> D. Ippolito, T. Walker, *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy* s. 369.

<sup>110</sup> Trudno oszacować zarobki przeciętnego lobbysty. Większość literatury przedmiotu mówi o sumach 50-100 tysięcy dolarów rocznie. Zob. A.J. Nownes, *Lobbyists in Washington, D.C. and the American States*, s. 164. Zarobki wpływowych lobbystów, czyli takich z wyższej kategorii, rozpoczynają się od 300 tysięcy dolarów rocznie. J. Berry, C. Wilcox, *Interest Group Society*, s. 112.

<sup>111</sup> R.H. Salisbury, P. Johnson, J.P. Heinz, E.O. Laumann, R.L. Nelson, *Who You Know Versus What You Know: The Uses of Governmental Experience for Washington Lobbyists*, w *AJPS* 33, 1989, s. 175-195.



wymaga żadnego przekwalifikowywania się. Przechodzi się po prostu na drugą stronę barykady. Istotne jest, że po pierwsze, doskonale zna się reguły gry, a po drugie, bardzo dobrze zna się ludzi, którzy pozostali po drugiej stronie tej barykady. Lobbyści rekrutują się więc ze wszystkich szczebli i to zarówno legislatywy, jak i egzekutywy. Bardzo często osoby pracujące jako personel pomocniczy z Kongresu są, po zakończeniu tam pracy, angażowane do firm lobbingowych. Czasami zdarza się, że jedynie na krótko „wychodzą” z Kongresu i po jakimś czasie do niego wracają. Tak na przykład zrobiła Susan Hirschmann, główna asystentka Toma DeLaya, wtedy jeszcze Lidera Większości w Izbie Reprezentantów.

Proceder zatrudniania byłych pracowników rządowych (do których zalicza się pracujących zarówno w Kongresie czy Białym Domu, jak też w innych miejscach w administracji) jest na tyle popularny, że prawie wszystkie grupy zatrudniają ich jako swoich lobbyistów. Aż 86% wszystkich organizacji badanych przez Schlozman i Tierneya miało w swoich szeregach takich właśnie lobbyistów. Najwięcej z nich zatrudnia byłych pracowników egzekutywy (52%), choć niewiele mniej byłych pracowników Kongresu (46%)<sup>112</sup>. Byli pracownicy instytucji państwowych znajdują przeważnie zatrudnienie w firmach i organizacjach związanych z dziedzinami regulowanymi przez organy administracji, w których wcześniej pracowali. Tak na przykład, jak pokazały badania z lat 70., wielkie firmy zbrojeniowe zatrudniały aż 1455 wojskowych i 186 cywilnych pracowników związanych z Departamentem Obrony<sup>113</sup>. I dotyczyło to jedynie 8 firm zbrojeniowych. Byli przedstawiciele władz publicznych zatrudniani są w organizacjach w różnym charakterze. Często zatrudniani są po prostu jako lobbyści, o czym za chwilę, ale zdarza się również, że zatrudniani są oni w samej organizacji na innym stanowisku. Tak na przykład były senator Gaylord Nelson w latach 80. został przewodniczącym Wilderness Society<sup>114</sup>. Często takie znane osoby publiczne zatrudniane są, aby podnieść prestiż danej organizacji lub jej społeczne bądź polityczne postrzeżenie. Najczęściej

---

<sup>112</sup> Na podstawie tabeli K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, s. 269.

<sup>113</sup> G. Adams, *The Iron Triangle*, Council on Economic Priorities, New York 1981, s. 84.

<sup>114</sup> K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, s. 269.

jednak czyni się tak z powodu powszechnego przekonania, że byli politycy są najskuteczniejsi i najłatwiej prowadzić im lobbying<sup>115</sup>.

Warto zwrócić również uwagę na tendencję rozwojową takiego zjawiska. Jeszcze kilkadziesiąt lat temu proceder ten nie był na tyle powszechny, aby uznać go za regułę. W latach 60. procent lobbystów posiadających jakieś uprzednie doświadczenie w pracy w sferze publicznej oscylował około 40. W czasach obecnych to już prawie 60%. Być może wzrost nie jest drastyczny, ale gdy spojrzymy na statystyki dotyczące samych kongresmanów, to tu wzrost jest olbrzymi. W 1957 roku niespełna tuzin byłych kongresmanów był zarejestrowany w charakterze lobbystów<sup>116</sup>. Po 1995 roku liczba ta wyniosła już 272<sup>117</sup>, a obecnie wynosi 336<sup>118</sup>. Nawet gdy weźmiemy pod uwagę, że w okresie wcześniejszym inne były wymagania rejestracji, to i tak mamy do czynienia z ogromnym wzrostem.

Regułą staje się, że kongresman czy też senator, który zostaje pokonany w wyborach bądź odchodzi z polityki oficjalnej dobrowolnie, po bardzo krótkim czasie do polityki tej powraca już w innym charakterze. Zjawisko takie określane jest mianem *syndromu drzwi obrotowych*. Dotyczy ono oczywiście wszystkich kategorii urzędników państwowych, o których wspomiano wcześniej, ale szczególnie jaskrawe i napiętnowane publicznie jest w przypadku kongresmanów. Dzieje się tak między innymi dlatego, że byli kongresmani wydają się mieć znaczną przewagę nad innymi lobbystami.

Przykładów takich wpływowych lobbystów – byłych kongresmanów z ostatnich lat można odnaleźć wiele. Billy Tauzin, były

---

<sup>115</sup> Jest to opinia dość powszechna, aczkolwiek Lester Milbrath w swym badaniu z lat 60. zwracał uwagę, aby nie przeceniać skuteczności i wpływu takich byłych pracowników.

<sup>116</sup> A. Santos, *Do Members of Congress Reward Their Future Employers?: Evaluating the Revolving Door Syndrome*, University Press of America, Lanham 2006, s. ix. Dokładny raport dotyczący syndromu drzwi obrotowych opublikowany został przez Public Citizen w 2005 r. pt. *Congressional Revolving Doors: The Journey from Congress to K Street*. Dostępne na stronie <<http://www.lobbyinginfo.org/documents/RevolveDoor.pdf>>. Public Citizen opublikował również analizę, jakie efekty polityczno-społeczne niesie za sobą syndrom drzwi obrotowych; zob. *A Matter of Trust: How the Revolving Door Undermines Public Confidence in Government – and What to Do About It*. Dostępne na stronie <<http://www.lobbyinginfo.org/documents/RevovDoor.pdf>>.

<sup>117</sup> J.H. Birnbaum, *Lawmaker-Turned-Lobbyist: A Growing Trend on the Hill*, „The Washington Post” June 20, 2004.

<sup>118</sup> Stan na dzień 28.11.2010.

republikański kongresman, reprezentuje Pharmaceutical Research and Manufacturers Association i otrzymuje pensję 10-krotnie przewyższającą jego poprzednie kongresowe zarobki<sup>119</sup>. Larry Combest, który wcześniej był przewodniczącym Komisji Rolnictwa w Izbie Reprezentantów, pracuje dla dużej firmy lobbingowej zatrudnionej przez American Sugar Alliance. Jednym z najgłośniejszych przykładów jest były senacki Lider Większości Bob Dole, który lobbował w imieniu dubajskiej firmy mającej interes w przejściu kontroli nad niektórymi portami amerykańskimi. Dole po 1996 roku został zatrudniony przez jedną z największych waszyngtońskich firm lobbingowych Verner, Liipfert, Bernhard, McPherson and Hand. W firmie tej znalazł się w doborowym towarzystwie, gdyż oprócz niego zatrudnieni byli George Mitchell, były senacki Lider Większości i Lloyd Bentsen, były senator z Teksasu oraz Sekretarz Skarbu za kadencji Billa Clintona. Zdarza się również, że politycy, po zakończeniu kariery, zakładają własne firmy lobbingowe. Tak było między innymi w przypadku Richarda Gephardta, wieloletniego Lidera Większości, a od 1994 roku Mniejszości w Izbie Reprezentantów, który w 2007 roku założył firmę lobbingową Gephardt Group. Głównym atutem takich wielkich postaci są oczywiście powiązania<sup>120</sup>. Liczy się również prestiż i poważanie, którym się cieszą. Jednak należy zaznaczyć, że powiązania liczą się bardziej niż poważanie. Przykładowo, Bob Packwood, były przewodniczący senackiej Komisji Finansów, który odszedł z polityki w 1996 roku w niesławie ze względu na zarzuty o molestowanie seksualne, mimo złego publicity stał się od razu wpływowym lobbystą, zakładając firmę Sunrise Research<sup>121</sup>.

Przykładów takich można by podać bardzo dużo, skoro od lat 90. utrzymuje się tendencja, że 30-40% odchodzących z Kongresu legislatorów angażuje się w lobbing. Jak już wspomniano, syndrom drzwi obrotowych ma swoje odniesienie w podobnym stopniu do egzekutywy.

---

<sup>119</sup> J. Berry, C. Wilcox, *Interest Group Society*, s. 108.

<sup>120</sup> W rzeczywistości, jak zauważa Birnbaum, syndrom drzwi obrotowych ma o wiele większe odniesienie w stosunku do szeregowych kongresmanów, a nie do tych właśnie najbardziej wpływowych – tzw. kongresmanów najwyższej rangi. J.H. Birnbaum, *Lawmaker-Turned-Lobbyist: A Growing Trend on the Hill*.

<sup>121</sup> K. Silverstein, *Washington on \$10 Million a Day*, s. 22.

Istnieją oczywiście reguły ograniczające nieco zatrudnianie byłych kongresmanów w firmach lobbingowych. Jedynym poważnym ograniczeniem mającym jakieś znaczenie jest wymóg, aby przez dwa lata po złożeniu urzędu wstrzymali się oni od działalności lobbingowej<sup>122</sup>. Odnosi się to jedynie do lobbingu w formie bezpośredniej, więc mogą oni być zatrudniani w firmach lobbingowych i organizacjach jako analitycy i konsultanci. Ograniczenia dotyczą również urzędników pracujących w Kongresie na wysokich szczeblach<sup>123</sup>. W ich przypadku okres karencji wynosi jeden rok. W przypadku egzekutywy, prezydent Clinton próbował wprowadzić dość restrykcyjne reguły dotyczące pracowników zatrudnionych w administracji. Wprowadził on zakaz, wedle którego urzędnicy odchodzący z Białego Domu przez 5 lat nie mogą lobbować w Białym Domu. Co ciekawe jednak, w 2000 roku w grudniu, czyli tuż po wyborach wygranych przez G.W. Busha, a przed złożeniem władzy, Clinton ów zakaz wycofał.

Chociaż w Waszyngtonie funkcjonuje wielu znanych lobbystów będących byłymi kongresmanami, musimy jednak ciągle pamiętać, że stanowią oni jedynie kilka procent wszystkich lobbystów. Duże firmy i organizacje zatrudniają całe armie lobbystów, każdemu wyznaczając inne zadanie. Potrzebni są więc lobbyści pracujący pieczołowicie nad przepisami prawnymi, zbierający dane, monitorujący proces polityczny. To ta właśnie grupa stanowi ogromną większość. Potrzebni a nawet niezbędni są również lobbyści, którzy będą w stanie te pieczołowicie zebrane argumenty zaprezentować legislatorom bądź przedstawicielom egzekutywy. Do tego celu często wykorzystywani są lobbyści „większego kalibru”, nierzadko właśnie byli wpływowi politycy. Są oni przeważnie zatrudnieni w wielkich firmach lobbingowych czy prawniczych i ich usługi są udostępniane różnym grupom interesu, które w danej chwili takiej reprezentacji potrzebują. Wpływowi lobbyści gwarantują na pewno jedno, a mianowicie to, że przedstawione przez nich argumenty zostaną wysłuchane. Oni bowiem prawie że z urzędu dysponują jednym z najważniejszych narzędzi lobbingowych, czyli dostępem. Nie oznacza to oczywiście, że tylko oni mogą być

---

<sup>122</sup> Wprowadzony przez opisywany wcześniej Honest Leadership and Open Government Act of 2007.

<sup>123</sup> Szczegółowo określone w Honest Leadership and Open Government Act of 2007.

skutecznymi lobbystami. Uważa się, że często dużo skuteczniejsi mogą być lobbyści reprezentujący bezpośrednio daną organizację, a nie firmę lobbingową. Dlatego tak wielu lobbystów in-house działa w Waszyngtonie.

Skuteczność lobbystów często zależy od przygotowania merytorycznego, gdyż proces tworzenia polityki staje się coraz bardziej sprofesjonalizowany i lobbing musi za tym podążać. Czasy, w których wpływowy, dobrze opłacony lobbysta mógł wszystko załatwić, odeszły już raczej do przeszłości. Taka kategoria lobbystów określana była mianem „handlarzy wpływu”<sup>124</sup>. Mimo że istnieje nadal wielu superlobbystów, to jednak ze względu na ogromną konkurencję nie mają już oni takiego wpływu, jak dziewiętnastowieczni Thurlow Weed nazywany Lucyferem Lobby czy tzw. Król Lobby Sam Ward. Rola samego lobbysty, mimo że istotna, nie jest jednak wszechmocna. Oczywiście, niektórzy lobbyści są uważani za cenniejszych od innych i w zależności od tego są odpowiednio sówiciej opłacani.

Dobry lobbysta to jedynie część sukcesu. Bardzo wiele zależy od tego, jaką grupę reprezentuje i jaką pozycję ta grupa ma na scenie politycznej i społecznej. Grupa o silnej pozycji wcale nie potrzebuje zatrudniać lobbystów z górnej półki, aby skutecznie przedstawić swoje argumenty. Bardzo istotne jest również, w jaki sposób lobbing jest prowadzony.

## 5. Proces lobbingu

Lobbing jest formą komunikacji pomiędzy przedstawicielem grupy a politykiem. Podstawą tej komunikacji jest posiadanie przez tego przedstawiciela dostępu do polityka, gdyż tylko wtedy może on przekazać politykowi najważniejsze, czyli informacje. Dostęp jest więc pierwszym i nieodzownym elementem lobbingu.

---

<sup>124</sup> Makielski porównuje ich do członków Cosa Nostra. Działali na podobnych zasadach, czyli jeśli się ich odpowiednio opłacało, to byli w stanie załatwić wszystko dla każdego. S.J. Makielski Jr., *Pressure Politics in America*, s. 240.

## 5.1. Dostęp

Co do tego, czym naprawdę jest dostęp, istnieje wiele wątpliwości. Dostęp można traktować wymiennie, a więc patrzeć na niego poprzez pryzmat tego, ile czasu lobbysta grupy otrzymuje od polityka na przedstawienie swoich argumentów. Ilość tego czasu zależy od różnych czynników. Istnieją badania wskazujące na bezpośrednią zależność pomiędzy kwotami przekazywanymi przez grupę na poczet kampanii wyborczych polityków a czasem, jaki ci politycy poświęcają lobbystom grupy. Badania Laury Langbein pokazują, że istnieje ścisły związek pomiędzy tymi dwiema wielkościami, z czego można by wnioskować, że dostęp można po prostu kupić<sup>125</sup>. Można by się było z tym zgodzić, gdyby przyjąć, podobnie jak czyni to Langbein, do definiowania koncepcji dostępu jedynie ilość czasu. Jednakże wydaje się, że dostęp to coś więcej. Można go określić raczej jako stan, gdy politycy są skłonni wziąć pod rozwagę argumenty prezentowane przez lobbystę. Aby stan taki zaistniał, pomiędzy politykiem a przedstawicielem grupy musi zachodzić swojego rodzaju przychylna relacja. J.M. Hansen pisze o dostępie: „bliska relacja robocza pomiędzy członkami Kongresu a uprzywilejowanymi ludźmi z zewnątrz”<sup>126</sup>. Istotne jest właśnie to, że dostęp zakłada uprzywilejowany status, a więc coś w rodzaju przychylniejszego patrzenia na prezentowane argumenty, a nie jedynie czas. Dostęp może być więc postrzegany jako pokrewny wpływowi. Faktycznie dostęp jest elementem koniecznym do wywierania wpływu i elementów tych nie da się za bardzo rozdzielić. J.R. Wright przedstawia dostęp i wpływ na kontinuum zakładając, że są one całkowicie nierozdzielne. Możliwości oddziaływania grupy przedstawia on na prostej zaczynającej się od zera, przy którym grupa nie ma możliwości oddziaływania, poprzez dostęp aż do wpływu<sup>127</sup>.

Sprawą bardzo problematyczną natomiast jest całkowite utożsamianie dostępu i wpływu. Traktowanie dostępu w ten sposób wydaje się nieuzasadnione, gdyż czasami argumenty, które

---

<sup>125</sup> L.I. Langbein, *Money and Access: Some Empirical Evidence*, „Journal of Politics” 48, 1986, s. 1052-1062.

<sup>126</sup> J.M. Hansen, *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919-1981*, Chicago University Press, Chicago 1991, s. 22.

<sup>127</sup> J.R. Wright, *Interest Groups and Congress: Lobbying, Contributions, and Influence*, Allyn and Bacon, Upper Sadle River 1996, s. 78.

są prezentowane jako treść komunikatu lobbingowego, są na tyle sprzeczne z poglądami czy interesami polityka, że rezultat zabiegów będzie niezależny od dostępu posiadanego przez lobbystę. Wydaje się więc, że najlepiej traktować dostęp jako możliwość zaprezentowania swoich argumentów i przychylnego na nie poparcia, przez co rozumie się nie tyle pozytywny ich odbiór, ile dogłębne się z nimi zapoznanie.

Dostęp jest tak ważny, ponieważ stanowi bardzo często klucz do skutecznego lobbingu<sup>128</sup>. Bez niego lobbowanie nie jest w ogóle możliwe. Dodatkowo, posiadanie możliwości zaprezentowania swoich argumentów, podczas gdy takiej szansy nie ma strona przeciwna, a temat nie jest specjalnie istotny i kontrowersyjny, będzie często równoznaczne z sukcesem lobbingowym. Zapewnienie dostępu jest więc podstawą kampanii lobbingowych. Jak pisał David Truman, „Rozwój i poprawa dostępu jest wspólnym mianownikiem taktyk wszystkich grup interesu...”<sup>129</sup>.

Truman podaje trzy kategorie czynników, które mają wpływ na posiadany i uzyskiwany przez grupy dostęp. Po pierwsze, jest to pozycja organizacji w strukturze społecznej, po drugie, efektywny wysiłek organizacyjny w odniesieniu do określonego tematu, w którym się lobbuje, i po trzecie, umiejętności i zdolności liderów, w tym również lobbystów. Mimo że trudno się z tymi opiniami nie zgodzić, to jednak są one na tyle ogólne, że niewiele praktycznie mówią o tym, jak grupa uzyskuje taki dostęp.

Warto się więc zastanowić, jak grupy i ich lobbyści zapewniają sobie dostęp. Przede wszystkim, jest cała gama możliwości związanych ze wspomnianą przez Trumana pozycją grupy. Im pozycja jest mocniejsza, tym bardziej prawdopodobne, że jej lobbysta zostanie wysłuchany.

Grupa i jej przedstawiciele mogą pokazać również, że mają szerokie społeczne poparcie. Dla grupy, która reprezentuje miliony ludzi, legislator zawsze musi znaleźć czas. W celu zasygnalizowania takiego masowego poparcia najskuteczniejsze jest przeprowadzenie lobbingowej kampanii *grass-roots* pokazującej, że wielu ludzi jest w stanie poprzeć sprawę. Generowanie takiego masowego

---

<sup>128</sup> Zob. C. Peters, *How Washington Really Works*, Addison-Wesley Publishing Company, Reading 1980.

<sup>129</sup> D.B. Truman, *The Governmental Process*, s. 264.

poparcia jest bardzo skutecznym środkiem do przykucia uwagi legislatora i konsekwentnie do zapewnienia sobie dostępu. Strategia ta jest jedną z najskuteczniejszych i zarazem najbardziej złożonych i z tego powodu poświęcony jej będzie osobny rozdział.

Ważnym i skutecznym sposobem zapewniania dostępu jest branie udziału przez grupę i jej przedstawicieli w kampaniach wyborczych na rzecz danego kongresmana. Również i ta forma działalności grup znalazła swoje omówienie w osobnym rozdziale. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że ta właśnie forma jest oceniana jako jeden z najskuteczniejszych sposobów zapewniania sobie dostępu do legislatorów, co potwierdziły między innymi przytaczane wcześniej badania Langbein. Powyższe dwie strategie zapewniania sobie dostępu są ściśle związane z grupami jako takimi. Istnieje jednak również cała gama możliwości zapewniania sobie dostępu na poziomie działania samych lobbystów i prowadzonego przez nich lobbingu bezpośredniego.

Najbardziej oczywistym sposobem zyskania dostępu do legislatora jest zatrudnienie lobbysty, który dostęp taki posiada. Dlatego właśnie tak popularne stają się firmy lobbingowe, mające stałe relacje z legislatorami. Jest wielce prawdopodobne, że argumenty przedstawione przez poważanego lobbystę z dużej wpływowej firmy lobbingowej będą wysłuchane. Zatrudnienie takiej firmy może być dla grupy, która sama w sobie nie posiada pozycji potrzebnej do zdobycia dostępu, kluczem do uzyskania takiego dostępu. Atutem może tu być oczywiście zatrudnienie byłego kongresmana albo byłego wysoko postawionego polityka jako lobbysty, gdyż oni w większości przypadków mają pozycję uprzywilejowaną.

W przypadku nieposiadania takiej uprzywilejowanej pozycji lobbysty starają się nawiązać jak najbardziej przyjacielskie i bliskie relacje z politykami. Sposobem powszechnym i często używanym w XIX wieku było wręczanie gratyfikacji finansowych i prezentów mających również charakter łapówek. Łapówki jednakże są formą zakazaną i z tego powodu zbyt ryzykowną. Stosowanie łapówek jest więc w czasach obecnych procederem nieczęsto stosowanym i niepopularnym<sup>130</sup>. W czasach obecnych istnieją jednak inne pokrewne formy zaskarbiania sobie przychylności i wkupywania się w łaski polityków.

---

<sup>130</sup> J.T. Tierney, *Organized Interests and the Nation's Capitol*, w: *The Politics of Interests*, s. 213.



Tradycyjnie popularnym sposobem uzyskiwania przychylności polityków są prezenty. Obecnie jednak istnieją dość restrykcyjne reguły kongresowe zakazujące przyjmowania prezentów od lobbystów (o czym dokładniej było w części poświęconej regulacjom prawnym lobbingu). W rzeczywistości, ze względu na wyjątki, zakaz nie zawsze do końca jest egzekwowany. Prezenty można ciągle otrzymywać od osoby, z którą utrzymuje się od dawna przyjacielskie stosunki<sup>131</sup>. W praktyce odnosić się to może do ogromnej liczby lobbystów, którzy pracując w Kongresie od kilkadziesiąt lat, z większością kongresmanów są w takich właśnie bliskich stosunkach. Chociaż społeczna percepcja faktu, że politycy otrzymują od czasu do czasu prezenty, jest zdecydowanie negatywna, to jednak wydaje się nadużyciem stwierdzenie, iż jest to używanie prezentów do kupowania legislacji. Mówimy tutaj bowiem o prezentach mających znaczenie raczej symboliczne, jak pióra, zegarki, które co prawda mogą posiadać sporą wartość, jednak ze względu na to, że są ujawniane, nie mogą być rażąco drogie. Trudno sobie wyobrazić sytuację, w której za zegarek można by przekonać w obecnych czasach kongresmana do głosowania w określony sposób. Należy więc chyba takie prezenty – jeśli w ogóle się zdarzają, bo przecież spora liczba lobbystów nie ma prawnej możliwości ich przekazywania – traktować jako formę podtrzymywania dobrych relacji. Grupy często w ten sposób przypominają kongresmanom od czasu do czasu o sobie. Chociaż faktycznie takie prezenty nie mają specjalnego wpływu, to jednak nie da się ukryć, że sama idea stoi w sprzeczności z etyką polityki i zasadą demokratyczności.

Kolejną formą zawołowanego łapownictwa, jak wielu to określa, były honoraria. Podczas gdy nie można było bezpośrednio przekazywać kongresmanom pieniędzy, to jednak można było zapraszać ich, aby wygłaszali na życzenie grupy wykłady. Za wykłady te, które przeważnie nie wymagały niczego więcej, jak tylko pojawienia się i powiedzenia kilku słów na dowolny temat, zapraszany gość honorowany był stosownym wynagrodzeniem<sup>132</sup>. Jeszcze do 1975 roku nie istniały żadne limity nakładane na sumy honorariów. Następnie wprowadzono ograniczenie, w ramach którego honorarium takie

---

<sup>131</sup> W przypadku Senatu: *XXXV of the Standing Rules of the Senate*, Paragraf 1 (c) 4.

<sup>132</sup> G. Wooton, *Interest Groups*, s. 203.

nie mogło przekraczać kwoty dwóch tysięcy dolarów. Dwa tysiące dolarów za kilka słów wygłoszonych gdzieś podczas proszonego śniadania<sup>133</sup> było ciągle na pewno bardzo kuszącą formą zarobkowania. Dopiero w 1989 roku Ethics Reform Act zakazał kongresmanom pobieranie honorariów za przemówienia, w zamian dając im podwyżkę pensji kongresowej<sup>134</sup>. Mimo tych ograniczeń, grupy interesu pragnące kongresmanom wynagrodzić trud stawienia się i przemawiania, zaczęły przekazywać pieniądze na rzecz wybieranych przez kongresmanów organizacji charytatywnych. Mówiąc o organizacjach charytatywnych, musimy jednak pamiętać, że mówimy nie tylko o organizacjach dbających o biednych i słabych, ale też o organizacjach ściśle z kandydatem współpracujących, chociażby przy okazji wyborów.

Proceder związany z honorariami należy traktować jako daleko odbiegający od dobrych obyczajów politycznych. Z drugiej jednak strony, obrońcy honorariów jako formy gratyfikacji kongresmanów, podkreślają edukacyjny aspekt wykładów wygłaszanych przez nich. Teoretycznie bowiem, rzeczywiście zapraszając kongresmana na spotkanie czy wykład, obok możliwości zapłacenia mu czy też przekazania pieniędzy na wskazaną przez niego organizację charytatywną, zyskuje się również możliwość usłyszenia tego, co ma on do powiedzenia. Nie zawsze takie przemówienia są tylko przykrywką do pseudołapówek. Czasami kongresman ma do przekazania naprawdę ciekawą wiedzę, która może być pomocna członkom grupy goszczącej. Wszystko zależy naprawdę od jakości i sumienia kongresmana. W większości przypadków jednak zapraszanie kongresmanów na wykłady jest formą pozyskania ich przychylności, a nie tylko zapoznania się z ich dogłębną wiedzą. Z tą opinią zgadza się większość obserwatorów. Ograniczanie prawa do pobierania za takie przemówienia wynagrodzeń wydaje się regulacją idącą w dobrym kierunku. Dodatkowo, wzmacnia się te regulacje poprzez stopniowe ograniczanie możliwości przekazywania pieniędzy na

---

<sup>133</sup> J.T. Tierney, *Organized Interests and the Nation's Capitol*, s. 213.

<sup>134</sup> Dotyczyło to Izby Reprezentantów od 1990 r., natomiast w Senacie zakaz pobierania honorariów był stopniowo wprowadzany w życie co jakiś czas, zgodnie z planem, pomniejszając możliwości pobierania tych honorariów. Obecnie jest to również zakaz całkowity. Zakaz ten przewidziany jest przez House Rule XXV, cl. 1 (a) (2) i Senate Rule XXXVI.

wspomniane wcześniej związane z kongresmanami organizacji non-profit i charytatywne.

Ponieważ stopniowo ogranicza się prawnie korzyści płynące dla kongresmanów z takich właśnie wykładów i odczytów, więc grupy wydają się szukać kolejnych furtek. Co prawda, za samo przemówienie nie można już kongresmanowi zapłacić, jednakże ciągle istnieje możliwość, aby wszystkie inne koszty związane z udziałem w takim wykładzie kongresmanowi opłacić. Dotyczy to zarówno kosztów dojazdu, jak i zakwaterowania. Nie trzeba wspominać, że przeważnie gości się kongresmanów w luksusowych warunkach, więc koszty takie potrafią być ogromne. Nie jest rzadkością organizowanie takich sympozjów czy wykładów w bardzo atrakcyjnych miejscach. Być może kongresman nie może otrzymać już dwóch tysięcy dolarów za przemówienia, ale można zakwaterować go w luksusowym hotelu na egzotycznych wyspach, gdzie pokrywa się za niego większość kosztów, pozwalając mu jedynie symbolicznie uregulować niektóre rachunki, aby nie sprawiać niewłaściwych pozorów. Takie fundowanie wycieczek, które teoretycznie są jedynie wyjazdami w celu wygłoszenia wykładu czy wzięcia udziału w spotkaniu, jest jednym z najdogodniejszych sposobów do sprawienia, aby polityk „ciepło” myślał o grupie. Przeważnie wycieczki takie są fundowane niezależnie od rozwoju procesu legislacyjnego i mają na celu podtrzymywanie dobrych relacji. Dodatkowo, podczas takich wyjazdów przedstawiciele grupy mają dużo dogodniejszy dostęp do legislatora, niż miałyby to miejsce w Kongresie. Należy zaznaczyć, że proceder związany z fundowaniem kosztownych i atrakcyjnych wyjazdów jest również, podobnie jak możliwości przyjmowania prezentów, stopniowo ograniczany przez kolejno uchwalane regulacje. Wspominana ustawa Honest Leadership and Open Government Act do pewnego stopnia wprowadziła utrudnienia mające zapobiec sytuacji, w której kongresmani, na koszt lobbystów, braliby udział w długich i niezmiernie kosztownych wakacjach ukrytych pod nazwą sympozjów. Obecnie czas takich wyjazdów został znacznie ograniczony, a dodatkowo wprowadzono wymóg składania dokładnych raportów dotyczących sponsorów oraz organizatorów takich imprez. Było to bezpośrednią odpowiedzią na ujawnione podczas obnażenia skandalu z udziałem Jacka Abramoffa fakty wskazujące na to, że wielokrotnie takie właśnie sponsorowane „służbowe” wyjazdy przybierały formę wycieczek na pola golfowe Szkocji.

Grupy dysponują również wieloma możliwościami świadczenia politykom konkretnych przysług. Jest to o tyle korzystne z taktycznego punktu widzenia, że działania takie nie są równie widoczne i kłujące w oczy jak gratyfikacje finansowe. Przysługi te mogą mieć jednak równie dużą, a często nawet większą wartość niż pieniądze. Do takich właśnie przysług ułatwiających dostęp tradycyjnie zaliczało się użyczenie wszelkiego rodzaju środków transportu po bardzo atrakcyjnych stawkach. Pomimo że nie można było takich usług oferować za darmo, to jednak przeważnie sumy płacone przez kongresmanów były jedynie symboliczne. Bardzo popularne było więc użyczenie politykom prywatnych samolotów należących do organizacji lub przewożenie ich tymi samolotami w miejsca im odpowiadające. Na takie przysługi były sobie w stanie pozwolić jedynie najbogatsze grupy, co zdecydowanie wprowadzało sporo nierówności do systemu. Taka przysługa była oczywiście również bardzo pokrewna zwyczajnej łapówce, gdyż w rzeczywistości to przedstawiciele grupy opłacali koszty związane z podróżą. Po wspomnianej Honest Leadership and Open Government Act 2007 znacznie ukrócono ten proceder, wymagając od kongresmanów, aby koniecznie za takie usługi płacili oficjalne stawki rynkowe.

Jedną z najbardziej popularnych form tzw. towarzyskiego lobbingu jest organizowanie przez lobbystów wystawnych przyjęć i goszczenie na nich znamienitych polityków. Przeważnie na takich przyjęciach lobbyści pomagają dodatkowo zbierać pieniądze na potrzeby zbliżających się kampanii politycznych danego kongresmana. Dobre jedzenie oraz możliwość zebrania pieniędzy na potrzeby kampanii jest dla większości polityków wystarczającą zachętą. Na takim przyjęciu lobbyści zyskują bardzo dobrą możliwość bezpośredniego kontaktu z legislatorem. Taki socjalizujący lobbing, mimo pewnych ograniczeń prawno-etycznych, jest najbardziej preferowaną w Waszyngtonie formą kontaktów pomiędzy lobbystami a politykami. Niektórzy lobbyści są słynnymi i regularnymi gospodarzami takich przyjęć. Ta forma jest bardzo pokrewna praktykom dziewiętnastowiecznym i wspomnianemu już lobbyście Samuelowi Wardowi, który twierdził, że najlepiej do polityków docierać przez żołądek<sup>135</sup>. Cała idea stojąca za taką właśnie formą

---

<sup>135</sup> K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, s. 294.

kontaktów polega na tym, aby zapewnić kongresmanom swobodną i komfortową sytuację, w której mogliby się dobrze czuć<sup>136</sup>, i dzięki temu byliby skoryzy do kontaktów i wymiany zdań. Przeważnie takie spotkania i przyjęcia nie są wykorzystywane do lobbowania. Są one jedynie płaszczyzną do kultywowania dobrych wzajemnych stosunków pomiędzy obydwoma stronami. Na takich spotkaniach dochodzi najwyżej do umówienia się na omawianie jakiejś konkretnej sprawy w innym miejscu i czasie. Ze względu na ogromną liczbę lobbystów takie przyjęcia są organizowane z ogromną częstotliwością. Silverstein, badając funkcjonowanie waszyngtońskiego świata lobbingu, po wcieleniu się w rolę lobbysty odkrył, że codziennie zapraszano go na takie przyjęcia organizowane przez innych lobbystów. Ku jego zaskoczeniu na przyjęciach organizowanych zarówno pod egidą republikańską, jak i demokratyczną spotykał wielu tych samych ludzi<sup>137</sup>. Większość takich przyjęć ma więc charakter ponadpartyjny. Same w sobie, formy lobbowania przez zapewnianie rozrywki i zabawy są oceniane raczej jako nieskuteczne. Są one natomiast uważane za bardzo pożądane sposoby do zapewniania sobie ciągłości relacji z kongresmanem i do przypominania o sobie<sup>138</sup>. Lobbing towarzyski jest zatem codziennością życia lobbystów i niejako koniecznością. Nie można sobie pozwolić na nieobecność tam, gdzie konkurencja działa aktywnie.

Ze sposobów bardziej cywilizowanych i bardziej profesjonalnych można wymienić świadczenie politykom fachowych usług związanych z legislacją i obsługą prawną. Legislatorzy wymagają od lobbystów, aby ci w każdej chwili byli w stanie dostarczyć fachowej wiedzy na różne tematy<sup>139</sup>. Czasami lobbyści działają jako pomocnicy biur kongresmanów. WYROBIENIE SOBIE POZYCJI BYCIA

---

<sup>136</sup> Dobrym przykładem lobbysty, któremu wyjątkowo zależało na tym, aby samopoczucie kongresmanów podczas organizowanych przyjęć połączonych z polowaniem w jego myśliwskiej posiadłości w Chesapeake było komfortowe, był Tommy Boggs. Tak bardzo chciał, aby polowania organizowane właśnie przez niego cieszyły się dużą popularnością, że uciekał się nawet do podcinania kaczkom skrzydeł, aby łatwiej kongresmanom było na nie polować. Zob. W.P. Browne, *Groups, interests and U.S. public policy*, Georgetown University Press 1998, s. 63.

<sup>137</sup> K. Silverstein, *Washington on \$10 Million a Day*, s. 14-16.

<sup>138</sup> A. Holtzman, *Interest Groups and Lobbying*, The Macmillan Company, New York 1966, s. 80.

<sup>139</sup> J. Zorack, *The Lobbying Handbook*, Professional Lobbying and Consulting Center, Washington D.C. 1990, s. 119.

godnym zaufania jest skuteczną formą zapewniania sobie dostępu do legislatora<sup>140</sup>. Nie chodzi w tym miejscu o dostarczanie informacji dotyczących sprawy, w której się lobbuje, ale po prostu bycie na każde zawołanie kongresmana i pomaganie mu w różnych sprawach. Ten aspekt działalności lobbystów jest często podkreślany w analizach roli, jaką lobbysci odgrywają w procesie politycznym. Z badań Bauera i Poola wynika, że lobbysci są właśnie takim rozszerzeniem biur kongresmanów, a ich aktywność polega głównie na dostarczaniu pomocy legislacyjnej<sup>141</sup>. Z tego też względu lobbysci zazwyczaj są postrzegani przez kongresmanów w pozytywnym świetle, co znacznie odbiega od obiegowej społecznej opinii.

Pisząc o pomocy świadczonej legislatorom, nie sposób nie wspomnieć o pomocy, jaką lobbysci mogą okazać kongresmanowi przy okazji ubiegania się o ważne stanowisko w ciałach kongresowych. Wielu lobbystów dysponuje odpowiednią pozycją i kontaktami, aby pomóc umieścić danego kongresmana w preferowanej przez niego komisji czy podkomisji. Ta rola lobbystów jest związana z osłabioną rolą partii politycznych, które zazwyczaj powinny odpowiadać za obsadzania stanowisk. Lobbysci stają się w tym przypadku negocjatorami, a gdy mają dobre stosunki z innymi kongresmanami, są często w stanie zapewnić popieranemu przez siebie kongresmanowi upragnione stanowisko. Działając w ten sposób, lobbysci zyskują podwójnie. Po pierwsze, zyskują wdzięczność, a przez to stały dostęp do legislatora, a po drugie, umieszczają legislatora w ważnych dla siebie ciałach i miejscach procesu legislacyjnego, przez co zyskują dostęp do tych punktów. Dostęp do takich punktów można uzyskać również w inny sposób. Dość popularne wśród grup jest umieszczanie swoich lobbystów w ciałach doradczych Kongresu<sup>142</sup>. Gwarantuje to stały dostęp, i jeśli jest to instytucja ugruntowana, silną pozycję.

Gdy mówimy jednak o dostępie, trzeba zaznaczyć, że nie wystarczy go jedynie zdobyć. Bardzo istotne, aby go również utrzymywać. Utrzymywanie kanałów dostępu do legislatorów jest podstawą do dalszej działalności lobbingsowej. To, czy kanały te są otwarte,

---

<sup>140</sup> L.W. Milbrath, *The Washington Lobbyists*, s. 291.

<sup>141</sup> R.A. Bauer, I. de Sola Pool, L.A. Dexter, *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade*, Aldine Atherton, Chicago 1963.

<sup>142</sup> W.P. Browne, *Groups, Interests, and U.S. Public Policy*, s. 74.

leży prawie wyłącznie w gestii legislatora<sup>143</sup>. Ciągłe utrzymywanie dostępu wiąże się przede wszystkim z wiarygodnością danego lobbysty! Lobbyista taki musi być źródłem kompetentnej wiedzy, która jest przydatna legislatorowi. Dodatkowo, istotne jest, aby lobbysta czy grupa, którą reprezentuje, nie angażowali się w skandale i wydarzenia źle postrzegane społecznie. To bardzo utrudnia dostęp.

Zdobycie dostępu jest podstawą w lobbingu. Z powyższego opisu wyszukanych i innowacyjnych sposobów widać, że lobbyści nie szczędzą wysiłków, aby taki dostęp sobie zapewnić. W uprzywilejowanej sytuacji są oczywiście byli kongresmani oraz członkowie rodzin kongresmanów<sup>144</sup>, gdyż ci ze zdobyciem dostępu do polityków nie mają problemu. Inni lobbyści wyrabiają sobie takie kontakty i dostęp przez lata działalności, stosując różne sposoby, mające zaskarbić przychylność polityków. Wiele z tych sposobów jest substytutami niegdysiejszych łapówek, ale zdecydowanie oddziaływanie takich form, pomimo że najbardziej jaskrawych i najbardziej widocznych publicznie, jest jednak w rzeczywistości dużo mniejsze niż się potocznie sądzi<sup>145</sup>. Podstawą dostępu dla lobbysty jest ustanowienie długotrwałej relacji z legislatorami opartej przede wszystkim na zaufaniu i renomie.

Nie można również zapominać, że najskuteczniejszymi sposobami zapewniania dostępu jest wspomniana pomoc przy kampaniach wyborczych oraz *grass-roots* lobbing prowadzony przez grupę. Z tego też względu nie dochodzi do sytuacji, w której dostęp do legislatorów posiadają jedynie grupy reprezentowane przez potężnych i wpływowych lobbystów.

---

<sup>143</sup> L.W. Milbrath, *The Washington Lobbyists*, s. 255.

<sup>144</sup> Za przykład może służyć Randy DeLay. W 1995 r., tuż po tym, jak jego brat Tom DeLay został wybrany na wysokie stanowisko w Kongresie (stanowisko *whip* – tzw. naganiacza), pomimo że nie miał żadnego doświadczenia jako lobbysta, został od razu zatrudniony w tym charakterze przez kilku bardzo poważnych klientów (Cemex, Houston Lightning and Power, Union Pacific Railroad). Już w pierwszych latach (1995-1997) na samym ich reprezentowaniu zarobił 750 tysięcy dolarów. Jak pisze na ten temat Silverstein z przekorą: „Oczywiście klienci zatrudniają go dzięki talentom, jakie posiada, a jakie ujawnił, będąc biznesmenem (doprowadził do bankructwa kilka przedsięwzięć), a nie dlatego, że jest krewnym trzeciego pod względem wpływu republikanina w Kongresie”, K. Silverstein, *Washington on \$10 Million a Day*, s. 27.

<sup>145</sup> W rzeczywistości, lobbing towarzyski, dostarczanie rozrywki stanowią jedynie mało istotną część pracy lobbysty. D. Ippolito, T. Walker, *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy*, s. 379.

Rozważając kwestię dostępu, warto jeszcze podkreślić, że dostęp i możliwość jego udzielania oraz regulowania jest jednym z najpotężniejszych narzędzi, za pomocą których kongresmani zyskują kontrolę nad lobbystami. Pomimo przeróżnych sposobów stosowanych przez lobbystów, ostateczna decyzja o udzieleniu dostępu należy zawsze do polityka. Ze względu na ten fakt można powiedzieć, że jest to dość silne zabezpieczenie przed osiągnięciem nadmiernego wpływu przez lobbystów. Mogą oni bowiem osiągnąć jedynie tyle dostępu, i być może wpływu, na ile im się pozwoli<sup>146</sup>.

## 5.2. Informacja jako podstawowa treść lobbingu

Drugim elementem procesu lobbingu, obok zdobycia dostępu, jest przekazywanie informacji i argumentów mających skłonić legislatora do myślenia i działania w sposób przychylny grupie. Informacja jest podstawą lobbingu, mimo potocznej opinii, że to pieniądze są głównym atutem i kartą przetargową<sup>147</sup>.

Gdy patrzemy na sumy wydawane przez grupy na „płacenie” politykom, głównie przez donacje wyborcze oraz opisywane przysługi, to zauważymy, że jest to jedynie promil w stosunku do tego, co potencjalnie grupy mogą w procesie politycznym wygrać dla siebie. Wydatki na taki lobbing różnie szacowane nie przekraczają kilkuset milionów dolarów (razem z różnymi wydatkami na kampanie wyborcze), a Kongres dysponuje budżetem ponad 2 bilionów dolarów, z czego ponad 40% może być rozdysponowane w sposób dość dowolny. Dostrzeżemy, że grupy „płacą” stosunkowo mało, aby wpływać na rezultaty polityczne<sup>148</sup>. Wyjaśnieniem może być

---

<sup>146</sup> Ainsworth pisze nawet, że możliwość udzielania przez kongresmanów dostępu lobbystom wraz z innymi nieformalnymi metodami kontroli, którymi dysponują kongresmani, stanowi skuteczniejszą regulację lobbingu niż ustawowe, formalne ograniczenia. S.H. Ainsworth, *The Logic and Rationale of Lobbying Regulations*, „Congress & the Presidency” Vol. 23, Issue 1, March 1, 1996, s. 1-13.

<sup>147</sup> Tak zauważyła m.in. H. Eastman, pisząc: „prawdziwą funkcją lobbysty jest dostarczanie informacji do instytucji władzy i w drugą stronę – od instytucji władzy, a tym samym ułatwianie przepływu informacji i zrozumienia...”; raport senacki 99-161 „Congress and Pressure Groups: Lobbying in a Modern Democracy”, z prac Senate Committee on Governmental Affairs 99th Cong., 2<sup>nd</sup> sess, 1986, s. 13.

<sup>148</sup> J.M. de Figueiredo, *Lobbying and Information in Politics*, „Business and Politics” Vol. 4, No. 2, 2002, s. 125.



to, że istnieją skuteczniejsze formy lobbingu niż zaangażowanie finansowe.

Uważa się, że to właśnie informacja stanowi w rękach grup interesu najskuteczniejszą broń. Sumy wydawane na lobbing jako zbieranie i przekazywanie informacji są już znacznie wyższe (kilkakrotnie) niż sumy przekazywane politykom. Stanowi to dowód, że lobbing jako operowanie informacją jest dla grup dużo ważniejszy niż zyskiwanie przychylności polityków za pomocą atutów pieniężnych. Oczywiście PAC-e i zaangażowanie w innych formach w kampanie wyborcze jest bardzo skutecznym sposobem zdobywania dostępu, ale główna część lobbingu wiąże się z przekazywaniem drogocennej, aczkolwiek niekoniecznie w dosłownym wymiernym i finansowym znaczeniu tego słowa, informacji. Na to właśnie zwracają uwagę współczesne badania dotyczące lobbingu i wpływu grup interesu<sup>149</sup>. W odróżnieniu od wyników starszych badań<sup>150</sup>, dużo większy wpływ przypisuje się właśnie informacyjnemu aspektowi lobbingu niż czystej zasadzie *qui pro quo*.

Dzięki dostarczanej przez grupy informacji legislator może zyskać więcej niż dzięki funduszom dostarczanym na poczet jego kampanii wyborczych. Z opinii samych kongresmanów wynika, że jeżeli chodzi o dostarczanie wartościowej informacji, lobbyści są nieocenieni i odgrywają w ten sposób pozytywną rolę w systemie politycznym<sup>151</sup>. Wiedza lobbystów jest ogromna, przeważnie większa niż wiedza legislatorów. Jak powiedział były kongresman Tony Coelho, lobbyści

---

<sup>149</sup> Zob. np.: E. Rasmusen, *Lobbying when decision maker can acquire independent information*, „Public Choice” 77, 1993, s. 899-913; J. Potters, F. van Winden, *Lobbying and asymmetric information*, „Public Choice” 74, 1992, s. 269-292; D. Austen-Smith, *Information and Influence*, „American Journal of Political Science” Vol. 37, No. 3, August 1993.

<sup>150</sup> Koncepcję wpływu jako zależnego głównie od donacji wyborczych można odnaleźć m.in. w: G.S. Becker, *A theory of competition among pressure group for political influence*, „Quarterly Journal of Economics” 98, 1983, s. 371-400; G. Tullock, *The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft*, „Western Economic Journal” 5, 1967, s. 224-232; J.M. Snyder, *Campaign contributions as investments: The U.S. House of Representatives 1980-1986*, „Journal of Political Economy” 98, 1990, s. 1195-1227.

<sup>151</sup> H. Eastman, *Lobbying: A Constitutionally Protected Right*, s. 18.

wiedzą więcej o temacie niż personel kongresowy i sami członkowie komisji. Cotton Council będzie więc odpowiedzialny za napisanie legislacji dotyczącej przemysłu bawełnianego w podkomisji ds. bawełny<sup>152</sup>.

Czasami zdarza się, że lobbyści stają się jedynym źródłem informacji. Tak na przykład, w 2001 roku, kiedy debatowano w Senacie nad zaproponowanymi przez prezydenta Busha cięciami w podatkach, bardzo wielu senatorów polegało właśnie na informacjach dostarczanych przez grupy, a ściślej przez Roberta S. McIntyre'a z Citizens for Tax Justice. Jak wypowiedział się na ten temat jeden z senatorów,

rządowe agencje, które powinny być odpowiedzialne za dostarczanie tego rodzaju informacji, tego nie robią i jedyny sposób, w jaki możemy taką informację otrzymać, to właśnie od Boba [McIntyre]<sup>153</sup>.

Ten przykład dotyczy informacji, która miała charakter wybitnie techniczny, ale to nie jedyny rodzaj informacji, jaki lobbyści są w stanie dostarczać legislatorom.

### 5.2.1. Rodzaje przekazywanej informacji

Rodzajów informacji, które lobbyści mogą przekazywać podczas procesu komunikacji legislatorom, jest kilka<sup>154</sup>. Wiązą się one ściśle

---

<sup>152</sup> H. Smith, *The Power Game: How Washington Works*, Ballantine Books, New York 1988, s. 234. Przytoczone w: J.R. Wright, *Interest Groups and Congress: Lobbying, Contributions, and Influence*, s. 88.

<sup>153</sup> Cyt. za: D.E. Rosenbaum, *Little Known Crusader Plays a Big Role in Tax Debate*, „New York Times” May 21, 2001 A 12, w: S.H. Ainsworth, *Analyzing Interest Groups: Group Influence on People and Policies*, s. 126.

<sup>154</sup> Różni autorzy, w zależności od badanych przez siebie obszarów, proponują różne klasyfikacje informacji. Ornstein i Elder proponują 3 rodzaje: *substantive* (techniczna), strategiczna, polityczna. N.J. Ornstein, S. Elder, *Interest Groups, Lobbying, and Policymaking*, CQ Press, Washington D.C. 1978. David Truman proponuje 2 kategorie: techniczna i polityczna. D. Truman, *Governmental Process*. Podobnie 2 kategorie wyróżnia Dexter: informacja o faktach i aspektach prawnych oraz informacja o wpływie i potencjalnym wpływie danej polityki i rozwiązania. L.A. Dexter, *How Organizations Are Represented in Washington*, Bobby-Meril, Indianapolis 1969. Hrebenar, Burbank i Benedict proponują podział informacji na polityczną, emocjonalną i racjonalną. R.J. Hrebenar, M.J. Burbank, R.C. Benedict, *Political Parties, Interest Groups and Political Campaigns*, Westview, Boulder 1999, s. 258.

z tym, jakiego rodzaju wiedzy potrzebują politycy. Politykom wiedza potrzebna jest do unikania ryzyka politycznego i do jak najskuteczniejszego działania z ich punktu widzenia. Aby działać skutecznie polityk, o ile tylko to możliwe, stara się wyeliminować niepewność. Niepewność ta towarzyszy kongresmanom prawie cały czas, gdyż rzadko się zdarza, że dysponują oni idealną wiedzą o potencjalnych konsekwencjach podejmowanych decyzji<sup>155</sup>.

Można wymienić trzy rodzaje niepewności, z jakimi w swej pracy styka się legislator. Po pierwsze, niepewność co do ewentualnego wyniku przyszłych wyborów i tego, czy zostanie wybrany na ponowną kadencję. Ten rodzaj niepewności wiąże się z pytaniem: co robić i jak głosować, aby zostać ponownie wybranym? Aby odpowiedzieć na to pytanie, polityk musi dużą uwagę przywiązywać do tego, jakie tematy są społecznie popularne i ważne. Tu dużą rolę przypisuje się śledzeniu sondaży opinii publicznej. One jednak są w sporej mierze zawodne, gdyż nie pokazują popularności tzw. tematów uśpionych, potencjalnych, które mogą być w każdej chwili wykreowane. Niepewność więc cały czas pozostaje i czasami jedynym źródłem do jej przewyciężenia może być jakaś informacja dostarczona przez grupy interesu. Niepewność co do reelekcji istnieje w Stanach Zjednoczonych pomimo wskaźników pokazujących, że duża większość sprawujących urzędy zostaje wybierana na ponowne kadencje. Ciągłe jednak, mimo że zwycięstwa piastujących urzędy wydają się łatwe, trawi ich niepewność, gdyż w wielu przypadkach szala może się szybko przechylić na drugą stronę<sup>156</sup>. Niepewność ta jest dużo większa, niż mogłoby to wynikać ze statystyk.

Kolejnym rodzajem niepewności, z którym styka się legislator, jest niepewność związana w kontekstem legislacyjnym danej propozycji, ustawy. Bardzo istotna dla legislatora jest wiedza dotycząca tego, co na dany temat myślą inni legislatorzy, grupy interesu czy też przedstawiciele egzekutywy. Pojawiają się tu takie pytania,

---

<sup>155</sup> D. Austen-Smith, *Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes*, s. 799-800.

<sup>156</sup> Zob. G.C. Jacobson, *The Marginals Never Vanished: Incumbency and Competition in Elections to the U.S. House of Representatives, 1952-82*, „*American Journal of Political Science*” 31, 1987, s. 126-141; też w: J.R. Wright, *Interest Groups and Congress*, s. 84.

jak<sup>157</sup>: jakie szanse projekt ma w danej komisji, jakiego poparcia należy się spodziewać w Izbie Reprezentantów, a jakiego w Senacie, jak potencjalnie zareaguje prezydent? Legislatorzy potrzebują również dogłębnej wiedzy dotyczącej tego, jak dany projekt może być traktowany z punktu widzenia proceduralnego i w których miejscach procesu legislacyjnego może być zablokowany. W obliczu ogromnego skomplikowania i zdecentralizowania procesu legislacyjnego i politycznego niepewność ta towarzyszy kongresmanom bez przerwy.

Podstawowym celem i zadaniem polityków powinno być tworzenie dobrej i skutecznej polityki, która przynosiłaby korzyści ludziom przez nich reprezentowanym. Niepewność z tym związana jest ogromna. To, jaki efekt chce się osiągnąć, zależy głównie od przekonań ideologicznych samego kongresmana. Jednak tego, czy akurat ustawa w danym kształcie doprowadzi do pożądanego rezultatu, kongresman raczej nie wie. Prognozowanie o potencjalnych efektach polityk wprowadzanych w życie jest zawsze problematyczne i stanowi obszar badań wielu analityków. Szczególnie problemy mające tło typowo ekonomiczne są bardzo trudne do szacowania. Przykładowo, niewiadomą pozostaje, czy deregulacja jakiegoś chronionego obszaru gospodarki wpłynie na to, że ludzie tam zatrudnieni odniosą korzyści, gdyż wolny rynek będzie działał na ich korzyść, czy też akurat w tym przypadku sprawi, że sytuacja ich się pogorszy. Nie ma prostych odpowiedzi na takie pytania i z tego względu legislator podejmujący decyzję, czy popierać dany projekt, czy nie, styka się z niepewnością. Najczęściej niepewność związana z efektem społecznym danej polityki jest również związana z niepewnością wyborczą. Legislator jest bowiem oceniany za to, czy sposób, w jaki głosował, przyczynił się do polepszenia losu jego wyborców, czy też nie, i konsekwentnie, czy może się to odbić na jego rezultacie w następnych wyborach.

Każdy rodzaj niepewności jest potencjalnym zagrożeniem dla celów legislacyjnych i politycznych, jakie kongresman chce osiągnąć. Z tego też powodu zapotrzebowanie na informację mogącą tę niepewność zmniejszyć jest wśród kongresmanów duże. Możliwość zapewnienia takich informacji przez grupy jest najbardziej wartościowym dobrem, które mają legislatorowi do zaoferowania.

---

<sup>157</sup> Tamże, s. 85.

Typy informacji, jakie grupy mają do zaoferowania kongresmanom, są związane właśnie z typami niepewności, z którymi borykają się kongresmani<sup>158</sup>.

Po pierwsze, informacja dotycząca preferencji elektoratu danego kongresmana oraz potencjalnych zachowań wyborczych w odniesieniu do określonych kwestii. Grupy interesu są w stanie przekazać legislatorowi informacje dotyczące tego, co wyborcy w okręgu wyborczym kongresmana myślą na dany temat. Informacja ta może być dostarczana do kongresmana w dwojaki sposób. Może to być inicjowanie kampanii *grass-roots* pokazujących nastroje społeczne i istotność kwestii dla wyborców. Lobbyści mogą również prezentować kongresmanom szczegółowe analizy pokazujące potencjalne konsekwencje wyborcze jego zachowania legislacyjnego. W analizach takich może znajdować się nawiązanie do profilu socjologicznego jego potencjalnych wyborców oraz analiza, jak ta konkretna grupa zostanie dotknięta daną regulacją. Informacja może dotyczyć również tego, czy grupa bądź grupy udzieli kongresmanowi poparcia przy następnych wyborach w przypadku poparcia przez niego danej regulacji.

Drugim rodzajem jest informacja dotycząca procesu legislacyjnego. Może ona być wartościowa, jeśli jest trudna do uzyskania przez samych kongresmanów. Lobbysta, który jest w stanie właściwie ocenić, jakie poparcie wśród kongresmanów może mieć dany projekt, dysponuje bardzo potężną bronią. Nie chodzi tu jedynie o proste zliczenie głosów „za” i „przeciw”, lecz szczególnie na wstępnym etapie przygotowania legislacji odkrycie, kto mógłby być za i co by wypadało w takim projekcie jeszcze umieścić, aby dany kongresman był z większym prawdopodobieństwem za. Znajomość zakulisowych mechanizmów kongresowych jest tu równie niezbędna, jak umiejętność żonglowania tzw. coś za coś. Lobbyści, którzy bardzo intensywnie pracują nad daną dziedziną, doskonale wiedzą, kto potencjalnie może chcieć coś wprowadzić do legislacji, aby móc ją poprzeć, i ilu jeszcze trzeba w taki sposób udobruchać, aby zyskać większościowe poparcie dla projektu. Lobbyści jako osoby najżywotniej zainteresowane, lepiej niż ktokolwiek inny znają arytmetykę kongresową w odniesieniu do interesujących

---

<sup>158</sup> Tamże, s. 88.

ich kwestii. Ta informacja jest ich atutem, którym mogą się dzielić z kongresmanami, których pragną nakłonić do współpracy.

Największa ilość informacji będąca przedmiotem procesu komunikacji lobbingsowej dotyczy konsekwencji politycznych i społecznych wprowadzanych polityk. Są to informacje o tyle cenne, że często kongresman nie jest w stanie ich pozyskać w żaden inny sposób, jak tylko poprzez grupę i lobbystów. Przewaga grupy nad innymi źródłami, które mogłyby takiej wiedzy dostarczać, polega na tym, że grupa i jej przedstawiciele, działając regularnie w danej dziedzinie, jak nikt inny orientują się w realiach. Oni właśnie, stykając się na co dzień z problemami danego obszaru, dysponują prawdopodobnie największymi możliwościami zaproponowania rozwiązań. Dodatkowo, dużo grup dysponuje bardzo profesjonalnym sztabem analitycznym. Szczególnie więc jeśli chodzi o techniczną informację, grupy i lobbyści mają bardzo dużo do zaoferowania<sup>159</sup>. To przeważnie właśnie w grupach oraz przedsiębiorstwach zatrudnia się najwięcej specjalistów znających się na danej dziedzinie. Oprócz tego, że informacja dostarczana przez grupy jest bardzo dokładna, to dodatkowo jest ona mało kosztowna, a raczej darmowa z punktu widzenia legislatorów. Gdyby informacja ta nie była dostarczana przez lobbystów, musiałaby być zbierana przez personel kongresowy albo przez opłacane centra badawcze. Z punktu widzenia kongresmana, w przypadku takiej informacji, istotne jest, aby miała ona konkretne odniesienie do jego okręgu wyborczego. Wszelakiego rodzaju analizy potencjalnych skutków ekonomicznych wprowadzania regulacji obok aspektu ogólnokrajowego powinny również pokazywać, jak wpłyną one na wyniki ekonomiczne w konkretnym okręgu kongresmana. Takie lokalne odniesienie ogólnych polityk jest strategią skuteczniejszą niż operowanie na poziomie abstrakcyjnym. Jeffrey Berry podaje dobrze to obrazujący przykład. Lobbyista reprezentujący organizację ekologiczną może przekonywać kongresmana z Florydy, aby głosował w sprawach regulacji mogących wpłynąć na ograniczenie kwaśnych deszczów dlatego, że w innym wypadku BMW nie będzie chciało importować samochodów do salonów samochodowych w Jacksonville ze względu na obawy, iż kwaśny deszcz może zniszczyć farbę w tych

---

<sup>159</sup> K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, s. 298.

samochodach<sup>160</sup>. Ten przerysowany przykład bardzo trafnie odzwierciedla zasadę, że wszelka informacja powinna mieć szerokie odniesienie lokalne.

Gdy mówimy o informacji dotyczącej konsekwencji społecznych i ekonomicznych potencjalnej regulacji, mamy do czynienia z informacją dwojakiego typu. Po pierwsze, może to być informacja typowo analityczna, zbierana i przetwarzana przez komórki grup odpowiedzialne za badania i analizy. Jest to typowa wiedza ekspercka. Drugi rodzaj informacji, który dostępny jest głównie grupom posiadającym szerokie członkostwo, dotyczy konsekwencji, jakie dana regulacja może mieć dla tzw. szarych obywateli. Organizacje zrzeszające wiele podmiotów na bieżąco zbierają informacje mówiące o tym, jak ich członkowie mogą być dotknięci konkretnymi regulacjami. Taka wiedza z pierwszej ręki jest najbardziej wartościową, gdyż jest ona informacją sprawdzoną i dodatkowo połączoną ze wspomnianym wcześniej kontekstem wyborczym.

### 5.2.2. Wiarygodność informacji

Problem z informacją dostarczaną przez grupę jest taki, że można obawiać się, czy aby jest ona na pewno prawdziwa i czy nie jest zbyt jednostronna. Dostarczając informację, grupa naturalnie pragnie zaprezentować fakty w taki sposób, aby legislatorzy podjęli decyzje najbardziej sprzyjające celom grupy. Informacja, a szczególnie informacja techniczna, ma bowiem to do siebie, że da się nią manipulować i w tym celu nie trzeba nawet uciekać się do przedstawiania nieprawdy. Wystarczy jedynie przedstawić korzystne dla siebie argumenty, przemilczając argumenty niekorzystne. Istnieją jednak odpowiednie mechanizmy sprawiające, że zjawisko takiego całkowitego zakrzywienia faktów nie występuje często.

Najpoważniejszym zabezpieczeniem jest mnogość interesów i grup operujących na arenie politycznej. W przypadku gdy wiele grup prezentuje zebrane przez siebie dane, z dużym prawdopodobieństwem kongresman otrzyma całe spektrum argumentów i to zarówno za, jak i przeciw. Dodatkowo, sam fakt, że kongresman może otrzymać wiedzę z różnych źródeł od przeciwstawnych grup

---

<sup>160</sup> J. Berry, *Interest Group Society*, 3<sup>rd</sup> Ed., s. 145.

sprawa, że grupy z reguły prezentują informacje prawdziwe<sup>161</sup>. Niebezpieczeństwo istnieje jedynie wtedy, gdy jakaś grupa dysponuje pozycją bliską monopolistyczną w zakresie zbierania informacji w danym obszarze. Dotyczy to głównie sytuacji, w których nie ma konkurencji, ale obszarów takich praktycznie nie ma. Może się jednak zdarzyć, że jakaś grupa dysponuje dużo większymi funduszami przeznaczonymi na zbieranie informacji i prowadzenie badań. Rzeczywiście, w takiej sytuacji mogłoby dojść do pewnego zachwiania równowagi przekazywanej informacji. Jednakże nie zapominajmy, że celem kongresmana jest przede wszystkim tworzenie społecznie pożądanej polityki, która mogłaby go doprowadzić do reelekcji. Kongresman nie może sobie pozwolić na opieranie się na jednostronnej informacji, gdyż mogłoby go to kosztować stanowisko, szczególnie obecnie, kiedy opinia publiczna odgrywa tak znaczącą rolę. Kongresman w sytuacji, gdy otrzymuje informację od jednej strony, zazwyczaj będzie się starał ją zweryfikować, gdyż leży to w jego własnym interesie.

W czasach dostępności nowych technologii taka weryfikacja stanowi o wiele mniejszy problem niż dawniej. Nie zapominajmy również, że lobbysta nie stanowi jedynego źródła informacji<sup>162</sup>. Już sama możliwość przeprowadzenia przez kongresmana takiej weryfikacji sprawia, że grupy rzadko będą się uciekać do zakłamywania rzeczywistości<sup>163</sup>. Podstawą dla działalności lobbingsowej grupy i przede wszystkim lobbysty jest bowiem wiarygodność i zaufanie<sup>164</sup>. Nie może więc lobbysta pozwolić sobie na dostarczanie nieprawdziwej informacji, gdyż gdyby wyszło to na jaw, drugi raz pochodząca od niego informacja nie byłaby w ogóle przyjęta<sup>165</sup>. Problem oczywiście jednak istnieje i wiąże się głównie z drobniejszymi zakrzywieniami informacji, a nie z przedstawianiem przez grupy informacji nieprawdziwych. Jednakże to, że informacja przedstawiana przez grupę jest zawsze w jakiś tam sposób stronicza, jest wiadome również

---

<sup>161</sup> D. Austen-Smith, J.R. Wright, *Counteractive Lobbying*, „American Journal of Political Science” Vol. 38, No. 1, February 1994, s. 25-44.

<sup>162</sup> L.W. Milbrath, *The Washington Lobbyists* s. 310.

<sup>163</sup> S.H. Ainsworth, *Analyzing Interest Groups: Group Influence on People and Policies*, s. 131.

<sup>164</sup> W.P. Browne, *Groups, Interests, and U.S. Public Policy*, s. 66.

<sup>165</sup> G. Wooton, *Interests Groups*, s. 213.



legislatorom, którzy podejmują swoje decyzje, wykorzystując tę wiedzę.

Fakt, że informacja właściwa, rzetelna i wiarygodna jest tak cennym dobrem sprawia, że lobbysta poświęca przeważnie większość swego czasu właśnie na zbieranie i przygotowywanie do przekazania takiej informacji. To właśnie praca z informacją jest rzeczywistą treścią zajęcia współczesnego lobbysty. Istnieje kilka sposobów, za pomocą których można tę informację przekazać legislatorowi. Nawet najlepsza i najbardziej rzeczowa informacja nie może odnieść skutku, gdy nie zostanie odpowiednio zaprezentowana. Po pierwsze, istotny jest w ogóle dostęp, o czym już wspomniano. Po drugie, informacja może być komunikowana legislatorom za pomocą kilku kanałów i sposobów dostępnych lobbystom.

### 5.2.3. Sposoby przekazywania informacji – kanały lobbingu bezpośredniego

#### Kontakt bezpośredni

Kanałem najchętniej wybieranym przez lobbystów i zarazem ocenianym jako najskuteczniejszy jest osobisty kontakt lobbysty z legislatorem. Prawie wszystkie grupy i ich lobbyści starają się taki właśnie kanał przekazywania informacji stosować<sup>166</sup>. Większość przedstawicieli grup interesu uważa, że wymiana informacji w cztery oczy zapewnia najlepszą atmosferę do zaprezentowania przez lobbystę skutecznych argumentów, które legislator może z rozważą rozpatrzyć<sup>167</sup>.

Technika ta jest szczególnie wartościowa, gdy lobbysta jest w przyjaznych stosunkach z legislatorem i jest on obdarzany przez tego drugiego zaufaniem. Wtedy szansa na wnikliwe wysłuchanie argumentów jest bardzo duża. Faktycznie jednak, w czasach obecnych relacje te mają inny charakter niż w przeszłości. Ze względu

---

<sup>166</sup> Z badań Schlozman i Tierneya wynika, że aż 98% grup stosuje tę technikę lobbingową. Na podstawie tabelki K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, s. 261. Z badań Kollmana wynika, że jest to nawet 100% grup. Na podstawie tabelki K. Kollman, *Outside Lobbying*, s. 35.

<sup>167</sup> D. Ippolito, T. Walker, *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy*, s. 373.

na ogromną liczbę lobbystów działających w Waszyngtonie takie przyjacielskie spotkania pomiędzy lobbystami i legislatorami są coraz rzadsze. Przede wszystkim brakuje na nie czasu i ze względu na to wykorzystywane są w najważniejszych momentach legislacyjnych i przy sprawach naprawdę istotnych. Mimo to, gdy lobbyści mają szansę na taki kontakt i osobistą prezentację argumentów, zawsze z niej skorzystają.

### Kontakt na drodze pisemnej

Gdy komunikacja bezpośrednia jest niemożliwa z jakiegoś powodu, lobbyści czasami próbują te same informacje przedstawić politykowi w formie pisemnej. Lobbyści jednak zazwyczaj postrzegają tę formę jako dużo mniej efektywną. W przypadku komunikacji pisemnej nie ma praktycznie żadnej gwarancji, że kongresman w ogóle weźmie pod uwagę taki pisemny raport<sup>168</sup>. Dodatkowo, w przypadku komunikacji pisemnej nie ma możliwości dostrzeżenia reakcji kongresmana na przedstawiane argumenty, co jest bardzo istotnym elementem komunikacji w cztery oczy. Doświadczony lobbysta, rozmawiając z kongresmanem i oceniając jego reakcję, jest w stanie ocenić, jak daleko może jeszcze iść z prezentowanymi przez siebie argumentami-postulatami. Przy wykorzystaniu komunikacji pisemnej nie ma takiej możliwości. Pozytywnym aspektem komunikacji pisemnej jest niewątpliwie to, że umożliwia ona dużo bardziej szczegółowe zaprezentowanie argumentów niż podczas kontaktu w cztery oczy, który z natury jest krótki i nie bardzo szczegółowy.

Przedstawianie swoich argumentów i przekazywanie informacji podczas kontaktu bezpośredniego z kongresmanem, przez telefon czy też w formie pisemnej jest drogą niezinstytucjonalizowaną. To czy i kiedy lobbysta będzie w stanie spotkać się z kongresmanem zależy w dużej mierze od uznaniowości tego drugiego. Bardzo często decyduje o tym również jego personel pomocniczy, który w znacznej mierze zarządza czasem kongresmanów. Istnieje jednak sposób bardziej formalny, dzięki któremu lobbysta czy przedstawiciel organizacji może przedstawić zebrane przez siebie informacje i argumenty. Możliwość taką dają przesłuchania kongresowe.

<sup>168</sup> Tamże, s. 373.

### Zeznawanie na przesłuchaniach kongresowych

Są one najczęściej wybieraną formą prezentowania swoich argumentów przez grupy i ich lobbystów<sup>169</sup>. To jednak, że jest to najczęściej wybierany sposób lobbingu nie oznacza, że jest on oceniany jako najskuteczniejszy. Wręcz przeciwnie, wszyscy pytani lobbyści dużo lepiej oceniają osobiste prezentowanie argumentów kongresmanom czy nawet personelowi. Chociaż są one formą ocenianą przez przedstawicieli grup jako mało skuteczna, to grupy przeważnie nie pozwalają sobie na rezygnowanie z brania w nich udziału.

Przesłuchania są przeważnie organizowane w odniesieniu do kwestii, które są właśnie aktualnie rozpatrywane bądź brane pod uwagę przez komisje i podkomisje kongresowe. Mają one na celu wyedukowanie legislatorów odnośnie do omawianych kwestii. Zazwyczaj więc są na nie zapraszani przedstawiciele grup działających w danym obszarze. Mają oni po pierwsze, przedstawić, jak w sytuacji obecnej stan prawny dotyka funkcjonowania ich grupy, a po drugie, mogą się oni odnieść do propozycji legislacyjnych.

Ze względu na to, że istotna z punktu widzenia kongresmanów jest wiarygodność zeznających, częściej udział w nich biorą przedstawiciele grup działający w terenie niż lobbyści na co dzień operujący w Kongresie. Oczywiście, przeważnie wystąpienia te są przygotowywane przez lobbystów, ale zazwyczaj wygłasza je jakaś osoba personalnie utożsamiana z grupą lub organizacją<sup>170</sup>.

Przesłuchania kongresowe mają wiele zalet zwłaszcza z punktu widzenia kongresmanów. Po pierwsze, są oni w stanie zyskać informację z pierwszej ręki, a gdy na takie przesłuchanie zaproszeni są przedstawiciele przeciwnych stron, zyskuje się spektrum opinii i różnorodne fakty naświetlające różne aspekty. Po drugie, co zazwyczaj jest nie bardzo komfortowe z punktu widzenia grup, na przesłuchaniach grupy są zobligowane do zajęcia określonego stanowiska. Ze względu na to, że część z wystąpień jest relacjonowana w TV czy w radiu, a transkrypty wszystkich przesłuchań są

---

<sup>169</sup> Wedle Schlozman i Tierneya 99% grup przez nich badanych angażuje się w ten rodzaj działalności. K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*. Wedle Kollmana jest to 100%. K. Kollman, *Outside Lobbying*.

<sup>170</sup> Dokładny opis, jak wystąpienie na takim przesłuchaniu powinno być zorganizowane, zobacz w wypisach z przewodnika dla lobbystów AARP i NART, zamieszczonych w: R.J. Hrebenaar, *Interest Group Politics in America*, s. 112-113.

dostępne w Internecie, opinia wygłoszona w imieniu grupy staje się opinią oficjalną, z której trudno się później wycofać. Dzięki temu legislatorzy wiedzą w miarę dokładnie, czego w przyszłości mogą się po danej grupie spodziewać.

Z punktu widzenia większości grup o wiele korzystniej jest prezentować swoje opinie w zaciszu gabinetu kongresmana, gdyż nie jest to wyrażanie żadnych oficjalnych stanowisk i można się później łatwiej wycofać. Poza tym, ze względu na to, że w przypadku przesłuchań kongresowych pozycja grupy wyrażana jest ogólnie, a nie w stosunku do żadnego konkretnego kongresmana, dużo trudniej przekazać inne typy informacji, takie jak wspomniane wcześniej informacje o kontekście wyborczym dla danego kongresmana czy wszystkie inne informacje często związane z ofertami *qui pro quo*. Dodatkowo, co jest raczej regułą, przesłuchania kongresowe cieszą się wśród kongresmanów zazwyczaj słabą frekwencją. Wynika to z faktu, że większość kongresmanów jest członkami wielu komisji i podkomisji i nie jest w stanie brać udziału w obradach wszystkich naraz. Nie zapominajmy, że co roku w Kongresie przeprowadza się kilka tysięcy przesłuchań kongresowych. Wielu kongresmanów rezygnuje również z udziału w takich przesłuchaniach, gdyż nie spodziewa się usłyszeć coś nowego. Zazwyczaj zapoznają się jedynie z zapisami tych przesłuchań, jak również pisemnymi oświadczeniami przedkładanymi przez przedstawicieli grupy bądź jako uzupełnienie treści przesłuchania, bądź czasami całkowicie w zamian<sup>171</sup>.

Wykorzystywanie przesłuchań kongresowych jest więc raczej ograniczoną formą wpływu na kongresmanów, aczkolwiek z ich pomocą grupy często są w stanie znacznie wzmocnić swą pozycję. Ogólnie uważa się, że sposób ten jest wybierany przez grupy, ponieważ jest on stosunkowo łatwiej dostępny niż osobisty kontakt z kongresmanem. Jest to prawdziwe jedynie do pewnego stopnia, gdyż również do udziału w przesłuchaniach kongresowych trzeba być dopuszczonym. Przeważnie selekcja taka prowadzona jest przez personel pomocniczy danej komisji i chociaż z założenia skład świadków powinien być reprezentatywny i odzwierciedlać różne strony, to jednak w rzeczywistości również przesłuchania

---

<sup>171</sup> Z powodu mnogości grup i niemożności dopuszczenia ich wszystkich do głosu podczas przesłuchania wiele grup przesyła pisemne oświadczenia mające być substytutem ich wystąpienia na forum komisji. Z takimi oświadczeniami kongresmani mogą się następnie w każdej chwili zapoznać.

kongresowe należą w pewnym sensie do ekskluzywnych<sup>172</sup>. Chodzi o to, że to, które grupy są na tyle reprezentatywne dla obszaru, aby zeznawać, jest sprawą bardzo często uznaniową, opartą na kontaktach, jakie personel komisji ma właśnie z przedstawicielami tych grup<sup>173</sup>. Uczestniczenie w przesłuchaniach kongresowych jest bardzo dobrym sposobem dla grupy do zyskania rozgłosu oraz rozpropagowania ważnej dla niej sprawy. Jest to bowiem często darmowy czas w ogólnonarodowej telewizji C-SPAN. Poza tym, bycie zaproszonym na takie przesłuchanie podnosi prestiż grupy, bo pokazuje, że legislatorzy liczą się ze zdaniem grupy<sup>174</sup>. Chociaż skuteczność przesłuchań jako taktyki lobbingowej ocenia się nisko, to jednak przedstawiciele grup chętnie w nich uczestniczą.

#### Umieszczanie swych przedstawicieli w ciałach doradczych

Formą przekazywania informacji i wyrażania opinii, która cieszy się wśród grup dużą popularnością, jest umieszczanie swoich przedstawicieli w różnego rodzaju ciałach doradczych<sup>175</sup>. Istnieje bardzo wiele komisji, komitetów, rad, paneli, które są regularnie konsultowane przez polityków na różnych poziomach. Jest ich, w zależności od sposobu liczenia, od jednego tysiąca nawet do pięciu tysięcy<sup>176</sup>. Umieszczanie przez grupy swych przedstawicieli w tych właśnie ciałach staje się bezcenną możliwością do przedstawiania decydom politycznym swych analiz i innych informacji związanych z danym obszarem. W niektórych obszarach takich ciał doradczych istnieje bardzo dużo. Tak na przykład, w obszarze energetycznym policzono, że operuje ponad 60 dużych i 250 mniejszych komisji. Ogólnie przyjmuje się, że skład tych ciał doradczych powinien być w miarę zbalansowany, czyli te ciała powinny reprezentować różne strony i interesy w danym obszarze. W niektórych

---

<sup>172</sup> Leyden, *Congressional Hearings, Organized Interest, and the Provision of Information*, manuscript, s. 29, przytoczone w: J.R. Wright, *Interest Groups and Congress*, s. 42-43.

<sup>173</sup> Tamże, s. 43.

<sup>174</sup> J. Berry, *Interest Group Society*, 3<sup>rd</sup> Ed., s. 142.

<sup>175</sup> Kategoria ciał doradczych odnosi się zarówno do ciał doradzających Kongresowi, jak też egzekutywie, o czym w dalszej części rozdziału.

<sup>176</sup> R.J. Hrebemar, *Interest Group Politics in America*, s. 116.

jednak przypadkach równowaga ta jest czasami zachwiana. Komitety takie stanowią dla grup doskonałą platformę do oddziaływania. Najważniejsze jest to, że informacja i analizy przekazywane w ramach takich ciał cieszą się większym zaufaniem i lepszym odbiorem, gdyż są to teoretycznie ciała mające prawie charakter instytucji publicznych.

Istnieje więc kilka możliwości komunikowania informacji posiadanych przez grupy. Najskuteczniejszą oczywiście formą jest kontakt osobisty z legislatorem, ale inne formy, jak branie udziału w przesłuchaniach kongresowych czy umieszczanie swoich przedstawicieli w ciałach doradczych, są często i chętnie wykorzystywane przez grupy i ich lobbystów. Wykorzystują oni każdą dostępną możliwość, aby przekazać informację i przez to wpłynąć na proces legislacyjny i polityczny. Nie jest jednak obojętne, kiedy i komu taka informacja zostanie przekazana.

## 6. Kogo i kiedy się lobbuje?

Należy nadmienić, że lobbowani są nie tylko politycy. Bardzo często, ze względu na skomplikowanie procesu politycznego i brak czasu polityków, to ich personel staje się celem działalności lobbującej. Kontakt z personelem kongresowym, jak też personelem polityków działających w egzekutywie, jest zarazem koniecznością i dobrodziejstwem. Koniecznością dlatego, że czasami nie udaje się przekazać informacji bezpośrednio kongresmanowi. Większość prac, zwłaszcza tych dotyczących szczegółów technicznych, jest prowadzona właśnie przez personel, a nie samych kongresmanów. Wraz ze wzrostem decentralizacji Kongresu (mającej szczególnie miejsce od lat 70.) ogromnie zwiększyła się liczba personelu pomocniczego<sup>177</sup>. Związane to jest zarówno z tym, że znacznie powiększyła się liczba komisji i podkomisji, jak również z tym, że kongresmani zajmują się coraz rozleglejszą materią legislacyjną. Jak wypowiedział się jeden z lobbystów AMA,

---

<sup>177</sup> W okresie od lat 50. do lat 80. jest to wzrost ponadtrzykrotny. Na podstawie N.J. Ornstein, T.E. Mann, M.J. Malbin, *Vital Statistics on Congress*, CQ Press Washington D.C. 1995, tabela 5.2.

kiedy przybyłem do Waszyngtonu, kongresman miał przeważnie 4 osoby personelu pomocniczego, a senator 15. Dziś kongresman ma co najmniej 15 osób do pomocy, a senator 80. To jest jedna z poważnych zmian w lobbingu. Dzisiaj trzeba walczyć z całym tłumem ambitnych pomocników, zanim dotrze się do tego, do kogo się chce<sup>178</sup>.

Oprócz tego, że konieczny, kontakt z personelem jest o tyle cenny, iż pomocnik dysponuje zazwyczaj bardzo szeroką merytoryczną wiedzą w dziedzinie, w której się specjalizuje, i komunikacja informacji, jeśli jest to informacja cenna, jest o wiele łatwiejsza. Dodatkowo, dostęp do niego nie jest tak naświetlany i z tego powodu dużo łatwiej prowadzić lobbing. Ocenia się, że wpływ personelu na stanowienie polityki jest ogromny. Jak pisze Michael Malbin, „wpływ personelu kongresowego wypacza proces legislacyjny”<sup>179</sup>. Wpływ ten uznał za tak przemożny, że nazwał pracowników personelu „niewybieranymi kongresmanami”<sup>180</sup>. Zdecydowanie więc lobbyści muszą tę silną pozycję personelu pomocniczego brać pod uwagę i z tego też powodu większość ze swojego czasu lobbyści poświęcają właśnie na współpracę z personelem pomocniczym.

Pomimo że personel pomocniczy jest osobną integralną częścią procesu legislacyjnego, to jednak dla potrzeb niniejszego opracowania będzie on traktowany wspólnie w kongresmanami. Trudno bowiem przypuszczać, aby personel zajmował stanowiska niezgodne z przekonaniami i decyzjami swoich pracodawców – legislatorów. Tak więc, gdy będziemy mówić o tym, że w tym a tym momencie legislacyjnym lobbuje się takich a takich kongresmanów, będzie to się odnosić zarówno do lobbowania legislatorów, jak też ich personelu.

To, kogo się lobbuje, zależy w znacznej mierze od momentu legislacyjnego, gdyż jak się ocenia, wycucie czasu jest jednym z podstawowych elementów sukcesu w działalności lobbingowej<sup>181</sup>. Nie na każdym etapie procesu politycznego lobbing wygląda tak samo. W zależności od tego, w jakim miejscu jest legislacja bądź projekt, stosuje się odmienne techniki lobbingowe, jak też lobbuje się różnych polityków. Proces stanowienia prawa w Stanach

---

<sup>178</sup> James Foristel, lobbysta AMA, cytowany w: D.L. Breo, *I've Been in on the Whole Show*, „American Medical News” June 22, 1979, s. 6.

<sup>179</sup> M. Malbin, *Unelected Representatives*, Basic Books, New York 1980, s. 27.

<sup>180</sup> Jest to tytuł jego książki – *Unelected Representatives*.

<sup>181</sup> A. Holtzman, *Interest Groups and Lobbying*, s. 95.

Zjednoczonych należy do dość złożonych i długotrwałych. Istnieje bardzo wiele miejsc w tym procesie, które propozycja legislacyjna musi przejść, aby zostać prawem. Daje to naturalną przewagę *status quo*, które jest dużo łatwiej zachować niż wprowadzić jakiegokolwiek zmiany. Jeżeli w jakimkolwiek z momentów legislacyjnych propozycja nie uzyska aprobaty, nie stanie się ona prawem. Tak więc, grupa pragnąca zmienić *status quo* musi usilnie lobbować na wszystkich etapach procesu legislacyjnego, podczas gdy grupie pragnącej doprowadzić do jego podtrzymania wystarczy, że doprowadzi do zablokowania propozycji zmiany na jednym z wielu etapów.

## 6.1. Lobbying a etap procesu legislacyjnego

Udział grup interesu w procesie legislacyjnym można podzielić na trzy etapy<sup>182</sup>. Po pierwsze, etap inicjowania propozycji, po drugie, etap dopracowywania legislacji głównie na poziomie komisji, oraz po trzecie, etap głosowania.

Inicjowanie nowej legislacji jest zadaniem złożonym. Grupy jeszcze przed tym, nim jakakolwiek propozycja zostanie przedstawiona kongresmanom, starają się o ukształtowanie odpowiedniego klimatu wokół tematu. Używają do tego licznych sposobów związanych głównie z lobbowaniem *grass-roots*, aby pokazać legislatorom, że temat jest warty rozpatrzenia.

W przyjaznym klimacie politycznym, bądź w najgorszym wypadku w klimacie niewrogim, grupy i ich lobbyści mogą przystąpić do próby rozpoczęcia inicjatywy ustawodawczej. Inicjatywa ustawodawcza nie przysługuje oczywiście ani grupom, ani lobbystom. Zadaniem lobbystów w tym początkowym okresie jest znalezienie wśród kongresmanów sprzymierzeńca, który zgłosiłby propozycję, stając się jej „sponsorem”<sup>183</sup>. W tym początkowym okresie grupy poszukują zazwyczaj współpracy kongresmanów specjalizujących się w obszarze, którego dotyczy dana propozycja, oraz będących

---

<sup>182</sup> Oczywiście, można wydzielić dużo więcej szczegółowych etapów, ale w tym miejscu, dla rozważań nad zaangażowaniem grup, podział na trzy etapy wydaje się wystarczający. Bardziej szczegółowe omówienie etapów procesu legislacyjnego w Kongresie Stanów Zjednoczonych zobacz m.in. R. Konieczny, *Systemy polityczne wybranych demokracji zachodnich*, s. 72-76.

<sup>183</sup> R.H. Davidson, W.J. Oleszek, *Kongres i kongresmani*, s. 367.



z grupą w na tyle dobrych stosunkach, aby przyjąć na siebie firmowanie propozycji grupy. W większości wypadków zadanie lobbyisty na tym etapie polega zazwyczaj na zainteresowaniu legislatora daną sprawą, a nie na przedstawianiu mu gotowych propozycji.

Zgłoszenie przez kongresmana propozycji nie jest równoznaczne z jej rozpatrywaniem na forum Kongresu. W każdej kadencji kongresowej zgłasza się tysiące propozycji legislacyjnych, jednakże jedynie nieznaczny odsetek zyskuje uwagę i jest rozpatrywany w komisjach kongresowych. Decyzja o tym, jakie propozycje będą w komisjach rozpatrywane, należy głównie do przewodniczącego danej komisji. Faktycznie jednak podejmując taką decyzję, opiera się on głównie na rekomendacjach personelu komisji, wpływowych członków tej komisji, doradców<sup>184</sup>. To właśnie osoby mogące mieć wpływ na to, czy projekt będzie w ogóle rozpatrywany, stają się podstawowym obiektem lobbingu na tym etapie<sup>185</sup>.

Gdy już projekt trafia pod obrady komisji i podkomisji, rozpoczyna się najbardziej żmudna, ale też najważniejsza część pracy lobbyistów. Lobbing w komisjach jest o tyle istotny, że sukces danej legislacji w komisji z dość dużym prawdopodobieństwem gwarantuje sukces podczas późniejszego głosowania<sup>186</sup>. Jest tak dlatego, że ze względu na dużą specjalizację w Kongresie inni legislatorzy polegają na ekspertyzach i opiniach dostarczonych właśnie przez specjalizujących się w danej dziedzinie członków komisji i podkomisji. Rola komisji kongresowych jest ogromna, zwłaszcza gdy chodzi o kształtowanie technicznych szczegółów danej propozycji. To właśnie w komisjach grupy mają najwięcej do ugrania. Podczas etapu prac w komisjach uwaga grup skupia się na członkach

---

<sup>184</sup> Właśnie dlatego tak wielka rola jest przypisywana personelowi komisji. Faktycznie, w wielu przypadkach to właśnie od tych niewybieralnych urzędników zależy, czy dany projekt będzie w ogóle rozpatrywany. R.H. Davidson, W.J. Oleszek, *Kongres i kongresmani*, s. 263.

<sup>185</sup> Jak stwierdza Kingdom, to właśnie na najbardziej istotnych członkach komisji skupiać się będzie działalność lobbingowa na tym etapie. J.W. Kingdom, *Congressmen's Voting Decisions*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1989.

<sup>186</sup> To, jak duże jest to prawdopodobieństwo, w znacznej mierze zależy od tego, jaka to komisja. Tak np. z badań przeprowadzonych przez Richarda Fenno wynika, że różnice te mogą być znaczne. W przypadku Komisji Środków i Zasobów (Ways and Means) aż 90% przedkładanych przez tę komisję regulacji uzyskało pozytywne poparcie podczas głosowań plenarnych. W przypadku Education and Labor było to jedynie 60%. R. Fenno, *Congressmen in Committees*, Little-Brown, Boston 1973, s. 237.

tych komisji oraz personelu pomocniczym komisji. To od nich zależy, jaki kształt przyjmie propozycja, która zostanie następnie poddana do aprobaty komisji jako całości, a potem przesłana pod obrady plenarne. Na tym etapie grupy przekazują techniczną informację o konsekwencjach polityk oraz starają się również przekazać kluczowym kongresmanom pracującym w komisji informację o potencjalnych konsekwencjach wyborczych, jakie może dla nich nieść wsparcie stanowiska grupy. Przekazywanie informacji ma charakter różnorodny, od zeznawania na przesłuchaniach kongresowych po kontakty osobiste, a nawet rekrutowanie istotnych i wpływowych osób, aby występowały przed komisją. Specyfiką prac w komisjach jest to, że debaty mają zazwyczaj charakter dużo mniej upolityczniony, niż to jest podczas obrad plenarnych. Ocenia się, że właśnie w komisjach grupy interesu mogą mieć największy wpływ na zachowania decydentów, gdyż po pierwsze, w komisjach zazwyczaj relacje pomiędzy lobbystami a pracującymi w nich kongresmanami są bardziej trwałe, a po drugie, bardziej prywatny charakter prac w komisjach sprawia, że debata jest dużo mniej widoczna publicznie<sup>187</sup>.

Gdy projekt opuści komisję, zaczyna się dla grup całkiem nowy rodzaj lobbingu. Przed głosowaniem muszą one zebrać odpowiednie poparcie dla wspieranej przez siebie ustawy. Etap ten charakteryzuje się również tym, że grupy zaczynają szukać sojuszników wśród innych grup. Lobbując na tym etapie, grupy skupiają się głównie na tych kongresmanach, którzy byliby w stanie zapewnić większość. Lobbuje się tylko taką liczbę kongresmanów, która potrzebna jest do sukcesu legislacyjnego. Nie zapominajmy, że lobbuing wiąże się z kosztami i to nierzadko dużymi, więc z punktu widzenia grupy najkorzystniejszy jest sukces osiągnięty przy jak najmniejszym wysiłku. Gdy wystarczy przekonanie 51% kongresmanów, lobbyści grupy, tylko dla swojego dobrego samopoczucia, nie będą starali się lobbować wszystkich kongresmanów. Podczas tego etapu grupy skupiają się również na dostarczaniu swym sprzymierzeńcom kongresowym odpowiednich argumentów, których mogliby użyć podczas debaty politycznej z przeciwnikami propozycji.

---

<sup>187</sup> D. Evans, *Before the Roll Call: Interest Group Lobbying and Public Policy Outcomes in House Committees*, „Political Research Quarterly” Vol. 49, No. 2, Jun. 1996, s. 288.

## 6.2. Lobbowanie kongresmanów przychylnych, obojętnych i wrogich

Działalność lobbingowa grup zależy więc w dużym stopniu od etapu, na którym dana legislacja się znajduje. W zależności od etapu, celem lobbystów stają się kongresmani piastujący odpowiednie stanowiska. Można jednak zaobserwować, że piastowanie odpowiedniego stanowiska nie jest jedynym wyznacznikiem, dla którego kongresmana lobbuje się z większą lub mniejszą częstotliwością. To, jakich kongresmanów grupy lobują, zależy w bardzo dużym stopniu od tego, czy kongresmani ci są przychylni wartościom propagowanym przez grupę, im przeciwni czy też są raczej nieokreśleni. Rozważanie tych prawidłowości wiązać się będzie również z ogólnym zastanawianiem się, czym w ogóle jest lobbing. Czy jest on jedynie współpracą z kongresmanami i tak popierającymi propozycje przedkładane przez grupę i w tym sensie będzie czymś na kształt „przekonywania przekonanych”, czy też jest to prawdziwe przekonywanie. Odpowiedź na to pytanie jest bardzo istotna dla próby określenia miejsca lobbingu w amerykańskim systemie demokratycznym.

Przed podjęciem jakiegokolwiek inicjatywy lobbingowej politycy zazwyczaj posiadają potencjalnie jakiś pogląd dotyczący danej kwestii. Pogląd ten może być oparty na wcześniejszych doświadczeniach wywodzących się z głosowań nad kwestiami podobnymi, na wartościach podzielanych przez polityka i na jego ogólnej wiedzy co do potencjalnych preferencji jego elektoratu. Takie zastane poglądy mogą być bądź z punktu widzenia grupy korzystne bądź nie. Na podstawie stosunku do potencjalnej propozycji regulacji kongresmanów można podzielić na będących za, przeciw i niezdecydowanych<sup>188</sup>.

W zależności od tego, który rodzaj kongresmanów się lobbuje, możemy mieć do czynienia z lobbingiem proaktywnym i przeciwaktywnym. W przypadku pierwszym, działania grupy mają doprowadzić polityków do zmiany posiadanych przez nich poglądów

---

<sup>188</sup> Podobny podział zastosowano już w: J.C. Wahlke, H. Eulau, W. Buchanan, L.C. Ferguson, *The Legislative System*, Wiley, New York 1962. W swej analizie autorzy stosują podział na kongresmanów przychylnych, neutralnych i opierających się (ang. *facilitators, neutral, resisters*).

i w tym celu trzeba dostarczyć im informacji różniących się od informacji, które już posiadają. W drugim przypadku, lobbing prowadzony przez grupy ma na celu utwierdzenie polityka w zajmowanym stanowisku. Strategie te są używane we wzajemnej relacji. Strategia proaktywna prowadzona będzie najprawdopodobniej wtedy, gdy lobbysta nie spodziewa się, że będzie przeprowadzona wobec kongresmana skuteczna kampania przeciwaktywna. Z drugiej strony kampania przeciwaktywna będzie zaaplikowana jedynie wtedy, gdy pojawi się na horyzoncie możliwość przeprowadzenia przez grupę przeciwną skutecznej kampanii proaktywnej<sup>189</sup>. Wybór jednej z tych dwóch strategii wiąże się z tym, jacy kongresmani staną się podstawowym celem lobbingu.

Większość wczesnych badań nad lobbingiem<sup>190</sup> wykazywała, że grupy zdecydowanie preferują kontakt lobbingowy ze sprzymierzonymi politykami. Taki kontakt lobbingowy miał nie tyle przekonywać ich do czegoś, ile wzmocnić ich poglądy poprzez dostarczanie informacji zgodnych z wcześniejszymi przekonaniem. Jak pisze Dexter,

[...] większość lobbystów przez większość czasu działa w celu wspomaganie, wzmocnienia i upewniania poglądów kongresmanów, którzy już są im przychylni<sup>191</sup>.

Jak stwierdzają w swych badaniach zarówno Milbrath, jak i Dexter, lobbowanie kongresmanów nieprzychylnych i mających odmienne od grupy poglądy jest zupełnie nieskuteczne, a nawet może okazać się przeciwskuteczne. Jak pisze Milbrath, kongresmani ze względu na posiadane poglądy dopuszczają jedynie taki przekaz, który jest zgodny z tym, co chcą usłyszeć. Kongresman może selektywnie dopuszczać do siebie przekaz pochodzący od lobbysty. Gdy więc nie będzie on chętny na otwarcie kanału, którym lobbysta może przekazać mu informację, lobbysta poniesie porażkę. W innych badaniach Bauer, Pool i Dexter stwierdzili, że grupy w rzeczywistości

<sup>189</sup> J. Wright, *Interest Groups and Congress*, s. 96.

<sup>190</sup> R.A. Bauer, I. de Sola Pool, L.A. Dexter, *American Business and Public Policy*; L.A. Dexter, *How Organizations Are Represented In Washington*; L.W. Milbrath, *Washington Lobbyists*; D.R. Matthews, *U.S. Senators and Their World*, University of North Carolina Press, Chapel Hill 1960.

<sup>191</sup> L.A. Dexter, *How Organizations Are Represented*, s. 63.

posiadają zbyt mało środków i możliwości, aby próbować skutecznie wpływać na wszystkich legislatorów i dlatego skupiają się na

[...] tworzeniu relacji z kongresmanami, którzy są po ich stronie [...] a bezpośrednie nakłanianie niezdecydowanych i przeciwnych kongresmanów stanowi małą część działalności grup<sup>192</sup>.

Dexter dodatkowo stwierdza, że próba przekonania swych przeciwników politycznych może jedynie zwiększyć ich opór i tym samym zwiększyć opozycję. W związku z tym, że lobbyści pracują głównie z kongresmanami zaprzyjaźnionymi i o podobnych poglądach, uważani oni byli za coś w rodzaju rozszerzenia biur pomocniczych tych kongresmanów. Gdyby w ten sposób traktować lobbyistów, to zdecydowanie należałoby ich rolę w procesie politycznym traktować jako pozytywną, gdyż po pierwsze, nie zmieniają biegu polityki, a po drugie, pracując jako dodatkowy personel kongresmanów, dostarczają im większej ilości informacji, a przecież im więcej informacji, tym decyzja podejmowana przez kongresmanów jest bardziej wyważona i odpowiadająca potrzebom społecznym. W myśl tej teorii zakładamy, że kongresman i tak by podjął taką decyzję, aczkolwiek w przypadku upewniania go przez grupę interesu podejmuje tę decyzję z większym przekonaniem.

Gdy jednak patrzymy na lobbing z tego punktu widzenia, trudno dostrzec, jaka mogłaby być motywacja grup interesu i lobbyistów do podejmowania takiej działalności. Przecież również bez ich udziału kongresman prawdopodobnie podjąłby taką samą decyzję. Wyjaśnieniem, dlaczego lobbyści współpracują z przychylnymi sobie legislatorami może być to, iż starają się oni mieć wpływ na szczegóły. Stanowisko ogólne legislatora może być przychylne grupie i jej celom, ale bardzo istotne jest, aby legislacja stworzona została w taki sposób, by grupa odniosła jak najwięcej korzyści. Prawdziwa siła każdej legislacji tkwi w szczegółowych regulacjach i dlatego tak ważne dla grup jest posiadanie wpływu nawet na pisanie tekstu legislacji w dosłownym znaczeniu tego wyrażenia. Taki wpływ możliwy jest jedynie poprzez współpracę z sobie przychylnymi kongresmanami. Również jedynie przychylni kongresmani są w stanie zapewnić grupom dostęp, a tym samym wzmocnić pozycję

---

<sup>192</sup> R.A. Bauer, I. de Sola Pool, L.A. Dexter, *American Business and Public Policy*, s. 442.

grupy. Grupa przy pomocy zaprzyjaźnionych kongresmanów jest w stanie politycznie wyrazić swoje opinie, a tym samym budować grunt pod późniejsze działania w stosunku chociażby do opinii publicznej czy kongresmanów jeszcze niezdecydowanych. Lobbowanie kongresmanów sprzyjających postulatowi grupy jest również o tyle skuteczne, o ile dostarcza im informacji i argumentów, których następnie chętnie używają w debacie politycznej, przekonując do swojego i grupy stanowiska innych kongresmanów<sup>193</sup>. Można zaobserwować zależność: im ten lobbying intensywniejszy, tym kongresmani aktywniej występują na arenie kongresowej w imieniu propozycji<sup>194</sup>. To w konsekwencji prowadzi do zwiększenia się wpływu grupy, pomimo że ona sama nie wpływa na zmianę zdania kongresmanów sobie nieprzychylnych.

Koncepcja, wedle której lobbying polega w większości wypadków na kultywowaniu kontaktów z legislatorami przychylnymi, jest jednakże ostatnimi czasy kwestionowana. Już Schlozman i Tierney, opierając się na przeprowadzonych wśród lobbystów i kongresmanów wywiadach stwierdzili, że grupy, co prawda nie starają się przekonać zagorzałych przeciwników, jednak swe działania koncentrują przede wszystkim na przekonaniu niezdecydowanych (tzw. siedzących okrakiem na płocie), a dopiero w drugiej kolejności na planowaniu strategii legislacyjnej wspólnie ze sprzymierzeńcami<sup>195</sup>. W kontaktach z niezdecydowanymi mają one potencjalnie najwięcej do zyskania.

Zaczęto również zauważać, że celem lobbystów stają się kongresmani mający teoretycznie przeciwne zdanie, a więc lobbying zaczyna przybierać formę perswazji. Austen-Smith i Wright, badając lobbying związany z nominacją Roberta Borka na stanowisko sędziego Sądu

---

<sup>193</sup> Hall wspomina, że lobbying jest czymś w rodzaju subsydiów informacji dostarczanych kongresmanom. R.L. Hall, *Lobbying as an Information Subsidy*, zaprezentowane na Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, 1998.

<sup>194</sup> Hall i Wayman w swym artykule dotyczącym wpływu pieniędzy w lobbingu stwierdzają, że po pierwsze, pieniądze na kampanie są w stanie sprawić, iż kongresman okaże się bardziej przyjazny grupie, a po drugie, pieniądze wydane później na dostarczenie mu informacji również odniosą skutek, gdyż skuteczniej będzie on optował za swoją zaprzyjaźnioną grupą. R.L. Hall, F.W. Wayman, *Buying Time: Moneyed Interests and Mobilization Bias in Congressional Committees*, „American Political Science Review” Vol. 84, 1990, s. 811, 815.

<sup>195</sup> K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, s. 292.

Najwyższego dostrzegli, że równie częsty wśród grup jest lobbing wobec kongresmanów popierających podzielane przez grupę stanowisko, jak też lobbing wobec oponentów politycznych. Przykład ten pokazał, że grupy były w stanie diametralnie zmienić opinię, jaką pierwotnie kongresmani posiadali o kandydacie na sędziego.

Sprawa Borka stanowiła dobry przykład pokazujący, że kongresmani dopuszczają do siebie wszelką informację mogącą mieć jakąś wartość. Przy okazji tej batalii można było również dostrzec, że lobbing prowadzony przez niektóre grupy stanowił jedynie odpowiedź na wysiłki lobbingowe strony przeciwnej. Lobbyści starający się wesprzeć nominację Borka lobbowali więc kongresmanów zwolenników tej nominacji w celu przygotowania ich na atak oponentów starających się zdyskredytować nominowanego. Jak pokazały zebrane przez nich dane, im więcej pojawiało się grup opozycyjnych, tym częściej grupy lobbowały swoich przyjaciół<sup>196</sup>. To właśnie jest główna przyczyna, dla której lobbuje się kongresmanów sobie przychylnych – aby zapobiec sytuacji, w której grupa przeciwna doprowadzi do tego, że zmienią oni swoje zdanie<sup>197</sup>. W przypadku nominacji Borka lobbing ten okazał się mniej skuteczny niż proaktywny lobbing przeciwników Borka, którzy ostatecznie doprowadzili do odrzucenia jego kandydatury, a więc do zmiany wcześniejszych poglądów kongresmanów<sup>198</sup>. Wyciągając wnioski z teorii o lobbingu przeciwaktywnym możemy zauważyć, że grupy starają się lobbować kongresmanów mających zdanie przeciwne bądź niezdecydowanych, a lobbing wobec siebie przyjaznych ma miejsce jedynie wtedy, gdy zachodzi niebezpieczeństwo, że inna grupa z dużym prawdopodobieństwem może sprawić, iż zmienią oni swoje stanowisko z przyjaznego na przeciwnych<sup>199</sup>.

---

<sup>196</sup> D. Austen-Smith, J.R. Wright, *Counteractive Lobbying*, s. 41.

<sup>197</sup> Tamże, s. 28.

<sup>198</sup> Wnioski te są potwierdzone w odniesieniu do innych kampanii w sprawie nominacji do Sądu Najwyższego. Caldeira i Wright doszli do podobnych wniosków, badając przypadki trzech nominacji: Roberta Borka w 1987 r., Davida Soutera w 1990 r. oraz w 1991 r. sędziego Clarenca Thomasa. G.A. Caldeira, J.R. Wright, *Lobbying for Justice: Organized Interest, Supreme Court Nominations, and the United States Senate*, „American Journal of Political Science” Vol. 42, No. 2, April 1998, s. 499-523.

<sup>199</sup> Warto zauważyć, co podnoszą krytycy, że teoria ta ma odniesienie jedynie do lobbingu bezpośredniego i pomija oddziaływanie poprzez *grass-roots*. Obszerną krytykę teorii Austen-Smitha i Wrighta przedstawili F.R. Baumgartner

W literaturze zdecydowanie częściej spotyka się jednak stwierdzenie, że nie przeciwnicy, ale niezdecydowani są podstawowym celem działalności lobbingowej. Określa się ich jako tych, których punkt widzenia w stosunku do proponowanej ustawy jest najbliższy środkowi<sup>200</sup>. Tacy politycy wydają się oczywistym celem, gdyż jako niezdecydowani czekają na argumenty.

Trudno jest o jednoznaczną odpowiedź na pytanie, czy grupy najchętniej lobują swych sprzymierzeńców, niezdecydowanych czy też przeciwników, gdy nie rozpatrzymy okoliczności, które mogą towarzyszyć wyborowi jednej z tych strategii. To, który rodzaj kongresmanów będzie obiektem lobbingu, zależy od zasobów dostępnych grupie oraz od charakteru danej legislacji.

Po pierwsze, istotne jest, jak dużo zasobów grupa jest w stanie poświęcić na lobbowanie. W tym miejscu chodzi zarówno o zasoby finansowe, jak też o przekazywanie poparcia społecznego. Grupy dysponujące ograniczonymi zasobami w pierwszej kolejności uwagę swoją skupiają na swych sprzymierzeńcach i z ich pomocą starają się przekonywać innych. Lobbowanie niezdecydowanych jest drugim w kolejności priorytetem takich grup. Oponentów lobbuje się wtedy, gdy grupy dysponują znaczącymi zasobami, czyli faktycznie są w stanie sprawić, aby kongresmani poczuli się niekomfortowo. Dotyczy to głównie grup mających szerokie oparcie w okręgach kongresowych, z których wybrani są dani kongresmani<sup>201</sup>. Posiadane zasoby są więc podstawowym determinantem wyboru celów lobbingowych przez grupy.

Oprócz zasobów równie istotny jest kontekst danej legislacji. Obserwuje się, że im ważniejsza dla członków grupy jest dana regulacja, tym więcej kongresmanów obejmuje się działalnością lobbingową<sup>202</sup>. Istotny jest również czas, jaki jest przewidziany w Kongresie

---

i B.L. Leech w *The Multiple Ambiguities of „Counteractive Lobbying”*, „American Journal of Political Science” Vol. 40, No. 2, May 1996, s. 521-542. Odpowiedź na tę krytykę znalazła się w artykule D. Austen-Smitha i J.R. Wrighta, *Theory and Evidence for Counteractive Lobbying*, „American Journal of Political Science” Vol. 40, No. 2, May 1996, s. 543-564.

<sup>200</sup> L. Rothenberg, *Linking Citizens to Government: Interest Group Politics At Common Cause*.

<sup>201</sup> M. Hojnacki, D.C. Kimball, *Organized Interests and the Decision of Whom to Lobby in Congress*, „The American Political Science Review” Vol. 92, No. 4, Dec. 1998, s. 785.

<sup>202</sup> Tamże.



na rozpatrywanie danej legislacji. Projekty, które rozważane są błyskawicznie, nie dają grupom czasu na dotarcie do wielu legislatorów, więc z konieczności koncentrują się jedynie na swych sprzymierzeńcach, do których mają łatwy i szybki dostęp. Im dłużej dana propozycja jest rozważana, tym większa możliwość dotarcia lobbystów do szerszego grona legislatorów<sup>203</sup>. Ważne jest też, na jakim etapie procesu legislacyjnego znajduje się propozycja. W komisjach trudno jest o lobbowanie oponentów, gdyż przeważnie dysponują oni szeroką i rozległą wiedzą podbudowującą ich stanowisko. Tu lobbysci skupiają się raczej na zwolennikach<sup>204</sup>. Inaczej sprawa przedstawia się, gdy projekt opuści komisję. Wtedy w znacznie większym stopniu obiektami lobbingu będą politycy niezdecydowani oraz przeciwni.

Bardzo istotną kwestią jest publiczne nagłośnienie tematu. Gdy debatowany temat jest mało widoczny i mało kontrowersyjny, grupy z dużym prawdopodobieństwem będą pracować w przyjaznym dla siebie środowisku. Gdy natomiast temat jest bardziej nagłośniony, to większa jest szansa, że grupy będą starały się wpływać na polityków niezdecydowanych oraz potencjalnych przeciwników<sup>205</sup>.

Opierając się na obserwacjach dotyczących grup lobbowanych kongresmanów, można spróbować wyróżnić trzy ogólne koncepcje

---

<sup>203</sup> R.A. Smith, *Advocacy, Interpretation and Influence in the U.S. Congress*, „American Political Science Review” Vol. 78, 1994, s. 44-63.

<sup>204</sup> Ken Kollman dostarcza interesującej teorii wyjaśniającej dlaczego w komisjach najczęściej lobbuje się przyjaznych kongresmanów. Stwierdza on, że z badań wynika, iż większość grup kontaktuje się ze swoimi ideologicznymi sprzymierzeńcami, ponieważ skład komisji kongresowych jest zależny od występowania zorganizowanych grup w danym obszarze. Z jego badań wynika, że jednak zarówno stopień zorganizowania grup, jak też skład komisji kongresowych są zakrzywieniem reprezentacji w stosunku do interesów społecznych w omawianych obszarach. Stwierdza on również, że komisje i zasiadający w nich kongresmani w mniejszym stopniu są odzwierciedleniem interesów społecznych, niż jest to ogólnie w przypadku Kongresu jako całości. Z tego względu grupy częściej w komisjach niż gdzie indziej będą właśnie lobbować swych sprzymierzeńców. K. Kollman, *Inviting Friends to Lobby: Interest Groups, Ideological Bias, and Congressional Committees*, „American Journal of Political Science” Vol. 41, No. 2, Apr. 1997, s. 539-540.

<sup>205</sup> Ainsworth określa współpracę zaprzyjaźnionych lobbystów i kongresmanów jako „przedsięwzięcie lobbujące”. W zależności od kwestii, przedsięwzięcia takie będą występować w mniejszym lub większym stopniu. S.H. Ainsworth, *The Role of Legislators in Determination of Interest Group Influence*, „Legislative Studies Quarterly” Vol. 22, No. 4, Nov. 1997, s. 518, 526.

lobbingu. Po pierwsze, lobbing jako mobilizacja własnych zwolenników, aby przy ich pomocy promować swoje cele. Po drugie, lobbing mający na celu zmianę lub zapobieżenie zmianie poglądów kongresmanów, w której to koncepcji zawiera się teoria lobbingu przeciwaktywnego. Po trzecie, lobbing polegający na manipulacji tematami, czyli polegający na naświetlaniu takich tematów i takich ich aspektów, aby samoistnie zyskiwały one poparcie kongresmanów bez konieczności ich przekonywania<sup>206</sup>. Wybór przez lobbystę formy zależy w sporej mierze od tego, jaki cel legislacyjny przyświeca grupie w danym momencie. Gdy zachodzi potrzeba zainicjowania jakiejś akcji legislacyjnej, wówczas lobbing będzie przyjmował formę mobilizacji. Gdy jednakże dochodzi do sytuacji, w której arytmetyka kongresowa pokazuje, że brakuje poparcia, to wówczas lobbing przyjmie formę przekonywania. Lobbing w formie manipulacji tematem zachodzi najczęściej, gdy materia jest bardziej techniczna i mało konfliktowa, i w manipulowaniu szczegółami regulacji grupy upatrują swoją szansę. Ten rodzaj lobbingu najczęściej występuje podczas prac w komisjach<sup>207</sup>.

## 7. Ocena lobbingu bezpośredniego w Kongresie

Lobbing w Kongresie nie jest procesem jednorodnym i w zależności od kontekstu, występowania opozycji, etapu legislacyjnego oraz wcześniejszych poglądów legislatorów przybiera różne formy. Podsumowując można powiedzieć, że największa część lobbingu bezpośredniego polega na żmudnej technicznej współpracy lobbystów z zaprzyjaźnionymi kongresmanami, a jeszcze częściej ich personelem pomocniczym. To właśnie stanowi trzon pracy lobbystów. Lobbing jako przekonywanie i perswazja również występuje, ale rzadziej. Dotyczy to jedynie nikłego procenta przypadków i spraw przeważnie najbardziej nagłośnionych. Nawet jednak

---

<sup>206</sup> M. Hojnacki, *The Changing Process of Direct Lobbying*, artykuł zaprezentowany na Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 27-30 April 2000, s. 3.

<sup>207</sup> Tamże, s. 26.

i w tych przypadkach lobbing bezpośredni jest rzadziej stosowany niż lobbing *grass-roots*, o którym jest mowa w następnym rozdziale.

Ze względu na to, że dla lobbystów tak istotne jest podtrzymywanie dobrych stosunków z kongresmanami, rzadko uciekają się oni do silnych prób perswazji, bo mogłoby to ich kosztować przychylność i dostęp do legislatorów. Ze względu na wspomniane zaufanie, lobbing ten charakteryzuje się również dużym stopniem rzetelności i jedynie wyjątkiem są przypadki, w których lobbyści zakłamują rzeczywistość przedstawianą kongresmanom.

To, że lobbing bezpośredni jest raczej mało widoczną formą oddziaływania nie oznacza, że jest on pozbawiony wpływu na proces legislacyjny. Lobbyści obecni są na każdym etapie stanowienia prawa i poprzez przekazywanie odpowiednich informacji wpływają na niego. Przeważnie odbywa się to we współpracy z kongresowymi sprzymierzeńcami, ale i w takiej sytuacji ich roli nie da się pominąć. Ich wkład jest przeważnie tak poważny, że w wielu przypadkach można by przypuszczać, iż ich sprzymierzeńcy niewyposażeni przez lobbystów w argumenty i informacje nie odnieśliby sukcesów legislacyjnych.

Można więc stwierdzić, że wpływ lobbystów na proces stanowienia prawa jest znaczny, aczkolwiek utrzymywany w zakresie prawa, jak również bez specjalnego zachwiania zasad demokratyczności. Lobbing bezpośredni jest bowiem przekazywaniem informacji i to informacji prawdziwych, co może być wzbogaceniem demokracji, a nie jej zagrożeniem. Im więcej informacji pojawia się podczas procesu stanowienia prawa w Kongresie, tym lepiej dla jakości tego prawa. Informacja ta jest dostarczana przez lobbystów we wszystkich momentach prac kongresowych, bo dotyczy to obydwu izb, komisji i podkomisji zarówno Izby, jak i Senatu. Ze względu na złożoność procesu stanowienia prawa w Kongresie ilość informacji, jaka może zostać przez grupy przekazana, jest bardzo znacząca.

Jednakże rola lobbystów nie ogranicza się jedynie do aktywności w Kongresie. Oprócz wpływu na stanowienie prawa grupy starają się mieć wpływ na jego egzekwowanie. W miarę jak zwiększa się zakres kompetencji egzekutywy, staje się ona coraz atrakcyjniejszym celem lobbingu prowadzonego przez grupy.

## 8. Lobbying wobec egzekutywy

Tradycyjnie w Stanach Zjednoczonych, w odróżnieniu od innych demokracji zachodnich, lobbying w stosunku do władzy wykonawczej był zarówno słabo nagłaśniany przez obserwatorów, jak również dużo rzadziej praktykowany niż lobbying w Kongresie. Jak pisał Arthur Bentley w 1908 roku, „grupy starają się dotrzeć do prezydenta wtedy, kiedy inne sposoby zawiodą”<sup>208</sup>. Faktycznie, z badań dotyczących aktywności grup interesu w Stanach Zjednoczonych wynika, że grupy zdecydowanie koncentrują się na legislatywie<sup>209</sup>. Jednakże nie oznacza to, że władza wykonawcza jest dla grup nieistotna. Jak zauważa Chubb, powodem, dla którego grupy głównie koncentrują swe działania na Kongresie, jest to, że nie posiadają wystarczających środków, aby prowadzić lobbying wobec legislatury i egzekutywy<sup>210</sup>.

Jednakże na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat daje się zauważyć, że grupy coraz więcej uwagi poświęcają na lobbying wobec władzy wykonawczej. Powodem ku temu jest przede wszystkim zwiększający się zakres kompetencji administracji. Zwiększanie się zakresu władzy wykonawczej dotyczy zarówno wzmacniającej się pozycji samego prezydenta, jak również rozrastającego się w szybkim tempie aparatu wykonawczego, w tym potężnych, niezależnych agencji. Towarzyszy temu tendencja do tego, że prawo tworzone w Kongresie ma przeważnie charakter kompromisowy, a tym samym dość ogólny. W rzeczywistości daje to administracji bardzo szerokie pole do interpretacji i do faktycznego zmieniania charakteru wielu legislacji.

Dobrym przykładem jest wspomniana już BCRA uchwalona przez Kongres w 2002 roku, a mająca na celu bardzo poważnie ukrócić finansowanie polityki przez grupy interesu. Ustawa ta zaprojektowana dość restrykcyjnie miała być implementowana przez

---

<sup>208</sup> K. Dunn Tenpas, *Lobbying the Executive Branch: Outside-In and Inside Out*, w: *The Interest Group Connection*, 2<sup>nd</sup> Ed., s. 250.

<sup>209</sup> Zob. K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*; J.P. Heinz, E.O. Laumann, R.L. Nelson, R. H.Salisbury, *The Hollow Core: Private Interests in National Policy Making*, L.W. Milbrath, *Washington Lobbyists*.

<sup>210</sup> J.E. Chubb, *Interest Groups and the Bureaucracy*, Stanford University Press 1983, s. 258.

Federal Election Commission, która miała napisać i wdrożyć ściśle reguły odnośnie do obowiązków grup, kandydatów w wyborach. Okazało się, że reguły implementacyjne wprowadzone przez FEC znacznie obniżyły restrykcyjność nowego prawa, legalizując kilka potencjalnych luk prawnych. Twórcy tej ustawy, senatorowie John McCain i Russ Feingold, oraz reprezentanci Christopher Shays i Marty Meehan, oskarżyli FEC o to, że próbuje napisać uchwaloną przez Kongres ustawę na nowo<sup>211</sup>. Ten przypadek nie jest wyjątkowy. Bardzo często zdarza się, że prawdziwy wydźwięk ustawa zyskuje dopiero po wprowadzeniu reguł implementacyjnych przez odpowiedzialne za to organy administracji. Władza wykonawcza stała się, oprócz swoich uprawnień czysto implementacyjnych, poważnym uczestnikiem procesu legislacyjnego.

Przede wszystkim prezydent jest jednym z głównych inicjatorów procesu ustawodawczego, mimo że teoretycznie ma jedynie uprawnienia do sugerowania Kongresowi propozycji spraw do rozpatrzenia. Wiele z tych propozycji rodzi się w rzeczywistości na różnych szczeblach władzy wykonawczej. Oprócz możliwości inicjatyw ustawodawczych wspomniane już możliwości interpretacyjne ustaw opuszczających Kongres powodują, że egzekutywa bierze bardzo aktywny udział w pisaniu prawa. Bardzo często aplikacja prawa może być tak istotna jak sama jego treść<sup>212</sup>.

Ponadto sama biurokracja stała się źródłem regulacji. Wiele z agencji federalnych wyposażonych jest w uprawnienia do regulowania ważnych segmentów życia społecznego i ekonomicznego, i są to uprawnienia delegowane, a nie wynikające nawet z implementacji konkretnej regulacji kongresowej. Agencje te rocznie wydają więcej takich regulacji niż uchwalanych jest przez Kongres, a ich oddziaływanie jest ogromne.

Nie jest więc dziwne, że grupy interesu coraz częściej lobują właśnie egzekutywę. Lobbing wobec egzekutywy ma trochę inny charakter niż lobbing w Kongresie. Przede wszystkim warto wspomnieć, że struktura egzekutywy jest bardzo różnorodna i z tego względu lobbing w stosunku do każdego podmiotu będzie wyglądał inaczej. Ze względu na tę różnorodność nie powstało w nauce o polityce żadne kompleksowe opracowanie dotyczące

<sup>211</sup> D. Lowery, H. Brasher, *Organized Interests and American Government*, s. 190.

<sup>212</sup> D. Ippolito, T. Walker, *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy*, s. 387.

lobbingu wobec władzy wykonawczej. Powodem tego jest również to, że w porównaniu z lobbingiem mającym miejsce w Kongresie, lobbing w egzekutywie jest o wiele mniej widoczny i prowadzony jest praktycznie całkowicie z dala od oczu obserwatorów życia politycznego.

Wśród podmiotów lobbowanych da się wyróżnić dwie główne kategorie. Po pierwsze, są to podmioty pochodzące z wyboru, a po drugie, jest to stała, niezależna od rozdania politycznego biurokracja. Pomimo że czasami granica pomiędzy nimi może się zacierać, jednak rozróżnienie to jest o tyle znaczące, że determinuje ono charakter relacji z grupami interesu. W przypadku kategorii pierwszej, podobnie jak w przypadku kongresmanów, choć w dużo mniejszym stopniu, da się zaobserwować kontekst wyborczy w kontaktach z grupami. Liczą się tu więc, podobnie jak w przypadku Kongresu, donacje wyborcze oraz afiliacja polityczna danej grupy. W przypadku typowej biurokracji stosunki z grupami interesu są o wiele bardziej technokratyczne. Istnieje jeszcze jedna zasadnicza różnica pomiędzy tymi kategoriami. W przypadku urzędników wybieralnych, których przeważnie jest dużo mniej niż biurokratów, znacznie trudniej o dostęp, a także dostęp ten jest znacznie bardziej widoczny. W przypadku kontaktów z biurokracją niższego stopnia dostęp ten jest łatwiejszy i również mniej naświetlony publicznie, dlatego, że właśnie z tą kategorią urzędników grupy najchętniej się kontaktują. Poniżej zostanie zaprezentowane, jakie możliwości są dostępne grupom lobbującym poszczególne podmioty wchodzące w skład władzy wykonawczej.

### 8.1. Lobbing w różnych miejscach władzy wykonawczej

Na czele władzy wykonawczej w Stanach Zjednoczonych stoi prezydent i właśnie on i jego najbliższe otoczenie odpowiedzialne jest za kształtowanie ogólnych kierunków polityki w większości obszarów życia społecznego. Z punktu widzenia grup interesu dostęp do samego prezydenta jest raczej mało osiągalny i dlatego na nim nie koncentruje się aktywność lobbingowa. Nowoczesna prezydentura to również rozbudowany aparat doradczy prezydenta, który w większości odpowiedzialny jest za tworzenie polityki.

Zespół prezydencki skupiony jest w tzw. Urzędzie Wykonawczym Prezydenta (Executive Office of the President – EOP) utworzonym w 1939 roku. W jego obrębie funkcjonują: Biuro Zarządzania i Budżetu (Office of Management and Budget), Rada Bezpieczeństwa Narodowego (The National Security Council)<sup>213</sup>, Rada Doradców Ekonomicznych (The Council of Economic Advisors) oraz Urząd Białego Domu (The White House Office)<sup>214</sup>. Są to ciała mające służyć prezydentowi radą w specyficznych dziedzinach.

Dostęp do urzędników stojących na najwyższym szczeblu jest o tyle utrudniony, że dysponują oni zazwyczaj zbyt małą ilością czasu, aby poświęcać go na częste spotkania z przedstawicielami grup interesu. Dostęp do samego prezydenta mają przedstawiciele jedynie najbardziej wpływowych grup, zazwyczaj blisko związanych z partią, z której prezydent się wywodzi, lecz i nawet wtedy kontakt ten jest sporadyczny. Z badań Walkera wynika, że co prawda ponad 90% grup przyznało, iż lobbuje władzę wykonawczą, jednakże jedynie 11% przyznało, że udaje się im dotrzeć do jakiegokolwiek urzędnika wchodzącego w skład ścisłego otoczenia prezydenta, czyli EOP<sup>215</sup>. Dostęp do samego prezydenta jest przywilejem jedynie bardzo nielicznych i wynika głównie z inicjatywy samego prezydenta, a nie grup<sup>216</sup>.

Kontakt pomiędzy Białym Domem a grupami interesu został w latach 70. w pewnym stopniu zinstytucjonalizowany. Podczas kadencji prezydenta Geralda Forda stworzono w Białym Domu tzw. Office of Public Liaison (OPA), która to komórka jest odpowiedzialna za kontakty z różnymi grupami interesu. W jej obrębie funkcjonują komórki przeznaczone do współpracy z poszczególnymi grupami, stanowiące dla tych grup swojego rodzaju punkt kontaktowy z Białym Domem. To, że Biały Dom chce się kontaktować z przedstawicielami grup interesu, wynika przede wszystkim

---

<sup>213</sup> Tłumaczenie według: A. Mania, *The National Security Council i amerykańska polityka wobec Europy Wschodniej 1945-1960*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace z Nauk Politycznych” z. 52, Kraków 1994, s. 12.

<sup>214</sup> M. Grzybowski, *Federalny Aparat Wykonawczy w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” z. 44, Kraków 1992, s. 34-35.

<sup>215</sup> J.L. Walker, *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions and Social Movements*, s. 109.

<sup>216</sup> C. Greenwald, *Group Power*, s. 215.

z tego, iż grupy te czasami mogą być pomocne i przydatne w polityce prowadzonej przez prezydenturę<sup>217</sup>. Chodzi głównie o zawieranie sojuszów z grupami interesu, które pomogłyby przeforsować w Kongresie požądane przez prezydenturę regulacje. Bardzo dobrze widoczna stała się taka taktyka podczas batalii ratyfikacyjnej w sprawie NAFTA, kiedy właśnie dzięki wzorowej współpracy administracji Clintona z licznymi grupami interesu udało się przekonać kongresmanów do ratyfikacji traktatu.

Należy także zwrócić uwagę, że prezydent w pewnym stopniu zależy od grup interesu podczas kampanii wyborczych. Jest to zwłaszcza adekwatne w przypadku kilku ostatnich kampanii wyborczych, kiedy kandydaci zrezygnowali z publicznego refundowania kosztów kampanii i w większości oparli się na funduszach zebranych przez ich sztaby wyborcze, głównie od grup. W przypadku prezydenta nie należy jednak przeceniać roli donacji wyborczych dokonywanych przez grupy, gdyż ze względu na ogromny całkowity koszt kampanii prezydenckiej, procentowy wkład finansowy jednej grupy może być jedynie minimalny. Grupy mają więc do zaferowania prezydentowi jako kartę przetargową w lobbingu głównie współpracę polityczną i tworzenie koalicji poparcia dla politycznych propozycji prezydenckich<sup>218</sup>. Faktycznie, daje się zaobserwować, że otoczenie prezydenta coraz częściej współpracuje politycznie z grupami, co jest wynikiem również tego, że są one skuteczne szczególnie w oddziaływaniu na opinię publiczną, na czym prezydentowi szczególnie zależy. Mimo pewnych możliwości lobbowania w Białym Domu, nie jest on jednak głównym celem grup w egzekutywie.

O wiele częściej grupy stosują lobbing wobec agencji wykonawczych i regulujących<sup>219</sup>. Powodem, dla którego agencje są tak popularne wśród grup jest, po pierwsze, ich duży wpływ na politykę, a po drugie, dyskretne okoliczności, w których wpływ ten jest kształtowany. Nie zapominajmy, że większość grup interesu

---

<sup>217</sup> J. Pika, *The President and Interest Groups*, w: *Dimensions of Modern Presidency*, red. E.N. Kearney, MO: Forum Books St. Louis 1981.

<sup>218</sup> Zob. M.A. Peterson, *The Presidency and Organized Interests: White House Patterns of Interest Group Liaison*, „*American Political Science Review*” 86 (1992), s. 612-625.

<sup>219</sup> K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, s. 330.



preferuje działanie z dala od oka opinii publicznej. Agencje te dysponują bardzo dużymi kompetencjami, gdyż zazwyczaj powierzona jest im jurysdykcja nad całym obszarem, w którym operują, i w zakresie tego obszaru mogą tworzyć regulacje. Dlatego nazywa się je również agencjami regulującymi.

Część z tych agencji jest niezależna od Departamentów Wykonawczych i są tak zaprojektowane, aby być w miarę odcięte od politycznych wpływów. Ich członkowie są mianowani przez prezydenta z zatwierdzeniem Senatu. Kadencje są rotacyjne i w ten sposób prezydent podczas jednej kadencji nie jest w stanie mianować większości z nich<sup>220</sup>. Historycznie pierwszą z takich agencji była Interstate Commerce Commission powołana w 1887 roku do regulowania przemysłu kolejowego w interesie publicznym, jak było w zamierzeniu<sup>221</sup>. Z innych agencji, które posiadają bardzo duży zakres władzy oraz autonomii, można wymienić Federal Communications Commission, Federal Trade Commission, Securities and Exchange Commission.

Drugim typem agencji są agencje w większym stopniu zależne od odpowiednich Departamentów Wykonawczych. Te z kolei są pod dużo większą kontrolą prezydenta i wysokich urzędników w jego administracji. Tak na przykład pod skrzydłami Department of Health, Education, and Welfare funkcjonuje Food and Drug Agency, pod Department of Transportation – Federal Aviation Administration, a pod Labor Department – Occupational Safety and Health Administration<sup>222</sup>.

Pozycja i wpływ posiadany przez niektóre z tych agencji jest z punktu widzenia grup interesu przemożny. Tak na przykład, Food and Drug Administration wydaje licencję na każdy lek, który ma być sprzedawany na rynku. Firmy farmaceutyczne są więc w oczywisty sposób bardzo od niej zależne. Federal Communications Commission decyduje o licencjach przyznawanych dla stacji radiowych i telewizyjnych.

Największe nasilenie rozwoju agencji i administracji federalnej nastąpiło w okresie Wielkiego Kryzysu oraz II wojny światowej.

---

<sup>220</sup> W odniesieniu do jednej agencji.

<sup>221</sup> D. Ippolito, T. Walker, *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy*, s. 393.

<sup>222</sup> Tamże.

W okresie pomiędzy 1931 a 1945 rokiem liczba osób zatrudnionych w tych instytucjach federalnych wzrosła z 600 tysięcy do 4 milionów<sup>223</sup>. Były to czasy, w których wymagane było szybkie i skuteczne stanowienie prawa, a więc można powiedzieć, że większość stworzonych w tamtym okresie regulacji miała charakter nadzwyczajny. Jednakże również w okresie powojennym tendencja do delegowania przez Kongres uprawnień na agencje, być może nie w takim tempie, ale wzrastała. Zwłaszcza powierzenie im kompetencji legislacyjnych prowadziło niektórych do zadawania sobie pytania: „Czy Kongres jest w ogóle potrzebny?”<sup>224</sup>. Szybko dostrzeżono, że tendencja taka może prowadzić do niebezpiecznych nadużyć. Wiązało się to szczególnie z tym, że agencje nie dość, że zyskiwały coraz silniejszą pozycję i nowe kompetencje, to jednocześnie nie były objęte żadnymi konkretnymi regulacjami wyznaczającymi ramy i zasady działania. Dostrzeżono, że ze względu na nieprzejrzystość reguł i arbitralność decyzji mogą one stać się miejscem nieokiełznanego wpływu grup interesu. W celu uporządkowania zjawiska Kongres uchwalił w 1946 roku Administrative Procedure Act, który po raz pierwszy zawierał reguły dotyczące procedur podejmowania decyzji w agencjach federalnych, reguły dotyczące przejrzystości procesu oraz uczestnictwa grup interesu w tym procesie. Ustawa ta była jedynie uporządkowaniem reguł i nie wpłynęła w żaden sposób na ograniczenie kompetencji tych agencji. Co więcej, w latach powojennych uprawnienia te się stopniowo powiększały.

Ze względu na ten szeroki zakres kompetencji agencje są oczywistym celem lobbingu prowadzonego przez objęte ich regulacjami grupy. Lobbowanie agencji może przyjmować różne formy. Formy te wynikają zarówno z możliwości formalnych, jak i nieformalnych kontaktowania się i przekazywania informacji urzędnikom zatrudnionym przez te agencje.

Nieformalne możliwości dotyczą, podobnie jak w przypadku kongresmanów, możliwości osobistych kontaktów lobbystów i przedstawicieli grup z urzędnikami. Podobnie jak w przypadku Kongresu kontakty te są niezwykle istotne, aczkolwiek mają

---

<sup>223</sup> P. Van Riper, *History of the United States Civil Service*, Row, Peterson: Evanston 1958, przytoczone w: S.J. Piotrowski, D.H. Rosenbloom, *The Legal-Institutional Framework for Interest Group Participation in Federal Administrative Policymaking*, w: *The Interest Group Connection*, 2<sup>nd</sup> Ed., s. 258.

<sup>224</sup> Tamże.

pewne swoje odrębne charakterystyki. W odróżnieniu od kontaktów z kongresmanami, nie występuje kontekst wyborczy i przede wszystkim nie ma bezpośredniego powiązania finansowego, jak w przypadku PAC-ów i kongresmanów. Relacje te więc, przynajmniej teoretycznie, opierają się jedynie na dostarczaniu istotnych informacji i ekspertyz, co staje się głównym towarem w transakcji. Z drugiej jednak strony wiele z tych kontaktów ma charakter dużo bardziej „przyjacielski” niż w przypadku kontaktów lobbyistów z kongresmanami. Powodem jest głównie długotrwałość tych stosunków. Urzędnicy, zwłaszcza średniego i niższego stopnia, nie podlegają przeważnie rotacjom w zależności od politycznego rozdania, dlatego mogą pracować w departamencie lub agencji nawet po kilkadziesiąt lat. Przez tak długi okres stykają się ciągle z tymi samymi lobbyistami, gdyż ze względu na specjalizację te same osoby są desygnowane do reprezentowania konkretnych interesów grupy w określonym ciele wykonawczym. W przypadku kontaktów grup z agencjami regulującymi mówi się czasami, że relacje te stają się na tyle zażyłe, iż stopniowo zamiast zajmować się regulacją podmiotów działających w danym sektorze urzędnicy zaczynają w rzeczywistości działać tak, jakby te podmioty i ich interesy reprezentowali<sup>225</sup>. Nieformalne kontakty są dodatkowo wzmacniane przez wspomniany już przy okazji lobbingu kongresowego syndrom drzwi obrotowych. Przemieszczanie się tam i z powrotem pomiędzy reprezentowaniem agencji a grupy regulowanej przez tę agencję jest regułą. Jest to związane z ogólną tendencją, wedle której agencje regulujące jakiś obszar i grupy operujące w tym obszarze są zazwyczaj w bardzo bliskich kontaktach, bo są od siebie bardzo zależne w zakresie dwustronnego przepływu informacji. W badaniach zaobserwowano, że zachowania takich byłych przedstawicieli grup działających następnie w agencjach regulujących są bardziej przychylnie danym grupom<sup>226</sup>, dlatego też w przypadku

---

<sup>225</sup> E. Lane, *Interest Groups and Bureaucracy*, „Annals of the American Academy of Political Science” Vol. 292, *Bureaucracy and Democratic Government*, Mar. (1954), s. 108.

<sup>226</sup> Gormley stwierdził, że urzędnicy Federal Communications Commission pracujący wcześniej dla przemysłu komunikacyjnego podejmowali decyzje bardziej korzystne dla tego przemysłu niż urzędnicy bez takiej przeszłości. W. Gormley Jr., *A Test of the Revolving Door Hypothesis at the FCC*, „American Journal of Political Science” Vol. 23, 1979, s. 665-683.

administracji możemy syndrom drzwi obrotowych uznać za niepokojący i stojący w dużej mierze w sprzeczności z zasadami demokratyczności w podejmowaniu decyzji.

Oprócz kanałów nieformalnych grupy pragnące wpływać na decyzje i regulacje czynione przez federalną biurokrację dysponują również wieloma formalnymi możliwościami. Większość z tych możliwości wywodzi się z Administrative Procedure Act of 1946. Ustawa ta określa on ściśle procedury, terminy oraz warunki, wedle których grupy mogą uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji administracyjnych. Najogólniej można wyróżnić dwie kategorie tych procedur: mniej i bardziej formalną<sup>227</sup>.

Pierwsza, mniej formalna procedura określana jest często mianem *notice and comment*. Nakłada ona na agencje obowiązek publikowania w Federal Register wszelkich propozycji regulacji wraz z dokładnymi informacjami co do ich treści, władnego ciała oraz procedur przyjmowania komentarzy od zainteresowanych stron. Każdy jest uprawniony do przedstawienia na piśmie lub w formie elektronicznej swoich komentarzy odnośnie do proponowanej regulacji. Przyjętą zasadą jest, że władna agencja odpowiada stronie zainteresowanej oraz czasami zaprasza na zorganizowane w celu wyjaśnienia niejasności spotkania. W procedurze tej jednakże spotkania i przesłuchania nie są obligatoryjne i zależą głównie od uznania danej agencji. Dodatkowo również nie jest wymagane, aby zdania wyrażone w dostarczonych komentarzach znalazły swoje odzwierciedlenie w ostatecznym wyglądzie regulacji<sup>228</sup>. Bardzo często jednak faktycznie dużo z takich komentarzy ma wpływ na decyzje administracyjne, gdyż gdy są one dobrze uzasadnione, stanowią cenne źródło fachowej wiedzy<sup>229</sup>. Komentarze te dołączane są jako część wiążącej regulacji, dzięki czemu publicznie wiadomo,

---

<sup>227</sup> S.J. Piotrowski, D.H. Rosenbloom, *The Legal-Institutional Framework for Interest Group Participation in Federal Administrative Policymaking*, s. 261. Dzieli oni procedury podejmowania decyzji na formalne i nieformalne, ale ze względu na to, że nie przewidują w swojej analizie całkowicie nieformalnych sposobów, o których wspomiano wcześniej, jak osobiste kontakty lobbysty z biurokratą, wydaje się, że użycie sformułowania mniej i bardziej formalne na potrzeby niniejszego opracowania jest uzasadnione.

<sup>228</sup> Tamże.

<sup>229</sup> S.R. Furlong, *Exploring Interest Group Participation in Executive Policymaking*, w: *The Interest Group Connection*, 2<sup>nd</sup> Ed., s. 286.

które grupy jakie propozycje wysuwały i co sądzą na temat danej regulacji.

Procedura bardziej formalna nazywana jest *rulemaking on the record*. Jest ona dużo bardziej złożona i przede wszystkim wymaga zorganizowania przez agencję przesłuchań, podobnych do przesłuchań kongresowych. Zazwyczaj przesłuchania takie są otwarte dla tyłu zainteresowanych podmiotów, na ile pozwala dbałość o skuteczność przeprowadzenia takiego przesłuchania. W procedurze tej istotne jest, aby decyzja podjęta w końcu przez agencję miała swoje uzasadnienie w zapisie z przesłuchań przeprowadzanych w tej kwestii, a więc musi odnosić się ściśle do argumentów prezentowanych przez strony. Procedura ta jest o wiele bardziej skomplikowana i daje grupom sporą możliwość wpływu<sup>230</sup>, jednakże nie jest ona bardzo często stosowana. Agencje zazwyczaj stosują ją jedynie w wypadkach, w których są one do tego zobligowane swoim statutem.

Obydwie procedury są przez grupy na szeroką skalę wykorzystywane. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Golden<sup>231</sup>, są one jednakże wykorzystywane z różną częstotliwością przez poszczególne kategorie grup. Stwierdzono również, że profil uczestnictwa zależy w dużej mierze od agencji. Na przykład w Environmental Protection Agency oraz National Highway Traffic Safety Administration aż 75% komentarzy i opinii kierowanych drogą oficjalną pochodziło od przedstawicieli biznesu. Sytuacja inaczej przedstawiała się w Departament of Housing and Urban Developments, gdzie udział grup interesu publicznego był już większy. Ogólnie jednak, badając udział w administracyjnych procedurach podejmowania decyzji, stwierdzono znaczną niedoreprezentację grup obywatelskich i interesu publicznego.

Udział w procedurach administracyjnych opisanych powyżej nie jest jedynym sposobem, dzięki któremu grupy i ich lobbyści są w stanie bezpośrednio lobbować przedstawicieli biurokracji. Niezwykle popularną formą jest również udział we wszelakiego

---

<sup>230</sup> Z badań Kerwina (1994) wynika, że grupy uznają formę pisemną za bardziej efektywną. C. Kerwin, *Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy*, CQ Press, Washington D.C. 1994, s. 203.

<sup>231</sup> M.M. Golden, *Interest Groups in the Rulemaking Process: Who Participates, Whose Voices Get Heard?*, „Journal of Public Administration Research and Theory” Vol. 8, 1998, s. 245-270.

rodzaju ciałach doradczych służących opiniami i ekspertyzami agencjom federalnym. Jest to formuła podobna do wspomnianych przy ciałach doradczych Kongresu. Wpływ ich, jako podmiotów dostarczających informacji agencjom, jest na tyle duży, że nazywa się je czasami piątą władzą<sup>232</sup>. Do 1972 roku, a więc do uchwalenia Federal Advisory Committee Act, ich funkcjonowanie było praktycznie nieuregulowane. FACA wprowadziła kilka zasad systematyzujących ich działanie i zapewniających większą reprezentatywność wśród uczestniczących w nich stron. Do 1972 roku nie było bowiem wymogu, aby komitet taki miał reprezentować wszystkie główne strony konfliktu w danym obszarze, i bardzo często dochodziło do sytuacji, w której jedna strona, najczęściej biznes, miała znaczną przewagę nadreprezentacji. Oczywiście w niektórych przypadkach zdarza się, że taki brak zrównoważenia interesów występuje również w czasach obecnych. Tak na przykład Federal Power Commission dysponował jeszcze niedawno, w czasach administracji G.W. Busha, komitetem doradczym, mającym dostarczać analizy i opinie odnośnie do niedoborów gazu ziemnego, w którym to komitecie jedynie 1 osoba na 36 członków była przedstawicielem grup interesu publicznego, a reszta to przedstawiciele przemysłu energetycznego. Raporty publikowane i dostarczane przez ciało doradcze o takim składzie są więc nieodzownie dość stronnicze i prezentujące głównie interesy właśnie przemysłu energetycznego<sup>233</sup>. W większości jednak przypadków skład federalnych komitetów doradczych odzwierciedla w dużym stopniu skład interesów reprezentowanych również w legislaturze<sup>234</sup>. Posiadanie swojego reprezentanta w takich ciałach ma dla grup bardzo duże znaczenie. Są

<sup>232</sup> S.J. Piotrowski, D.H. Rosenbloom, *The Legal-Institutional Framework for Interest Group Participation in Federal Administrative Policymaking*, s. 267.

<sup>233</sup> J. Anderson, *Deseret News*, March 8, 1977, p.3A, w: R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, s. 116.

<sup>234</sup> Tak wynika m.in. z badania Balli i Wrighta, którzy badając skład National Drinking Water Advisory Council, czyli komitetu doradczego Environmental Protection Agency, stwierdzili, że członkowie byli nominowani zgodnie z poparciem grup odgrywających w dziedzinie ochrony środowiska również w Kongresie najpoważniejszą rolę. Nie oznacza to, że reprezentacja interesów w komitecie stanowi ściśle odzwierciedlenie interesów występujących w społeczeństwie, ale jest dowodem na to, że jest odzwierciedleniem interesów występujących w Kongresie. S.J. Balla, J.R. Wright, *Interest Groups, Advisory Committees, and Congressional Control of the Bureaucracy*, „American Journal of Political Science” Vol. 45, No. 4, Oct. 2001, s. 810-811.

bowiem w stanie przekazać informacje i zebrane przez siebie dane, ale również, co bardzo istotne, pozwala to grupom trzymać rękę na pulsie, gdyż komitety doradcze będące w bardzo bliskim kontakcie z agencjami są pierwszymi, które wiedzą o perspektywie pojawienia się jakiejś regulacji.

Grupy mogą także zupełnie bezpośrednio uczestniczyć w procesie decyzyjnym agencji dotyczącym regulacji. Jest to możliwe na podstawie tzw. mechanizmu *regulatory negotiation* (regulacji przez negocjacje)<sup>235</sup>. Procedura ta umożliwia przedstawicielom grupy otrzymanie miejsca przy stole negocjacyjnym dotyczącym obszaru zainteresowania grupy wraz z przedstawicielami innych grup i przedstawicielami agencji regulującej<sup>236</sup>.

Oprócz procedur pozwalających na bezpośrednie lobbowanie biurokracji, grupy dysponują również metodami pośrednimi. Jednym z podstawowych narzędzi jest możliwość wpływania na korzystne dla siebie obsadzanie stanowisk w administracji i agencjach<sup>237</sup>. Dotyczy to głównie obsadzania stanowisk wysokich, gdyż niższe szczeble rzadko są przedmiotem zmian politycznych. Grupy, mimo że mają teoretycznie możliwość lobbowania w sprawie konkretnego kandydata, to jednak, jak pokazuje praktyka, czynią to jedynie w przypadkach głównych nominacji prezydenckich<sup>238</sup>. Czasami pojawiają się kontrowersje i wtedy grupy poprzez Kongres starają się mieć wpływ. Tak na przykład prezydent Bush podczas swojej pierwszej kadencji spotkał się z ogromnym oporem ze strony grup w sprawie nominacji szefa Food and Drug Administration. Bush rozważał kandydatury przychylne przemysłowi farmaceutycznemu, z którym był blisko związany, natomiast senator Ted Kennedy, przewodniczący komisji mającej zatwierdzać tę nominację, pod wpływem grup konsumenckich zdecydowanie tym kandydatom się sprzeciwiał. Dodatkowo, na Busha naciskały grupy

---

<sup>235</sup> Zwana w skrócie reg-neg. Usystematyzowana została przez Negotiated Rulemaking Act of 1990.

<sup>236</sup> S.R. Furlong, *Exploring Interest Group Participation in Executive Policymaking*, s. 281.

<sup>237</sup> Odnosnie do wpływu grup interesu na proces mianowania członków agencji i ciał doradczych zobacz m.in.: S.J. Balla, J.R. Wright, *Interest Groups, Advisory Committees, and Congressional Control of the Bureaucracy*, s. 799-812. Na podstawie studiowania przypadku nominacji do National Drinking Water Advisory Council autorzy dochodzą do wniosku, że wpływ ten może być znaczny.

<sup>238</sup> D. Lowery, H. Brasher, *Organized Interests and American Government*, s. 208.

antyaborcyjne promujące jedynie tych kandydatów, którzy byliby skłonni zakazać sprzedaży pigułek wczesnoporonnych. Kolejnym przykładem także pochodzącym z okresu pierwszej kadencji Busha była batalia o nominację Thomasa C. Dorra na podsekretarza w USDA (United States Department of Agriculture) do spraw rozwoju regionów wiejskich. Kandydatura ta spotkała się ze znaczącym sprzeciwem koalicji rolniczych grup interesu, które ostatecznie były w stanie przekonać odpowiedzialnego za zatwierdzenie w Senacie tej nominacji przewodniczącego Senackiej Komisji Rolnictwa Thomasa R. Harbina i obalić kandydaturę Dorra.

Widać więc, że w niektórych przypadkach zainteresowanie i napór grup mogą być znaczące i dotyczy to głównie najwyższych stanowisk w agencjach, ale nie można zapominać, że gros nominacji odbywa się bez sprzeciwu<sup>239</sup>. Oczywiście naturalnym sprzymierzeńcem jeśli chodzi o nominacje jest prezydent i jego otoczenie, ale dostęp do niego, zwłaszcza dla grup z drugiej strony spektrum politycznego, jest bardzo ograniczony. Niemniej jednak dużo grup stara się taki wpływ wywierać, a skuteczność tego zależy głównie od pozycji grupy, dostępnych jej środków, aktualnych stosunków z Białym Domem oraz często tradycji, która w pewnym stopniu nakazuje konsultowanie niektórych nominacji z określonymi środowiskami<sup>240</sup>. To, że nominacje muszą być zatwierdzone przez Senat sprawia, iż on również staje się oczywistym sprzymierzeńcem grup chcących wpłynąć na proces nominacji. W przypadku niepowodzenia w kontaktach z Białym Domem można próbować wpłynąć w Senacie, który zazwyczaj jest ciałem bardziej dostępnym dla grup. Z tego powodu zaskakująco dużo, bo ponad połowa wszystkich grup stara się mieć wpływ na nominacje urzędników<sup>241</sup>.

Grupy dostrzegły również, że pomoc Kongresu w przypadku wpływu na administrację nie musi ograniczać się jedynie do

<sup>239</sup> Tamże.

<sup>240</sup> Tak np. każdorazowo w przypadku prezydenta z Partii Demokratycznej AFL-CIO ma ogromny wpływ na nominowanie Sekretarza Pracy. Najbardziej widoczne było to za prezydentury Jimmy'ego Cartera. Zob. M.J. Kumar, M.B. Grossman, *The Presidency and Interest Groups*, w: *The Presidency and the Political System*, red. M. Nelson, CQ, Washington D.C. 1984. Podobnie American Medical Association odgrywa rolę przy mianowaniu Surgeon General.

<sup>241</sup> Schlozman i Tierney podają, że 53% badanych przez nich grup stara się lobbować w ten sposób. Na podstawie tabelki na s. 150. K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*.



nominacji. Kongres dysponuje innymi możliwościami nadzoru na polityką stanowioną przez władzę wykonawczą. Już od 1946 roku komisje kongresowe miały możliwość nadzoru nad polityką agencji i możliwość ta obejmowała także wprowadzane przez agencje regulacje. W 1996 roku Kongres wzmocnił swoją pozycję w tym zakresie, uchwalając Congressional Review Act<sup>242</sup>, który daje możliwość odwołania niektórych decyzji podjętych przez agencje wykonawcze. Uchwalenie tej regulacji było między innymi wynikiem pogłębiającej się percepcji kongresmanów dotyczącej niewłaściwych relacji grup z przedstawicielami biurokracji<sup>243</sup>. W stosunku do „głównych regulacji”, a więc mogących mieć wymierny efekt wartości co najmniej 100 milionów dolarów w kwestiach kosztów, zatrudnienia, cen, produktywności itp., Kongres dysponuje okresem 60 dni na rozpatrzenie danej regulacji. W okresie tym Kongres, wspólną decyzją Izby i Senatu, może odrzucić regulację. Decyzja ta następnie podlega możliwości prezydenckiego weta oraz procedurze odrzucenia tego weta. Przy odpowiednim składzie Kongresu stanowi to potencjalnie dużą możliwość wpływu na egzekutywę. Przykładem takiej właśnie sytuacji było odrzucenie w 2001 roku regulacji o ergonomii w pracy, mającej dawać większy komfort pracownikom. Regulacja ta wprowadzona była przez OSHA (Occupational Safety and Health Administration) i popierana przez związki zawodowe, a oponowana przez przedstawicieli biznesu. Prawdopodobieństwo, że uda się w ten sposób wpływać na regulacje wprowadzane przez agencje nie jest duże, ze względu na to, że rzadko udaje się doprowadzić do przegłosowania czegoś wspólną decyzją Izby i Senatu. Agencje jednak, tworząc regulacje, muszą taką potencjalną możliwość brać pod uwagę. Dostępność tego kanału sprawia, że grupy interesu zyskują jeszcze jedną możliwość wpływania na decyzje podejmowane przez agencje, poprzez lobbing w Kongresie.

---

<sup>242</sup> Będący częścią II Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act of 1996.

<sup>243</sup> Aberbach i Rockman, badając percepcję kongresmanów dotyczącą bliskich stosunków biurokratów z przedstawicielami grup, dostrzegli, że co prawda jeszcze na początku lat 70. stosunki te były w miarę bliskie, jednak już kilka lat później coraz więcej kongresmanów zaczęło uważać, że stanowi to coraz większy problem. J.D. Aberbach, B.A. Rockman, *Bureaucrats and Clientele Groups: A view from Capitol Hill*, „American Journal of Political Science” Vol. 22, No. 4, Nov. 1978, s. 829.

Grupy dysponują również teoretycznie możliwością wpływu na agencje poprzez prezydenta i jego otoczenie. Pomimo że teoretycznie agencje wykonujące delegowane przez Kongres uprawnienia legislacyjne nie powinny podlegać prezydentowi, to jednak w praktyce istnieje taka możliwość. Od czasów prezydentury Richarda Nixona prezydenci używają tzw. *executive orders*, mających ogólnie na celu doprowadzenie do sytuacji, w której polityka administracji jest spójna i niesprzeczna<sup>244</sup>. W rzeczywistości jest to mechanizm, za pomocą którego prezydent dysponuje władzą regulacyjną. Szczególnie częstą praktyką stało się nadzorowane przez Office of Management and Budget (działające z ramienia prezydenta) regulacji wprowadzanych przez wiele agencji<sup>245</sup>. Również więc i tym kanałem grupy interesu, jeśli dysponują odpowiednim dostępem do otoczenia prezydenta, mogą starać się wpływać na decyzje biurokracji.

## 8.2. Ocena relacji grup z egzekutywą

Jak widać, grupy interesu mają wiele możliwości, aby wpływać na władzę wykonawczą, a w szczególności na biurokrację. Trudno powiedzieć, do jakiego stopnia wpływ ten egzekwują, gdyż zdecydowanie zależy to od rodzaju agencji oraz od kontekstu politycznego. Nie można w przypadku amerykańskim stworzyć jednej koncepcji wpływu grup na biurokrację, gdyż system ten jest dynamiczny i często zależy od konkretnych osób. Tradycyjnie, jeszcze w latach 70., dominowały opinie, że biurokraci są niejako oczywistymi współpracownikami grup interesu. Echa takich koncepcji można było odnaleźć w popularnych w latach 70. koncepcjach żelaznych trójkątów. Koncepcje te zakładały, że całość decyzji mających istotne znaczenie podejmowana jest w obrębie tzw. przytulnych trójkątów. Mają się one składać z przedstawicieli agencji, przedstawicieli komisji kongresowych oraz grup interesu. Każda ze stron w tej relacji otrzymuje korzyści, więc nie ma potrzeby relacji tej rozrywać. Koncepcja żelaznych trójkątów zakłada dominację grup interesu, które dodatkowo nie mają żadnej konkurencji ze strony interesów

---

<sup>244</sup> S.J. Piotrowski, D.H. Rosenbloom, *The Legal-Institutional Framework for Interest Group Participation in Federal Administrative Policymaking*, s. 266.

<sup>245</sup> D. Lowery, H. Brasher, *Organized Interests and American Government*, s. 208.

rywalizujących. Biurokracja w tym przypadku spełnia rolę typowo usługową, a więc dba o interesy grupy, z którą jest w relacjach. Wydaje się, że znaczna pluralizacja życia politycznego sprawiła, iż typowe żelazne trójkąty w większości przypadków odchodzą w przeszłość. Coraz częściej, jak pokazują badania, więcej podmiotów ma wpływ na podejmowanie decyzji i w związku z tym biurokraci nie są na usługach jakichś konkretnych grup interesu, ale współpracują z różnymi ścierającymi się interesami i od nich odbierają informację.

Pisząc o lobbingu i egzekutywie nie można nie wspomnieć, aczkolwiek nie jest to przedmiotem rozważania w niniejszym opracowaniu, że bardzo często uważa się samych przedstawicieli administracji i agencji za lobbystów, lobbujących w sprawach swych własnych propozycji regulacyjnych<sup>246</sup>. Jest to zjawisko związane także z tzw. lobbingiem odwrotnym, polegającym na przekonywaniu przez przedstawicieli egzekutywy przedstawicieli grup interesu, aby ci następnie lobbowali kongresmanów w ich interesie. Faktycznie, jak bardzo często się stwierdza, najskuteczniejszym lobbystą jest zdecydowanie prezydent<sup>247</sup>.

Lobbing prowadzony przez grupy wobec władzy wykonawczej jest nieodłącznym elementem zwiększających się kompetencji tej władzy. Jest on również o tyle oczywistym narzędziem w rękach grup, że samo ustanowienie prawa nie jest jeszcze wystarczające, aby grupa mogła odnieść z niego korzyści. Równie dużo można zyskać, wpływając na odpowiednią jego implementację. Porównując jednak skalę lobbingu prowadzonego w Kongresie i wobec egzekutywy należy

---

<sup>246</sup> Podobieństwa i różnice w technikach lobbingowych pomiędzy lobbystami reprezentującymi grupy oraz reprezentującymi instytucje państwowe bardzo dobrze opisuje Glenn Abney. Zob. G. Abney, *Lobbying by the Insiders Parallels of State Agencies and Interest Groups*, „Public Administration Review” Vol. 48, No. 5, Sep. – Oct. 1988, s. 911-917.

<sup>247</sup> Prezydent i Białe Dom jako lobbyści w swym imieniu często rywalizują z innymi grupami interesu o poparcie kongresowe. W wielu przypadkach rywalizacja ta jest bardzo zacięta, szczególnie gdy interesy publiczne, teoretycznie reprezentowane przez prezydenturę, i interesy poszczególnych grup w dużym stopniu kolidują. Dodatkowo, grupy zaczynają coraz częściej używać ze zwiększoną skutecznością sposobów lobbingu tradycyjnie aplikowanych przez prezydenta. Zob. K. Colier, M.J. Towle, *Winning Friends and Influencing People: The President vs. Interest Groups*, „White House Studies” Vol. 2, Issue 2, 2002. Dla zapoznania się z analizą wysiłków lobbingowych Białego Domu podczas kadencji Ronalda Reagana zobacz: R.S. Conley, *President Reagan, White House Lobbying, and Key Votes: A Reassessment*, „White House Studies” Vol. 3, 2003.

zauważyć, że ciągle Kongres pozostaje głównym obiektem kampanii lobbujących. Jest tak przede wszystkim dlatego, że dostęp do niego można łatwiej uzyskać przez powiązanie z procesem wyborczym. W przypadku egzekutywy i biurokracji w szczególności, dostęp ten jest częściej związany z merytorycznymi aspektami działalności grupy. Zdecydowanym niebezpieczeństwem jest oczywiście to, że reguły i przede wszystkim widoczność działań biurokracji są mniej czytelne, niż jest to w przypadku Kongresu. W celu uniknięcia niebezpieczeństw z tym związanych zdecydowanie potrzebne jest ustalanie bardzo przejrzystych reguł kierujących decyzjami administracyjnymi, które z założenia powinny być bardziej merytoryczne, a nie jak w przypadku decyzji kongresowych polityczne. Krokiem w dobrym kierunku jest publikowanie w sieci codziennie Federal Register z propozycjami regulacji, które mają być wprowadzane przez agencje federalne. Powoduje to zwiększenie przejrzystości i przede wszystkim daje szansę różnym grupom na odpowiednio wczesne zareagowanie. Problemem jest również to, że w przypadku egzekutywy trudno jest niektórym podmiotom o dostęp do decydentów. Bardzo często ten dostęp jest bardziej utrudniony niż w przypadku Kongresu. Jest to problematyczne o tyle, że jeśli jedna strona uzyskuje taki dostęp, to ma naturalną przewagę. Brak reprezentatywności interesów także dlatego jest uważany za problem, że w odniesieniu do egzekutywy trudno jest grupom dysponującym szerokim poparciem społecznym używać strategii *grass-roots*, która jest bardzo wpływowa w odniesieniu do Kongresu. Wysiłki idące w stronę udostępnienia udziału w procesie decyzyjnym szerokiemu spektrum grup mogą być zabezpieczeniem przed tym, że jedna strona zyska przewagę ze względu na posiadanie chociażby nieformalnych kontaktów z przedstawicielami egzekutywy.

Lobbowanie przedstawicieli władzy wykonawczej daje grupom możliwość zmodyfikowania lub korzystniejszego zinterpretowania prawa uchwalonego w Kongresie. Niektórym grupom udaje się uzyskać dla siebie więcej niż w Kongresie, innym udaje się zachować to co wywalczyły w Kongresie, a w przypadku jeszcze innych zdarza się, że przegrywają batalię o swoje interesy tak w Kongresie, jak i egzekutywie. Nie oznacza to, że nie mają one innych możliwości zabiegania o swoje. Trójpodział władzy w Stanach Zjednoczonych daje grupom także możliwość lobbowania poprzez wymiar sprawiedliwości.

## 9. Lobbing poprzez wymiar sprawiedliwości

Lobbing poprzez wymiar sprawiedliwości stanowi zupełnie inną jakość, niż jest to w przypadku lobbingu w Kongresie oraz w egzekutywie. Najpoważniejszą różnicą jest brak nieformalnych kanałów polegających na bezpośrednich kontaktach lobbystów z decydentami (w tym przypadku sędziami). Niezwykle mało prawdopodobna jest sytuacja, w której lobbysta, prawnik reprezentujący grupę interesu przychodzi do biura sędziego władnego w danej sprawie i przedstawia mu argumenty dotyczące sprawy. Jest to zdecydowanie wbrew etyce i praktyce sądowej, i gdyby sytuacja taka miała miejsce, odniosłaby prawdopodobnie efekt przeciwny do zamierzonego<sup>248</sup>. Brak dostępności tych kanałów, które w przypadku lobbingu wobec legislatury i egzekutywy są często używane, znacznie ogranicza taktyki lobbingu drogą sądową. Kolejnym istotnym ograniczeniem jest znaczne sformalizowanie procedur sądowych, a przede wszystkim wymogi formalne dotyczące występowania przed sądem jako strona. Nie jest bowiem wystarczające posiadanie przekonania o słuszności bądź niesłuszności danego zjawiska. W przypadku przekonywania kongresmanów wystarczy użyć przykładowo argumentów wskazujących, że wzmożona emisja spalin jest szkodliwa dla środowiska naturalnego. W przypadku drogi sądowej musi znaleźć się odniesienie do konkretnej sprawy i konkretnej osoby bądź grupy osób. Dodatkowo, w przypadku sprawy sądowej zawsze występuje druga strona konfliktu. Bardzo istotną charakterystyką postępowań sądowych jest ich całkowite skupienie się na faktach i literze prawa. Jest to więc sytuacja zupełnie inna od lobbingu wobec polityków, gdzie przeważająca część argumentacji lobbystów dotyczy skutków politycznych, społecznych decyzji oraz odniesienia wyborczego.

---

<sup>248</sup> Karen O'Connor przytacza jeden z takich wyjątkowych przypadków z lat 50. Znany lobbysta „Tommy the Cork Corcoran” próbował w taki nieoficjalny sposób przekonać do swych racji najpierw sędziego Hugo Blacka, który wyprosił ostatecznie lobbystę za drzwi, a następnie sędziego Williama Brennana, który w wyniku tego incydentu zrezygnował z udziału w sprawie, co było na niekorzyść Corcorana, gdyż on właśnie potencjalnie mógł być sprawie przychylny. K. O'Connor, *Lobbying the Justices or Lobbying for Justice?: The Role of Organized Interests in the Judicial Process*, w: *The Interest Group Connection*, 2<sup>nd</sup> Ed., s. 319.

Sędziowie federalni, jako nominowani a nie zatwierdzani w wyborach, są niejako odseparowani od wpływów, które mogą być wywierane na wybieralnych przedstawicieli władzy<sup>249</sup>. Konsekwentnie więc większość z nich nie kieruje się w swoich decyzjach dbałością o opinię społeczną, lecz bazuje głównie na literze prawa. Ze względu na to, że w przypadku sądów, inaczej niż w przypadku Kongresu, rozpatrywane są konkretne sprawy, a nie ogólne polityki, od lobbystów reprezentujących grupy w tych sprawach wymagana jest doskonała znajomość konkretnego obszaru i przede wszystkim precedensów. Dlatego lobbyści reprezentujący grupy przed sądami spośród wszystkich lobbystów muszą być najbardziej kompetentni i dysponujący największym doświadczeniem<sup>250</sup>. W związku z tym jedynie największe i najbogatsze grupy mogą sobie pozwolić na zatrudnianie takich specjalistów na stałe<sup>251</sup>. Większość grup stara się więc wynajmować firmy prawnicze do reprezentowania swoich interesów przed sądami. Jest to o tyle problem, że przeważnie takie istotne, kontrowersyjne sprawy, w które grupy się angażują, są długotrwałe i w związku z tym niezwykle kosztowne. Nie wszystkie zatem grupy mogą sobie pozwolić na taką aktywność. Pomimo tych wszystkich ograniczeń lobbying poprzez sądy jest dla grup atrakcyjną alternatywą.

Gdy popatrzymy, jak często grupy stosują taki lobbying, to dostrzeżemy, że mimo iż jest on mniej popularny niż lobbying wobec legislatywy i egzekutywy, to jednak dużo grup go wykorzystuje. Z badań Schlozman i Tierneya wynika, że 72% grup stosuje jakąkolwiek formę lobbyngu poprzez sądy. Jest to mniej niż bezpośrednie spotkania z kongresmanami (98%), czy też wpływanie na proces implementacji polityki (89%), ale i tak jest to dużo<sup>252</sup>. Co prawda jednak,

---

<sup>249</sup> Faktycznie, jak pokazują badania w przypadku sędziów stanowych, których wybiera się w wyborach, można zaobserwować, że są oni w dużo większym stopniu zależni od opinii publicznej niż sędziowie nominowani. Zob. P. Brace, M.G. Hall, L. Langer, *Placing State Supreme Courts in State Politics*, „State Politics and Policy Quarterly” 1, 2001, s. 81-108. Odnośnie do wyborów sędziów stanowych i roli grup interesu zobacz: M. Kozłowski (red.), *Regulating Interest Group Activity in Judicial Elections*, Brennan Center for Justice at NYA School of Law 2001.

<sup>250</sup> D. Lowery, H. Brasher, *Organized Interests and American Government*, s. 229.

<sup>251</sup> J. Berry, *Interest Group Society*, 3<sup>rd</sup> Ed., s. 154.

<sup>252</sup> K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, tabela, s. 150.

jak pokazują inne badania przeprowadzone przez Kena Kollmana, regularnie w tego typu aktywności angażuje się jedynie 22% grup, w porównaniu z 96% lobbystów, którzy regularnie kontaktują się z kongresmanami, oraz 67%, którzy regularnie kontaktują się z przedstawicielami administracji. Gdy już jednak spojrzymy również na te same badania, to zobaczymy, że aż 73% wszystkich grup angażuje się w lobbing w sądach, gdyż do wspomnianych 22% regularnie wykorzystujących strategię dochodzi jeszcze 51% grup, które angażują się w nią od czasu do czasu<sup>253</sup>. Z wyników tych możemy wyciągnąć wniosek, że grupy chętnie się w nią angażują, aczkolwiek nie robią tego zbyt często, gdyż nie ma takiej potrzeby. Nie zapominajmy, że lobbing poprzez wymiar sprawiedliwości jest zazwyczaj trzecim etapem lobbingu i będzie on wykorzystywany głównie przez te podmioty, które nie osiągnęły sukcesu gdzie indziej.

### 9.1. Wpływ na nominowanie sędziów

Grupy pragnące oddziaływać poprzez sądy dysponują kilkoma możliwościami. Podobnie jak w przypadku lobbowania władzy ustawodawczej i wykonawczej, również w przypadku władzy sądowniczej bardzo korzystnie z punktu widzenia grupy jest, aby decydent, który ma rozstrzygać o jej losach, był osobą przychylną. Grupy starają się, o ile mogą, mieć wpływ na dobór odpowiednich osób. W przypadku Kongresu starają się one dopomagać zaprzyjaźnionym kandydatom zdobywać miejsca w legislaturze, a w przypadku egzekutywy poprzez otoczenie prezydenta oraz Senat starają się mieć wpływ na nominacje najważniejszych dla siebie urzędników. Podobnie w przypadku władzy sądowniczej starają się od czasu do czasu mieć wpływ na nominacje sędziów o profilu odpowiadającym podzielanym przez grupę wartościom.

Wszystkich sędziów federalnych nominuje prezydent w oparciu o propozycje Departamentu Sprawiedliwości i za zatwierdzeniem Senatu<sup>254</sup>. Teoretycznie więc grupy mają okazję oddziaływania

---

<sup>253</sup> K. Kollman, *Outside Lobbying*, tabela s. 35.

<sup>254</sup> Dodatkowo, od 1945 r. tradycyjnie zasięgana jest opinia American Bar Association. Tradycją tą zachwiał G.W. Bush, który podczas swojej pierwszej kadencji przedstawił kandydatów bez konsultacji z ABA.

w wielu miejscach, jednak w praktyce rzadko się zdarza, aby grupy brały aktywny i znaczący udział w procesie nominacji. W rzeczywistości, aktywność grup bardzo różnicuje się w zależności od konkretnego kontekstu i przede wszystkim kandydata. Tak na przykład, rozpatrując nominacje do Sądu Najwyższego dostrzeżemy, że w przypadku niektórych kandydatów lobbying prowadziło bardzo wiele grup i był on bardzo aktywny, a inne nominacje odbywały się praktycznie bez zaangażowania.

Zdecydowanie najbardziej kontrowersyjnymi były nominacje dwóch konserwatywnych kandydatów, a mianowicie Roberta H. Borka i Clarenca Thomasa. Jak podają, opierając się na swoich badaniach, Caldeira, Hojnacki i Wright, w przypadku nominacji Borka aż 145 grup interesu brało aktywny udział w kampanii za lub przeciw<sup>255</sup>. Była to kampania na ogromną skalę prowadzona zarówno w samym Senacie, jak również wobec opinii publicznej. Szczególnie intensywnie przeciw nominacji Borka oponowały grupy liberalne, a zwłaszcza broniące praw kobiet oraz prawa do aborcji. W kampanii tej grupy wykorzystywały bardzo różne techniki, wśród których centralne miejsce zajmowały ogłoszenia medialne przedstawiające Borka jako osobę, która próbuje odebrać kobietom większość ich praw<sup>256</sup>. Oprócz kampanii wobec opinii publicznej bardzo wiele grup wysłało swoich przedstawicieli, aby zeznawali na przesłuchaniach w Selected Senate Judiciary Committee, który w dużej części był odpowiedzialny za zatwierdzenie nominacji. Aż 86 grup wystawiło swych przedstawicieli w zeznaniach przez tą komisją, aby poprzeć bądź oponować przeciw nominacji<sup>257</sup>. Ostatecznie, kampania przeciwników nominacji Roberta Borka okazała się na tyle skuteczna, że jego kandydatura została odrzucona przez Senat stosunkiem głosów 58 do 42. Również w przypadku Clarenca Thomasa kampania pomiędzy rywalizującymi grupami przybrała ostrą formę. Tym

---

<sup>255</sup> G.A. Caldeira, M. Hojnacki, J.R. Wright, *The Lobbying Activities of Organized Interests in Federal Judicial Nominations*, „Journal of Politics” Vol. 62, No. 1, Feb. 2000, s. 58.

<sup>256</sup> S. Taylor, *Bork Fight: Tactics Supplant Issues*, „New York Times” October 21, 1987, zob. też C. DeGregorio, J. E. Rossotti, *Resources, Attitudes and Strategies: Interest Group Participation in the Bork Confirmation Process*, „American Review of Politics” 15, 1994, s. 1-19.

<sup>257</sup> Dane zebrane na podstawie Senate Judiciary Committee Hearings Reports. K. O'Connor, *Lobbying the Justices or Lobbying for Justice?*, s. 324.



razem jednak Senat minimalnie, bo stosunkiem 52 do 48, kandydaturę zatwierdził<sup>258</sup>.

Takie poważne zaangażowanie się grup interesu w proces nominacji nie jest jednak regułą. W większości przypadków grupy jedynie w ograniczonym stopniu włączają się w ten proces i co również wielu obserwatorów stwierdza, wpływ ich jest faktycznie mały. Dodatkowo, wyraźnie daje się zaobserwować tendencję, że im niższy szczebel sędziowski, na który sędzia jest nominowany, tym mniejsze zaangażowanie grup<sup>259</sup>.

## 9.2. Udział grup w sprawach sądowych

Podstawowym sposobem lobbingu w ramach wymiaru sprawiedliwości jest z punktu widzenia grup branie udziału w sprawach sądowych. W zależności od szczebla sędziowskiego skala zjawiska jest zróżnicowana, ale można ogólnie przyjąć, że znacząca część toczących się przed sądami federalnymi rozpraw ma jako jedną ze stron zorganizowane interesy<sup>260</sup>. Mamy do czynienia z kilkoma rodzajami spraw, w których grupy interesu mogą brać udział.

Po pierwsze, mogą to być sprawy, w których grupy interesu występują w imieniu konkretnego podmiotu i pomagają mu w konkretnej sprawie. Kategoria ta obejmuje zaskarżanie decyzji administracyjnych oraz regulacji stanowionych przez Kongres. Taki charakter miało na przykład wystąpienie w 2000 i 2001 roku Microsoftu z zaskarżeniem Departamentu Sprawiedliwości Stanów Zjednoczonych walczącego z monopolistyczną pozycją tej firmy. Rozstrzygnięcia w takich sprawach mają zazwyczaj charakter jednostkowy

---

<sup>258</sup> Dla porównania, w tę kampanię zaangażowanych było już tylko 81 grup, a w Senacie zeznawali przedstawiciele 76 grup.

<sup>259</sup> D. Lowery, H. Brasher, *Organized Interests and American Government*, s. 231.

<sup>260</sup> Badanie przeprowadzone przez S.M. Olson w stanie Minnesota wykazało, że w 18,5% spraw badanych przez nią brały udział grupy. S.M. Olson, *Interest-Group Litigation in Federal District Court: Beyond the Political Disadvantage Theory*, „*Journal of Politics*” Vol. 52, No. 3, August 1990, s. 869. Jednakże badając „istotne sprawy” rozstrzygane przez Sąd Najwyższy, Karen O'Connor i Lee Epstein stwierdzili, że aż 53% z nich było sponsorowanych przez grupy interesu. K. O'Connor, L. Epstein, *The Role of Organized Interest Groups in Supreme Court Policy Formation*, w: *Public Policy Formation*, red. R. Eyestone, JAI Press, Greenwich 1984, s. 72.

i są zwykle odpowiedzią na politykę prowadzoną przez legislatywę bądź egzekutywę. Obok obrony interesów indywidualnych występują również sprawy, w których grupa i jej przedstawiciele występują w obronie całej klasy podmiotów, niekoniecznie należących formalnie do organizacji. Najpopularniejszą kategorią są sprawy dotyczące praw pracy niektórych kategorii społecznych, praw socjalnych i tym podobne. Są to sprawy będące odpowiedzią na regulacje dotyczące właśnie tych konkretnych grup ludzi<sup>261</sup>.

Zdecydowanie większe znaczenie dla systemu politycznego ma drugi rodzaj spraw sponsorowanych przez grupy. Poprzez uczestnictwo w takich sprawach grupy zyskują możliwość kształtowania szerszego kontekstu politycznego. Często są to tzw. sprawy testowe, czyli sprawy inicjowane przez grupy nie w celu obrony konkretnych interesów grupy albo jej członków, ale w celu zmienienia ogólnego kierunku polityki w danym obszarze<sup>262</sup>. Bardzo dobrym i najczęściej przytaczanym przykładem jest sprawa *Brown v. Board of Education*<sup>263</sup>. W sprawie tej, NAACP Legal Defense Fund był w stanie doprowadzić do zniesienia na drodze orzeczenia Sądu Najwyższego obowiązującej segregującej zasady *separate but equal*. Miało to miejsce w 1954 roku, kiedy nie istniała praktycznie możliwość, aby regulację działającą w podobny sposób przeforsować w Kongresie czy też w legislaturach stanowych stanów południowych. W Sądzie Najwyższym było to o wiele łatwiejsze, gdyż dużo łatwiej było zakwestionować niekonstytucyjność segregacji rasowej niż przekonać większość kongresmanów, że segregacja taka jest niewłaściwa. Podobnie skuteczny okazał się udział grup proaborcyjnych w sprawie *Roe v. Wade*, która w rzeczywistości usankcjonowała wolność decyzji kobiet do dokonywania aborcji. Sprawy testowe są często wykorzystywane przez grupy interesu publicznego pragnące w ten sposób zmienić to, czego nie udaje się uregulować w Kongresie.

Istnieje osobna kategoria grup specjalizujących się właśnie w takich sprawach. Nazywa się je *public interest law firms* i tradycyjnie są to grupy reprezentujące interesy liberalne, choć ostatnimi czasy

---

<sup>261</sup> Taka kategoria spraw nazywana jest *class action suits*.

<sup>262</sup> Wiele ze spraw testowych ma charakter wspomnianych wcześniej *class action suits*, gdyż mogą dotyczyć kategorii ludzi.

<sup>263</sup> *Brown v. Board of Education of Topeka, Kansas*, 347 U.S. 483 (1954).

również i strona konserwatywna coraz częściej używa podobnych sposobów<sup>264</sup>. Strategia takich firm polega na wybraniu idei, którą pragnie się promować, a następnie szukanie konkretnej sprawy, która dawałaby możliwości występowania w imieniu takiej idei.

Wymogi formalne postępowania sądowego wymuszają, aby sprawę wносиła osoba bądź podmiot bezpośrednio dotknięty regulacją, którą się zaskarża. Zadaniem prawników grupy jest odnalezienie odpowiedniego konkretnego przypadku, który następnie mógłby być poparty i zasponsorowany przez grupę. Takie możliwości wnoszenia przez grupy spraw do sądów zazwyczaj dają im możliwość poruszenia na forum publicznym tematów dla nich istotnych. Jednakże co do oceny skuteczności oddziaływania grup w taki sposób nie ma jasności. Na pewno są one dogodną możliwością do wyrażenia opinii, aczkolwiek jak pokazują badania, grupy nie są w wygrywaniu takich spraw bardziej skuteczne niż osoby prywatne, i z tego powodu można mniemać, że grupy nie mają w sądach uprzywilejowanej pozycji<sup>265</sup>. Nie zmienia to faktu, że grupy stosują tę strategię chętnie, aczkolwiek nie wszystkie grupy są w stanie stosować ją w takim samym stopniu. Ze względu na koszty, strategia prowadzenia spraw przez grupy w sądach podejmowana jest przez grupy dysponujące największymi środkami. Dla niektórych grup koszty te mogą stanowić granicę zaporową<sup>266</sup>. Nie są jednak wyjątkiem sprawy inicjowane przez liberalne grupy broniące praw mniejszości i interesu publicznego. Są to organizacje często skupiające się właśnie na tej strategii i dlatego mogące poświęcać na nią znaczące środki. Dodatkowo, dysponują one dużym zapleczem wykwalifikowanych wolontariuszy pracujących po prostu dla sprawy. Dla takich grup, które starają się tworzyć precedensy ustalające nowe standardy, sponsorowanie sprawy w sądzie jest strategią idealną, chociaż wymagającą ogromnego zaangażowania.

---

<sup>264</sup> Takim konserwatywnym *public interest law* firm jest American Center for Law and Justice, założone przez jednego z liderów Christian Coalition, czy też Mountain States Legal Foundation.

<sup>265</sup> Zob. L. Epstein, C.K. Rowland, *Debunking the Myth of Interest Group Invincibility in the Courts*, „American Political Science Review” Vol. 58, 1990, s. 206-217.

<sup>266</sup> Jak podaje Karen O'Connor, The Women's Equity Action League przegrała ważną dla siebie sprawę, gdyż nie była w stanie opłacić 40 tysięcy dolarów związanych z kosztami procesowymi i musiała się wycofać ze sprawy. K. O'Connor, *Women's Organizations' Use of the Courts*, Lexington Books, Lexington 1980, s. 118.

### 9.3. Opinie *amicus curiae*

Oprócz inicjowania i prowadzenia sprawy przez samą grupę interesu istnieje jeszcze druga, tańsza możliwość, za pomocą której grupy mogą wyrazić swoje opinie i starać się wpłynąć na decyzje sądów podczas postępowania. Dotychczas mówiliśmy o przypadkach, w których grupa występuje do sądu w swoim imieniu, w imieniu swoich członków bądź osoby, której sprawą po prostu grupa chce się zająć. W tych przypadkach grupa staje się oficjalnie stroną w sporze.

Istnieje jednak możliwość wyrażania swoich opinii w postaci *amicus curiae* (doradzanie w charakterze przyjaciela sądu). Możliwość wypełniania takich właśnie raportów przysługuje grupom i osobom prywatnym, które nie są stroną w sporze, ale mogą być potencjalnie dotknięte przez rozstrzygnięcie sądowe w tej sprawie. W takiej opinii *amicus curiae* przedkładanej sądowi podczas trwania rozprawy dostarcza się analizy pokazujące potencjalne skutki możliwego rozstrzygnięcia sądowego z punktu widzenia grupy. Tradycyjnie raporty te miały być neutralne i miały po prostu dostarczać sądowi szerszej perspektywy w patrzeniu na problem. Miały one być

źródłem bezstronnej rady, sposobem, który zagwarantowałby, że członkowie sądu będą podejmować swoje decyzje w pełni poinformowani<sup>267</sup>.

Szybko jednak grupy składające takie „przyjacielskie” raporty stały się właściwie przyjaciółmi nie tyle sądu, ile poszczególnych stron w procesie<sup>268</sup>. Aby złożyć taki raport, grupa musi otrzymać pozwolenie od jednej ze stron albo od sądu. Praktycznie nie zdarza się, aby pozwolenia takiego nie otrzymała.

Jedną z podstawowych zalet procedury *amicus curiae* jest, z punktu widzenia grupy, to, że jest ona stosunkowo mało kosztowna. Jedyne koszty to koszt sporządzenia analizy i przedłożenie jej w sądzie. Grupa nie musi angażować się w koszty procesowe,

---

<sup>267</sup> K.T. McGuire, *Understanding the U.S. Supreme Court*, McGraw-Hill, Boston 2001, s. 149.

<sup>268</sup> *Amicus curiae* nie mają charakteru neutralnego. Zob. S. Krislov, *The Amicus Curiae Brie: From Friendship to Advocacy*, „Yale Law Journal” Vol. 72, 1963, s. 694-721.

które w przypadku długo ciągnących się spraw mogą być ogromne. Oprócz tego, powodów, dla których stosuje się *amicus curiae*, z punktu widzenia grupy może być jeszcze kilka. Grupy mogą dostarczać w ten sposób argumentów, gdy sądzą, że argumenty zaprezentowane przez stronę są niewystarczające, gdy zaprezentowanie tych argumentów przez stronę jest niemożliwe bądź niewygodne, lub kiedy przedstawiciele grupy sądzą, że istotne jest, aby pokazać, jak grupa zapatruje się na dany problem, który teoretycznie nie dotyczy grupy bezpośrednio<sup>269</sup>.

Te wszystkie powody sprawiają, że skala użycia tej strategii wzrasta w bardzo szybkim tempie. Jeszcze w latach 50. jedynie w około 20% spraw rozpatrywanych przed Sądem Najwyższym pojawiały się opinie *amicus curiae*, natomiast w latach 90. jest już to ponad 90%<sup>270</sup>. Oczywiście, liczba składanych *amicus curiae* zależy od charakteru danej sprawy, a szczególnie stopnia jej kontrowersyjności. Zdarzają się sprawy, w których ponad 200 grup przedstawia swoje *amicus curiae*<sup>271</sup>, a jest również dużo takich, w których nie pojawiają się żadne<sup>272</sup>.

Możliwość oddziaływania poprzez *amicus curiae* jest z punktu widzenia grupy spora. Jak pokazują badania, im więcej grup składa swoje *amicus curiae* odnośnie do danej sprawy w okresie początkowym, a więc jeszcze przed decyzją sądu czy rozważać w ogóle daną sprawę, tym większa jest szansa, że sąd się daną sprawą zajmie<sup>273</sup>. Sądy apelacyjne i Najwyższy mają zazwyczaj ograniczone możliwości czasowe i faktycznie do rozpatrzenia przed nimi trafia jedynie

<sup>269</sup> K. O'Connor, *Lobbying the Justices or Lobbying for Justice?*, s. 331.

<sup>270</sup> K.T. McGuire, *Understanding the U.S. Supreme Court*, s. 151.

<sup>271</sup> R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, s. 228.

<sup>272</sup> Hansford badał okoliczności, w jakich grupy będą się chętniej angażować w lobbing poprzez dostarczanie opinii *amicus curiae*. Stwierdził on m.in., że grupy będą chętniej wybierać tę formę zaangażowania, gdy postrzegają konkretny sąd jako podatny na opinie i wpływy polityczne. Dodatkowo, co ciekawe, odkrył, że grupy opierające się na szerokim członkostwie o wiele chętniej będą się angażować w ten typ działalności, gdy dana sprawa jest szeroko pokazywana w mediach. Jest to dowód na to, że traktują one opinie *amicus curiae* nie tylko jako możliwość wpływu na konkretną decyzję, ale również jako dobrą platformę do mobilizowania swych zwolenników. T.G. Hansford, *Lobbying Strategies, Venue Selection, and Organized Interest Involvement at the U.S. Supreme Court*, „American Politics Research” Vol. 32, No. 2, Mar. 2004, s. 188-189.

<sup>273</sup> G. Caldeira, J.R. Wright, *Organized Interests and Agenda Setting in the U.S. Supreme Court*, „American Political Science Review” Vol. 82, 1988, s. 1109-1127.

mała część spraw przedłożonych. Jednym z czynników wpływających na decyzję odnoszącą się do tego, czy daną sprawę w ogóle rozstrzygać, jest właśnie jej wydźwięk społeczny, którego dobrym miernikiem jest zaangażowanie grup reprezentujących różne segmenty społeczeństwa. Jest to jeden z nielicznych obszarów życia politycznego, gdzie wymiennie można zaobserwować prawdziwy wpływ grup interesu. Jednakże dotyczy to jedynie kwestii rozpatrywania samej sprawy, a nie konkretnego rozstrzygnięcia. Jeżeli chodzi bowiem o uzasadnianie decyzji, to Sąd w większości przypadków skupia się na argumentach dostarczanych przez strony, a nie przez przyjaciół sądu. Z tego powodu trudno traktować *amicus curiae* jako bardzo skuteczne narzędzie we wpływniu na same decyzje sądów<sup>274</sup>. Niemniej jednak pomaganie stronom w dostarczaniu odpowiednich argumentów i w ich wzmacnianiu jest zdecydowanie bardzo istotnym aspektem działalności grup podczas procesów sądowych.

#### 9.4. Ocena lobbingu prowadzonego poprzez wymiar sprawiedliwości

Oceniając skuteczność taktyk używanych przez grupy należy stwierdzić, że wiele wysiłków podejmowanych przez nie w tym zakresie odnosi efekty. Szczególnie dotyczy to najbardziej kontrolersyjnych spraw testowych, które stają się dla grupy doskonałą możliwością do politycznego wykreowania problemu i następnie do zinterpretowania go przez sądy w odpowiadający grupie sposób. Jest to szczególnie istotne w przypadku organizacji, które nie dysponują innymi możliwościami wpływu. Tradycyjnie uważano, że użycie sądów jako drogi do walki o swoje interesy jest raczej bronią słabych, nieposiadających innych narzędzi do walki politycznej<sup>275</sup>. I rzeczywiście tak było w latach 50. i 60., szczególnie

<sup>274</sup> D.R. Songer, R.S. Sheehan, *Interest Group Success in the Courts: Amicus Participation in the Supreme Court*, „Political Research Quarterly” Vol. 46, 1993, s. 339-354.

<sup>275</sup> Zwłaszcza w przypadku *amicus curiae*, które są stosunkowo tanim sposobem udziału w postępowaniu sądowym. Można dostrzec również zależność, że gdy dana sprawa sądowa jest nagłaśniana medialnie, to z dużym prawdopodobieństwem grupy rywalizujące o członkostwo będą zachęczone, aby poprzez

w przypadku sztandarowych spraw związanych z walką o prawa obywatelskie. Co prawda takie sprawy i wielkie zwycięstwa są najbardziej widoczne, jednak statystycznie większość spraw, w których występują grupy, to nie sprawy związane z walką o interesy pokrzywdzonych i biednych obywateli, ale grup ekonomicznych walczących o własne interesy. Poza tym fakt, że postępowanie sądowe jest zazwyczaj kosztowne, pozwala powątpiewać w hipotezę, że lobbing taki jest bronią jedynie biednych.

Niemniej jednak, gdy porównamy ten wymiar lobbingu z lobbingiem prowadzonym wobec Kongresu i egzekutywy, to można zauważyć, że zasoby finansowe posiadane przez grupę liczą się stosunkowo mniej. Warto zauważyć w przypadku lobbingu w sądach jedną prawidłowość. Pomimo że faktycznie pozycja grupy i dostępne jej środki faktycznie pozwalają na uczestnictwo i występowanie przed sądem, to nie gwarantują sukcesu. Rozstrzyganie przed sądem odbywa się na podstawie faktów, informacji, a nie nacisków politycznych. Dzięki temu grupy mniej uprzywilejowane na innych etapach procesu politycznego w rzeczywistości w sądach mogą wyrównać do pewnego stopnia szanse<sup>276</sup>. Gwarantem tego jest przede wszystkim posiadanie interesów zgodnych z literą prawa i konstytucją. Wydaje się więc, że oddziaływanie grup poprzez sądy stoi zupełnie w zgodności z wartościami demokratycznymi amerykańskiego systemu, gdyż nie mamy tu do czynienia z naciskiem, a jedynie z czystym przekazywaniem informacji. Oddziaływanie poprzez sądy będzie więc lobbingiem w sensie definicji przyjętej dla potrzeb tego opracowania, ale w rozumieniu wielu wczesnych definicji lobbingu, w których głównym wyznacznikiem jest występowanie presji, lobbingiem by już nie było.

---

udział w tej sprawie wyrazić swoją opinię, która pomoże ugruntować przekonanie, że grupa dobrze walczy o interesy swych członków. Zależności takiej nie obserwuje się w przypadku grup nieposiadających licznego członkostwa, grup instytucjonalnych, jak choćby korporacje. T.G. Hansford, *Lobbying Strategies, Venue Selection, and Organized Interest Involvement at the U.S. Supreme Court*, „American Politics Research” Vol. 32, No. 2, Mar. 2004, s. 186.

<sup>276</sup> S.M. Olson, *Interest-Group Litigation in Federal District Court: Beyond the Political disadvantage Theory*, „Journal of Politics” Vol. 52, No. 3, Aug. 1990, s. 877.

## 10. Miejsce lobbingu bezpośredniego w procesie politycznym

Lobbing prowadzony jest przez grupy na wszystkich etapach procesu politycznego i ustawodawczego, a to, na których etapach się grupy koncentrują, zależy przede wszystkim od charakteru grupy i dostępnych jej zasobów. Najskuteczniej oczywiście, z punktu widzenia grup, byłoby móc zadbać o swoje interesy na wszystkich etapach, ale przeważnie grupy nie mają takiej możliwości ze względu na posiadanie ograniczonych zasobów. Proces polityczny, a co za tym idzie lobbingowy, jest w USA zaprojektowany w taki sposób, że grupy mają bardzo wiele możliwości oddziaływania na niego w różnych miejscach. Jest to istotne o tyle, że w każdym z tych miejsc liczą się inne zasoby, zatem grupy, które dominują w jednym miejscu, niekoniecznie będą dominować w innym. Szczególnie występowanie możliwości prowadzenia lobbingu wobec wszystkich trzech gałęzi władzy, jak również w ich obrębie w różnych momentach procesu politycznego, w pewnym sensie zapewnia, że reprezentowanych jest wiele interesów, co jest zdecydowanie dobre dla procesu demokratycznego.

Gdy rozważamy miejsce lobbingu bezpośredniego w procesie politycznym, to stykamy się z wieloma niejednoznacznościami. Przede wszystkim, gdy patrzymy na lobbing jako na wyrażanie opinii i przekazywanie informacji przez przedstawicieli grupy w jej imieniu, to dostrzegamy, że przekaz taki jest bardzo mocno w koncepcji amerykańskiej demokracji ugruntowany przez Pierwszą Poprawkę gwarantującą wolność wypowiedzi. Koncepcję lobbingu jako wpasowującą się w tę argumentację można obronić w przypadku, gdy lobbing przybiera formę informowania i przekonywania, a nie zmuszania i stosowania szantażu. Gdy patrzymy obecnie na proces lobbingu bezpośredniego, czyli kontakt lobbyisty z decydem politycznym, to dostrzeżemy, że w ogromnej większości przypadków taki właśnie charakter ma lobbing bezpośredni. Dawny obraz lobbyisty kupującego w dosłowny sposób korzystną dla grupy regulację jest w zasadzie przeszłością. Oczywiście skandale wychodzące na światło dzienne od czasu do czasu przypominają o dziewiętnastowiecznych praktykach, które w umysłach ludzkich na zawsze wykształciły obraz typowego lobbyisty i typowego lobbingu. W rzeczywistości jednak skandale takie, jak



związany z Jackiem Abramoffem, nie są typowe dla funkcjonowania lobbingu. W o wiele większym stopniu w obecnych czasach problematyczne jest używanie taktyk związanych z finansowaniem kampanii wyborczych. Gdy mówimy o lobbingu bezpośrednim, to zdecydowanie jest on zjawiskiem dużo bardziej ucywilizowanym i sprofesjonalizowanym.

Jak pokazują przytaczane wcześniej badania, praca lobbysty to głównie praca z informacją i to przede wszystkim informacją prawdziwą, co jest o tyle istotne, że potoczne opinie akcentują głównie nieformalne kontakty i użycie w celu przekonywania głównie pieniędzy. Gdy więc przyjmujemy, że informacja staje się głównym towarem przetargowym i zawartością kontaktu lobbingowego, to prowadzi to do wniosku, że kontakt taki może być pozytywny dla procesu podejmowania decyzji. Dodatkowo, gdy patrzymy na opinie kongresmanów, to widzimy, że kontakty i współpracę z lobbystami oceniają oni jako cenne i ułatwiające im pracę. Lobbyści pozwalają na zebranie większej ilości informacji przy mniejszym zaangażowaniu środków kongresowych, co z kolei umożliwia kongresmanom i ich biurom zajmowanie się większą liczbą spraw.

Gdy patrzymy jednak na lobbing jako na dostarczanie informacji, dostrzeżemy również poważne niebezpieczeństwa związane z tym procesem. Po pierwsze fakt, że informacje takie mogą być stronnicze, a po drugie, że znacznie uprzywilejowane są grupy, które są w stanie poświęcić dużo środków na zbieranie informacji i ich przekazywanie kongresmanom. Oczywiście są to bardzo poważne zagrożenia. Nie zapominajmy jednak, że kongresmani także wiedzą o występowaniu takich zagrożeń. W ich interesie leży jak najlepsze rozeznanie rzeczywistości i powinni unikać bycia oszukanym przez grupę i lobbystę. Jest to szczególnie istotne w wypadku lobbingu bezpośredniego, który polega na bezpośrednim kontakcie lobbysty z politykiem. W ogromnej mierze kontakt taki opiera się na zaufaniu, jakim obdarzany jest lobbysta, i nie może sobie on pozwolić na doprowadzenie do sytuacji, w której zmylony przez niego polityk poniesie poważne konsekwencje polityczne, ponieważ drugi raz lobbyście nie zaufa. Wydaje się więc, że lobbing bezpośredni jedynie w stopniu nieznacznym może zakrzywić informacje o rzeczywistości.

Sporym zabezpieczeniem przed wypaczeniami tego procesu jest występowanie bardzo dużej liczby lobbystów reprezentujących

sprzeczne interesy. Stanowi to gwarancję, że informacja, która zostanie dostarczona do procesu politycznego, nie będzie całkowicie jednostronna. Wiele opinii krytycznych wobec procesu lobbingu dotyczy zarzutu, że kongresmani faktycznie dopuszczają do siebie informacje pochodzące jedynie z niektórych źródeł i odrzucają te pochodzące z innych. Z jednej strony stanowi to oczywiście pewne zagrożenie, gdyż w przypadku konkretnego kongresmana może to spowodować ogląd rzeczywistości. Gdy jednak popatrzymy na to z drugiej strony, właśnie fakt, że przeważnie politycy dopuszczają do siebie lobbystów reprezentujących grupy, z którymi sympatyzują, sprawia, że faktyczne oddziaływanie tych lobbystów nie jest takie poważne. Większość badań nad lobbingiem pokazuje, że lobbing nie powoduje raczej zmiany poglądów i decyzji polityków, a jedynie umocnienie wcześniej zajmowanych pozycji<sup>277</sup>. Grupy w naturalny sposób wiążą się z politykami o podobnych zapatrywaniach na rzeczywistość, reprezentującymi elektoraty posiadające podobne interesy jak sama grupa. Bardziej oczywiste jest więc, że republikański kongresman reprezentujący okręg wyborczy, którego gospodarka w znacznej mierze opiera się na przemyśle ciężkim lub chemicznym, będzie dużo chętniej kontaktował się z lobbystami reprezentującymi grupy związane z tymi gałęziami niż z lobbystami organizacji ekologicznych, które potencjalnie reprezentują interesy sprzeczne z interesami ludzi, którzy na kongresmana głosowali i wspomogli go w wyborach. Nie zdarza się więc praktycznie, aby w wyniku nacisków samego lobbysty kongresman mógł zadziałać całkowicie wbrew swojemu elektoratowi.

Chociaż ocenia się, iż sam lobbing bezpośredni prowadzony w Kongresie nie jest w stanie w decydujący sposób wpłynąć na decyzje większości kongresmanów, to jednak ma on zasadnicze znaczenie w wielu miejscach procesu legislacyjnego. Przede wszystkim, musimy tu zwrócić uwagę na lobbing jako dostarczanie zaprzyjaźnionym kongresmanom argumentów potrzebnych do przekonywania innych kongresmanów. Zdecydowanie jest to jedna z podstawowych funkcji lobbingu bezpośredniego. Poza tym, nie da się zakwestionować roli, jaką lobbyści odgrywają przy szczegółowym

---

<sup>277</sup> Dotyczy to również kategorii polityków niezdecydowanych co do konkretnej kwestii, ale ogólnie tradycyjnie przychylnych wartościom reprezentowanym przez grupę.

kształtowaniu legislacji. Co prawda, jak już wspomniano, lobbyści być może nie mają decydującego wpływu, gdy dochodzi do głosowania nad gotową propozycją na plenum obu izb Kongresu, jednak nieporównywalnie większą rolę spełniają w procesie przygotowywania projektów poddawanych następnie pod głosowanie. Lobbyści, jako dysponujący rozległą wiedzą dotyczącą regulowanych obszarów, stanowią w przypadku prac szczególnie w komisjach kongresowych nieocenioną pomoc. Tym samym zyskują możliwość przemycenia szczegółowych zapisów faworyzujących w pewnym stopniu reprezentowane przez nich grupy. Przywołując popularne powiedzenie, że diabeł tkwi w szczegółach, właśnie na etapie szczegółowych prac w komisjach możemy dostrzec najbardziej realne oddziaływanie lobbystów. Jednakże również i tutaj ze względu na procedury kongresowe zapewniona jest w znacznym stopniu równowaga grup mogących dostarczać informacji i argumentów. Pewną rolę odgrywają tu przesłuchania kongresowe, które co prawda nie są oceniane przez samych lobbystów jako bardzo skuteczna forma nacisku, ale jednak dają kongresmanom szanse pozyskanie szerokiej wiedzy o punktach widzenia poszczególnych grup. Udział przedstawicieli grup w tych procedurach jest cenny z punktu widzenia procesu politycznego. Podczas przesłuchań, w dużo większym stopniu niż na innych etapach stanowienia prawa w Kongresie, mamy do czynienia z prezentowaniem rzeczowych i wartościowych informacji. Niepokój budzi fakt, że wśród badanych lobbystów ta metoda lobbingu jest oceniana jako mniej skuteczna niż osobiste kontakty z kongresmanami w cztery oczy. Może to prowadzić do wniosku, że oprócz tej bardzo rzeczowej informacji istotne jest również przekazywanie innej bardziej politycznej informacji.

Częste wizyty osobiste lobbystów u kongresmanów, zwłaszcza gdy towarzyszą temu przyjacielskie relacje, mogą stanowić zagrożenie dla demokratyczności procesu. Dodatkowo niebezpieczne może być, gdy kontaktom takim towarzyszy wyświadczenie przez lobbystów na rzecz kongresmanów usług innych niż jedynie dostarczanie informacji. Opisane sposoby zdobywania sobie przychylności i dostępu do legislatorów poprzez tzw. lobbing towarzyski są być może nie naganne, ale wątpliwe etycznie. Gdy jednak patrzymy na badania zajmujące się skutecznością takich właśnie form lobbingu to widzimy, że jest to oddziaływanie nie bardzo znaczące. Jest

to nieodłączna część waszyngtońskiego życia i praktycznie trudno przypuszczać, że udałoby się odseparować kompletnie lobbystów i polityków, jeżeli chodzi o ich nieformalne kontakty. Same kontakty bowiem nie są rzeczą kolidującą z zasadami demokratyczności, a kolizja pojawia się dopiero wtedy, gdy lobbing towarzyski przyjmuje formy pseudołapownictwa, o czym pisano wcześniej.

Aspektem, który nieodłącznie wiąże się z kwestią etyczności i demokratyczności lobbingu, jest występowanie sytuacji uprzywilejowania dla niektórych lobbystów ze względu na ich zażyłe stosunki z kongresmanami, co przyjmuje szczególnie jaskrawą postać w przypadku aktywności byłych kongresmanów, którzy następnie zostają niezwykle dobrze opłacanymi lobbystami. Szczególnie gdy popatrzymy na zarobki lobbystów z przeszłością kongresową i tych bez takiej przeszłości, to wyraźnie dostrzeżemy, że ci pierwsi są dla firm lobbingowych i grup o wiele cenniejsi. Oceniając proceder „drzwi obrotowych”, nie można jednak całkowicie kategorycznie stwierdzić, że zatrudnianie takich lobbystów ma na celu jedynie ułatwienie bezpośredniego dostępu do legislatorów. Gdy przyjmiemy bowiem, że podstawą do prowadzenia skutecznego lobbingu jest wiedza, szczególnie wiedza o procesie stanowienia prawa, o poglądach kongresmanów na różne kwestie, o układach i układzikach występujących w Kongresie, to należy stwierdzić, iż były kongresman i pracownik Kongresu dysponują taką wiedzą w stopniu daleko większym niż nawet najlepiej merytorycznie wykształcony lobbysta prawnik. Trzeba też pamiętać, że taki były kongresman staje się również ekspertem, a nie jedynie człowiekiem ułatwiającym dostęp, choć na pewno ten drugi aspekt jest w większości przypadków jego głównym atutem<sup>278</sup>. Być może dobrym rozwiązaniem jest nie tyle zakaz zatrudniania byłych kongresmanów w firmach lobbingowych w ogóle, ile zakaz prowadzenia przez nich lobbingu w kontaktach bezpośrednich z byłymi kolegami. Całkowity zakaz prowadziłby do sytuacji, w której ludzie posiadający rozległą wiedzę dotyczącą wielu aspektów życia politycznego musieliby

---

<sup>278</sup> Z badania Salisbury'ego i jego zespołu wynika np., że wśród zalet lobbystów z tłem pracy w strukturach władzy wyżej ceni się ich wiedzę o procesie politycznym i danej dziedzinie niż dysponowanie przez nich kontaktami osobistymi. R.H. Salisbury, P. Johnson, J.P. Heinz, E.O. Laumann, R.L. Nelson, *Who You Know Versus What You Know*, s. 193/194.

rezygnować z jej używania, co byłoby o tyle niefortunne, że wiedza i informacja jest podstawą do dobrego stanowienia polityki.

Problemem budzącym zdecydowanie największej emocji i obaw w odniesieniu do postrzegania zjawiska lobbingu są pieniądze. Gdy patrzemy na lobbing jako na formę działania zgodnego z prawem, co zakłada nasza definicja, to dostrzegamy jednak, że w świetle obecnych regulacji lobbysta nie dysponuje wieloma możliwościami przekazywania wymiernych korzyści politykowi. Stopniowo wyeliminowane zostały formy pseudołapówek, jak chociażby prezenty rzeczowe, astronomiczne honoraria za wystąpienia oraz użyczenie wartościowych środków transportu. Oczywiście, jak przedstawiono w niniejszym rozdziale, ciągle istnieje kilka możliwości, ale jest ich zdecydowanie mniej niż w przeszłości i dodatkowo, szczególnie po ostatnio nagłośnionej aferze Abramoffa, są one poddawane dużo baczniejszemu oglądowi. Wydaje się, że reformy idące w stronę maksymalnego wyeliminowania możliwości jakiegokolwiek gratyfikowania kongresmanów są krokiem w dobrym kierunku, podobnie jak te zapewniające maksymalną przejrzystość finansową dochodów i majątków kongresmanów.

Pomimo że przekazywanie korzyści finansowych politykom<sup>279</sup> ma skalę jedynie marginalną, to jednak nie można powiedzieć, że lobbing bezpośredni jest z punktu widzenia grupy mało kosztowny. Ogromna większość nakładów finansowych na lobbing bezpośredni przeznaczana jest na zbieranie i przetwarzanie informacji oraz na ciągłe monitorowanie procesu politycznego, a są to sumy ogromne. Oceniając jednak ten aspekt finansowego zaangażowania grup, nie można zarzucić mu pozostawania w konflikcie z demokratycznymi wartościami. Spoglądając więc na wielkie sumy wydawane corocznie na lobbing należy pamiętać, że ich większość jest przeznaczana właśnie na zbieranie informacji, co w pewnej mierze odciąża budżet Kongresu.

Gdy patrzemy na lobbing prowadzony w Kongresie, nie sposób nie zauważyć, że w dużej mierze zmienił on swój charakter na przestrzeni lat. Przede wszystkim, na pewno w dużej mierze na tę zmianę wpływ miały wprowadzane kolejno regulacje dotyczące lobbingu czyniące z niego zjawisko bardziej cywilizowane. Zdecydowanie na charakter lobbingu w Kongresie miała również wpływ zmiana

---

<sup>279</sup> Mowa tu o formach legalnych opisanych wcześniej w rozdziale.

organizacji Kongresu, zwłaszcza w latach 70.<sup>280</sup>. Gdy patrzymy na Kongres obecnie, to widzimy, że jest on strukturą daleko bardziej zdecentralizowaną niż miało to miejsce 50 lat temu. Po pierwsze, z punktu widzenia czysto organizacyjnego, pojawiło się dużo więcej komisji i podkomisji, dzięki czemu mamy do czynienia ze zdecydowanie większą liczbą miejsc dostępu dla grup<sup>281</sup>. Co więcej i co bardzo ważne, gdy patrzymy na aspekt demokratyczny to widać, że zwiększenie się tej liczby punktów dostępu procentuje zwiększeniem się liczby grup, które mają dostęp<sup>282</sup>. W konsekwencji, do Kongresu dociera większa ilość informacji z różnych stron, przez co proces stanowienia prawa jest bardziej pluralistyczny. Decentralizacja w Kongresie, która nastąpiła w latach 70., miała więc bardzo poważny wpływ na to, że właśnie informacja stała się bardzo wartościowym towarem i w dużej mierze jej dostarczanie zastąpiło wcześniejsze, nieco mniej etyczne sposoby przekonywania kongresmanów<sup>283</sup>. Również nieformalna zmiana struktury władzy w Kongresie ma wpływ na sposoby prowadzenia lobbingu. Spadek pozycji potężnych liderów kongresowych i partyjnych sprawia, że nie wystarczy już ze swoimi argumentami dotrzeć do kilku najważniejszych legislatorów. Brak występowania dyscypliny partyjnej oraz pojawienie się linii podziałów w odniesieniu do różnych kwestii przebiegających inaczej niż po linii partyjnej sprawiły, że lobbing wobec poszczególnych kongresmanów w szczególności od lat 70. stał się bardziej złożony. Pewien powrót do silniejszego spolaryzowania sceny w oparciu o podziały partyjne dał się zaobserwować

---

<sup>280</sup> The Legislative Reorganization Act of 1970 uważana jest za pierwszą z serii ustaw mających na celu zreformowanie Kongresu. Ustawa ta znacznie ograniczyła pozycję potężnych przewodniczących komisji oraz liderów kongresowych. S.S. Smith, C.J. Deering, *Committees in Congress*, 2<sup>nd</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 1990, s. 47. Dokładny opis reform organizacyjnych w Kongresie w latach 70. Zob. s. 45-60.

<sup>281</sup> E.M. Gabriel, *The Changing face of public affairs in Washington*, „Public Relations Quarterly”, Winter 1992, pobrane z <[www.questia.com](http://www.questia.com)>.

<sup>282</sup> Zwierzchowski dla odmiany dostrzega negatywny aspekt omawianego procesu decentralizacji w Kongresie. Pisze on, że struktura wewnętrzna Kongresu, „rozwijając autonomię wysoce wyspecjalizowanych komisji i podkomisji, sypcha na margines organizację interesów grupowych artykułujące ogólne cele społeczne”. K. Zwierzchowski, *Organizacje interesów grupowych*, s. 89.

<sup>283</sup> V. Heitshusen, *Interest Group Lobbying and U. S. House Decentralization Linking Informational Focus to Committee Hearing Appearances*, „Political Research Quarterly” Vol. 53, No. 1, Mar. 2000, s. 170-171.

w połowie lat 90. wraz z przejściem kontroli w Kongresie przez republikanów i z pojawieniem się silnego przywództwa Newta Gingricha. W związku z tym udział grup w procesie legislacyjnym znowu trochę zmienił swój charakter, co znalazło wyraz we wzroście znaczenia grup w pewnym sensie ekstremalnie prawicowych, jak chociażby Christian Coalition, przy jednoczesnym zmniejszeniu dostępu dla grup liberalnych. Jednakże gdy popatrzymy na tę tendencję to dostrzeżemy, że dostęp, a jednocześnie udział grup w procesie politycznym wiąże się ze składem Kongresu, a więc pośrednio jest wynikiem wyborów dokonanych przez Amerykanów przy urnach wyborczych.

System amerykański dysponuje już w swej konstrukcji mechanizmami zapobiegającymi sytuacji, w której grupy zdobywające preferencyjną pozycję w Kongresie będą mogły definitywnie pokonać swoich przeciwników. Oprócz opisanych wcześniej zabezpieczeń wynikających z faktu, że kongresmani z natury szukają prawdziwej informacji, zabezpieczeniem staje się możliwość prowadzenia przez grupy lobbingu również w dwóch pozostałych gałęziach władzy. Oprócz wielu etapów procesu legislacyjnego, na których grupy mogą walczyć o swoje interesy, dochodzi jeszcze kilka etapów związanych z implementacją ustanowionego prawa oraz jego obroną bądź kwestionowaniem w sądach. Występowanie tych możliwości sprawia, że proces staje się bardziej otwarty dla większej kategorii grup. Gdy bowiem zakładamy, że możliwości prowadzenia lobbingu zależą od posiadanych przez grupę zasobów, nie jedynie materialnych, to im więcej różnorodnych punktów dostępu wymagających od grupy posiadania jakiejś konkretnej kategorii zasobów, tym mniejsza szansa, że grupa wyposażona obficie jedynie w jeden rodzaj zasobu (np. pieniądze, masowe członkostwo) zdominuje proces.

Gdy mówimy o lobbingu wobec egzekutywy w odniesieniu do jego demokratyczności, to należy podnieść kilka kwestii. W odróżnieniu od lobbingu w Kongresie, lobbing wobec egzekutywy nie zawiera bezpośredniego związku z kontekstem wyborczym. Z jednej strony to dobrze, gdyż biurokraci, w odróżnieniu od kongresmanów, nie uczestniczą w wyborach i nie muszą polegać na grupach przy zbieraniu funduszy na potrzeby kampanii. Z drugiej jednak strony, ze względu na niewystępowanie tego powiązania wyborczego, nie są oni za swoje decyzje odpowiedzialni przed wyborcami, co

stwarza możliwość wprowadzenia polityk niepopularnych społecznie, być może faworyzujących węższe interesy<sup>284</sup>. Ze względu na taką charakterystykę egzekutywy, lobbing bezpośredni jest jedyną formą, jaką grupy mogą wykorzystywać. Nie ma bowiem praktycznie zastosowania lobbing *grass-roots* ani lobbing poprzez donacje na kampanie wyborcze. Niesie to za sobą dwie konsekwencje. Po pierwsze, sprawia, że lobbing ten przybiera teoretycznie najczystsza formę lobbingu polegającego na przekazywaniu rzeczowych, technicznych informacji i argumentów. Ze względu na brak powiązania wyborczego i finansowego, teoretycznie lobbing bezpośredni wobec egzekutywy ma charakter czysto technokratyczny, co zdecydowanie jest jego zaletą. Po drugie jednak, jest to lobbing prowadzony znacznie dalej od świateł reflektorów, niż to ma miejsce w przypadku lobbingu w Kongresie, przez co możliwości nadużyć są większe. Wydaje się więc, że krokiem w bardzo dobrym kierunku było uchwalenie w 1995 roku Lobbying Disclosure Act i objęcie tą ustawą, w przeciwieństwie do wcześniejszej regulacji z 1946 roku, szerokiego grona urzędników władzy wykonawczej.

Oceniając ogólnie tę ustawę i jej rolę w kształtowaniu zjawiska lobbingu jako demokratycznego elementu systemu amerykańskiego, należy stwierdzić, że sama jej koncepcja jest wartościowa. Wspomniano już, że podstawowym problemem związanym z regulacją lobbingu jest fakt, iż prawo do niego wynika bezpośrednio z Pierwszej Poprawki, gwarantującej wolność wypowiedzi. Najlepszym więc sposobem jest właśnie nie zakazanie czy ograniczanie działalności lobbystów, co zdecydowanie kłóciłoby się z demokratycznymi zasadami państwa amerykańskiego, ale maksymalne ujawnianie i nagłaśnianie działalności lobbystów. Szczegółowe ujawnianie kulisów ich działalności, łącznie z wykazem polityków, których lobbują, stanowić może nie tyle gwarancję, że nie będą oni starali się już działać wbrew interesom społecznym, ile zwiększy szanse, że politycy nie będą tak podatni na ich propozycje. Ujawnianie działalności lobbystów jest o wiele bardziej rozsądną propozycją niż próby zakazania lub rygorystycznego ograniczania ich działalności. Nie można bowiem zapominać o wielu pozytywnych

---

<sup>284</sup> Wyjątkiem jest oczywiście prezydent, ale lobbing wobec prezydenta jest do tego stopnia rzadki, że w tym miejscu mówimy głównie o lobbingu wobec administracji.



rolach spełnianych przez lobbystów, jak choćby wyrażanie opinii segmentów społeczeństwa czy dostarczanie cennych technicznych informacji.

Wspomniana LDA 1995 nie obejmuje omawianego wcześniej lobbingu w sądach. Jest to o tyle uzasadnione, że ustawa o ujawnianiu działalności lobbingowej powstała w odpowiedzi na problem, jakim stał się lobbing w Kongresie i egzekutywie. Natomiast gdy mówimy o działalności grup występujących w swym interesie przed sądami, trudno tu mówić o jakimkolwiek problemie z punktu widzenia demokracji. Jest to po prostu korzystanie z podstawowych uprawnień. Dodatkowo, możliwości występowania okoliczności korupcyjogennych lub pseudokorupcyjogennych<sup>285</sup> w tym przypadku są dużo mniejsze. Pomijając już rozważany wcześniej fakt, czy w sądach wygrywają silni, czy słabi, można na pewno postawić tezę, że w sądach wygrywają ci, którzy potrafią swe argumenty oprzeć na literze prawa i konstytucji. Możliwość używania przez grupy tej formy lobbingu sprawia, że całościowo lobbing jako proces staje się bardziej demokratyczny.

Gdy patrzemy na zjawisko lobbingu bezpośredniego polegającego głównie na przekazywaniu informacji i za pomocą rzeczowych argumentów przekonywaniu do nich decydentów politycznych, to dostrzegamy, że w zasadzie nie stoi on w sprzeczności z wartościami demokratycznymi. Problem pojawia się wtedy, gdy jedne argumenty są chętniej wysłuchiwane niż inne, jak również wtedy, gdy jedni lobbyści mają szanse je zaprezentować, a inni nie. Kluczową kwestią jest dostęp posiadany przez niektórych, a innym odmawiany. Uzyskanie obecnie dostępu jedynie przy użyciu technik lobbingu bezpośredniego jest niemożliwe. Opisane w tym rozdziale możliwości uzyskiwania dostępu przez lobbystów dzięki aplikowaniu wymyślnych metod lobbingu towarzyskiego same w sobie są mało skuteczne. W ogromnej większości przypadków dostęp zależy nie od pozycji samego lobbyisty, ale od pozycji grupy, którą ten lobbyista reprezentuje. Skutecznym sposobem na uzyskiwanie dostępu, co w konsekwencji prowadzi do możliwości prowadzenia lobbingu bezpośredniego, jest wkupienie się w łaski kongresmanów poprzez

---

<sup>285</sup> Mowa tu o wspomnianych wcześniej formach zgodnych z prawem pseudopówek oraz szantaży wyborczych, o których mowa w rozdziale dotyczącym lobbingu *grass-roots*.

donacje na kampanie wyborcze, która to kwestia była tematem poprzedniego rozdziału. Jak pokazują badania, kongresmani chętniej słuchają grup, które pomagają im w zdobyciu fotela kongresowego<sup>286</sup>. Nie jest to jednak jedyny sposób na zdobycie dostępu. Kongresmani w równie dużym stopniu chcą, a może muszą słuchać grup mających silne oparcie w społeczeństwie. Grupy więc dokładają wysiłków, aby poparcie społeczne zyskać albo chociaż sprawić wrażenie, że poparcie takie mają. Do tego celu używają głównie lobbingu *grass-roots*.

---

<sup>286</sup> Jak już jednak kilkakrotnie wspomniano, na podstawie przeprowadzonych badań nie ma dowodów, że zdobywanie samego dostępu poprzez donacje wyborcze przekłada się na rezultaty dotyczące legislacyjnych decyzji kongresmanów.

## Rozdział IV LOBBING ODDOLNY

Omówiony w poprzednim rozdziale fenomen lobbingu bezpośredniego jest bezsprzecznie główną formą działalności grup interesu. Prowadząc go, grupy starają się wpłynąć na uchwalenie korzystnych dla siebie regulacji, na odpowiednie ich implementowanie oraz na kontrolę nad przestrzeganiem korzystnych dla siebie zasad. Działalność ta prowadzona jest zazwyczaj z dala od świateł jupiterów, gdyż tak jest przeważnie korzystniej zarówno dla grup, jak też dla lobbowanych polityków. Takie „przytulne” warunki stwarzają możliwość do bliskich kontaktów, szczerych rozmów, zawierania umów dżentelmeńskich oraz używania argumentów, które nie zawsze byłyby zrozumiane i akceptowane przez opinię publiczną.

Jak pokazano wcześniej, lobbing bezpośredni zawiera duży element kompromisowości i negocjacji. Świat lobbystów i kongresmanów w Waszyngtonie funkcjonuje już od dawna w taki właśnie sposób. W czasie targów, prezentowania i rozważania argumentów przez lobbystów, dostarczania przez nich analiz oraz prognoz, kongresman podejmuje decyzję co do swojego zachowania w odniesieniu do określonej regulacji. Naturalnie, prezentowane argumenty są argumentami przedstawianymi z punktu widzenia interesu grupy. Jak jednak również wspomiano, liczne rywalizujące z sobą grupy mają prawo przedstawiać każda swoje argumenty i dopiero w wyniku ich rozpatrzenia politycy podejmują decyzje.

Nie zapominajmy jednak, że pomimo bardzo dużej roli i sporego wpływu lobbystów działających wokół Kongresu i polityków,

politycy działać powinni w imieniu wyborców, którzy powołali ich na piastowane stanowiska. Powiązanie to jest istotne szczególnie w przypadku Stanów Zjednoczonych, gdyż ze względu na okręgi jednomandatowe, polityk osobiście jest rozliczany ze swoich działań. Teoretycznie więc powinien być jak najbardziej zainteresowany działaniem w taki sposób, aby jego wyborcy byli z niego zadowoleni.

W odległej przeszłości takie powiązanie nie było całkowicie oczywiste. Dziewiętnastowieczna polityka, a zwłaszcza jej niuanse, rzadko kiedy były czytelne dla wyborców i obywateli. Przy decyzjach podejmowanych na szczeblu centralnym, mimo że faktycznie miały bezpośrednie odniesienie do sytuacji poszczególnych obywateli, w większości przypadków zauważalne odniesienie lokalne istniało jedynie w sprawach najgłośniejszych lub polityce redystrybucyjnej. To, czy kongresman dobrze wykonywał swoje zadania, obywatele mogli odczytać głównie po tym, czy udało mu się wywalczyć wybudowanie jakiegoś ważnego dla okręgu mostu, drogi, załatwienie kontraktu dla konkretnego przedsiębiorstwa. Inne kwestie, dyskutowane i poddawane głosowaniom w Kongresie, rzadko przedostawały się do opinii publicznej. Ze względu na postęp technologiczny, na zwiększającą się świadomość i wyedukowanie polityczne obywateli polityka stanowiona na szczeblu federalnym w Kongresie stawała się coraz bliższa obywatelom. Jak mówił Speaker Izby Reprezentantów, wieloletni kongresman Thomas P. O'Neill, „cała polityka ma w rzeczywistości charakter lokalny”<sup>1</sup>. To stwierdzenie, które przeszło do historii jako recepta na zrozumienie sukcesu politycznego, jest coraz bardziej aktualne. Ze względu na coraz większą łatwość dostępu obywateli do wiadomości za pomocą różnych mediów, również tych interaktywnych, kongresmani coraz częściej czują, że ich wyborcy patrzą im na ręce. Capitol Hill<sup>2</sup> nie jest już dla przeciętnych Amerykanów tak odległy jak dawniej. Jak bardzo trafnie zauważa Wittenberg, jest on tak blisko, jak blisko jest najbliższa budka telefoniczna<sup>3</sup>. Obecnie można powiedzieć, że jest

---

<sup>1</sup> C.S. Mack, *Business, Politics, and the Practice of Government Relations*, Quorum Books, Westport 1997, s. 188.

<sup>2</sup> Jest to obszar w Waszyngtonie, gdzie znajdują się budynki Kongresu Stanów Zjednoczonych.

<sup>3</sup> E. Wittenberg, E. Wittenberg, *How to Win in Washington: Very Practical Advice about Lobbying, the Grassroots, and the Media*, Blackwell Publishers, Cambridge 1989, s. 51.

on nawet bliżej, ze względu na to, że większość ludzi ma dostęp do komunikacji internetowej we własnych domach. W obecnych czasach prawdziwe batalie polityczne w Kongresie są rozstrzygane

na równinach Nebraski, w górach stanu Kentucky, w okręgach etnicznych Cleveland oraz na rozległych przestrzeniach stanu Waszyngton... Głosy dochodzące do legislatorów z ich rodzinnych okręgów wydają się mieć największy wpływ na ich decyzje<sup>4</sup>.

Przez to świat polityki waszyngtońskiej staje się stopniowo coraz bardziej otwarty i transparentny. Jak powiedział Dan Danner, wiceprezydent Public Relations w National Federation of Independent Business (NFIB):

Krajobraz w Waszyngtonie zmienił się dramatycznie na przestrzeni ostatnich 20 lat. Kongresmani dużo więcej uwagi zwracają na aktywności *grass-roots* w swych okręgach wyborczych. Nie tak dawno wąska grupa ludzi, liderów partyjnych, kontrolowała agendę polityczną na poziomie federalnym. To zasadniczo się zmieniło. Kongresmani nie są już tak podatni na sugestie liderów partyjnych, gdyż tłumaczą, że muszą brać pod uwagę to, co powiedzą ludzie w ich okręgach wyborczych. Największą zmianą mającą wpływ na rozwój takich tendencji było pojawienie się nowych technologii komunikacji. Konsekwentnie, kluczem do sukcesu dla grup stało się umiejętne użycie technik lobbingu oddolnego, czyli przytaczanego *grass-roots*<sup>5</sup>.

Wykorzystanie tych strategii stało się w ostatnich latach w Stanach Zjednoczonych<sup>6</sup> niezmiernie popularne i dla większości grup stało się nieodłącznym składnikiem prowadzenia kampanii lobbingowych.

---

<sup>4</sup> Tamże, s. 52.

<sup>5</sup> S.E. Schier, *By Invitation Only: The Rise of Exclusive Politics in the United States*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2000. Wywiad osobisty Schiera z Danem Dannerem, 1997, s. 171.

<sup>6</sup> Jak pisze C.S. Thomas, użycie tych pośrednich technik lobbingowych, zwanych *grass-roots*, jest dalece bardziej zaawansowane w Stanach Zjednoczonych niż w jakiegokolwiek zachodniej demokracji, *First World Interest Groups*, red. C.S. Thomas, Greenwood Press, Westport 1993, s. 39.

## 1. Lobbying pośredni – zdefiniowanie zjawiska

Definiując lobbying oddolny, czy też lobbying *grass-roots*, gdyż nazwy te używane są wymiennie, można stwierdzić, że jest to „wszelka działalność grup, która ma na celu oddziaływanie na polityków pośrednio poprzez wpływanie na poglądy i zachowania obywateli”<sup>7</sup>. W odróżnieniu więc od lobbingu bezpośredniego lobbying oddolny nie jest prowadzony przez zawodowych lobbystów i liderów grup interesu, ale teoretycznie przez obywateli i społeczeństwo. To, czy owo teoretyczne założenie jest wypełniane w rzeczywistości, jest bardzo istotne dla mówienia o roli lobbingu oddolnego jako narzędziu reprezentacji. Określenie, w jaki sposób ten lobbying jest prowadzony, przez kogo jest inspirowany, jaki wpływ mają dzięki niemu obywatele na proces polityczny pojawia się u źródła rozważania demokratycznych wymiarów tego typu działalności.

Zjawisko lobbingu oddolnego na przestrzeni XX i XXI wieku stało się niezmiernie popularne. Jest ono również bardzo zauważalne, gdyż w odróżnieniu od lobbingu tradycyjnego nagłośnienie sprawy, w której się lobbuje, jest kwestią kluczową. Skalę zjawiska oraz potencjalne niebezpieczeństwa związane z jego rozwojem dostrzeżono stosunkowo wcześnie, bo już w latach 50. XX wieku.

Jak stwierdzał raport sporządzony przez specjalną komisję kongresową ds. działalności lobbingowej (tzw. komisja Buchanana),

w odróżnieniu od dobrze ugruntowanych metod bezpośredniego tradycyjnego lobbingu uprawianego przez lobbystów, nowe techniki presji akcentują głównie aktywności zwane *grass-roots*<sup>8</sup>.

Stwierdzano w nim dalej:

---

<sup>7</sup> Istnieją definicje, które określając lobbying oddolny podkreślają, że jest to wpływanie poprzez poziom subnarodowy na poziom polityki ogólnonarodowej. Patrz np. R.J. Hrebener, M.J. Burbank, R.C. Benedict, *Political Parties, Interest Groups, and Political Campaigns*, Westview, Boulder 1999, s. 221. Są też takie, które podkreślają, że jest to głównie proces doprowadzania do konfrontacji opinii publicznej z politykami. Zob. K.G. Hunter, *Interest Groups and State Economic Development Policies*, Praeger, Westport 1999, s. 103.

<sup>8</sup> U.S. Congress, House, Select Committee on Lobbying Activities, General Interim Report, 81:2, H. Rep. No. 3138, GPO, Washington D.C., October 20, 1950, s. 29.

Jeśliby lobbing składał się tylko z dobrze ugruntowanych metod kontaktu bezpośredniego, nie byłoby dużo do badania [...] Jednakże od czasów administracji prezydenta Wilsona, ciągle wzrastająca armia grup interesu zdała sobie sprawę, że potęga leży w opinii publicznej. To odkrycie leży u podstaw ewolucji technik lobbingowych od roku 1913. Szerokie użycie odważnych, antagonizujących apeli społecznych sprzeciwiających się „Underwood tariff bill”, było prawdopodobnie pierwszą na tak szeroką skalę próbą użycia opinii publicznej we wpływaniu na legislację. Użycie tych kosztownych apeli było w pewnym sensie mostem łączącym stary lobbing z nowym. Otworzyło nową drogę do rozwoju całkiem nowych wymiarów zarówno w teorii, jak i praktyce lobbingu. W czasach obecnych długoterminowym celem każdej liczącej się grupy interesu jest i musi nieuchronnie być kreowanie kontroli nad opinią publiczną. Bez wyartykułowanego poparcia opinii publicznej nawet najlepiej i najrozważniej zaplanowana kampania lobbingu bezpośredniego będzie najprawdopodobniej nieskuteczna, chyba że dotyczy tematów naprawdę wąskich i drobnych.

Jeśliby określać, czym są te nowe techniki nacisku, można je najogólniej nazwać lobbingiem na poziomie *grass-roots*. Polega on na tym, że zamiast wpływać na ustawodawstwo bezpośrednio, grupy interesu stwarzają pozory szerokiego społecznego poparcia dla swych postulatów, poparcia, które może być w każdej chwili zmobilizowane, gdy tylko pojawi się taka potrzeba. Generalna zasada leżąca u podstaw tych taktyk polega na tym, że jeśli uda się sprawić, aby ludzie w odpowiednim stopniu odczuwali poparcie dla jakiejś kwestii, to przełożą się to na podjęcie przez nich jakichś działań, które mogą z kolei mieć wpływ na to, jak dany temat zostanie potraktowany w Kongresie. Wyrażenie opinii publicznej może przyjąć dwojaki wymiar. Może to być szczerza, spontaniczna opinia wyrażana przez społeczeństwo zaangażowane w daną kwestię. Może to być również opinia sztuczna, sfabrykowana. W obydwu przypadkach proces z dużym prawdopodobieństwem jest inspirowany przez jedną lub kilka grup mających w danym obszarze dużo do zyskania. Taki proces ma co prawda mało podobieństw do lobbingu, który znamy z okresu przed 1880 rokiem, ale intencja stojąca za nim oraz rezultaty są bez wątpienia takie same, a mianowicie wpłynięcie na politykę legislacyjną<sup>9</sup>.

Dostrzeżono więc potęgę tych nowych sposobów lobbowania i jeżeli chodzi o skuteczność postawiono je na równi z lobbingiem tradycyjnym. Raport powstał w 1950 roku, a więc w okresie, kiedy David Truman pracował nad swą znamienitą książką *Governmental Process*, w której opierając się na pluralistycznych założeniach

<sup>9</sup> Tamże.

twierdził, że faktycznie nie ma znaczącej dominacji partykularnych interesów zwartych, silnych grup, gdyż interesy społeczne są wystarczająco wyrażane poprzez organizowanie się obywateli w liczne grupy reprezentujące wszystkie segmenty społeczne. To miało zapobiegać dominacji korporacji i innych interesów ściśle ekonomicznych.

Widać więc wyraźnie, że był to okres, kiedy badacze, jak również politycy dostrzegli potęgę ludzkich preferencji wyrażaną w postaci opinii publicznej, jak w przypadku raportu Buchanana, czy organizowania tej opinii w grupy, jak w przypadku pracy Trumana. Warto jednak w tym miejscu zwrócić uwagę, że raport Buchanana podkreślał, iż w rzeczywistości w gruncie nie zmieniła się podstawowa zasada lobbingu, a zmieniły się jedynie sposoby osiągania celów. Truman patrząc na spontanicznie organizujące się interesy, widział w tym inną jakość.

## 2. Historia rozwoju zjawiska lobbingu oddolnego

Pierwowzorów kampanii oddolnych można się dopatrywać w petycjach, które w XIX wieku abolicjoniści wysyłali na szeroką skalę do Kongresu. Na początku XIX wieku przepisy kongresowe stanowiły, że wszystkie takie petycje powinny zostać odczytane na głos na forum kongresowym<sup>10</sup>. Duża ich liczba momentami całkowicie blokowała funkcjonowanie Kongresu, poważnie dając się kongresmanom we znaki, jednak nie sposób było całkowicie zignorować na przykład temat niewolnictwa w debatach kongresowych. W okresie późniejszym Kongres stopniowo zmieniał reguły odnoszące się do petycji, tak aby nie były one w stanie blokować prac i obrad.

Organizacją, która przyjęła w swym działaniu zasady bardzo zbliżone do dzisiejszego lobbingu oddolnego, była Grand Army of the Republic (GAR)<sup>11</sup>. Organizacja ta, która swoją działalność rozpoczęła jako konfraternia i koło filantropijne, po pewnym czasie

<sup>10</sup> Ang. *Aloud to the Chamber*. S.H. Ainsworth, *Analyzing Interest Groups: Group Influence on People and Policies*, s. 168.

<sup>11</sup> Zob. S.H. Ainsworth, *Electoral Strength and the emergence of group influence in the late 1800s: the Grand Army of the Republic*, „American Politics Quarterly” 23, 1995, s. 319-338 oraz S.H. Ainsworth, *Lobbyists as Interest Group Entrepreneurs*



zaangażowała się w politykę<sup>12</sup>. Publikowana przez nią „National Tribune” wskazywała *explicite*, którzy legislatorzy są, a którzy nie są przyjaciółmi żołnierzy. Gazeta na bieżąco informowała również o postępach legislacyjnych w odniesieniu do interesujących odbiorców kwestii. Czasopismo to, po pierwsze, ułatwiało GAR koordynację działań ze swoimi członkami, a po drugie, stało się bardzo dogodnym forum do kształtowania opinii publicznej. Po pewnym czasie liderzy grupy dostrzegli, że kształtowanie tej opinii ma bardzo znaczący związek z sukcesem ich lobbystów prowadzących w Kongresie lobbing bezpośredni. Szybko „National Tribune” stała się magazynem mającym największy nakład pośród wszystkich tygodników.

Prawdziwe jednak początki lobbingu oddolnego w nowoczesnym znaczeniu tego słowa można wiązać z Ligą Antysalonową. Liderzy powstałej w 1890 roku grupy, po oszacowaniu sytuacji w Kongresie uznali, że problem (nadmierne spożycie alkoholu w społeczeństwie) nie mógł być rozwiązany bez poważnego zaangażowania opinii publicznej. Została więc zaprojektowana na szeroką skalę wielka kampania społeczna przy użyciu dostępnych mediów, czyli w tamtym okresie głównie mediów drukowanych, która miała, po pierwsze, przekonać społeczeństwo do tego, że alkoholizm jest poważnym problemem, a po drugie, nakłonić pośrednio kongresmanów do podjęcia konkretnych działań legislacyjnych. Oceniając tę kampanię, można śmiało powiedzieć, że była ona protoplastką późniejszych kampanii lobbingu oddolnego. Rozpoczęto współpracę z Kościołami, jako że ze względu propagowane wartości były one naturalnymi sprzymierzeńcami. Czasami nawet zdarzało się, że datki zbierane podczas nabożeństw przekazywano właśnie na Ligę Antysalonową<sup>13</sup>. Bardzo nowatorską taktyką było zatrudnianie do swojej kampanii znanych, szanowanych osób świadczących swoim autorytetem<sup>14</sup>. Podstawowymi elementami tej kampanii, których pokłosie możemy odnaleźć we współczesnych

---

*and the Mobilization of Union Veterans*, „American Review of Politics” 16, 1995, s. 107-129.

<sup>12</sup> Powodem stała się problematyczna kwestia wypłaty rent dla weteranów.

<sup>13</sup> Korzyści były jednak obopólne, gdyż kościół, który gościł u siebie przedstawicieli Ligi Antysalonowej, miał zagwarantowaną większą frekwencję.

<sup>14</sup> W takim właśnie charakterze w akcjach Ligi Antysalonowej występował Richmond P. Hobson, znany bohater wojny z Hiszpanią.

kampaniach, były między innymi: używanie stereotypów społecznych<sup>15</sup> jako środka do kształtowania klimatu, pojawianie się apelów opartych na strachu i wyolbrzymianiu faktów i zjawisk<sup>16</sup>, prezentowanie danych statystycznych sprawiających wrażenie bardzo naukowych<sup>17</sup>. Co najważniejsze, Liga rozwinęła metody mające sprawić, by politycy czuli się odpowiedzialni za swe działanie, czyli za zajmowane w stosunku do kwestii walki z alkoholizmem stanowiska. Publikacje Ligii pokazywały, którzy kongresmani są po właściwej stronie, a którzy nie. Właśnie aktywność Ligii przy okazji wyborów stała się przyczyną jej mocnej pozycji i późniejszych sukcesów. Szczególnie aktywność aktywistów Ligii podczas procedur rejestracji wyborców sprawiła, że politycy musieli brać pod uwagę zdanie Ligii, jeśli chcieli liczyć na ponowny wybór. Warto odnotować, że jak na tamte czasy, Liga Antysalonowa wykształciła potężną bazę danych o wyborcach, co jest o tyle godne uwagi, że wszystko musiało być odnotowywane i segregowane ręcznie, a nie jak dzisiaj w mgnieniu oka przez komputer.

Obserwując sukcesy Ligii Antysalonowej, również inne organizacje stopniowo zaczęły stosować podobne sposoby działania. W miarę rozwoju technologii, pojawiania się nowych kanałów komunikacji oraz opracowywania coraz to bardziej doskonałych metod społecznej perswazji i technik marketingowych, kampanie lobbingu oddolnego stawały się coraz bardziej wyrafinowane. Mimo to jednak ciągle przewagę miał lobbing bezpośredni. Zdecydowana większość grup na nim właśnie polegała i chociaż raport Buchana przypisał lobbingsowi oddolnemu tak poważne znaczenie, to opracowania naukowe uznawały wyższość lobbingu bezpośredniego. W swojej pracy Truman, mimo że ogólnie twierdził, iż preferencje społeczne i rola opinii publicznej są bardzo znaczące, to opisując przeróżne techniki lobbingsowe pisał ciągle, że kontakty osobiste

---

<sup>15</sup> W stanach południowych kampania ta była nakierowana na podobny profil odbiorców, do którego odwoływał się Ku Klux Klan, więc i apele czasami przyjmowały podobny zamysł. D. Ippolito, T. Walker, *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy*, s. 322.

<sup>16</sup> Alkohol był przedstawiany jako wielki pogromca amerykańskiego społeczeństwa.

<sup>17</sup> Porównywano m.in. ekonomiczny rozwój stanów „trzeźwych” ze stanami „pijanymi”.

stanowią o wiele większą wartość niż setki listów czy telegramów od osób nieznanymi legislatorowi<sup>18</sup>.

Od lat 50. jednak zaczęło pojawiać się coraz więcej ruchów społecznych zorganizowanych w grupy, które coraz intensywniej operowały strategiami *grass-roots*. Strategie te były stopniowo adaptowane przez coraz szersze grono grup. To jednak, że w czasach obecnych mówimy o „złotym wieku *grass-roots*” nie wynika z faktu, iż pojawiły się jakieś całkiem nowe techniki, lecz z faktu, że dzięki postępowi technologicznemu lobbing oddolny stał się dużo bardziej powszechny. Dlatego właśnie stał się nową jakością.

Na przestrzeni drugiej połowy XX wieku dało się zaobserwować tendencję, że nie tylko grupy mające naturalne predyspozycje do prowadzenia szerokich kampanii społecznych poczęły używać tych strategii. Również grupy biznesowe, począwszy od lat 70. z powodzeniem wykorzystują takie kampanie. Bardzo dobrym przykładem jest National Association of Manufacturers, które jako pierwsze wprowadziło bardzo skuteczny program komputerowego mobilizowania członków i sympatyków, a na aktywność *grass-roots* poświęca aż 60% swego budżetu<sup>19</sup>.

Do kategorii mistrzów wykorzystywania lobbingu oddolnego należy bez wątpienia NRA, która dzięki bardzo dużym funduszom, wykorzystaniu nowych technologii i masowemu, zdyscyplinowanemu członkostwu jest w stanie wygenerować ogromną publiczną presję na polityków<sup>20</sup>.

Z najbardziej aktualnych przykładów zakrojonych na ogromną skalę kampanii *grass-roots* na pewno warto wymienić gigantyczną kampanię telewizyjną sponsorowaną przez AARP, a skierowaną przeciw planom administracji G.W. Busha w zakresie zmiany opieki społecznej, a ściślej tworzeniu prywatnych kont emerytalnych. Reklamówki telewizyjne pokazywały ekipę remontową mającą naprawić zapchaną rurę w kuchni, która to ekipa przy okazji remontu zdemolowała cały dom. Miało to być czytelne odniesienie do tego, jak reforma mająca poprawić małe, w odbiorze AARP, niedociągnięcia systemu emerytalnego, mogła całkowicie go

---

<sup>18</sup> D. Truman, *The Governmental Process*, s. 391.

<sup>19</sup> R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, s. 158.

<sup>20</sup> J. Deakin, *The Lobbyists*, s. 210; D. Ippolito, T. Walker, *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy*, s. 334.

rozsadzić. AARP wykupił również ogłoszenia w gazetach, w których Bush planował promować swój plan<sup>21</sup>.

### 3. Charakterystyka lobbingu oddolnego

#### 3.1. Cechy lobbingu *grass-roots*, powody jego stosowania i relacje z lobbingiem tradycyjnym

Jak już wspomniano, lobbing oddolny, czy też jak się go inaczej określa lobbing pośredni, ma na celu wpłynięcie na legislatorów poprzez oddziaływanie na inne podmioty. Chodzi głównie o obywateli, a ściślej o potencjalnych wyborców. Dlaczego jednak, skoro oczywiste wydawać by się mogło, że to jest najskuteczniejszy sposób wpływania na legislację, nie był on zawsze tak często stosowany? Można przytoczyć dwa możliwe wytłumaczenia. Po pierwsze, być może przedstawiciele grup oraz naukowcy zajmujący się zjawiskiem nie zawsze wierzyli w jego skuteczność. Po drugie, być może skuteczność tej strategii w stosunku do wysiłku z nią związanego w rzeczywistości nie była zbyt duża.

V.O. Key, wybitny znawca grup interesu i opinii publicznej, wątpił w skuteczność tej strategii. Pisał on, że trudno odgadnąć rzeczywistą funkcję i rolę takiego lobbingu w procesie politycznym<sup>22</sup>. Strategia lobbingu pośredniego<sup>23</sup> (*grass-roots*) była związana z wiarą, zwodniczą w jego odczuciu, w to, że opinia publiczna faktycznie rządzi. Bardzo literacko porównuje Key takie kampanie do rytuału zaklinania deszczu. Po takich magicznych tańcach zdarza się czasami, że deszcz spadnie. Tak samo po przeprowadzonej kampanii *grass-roots* efekt może zostać osiągnięty. Jednakże w obydwu tych przypadkach efekt wcale nie musi, a według Keya, raczej nie jest wynikiem tych zabiegów. Wedle badań Keya i danych przez

---

<sup>21</sup> Zob. B. Roth, *AARP Wages Fiery Blitz v. Social Security Plan; Senior group pays \$20 million in ad blitz*, Houston Chronicle A1, March 20, 2005.

<sup>22</sup> V.O. Key Jr., *Public Opinion and American Democracy*, Alfred Knopf, New York 1961, s. 528.

<sup>23</sup> Key używał określenia *outside, indirect*.

niego zebranych kampanie takie nie miały wpływu na decyzje podejmowane przez kongresmanów.

Zastanawiające jest jednak, dlaczego – gdy jest to działanie samo w sobie nieskuteczne – grupy miałyby podejmować duży wysiłek i się w nie angażować? Najwidoczniej przedstawiciele niektórych grup widzą sens i co więcej, są pewni skuteczności takich kampanii. Koszty prowadzenia tych kampanii są spore, o czym będzie mowa w dalszej części rozdziału, a wysiłek ze strony liderów musi być dużo większy niż w przypadku kampanii lobbingu bezpośredniego. Warto się zastanowić, dlaczego więc przedstawiciele grup angażują się w tego typu działalność i czy jest to wybór kolejnej strategii, czy też konieczność.

Schattschneider rozważając użycie tej strategii, doszedł do wniosku, że będą się uciekały do niej głównie grupy niemające wystarczającego dostępu do strategii lobbingu bezpośredniego. Pisał, że raczej grupy outsiderzy będą używać tych technik, aby zwiększyć zakres konfliktu, upublicznić sprawę, „uspołecznić konflikt”<sup>24</sup>. Z badań Schattschnidera wynikało więc, że jest to strategia wyłącznie grup słabych, zatem zastępcza w przypadku nieposiadania innych możliwości. Jak pisał, żadna z grup mających silną pozycję w legislaturze nie powinna się uciekać do takich metod. Z obecnej perspektywy widzimy jednak, jak bardzo się mylił<sup>25</sup>. Co prawda, wiele ze słabych grup stosuje tę strategię, jednak wszystkie najpotężniejsze grupy również się do niej często uciekają. W czasach, kiedy Schattschneider prowadził swe badania, sytuacja przedstawiała się odmiennie, gdyż zjawisko, mimo wspomnianych już przykładów dziewiętnastowiecznych oraz Ligi Antysalonowej, było naprawdę w powijakach. Schattschneider widział, że strategia ta stosowana jest głównie przez związki zawodowe, organizacje obywatelskie i rodzące się ruchy społeczne. Organizacje te uważał za organizacje słabe i stąd jego wnioski. Polegając na swoim założeniu, że grupa silna to grupa bogata, zwarta i dysponująca licznymi powiązaniem w świecie polityki, wydawał się pomijać fakt, że masowe członkostwo i opinia publiczna mogą stanowić alternatywny zasób dostępny grupom.

---

<sup>24</sup> E.E. Schattschneider, *The Semisovereign People*, s. 40.

<sup>25</sup> Nie mylił się być może, opisując otaczającą go rzeczywistość polityczną, jednak próby wyciągnięcia wniosków ogólnych, uniwersalnych, jeśli chodzi o lobbing *grass-roots*, były nie bardzo skuteczne.

W dzisiejszych czasach trudno jest już twierdzić, że lobbing oddolny jest przynależny jedynie grupom słabym, gdyż jak obserwujemy, stosuje go większość grup. Oczywiście, lobbing bezpośredni jest od zawsze kanonem działania i przeważnie prowadzony jest z dużą intensywnością przez wszystkie grupy, które chcą odgrywać jakąś rolę. O zaletach i bardzo znacznej roli tego rodzaju lobbingu wspomniano w poprzednim rozdziale. Lobbing oddolny może być bezsprzecznie traktowany jako bardzo wartościowe uzupełnienie i wzmocnienie lobbingu tradycyjnego<sup>26</sup>. Każda działalność lobbingu bezpośredniego staje się bardziej efektywna, gdy może być wsparta odpowiednio wyartykułowaną opinią publiczną<sup>27</sup>. Nie zawsze jest to konieczne, gdyż czasami pożądane rezultaty można osiągnąć przy użyciu samego lobbingu bezpośredniego<sup>28</sup>.

Wiele organizacji używa lobbingu *grass-roots* jedynie wtedy, gdy ich interesy są najbardziej zagrożone<sup>29</sup>. Użycie technik lobbingu oddolnego jako suplementu dla strategii tradycyjnych jest w przypadku większości grup sytuacją powszechną. Ze względu na pewne cechy specyficzne, lobbing oddolny nie jest tak samo często stosowany jak lobbing bezpośredni. Czasami taktyka taka użyta nieodpowiednio bądź nadużyta może przynieść efekt wręcz odwrotny od zamierzonego. Są one używane w sytuacjach, gdy grupa czuje opór w Kongresie, w administracji bądź wyraźny opór innej grupy<sup>30</sup>, albo wtedy, gdy nie dysponuje odpowiednimi zasobami, aby prowadzić skuteczny lobbing inną drogą. Faktycznie, obecnie ze względu na fakt, że w większości dziedzin rywalizacja pomiędzy grupami jest zacięta, a do zyskania jest coraz więcej, konieczność i pokusa stosowania lobbingu *grass-roots* są coraz większe. W świecie, w którym istnieje bardzo wiele rywalizujących z sobą interesów, te grupy posiadają silniejszą pozycję, które mogą pokazać kongresmanowi,

---

<sup>26</sup> D.M. Evans, *Lobbying the Committee: Interest Groups and the House Public Works and the Transportation Committee*, w: *Interest Groups Politics*, 3<sup>rd</sup> Ed., s. 258.

<sup>27</sup> A. Holtzman, *Interest Groups and Lobbying*, s. 100.

<sup>28</sup> Wywiad osobisty autora z Charlesem H. Cunninghamem, głównym lobbyistą NRA. Zob. Aneks A.

<sup>29</sup> C.E. Cook, *Lobbying for Higher Education; How Colleges and Universities Influence Federal policy*, Vanderbilt University Press, Nashville 1998, s. 155.

<sup>30</sup> D.M. Evans, *Lobbying the Committee: Interest Groups and the House Public Works and the Transportation Committee*, s. 259.

że są w stanie użyć propagandy i innych sposobów grupowego wpływu na opinię publiczną<sup>31</sup>.

Ciekawe, że lobbing *grass-roots* jest stosowany prawie zawsze w powiązaniu z lobbingiem tradycyjnym, podczas gdy lobbing tradycyjny nie zawsze idzie w parze z lobbingiem *grass-roots*<sup>32</sup>. Dzieje się tak dlatego, że działalność *grass-roots* ma tendencję do zwiększania zakresu konfliktu, co zdecydowanie utrudnia wszelkiego rodzaju zakulisowe negocjacje, a tym samym czasami utrudnia życie lobbyistom tradycyjnym. Ci więc, bardzo często, gdy sądzą, że mogą osiągnąć jeszcze coś w pozakulisowych negocjacjach, starają się powstrzymać strategów grupy od aplikowania strategii lobbingu oddolnego, która zwiększając konflikt, mogłaby im utrudnić pracę.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na jedną zależność. Lobbing tradycyjny jest używany w ogromnej mierze do dyskusowania szczegółów, które nie są predestynowane do stania się przedmiotem publicznego debatowania. *Grass-roots* używane jest głównie w odniesieniu do tematów ogólnych, które mogą przyciągać uwagę społeczną i są tematami bardziej ideologicznymi niż sprawami konkretnych regulacji. Szczegóły nie mogą być przedmiotem kampanii *grass-roots*, gdyż kampania taka musi być przejrzysta, zrozumiała i w miarę chwytna społecznie.

Lobbing oddolny jest więc stosowany przez większość grup jako konieczność, gdy nie uda im się zadziałać inaczej. Nie zmienia to faktu, że w obecnych czasach jest on stosowany na ogromną skalę i praktycznie w przypadku każdej znaczącej legislacji. Spowodowane to jest ogromną konkurencją wśród grup oraz faktem, że opinia publiczna zaczyna odgrywać coraz większą rolę. Wyjaśniając powody zwiększającego się zastosowania taktyk *grass-roots*, trzeba również zwrócić uwagę na to, że stosowane strategie są zawsze dobierane w zależności od otoczenia politycznego i są nim zdeterminowane. Zmiany w środowisku społecznym i politycznym mają bardzo duży wpływ na to, jak często i w jaki sposób będzie się używać lobbingu oddolnego. Ogromne znaczenie ma tu stopniowa zmiana w strukturze podejmowania decyzji. Głównym składnikiem jest

---

<sup>31</sup> T.P. Murphy, *Pressure upon Congress: Legislation by Lobby Barrons*, Educational Series, Woodbury 1973, s. 67.

<sup>32</sup> Patrz M. Hojnacki, D.C. Kimball, *The Who and How of Organizations' Lobbying strategies in Committee*, „The Journal of Politics” Vol. 61, No. 4, Nov. 1999, s. 999-1024.

słabnąca rola przewodniczących komisji oraz partii politycznych. Chcąc wpływać na proces polityczny, trzeba próbować przekonać coraz większą liczbę legislatorów. Samuel Kernell wyjaśnił tę zmianę przejściem od instytucjonalnego pluralizmu, w którym porozumienia były zawierane przez liderów protokoalicji, do pluralizmu indywidualnego, w którym coraz więcej podmiotów kontestuje decyzje władz<sup>33</sup>.

Oczywiście wybór odpowiedniej strategii lobbingowej jest w znacznej mierze kluczem do sukcesu grupy. To jednak, jaka strategia zostanie wybrana przez grupę, zależy od wielu czynników, a nie jedynie od decyzji liderów grupy. Prowadzący badania nad mobilizacją grup Gais i Walker stwierdzili, że wybór strategii jest w większości przypadków zdeterminowany tym, jak w przeszłości działała dana grupa oraz strukturą organizacyjną grupy. Podsumowując ich badania, można wyłowić następujące prawidłowości odnośnie do używania strategii lobbingu oddolnego. Zdecydowanie częściej strategię taką stosowane są przez grupy obywatelskie niż grupy z sektora nastawionego na zysk. Grupy, które tradycyjnie rozpoczynały od mobilizacji i pozyskiwania członków, wykorzystując strategię *grass-roots*, również w działalności lobbingowej chętniej będą wybierać strategię lobbingu oddolnego. W końcu, grupy o strukturze bardziej zdecentralizowanej w większym stopniu będą się uciekać do lobbingu *grass-roots*, podczas gdy organizacje mające strukturę zwartą i scentralizowaną chętniej wybierać będą lobbing tradycyjny. Podkreślają jednak, że jeśli grupa ma wystarczająco dużo środków, to wybierze prowadzenie lobbingu obydwojema sposobami jednocześnie, oczywiście wówczas, gdy może być to skuteczniejsze niż przy wyborze jednej strategii<sup>34</sup>.

Kollman dodatkowo uzależnia użycie strategii *grass-roots* od specyfiki tematu. Uważa on, że zdecydowanie częściej używa się strategii tej w przypadku tematów mających większe społeczne poparcie. Ta kwestia będzie jeszcze szczegółowiej rozważona w dalszej części rozdziału. Dodatkowo, użycie strategii *grass-roots* jest związane z odpowiednimi strukturami politycznymi, a ściślej instytucjami i ich charakterem. Grupy operujące w przestrzeni politycznej, gdzie

<sup>33</sup> S. Kernell, *Going Public*, CQ Press Washington D.C. 1993.

<sup>34</sup> T. Gais, J.L. Walker, *Pathways to Influence in American Politics*, w: J.L. Walker et al., *Mobilizing Interests Groups in America*, s. 103-121.



struktura podejmowania decyzji legislacyjnych jest bardziej zdecentralizowana, będą się uciekać do wykorzystania *grass-roots* częściej. W takiej przestrzeni niemożliwe jest już, jak wcześniej, oddziaływanie na określonego decydenta za pomocą tradycyjnych technik. Im więc obszar społeczno-polityczny jest bardziej zdecentralizowany, tym większe jest prawdopodobieństwo, że grupy funkcjonujące w tym obszarze będą stosować techniki lobbingu oddolnego.

### 3.2. Zasada działania *grass-roots*

Podstawą działania lobbingu *grass-roots* jest specyfika relacji pomiędzy legislatorem a jego wyborcami. Legislator będący reprezentantem konkretnych wyborców powinien działać w ich interesie. Z takim zamierzeniem wyborcy na niego głosują, obdarzając go zaufaniem w postaci mandatu. Kongresman, podejmując decyzje w określony sposób, spełnia bądź nie spełnia obietnice wyborcze. Co pewien czas, przy okazji wyborów, jest rozliczany ze swoich decyzji. Wybory są praktycznie jedyną okazją, w której wyborcy dysponują jakąkolwiek sankcją w stosunku do swych kongresmanów.

Właśnie możliwość zastosowania tej negatywnej sankcji leży u podstaw potęgi opinii publicznej i obywateli. Naturalna chęć legislatorów do bycia ponownie wybranymi powoduje, że działania ich są w większości zdeterminowane tym właśnie celem. Jeśli weźmiemy pod uwagę, że reelekcja jest podstawowym celem kongresmanów, oczywiście staje się, że będą oni o wiele bardziej przychylni tym grupom, które są w stanie zapewnić im wybór. W rozdziale poświęconym aktywności grup interesu w procesie wyborczym pokazano sposoby, jakimi grupy interesu mogą pomagać legislatorom przy okazji wyborów.

Jednak grupa sama z siebie nie może zapewnić nikomu wyboru. Do tego potrzebne jest poparcie społeczeństwa, a ściślej obywateli z okręgu wyborczego kongresmana. W okresie pomiędzy wyborami nie jest łatwo kongresmanom odczytać, czego tak naprawdę chce społeczeństwo. Polityk przy okazji wyborów, w kampanii, prezentuje swój program, który jest zazwyczaj programem ogólnym, niosącym sporadycznie zapowiedzi konkretnych działań. W okresie wyborczym kandydat, uczestnicząc w wiecach wyborczych,

patrząc na sondaże, jest w stanie ocenić, jakie jest stanowisko jego elektoratu w odniesieniu do tych wybiórczych kwestii.

Jednak już w czasie pełnienia swego mandatu jest on zmuszony podejmować decyzje w odpowiedzi na pojawiające się problemy legislacyjne. W obliczu złożoności współczesnej polityki, w większości przypadków trudno mu się domyślać, czego odnośnie do danej kwestii domagaliby się jego wyborcy. Ta wiedza jest dla niego niezmiernie istotna, gdyż w oparciu o dorobek legislacyjny będzie oceniany przez wyborców przy okazji następnych wyborów. Bezsprzecznie również, każde jego działanie nie po myśli elektoratu będzie skrzętnie wykorzystane przez jego przeciwnika w walce o mandat. Wiedza o tym, czego chcą jego wyborcy, jest więc kongresmanowi konieczna do komfortowego podejmowania decyzji legislacyjnych.

Oczywiście, zdrowy rozsądek nakazuje przypuszczać, że opinie wyborców nie są jedynymi motywacjami do podejmowania przez kongresmanów określonych zachowań. Goldstein podaje trzy główne motywacje kierujące legislatorami podczas podejmowania decyzji. Po pierwsze, jest to chęć bycia ponownie wybranym, po drugie, chęć wprowadzenia dobrych społecznie polityk oraz po trzecie, chęć zdobycia renomy i uznania w obrębie instytucji<sup>35</sup>. Nie zawsze te trzy źródła skłaniają do podjęcia takiej samej decyzji. Bardzo często zachodzi konflikt i wtedy legislator musi podejmować decyzję, kierując się tym, która motywacja w danym momencie jest najistotniejsza.

Opierając się na analizie tych sprzeczności, decyzje podejmowane przez legislatora można podzielić na łatwe i trudne. Z łatwymi mamy do czynienia wtedy, gdy nie zachodzi sprzeczność pomiędzy poglądami samego legislatora i jego elektoratu<sup>36</sup>. Są one również łatwe, gdy któraś ze stron nie ma jasno określonych preferencji. Taka sytuacja zachodzi przeważnie wtedy, gdy sprawa jest mało istotna

---

<sup>35</sup> Ta trzecia kategoria odnosi się do sytuacji, w których kongresman jest namawiany do zajęcia określonego stanowiska przez liderów i kolegów partyjnych. Często taka lojalność może zapewnić wzrost pozycji w partii. K. Goldstein, *Interest Groups, Lobbying and Participation in America*, s. 36.

<sup>36</sup> W rozważaniu tym dla ułatwienia pominięty jest trzeci składnik, czyli preferencje kolegów partyjnych, ale oczywiście zależność taka zachodzi również w przypadku dwustronnych relacji pomiędzy preferencjami kongresmana, innych kongresmanów i elektoratu. Ze względu na to jednak, że nie istnieje dyscyplina partyjna, ten czynnik ma przeważnie trochę mniejsze znaczenie.

dla elektoratu i rozstrzygnięcie jej nie robi na elektoracie żadnego wrażenia. Podobnie jest, gdy legislator nie ma wyrobionego zdania na dany temat, a elektorat ma ściśle określone preferencje. Wtedy zdecydowanie nic nie stoi na przeszkodzie, aby podjąć decyzje po myśli elektoratu. To są sytuacje łatwe.

W sytuacjach trudnych kongresman głosując, musi zdecydować, po czyjej stronie stanąć. Z doświadczenia widać, że legislatorzy nie zawsze kierują się preferencjami społecznymi. Gdyby tak było, system polityczny można by ograniczyć do prowadzenia sondaży opinii publicznej, na podstawie których legislator podejmowałby decyzje zgodnie z wolą społeczną. Sytuacja taka nie ma w rzeczywistości miejsca. Gdy opinie legislatora i elektoratu się różnią, podstawową kwestią przy podejmowaniu decyzji jest to, jak bardzo każdej ze stron zależy na osiągnięciu danego wyniku legislacyjnego. Gdy wyborcy są bardzo zaangażowani w daną kwestię, a legislatorowi aż tak bardzo nie zależy, mimo że ma sprzeczne osobiste preferencje z preferencjami swych wyborców, to najprawdopodobniej będzie głosował tak, aby zadowolić wyborców. Podobna sytuacja ma miejsce w drugim kierunku. Gdy preferencje kongresmana i jego wyborców są sprzeczne, a jemu bardzo zależy, aby głosować w określony sposób, to gdy opór społeczny nie jest zbyt duży, wtedy prawdopodobnie będzie głosował, uwzględniając swoje własne poglądy. Gdy intensywność i poziom zaangażowania jest równie wysoki zarówno po stronie elektoratu, jak i samego legislatora, sytuacja staje się najbardziej problematyczna.

W rozważaniach kongresmana istotne jest więc posiadanie wiedzy o preferencjach potencjalnych wyborców, jak też wiedzy o intensywności tych preferencji. Podejmując wszelkiego rodzaju decyzje, kongresman rozważa, czy opór społeczny w danej kwestii jest na tyle poważny, aby stać się determinantem decyzji wyborców przy następnych wyborach. Istnieją bowiem kwestie na tyle istotne dla społeczeństwa, aby przez ich pryzmat oceniać danego kongresmana przy okazji wyborów. Są również i takie, które takiego znaczenia kompletnie nie mają. Bez względu na to, czy kongresman zadziała z czy wbrew elektoratowi, nie będzie to podstawą oceny wyborczej. Wiedza o tym, z którą kategorią kwestii ma się do czynienia, może być dla kongresmana receptą na sukces polityczny. Polityk stara się więc pozyskać taką wiedzę. Interesuje go zwłaszcza, czy efekty danej legislacji mogą być na tyle istotne, by mogły mieć

znaczenie dla dużych segmentów społecznych oraz czy istnieje potencjalnie ktoś, kto może wykorzystać jego zachowanie przeciwnemu. Taka sytuacja legislatora leży u podstaw skuteczności lobbingu *grass-roots*. Grupy interesu operujące strategiami *grass-roots* starają się wykorzystać fakt, że one posiadają tę wiedzę, a legislator nie. Lobbing *grass-roots* nie jest więc niczym innym jak grą, w której grupy starają się pokazać legislatorowi, że opinia publiczna jest po ich stronie, a legislator stara się, o ile to możliwe, ocenić, czy grupy przekazują mu właściwą informację, czy też blefują.

Informacja sygnalizowana przez grupy dotyczyć może dwóch podstawowych kwestii. Po pierwsze, tego, co obywatele myślą o danym temacie, czy popierają propozycję legislacji, czy nie. Po drugie, co zdecydowanie w przypadku rozgrywki lobbingowej ważniejsze, czy ten temat jest dla nich istotny. Ta istotność jest właśnie wielką niewiadomą, gdyż w odróżnieniu od poparcia dla danej kwestii jest ona bardzo trudno sprawdzalna jakimikolwiek sondażami. Przykładowo, polityk może wiedzieć, że 80% jego elektoratu popiera ochronę fok, ale nie może być pewien, czy gdy zagłosuje w sposób wpływający na pogorszenie ich bezpieczeństwa, to 80% ludzi będzie pamiętać w dniu wyborów właśnie tę jego decyzję, czy być może jakąś inną, która przykładowo wpłynęła na zmniejszenie bezrobocia w ich okręgu. To jest zawsze wielką niewiadomą, o której legislator nie ma pojęcia. Może się oczywiście domyślać, ale w polityce stawki są zbyt duże, aby ryzykować. Podstawowym zadaniem skutecznej kampanii *grass-roots* jest zwiększenie istotności danego tematu. Na tym właśnie koncentruje się aktywność grup. To, czy dany temat jest dla społeczeństwa istotny, czy też nie, jest bardzo zmienne, płynne i dlatego właśnie jest taką niewiadomą<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Dlatego właśnie tak trudno badać tę zmienną poprzez sondaże opinii. Poziom istotności może zmienić się drastycznie nawet po wyemitowaniu jednego filmu czy ukazaniu się jednego artykułu w prasie. Kollman podaje przykład reformy służby zdrowia z początku lat 90. Opinie dotyczące samego zagadnienia i koncepcji reformy zmieniały się nieznacznie. Procent ludzi popierających „narodowy program opieki zdrowotnej” w 1990 r. wynosił 64%, aby w roku 1993 spaść do 63%. Widać, że zmiany preferencji były nieznaczne. Natomiast istotność tego tematu zmieniała się bardzo znacznie. W grudniu 1991 r. jedynie 6% ludzi uważało, że jest to najważniejszy problem i temat w polityce amerykańskiej, w kwietniu 1992 – 12%, 18% w styczniu 1993, 28% we wrześniu 1993. K. Kollman, *Outside Lobbying*, s. 25.

Następnym celem jest wpłynięcie również na to, co ludzie myślą o danym temacie, czyli na poparcie dla danego tematu.

Aby pokazać kongresmanowi, że dany temat jest ważny i ma duże poparcie społeczne, grupa ma dwie możliwości. Może albo sprawić, aby temat wyglądał na szeroko popierany, albo żeby w rzeczywistości takim był. Pierwsza taktyka to taktyka sygnalizowania, a druga to taktyka kształtowania opinii publicznej.

Taktyki te są oczywiście zdecydowanie od siebie bardzo zależne i przenikają się wzajemnie. Bardzo trafnym porównaniem jest tutaj sytuacja marketingowa związana z wprowadzaniem jakiegoś produktu na rynek. Przedsiębiorca z jednej strony, zachęcając inwestorów, chce im pokazać, jak duże jest zapotrzebowanie na dany produkt, a równocześnie prowadzona jest na rynku kampania reklamowa mająca ten popyt naprawdę pobudzić<sup>38</sup>. W większości przypadków ta analogia ma odniesienie do polityki. Jednak warto zwrócić uwagę, że czasami grupy nie dbają o faktyczne pobudzenie popytu, a jedynie o stworzenie pozorów. Nawiązując jeszcze raz do analogii rynkowej, można to porównać do sytuacji, gdy inwestor stara się wyłudzić od inwestorów ile się da i uciec. Takie przypadki się oczywiście zdarzają, lecz dotyczą w większości grup niefunkcjonujących na scenie długo, które nie zabiegają o reputację. Jest to o tyle dobre obrazowe porównanie, że można dalej analogicznie konstatować, iż inwestor raz oszukany będzie się bardzo poważnie zastanawiał, czy zainwestować w to przedsiębiorstwo ponownie.

Rozważając kwestię lobbingu *grass-roots* i jego skuteczności, nie sposób nie zwrócić uwagi na fakt, że jego skuteczność wynika z tego, iż wielu legislatorów traktuje go jako symulację zachowań wyborczych<sup>39</sup>. Legislator patrząc na to, w jakim stopniu grupie udało się przekonać ludzi w trakcie kampanii *grass-roots*, może przewidywać, że w podobnym stopniu uda się ich przekonać przy okazji wyborów. To traktowanie kampanii *grass-roots* jako wstępnego testu przed wyborami przyczynia bardzo się do poważnego traktowania takich kampanii przez legislatorów.

---

<sup>38</sup> K. Kollman, *Outside Lobbying*, s. 9-10.

<sup>39</sup> J.R. Wright, *Interest Groups and Congress: Lobbying, Contributions, and Influence*, s. 90.

Relacja pomiędzy legislatorem a grupą w przypadku kampanii *grass-roots* jest niezwykle delikatna i wrażliwa. Legislator liczy na prawdziwą informację dostarczoną mu przez grupę. Z drugiej jednak strony, gdy informacja ta nie jest zgodna z celami grupy, trudno liczyć, że dostarczy mu ona informacji dla siebie niekorzystnej. To spostrzeżenie dotyka bardzo istotnej materii, a mianowicie tego, czy kongresmani ufają lobbystom, czy nie. Jak pokazano w rozdziale dotyczącym lobbingu bezpośredniego, zaufanie kongresmanów do lobbystów jest dość duże i ogólnie charakter relacji między nimi można określić jako symbiotyczny, sprzyjający współpracy. Natomiast strategowie kampanii *grass-roots*, gdy pyta się ich, do czego służy im lobbing oddolny, w większości odpowiadają, że do tego, aby sprawić, by kongresman poczuł się niekomfortowo. Relacja w przypadku lobbingu pośredniego nie jest więc tak sprzyjająca współpracy i przyjacielska, jak to jest w lobbingu bezpośrednim. Stosunki te są zdecydowanie bardziej konfrontacyjne. Za pomocą lobbingu *grass-roots* grupy chcą sprawić, aby legislator czuł się niekomfortowo w razie podjęcia decyzji innej niż korzystna dla grupy. Legislatorzy zazwyczaj więc dużo bardziej negatywnie oceniają wywieranie na nich presji w ten sposób<sup>40</sup>.

Prowadząc tego rodzaju kampanie, grupy interesu operują w obszarze opinii publicznej, który to obszar determinuje przebieg kampanii. Należy zaznaczyć, że opinia publiczna stanowi z jednej strony ogromny potencjał, który grupy mogą wykorzystać, ale z drugiej strony stanowi pewne ograniczenie. Nie jest to krajobraz całkowicie plastyczny, który grupy, prowadząc lobbing, mogłyby kształtować dowolnie. Do niektórych kwestii nie sposób jest ludzi przekonać. Jeżeli stanowisko grupy jest bardzo niepopularne, to obojętne, jakby się starała, i tak nie bardzo uda jej się zmienić, co ludzie myślą na dany temat. Również, chociaż w mniejszym stopniu, ograniczone jest to, jakie tematy są dla ludzi bardzo istotne. Obojętne jakby się grupy nie starały, nie będą w stanie sprawić, aby niektóre tematy stały się ważniejsze niż inne. W większości przypadków wpływ grup może być jednak dosyć znaczący. Jego wielkość zależy od tego,

---

<sup>40</sup> W wywiadzie przeprowadzonym przez Diane Evans jeden z kongresmanów powiedział jej, że większość kongresmanów nie cierpi, gdy grupa odwołuje się do obywateli poprzez *grass-roots*. W oryginale ang.: *hate it when you call in the dogs*, D.M. Evans, *Lobbying the Committee: Interest Groups and the House Public Works and the Transportation Committee*, s. 169.

jak skutecznie jest w stanie grupa zmobilizować społeczne poparcie i przetransmitować informacje o nim do kongresmana.

### 3.3. Zastosowanie lobbingu *grass-roots* w różnych momentach procesu legislacyjnego

Lobbing pośredni może pojawiać się w trzech głównych momentach procesu legislacyjnego. Po pierwsze, grupa może starać się wpływać na to, aby dany temat w ogóle pojawił się na agendzie politycznej. Jest to etap najbardziej istotny z punktu widzenia grupy, gdyż właśnie wtedy najbardziej wzrasta istotność danego tematu, a tym samym rośnie prestiż grupy. Założenie jest takie, że niekoniernie trzeba zawsze zmieniać co ludzie myślą na dany temat, ale bardzo istotne jest, aby w ogóle myśleli. Wprowadzanie tematu na agendę to proces edukowania polityków, dziennikarzy, opinii publicznej o problemie, o którym bądź nie wiedzą, bądź nie uznają go za istotny. Przed każdą więc konkretną debatą musi nastąpić taki właśnie okres przygotowania, w którym grupy dostarczają odpowiednich analiz, przekonują dziennikarzy i szerszą opinię społeczną. Berry podaje, że wzorowo w ten sposób pracuje środowisko biznesowe, które z dużym wyprzedzeniem stara się pokazywać, jak istotna jest konkurencyjność Ameryki na rynku światowym i jakie to ma przełożenie na życie poszczególnych obywateli. Edukowanie takie ma charakter permanentny i w momencie, gdy pojawi się jakaś konkretna legislacja, dużo łatwiej opierając się na tych wcześniejszych wysiłkach, lobbować w konkretnej kwestii<sup>41</sup>. Podobna zasada kierowała kampanią z 2002 roku prowadzoną przez National Organization for the Reform of Marihuana Laws (NORML). Wydano ponad pół miliona dolarów na kampanię medialną w Nowym Jorku w celu zmiany społecznej percepcji praw dotyczących posiadania i używania miękkich narkotyków. W kampanii użyto wypowiedzi świeżo wybranego burmistrza Michaela Bloomberga, który na pytanie, czy palił marihuanę odpowiedział: „You bet I did. And I enjoyed it”<sup>42</sup>. Kampania nie była prowadzona w momencie debaty

---

<sup>41</sup> J. Berry, *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 1999, s. 63.

<sup>42</sup> D. Lowery, H. Brasher, *Organized Interests and American Government*, s. 109.

nad żadną konkretną regulacją. Nie było żadnych planów. Miała ona jedynie budować klimat.

Obok wprowadzania na agendę, grupy mogą również starać się wpływać na zmianę definicji tematu na agendzie już będącego, tym samym wprowadzając go jakby ponownie. W takim przypadku grupa poprzez odpowiednią kampanią pokazuje, że istota problemu jest inna niż to wcześniej przedstawiano. Tak było w przypadku kształtowania debaty dotyczącej dotacji dla farmerów. Tradycyjnie dotacje te rozważane były w kontekście ratowania farm rodzinnych. Jednak The Environmental Working Group opublikowała w 1995 roku raport „City Slickers”, w którym obrazowo przedstawiła, że czeki na ponad 1,2 miliona dolarów z tych dotacji trafiały do adresatów z kodem pocztowym Beverly Hills 90210. Ten raport sprawił, że na kwestie dopłat zaczęto patrzeć zupełnie inaczej. Nie był to już temat dotyczący ratowania rodzinnych farm, ale kwestia subsydiów dla bogatych, nieobecnych farmerów<sup>43</sup>. Takie definiowanie tematu jest szczególnie istotne przy kontrowersyjnych tematach. Przykładem może być aborcja; zależnie od tego, czy położy się nacisk na makabryczne obrazy i aspekty związane z uśmiercaniem płodu, kwestie moralne, czy też na aspekty czysto medyczne, debata będzie wyglądać inaczej i inny będzie rezultat legislacyjny. Największy potencjał grupy mają właśnie w momencie, gdy temat kształtuje się i definiuje na agendzie<sup>44</sup>. Na tym etapie pojawia się także szansa dla grup niemających jeszcze ugruntowanej pozycji, o których społeczeństwo nie słyszało.

W okresie późniejszym, czyli na etapie kształtowania konkretnej legislacji, rola lobbingu pośredniego prowadzonego przez grupy polega na naświetlaniu ewentualnych konsekwencji proponowanej legislacji i przekonywaniu legislatorów, że takie a nie inne rozwiązanie jest najlepsze dla ich wyborców. Okres ten jest niezmiernie istotny, gdyż to w tym momencie nadaje się kształt danej legislacji. Podczas gdy na etapie pierwszym mamy do czynienia z pojawieniem się problemu, to na etapie drugim pojawiają się propozycje konkretnych rozwiązań. Na tym etapie praca prowadzona jest głównie w komisjach, jak również prowadzone są konsultacje z zainteresowanymi stronami. To właśnie na tym etapie pojawia się

---

<sup>43</sup> J. Berry, *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups*, s. 63.

<sup>44</sup> A. Holtzman, *Interest Groups and Lobbying*, s. 102.



największa aktywność grup. Okres ten poświęcany jest na kampanie medialne prezentujące analizy i prognozy. Inspiruje się również ludzi, aby masowo kontaktowali się z legislatorami. Sztandarowym przykładem takiej intensywnej kampanii może być batalia o plan reformy służby zdrowia zaproponowany przez Billa Clintona.

Okres tuż przed głosowaniem, z punktu widzenia taktyki *grass-roots*, jest najtrudniejszy. Jest to bowiem okres, w którym większość kongresmanów ma już wyrobione zdanie na dany temat i napór społeczny jest wtedy mniej skuteczny. Dodatkowo, na tym etapie trudno kształtować poziom istotności tematu, gdyż przeważnie jest on już podniesiony przez grupy do granic możliwości. Przyjmuje się, że w tej ostatniej fazie lobbing bezpośredni może być bardziej skuteczny. Pojawiają się oczywiście ekstensywne kampanie *grass-roots* również w tym końcowym etapie kampanii. Niektóre mają nawet na celu tuż przed głosowaniem ukształtować i zmienić kontekst tematu. Jednak ogólnie jest to rzadkością.

## 4. Przebieg kampanii *grass-roots*

Kampania lobbingu oddolnego, jak już zaznaczono, ma na celu wpłynięcie na legislatorów poprzez zasygnalizowanie im społecznego poparcia dla jakiejś kwestii. Pomimo że faktycznie opiera się to zarówno na procesie sygnalizowania, jak też kształtowania opinii społecznej, to w tym miejscu z powodów praktycznych będą one traktowane jako elementy współgrające i spójne. Elementy kampanii *grass-roots* (które zostaną przedstawione poniżej) są zazwyczaj stosowane integralnie, a w zależności od etapu oraz grupy, która używa określonych taktyk, nacisk będzie różnie rozłożony.

Podstawą do każdej skutecznej kampanii lobbingowej jest odpowiednie jej zaplanowanie. Pamiętajmy, że grupy dysponując w tej grze określonymi środkami, chcą z nich zrobić jak najlepszy użytek. Nie mogą sobie pozwolić na skierowanie swojego wysiłku w niewłaściwą stronę. Bardzo ważne staje się więc nacelowanie kampanii. Nacelowanie dotyczy dwóch sfer i dwóch rodzajów podmiotów, które są lobbowane przez grupy.

#### 4.1. Kongresmani będący celem kampanii *grass-roots*

Po pierwsze oczywiście, kampanie nakierowywane są na odpowiednich kongresmanów. Odpowiednich oznacza takich, którzy mogą mieć wpływ na daną legislację oraz których można potencjalnie przekonać. Podobnie jak w przypadku nakierowywania strategii lobbingu bezpośredniego, grupy skupiają się na kongresmanach ważnych i kluczowych. Są to więc przewodniczący i członkowie komisji władnych w danej kwestii, przewodniczący i członkowie komisji najistotniejszych, które przy okazji każdej regulacji mają znaczenie, liderzy partyjni oraz obdarzeni największym autorytetem kongresmani będący liderami opinii kongresowej. Tu w zasadzie nie ma różnicy w stosunku do strategii lobbingu bezpośredniego.

Pewna różnica pojawia się natomiast gdzie indziej. W przypadku kampanii lobbingu oddolnego istotne z punktu widzenia grup jest, aby wpływać głównie na kongresmanów niezdecydowanych, wahających się, a nie na takich, którzy mają już od lat wyrobione zdanie odnośnie do danej kwestii. Istnieje bardzo małe prawdopodobieństwo, że taki kongresman zmieni zdanie, a dodatkowo, taka nachalna kampania może kongresmana rozsierdzić, powodując jego przejście do jeszcze większej opozycji. W kampanii *grass-roots* prawidłowość ta jest o wiele bardziej aplikowalna niż w przypadku spokojnego lobbingu tradycyjnego. Oczywiście zdarza się, że grupy adresują swoje kampanie do kongresmanów, o których wiedzą, że nie zmienią swych przekonań, ale czynią to celowo, wiedząc, że jego ewentualna negatywna reakcja będzie mogła być wykorzystana przy okazji przyszłych wyborów.

Inaczej niż w przypadku lobbingu bezpośredniego, kampanie oddolne nie są też z reguły nakierowywane na kongresmanów, którzy popierają daną legislację. Po pierwsze, jest to marnowanie środków, a po drugie, ze względu na to, że lobbing taki ma charakter wybitnie konfrontacyjny, grupy nie stosują go w stosunku do swych przyjaciół. Wyjątkiem może być sytuacja, gdy kongresman sam poprosi o taką akcję. Zdarza się tak w przypadkach, gdy otrzymuje on ogromną liczbę listów czy telefonów od strony przeciwnej. Może czuć się niekomfortowo, nie odbierając sygnału społecznego popierającego jego stanowisko. W takiej sytuacji grupa może zorganizować, na prośbę kongresmana, akcję, aby później mógł łatwiej obronić swą pozycję, przytaczając statystyki pokazujące poparcie

dla kwestii. Zasada, że kampanie lobbingu *grass-roots* nie są nakierowane na politycznych sprzymierzeńców, jest właśnie jedną z podstawowych różnic pomiędzy lobbingiem *grass-roots* a lobbingiem bezpośrednim. Przypomnijmy, że lobbyści prowadząc lobbing bezpośredni, w dużej mierze skupiają się właśnie na politykach zaprzyjaźnionych, przy pomocy których z kolei starają się wpływać na niezdecydowanych. Kampanie *grass-roots* są natomiast prawie wyłącznie nakierowane na kongresmanów niezdecydowanych<sup>45</sup>.

#### 4.2. Obywatele, których aktywizuje się do działalności *grass-roots* – kryteria doboru

Celem grup jest zaktywizowanie takiego grona obywateli, żeby przy ich pomocy wpłynąć na legislatora. Nie zapominajmy, że to właśnie ten cel leży u podstaw wszelkich kampanii *grass-roots*. Nie jest ich podstawowym celem przekonanie wszystkich, a jedynie tych, którzy są w stanie odegrać jakąś rolę w procesie politycznym. Oczywiście najlepiej byłoby przekonać do swych racji całe społeczeństwo, ale pamiętajmy o dostępnych grupom ograniczonych środkach. Uwaga grup skupia się więc na jednostkach wybranych, tych, których opinie z największym prawdopodobieństwem będą wysłuchane przez kongresmanów. Selekcja taka leży u podstaw każdej kampanii.

Po pierwsze, istotny jest aspekt geograficzny. System amerykański ma to do siebie, że kongresmani są ściśle związani ze swoimi okręgami wyborczymi. Tak więc podstawą przy wyborze potencjalnej grupy obywateli jest ich miejsce zamieszkania. Kongresman z dużo większym prawdopodobieństwem posłucha obywatela pochodzącego z jego okręgu wyborczego, gdyż to właśnie on dysponuje w stosunku do niego możliwością zastosowania negatywnej sankcji przy urnie wyborczej. Jak wypowiadają się sami kongresmani, listy pochodzące spoza ich okręgów wyborczych przeważnie traktowane są jako korespondencja niepożądana. Grupy aktywizują więc przeważnie ludzi zamieszkujących

---

<sup>45</sup> B. Bimber, *Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power*, Cambridge University Press, New York 2003, s. 143.

w okręgu danego kongresmana<sup>46</sup>. W tym właśnie leży główna siła organizacji – w posiadaniu w konkretnym okręgu wyborczym dużej liczby zdeterminowanych członków, którzy są w stanie dać odczuć kongresmanom, że bardzo im na danej regulacji zależy<sup>47</sup>. Jedynie sporadycznie nakłania się do kontaktów ludzi z innych okręgów, ale wyłącznie gdy są to osoby znane, liderzy opinii bądź bliscy znajomi legislatora. To, że aktywizuje się obywatele z okręgu danego legislatora, nie jest związane jedynie z faktem, że o ich głosy bardziej zabiega, ale również z tym, że są to osoby bardziej dla niego wiarygodne. Legislator rozważając decyzję legislacyjną, przeważnie bierze pod uwagę, jak taka regulacja może wpłynąć na jego okręg wyborczy. Ta informacja może być w sposób najbardziej wiarygodny dostarczona właśnie przez samych obywateli zamieszkujących w tym okręgu.

Dzięki wykorzystaniu komputerowych baz danych takie segregowanie członków i sympatyków organizacji nie przysparza większego problemu. W większości przypadków programy komputerowe same wyświetlają listę potencjalnych obywateli do zaktywizowania, wykorzystując skład komisji kongresowych pracujących nad daną regulacją oraz o informacje, czy dany kongresman jest za, przeciw, czy się waha. Programy komputerowe bardzo ułatwiają w tym zakresie pracę personelowi grupy<sup>48</sup>, dodatkowo pozwalając uniknąć marnowania środków. Stworzenie bazy potencjalnych obywateli, których można mobilizować, leży u podstaw każdej skutecznej działalności *grass-roots*. Wiele grup prowadzi skrzętne statystyki i tworzy profile członków i sympatyków. Takie profile pozwalają poznać preferencje poszczególnych ludzi, a co najważniejsze, pokazać, na jakie apele są oni najbardziej podatni.

To bowiem, czy obywatela jest łatwo skłonić do działania, czy też nie, odgrywa również diametralną rolę. W pierwszej kolejności grupy starają się apelować do ludzi, którzy z największym prawdopodobieństwem odpowiedzą. Z reguły są to ludzie posiadający

---

<sup>46</sup> B. Smucker, *The Nonprofit Lobbying Guide: Advocating Your Cause and Getting Results*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1991, s. 39.

<sup>47</sup> W tym właśnie Charles H. Cunningham upatruje największą lobbingsową siłę własnej organizacji. Wywiad osobisty autora z Charlesem H. Cunninghamem, naczelnym lobbystą NRA. Zob. Aneks A.

<sup>48</sup> R.J. Hrebenar, M.J. Burbank, R.C. Benedict, *Political Parties, Interest Groups and Political Campaigns*, s. 158.

wyższy od przeciętnego status społeczny, gdyż tacy przeważnie są najbardziej podatni na mobilizację<sup>49</sup>. Są to ludzie, którzy lokują się najwyżej w rankingach wykształcenia, dochodów, politycznej aktywności, zaangażowania w organizacje obywatelskie. Ludzie, którzy biorą częsty udział w życiu społecznym, w o wiele większym stopniu są skłonni wziąć udział w jakiejś akcji lobbingowej. To właśnie oni stanowią dla grup tzw. najlepszy plon<sup>50</sup>. Pozyskiwanie do współpracy tych, których można pozyskać najmniejszym kosztem, stanowi dla grup dużą wartość.

Aby obywatel był skłonny do współpracy, powinien być albo bardzo świadomy politycznie, albo w jakiś sposób z grupą związany lub od niej uzależniony. Przeważnie polega się więc na członkach danej grupy albo na ich rodzinach. Grupy, które są w stanie zastosować coś w rodzaju przymusu, aby skłonić swoich członków do wzięcia udziału w kampanii *grass-roots*, są w uprzywilejowanej sytuacji<sup>51</sup>. Przykładem są choćby związki zawodowe, które w wielu wypadkach przymuszają swych członków do masowych akcji<sup>52</sup>. Niektóre grupy posiadają sformalizowane struktury i procedury takich kontaktów. W przypadku firm i korporacji personel wyższego i średniego szczebla jest z definicji zobligowany do regularnego podtrzymywania kontaktów z legislatorami<sup>53</sup>. Firmy więc i korporacje rozważając, kogo mobilizować, biorą pod uwagę przede wszystkim następujące kategorie ludzi<sup>54</sup>: menedżerów i urzędników wykonawczych; pracowników profesjonalnych (jak księgowych, prawników, specjalistów od *human resources*, inżynierów); personel związany ze sprzedażą<sup>55</sup>; pracowników administracyjnych; osoby na emeryturze, ale ciągle powiązane z firmą;

---

<sup>49</sup> S.J. Rosenstone, M.J. Hansen, *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, Macmillan, New York 1993, s. 71-88.

<sup>50</sup> Ang. *high yield*, S.E. Schier, *By Invitation Only: The Rise of Exclusive Politics in the United States*, s. 173.

<sup>51</sup> Taki pseudoprzymus jest bardzo skutecznym narzędziem w walce z dylematem akcji kolektywnej.

<sup>52</sup> Największa skuteczność w werbowaniu członków do akcji *grass-roots* jest obserwowalna podczas zebrań związkowych i masowych wieców.

<sup>53</sup> K. Goldstein, *Interest Groups, Lobbying and Participation in America*, s. 63.

<sup>54</sup> C.S. Mack, *Business, Politics, and the Practice of Government Relations*, s. 190.

<sup>55</sup> Ta kategoria jest szczególnie wartościowa, gdyż zazwyczaj są oni ulokowani w różnych okręgach wyborczych, a tym samym są powiązani z różnymi kongresmanami, nie tylko tymi z okręgu firmy matki.

udziałowców indywidualnych; rodziny i bliskich powyższych kategorii. W wielu korporacjach polegających w znacznej mierze na *grass-roots* są organizowane częste kursy takiego lobbingu, na których personel jest szkolony oraz zachęcany do podejmowania w imieniu grupy różnych aktywności na tym polu<sup>56</sup>.

Wychodząc z założenia, że najłatwiej namówić do akcji tych, nad którymi ma się największą kontrolę, wiele większych firm czy organizacji nakłania swych kooperantów i podmioty od siebie zależne, aby dołączyły się do wysiłku lobbingowego. W przypadku grup nakłaniających osoby indywidualne największy skutek daje przekonywanie w sytuacji, gdy da się wymóc na jednostce, aby poczuła wewnętrzny obowiązek. Efekt taki osiągany jest między innymi w przypadku wspólnot kościelnych, gdzie świadomość, że współwyznawcy i liderzy są aktywni powoduje, że jednostka z dużym prawdopodobieństwem ulegnie nakłanianiu<sup>57</sup>.

Przy wyborze grupy docelowej, którą się chce mobilizować, bardzo ważne jest, jak ta grupa społeczna jest powiązana z daną regulacją. Naturalnie, największą skutecznością będzie charakteryzował się apel pochodzący od ludzi najbardziej daną regulacją zainteresowanych. Jednakże ze względu na to, że polityka przeważnie jest wieloaspektowa, bardzo dobre z punktu widzenia grupy jest zwerbowanie różnych grup społecznych, które miałyby zbombardować kongresmana argumentami przeróżnego rodzaju naświetlającymi problem z wielu stron.

Ciekawym przykładem jest tu kampania prowadzona w latach 90. przez korporacje tytoniowe. Starano się pozyskać przychylność trzech różnych grup, które następnie miały się kontaktować z kongresmanami, przekonując ich do głosowania za łagodniejszymi obostrzeniami dotyczącymi sprzedaży i użycia papierosów. Po pierwsze, werbowano palaczy, przekonując ich za pomocą hasła „ręce precz od mojego życia”. Po drugie, starano się nakłonić do współpracy właścicieli sklepików, w których sprzedawano papierosy,

---

<sup>56</sup> W przypadku firm i korporacji, gdzie nie następuje tak silna motywacja, jak w przypadku organizacji ideologicznych, ludzie, do których się apeluje, muszą być naprawdę silnie zmotywowani. Selekcja więc w tym przypadku jest dużo większa niż w przypadku innych kategorii grup. C.S. Mack, *Business, Politics, and the Practice of Government Relations*, s. 190.

<sup>57</sup> Dlatego m.in. kampania prowadzona przez Ligę Antysalonową w kościołach była tak skuteczna.

przekonując ich, że takie obostrzenia będą miały zgubne skutki dla ich wyników ekonomicznych. Po trzecie, acz najmniej oczywiste, mobilizowano organizacje gejowskie. Tu powiązanie i argumentacja były najmniej bezpośrednie. Przekonując organizacje gejowskie wyjaśniano, że regulacjami tymi zajmuje się Food and Drug Administration, ta sama, która odpowiedzialna jest za wdrażanie polityki lekowej. Argumentowano, że jej zaangażowanie w sprawy regulacji tytoniowych opóźnia prace nad akceptacją leków na AIDS, co z kolei leżało w interesie organizacji gejowskich. Tak oto pośrednio, dzięki unaocznieniu kontekstu, sprzymierzeńcami stały się organizacje, które na pierwszy rzut oka mają niewiele wspólnego<sup>58</sup>. Mobilizowanie wielu różnych grup sprawia wrażenie, że regulacja nie dotyczy jedynie wąskiej warstwy podmiotów krzykliwie zabiegających o swoje interesy, ale szerszego spektrum społecznego.

Można by stwierdzić, że mobilizacja w ramach lobbingu pośredniego jest podobna do mobilizacji podczas wyborów. Rzeczywiście zachodzi sporo podobieństw<sup>59</sup>, lecz istnieje również jedna zasadnicza różnica. W odróżnieniu od wyborów, gdzie każdy głos liczy się tak samo, w lobbingu *grass-roots* sytuacja przedstawia się inaczej. W przypadku wyborów oprócz tego, że każdy głos liczy się tak samo, to dodatkowo, mimo idealistycznych przekonań, w rzeczywistości jeden głos jest naprawdę mało znaczący. W kampanii *grass-roots* są apele posiadające wagę większą niż inne, a niektóre z nich posiadają wagę ogromną.

Przeciwnie więc do wyborów są głosy „równe i równiejsze”. Te równiejsze pochodzą od osób mających większe znaczenie, czyli takich, które są w stanie wyrzucić na legislatorze większy wpływ. Pozyskiwanie właśnie takich znaczących aktorów jest dla grup bardzo wartościowe. Osoby posiadające specjalną pozycję to przeważnie osoby bardzo poważane, cieszące się dużym autorytetem, lokalni liderzy opinii, osoby przekazujące duże środki na kampanie wyborcze, jak również bliscy znajomi samych legislatorów. Ich opinie liczą się dla legislatorów bardziej niż masowe listy i telefony od anonimowych obywateli. Są to bowiem osoby, które mogą legislatorom więcej zaoferować. Nie chodzi tutaj oczywiście o dosłowne

<sup>58</sup> K. Goldstein, *Interest Groups, Lobbying and Participation in America*, s. 65.

<sup>59</sup> Używa się podobnych technik, jak choćby listów, ogłoszeń w mediach, kampanii od drzwi do drzwi. W obydwu przypadkach podobnie też mobilizuje się obywateli w zależności od ich przynależności do danego okręgu.

podarunki, choć tak właśnie jest w przypadku ludzi przekazujących spore sumy na kampanie wyborcze, ale o możliwość wzmocnienia politycznej pozycji kongresmana.

Grupy starannie wybierają takie wartościowe jednostki, często analizując za pomocą programów komputerowych wiele zmiennych. Wybiera się więc przedstawicieli kluczowych gałęzi gospodarki z danego okręgu, osoby opiniotwórcze, czyli takie, które często pojawiają się w mediach, osoby, o których wiadomo, że mają silne powiązania z określoną partią i takie, po których widać, że łożą spore sumy na kampanie kandydata. To wszystko jest przeważnie przez grupy skrupulatnie odnotowywane i łączone z postaciami konkretnych legislatorów.

W obecnych czasach nic nie jest pozostawiane przypadkowi. Grupy szacując „wartość” danego obywatela, gdy już uda się go skłonić do współpracy, starają się, aby ta wartość cały czas rosła. Przykładowo grupy czy też firmy nakłaniają swych członków, aby przekazywali donacje na rzecz sztabów wyborczych kongresmana, gdyż to automatycznie podnosi ich pozycję i sprawia, że apel przez nich wystosowany będzie prawdopodobnie skuteczniejszy. Kampanie oparte na mobilizowaniu postaci o wyjątkowym znaczeniu często określane są mianem kampanii *grass-tops*, w odróżnieniu od *grass-roots*. Kampanie *grass-tops* stały się dość popularne w ostatnich latach, a to głównie dlatego, że świat mobilizacji zwyczajnych obywateli w obrębie *grass-roots* stał się codziennością i chcąc wywrzeć jakiś naprawdę niespodziewany i znaczący wpływ, grupy muszą robić coś więcej. Tak więc obok firm organizujących typowe kampanie *grass-roots* pojawiły się firmy mobilizujące na zamówienie jednostki kluczowe – takie, którym kongresman po prostu nie może powiedzieć nie<sup>60</sup>.

Jednostki kluczowe mają dodatkowo tę przewagę, że są one dla legislatorów dużo bardziej wiarygodne. Jak już wspomniano, legislator oczekuje po kontaktach w ramach lobbingu pośredniego sygnałów o rzeczywistych preferencjach społecznych. Z dużo większym prawdopodobieństwem takich prawdziwych sygnałów może oczekiwać od osób, które dbają o swoją reputację. Dlatego też kongresmani pytani o to, jaka technika wywiera na nich największy

---

<sup>60</sup> R.H. Davidson, W.J. Oleszek, *Congress and Its Members*, s. 404-405.



wpływ, w większości stawiają na szczycie kontakt nawiązany przez ważne osoby bądź znajomych<sup>61</sup>.

Sami lobbyści również oceniają tę technikę jako skuteczną, ale nie używają jej tak często, jak zwykłego lobbingu *grass-roots*. Powodem jest to, że używając tej techniki zbyt często, łatwo ją zdewaluować. Osoba kontaktująca się z kongresmanem ręczy za kwestię, w której lobbuje, swoim autorytetem i dlatego czasami naprawdę trudno lobbyistom przekonać takie kluczowe jednostki do współpracy. Jest to szczególnie prawdziwe, gdy mówimy o kontakcie dokonywanym przez bliskiego znajomego kongresmana. Osoba taka nie chce wprowadzać kongresmana w błąd i dostarczać mu fałszywej informacji. Jak powiedział się wywiadzie przeprowadzonym przez Lestera Milbratha jeden z senatorów:

przyjaciel, który się ze mną kontaktuje, powinien to robić, aby pomóc mnie, a nie komuś innemu... Jeśli jest on sterowany przez kogoś innego i ja się o tym dowiem, to człowiek ten przestanie być moim przyjacielem<sup>62</sup>.

Ogólnie oceniając taką formę kontaktu należy powiedzieć, że może być ona niezmiernie skuteczna. Takie wstawiennictwo osoby dobrze znanej kongresmanowi może czasami otworzyć drzwi w sytuacji nawet bardzo trudnej<sup>63</sup>.

Istnieją więc dwie główne strategie werbowania obywateli do współpracy. Pierwsza to masowe werbowanie obywateli

---

<sup>61</sup> L.W. Milbrath, *The Washington Lobbyists*, s. 241.

<sup>62</sup> Tamże, s. 243.

<sup>63</sup> Milbrath przytacza przykład takiej przyjacielskiej przysługi mówiącej wiele o jej mechanizmie. W latach 50. pewna grupa starała się wprowadzić w Senackiej Komisji Finansowej poprawkę dotyczącą gałęzi przemysłu, w której działała. Nie udało się lobbyistom przekonać ani personelu pomocniczego komisji, ani kongresmanów, aby się w ogóle tą sprawą zajęli. Postanowiono więc specjalnie na tę okazję zatrudnić firmę prawniczą, na której czele stał były senator, przyjaciel obecnego przewodniczącego komisji. Firma ta posiadała też bardzo dobrego analityka finansowego, którego zatrudniono przy okazji do przygotowania lobbingowych argumentów za poprawką. Suma za taką usługę była duża jak na tamte czasy – 5 tysięcy dolarów. Były senator zabrał przewodniczącego komisji na mecz futbolu, a następnie na kolację do domu. Następnego dnia ekspert otrzymał całe pół godziny przed komisją, aby zaprezentować swoje argumenty. Pokazał, jakie szkody mogła spowodować regulacja dla tej gałęzi przemysłu. Tym razem po tej argumentacji wprowadzono tę poprawkę. Zainwestowano 5 tysięcy dolarów, ale przemysł zaoszczędził dużo więcej. Tamże, s. 244.

mieszkających w okręgu danego legislatora; można ją określić mianem metody karabinu maszynowego. „Strzela się” w stronę kongresmana pociskami małego kalibru, ale za to w dużej ilości. Druga to metoda sztucera<sup>64</sup>. W tym przypadku komunikowany przekaz ma o wiele większe oddziaływanie, ale z kolei nie jest tak masowy. Obydwie te strategie mają swoje dobre i złe strony. Metoda sztucera może być skuteczna, ale trzeba używać jej bardzo rozważnie, aby nie spalić za sobą mostów. Dodatkowo, koszt nakłonienia jednej kluczowej jednostki jest nieporównywalnie większy niż zwykłego obywatela, szeregowego członka. Metoda karabinu maszynowego jest również bardzo skuteczna, aczkolwiek waga i siła rażenia poszczególnych pocisków bardzo zależy od kontekstu. Czasami bowiem zdarza się, że metoda ta jest skuteczniejsza od kontaktów czynionych przez wpływowe osoby. Jest tak przeważnie wtedy, gdy grupa stara się wytworzyć specyficzny klimat wokół sprawy, przeważnie klimat masowego poparcia wśród zwyczajnych obywateli.

Czasami niedobrze, z punktu widzenia grup, jest, aby do opinii publicznej dotarło, że w jakiejś sprawie wstawiają się ludzie wpływowi. Naświetlenie takiego faktu mogłoby być potwierdzeniem powszechnie podzielanej w społeczeństwie amerykańskim opinii, że to właśnie tacy wpływowi ludzie decydują o wszystkim. Można przytoczyć tutaj dużo mówiący przykład walki firm samochodowych z regulacjami Clean Air Act. Producenci samochodów nie chcieli zgodzić się na ściślejsze ograniczenia emisji spalin, które automatycznie przekładały się na konieczność produkowania samochodów o mniejszych pojemnościach, mocach i w konsekwencji wymiarach. Oczywiście producenci samochodowi, Wielka Trójka, są na tyle wpływowi, żeby nakłonić osoby z pierwszych stron gazet i cały wpływowy świat korporacyjny do kontaktów z legislatorami. Nie było również żadnych przeszkód, aby prezesi i urzędnicy wykonawczy firm samochodowych kontaktowali się z kongresmanami. Jednakże taktycy kampanii, a ściślej najwybitniejszy organizator kampanii *grass-roots*, Jack Bonner, stwierdził, że nie tamtędy prowadziła droga do sukcesu legislacyjnego. W tej kampanii zasugerowano w apelach do obywateli, że zmniejszenie wymiarów

---

<sup>64</sup> R.J. Hrebemar, *Interest Group Politics in America*, s. 222. K. Zwierzchowski używa, przytaczając V.O. Keya *Politics, Parties, and Pressure Groups*, s. 166, nazwę sztucer i śrutówka. Zob. K. Zwierzchowski, *Organizacje interesów grupowych*, s. 50.

samochodów spowoduje dyskomfort wśród używających ich osób starszych i rodziców wożących dzieci w tych samochodach. Zmieniając kontekst kampanii z antyekologicznej na kampanię w obronie praw osób starszych i dzieci, równocześnie należało pokazać, że właśnie tym kategoriom najbardziej zależy na ograniczaniu obustrzeń. W sytuacji tej kongresmani zostali zasypani stosami korespondencji pochodzącej nie od przedstawicieli przemysłu zagrożonego regulacjami, ale od zwyczajnych szarych obywateli, emerytów i harcerzy reprezentujących interesy młodzieży<sup>65</sup>.

Wybór strategii karabinu maszynowego jest uzasadniony szczególnie w przypadkach, w których użycie wpływowych osobistości mogłoby przynieść niebezpieczeństwo wrogiemu odbioru społecznego. Strategia ta jest proporcjonalnie częściej używana przez grupy interesu publicznego niż przez grupy interesu określone ekonomicznie<sup>66</sup>, gdyż grupy interesu są z samej natury bardziej predestynowane do mobilizacji szerokich mas. Tak czy inaczej, jednak zawsze warto z punktu widzenia grupy mobilizować liderów opinii, jeśli nawet nie po to, aby oni sami kontaktowali się z kongresmanami, to po to, aby wpływali na zwykłych obywateli. W przypadku każdej grupy, gdy mobilizowani są szeregowi członkowie, zachęta powinna pochodzić z góry. W korporacjach są to jej władze, a w innych organizacjach liderzy. Wybór kogo mobilizować jest przeważnie podstawą sukcesu kampanii *grass-roots*.

W ostatnim okresie, ze względu na to, że mobilizowanie obywateli stało się tak istotną materią w strategii lobbingowej, pojawiło się bardzo dużo firm konsultingowych zajmujących się wyłącznie mobilizacją ludzi przez *grass-roots*. Przykładem najbardziej znanej jest Bonner & Associates, która to firma organizuje kampanie lobbingu pośredniego dla największych firm i grup<sup>67</sup>. Kolejnym przykładem może być The Clinton Group, która zbiera i przetwarza szeroką bazę danych o różnych obywatelach, opierając się w segregacji na różnych kryteriach, w zależności od tego, jak zarabiają, jak wydają

---

<sup>65</sup> K. Goldstein, *Interest Groups, Lobbying and Participation in America*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 2.

<sup>66</sup> J. Berry, *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*, s. 237.

<sup>67</sup> Prowadzi ona kampanie m.in.: Pharmaceutical Manufacturers Association, American Bankers Association, Nonprescription Drug Manufacturers Association, United States Tobacco Company.

pieniądze, jakie mają wykształcenie. Na tej podstawie tworzą grupy docelowe, do których następnie apelują w imieniu swych zleceniodawców<sup>68</sup>. Mobilizowanie obywateli do celów kampanii *grass-roots* stało się prawdziwą sztuką. Warto się więc zastanowić, na czym ta mobilizacja polega i jakie są jej główne składniki oraz jakie metody się wykorzystuje.

### 4.3. Mobilizowanie obywateli do akcji *grass-roots*

Podstawą do rozpoczęcia akcji mobilizowania jest stworzenie odpowiedniej listy, sieci ludzi, z którymi stratedzy grupy będą się kontaktować, przekonując do podjęcia działania. Listę tę tworzy się na podstawie opisanych wcześniej kryteriów i wytycznych. Przeważnie lista taka nie jest jednolita, ale podzielona wedle charakterystyk obywateli. Formułując apel, trzeba rozumieć, że ludzie mają różne motywacje kierujące nimi, gdy przyłączają się do jakiejś akcji. Niektórzy ludzie przyłączają się, bo odczuwają powiązanie z organizacją i podzielanymi przez nią wartościami. Inni lubią czuć się awangardą, aktywną częścią społeczeństwa i to właśnie jest ich głównym motywem. Jeszcze inni rozważają zaangażowanie w kampanię *grass-roots* jako możliwość zawarcia nowych, wartościowych znajomości. Niektórzy przyłączą się, aby bronić swych obiektywnych interesów ekonomicznych. Zrozumienie tych motywacji i zdywersyfikowanie tych grup jest bardzo ważnym elementem każdej kampanii *grass-roots*. Pozwala to na dużo skuteczniejsze sformułowanie apelu, który mógłby odnieść skutek.

Właśnie apel jest najważniejszym elementem w kampanii *grass-roots*. Jeśli jest dobrze skonstruowany i skierowany na podatny grunt, to z dużym prawdopodobieństwem odniesie skutek. Jest wiele sposobów, za pomocą których apel taki może trafiać do odbiorców. Poniżej zostaną one omówione szczegółowiej z położeniem nacisku na specyfikę każdego z nich i okoliczności, w których poszczególne taktyki są wykorzystywane.

---

<sup>68</sup> S.H. Ainsworth, *Analyzing Interest Groups*, s. 167.

### 4.3.1. Apele listowne

Najpopularniejszym i ocenianym jako bardzo skuteczny sposobem jest mobilizacja obywateli za pomocą apeli listownych. Taka forma mobilizowania ludzi ma znamienne przewagi w stosunku do innych form. Listy łączą dwie sprzeczne, a jednocześnie kluczowe dla lobbingu wartości: masowość oraz zindywidualizowanie. Umożliwiają docieranie do tysięcy, a jednocześnie sprawiają, że ludzie czują się wyróżnieni. Apel listowny pozwala na zindywidualizowanie przekazu. Opierając się na danych i wiedzy o danym obywatelu, grupa jest w stanie stworzyć list wyglądający jak specjalnie napisany do tego obywatela.

Kampanie listowne umożliwiają więc spersonalizowanie przekazu. Jest to o tyle istotne, że znakomicie przekłada się na stopień odpowiedzi pozytywnych na taki apel. Jednostka, do której napisze się po imieniu, przytaczając fakty, o których niewiele osób może wiedzieć, w znacznie większym stopniu poczuje pozytywne emocje w stosunku do wystosowanego apelu. Taki apel przeważnie odnosi się do miejsca zamieszkania adresata, do wiedzy o jego działalności w lokalnych strukturach bądź organizacjach. Apele takie często zawierają podziękowania za poprzednio podejmowane wysiłki. W listach takich pojawiają się zwykle stwierdzenia: „Pański wkład był kluczowy. Dziękujemy za to”. Opierając się na wiedzy dotyczącej tego, czy dany obywatel kontaktował się z jakimiś kongresmanami, grupy używają niejednokrotnie sformułowań typu: „wiemy, że kontaktował się Pan ostatnio z kongresmanem X. Wiemy, że liczy się on bardzo z Pana zdaniem. Prosimy więc bardzo, aby skontaktował się Pan z nim jeszcze raz w kwestii...”. Dzięki temu jednostka wie, że jej przesłane zaangażowanie nie poszło na marne i co więcej, że jest ona jednostką wpływową. Takie podnoszenie ego jest bardzo skuteczną taktyką mobilizacyjną. Te wszystkie zabiegi sprawiają, że obywatel wie, iż to faktycznie do niego ten list jest skierowany.

Dodatkowo, apel listowny pozwala na skonkretyzowanie przekazu. W zależności od tego, do kogo się taki list wysyła, używa się różnych argumentów. Kampanie listowne pozwalają również uniknąć sytuacji, w której będzie się nakłaniać osoby potencjalnie w ogóle niezainteresowane bądź nawet przeciwnie. Dociera się z przekazem dokładnie tam, gdzie się chce i gdzie można osiągnąć najlepsze wyniki. Zaznaczmy, że nie ma takich możliwości przy

okazji przykładowo zamieszczania ogłoszeń w ogólnokrajowej telewizji czy gazetach. Kampanie listowne mają jeszcze jedną istotną cechę. Pozwalają one na przetestowanie apelu, przekazu, który później pojawi się na większą skalę. Wystosowując różne apele do grup kontrolnych, można na podstawie stopnia pozytywnych odpowiedzi na te apele rozważać, która forma i jakie kwestie poruszane w apelach odnoszą największy skutek. Bazując na danych, można konstruować dalszą kampanię<sup>69</sup>. Kampanie listowne mogą się od siebie znacznie różnić, lecz obserwując je, można wskazać na wspólne elementy każdej z nich. Są trzy główne elementy kampanii listownych: tworzenie listy adresowej, przygotowanie odpowiedniej formy listu, zaprojektowanie chwytliwego przekazu z odpowiednimi argumentami.

Każda kampania listowna rozpoczyna się od stworzenia listy ludzi, do których będzie się listy wysyłać. W przypadku grup posiadających liczne członkostwo skonstruowanie takiej listy nie jest trudne. Problem pojawia się, gdy chce się zaapelować do szerszej grupy niż baza członkowska, albo gdy grupa prawie wcale nie posiada członków, bo nie zapominajmy, że są też takie przypadki. W takiej sytuacji, aby nie „strzelać w ciemno”, można skorzystać z gotowych list udostępnianych przez inne organizacje lub po prostu kupowanych. Na rynku amerykańskim funkcjonuje wiele firm, które specjalizują się właśnie w komponowaniu i sprzedawaniu lub wypożyczaniu takich list. W czasopiśmie „Campaigns&Elections” można znaleźć ich wykaz. Ceny wahają się w granicach 100 dolarów za 1000 nazwisk. Najskuteczniej jednak jest kupować listy od firm, które grupują obywateli według kryteriów upodobań, statusu itp. Od takich firm można wydzierżawić dane przykładowo dyrektorów, miłośników piwa, itp.<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Początki takiego zastosowania bezpośrednich kampanii listownych wiążą się z wyborami prezydenckimi 1952 r. D. Eisenhower startując w tamtej kampanii, nie bardzo wiedział, jaki temat obrać jako główny w debacie. Jeden z utalentowanych sztabowców doradził, aby wysłać listy o różnych treściach, podkreślając inne tematy i zobaczyć, który z nich będzie miał największy odzew. Miały to być listy nawołujące do wnoszenia donacji na kampanię. Największa liczba ludzi odpowiedziała na apele poruszające kwestię wojny w Korei i ona też została wybrana na główną oś kampanii. K.R. Godwin, *One Billion Dollars of Influence: The Direct Marketing of Politics*, Chatham House Publishers, Chatham 1988, s. 3.

<sup>70</sup> R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, s. 172.

Projektowanie całej otoczki wokół listu jest również bardzo istotne. Ona wpływa chociażby na to, czy dany list z apelem zostanie w ogóle otwarty i przeczytany. W obecnych czasach ludzie otrzymują ogromne ilości korespondencji reklamowych, ankietowych, jak też politycznych. Ze względu na tę dużą ilość większość z nich od razu traktowana jest jak śmieci i wyrzucana prosto do kosza tuż po wyjęciu ze skrzynki. Grupa prowadząca kampanię *grass-roots* musi się więc natrudzić, aby zainteresować właśnie swoim przekazem. Po pierwsze, już sama koperta nie powinna wyglądać jak typowy list reklamowy. Badania wykazują, że częściej zainteresowanie budzą listy ze znacznikiem naklejonym, a nie nadrukowanym na kopercie<sup>71</sup>. Do adresowania używa się drukarek imitujących charakter pisma człowieka, czasami nawet teksturę. Te zabiegi mają sprawić, że list ten wygląda jakby ktoś musiał włożyć w niego dużo pracy<sup>72</sup>. Wówczas prawdopodobieństwo jego otwarcia jest większe. Podobnie dużo częściej są otwierane listy zawierające na kopercie jakiś apel zapowiadający, że nieprzeczytanie wiadomości w środku może mieć bardzo negatywne skutki dla odbiorcy. Niewielu ludzi zaryzykuje wyrzucenie takiego listu, gdyż zawsze pozostanie w świadomości niepewność. Wygląd listu zależy także od adresata. Inaczej wyglądać będzie list adresowany do zamożnej konserwatywnej części społeczeństwa, a inaczej do ludzi o lewicowych przekonaniach. W pierwszym przypadku użycie pieczołowicie zaadresowanej, wymyślnej koperty może odnieść większy skutek. Jednak przy apelu kierowanym chociażby przez organizacje ekologiczne, taka wymyślna forma mogłaby być przeciwnie skuteczna. O wiele lepiej więc, aby list wyglądał prościej, taniej, użyto papieru z odzysku, aby adresat wiedział, że organizacja nie marnuje funduszy na rzeczy naprawdę nieistotne<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Czasami nawet używane maszyny do przyklejania znaczków są programowane w ten sposób, aby naklejać je pod pewnym kątem, by wyglądały jak przyklejone przez człowieka.

<sup>72</sup> Bardzo skutecznym zabiegiem jest posłużenie się już na kopercie odniesieniem do jakiejś znanej osoby. Tak np. Natural Resource Defense Council wysyłała do ludzi listy z adresem zwrotnym Roberta Redforda, którego apel o działanie znajdował się w środku. Któż mógłby odmówić otwarcia i przeczytania listu, gdy napisał do niego sam Robert Redford. R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, s. 165.

<sup>73</sup> K.R. Godwin, *One Billion Dollars of Influence: The Direct Marketing of Politics*, s. 14.

Najważniejszy z punktu widzenia skuteczności jest jednak odpowiedni apel zawarty w środku listu. Skonstruowanie odpowiedniego apelu musi oczywiście bezpośrednio wiązać się z konkretną sytuacją legislacyjną. Apel powinien być ulokowany w ścisłym miejscu i czasie, aby dawać poczucie aktualności i realności. Większość apeli konstruowana jest po bardzo dobrym przestudiowaniu instruktarzy socjotechnicznych w bardzo podobny sposób. Przede wszystkim, są to apele nakierowane na pobudzenie ludzkich emocji. To właśnie odwołanie się do emocji odnosi największe skutki. Gdy patrzemy na takie najbardziej typowe listy, dodatkową prawidłowością jest to, że operują one strachem. Użycie strachu jako elementu kampanii listownej wiąże się z prostą zasadą psychologiczną, wedle której ludzie są bardziej skłonni do działania, aby zapobiec czemuś niż żeby coś osiągnąć. W apelach pojawia się przeważnie opis straszliwej wizji, która może stać się rzeczywistością, gdy jednostka nie podejmie jakiegoś działania. Przeważnie apele takie przedstawiają świat w czarno-białych kolorach, tworząc prostą dychotomię: my to ci dobrzy, oni to ci źli. Dodatkowo dla przedstawienia rywala operuje się bardzo mocnymi określeniami szufladkującymi bardzo negatywnie. Słowa takie, jak radykałowie, destruktorzy, mąćciele są na porządku dziennym. Interpretując fakty w sposób nad wyraz swobodny, aby uzyskać efekt przerażenia i strachu, treść listu jest przeważnie poważnym zakrzywieniem rzeczywistości. Apel taki kładzie bowiem główny nacisk na emocje, które całkowicie zastępują argumenty logiczne.

Ze względu na powyższe cechy takich apelów można się zacząć zastanawiać, jaki to ma wpływ na kształtowanie debaty politycznej. Na pewno, obok wzmacniania partycypacji społecznej, powoduje to wiele negatywnych zjawisk społeczno-politycznych. Ze względu na język i czarno-białą retorykę nie pozostawia się miejsca dla kompromisu i dialogu. Dodatkowo, efektem ubocznym może być to, że ludzie przerażeni wizjami katastroficznymi całkowicie się od polityki zdystansują. Te kwestie będą jeszcze szerzej przedstawione w dalszej części książki.

Konstrukcja takich listownych apeli jest przeważnie trzyczęściowa. Pierwsza część jest typowym apelem, zwracającym uwagę na sedno problemu, a równocześnie zawierającym prośbę o pomoc czytającego. Przeważnie więc taki list będzie zaczynał się od słów: „Nasza organizacja bardzo potrzebuje Twojej pomocy, aby



uratować...”. Wstęp ten zazwyczaj jest bardzo mocny, chwytający za serce i sprawiający wrażenie szybkiej konieczności działania. Następną część jest typowo informacyjna. Podaje się w niej fakty, oczywiście odpowiednio naświetlone, opisuje się kto jest przeciwnikiem i do czego może dojść. W tej części pojawia się przeważnie opis apelującej organizacji, jej krótka historia i motywacja, dla której zaangażowała się właśnie w tę kwestię<sup>74</sup>. Jest to część bardzo istotna, gdyż służy ona tzw. pozycjonowaniu. Nie wystarczy bowiem naświetlenie problemu, pokazanie, że jest on wielkim zagrożeniem. W każdej dziedzinie życia społecznego istnieją setki grup pretendujących do reprezentowania jak największej liczby ludzi. Konkurencja jest więc bardzo poważna. Istotne staje się pokazanie obywatelowi, że to właśnie odpowiedź na apel tej konkretnej organizacji może przynieść największe korzyści. Taki apel listowny ma wyjaśnić obywatelowi, dlaczego właśnie ta grupa a nie inna będzie najlepiej bronić jego interesów. Jest to o tyle istotne w przypadku kampanii *grass-roots*, że mają one stanowić wsparcie dla wysiłków lobbingowych danej grupy. Im większe poparcie społeczne dla danej grupy, tym lepsza jej pozycja przetargowa. Dodatkowo trzeba nadmienić, że takie apele nawołujące do akcji łączone są z prośbą o donację na rzecz danej organizacji. Dlatego w liście to właśnie ta organizacja musi zostać pokazana jako jedyna szansa na osiągnięcie pożądanego przez obywatela celu. Trzecia część apelu listownego przeważnie powraca znaczeniowo do pierwszej części, będąc swoistego rodzaju klamrą. Pojawia się tu więc jeszcze raz odniesienie do zagrożenia i apel, a jeszcze częściej pytanie mające charakter retoryczny, przykładowo: „Czy pozwolisz im zniszczyć Amerykę?”.

W listach nawołujących bezpośrednio do niezwłocznego skontaktowania się z kongresmanem przeważnie pojawia się lista argumentów, których można użyć. Czasami załączone są również koperty, a nawet znaczki, aby zminimalizować potencjalne koszty, które obywatel miałby ponieść, odpowiadając na apel. Niektóre organizacje bardzo rozwijają tę instruktażową część listu, podczas gdy inne pozostawiają dużo więcej swobody zainteresowanym.

---

<sup>74</sup> Dobrze jest, gdy w tej części pojawia się jakaś anegdota, która stanie się symbolem zaangażowania organizacji, coś w stylu „rok temu nasi przyjaciele w miasteczku x znaleźli na plaży martwego wieloryba, nie mogliśmy pozostać obojętni”. Przykład jest czysto teoretyczny, ale pokazuje zasadę, według której do ludzi należy docierać za pomocą łatwo wyobraźalnych obrazów.

Kampanie listowne są o tyle skuteczne, że pozwalają przekazać obywatelom dużą liczbę informacji w odpowiedniej, najskuteczniejszej formie. Pozwalają one na kontaktowanie się w miarę precyzyjne, spersonifikowane i z w miarę natychmiastowym skutkiem. Mówiąc o natychmiastowości skutku, mamy na myśli nie to, że list dociera do adresata błyskawicznie i obywatel od razu podejmie działanie w odpowiedzi na apel, ale to, że jest on w tym liście zobligowany osobiście do podjęcia konkretnego działania w konkretnym czasie<sup>75</sup>. Jest to szczególnie widoczne, gdy porównujemy taki apel listowny z apelem w postaci ogłoszenia w gazecie czy telewizji.

### 4.3.2. Apele telefoniczne

Kontaktowanie się z obywatelami za pomocą telefonu stanowi bardzo istotny element strategii lobbingu *grass-roots*. Podobnie jak apele listowne pozwala na kontakt bardzo osobisty i dobrze nakierunkowany. Dodatkowo, daje jeszcze jedną przewagę. Kontakt telefoniczny naprawdę może mieć charakter błyskawiczny. W przeciągu kilku minut można zadzwonić do obywatela, przekonać go do swych argumentów i nakłonić do podjęcia działania. Jest to metoda szybsza nawet od Internetu, w którego przypadku co prawda maile można rozesłać błyskawicznie, ale nie wiadomo dokładnie, kiedy zostaną one odczytane. W przypadku kontaktów telefonicznych od razu wiadomo, czy uda się obywatela nakłonić, czy nie. Ułatwia to planowanie dalszej kampanii.

Kontakty telefoniczne są nieocenione dla grup zwłaszcza gdy zachodzi potrzeba natychmiastowego zadziałania. Niektóre grupy są w ten sposób w stanie zmobilizować tysiące członków w czasie zaledwie kilkudziesięciu minut. Grupy o rozbudowanej sieci *grass-roots* potrafią wykorzystywać do celów mobilizacyjnych tzw. drzewka telefoniczne<sup>76</sup>, będące strukturami kontaktów osobistych, które w szybkim czasie mogą być uruchomione. Mechanizm polega

---

<sup>75</sup> W listach pojawia się przeważnie stwierdzenie: „działaj teraz”, „nie czekaj”, „teraz albo będzie za późno”. Kierowane osobowo do konkretnego człowieka mają zupełnie inny wpływ, niż gdyby skierowane były poprzez ogłoszenie w gazecie.

<sup>76</sup> B. Smucker, *The Nonprofit Lobbying Guide: Advocating Your Cause and Getting Results*, s. 23.

na tym, że liderzy grupy dzwonią do wyznaczonych kluczowych osób, ci następnie dzwonią do innych i tak dalej. Jest on dość skuteczny, gdyż daje spory procent pozytywnych odpowiedzi na apel, a do tego jest narzędziem, które działa błyskawicznie. Dodatkowym atutem jest to, że kontaktują się z sobą ludzie, którzy w jakiś sposób się znają, co daje poczucie wiarygodności. Taki mechanizm może być jednak używany głównie przez grupy o bardzo rozwiniętych strukturach i więzach osobistych pomiędzy członkami. Występuje jednak pewne niebezpieczeństwo. Ponieważ takie drzewka są strukturami wielopoziomowymi, właściwy przekaz przechodzi przez wiele stopni. Istnieje zagrożenie, że może zostać zniekształcony. Efekt „głuchego telefonu” może być w przypadku kampanii *grass-roots*, które przeważnie są materia bardzo drażliwą, zgubny dla skuteczności kampanii. Aby temu zapobiec, niektóre organizacje ustanawiają coś na kształt „banku telefonicznego”, do którego ludzie poinformowani w ramach takiego drzewka czy innego kontaktu telefonicznego, mogą zadzwonić po więcej informacji z pierwszego źródła. Kontaktowanie się z obywatelami poprzez telefon ma pewne ograniczenia. W odróżnieniu od listów, nie można przekazać wielu informacji, które dodatkowo człowiek mógłby zanalizować. Z tego też powodu telefon przeważnie nie może być wykorzystywany do pozyskiwania dla sprawy nowych ludzi.

Dość specyficznym zastosowaniem mobilizacji telefonicznej są „rozmowy przekierowywane na gorąco”<sup>77</sup>. Technologia ta polega na kontaktowaniu się za pomocą telefonu z obywatelami, których chce się zwerbować do danej kampanii, przedstawieniu im argumentacji, a następnie, gdy wyrażą na to zgodę, bezpośrednio przełącza się ich do biura kongresmana, który ma stać się celem kampanii *grass-roots*. Sposób taki jest o tyle skuteczny, że daje bardzo duży, w porównaniu z innymi metodami mobilizacji, procent pozytywnych reakcji obywateli. Jest to aż 25%<sup>78</sup>, czyli co czwarty obywatel, z którym grupa się kontaktuje, wyraża zgodę i jest przekierowywany do biura kongresmana. W przypadku innych strategii procent ten jest o wiele niższy.

---

<sup>77</sup> Ang. *patchthrough calls* albo *warm transfer*, S.E. Schier, *By Invitation Only: The Rise of Exclusive Politics in the United States*, s. 163.

<sup>78</sup> R.J. Hrebenar, M.J. Burbank, R.C. Benedict, *Political Parties, Interest Groups and Political Campaigns*, s. 223.

Mobilizacja telefoniczna jest przez grupy wykorzystywana do-  
syc często ze względu na liczne zalety, z których zdecydowanie  
największą jest perswazyjność. Apel wyrażony przez telefon: „za-  
dzwoń teraz”, „połączymy Cię z kongresmanem” sprawia, że prze-  
ważnie taka akcja nie jest przekładana na później.

### 4.3.3. Mobilizacja internetowa

Coraz większym zainteresowaniem wśród grup mobilizujących  
obywateli cieszy się Internet. W tym miejscu, gdy piszemy o Inter-  
netcie i jego skuteczności jako narzędzia lobbingu *grass-roots*, trzeba  
wyróżnić podkreślić, że obecnie analizujemy wpływ tych kanałów  
na mobilizację obywateli, czyli sposoby, w jaki grupy nakłaniają  
obywateli do kontaktów z legislatorami. Dopiero w dalszej części  
pokazane zostanie, jakie możliwości posiadają już sami obywatele,  
aby z kolei dać wyraz swoim preferencjom. Ta różnica jest szcze-  
gólnie ważna, gdy rozważamy skuteczność Internetu jako narzę-  
dzia *grass-roots*. W przypadku bowiem mobilizacji skuteczność ta  
jest bez porównania większa niż w przypadku komunikowania się  
obywateli z kongresmanami.

Z rewolucją internetową w świecie lobbingu *grass-roots*<sup>79</sup> mieli-  
śmy do czynienia w połowie lat 90. XX wieku. Wtedy to pojawiły  
się całkiem nowe sposoby mobilizacji i rozpowszechniania wiado-  
mości na szeroką skalę. Właściwą dojrzałą formę kampanie interne-  
towe otrzymały już pod koniec tej dekady.

Pierwsze przykłady takich dużych internetowych kampa-  
nii mobilizacyjnych miały oczywiście związek z grupami najbar-  
dziej z tymi technologiami zaznajomionymi. W 1993 roku rząd  
federalny zaproponował wprowadzenie regulacji zwanej „Clip-  
per Chip”, a umożliwiającej przedstawicielom wymiaru spra-  
wiedliwości i organom śledczym wgląd i przechwytywanie ko-  
respondencji elektronicznej. Powstała koalicja grup związanych  
z przemysłem komputerowym i informatycznym, między innymi  
Computer Professionals for Social Responsibility, i bez użycia

<sup>79</sup> Bardzo często mówi się właśnie, że Internet całkowicie zrewolucjonizował  
jakość kampanii *grass-roots*. R.A. Stone, *Grassroots Lobbying and the Internet Explo-  
sion: New Opportunities for Issue Campaigning*, Campaigns & Elections, February  
1999, s. 32.

żadnych tradycyjnych kanałów mobilizacji, a jedynie przy zastosowaniu poczty elektronicznej oraz stron internetowych była w stanie zmobilizować użytkowników komputerów, ludzi zajmujących się komputerami zawodowo, aby masowo zaprotestowali przeciw takiemu ograniczaniu praw do prywatności. W rezultacie tej spontanicznej akcji Biały Dom dostrzegł ogromną skalę oporu i zdecydował się wycofać propozycję regulacji<sup>80</sup>.

Stopniowo różne grupy zaczęły wykorzystywać podobne kanały mobilizacyjne. Jednym z najbardziej znanych przykładów stała się kampania „Move On”, mobilizująca społeczne poparcie w sprawie impeachmentu Billa Clintona. W okresie od września 1998 do stycznia 1999 roku „Move On” była w stanie dotrzeć drogą elektroniczną do przeszło pół miliona obywateli, nakłaniając ich do działania. Co znamienne, aby rozpocząć tę kampanię, organizatorzy wydali jedynie 100 dolarów.

Kolejnym przykładem była intensywna kampania w 1999 roku w sprawie ponownej autoryzacji Ustawy w Sprawie Przemocy Przeciw Kobietom (1994 Violence Against Women Act). Poprawka miała wprowadzać ustalenia dotyczące pomocy zdrowotnej i prawnej dla kobiet ofiar przemocy oraz regulacje dotyczące edukacji w sprawie gwałtów. Ustawa była zagrożona w Kongresie, gdyż większość republikańska uważała ją za „demokratyczną”. Koalicja grup skupiona wokół National Coalition Against Domestic Violence była w stanie zmobilizować potężną kampanię internetowej edukacji i nakłaniania ludzi do lobbowania swoich kongresmanów. W końcu udało się przekonać wystarczającą liczbę niezdecydowanych republikanów. Tylko jedna ze stron internetowych poświęconych zbieraniu poparcia była w stanie wygenerować 150 tysięcy obywatelskich apeli.

Dla obserwatorów życia polityczno-społecznego stało się oczywiste, że te nowe kanały komunikacyjne dają ogromne możliwości. Bardzo symbolicznym wydarzeniem stało się objęcie w 2000 roku funkcji dyrektora wykonawczego Grassroots.com, firmy zajmującej się właśnie organizowaniem internetowych kampanii lobbingowych, przez Mike’a McCurry’ego. W okresie wcześniejszym był on uważany za jednego z głównych i najlepszych specjalistów od

---

<sup>80</sup> B. Bimber, *Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power*, s. 112-123.

organizowania tradycyjnych *grass-roots*. Swoje przejście argumentował faktem, że powstał całkowicie nowy świat polityki, który znacznie różni się od tradycyjnego. Ten nowy świat oparty jest na bardzo zmyślnym użyciu Internetu. Nowe kanały znacznie zmniejszają koszty mobilizacji, a tym samym zwiększają zyski dla konsultantów politycznych. Dostrzegał również, że oferuje to całkiem nową jakość i wartość przekazu. Tradycyjne media, jego zdaniem, zdecydowanie bardziej koncentrowały się na sensacyjności przekazu, a nie do końca na rzetelności i prawdziwych interesach ludzi<sup>81</sup>.

Kolejnym dowodem na to, iż kampanie internetowe postrzega się w waszyngtońskim świecie jako coraz bardziej skuteczne, jest zmiana polityki American Association of Political Consultants (AAPC), organizacji skupiającej firmy konsultingowe i Public Relations zajmujące się marketingiem politycznym, zaznaczmy – firmy uważanej za bastion polityki opartej na tradycyjnych mediach masowych. AAPC regularnie przyznaje nagrody za najlepsze kampanie przeprowadzone w ubiegłym cyklu wyborczym. Są więc nagrody za najlepsze kampanie radiowe, telewizyjne, billboardowe, listowne. W 1998 roku dostrzeżono, że w przemyśle tym coraz częściej używa się nowych technologii opartych na Internecie i po raz pierwszy przyznano nagrody w kategorii najlepsze strony internetowe kandydatów w wyborach, najlepsze strony organizacji oraz najlepsze strony promujące konkretną kwestię. W 2000 roku już jedna piąta wszystkich nagród przyznawanych przez AAPC trafiła w ręce konsultantów organizujących właśnie kampanie internetowe. Jest to najlepszym dowodem, że można śmiało traktować Internet jako konkurencję dla tradycyjnych metod marketingu politycznego. Grupy interesu zaadaptowały kanały internetowe dla swojego użytku ze sporym powodzeniem, nawet dużo szybciej i sprawniej niż politycy i sztaby wyborcze.

Internet stał się dla grup jednym z podstawowych narzędzi wykorzystywanych w kontaktach ze swoimi członkami, jak również bardzo pomocnym elementem pomagającym w pozyskiwaniu nowych ludzi dla promowanej przez grupę kwestii<sup>82</sup>. Strony internetowe prowadzone przez organizacje są w obecnych czasach oznaką

<sup>81</sup> Mike McCurry *Appointed CEO of Grassroots.com*, Press release, San Francisco Nov. 15, 2000.

<sup>82</sup> Szczegółową analizę wykorzystywania Internetu w polityce zob.: K.A. Hill, J.E. Hughes, *Cyberpolitics*, Rowman and Littlefield, Lanham 1998.

wiarygodności i bycia godnym zaufania. Żadna poważana grupa nie może sobie pozwolić na nieposiadanie takiej strony<sup>83</sup>. Strony internetowe są używane z jednej strony jako wizytówka grupy, a z drugiej jako wirtualne biuro i siedziba, w której można zaczerpnąć informacji, partycypować w spotkaniach, wyrażać swoje poglądy, zamieszczać i pozyskiwać analizy dotyczące interesującego obszaru działalności<sup>84</sup>. Można powiedzieć, że strony internetowe stały się bardzo lokalnymi komórkami danej organizacji; do tego, aby dotrzeć do nich, obywatel nie musi podejmować prawie żadnego wysiłku. Dzięki temu z dużym prawdopodobieństwem będzie on odwiedzał tę „bardzo lokalną siedzibę” częściej niż siedzibę, do której musiałby dojeżdżać samochodem czy innym środkiem komunikacji. Strony internetowe niektórych organizacji, jak powiedział badacz grup interesu Clyde Wilcox, są tak rozbudowane i kompleksowe, że „stają się jakby osobnymi światami, w których zwolennicy odwiedzający tę stronę mogą praktycznie zamieszkać”<sup>85</sup>. Najlepszym chyba przykładem jest NRA, która z założenia jest grupą zajmującą się dość wąskim wycinkiem rzeczywistości, niemniej jej strona internetowa jest niezwykle kompleksowa i odnosi się praktycznie do większości zagadnień, którymi członkowie i zwolennicy NRA mogliby się zainteresować<sup>86</sup>. Budowanie tak kompleksowych stron służy przyciągnięciu jak największej uwagi odwiedzających. Strona internetowa jest bardzo korzystnym miejscem do umieszczania faktów i analiz dotyczących projektów legislacyjnych odnośnie do obszaru zainteresowania grup. Na stronie takiej, z minimalnym opóźnieniem, pojawiają się przedruki z propozycji legislacyjnych

---

<sup>83</sup> R.J. Hrebenar, M.J. Burbank, R.C. Benedict, *Political Parties, Interest Groups and Political Campaigns*, s. 224.

<sup>84</sup> Strony internetowe stały się bardzo pomocne szczególnie przy pozyskiwaniu nowych członków. Dużo łatwiej przekonać potencjalnych członków, aby przyłączyli się do organizacji, używając internetowego formularza zgłoszeniowego, niż gdyby miano to robić w sposób tradycyjny – przez wizytę w siedzibie grupy bądź za pomocą formularzy listownych. W przypadku NOW chociażby, jak mówi Meghan Lamarre, bardzo duża część nowych członków przyłącza się właśnie on-line. Wywiad osobisty autora z Meghan Lamarre, specjalistką ds. Internetu w National Organization for Women. Zob. Aneks D.

<sup>85</sup> Clyde Wilcox, rozmowa osobista autora, kwiecień 2006.

<sup>86</sup> <[www.nra.org](http://www.nra.org)>. Zainteresowani znajdą tu więc sklep wysyłkowy, ogłoszenia lokalnych klubów miłośników broni, przedruki najciekawszych artykułów prasowych.

przedstawianych w Kongresie. Pozwala to odwiedzającym stronę śledzić interesujące ich kwestie prawie w czasie rzeczywistym<sup>87</sup>. To właśnie stanowi ogromną siłę Internetu jako narzędzia lobbingu *grass-roots*.

Odpowiednie ukierunkowanie i uświadomienie ludzi jest podstawą do późniejszego wykorzystania ich aktywności w celach lobbingowych grupy. W Internecie możliwe jest prezentowanie poglądów przez grupę praktycznie bez udziału żadnych *gate-keeperów*<sup>88</sup>. Stanowi to ogromną wartość zwłaszcza dla grup niszowych, o których nie można nigdzie usłyszeć, gdyż są bądź zbyt mało interesujące dla mediów, bądź przez media bojkotowane. Własna strona internetowa daje grupom możliwość prezentowania własnych poglądów i przekonywania do nich. Dodatkowo, posiadanie własnej strony pozwala grupom na bardzo skuteczne analizowanie preferencji potencjalnych członków czy też zwolenników. W obecnym czasie webmasterzy poszczególnych grup dysponują programami pozwalającymi śledzić preferencje ludzi odwiedzających ich stronę. Na podstawie zebranych danych można sprawdzić, które linki cieszą się największym powodzeniem, jakie wiadomości cieszą się największym zainteresowaniem oraz z jakich lokalizacji, które części ich stron są odwiedzane najczęściej. Jest to nieoceniona wiedza, gdy przypomnimy, że w rzeczywistości uprawianie lobbingu *grass-roots* jest bardzo pokrewne strategiom marketingowym stosowanym w promocji produktów. Użycie stron internetowych do promowania ważnych dla siebie kwestii stało się wśród grup popularne do tego stopnia, że zmobilizowało samych polityków do zaadaptowania podobnych strategii. Pierwszym, który taką możliwość wykorzystał, był kongresman Jesse L. Jackson Jr. Stworzył on stronę, na której zabiegał o społeczne poparcie dla swoich propozycji i planów legislacyjnych<sup>89</sup>. Strony internetowe mają tę przewagę

---

<sup>87</sup> Co prawda istnieją inne możliwości śledzenia przebiegu procesu legislacyjnego na bieżąco, jak choćby kanały telewizji C-SPAN, jednakże na stronach internetowych grup, z natłoku różnych legislacji wyławiane są selektywnie te, które mogą budzić zainteresowanie członków bądź zwolenników grupy.

<sup>88</sup> Tak mówi Shauna Lani Shames. Wywiad osobisty autora z Shauną Lani Shames – special project coordinator w National Organization for Women. Zob. Aneks C.

<sup>89</sup> <[www.jessejacksonjr.org](http://www.jessejacksonjr.org)>. Patrz: R.H. Davidson, W.J. Oleszek, *Congress and Its Members*, 2006, s. 405.



nad innymi formami przekazu, że mają charakter interaktywny, co ludziom bardzo odpowiada. O wiele łatwiej zachęcić ludzi do podjęcia jakiejś akcji, gdy mają poczucie, że coś naprawdę od nich zależy, że mogą chociażby wyrazić swoją opinię na forum internetowym danej strony, czy opisać swą własną historię ze świadomością, że zostanie ona przeczytana przez wielu odbiorców. Ten rodzaj nobilitacji staje się bardzo poważną zachętą do podejmowania aktywności *grass-roots*.

Obok stron internetowych bardzo poważnym orężem w rękach grup jest możliwość wysyłania e-maili z apelami i wiadomościami do swych członków i zwolenników. Jest to forma bardzo pokrewna tradycyjnemu mobilizowaniu poprzez listy, jednakże charakteryzuje się kilkoma wyróżniającymi cechami. Apele internetowe są w stanie docierać do odbiorców w bardzo szybkim tempie. Wysłanie setek tysięcy e-maili do członków i sympatyków grupy w ciągu kilku minut nie stanowi specjalnego wysiłku organizacyjnego. Obecnie programy komputerowe są w stanie wykonywać większość czynności związanych z selekcją osób, do których apel jest kierowany. Ze względu na to, że przekaz internetowy powinien być dużo bardziej aktualny niż tradycyjny listowny, konieczne jest, w przypadku każdej grupy, posiadanie odpowiedniego sztabu ludzi odpowiedzialnych za kontakty internetowe<sup>90</sup>. Większość organizacji posiada również oprogramowanie pozwalające na automatyczne rozsyłanie tzw. alarmów legislacyjnych, gdy tylko pojawi się jakakolwiek propozycja legislacji na agendzie. Jest to podobna forma do alarmu umieszczanego na stronie internetowej, jednak jest on rozsyłany imiennie do ludzi znajdujących się na liście e-mailowej danej organizacji. Tu podobnie, lecz jeszcze łatwiej niż w przypadku tradycyjnych baz danych wykorzystywanych w kampaniach listownych, następuje nakierowanie apelu w zależności od miejsc zamieszkania obywateli.

Warto podkreślić, że w przypadku masowych kampanii e-mailowych, w odróżnieniu od tradycyjnych kampanii listownych, grupy mogą sobie w o wiele większym stopniu pozwolić na chybiecie. Kampanie elektroniczne są bez porównania tańsze. Podczas kontaktowania się z członkami drogą elektroniczną koszt prowadzenia

---

<sup>90</sup> Wywiad osobisty autora z Meghan Lamarre, specjalistką ds. Internetu w National Organization for Women. Zob. Aneks D.

takiej kampanii w porównaniu z tradycyjną kampanią listowną pomniejsza się o koszt papieru, na którym trzeba by drukować listy, o koszt kopert, o koszt związany z opłaceniem personelu, który miałby listy te drukować i wkładać do kopert, oraz w końcu o koszt opłaty pocztowej<sup>91</sup>. Podczas gdy koszt skontaktowania się i przekonywania 100 tysięcy osób w ramach tradycyjnej kampanii listownej może wynieść pomiędzy 25 tysięcy a 75 tysięcy dolarów<sup>92</sup>, to koszt przekonywania takiej samej liczby ludzi drogą elektroniczną nie przekroczy 5 tysięcy dolarów. Jest to więc różnica diametralna, zwłaszcza dla organizacji biednych, które bez możliwości takiego taniego komunikowania się z członkami prawdopodobnie wcale by tego nie robiły. Fakt, że są to kampanie bardzo tanie, jest zdecydowanie jedną z ich największych zalet. Oznacza to, że za te same pieniądze grupy mogą skontaktować się z dużo większą grupą ludzi<sup>93</sup>. Kolejną zaletą jest to, że łatwo i szybko od obywatela uzyskać odpowiedź zwrotną. Nie kosztuje go bowiem wiele wyrażenie swojej opinii, więc prawdopodobnie chętnie to uczyni.

Takie masowe kampanie e-mailowe, kierowane przez grupy do wielu odbiorców, są więc ostatnimi laty niezmiernie popularne. Ta właśnie popularność sprawia jednak, że obniża się jednocześnie ich skuteczność. Jeśliby porównywać je z kampaniami listowymi, to brakuje im kilku ważnych elementów.

Przede wszystkim, statystyczny obywatel otrzymuje takich e-mailowych apeli znacznie więcej niż listów. Codziennie otwierając swoją skrzynkę pocztową, obywatele są bombardowani różnego rodzaju reklamami, pseudozaproszeniami, ofertami. Apel od grupy interesu, nawet takiej promującej ważną sprawę, może w takim gąszczu utonąć. Dodatkowo, w wielu przypadkach ludzie mają zainstalowane programy niedopuszczające spamy, a tym samym automatycznie odrzucające część apeli. W tym przypadku obywatel

---

<sup>91</sup> Tamże.

<sup>92</sup> Koszty te różnią się w zależności od tego, czy jest to przekonywanie całym nowym obywateli, czy kontaktowanie się z tradycyjną grupą docelową. Bardzo istotny bowiem jest koszt kupowania listy adresowej. Różnice wynikają również z czysto technicznych aspektów, jak jakość papieru, ewentualna opłata znaczka zwrotnego itd. B. Bimber, *Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power*, s. 101.

<sup>93</sup> Wywiad osobisty autora z Meghan Lamarre, specjalistką ds. Internetu w National Organization for Women. Zob. Aneks D.

nie będzie miał nawet okazji popatrzeć na kopertę i ocenić, czy ktoś włożył w nią dużo pracy, czy nie. Poza tym, bez fizycznego posiadania tej koperty i listu w ręce spada poziom identyfikacji ze sprawą. Inne mamy odczucia, gdy trzymamy w ręce kopertę zaadresowaną przez Roberta Redforda występującego w imieniu grupy, z jego własnoręcznym podpisem, a zupełnie coś innego czujemy, gdy jest to e-mail wyświetlający się na ekranie komputera w ten sam sposób, niezależnie od kogo pochodzi. Tego aspektu fizycznej łączności zdecydowanie w apelach e-mailowych brakuje.

Ma to oczywiście największe znaczenie, gdy rozważamy komunikowanie się przez grupę z całkiem nowymi ludźmi, których chce się pozyskać dla sprawy. To właśnie w tym przypadku e-mail będzie dużo mniej skuteczny od listu tradycyjnego. Jednakże gdy grupa kontaktuje się ze swymi członkami i zwolennikami, stopień pozytywnych reakcji ze strony obywateli wzrasta. Wiadomość otrzymana od takiego wiarygodnego źródła zostanie prawdopodobnie przeczytana niezależnie od tego, czy jest ona w formie papierowej, czy elektronicznej.

Zależność ta sprawia, że Internet staje się wspaniałym narzędziem komunikacji wewnętrznej w obrębie grupy, podczas gdy przy pozyskiwaniu nowych członków nie wprowadził on aż tak diametralnych zmian. Jednakże i w odniesieniu do tego aspektu trzeba przyznać, że w przypadku niektórych grup zmiany te jakościowo są znaczne.

Przykładem może być chociażby Environmental Defense Fund (EDF). Bimber badając EDF dostrzegł, że zaszła ogromna zmiana w wykorzystywanych przez tę grupę strategiach lobbingowych<sup>94</sup>. Powstanie grupy w 1967 roku było, jak to się określa, kamieniem milowym w historii lobbingu prowadzonego przez organizacje broniące środowiska naturalnego. Nowatorskie było to, że w swej strategii lobbingowej grupa polegała prawie wyłącznie na drodze sądowej. Jej właśnie amerykańska polityka zawdzięcza wprowadzenie na szeroką skalę wspominanych już obywatelskich pozwów sądowych. Na przestrzeni następnych lat strategia ta, nazywana przez przedstawicieli EDF „nauka i prawo”, była dopracowywana i ustanawiała standardy dla innych organizacji. Koncentrując się głównie

---

<sup>94</sup> B. Bimber, *Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power*, s. 137-143

na walce w sądach, grupa zatrudniała w swych szeregach prawie wyłącznie naukowców i prawników. Skuteczność ich strategii sprawiała, że bardzo dużo ludzi łożyło pieniądze na jej funkcjonowanie. W latach 1987-1995 odnotowała wzrost takich członków-donatorów z 60 tysięcy aż do 300 tysięcy. Jednakże w latach następnych potencjał większości organizacji ekologicznych zaczął się wyczerpywać. Członkostwo zaczęło się kurczyć i nie inaczej było w przypadku EDF. W latach 1995-2001 odnotowano spadek członkostwa z 300 tysięcy do 200 tysięcy<sup>95</sup>. Kontakty z członkami zaczęły zatem stanowić poważny problem dla grupy. Dodatkowo, członkowie już nakłonieni pozostawali przy organizacji dość krótko, bo przeciętnie 3 lata<sup>96</sup>. Szerokie społeczne poparcie dla każdej organizacji broniącej środowiska naturalnego jest niezwykle istotne.

Ze względu na opisywane tendencje władze EDF postanowiły zmienić taktykę. Technicznie zmiana ta polegała na odrzuceniu z nazwy słowa Fund, zmianie logo oraz dodaniu przedrostka „e” przed nazwą organizacji wyświetlanej na stronie internetowej. Największa zmiana dotyczyła jednak sposobów wybierania odbiorców swojego przekazu oraz dobierania do poszczególnych grup docelowych różnych zdywersyfikowanych komputerowo form i środków internetowych. Stworzono strony internetowe mające stanowić swojego rodzaju wiarygodne źródła wiadomości o tematach związanych z ochroną środowiska. Nie były to strony agitujące i nakłaniające do płacenia składek, tylko dostarczające dużej ilości rzetelnych wiadomości. Co więcej, postanowiono umieszczać na swoich stronach bardzo wyspecjalizowane informacje, mające często odniesienia lokalne. To właśnie owo wyselekcjonowanie tematów stało się przyczyną, dla której wiele osób odwiedzało ich strony. Każdy mógł odnaleźć coś dla siebie w zależności od tego, czym się interesował.

Zindywidualizowanie przekazu możliwe dzięki programom komputerowym sprawiło, że całkiem nowe osoby zaczęły się interesować kwestiami ochrony środowiska. Nie był to ten sam typ osób, który wcześniej deklarował się jako członkowie, ale zupełnie nowa kategoria ludzi, która była „edukowana” w kwestiach ochrony

---

<sup>95</sup> Nie odbiło się to natomiast na budżecie EDF, który wzrósł w tych latach z 25 milionów do 40 milionów dolarów. Organizacja nauczyła się pozyskiwać fundusze z innych źródeł niż tylko składki członkowskie.

<sup>96</sup> R.G. Shaiko, *Voices and Echoes for the Environment: Public Interest Representation in the 1990s and Beyond*, Columbia University Press, New York 1999, s. 157.

środowiska właśnie przez Environmental Defense i jej strony internetowe. Jest to o tyle znaczące, że dzięki użyciu takich edukacyjno-informacyjnych stron internetowych grupa zyskała ogromne grono być może nie członków, ale zwolenników. Ludzie ci być może nie zgadzali się ze wszystkimi celami organizacji, nie płacili składek, ale za to selektywnie popierali niektóre kwestie. Stawali się oni potencjalnym elementem kampanii lobbingowych prowadzonych przez ED.

Dzięki zaadaptowaniu tej nowej strategii grupa zaczęła dysponować dwoma rodzajami zwolenników. Tradycyjni członkowie jak dawniej płacili składki, brali bardzo czynny udział w życiu codziennym organizacji. Nowy rodzaj członków określany jest mianem aktywistów<sup>97</sup>. Ich aktywność ogranicza się przeważnie do odwiedzania stron internetowych organizacji i wspierania jej w sprawach, z którymi czują się emocjonalnie związani. Z socjopolitycznego punktu widzenia są to przeważnie osoby o poglądach zdecydowanie bardziej centrystycznych niż typowi działacze zajmujący się ochroną środowiska. Określa się ich na politycznej arenie często jako umiarkowani zieloni. Ludzie ci zwykle nie myślą o sobie w ogóle jako o działaczach ekologicznych, ale mimo wszystko na stronach internetowych ED znajdują często coś ich bezpośrednio dotyczącego. To właśnie ta dywersyfikacja przekazu sprawiła, że grupa była w stanie pozyskać ten nowy typ współpracowników. Specjalnie dla tych umiarkowanych zielonych stworzono osobną stronę internetową, dzięki której odbierają ED jako organizację umiarkowaną i przyjazną. Taki też charakter mają kierowane do nich apele wystosowywane e-mailowo. Możliwe to jest dzięki programom komputerowym dostarczającym wiadomości, jakie strony najczęściej dana osoba odwiedza i czy interesuje się przykładowo bardziej ochroną lasów, losem zwierząt czy też efektem cieplarnianym.

Dawni członkowie organizacji, ci bardziej ekstremalni, w dalszym ciągu otrzymują apele mające charakter nagłący z prośbami o wspomóżenie finansowe, a dodatkowo dla nich utrzymywana jest „mniej umiarkowana” strona internetowa. Ogólnie jednak, ponieważ od nich wymaga się zdecydowanie więcej i innych rodzajów aktywności, przeważnie dociera się do nich w inny niż internetowy, bardziej tradycyjny sposób. Internet jest używany w większości do

---

<sup>97</sup> Ang. *in-kind members*.

mobilizacji uaktywniani w masowych kampaniach wśród właśnie umiarkowanych zielonych, którzy są mobilizowani przy okazji różnych kwestii w zależności od swojego profilu. Wyselekcjonowanie apelu jest podstawą sukcesu, a najlepszym dowodem jest wysoki procent pozytywnych reakcji na takie prośby. W marcu 2001 roku grupa ED odnotowała rekord, gdyż na apel pozytywnie odpowiedziało aż 60% ludzi, do których apel ten wysłano<sup>98</sup>. Ta nowa kategoria zwolenników pozyskiwanych przez kanały internetowe może stanowić poważną siłę dla organizacji. Jednakże warto zaznaczyć, że trudno taką siłę szacować, gdyż w odróżnieniu od liczby oficjalnych członków, liczba zwolenników waha się w zależności od tematu i może dramatycznie wzrosnąć albo spaść. Stanowi więc ona bardzo dużą niewiadomą, na którą może mieć bardzo realny wpływ zaangażowanie liderów grupy i umiejętnie skonstruowana kampania. Nawiązując do omawianej wcześniej kwestii lobbingu oddolnego jako przekazywania informacji odnośnie do tej właśnie niewiadomej, trzeba tu zwrócić uwagę, że Internet ma duży wpływ na potencjał grup interesu w kampaniach tego typu.

Korzyści płynące z możliwości użycia Internetu są dla grup ogromne. Patrząc na niektóre grupy wyraźnie widać, że gdyby nie Internet, nie miałyby w ogóle szansy zaistnienia. Obniżenie kosztów i możliwość dotarcia z informacjami do ludzi, do których wcześniej trudno było dotrzeć, jest zdecydowanie pozytywną stroną. Niektórzy entuzjaści wykorzystania nowych technologii w polityce twierdzą, że Internet ma bardzo korzystny wpływ na system polityczny, gdyż daje obywatelom siłę<sup>99</sup>. Pomimo to jednak Internet, chociaż ułatwił znacznie grupom komunikowanie się z obywatelami, nie stał się jeszcze głównym kanałem, przez który prowadzi się lobbing. W kształtowaniu postaw ludzkich, przy mobilizowaniu ludzi do działań oddolnych ciągle jeszcze większość grup, która jest sobie w stanie na to pozwolić, korzysta z mediów bardziej tradycyjnych. Za pomocą telewizji i gazet grupy interesu starają się kreować ogólny kontekst oraz klimat wokół siebie i sprawy, którą grupa promuje.

---

<sup>98</sup> B. Bimber, *Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power*, s. 144.

<sup>99</sup> Ang. *empower citizens*, J. Berry, C. Wilcox, *Interest Groups Society*, s. 123-124. Berry i Wilcox twierdzą jednak, że w dużym stopniu Internet staje się narzędziem w rękach tych samych ludzi, którzy wcześniej wykorzystywali inne techniki lobbingowe, a więc według nich zmiana nie jest taka znacząca.

## 4.4. Kształtowanie opinii publicznej

Zanim bowiem do kogokolwiek napisze się list lub e-mail, trzeba stworzyć wrażenie, że po pierwsze, nadawca jest wiarygodny, a po drugie, że kwestia jest istotna. Ogólne kształtowanie opinii jest o tyle istotne, że stwarza dobre podwaliny dla późniejszej mobilizacji dokonywanej innymi sposobami, jak też może bezpośrednio wpłynąć na to, co społeczeństwo myśli o danej sprawie. Sponsorowane przez grupy medialne kampanie kształtujące opinię publiczną mogą przybierać dwie formy: kampanii, które mają kształtować klimat wokół sprawy i wizerunek grupy, oraz kampanii, które mają na celu lobbować za lub przeciw konkretnej propozycji regulacji. Z tego podziału można wyciągnąć dwa rodzaje celów, jakie przyświecają grupom: cele długo- i krótkofalowe.

### 4.4.1. Długofalowe kształtowanie opinii publicznej

W celu zmaksymalizowania oddziaływania, strategia wielu grup skupia się na budowaniu wiarygodności, gdyż tylko w przypadku grupy postrzeganej jako wiarygodna dalszy przekaz ma jakikolwiek sens. Jest to bardzo istotne szczególnie w przypadku grup, które są ogólnie postrzegane dość negatywnie. Skojarzenie grupy z jakimś chwytliwym społecznie tematem jest bardzo dobrym sposobem na polepszenie jej wizerunku.

Tak na przykład Gulf Oil Company wydał ponad 6,5 miliona dolarów, sponsorując serię programów National Geographic Society w telewizji PBS. Angażowanie się firm kojarzonych z dewastacją środowiska naturalnego w nagłaśniane medialnie akcje proekologiczne jest procederem bardzo popularnym. Jest to bardzo umiejętnie odciąganie uwagi od rzeczywistej działalności i kreowanie wizerunku przyjaciela środowiska.

W 1989 roku, w dwusetną rocznicę uchwalenia Karty Praw Stanów Zjednoczonych, Phillip Morris opłacił wyemitowanie wielu telewizyjnych spotów celebryjących tę rocznicę. Dodatkowo, zatrudnieni prze niego ludzie rozdawali na ulicach masowo egzemplarze tego istotnego dla Amerykanów dokumentu<sup>100</sup>. Phillip Morris

---

<sup>100</sup> R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, s. 102.

zaczął się więc kojarzyć z firmą propagującą amerykańskie wartości i wolności. Stąd był już tylko krok do tego, aby kilka lat później, opierając się również na amerykańskich wartościach, promował wolność wyboru jako niezbywalne prawo każdego Amerykanina, w tym przypadku jako prawo do wyboru, czy się chce palić papierosy, czy nie. Konsekwentnie zaplanowana kampania pozwoliła więc wiarygodnie ustalić kontekst debaty na warunkach odpowiadających Phillip Morris.

W okresie po 11 września 2001 roku wiele firm zamieszczało sponsorowane przez siebie ogłoszenia wyrażające kondolencje w stosunku do ofiar i do rodzin tych ludzi, którzy stracili życie podczas ataków terrorystycznych. Bardzo widoczne się stało, że firmy te, w większości przypadków, wygrywały patriotycznymi uczuciami i sentymentami. Prawie każda znacząca firma musiała sobie pozwolić na takie ogłoszenia w ogólnonarodowej telewizji bądź prasie. Oprócz wyrażania szczerego współczucia, przy okazji kreowały w bardzo pozytywny sposób swój wizerunek.

Przykładem bardzo skutecznej kampanii kreowania wizerunku stała się kampania prowadzona konsekwentnie od lat 80. przez NRA. Ogłoszenia zamieszczane w różnych mediach miały na celu pokazanie, że NRA jest organizacją godną zaufania i przyjazną. Spoty reklamowe pokazywały, jak liczne są korzyści wynikające z przynależności do organizacji, co było zachętą do przystąpienia. Jednak rzeczywisty cel był czymś więcej niż tylko nakłanianiem do zostania członkiem. Tworząc w tych reklamówkach odpowiedni klimat pokazywano, że organizacja jest bardzo blisko związana z amerykańskimi tradycjami i wartościami. Bardzo umiejętnym chwytem było umieszczenie w reklamówkach postaci reprezentujących różne grupy społeczne i zawody. Występowali więc w nich lekarze, policjanci, piloci, gospodynie domowe, czyli grupy budzące powszechne zaufanie społeczne. Osoby te podkreślały, jak bardzo są dumne z bycia członkiem NRA. Celem ogłoszeń było stworzenie wrażenia, że NRA to właśnie tacy zwyczajni godni zaufania ludzie<sup>101</sup>. Apel teoretycznie miał nakłaniać do wstępowania do organizacji, pokazywać powody, dla których ta organizacja jest ważna

---

<sup>101</sup> Ogłoszenia te były zatytułowane „I am the NRA”, czyli „to właśnie ja jestem NRA”, S.E. Schier, *By Invitation Only: The Rise of Exclusive Politics in the United States*, s. 177.



dla Ameryki<sup>102</sup>. W rzeczywistości apel ten miał odnieść inny skutek. Miał naszkicować, nawet pośród tych, którzy się do NRA nie przyłączają, pozytywny obraz organizacji. Gdy już taki obraz w społeczeństwie będzie funkcjonował, dużo łatwiej w przyszłości miało przyjść grupie stać swoim autorytetem za konkretnymi sprawami.

Kreowanie wizerunku może również dotyczyć całego sektora, a nie tylko konkretnej grupy. Tak było w przypadku prekursora<sup>103</sup> tego typu kampanii Mobil Oil<sup>104</sup>. W latach 70. w związku z kryzysami naftowymi postrzeganie przemysłu energetycznego w Stanach Zjednoczonych znacznie się pogorszyło. Mobil Oil podjął gigantyczny wysiłek finansowy i organizacyjny, aby pokazać społeczeństwu, jak ważny dla amerykańskiej gospodarki i społeczeństwa jest właśnie przemysł naftowy. Obok reklam telewizyjnych, wystąpienie przedstawicieli firmy, zapoczątkował on również serię tzw. ogłoszeń op-ed ukazujących się w „New York Times” co czwartek. Na stronie tej prezentowano fakty i komentarze dotyczące właśnie kwestii związanych z rolą przemysłu naftowego. Skuteczność tej kampanii ocenia się bardzo wysoko i przyjmuje się, że w znaczący sposób wpłynęła na wyniki legislacyjne w konkretnych kwestiach, w których Mobil Oil i inne firmy naftowe lobbowały w dalszych latach<sup>105</sup>. Strategia ta stała się na tyle skuteczna, że przez wiele następnych lat każdy numer „New York Times” zawierał właśnie tę stronę op-ed sponsorowaną przez Mobil Oil.

#### 4.4.2. Kształtowanie opinii w konkretnej kampanii – ogłoszenia tematyczne

Stworzenie odpowiedniego klimatu wokół grupy lub wokół jakiegoś obszaru pozwala następnie grupom, gdy nadejdzie taka konieczność, na podejmowanie działań dużo bardziej konkretnych.

---

<sup>102</sup> Część ogłoszeń była zatytułowana „Osiemnaście powodów, dla których powinienes być członkiem NRA”. D. Ippolito, T. Walker, *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy*, s. 330.

<sup>103</sup> Bardzo często mówi się o Mobil Oil jako prekursorze, ale nie należy zapominać także o bardzo poważnej kampanii prowadzonej na początku XX wieku przez AT&T, która miała pokazać, że firma ta służy społeczeństwu i że monopol w dziedzinie telekomunikacji jest dobroczynny dla społeczeństwa.

<sup>104</sup> Potem znany jako Exxon Mobil.

<sup>105</sup> G. Wooton, *Interest Groups: Policy and Politics in America*, s. 225-227.

Obok ogłoszeń kreujących wizerunek i klimat wokół grupy i sprawy, popularne są też ogłoszenia przekonujące do konkretnych kwestii i rozwiązań. Są to tzw. ogłoszenia tematyczne, o których już sporo zostało napisane w rozdziale poświęconym roli grup w kampaniach wyborczych. Jak już wspomniano, czasami duża część ogłoszeń kwalifikujących się prawnie jako ogłoszenia tematyczne w rzeczywistości jest ogłoszeniami wyborczymi. Jest jednak również spora liczba ogłoszeń, które mają na celu przeforsowanie lub zaoponowanie jakiejś konkretnej regulacji i faktycznie nie mają dużego związku z kontekstem wyborczym. Są to po prostu ogłoszenia, które mają doprowadzić do wprowadzenia lub powstrzymania jakiejś konkretnej regulacji czy polityki.

W tym momencie warto dokonać rozróżnienia pomiędzy ogłoszeniami ofensywnymi i defensywnymi. Ofensywne mają na celu przekonanie społeczeństwa, że jakiś obszar wymaga uregulowania w sposób inny niż jest to obecnie. Defensywne mają na celu przekonanie do tego, że jakiegokolwiek zmiany nie są potrzebne i pożądane.

Dobrym przykładem ofensywnych są kampanie prowadzone przez Handgun Control, organizację opozycyjną w stosunku do NRA. Kampanie te, ze względu na to, że ogólnie w Stanach Zjednoczonych prawo do posiadania broni jest zagwarantowane, muszą mieć charakter ofensywny, ponieważ mają za zadanie zmienić *status quo*. W ostatecznym rozrachunku jednak kampanie mające na celu coś zmienić mają mniejszą skuteczność, gdyż, jak już wspomniano, aby coś zmienić, trzeba przekonać decydentów na wszystkich etapach procesu legislacyjnego. Aby natomiast coś zablokować, wystarczy zwyciężyć tylko w jednym miejscu.

Najbardziej znaną w historii kampanią defensywną była kampania sprzeciwu wobec planu reformy służby zdrowia zaproponowanego przez administrację Billa Clintona. Kampania ta w ogromnej mierze została opłacona przez Health Insurance Association of America i przeszła do historii jako kampania „Harry i Louise”<sup>106</sup>. Cała kampania oparta była na krótkich spotach reklamowych,

---

<sup>106</sup> W ramach tej kampanii udało się wygenerować ponad 350 tysięcy telefonów obywatelskich do kongresmanów i zrekrutowano ponad 40 tysięcy aktywistów. Była ona kampanią bardzo dobrze nacelowaną, jak powiedział Ben Goddard – konsultant medialny HIAA; planowano tą kampanią dotrzeć do 10-15% populacji najbardziej zainteresowanej reformą służby zdrowia. R. Faucheux, *The Grassroots Explosion*, Campaigns and Elections 15, No. 1 Dec/Jan 1994, s. 25.

w których wstępowała para Harry i Louise. Ci młodzi ludzie, pokazani w trakcie codziennych zajęć, dyskutowali i krytykowali różne aspekty proponowanej przez administrację Clintona reformy służby zdrowia. Dyskutowali, jak proponowane zmiany mogą negatywnie wpłynąć na ich życie. Komentatorzy podkreślają, że reklamówki te były idealnie nakierowane. Szczególnie istotna była postać Louise, gdyż jako niezależna kobieta po trzydziestce stawała się idealnym punktem odniesienia i identyfikacji dla podobnych jej kobiet w całej Ameryce. Było to o tyle istotne, że właśnie ta grupa była najbardziej zainteresowana kwestią reformy służby zdrowia<sup>107</sup>. Ogłoszenia były emitowane przez okres dziewięciu miesięcy, ale co znaczące, nie w telewizji ogólnokrajowej, a jedynie w kluczowych okręgach. W okresie dwóch miesięcy przed głosowaniem ogłoszenia zaczęły pojawiać się z ogromnym natężeniem. W ocenie samych polityków kampania ta okazała się ogromnym sukcesem i być może właśnie ona przyczyniła się do obalenia planu reformy służby zdrowia, który przecież posiadał ogólnie dość duże poparcie społeczne.

Wszelkiego rodzaju kampanie medialne mogą być prowadzone z wykorzystaniem różnych rodzajów mediów. W zależności od tego, gdzie ogłoszenia się ukazują, różne jest ich oddziaływanie, jak też diametralnie różnią się koszty. Biedniejsze organizacje nie mogą sobie pozwolić na opłacanie ogłoszeń w ogólnonarodowych gazetach za 100 tysięcy dolarów, nie wspominając już o ogłoszeniach telewizyjnych. Dużo łatwiejsze i bardziej dostępne jest użycie telewizji kablowej, która jest zdecydowanie bardziej lokalna i dzięki temu bardziej dostępna<sup>108</sup>. Telewizja lokalna ma jeszcze tę zaletę, że pozwala na lepsze nakierowywanie przekazu. Szczególnie kanały tematyczne są tu dużym polem do popisu, gdyż w ich przypadku można z dużym prawdopodobieństwem wnioskować o profilu odbiorców. Podobnie jest w przypadku prasy. Ogłoszenia umieszczane w magazynach lokalnych i specjalistycznych dużo trafniej dotrą do wybranej grupy obywateli, niż byłoby to w przypadku prasy ogólnonarodowej. Jednakże w przypadku prasy ogólnonarodowej grupa, zamieszczając tam ogłoszenie, zapewni sobie na pewno jedno – uwagę. Jeśli bowiem coś pojawia się w gazecie formatu „New York Times” czy „Washington Post”, to znaczy, że musi być

---

<sup>107</sup> R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, s. 124.

<sup>108</sup> C.S. Mack, *Business, Politics, and the Practice of Government Relations*, s. 244.

tematem naprawdę istotnym. Grupa, która może sobie pozwolić na takie ogłoszenie, niewątpliwie w oczach i obywateli, i legislatorów zyskuje prestiż. Z drugiej jednak strony nie zawsze dobrze jest używać takich ogólnych kanałów mobilizacji. W niektórych przypadkach zdecydowanie lepiej dla grupy jest, gdy poziom konfliktu, mierzony tym, jak dużo i ile osób mówi o danej kwestii, nie jest zbyt duży. Czasami za pomocą mediów lepiej zdecydowanie mobilizować tych, którzy potencjalnie odpowiedzą na apel pozytywnie. Rozdmuchanie sprawy poprzez nagłośnienie jej w mediach może bowiem pobudzić uszpioną dotychczas opozycję, co szczególnie przy kwestiach, o których się wie, że nie mogą zyskać sympatii większości społeczeństwa, nie jest dobre dla sprawy. Stratedzy grup zdecydowanie rozważnie wybierają więc media, w których promują swoje opinie za pomocą ogłoszeń.

Z punktu widzenia systemu politycznego ocena praktyki ogłoszeń zamieszczanych przez grupy w mediach musi być ambiwalentna. Z jednej strony, są one wyrazem wolności wypowiedzi i uosobieniem wolnego rynku, wzbogacają dyskurs polityczny i zwiększają wiedzę społeczną na wiele tematów. Z drugiej jednak strony, ogłoszenia tematyczne bardzo zakrzywiają rzeczywistość. Prezentowane materiały są skrajnie stronnicze i mają poważną tendencję do pomijania istoty rzeczy<sup>109</sup>. Z tej też przyczyny co prawda sprawiają, iż w społeczeństwie więcej zaczyna się na dany temat mówić, jednak niekoniecznie jest to dyskusja rzeczowa. Dodatkowo, sensacyjny charakter mediów sprawia, że ogłoszenia dostosowując się do ich charakteru, nabierają sensacyjności i dużej dozy fikcji. Ze względu na ograniczenia czasowe, a w przypadku mediów drukowanych objętościowe, formy ogłoszeń muszą być maksymalnie zwarte, przez co muszą one być arcydziełami socjotechnicznymi skutecznie manipulującymi ludźmi, a to również zdecydowanie nie przyczynia się do pozytywnego wkładu w jakość dyskursu politycznego. Ze względu na pokusę łatwej manipulacji są one coraz częściej przez grupy wykorzystywane. Obserwując tendencje ich rozwoju, można wyraźnie spostrzec, iż nabierają one coraz bardziej charakteru ogłoszeń negatywnych, kreujących nieufność i poczucie zagrożenia, a przez to często społecznego wyalienowania.

---

<sup>109</sup> K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, s. 177.

Takie ogłoszenia tematyczne wykorzystywane są w większości przez grupy bogate. Są ku temu co najmniej dwa powody. Po pierwsze, koszt tych ogłoszeń jest na tyle duży, że stanowi granicę zaporową dla grup biedniejszych. Po drugie, i co chyba ważniejsze, grupy bogatsze wykorzystują płatne ogłoszenia, gdyż dają im dużą kontrolę nad przekazem. Duże, bogate grupy są zazwyczaj postrzegane zdecydowanie bardziej negatywnie niż organizacje biedniejsze. To właśnie głównie takim grupom bardzo zależy, aby mieć wpływ na to, co się o nich mówi w mediach i w społeczeństwie. Wykorzystując płatne ogłoszenia, zyskują one możliwość pełnego nadzoru zarówno nad formą, jak i czasem emisji. Dla niektórych grup jest to jedyna okazja, aby do ludzi dotarła jakakolwiek pozytywna wiadomość o ich działalności. O takich grupach, na przykład korporacjach naftowych, rzadko kiedy mówi się dobrze. Płatne ogłoszenia, w których to one same o sobie dobrze mówią, są prawdopodobnie jedyną okazją, kiedy obywatel może usłyszeć, że działalność firmy takiej jak Exxon Mobil, może być dobroczynna dla środowiska naturalnego. Z drugiej strony spektrum, gdy rozważymy grupy biedniejsze, chociażby niektóre organizacje ekologiczne, widzimy, że są one znacznie pozytywniej postrzegane przez społeczeństwo, ze względu na charakter swojej działalności. Organizacje takie nie muszą wykupywać takiej liczby płatnych ogłoszeń, żeby wykreować swój wizerunek. Nie zmienia to jednak faktu, że w przypadku płatnych kampanii medialnych dostępność środków finansowych jest w stanie zaburzyć faktyczny poziom społecznego poparcia dla poszczególnych grup bardziej niż w przypadku jakichkolwiek innych kampanii. Jest to o tyle niebezpieczne, że w obecnych czasach media mają ogromny wpływ na kształtowanie świata polityki i dostęp do nich może być podstawą wpływu na rezultaty polityczne.

Badania nad wykorzystaniem ogłoszeń płatnych w mediach pokazują, że występują bardzo duże dysproporcje w ich użyciu przez poszczególne kategorie grup. Nie powstały w ostatnich latach kompleksowe badania na ten temat ogarniające skalę ogólnonarodową, ale bardzo dobrym unaocznieniem tych tendencji są badania nad użyciem płatnych ogłoszeń w okresie 2003-2004 w obrębie metropolii waszyngtońskiej. Naukowcy z Annenberg Public Policy Center ograniczyli zakres swych badań, ale mimo to tendencje i liczby są bardzo sugestywne. Poddali badaniu ogłoszenia jedynie w mediach waszyngtońskich: „Roll Call”, „National Journal”, „CQ Weekly”,

„The Hill”, „Congress Daily AM”, „The Washington Post”, „The Washington Times”, waszyngtońskie wydanie „The New York Times” oraz reklamy w waszyngtońskich stacjach telewizyjnych i sieciach kablowych. Obliczyli, że w tym okresie w badanych przez nich mediach wydano na ogłoszenia 404,4 miliona dolarów<sup>110</sup>. Dysproporcje pomiędzy wydatkami poczynionymi przez poszczególne grupy są uderzające:

Tabela 19. Typy organizacji sponsorujących ogłoszenia tematyczne w mediach waszyngtońskich

Typ organizacji sponsorującej ogłoszenie	Wydatki na ogłoszenia w mediach elektronicznych i drukowanych (w milionach dolarów)	Udział procentowy w wydatkach poniesionych przez wszystkie kategorie grup
Korporacje	320,1	79%
Grupy obywatelskie i związane z konkretną kwestią	58,2	14%
Różne	7,9	2%
Fundacje	4,8	1%
Grupy reprezentujące profesje	4,0	1%
Związki zawodowe	2,7	*
Osoby prywatne	2,3	*
Obce państwa	2,3	*
Nieznane	2,0	*

\* mniej niż 1%

Źródło: Legislative Issue Advertising in the 108<sup>th</sup> Congress, The Annenberg Public Policy Center of the University of Pennsylvania, marzec 2005, raport nr 47 Annenberg Public Policy Center Report Series, s. 16.

Spójrzmy, jak rozkładały się te wydatki w odniesieniu do poszczególnych tematów, w których grupy lobbowały:

<sup>110</sup> Legislative Issue Advertising in the 108th Congress, The Annenberg Public Policy Center of the University of Pennsylvania, marzec 2005, raport nr 47 Annenberg Public Policy Center Report Series. <[www.appcpenn.org](http://www.appcpenn.org)>.

Tabela 20. Wydatki poszczególnych kategorii grup na kampanie związane z wybranymi tematami

Temat	Wydatki grup interesu związanych z biznesem (w milionach dolarów)	Wydatki grup obywatelskich i związanych z konkretną kwestią (w milionach dolarów)
Biznes/Ekonomia	101,9	0,5
Opieka Zdrowotna	59,3	15,7
Polityka energetyczna/ Ochrona środowiska	46,2	6,4
Telekomunikacja	44,6	0,5
Wydatki rządowe	43,0	0,7
Polityka zagraniczna	1,1	7,2
Kwestie ubezpieczeń	0,0	7,6
Polityczne/wyborcze	0,0	5,1
Reformy postępowań sądowych	2,6	1,7
Prawa obywatelskie	0,1	3,4

Źródło: Legislative Issue Advertising in the 108<sup>th</sup> Congress, The Annenberg Public Policy Center of the University of Pennsylvania, marzec 2005, raport nr 47 Annenberg Public Policy Center Report Series, s. 26.

Ogromna część ogłoszeń została zamieszczona przez niezbyt liczną grupę najbogatszych organizacji. Oto niektóre z nich:

Tabela 21. Grupy, które poniosły największe wydatki na poczet ogłoszeń zamieszczonych w mediach waszyngtońskich w latach 2003-2004

Organizacja	Liczba ogłoszeń	Wydatki za okres 2003-2004 (w milionach dolarów)
Fannie Mae	10,797	87,2
GlaxoSmithKline	2,596	33,5
SBC	1,409	26,0
AARP	4,538	20,7
Boeing	8,300	17,7
BP	3,624	13,1
Pfizer	4,779	11,6
Exxon/Mobil	1,468	9,7
Americans for Balanced Energy Choices	2,660	9,1
United States Telecom Association	4,644	7,7
Ogółem	44,815	236,3

Źródło: Legislative Issue Advertising in the 108<sup>th</sup> Congress, The Annenberg Public Policy Center of the University of Pennsylvania, marzec 2005, raport nr 47 Annenberg Public Policy Center Report Series, s. 15.

Mimo że autorzy tego badania oparli się jedynie na ogłoszeniach w jednym mieście, to analiza ta jest bardzo znacząca. Pokazuje bardzo dobitnie, że jeśli chodzi o ogłoszenia płatne, wyraźnie przewodzi biznes i korporacje. Te grupy zdecydowanie najczęściej wybierają właśnie tę formę lobbingu oddolnego. Przytoczone badanie jest o tyle wartościowe, że zebrane podczas niego dane są bardzo skrupulatnie skrywane. Nie zapominajmy, że wydatki na takie ogłoszenia nie muszą być zgłaszane jako wydatki lobbingowe, a i również media nie kwapią się, aby dokładnie ujawniać szczegóły. Dane te są zebrane na podstawie mozolnej obserwacji, co w pewnym sensie tłumaczy, dlaczego nie ma podobnego opracowania w skali ogólnonarodowej. Płatne ogłoszenia tematyczne są w praktyce amerykańskiej zjawiskiem bardzo masowym i każdego roku w różnych mediach pojawiają się setki tysięcy takich przekazów.

Płatne ogłoszenia nie są jednak jedynym sposobem, dzięki któremu grupa jest w stanie zaprezentować się w mediach. Istnieją sposoby na przyciągnięcie uwagi mediów. Bardzo poważnym minusem płatnych ogłoszeń, pomimo opisanych dobrodziejstw, jest to, że ludzie wiedzą, iż nie są one bezstronne. Wiedza o tym fakcie sprawia, że traktowane są raczej z pewną rezerwą. Nie dotyczy to oczywiście sytuacji, w której przekaz grupy zaprezentowany przez nią samą dociera do jej zwolennika. Wtedy przeważnie odnosi skutek, gdyż grupa uważana jest przez niego za źródło godne zaufania. W innych jednak przypadkach, dużo korzystniej dla odbioru przekazu jest, aby miał on charakter przekazu neutralnego i przede wszystkim pochodzącego z wiarygodnego źródła. Z badań wynika, że ludzie daleko bardziej ufają ludziom mediów niż przedstawicielom grup interesu, i właśnie na ludziach mediów polegają jako na podstawowym źródle wiarygodnych informacji<sup>111</sup>. Najkorzystniej więc z punktu widzenia grupy jest sprawić, aby media same z siebie, a nie w postaci płatnych ogłoszeń, zajęły się kwestią i naświetliły sprawy w korzystny dla grupy sposób. Bardzo wartościowe z punktu widzenia grupy jest więc zwrócenie uwagi mediów, aby one same dalej przejęły inicjatywę. Daje to dwie bardzo znaczące korzyści. Po pierwsze, przekaz taki jest tańszy, a po drugie, bardziej wiarygodny. Istnieje wiele powodów, dla których media zajmują się

---

<sup>111</sup> Patrz B.I. Page, R.Y. Shapiro, G.R. Dempsey. *What Moves Public Opinion?*, *American Political Science Review* 81, March 1987.



i prezentują sprawę bądź grupę. W większości jednak przypadków media nie podejmują zupełnie same tematu i tu pojawia się miejsce dla aktywności grup i ich strategów.

#### 4.4.3. Sposoby przyciągania uwagi mediów – alternatywa dla płatnych ogłoszeń

Media są o tyle kluczowe, że są one w stanie całkowicie stworzyć temat, wykreować kontekst, przekonać sporą część opinii społecznej. To właśnie za pomocą mediów ludzie mogą dowiedzieć się, że jakieś wydarzenie miało miejsce i że jakaś grupa w ogóle istnieje. Dla wielu grup automatycznie więc stosunki z mediami i ich wykorzystywanie stają się najważniejsze<sup>112</sup>. Codziennie na świecie i w realiach bardziej lokalnych dochodzi do bardzo wielu wydarzeń, które mogłyby stać się naprawdę istotne. To czy się staną, czy nie zależy od tego, czy będą podchwycone przez media, czy nie. Grupy nieustannie więc rywalizują między sobą, aby przykuć do siebie uwagę mediów.

Oprócz tego, że w ogóle się o jakimś wydarzeniu mówi, również bardzo istotne jest, z jakiej strony się je relacjonuje. Media są w stanie zdefiniować tematy i naświetlić dane wydarzenie pozytywnym bądź negatywnym światłem. To na przykład, czy relacja z jakiegoś protestu zostanie okraszona słowami „ci walczący dzielnie o ważną sprawę”, czy też „ci łamiący prawo i powodujący zamieszanie i chaos w całym mieście”, jest niezmiernie istotne dla tego, jak ludzie ustosunkują się do tego wydarzenia.

Oprócz tego, czy w ogóle i jak media zrelacjonują wydarzenie, bardzo ważne jest też, jaką rangę mu nadadzą. Nic bowiem nie stoi na przeszkodzie, aby relacjonując wielki milionowy marsz powiedzieć, że miało miejsce zgromadzenie, w którym udział wzięło trochę osób. Istotność tematu, jak już wspomniano, jest jedną z podstawowych zmiennych gry lobbingu *grass-roots*, a więc rola mediów również jest tu ogromna.

---

<sup>112</sup> Jak ocenia Jan Erickson z NOW, kontakty i obecność w mediach jest najistotniejszą formą aktywności politycznej, lobbingu *grass-roots*, prowadzonego przez NOW. Wywiad osobisty autora z Jan Erickson, Director in NOW Foundation. Zob. Aneks B.

Z powyższych powodów trudno się dziwić, że grupy interesu bardzo skrupulatnie pragną kultywować i kształtować swoje relacje z mediami. Mają ku temu dwa podstawowe narzędzie. Po pierwsze, utrzymywanie przyjaznych stosunków z samymi ludźmi mediów, kultywowanie tych relacji, a w konsekwencji lobbowanie tych dziennikarzy. Po drugie, stworzenie takiego medialnego wydarzenia, którego wartość będzie na tyle znacząca, że media po prostu będą musiały się wydarzeniem zająć.

### Lobbowanie dziennikarzy

Utrzymywanie dobrych relacji z ludźmi mediów jest dla grup interesu koniecznością. Lobbowanie dziennikarzy może przybierać podobne formy jak lobbowanie polityków, z tą jednak różnicą, że nie ma tu aż takich ograniczeń prawnych. Bardzo dobrym sposobem do kultywowania przyjaznych stosunków z dziennikarzami jest płacenie im przez grupy sowitych honorariów za odczyty, wykłady, analizy. Jest to forma bardzo popularna. Najczęstszymi obiektami takiego zainteresowania grup są dziennikarze prowadzący znane polityczne talk-shows. Spośród nich można wyliczyć chociażby ludzi prowadzących „This Week with David Brinkley”, „The McLaughlin Group”, „Crossfire”, „The Capitol Gang”. Dziennikarze biorący udział w tych programach są często zapraszani przez różne grupy do wygłaszania odczytów, do prowadzenia wyjazdowych programów. Są bardzo odpowiednio za to gratyfikowani finansowo.

Hrebenar przytacza przykład Davida Gergena, późniejszego doradcy Billa Clintona, który wcześniej był komentatorem politycznym „The McNeil/Lehrer Hour”. W jednym tylko roku 1992 zapłacono mu za 121 przemówień ponad 466 tysięcy dolarów. Opłacany był on głównie przez wielkie i bogate korporacje<sup>113</sup>. Czasami zdarza się, że nie tylko poszczególni dziennikarze, ale również całe programy mają swoich bogatych sponsorów. Tak jest na przykład z „This

---

<sup>113</sup> Między innymi: American Stock Exchange (12 tys. dolarów), American Trucking Association (10 tys. dolarów), Cosmetic, Toiletry and Fragrance Association (7 tys. dolarów). Sam IBM przez dwa lata zapłacił mu aż 55 tys. dolarów. R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, s. 132.

Week with David Brinkley”, który był sponsorowany przez korporację rolniczą Arthur Daniel Midlands<sup>114</sup>.

Byłoby jednak bardzo dużym nadużyciem mówienie, że duże korporacje mogą całkowicie przez takie proste gratyfikacje zagwarantować sobie wpływ na to, co się o nich będzie w mediach mówić. Praca dziennikarza w ogromnej mierze, podobnie jak polityka, opiera się na reputacji i wiarygodności. Dodatkowo, dziennikarz nie może wygłaszać poglądów zupełnie sprzecznych z poglądami społecznymi, gdyż w ten sposób straci popularność.

Praca dziennikarza wymaga dostarczania społeczeństwu chwytliwych, ciekawych i w interesującej formie podanych przekazów. Przy tworzeniu tych przekazów w dużej mierze dziennikarze polegają na wiedzy dostarczanej właśnie przez grupy interesu. To jest drugi aspekt lobbowania dziennikarzy przez grupy interesu. Relacja pomiędzy nimi może być określona jako symbiotyczna. Dziennikarze potrzebują faktów, chwytliwych haseł, cytatów. Tego właśnie mogą im dostarczyć przedstawiciele grup interesu<sup>115</sup>. Zazwyczaj przygotowując materiały, dziennikarze nie dysponują rozległymi źródłami informacji, gdyż po prostu przeważnie nie ma na to czasu. Polegają zwykle na źródłach sprawdzonych, dostarczających wyczerpujących i rzeczowych informacji. Zadaniem grup jest stanie się takim źródłem. Ze względu na to, że dziennikarze oczekują informacji sprawdzonych, niezakłamanych, na podstawie których będą mogli rzetelnie przygotować program czy artykuł, grupy muszą próbować dostarczać takich informacji.

Chociaż więc grupy mają tendencję do bardzo stronniczego prezentowania argumentów, to w celu bycia wiarygodnym źródłem muszą się w pewnej mierze powstrzymywać. Jest to szczególnie adekwatne w obecnej erze, gdy dostęp do informacji dzięki Internetowi dziennikarze mają znacznie ułatwiony. W dobie Internetu dziennikarz ma dużo więcej możliwości dotarcia do potrzebnych informacji w dużo krótszym czasie. Dzięki temu nie musi on w stopniu tak poważnym jak wcześniej polegać na analizach dostarczanych przez jedną grupę. Każda licząca się grupa, pragnąca oddziaływać na dziennikarzy, a w konsekwencji przez nich, stara się

---

<sup>114</sup> Tamże.

<sup>115</sup> K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, s. 179-180.

o stworzenie odpowiedniej strony internetowej dla dziennikarzy, z której mogliby oni pozyskiwać wiarygodne informacje. Ze względu na to, że konkurencja jest duża, prestiż i rzeczowość oraz łatwość pozyskiwania informacji jest podstawą, gdyż grupy usilnie starają się wyrobić wśród dziennikarzy swój wizerunek jako źródła wartościowego i wiarygodnego.

Ciekawym sposobem oddziaływania na dziennikarzy jest prowadzenie w stosunku do nich podobnych kampanii reklamowych, jakie prowadzi się w odniesieniu do kształtowania opinii publicznej jako całości. „Mów do ludzi, którzy mówią do Ameryki” – to bardzo chwytliwy, ale jednocześnie wiele mówiący o zasadzie lobbingu przez media slogan. Nagłówek ten pochodzi z głównego branżowego czasopisma dziennikarskiego „The American Journalism Review”. Hasło to ma zachęcać przedstawicieli grup interesu do wykupywania przestrzeni reklamowej właśnie w tym czasopiśmie i w ten sposób do wpływania na opinie dziennikarzy<sup>116</sup>. Grupy prezentując się w tym czasopiśmie, wyrabiają sobie prestiż wśród dziennikarzy, a tym samym stają się bardziej wiarygodne. Ogłoszenia te, w przeciwieństwie do większości ogłoszeń w prasie ogólnej, nie mają głównie na celu przekonanie dziennikarzy do określonych kwestii czy poglądów, ale mają sprawić, aby dziennikarze myśleli o tych grupach jako o dobrych źródłach informacji. Ogłoszenia pojawiające się w tej specjalistycznej dziennikarskiej prasie można podzielić na trzy główne kategorie<sup>117</sup>:

- ogłoszenia tworzące pozytywny obraz źródła. Mają one przedstawić grupę jako godną zaufania i jako gotową do dostarczania rzeczowych informacji i analiz;
- ogłoszenia powiadamiające o konkursach, które grupy organizują dla dziennikarzy piszących na określane tematy;
- ogłoszenia informujące o możliwościach stypendiów i grantów przyznawanych przez grupę dziennikarzom.

Po rodzajach tych ogłoszeń można wnioskować o ich celu. Po pierwsze, mają sprawić, aby dziennikarze dowiedzieli się o istnieniu grup mogących być im bardzo pomocnymi. Po drugie, mają ukierunkować dziennikarzy do zajmowania się określonymi tematami,

---

<sup>116</sup> C. Brown, H. Waltzer, *Lobbying the Press: „Talk to the People Who Talk to America”*, w: *Interest Group Politics*, 6<sup>th</sup> Ed., s. 250.

<sup>117</sup> Tamże, s. 251.

do czego zachęceni są nagrodami w określonych dziedzinach. Po trzecie, mają na celu wiązać dziennikarzy z określonymi grupami dzięki stypendiom i grantom.

Organizacje fundujące nagrody przeważnie są bardzo związane z daną dziedziną. Tak na przykład Brown i Waltzer wymieniają następujące grupy fundujące nagrody dziennikarskie w określonych dziedzinach<sup>118</sup>: John Hancock Financial Services w dziedzinie biznesu i finansów, Aircraft Owners and Private Pilots Association w dziedzinie lotnictwa, Playboy Foundation w dziedzinie spraw związanych z Pierwszą Poprawką, California Teachers Association w dziedzinie edukacji.

#### Tworzenie wydarzeń i materiałów medialnych

Niezależnie jednak od tego, jak dobre relacje wyrobi sobie grupa z dziennikarzami, aby wpłynąć przez media na opinię publiczną, powinna mieć coś ważnego do pokazania i przedstawienia. Same dobre relacje przeważnie nie wystarczają i konieczne jest dodatkowo zwrócenie uwagi na swoją grupę i sprawę w konkretnej chwili<sup>119</sup>. Aby zwrócić uwagę mediów, grupy czasami tworzą jakies wydarzenia medialne, które nie powinny przejść niezauważone, i przede wszystkim takie, które stanowić będą jakąś nową jakość<sup>120</sup>.

Jednym z najprostszych sposobów stworzenia takiego wydarzenia medialnego jest zorganizowanie konferencji prasowej. Jest to zarazem jeden z najtańszych sposobów. Ze względu jednak na to, że jest je tak łatwo zorganizować, trudno przyciągnąć uwagę mediów. Codziennie organizowanych jest wiele konferencji i aby dziennikarze „zaszczycili” akurat daną konferencję, musi być ona odpowiednio wcześniej zapowiedziana. W przypadku grup mniej wpływowych stosowaną czasami praktyką jest zapewnienie udziału w takiej

---

<sup>118</sup> Tamże, s. 267.

<sup>119</sup> K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, s. 180.

<sup>120</sup> Nie przyciągnie raczej uwagi organizowanie setnej konferencji prasowej, na której zaprezentowane będą te same fakty, czy też urządzenie kolejnej demonstracji pod tymi samymi hasłami w tym samym miejscu. Media mają to do siebie, że ciągną do tematów nowych i w celu przyciągnięcia ich uwagi należy stworzyć chociaż pozory, że chodzi o coś nowego.

konferencji osób znanych, które w naturalny sposób przyciągają uwagę mediów<sup>121</sup>. W przypadku konferencji prasowych bardzo dużo zależy również od prestiżu grupy. Są organizacje, które bez względu na to, jak często i na jakie tematy organizowałyby konferencje, są w stanie zawsze gromadzić tłumy zainteresowanych reporterów<sup>122</sup>. Są też takie, które zainteresowania nie przyciągną. Oceniając strategię używania konferencji prasowych z punktu widzenia grupy, należy zaznaczyć, że co prawda ich zorganizowanie jest mało kosztowne, ale z kolei wymagają bardzo dobrego przygotowania merytorycznego. Konferencja prasowa jako forma interaktywna stwarza niebezpieczeństwo pojawienia się trudnych pytań, zwłaszcza gdy pojawią się reporterzy nieprzyjaźni danej grupie. Należy więc zadbać albo o przygotowanie dobrych argumentów, albo o to, żeby pytania zadawali tylko „właściwi” dziennikarze. Konferencje są więc dość korzystną formą przedstawiania swoich argumentów, jednak muszą być bardzo dobrze zorganizowane i nagłośnione. Zazwyczaj są one również dobrymi okazjami, aby dostarczyć dziennikarzom różnych pisemnych materiałów wyjaśniających kwestie w szczegółach<sup>123</sup>. Dziennikarze pisząc o niektórych wydarzeniach i faktach, opierają się na materiałach dostarczanych przez grupy.

Jedną z najpopularniejszych form, dzięki którym grupa może starać się przedstawić swoje zdanie i poinformować o jakichś nowych istotnych faktach, jest komunikat prasowy<sup>124</sup>. Pisanie dobrego komunikatu prasowego jest sztuką. Gdy będzie on miał odpowiednią i ciekawą formę, z dużym prawdopodobieństwem zostanie przedrukowany w prasie, stając się jakby bezpłatnym ogłoszeniem danej grupy<sup>125</sup>. Komunikat prasowy jest czymś w rodzaju artykułu pisanego z przeznaczeniem dla dziennikarzy, którzy następnie

---

<sup>121</sup> J. Berry, *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*, s. 245.

<sup>122</sup> Berry podaje przykład Common Cause. Tamże.

<sup>123</sup> Dziennikarzom zdarza się często przyjść na konferencję jedynie w celu wzięcia takich właśnie materiałów będących dla nich później podstawą do opisanie tej konferencji. Niejednokrotnie więc takie materiały są ważniejsze niż sama konferencja. B. Smucker, *The Nonprofit Lobbying Guide: Advocating Your Cause and Getting Results*, s. 59.

<sup>124</sup> Ang. *Press release*.

<sup>125</sup> J. Berry, *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*, s. 245.

oceniają jego wartość i decydują, czy pozwolić, aby ujrzała go w tej formie szersza publiczność, czy nie. Istnieją ściśle określone wytyczne dotyczące tego, jak powinien taki komunikat prasowy wyglądać, aby osiągnąć jak najlepszy skutek<sup>126</sup>.

Formą, która pozwala na bardziej kompleksowe ujęcie tematu niż w przypadku komunikatu prasowego, są *position papers*. Prezentują one dogłębnie problem, który grupa pragnie poruszyć, i zazwyczaj dołączona jest do nich naukowa analiza zjawiska. Materiały takie przeważnie wykorzystywane są przez profesjonalnych lobbystów w trakcie prowadzenia przez nich lobbingu bezpośredniego, jednak często są one rozsyłane po redakcjach gazet, aby dać dziennikarzom możliwość kompleksowego zapoznania się z argumentami grupy.

Innym sposobem oddziaływania poprzez media może być inspirowanie kampanii pisania listów do redakcji. Liderzy grup przekonują swoich członków, aby ci w swym własnym imieniu pisali listy w sprawie poparcia idei forsowanej przez grupę. Czasami takie listy po pozytywnej ocenie redakcji są zamieszczane na łamach gazet, co oczywiście ma pozytywny efekt z punktu widzenia grupy.

Sposobem przyciągnięcia uwagi mediów, który angażuje zdecydowanie najwięcej środków i wysiłku logistycznego, jest zorganizowanie protestu, demonstracji czy nawet w skrajnych wypadkach zamieszek. W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że strategia organizowania protestów, demonstracji pełni kilka funkcji. Protesty takie jednocześnie przykuwają uwagę mediów, wywierają bezpośredni nacisk na polityków, jak również służą umacnianiu wewnętrznych struktur samej grupy. Przeważnie jednak protesty muszą istnieć medialnie, gdyż w innym wypadku ich oddziaływanie byłoby znikome. Jak zauważa słusznie Berry, protest podobnie jak upadające w środku lasu drzewo, bez uwagi mediów przejdzie niezauważony, obojętnie ile hałasu narobi<sup>127</sup>. Dowodem na to jest to, jak wiele ze swojego czasu poświęcają organizatorzy protestów właśnie na zapewnienie odpowiedniego nagłośnienia medialnego<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> Zob. B. Smucker, *The Nonprofit Lobbying Guide: Advocating Your Cause and Getting Results*, s. 58.

<sup>127</sup> J. Berry, C. Wilcox, *Interest Group Society*, s. 134.

<sup>128</sup> Zob. M. Lipsky, *Protest as a Political Resource*, „*American Political Science Review*” 62, 1968, s. 1144-1158.

Mimo że protest jest idealną okazją znalezienia takiego medialnego rozgłosu, nie jest on zbyt często wykorzystywany przez większość grup. W rzeczywistości, jedynie 20% grup stosuje jakikolwiek rodzaj protestu, demonstracji, bojkotu jako swoją strategię lobbingową<sup>129</sup>. Przeważnie strategie te są wykorzystywane przez grupy, które mają swoje korzenie w ruchach społecznych i obywatelskich. Związki zawodowe używają tej strategii regularnie, bo jest to część ich ogólnej koncepcji funkcjonowania, jak również jest ona głęboko zakorzeniona w tradycji<sup>130</sup>. Protesty są także dość istotną strategią w przypadku wszelakich organizacji członkowskich. Obok podstawowego celu, czyli wywarcia wpływu na polityków i przyciągnięcia uwagi mediów, pozwalają one też na rekrutację nowych członków, gdyż są przeważnie nagłaśniane medialnie. Pozwalają one również na zacieśnienie szeregów organizacyjnych<sup>131</sup>.

Przykładem grupy, która na bardzo szeroką skalę i w sposób mistrzowski wykorzystuje organizowanie protestów i demonstracji, jest NOW. Można powiedzieć, że jest to jedno z podstawowych narzędzi w arsenale lobbingowym tej organizacji<sup>132</sup>. NOW specjalizuje się w organizowaniu ogromnych marszów, gromadzących dziesiątki, a nawet setki tysięcy zwolenników walki o prawa kobiet i mniejszości. W 2004 roku NOW wespół z kilkoma innymi organizacjami zorganizowały największy marsz-protest w historii Stanów

---

<sup>129</sup> Schlozman i Tierney piszą, że 20% grup obywatelskich używa tej strategii, ale aż 90% badanych przez nich związków zawodowych. K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, s. 182. Badania Kollmana pokazały, że jest to procent nieco większy. Zob. K. Kollman, *Outside Lobbying*.

<sup>130</sup> U podstaw powstania związków było organizowanie się w celu protestowania i w ten sposób zapewniania sobie lepszych pozycji przetargowych przy negocjacjach z pracodawcami.

<sup>131</sup> Schlozman i Tierney podają przykład AFL-CIO, które w 1981 r. zorganizowało tzw. Solidarity Day. Inspiracją stał się ruch „Solidarności” w Polsce. Powodem organizacji takiej masowej akcji było również odczucie władz związkowych, a zwłaszcza Lana Kirklanda, że jedynie masowe wystąpienie będzie w stanie na nowo pobudzić na skalę ogólnonarodową poczucie jedności wśród robotników. Było to bardzo ważne, gdyż początek lat 80. to okres, w którym poparcie dla związków znacznie słabło, słabła też świadomość przynależności związkowej nawet wśród już pozyskanych członków. Zob. w D.S. Broder, *AFL-CIO Leader Riding a Big Bet*, „Washington Post” Sept. 20, 1981, s. A1.

<sup>132</sup> Jak mówi Shauna Lani Shames. Wywiad osobisty autora z Shauną Lani Shames – special project coordinator w National Organization for Women. Zob. Aneks C.



Zjednoczonych. March for Women's Lives był w stanie zgromadzić na waszyngtońskim Mall około 1,15 miliona ludzi, protestujących przeciwko konserwatywnej polityce administracji G.W. Busha w stosunku do kwestii aborcji. Marsz ten był o tyle sukcesem, że był zdecydowanie w stanie przykuć na kilka dni uwagę mediów nie tylko lokalnych i ogólnonarodowych, ale nawet międzynarodowych. To zresztą było głównym celem zorganizowania tego marszu<sup>133</sup>.

Dla odróżnienia, NRA w ogóle nie angażuje się w strategię związane z marszami, protestami, pikietami. Jak mówi Charles H. Cunningham, w przypadku NRA taktyki *grass-roots* to raczej oddziaływanie „poniżej zasięgu radaru”, a więc głównie poprzez kontakty członków NRA z politykami, z pominięciem udziału mediów<sup>134</sup>. NRA, w przeciwieństwie więc do NOW, nie jest zainteresowana publicznym nagłośnieniem kwestii, w których lobbuje.

Z największym wykorzystaniem i oddziaływaniem protestów mieliśmy do czynienia w latach 60., kiedy większość grup obywatelskich angażowała się w tego rodzaju działania. W tamtych czasach było to ogromne novum i dlatego też przyciągało dużą uwagę mediów i uwagę społeczną. W latach późniejszych jednakże protest obywatelski stał się naturalnym elementem systemu politycznego, można nawet rzec, formą zinstytucjonalizowaną. Protesty w czasach obecnych są na tyle przewidywalne, a przynajmniej przewidywalny jest ich przebieg, że zdecydowanie straciły na znaczeniu<sup>135</sup>.

Protesty polityczne są głównie używane przez grupy, które zazwyczaj są w stanie liczyć na masowe poparcie społeczne dla propagowanych przez siebie wartości i postulatów. Jest to bowiem taktyka niezmiernie ryzykowana, gdyż jak żadna inna spośród taktyk lobbingu oddolnego jest w stanie wzbudzić społeczną opozycję i faktycznie stać się przeciwnie skuteczną.

Dobrym przykładem protestu, który wywołał skutek dokładnie odwrotny do zamierzonego, jest tzw. traktoriada z 1979 roku. Protest został zorganizowany w Waszyngtonie przez rolników

---

<sup>133</sup> Wywiad osobisty autora z Shauną Lani Shames – special project coordinator w National Organization for Women. Zob. Aneks C.

<sup>134</sup> Wywiad osobisty autora z Charlesem H. Cunninghamem, głównym lobbystą NRA. Zob. Aneks A.

<sup>135</sup> Zob. J.D. McCarthy, C. McPhail, *The Institutionalization of Protest in the United States*, w: *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, red. D.S. Meyer, S. Tarrow, Rowman and Littlefield, Lanham 1998, s. 83-110.

z wielu stanów walczących o zagwarantowanie wyższych cen żywności<sup>136</sup>. Nazwa wydarzenia związana była z tym, że farmerzy używając wielkich ciągników rolniczych, na przeszło miesiąc zablokowali centrum amerykańskiej stolicy. Cała zorganizowana wokół protestu otoczka była bardzo medialna, telewizywnie mogli obserwować setki traktorów jeżdżących po waszyngtońskim Mall, mogli zobaczyć farmerów, którzy przerzucają bogu ducha winną kozę nad płotem Białego Domu. Takie obrazki zamiast budzić sympatię i współczucie ze strony ludzi, wręcz przeciwnie – wywołały poczucie gniewu i oburzenia. Większość ludzi była dodatkowo zniesmaczona faktem, że rząd musiał wydać 3,6 miliona dolarów na naprawienie szkód, jakich farmerzy dokonali w stolicy. Ogólna ocena kampanii była bardzo negatywna, co było bardzo na rękę politykom, którzy uzyskali dużo mocniejszą pozycję w późniejszych rozmowach z farmerami.

Grupy interesu rozważając użycie taktyki protestu, muszą więc bardzo rozważnie kalkulować, czy aby nieprzychylnie media i inne strony nie wykorzystają takiego wydarzenia przeciwko nim. Ma to szczególnie odniesienie do grup, które nie reprezentują szerszego interesu społecznego, a raczej swój węższy, jak organizacje farmerские czy korporacje. Strategia przykuwania uwagi mediów za pomocą demonstracji jest ryzykowna z tego względu, że praktycznie nie ma się kompletnie kontroli nad przekazem. Wydarzenia mogą być pokazywane wybiórczo, jak również sam protest może przybrać nieplanowany przez organizatorów obrót. Nie ma nic gorszego dla wizerunku grupy niż angażowanie się w brutalne zamieszki. W interesie grupy leży zorganizowanie protestu politycznego w taki sposób, aby zminimalizować szanse negatywnego odbioru społecznego.

Nie wszystkie protesty polityczne muszą gromadzić masy ludzi, nad którymi jest trudno zapanować. Wykorzystanie strategii protestu przez strategów grupy powinno brać pod uwagę specyfikę mediów i tego, co się najlepiej w mediach sprzedaje. Telewizjowi musi być czymś zaciekawiony. W latach 70. Dr. Carl McIntire, przewodniczący March for Victory Committee, sprzeciwiającego się polityce odprężenia w stosunku do komunistycznych krajów, symbolizowanej

---

<sup>136</sup> K.L.Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, s. 184.

przez udzielenie pozwolenia przez Richarda Nixona na tournée amerykańskich pingpongistów po Chinach Ludowych, zorganizował bardzo nietypowy protest. Mimo że McIntire dysponował potencjalnie możliwością zorganizowania masowego protestu, bo przewodniczył dodatkowo wielu instytucjom religijnym, jak również był właścicielem licznych rozgłośni radiowych, wybrał inną formę protestu. Poprosił o zezwolenie na rozegranie meczu pingpongowego przed Białym Domem. Kiedy mu odmówiono, zaskarżył ten zakaz w sądzie i tam udzielono mu pozwolenia, pod tym jednak warunkiem, aby stół ten nie został ustawiony na chodniku Pennsylvania Avenue (a było to jedyne potencjalnie chwytliwe miejsce dla protestu). Ponieważ nie pozwolono na dosłowne ustawienie stołu, protest przybrał bardzo ciekawą formę. W miarę jak mecz się rozwijał, czterech mężczyzn przenosiło stół z miejsca na miejsce. Taki nietuzinkowy protest przyciągnął ogromne zainteresowanie mediów<sup>137</sup>.

Ogólnie rzecz biorąc, protesty i demonstracje mają na celu przyciągnięcie uwagi mediów, ale istnieją też takie, które mają oddziaływać na polityków bardziej bezpośrednio. W przypadku spraw niewymagających nagłaśniania medialnego protesty mogą być używane przez grupy na mniejszą skalę w celu uprzykrzenia życia politykom lub urzędnikom, których grupy próbują do czegoś przekonać. Protest taki<sup>138</sup>, polegający na blokowaniu przez aktywistów biura bądź budynku, zdecydowanie nie może wzbudzić przychylności polityków. Nie może on być więc używany w sprawach naprawdę istotnych, kontrowersyjnych, gdyż jedyne, czego mógłby dokonać, to rozjuszyć pikietowanych. Z powodzeniem natomiast może być stosowany przy lobbowaniu w sprawach mniej istotnych, w których polityk jest skłonny iść na dalekie ustępstwa, aby tylko pikietujący dali mu spokój.

Podsumowując, protest i demonstracje mogą być w przypadku niektórych grup bardzo skuteczną strategią mobilizującą społeczne zainteresowanie i poparcie. Warunkiem ku temu jest, aby sprawa, w której się protestuje, była sprawą, która wzbudzi poparcie większości społeczeństwa. Wykorzystanie protestu jako taktyki

---

<sup>137</sup> J. Berry, *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*, s. 231-232.

<sup>138</sup> Określa się go angielskojęzycznym mianem *sitting in*, S.E. Schier, *By Invitation Only: The Rise of Exclusive Politics in the United States*, s. 175.

mobilizacyjnej może być szczególnie skuteczne, gdy mówimy o mobilizacji członków już z celami organizacji się identyfikującymi. Zapewnienie im możliwości uczestniczenia w takiej akcji sprawia, że czują się oni bardziej związani z organizacją i bardziej podatni na prośby liderów o podjęcie dalszych akcji. To niewątpliwie jest jedna z największych zalet protestów organizowanych przez grupy. Jeśli chodzi o zapewnienie uwagi mediów, to jest to również najskuteczniejszy sposób, jednak przeważnie całkowicie poza kontrolą organizacji, co jest dużym niebezpieczeństwem. Ze względu na masowość protestów, z wyłączeniem wyjątków (jak choćby przytoczony przykład meczu pingpongowego), taktyka ta zdecydowanie faworyzuje grupy posiadające liczne członkostwo. Można powiedzieć, że jest to taktyka, która może być użyta jako rekompensata za niemożność używania przez biedne organizacje strategii związanych z wykorzystaniem środków finansowych, jak chociażby płatnych ogłoszeń w mediach. Nawet jednak w przypadku organizacji mniej zamożnych, większość do celów mobilizacji *grass-roots* stara się wykorzystywać wcześniej opisane taktyki przyciągania uwagi mediów na sposób mniej krzykliwy, czyli przez publikowanie *position papers*, wyników badań, występowanie w telewizji, organizowanie konferencji prasowych. Protesty i demonstracje zazwyczaj są rezerwowane jako ostateczność, gdy nie uda się w żaden inny sposób przyciągnąć uwagi medialnej i społecznej.

#### 4.5. Obywatele lobbują polityków

Wszystkie opisane wcześniej metody mają służyć ukształtowaniu klimatu wokół grupy oraz zmobilizowaniu jak największej liczby potencjalnych zwolenników, aby ci podjęli działanie, wywierając nacisk na legislatorów<sup>139</sup>. Mobilizacja jest podstawowym elementem lobbingu *grass-roots*. Bez mobilizacji ludzi niemożliwy byłby dalszy etap lobbingu *grass-roots*, a więc kontakt obywatela z kongresmanem w celu wywarcia na niego wpływu.

---

<sup>139</sup> Przypomnijmy, że ze względu na występowanie powiązania wyborczego, lobbing oddolny prowadzony jest głównie w odniesieniu do polityków wybieralnych.

Pomiędzy etapem mobilizacji i etapem nacisku obywatelskiego wiele grup dokłada starań, aby odpowiednio tego zmobilizowanego obywatela przeszkolić, tak by jego akcja odniosła jak największy efekt. Odpowiednie poinstruowanie obywateli w jakiej sprawie i przy użyciu jakich argumentów powinni się z legislatorami kontaktować stanowi nierzadko klucz do sukcesu. Obywatel, który kontaktuje się z kongresmanem, musi być świadomy o co mu chodzi, i przede wszystkim powinien potrafić to przedstawić jako swoje własne argumenty i odczucia.

Najlepszą ilustracją może stać się anegdota przytoczona przez Wittenberga, a opisująca sytuację, która przydarzyła się kongresmanowi Samowi Gibbonsowi, postaci bardzo wpływowej, przewodniczącemu Podkomisji Handlu. Opowiadał on, że pewnego dnia przyszedł do niego z wizytą biznesmen z jego okręgu wyborczego. Spotkanie to zostało zorganizowane z ogromnym pośpiechem przez jedną z organizacji handlowych, w której imieniu ów biznesmen miał lobbować. Biznesmen wpadł szybko do pokoju, zaczął się krzątać, po czym zasiadł w skórzanym fotelu i po wymianie kilku zdań powitalnych nagle zamilkł. Po dłuższej chwili milczenia wybuchnął:

Sam, powiedzieli mi, żebym rzucił wszystko i przyjechał tu niezwłocznie, aby się z Tobą spotkać, ale niech mnie diabli, jeśli wiem, o czym mam z Tobą rozmawiać<sup>140</sup>.

Takie przypadki należą do rzadkości, gdyż w dobie profesjonalizacji *grass-roots* grupy dobrze dbają o to, aby każdy głos, który dociera do kongresmana, miał jak największe szanse wywarcia wpływu. Obywatele zazwyczaj są informowani przez przedstawicieli grupy o tym, jak powinien ich przekaz wyglądać. Takie szkolenie i informowanie zależy w dużej mierze od tego, jakim kanałem obywatele będą się w przyszłości z kongresmanem kontaktować. Gdy ma to tylko być kontakt listowny, przeważnie grupa dostarcza materiałów i informacji potrzebnych do napisania tego listu.

Ze względu jednak na to, że im bardziej spontaniczny jest przekaz, tym większy efekt może być osiągnięty, grupy coraz rzadziej decydują się na przesyłanie obywatelom bardzo szczegółowych

---

<sup>140</sup> E. Wittenberg, E. Wittenberg, *How to Win in Washington: Very Practical Advice about Lobbying, the Grassroots, and the Media*, s. 54.

instrukcji, wedle których od szablonu mogliby tworzyć dalszy komunikat. Skuteczniej jest dostarczyć bardziej ogólnych wytycznych, które każdy mógłby zinterpretować w miarę indywidualnie, tak, aby stworzony na ich podstawie list wyglądał na w miarę spontaniczny.

Najkorzystniej oczywiście z punktu widzenia organizacji jest zwerbować takich ludzi, którzy nie wymagają szkolenia i w zupełnie spontaniczny sposób są w stanie skutecznie prezentować swoje racje. Nie jest to jednak zawsze możliwe i dlatego szkolenie jako część procesu lobbingu oddolnego jest koniecznością. Wykorzystując instrukcje otrzymane od grupy, bądź apel skierowany przez grupę za pomocą mediów, świadomy obywatel może podjąć próbę skontaktowania się z kongresmanem i przekonania go do swych i grupy racji.

#### 4.5.1. Listy wysyłane przez obywateli do kongresmanów

Sposobem najpopularniejszym i praktykowanym od bardzo dawna jest pisanie listów do kongresmanów. Kampanie listowne stały się niezmiernie popularne i grupy interesu zdają się je wykorzystywać bez umiaru. Najlepszym dowodem są liczby. W 2005 roku Izba Reprezentantów otrzymała 10 milionów listów i pocztówek. Senat otrzymał ich ponad 8 milionów<sup>141</sup>.

Mimo że liczby mogą być bardzo sugestywne, trzeba zaznaczyć, że w przypadku kampanii listownych nie tylko one się liczą. Aby odnieść skutek, listy przesyłane kongresmanom przez obywateli powinny mieć określone cechy. Co najważniejsze oczywiście, powinny pochodzić od właściwego źródła. Jak już wspomniano wcześniej, korespondencja pochodząca od osób niezaliczających się do potencjalnego elektoratu danego kongresmana w większości jest ignorowana.

Kolejnym ważnym kryterium, które kongresmani, a właściwie ich personel bierze pod uwagę, jest jakość danego listu. Grupy interesu, inspirując kampanie listowne, dokładają więc starań, aby listy te miały jak najlepszą jakość. Gdy mówimy o jakości, nie chodzi bynajmniej o to, aby list był piękny i estetyczny, ale aby niósł za sobą

---

<sup>141</sup> J. Berry, C. Wilcox, *Interest Group Society*, s. 121.

wartość argumentacji i zaangażowania nadawcy. Legislador, czytając list od wyborcy, chce na pewno dowiedzieć się, co wyborca o danym temacie myśli, ale jeszcze bardziej chce odkryć, jak bardzo wyborcy na danej kwestii zależy. Z wyglądu listu bardzo wiele można na ten temat wyczytać.

Przede wszystkim ogromne znaczenie ma to, czy dany list jest pisany odręcznie. Kongresmani mają świadomość, że listy pisane na komputerze są prawdopodobnie przesłane obywatelowi przez grupę jedynie do podpisu. Listy pisane odręcznie mają dużo większą dozę indywidualności i gwarantują, że nadawca wie w ogóle, o co w danej sprawie chodzi. W przypadku bowiem listów przesyłanych obywatelom jedynie do podpisu takiej gwarancji nie ma. Grupy interesu starają się więc, aby zmobilizowani przez nich obywatele pisali listy w miarę samodzielnie. Zdarza się również, że grupy, wykorzystując osiągnięcia techniki komputerowej i graficznej, starają się tworzyć listy zadrukowywane pismem pseudoodręcznym i następnie proszą obywateli, aby jedynie podpisali i przesłali do kongresmana. Aby wszystko wyglądało jak najbardziej indywidualnie, programy komputerowe generują różne rodzaje pisma, dobierają różny kolor druku, wszystko po to, aby kongresman, dostając tysiące takich listów, nie wiedział, że zostały one wydrukowane w biurze jednej konkretnej grupy. Jednakże istnieje poważne niebezpieczeństwo, że gdy legislatorzy dowiedzą się o takiej praktyce, wzbudzi to ich gniew i niechęć, gdyż nikt nie czuje się komfortowo, kiedy jest oszukiwany.

W odpowiedzi na coraz baczniejszą analizę autentyczności pisma grupy zaadaptowały nową metodę. Przedstawiciele grup dyktują treść listu przez telefon, a obywatel własnoręcznie tę treść spisuje i następnie wysyła jako swój własny list. Kampania taka zazwyczaj jest bardziej kosztowna od tradycyjnej<sup>142</sup>, ale przeważnie też bardziej skuteczna. Obok listów dyktowanych przez telefon, popularne także staje się przesyłanie w liście mobilizującym instrukcji wskazujących, jak skonstruować swój własny list. W odróżnieniu od listu gotowego, który obywatel miałby tylko podpisać czy też przepisać, w tym przypadku dostarcza się mu jedynie

---

<sup>142</sup> W tradycyjnej kampanii obywatel mobilizowany jest za pomocą listu, a w tym przypadku potrzeba zwykle i listu, i następnie rozmowy telefonicznej. Nie chodzi jedynie o koszt, ale zazwyczaj taki proceder dyktowania wielu tysięcy listów przez telefon jest trudno zorganizować.

argumentów, których może użyć. Jest to o tyle dobre, iż ludzie mogą używać tych argumentów selektywnie, przez co listy nie wyglądają tak samo. Istnieją oczywiście niebezpieczeństwa związane i z tym sposobem. Zdarzają się przypadki, gdy nieświadomy obywatel, przyzwyczajony do listów gotowych, wkłada do koperty instrukcję przysланą przez grupę i przesyła ją dalej do legislatora<sup>143</sup>. Takie przypadki bardzo obniżają wiarygodność danej kampanii, a nie zapominajmy, że w kampaniach właśnie chodzi przede wszystkim o wiarygodność.

Aby pokazać kongresmanowi, że dana akcja listowna jest spontaniczna i na szeroką skalę, grupy ciągle pracują nad wykorzystaniem nowinek technicznych. Zaadaptowane, są one tak długo skuteczne, jak długo nie zaczną być używane przez wiele grup na dużą skalę.

Całość wysiłku i jednocześnie największa sprzeczność takich kampanii polega na tym, aby z jednej strony, kampania wyglądała tak, jakby obywatel podejmował akcję spontanicznie, ale z drugiej, aby miał on maksymalnie ułatwione zadanie, gdyż wtedy z dużym prawdopodobieństwem podejmie działanie. Ta wewnętrzna sprzeczność jest najsłabszym punktem kampanii *grass-roots*. Wiadomo powszechnie, że kongresmani po listach wnioskuje o tym, jak bardzo obywatelom zależy na danej kwestii. Najprostszym barometrem może być interpretacja tego, ile wysiłku dany obywatel włożył w napisanie i wysłanie listu. Po tym, jakie koszty poniósł, można wnioskować o tym, jak bardzo mu zależy i w dalszej perspektywie, czy zależy mu na tyle, aby determinować to mogło jego późniejsze zachowania wyborcze. Grupy więc, o ile to możliwe, starają się przenosić koszty lobbingu na obywateli i czynią to nie po to, żeby zaoszczędzić, ale aby zwiększyć wiarygodność. Koszty te to nie tylko cena papieru i znaczka, ale także czas, jaki osoba musi poświęcić, aby list taki napisać. Z drugiej jednak strony grupy muszą być świadome granicy, powyżej której jednostka nie poniesie sama wysiłku i nie podejmie żadnej akcji. Granica ta jest bardzo płynna i zależy od wielu czynników<sup>144</sup>, a możliwość jej oceny w przypadku konkretnej kampanii jest jednym z elementów skuteczności kampanii

<sup>143</sup> L.W. Milbrath, *The Washington Lobbyists*, s. 246.

<sup>144</sup> Zależy to m.in. od tego, jakich ludzi się mobilizuje – czy są to ludzie, którym bardzo zależy na danej sprawie, czy nie, jaki mają profil wykształcenia i możliwości, od tego, jakiego działania wymaga się od obywatela – czy jedynie



*grass-roots*. Dodatkowo całkowite poleganie na spontaniczności obywatelskiej niesie to niebezpieczeństwo, że przekaz docierający do kongresmana nie będzie dokładnie taki, jakby sobie tego grupa życzyła. Dlatego tak istotne jest naświetlenie obywatelowi argumentów i mniej więcej czego obywatel w liście winien się domagać i co zaakcentować. Bardzo ważne jest na przykład, aby w takim liście pokazać kongresmanowi odniesienie lokalne i konkretne argumenty dotyczące tego, jak ewentualna regulacja wpłynie na życie tej konkretnej osoby. Jeżeli to się uda, a więc uda się przekonać obywatela, aby napisał wartościowy list, prawdopodobieństwo, że zostanie on bacznie wzięty pod uwagę przez kongresmana jest spore, gdyż, jak zgodnie oceniają kongresmani, spontaniczne listy od ich wyborców wywierają na nich ogromne wrażenie.

O wiele mniejsze wrażenie na kongresmanach robią masowo przesyłane kartki pocztowe i listy przedrukowywane<sup>145</sup>. Ta kategoria ma zdecydowanie mniejszy wpływ niż normalne listy. Taką korespondencję traktuje się jedynie ilościowo i w rzeczywistości musiałaby to być ilość gigantyczna, aby mogła odnieść jakikolwiek efekt. Takie od szablonu robione i przesyłane kartki nie mają całkowicie aspektu indywidualności. Senator S.I. Hayakawa, analizując skuteczność masowych kampanii *lobbingu grass-roots*, stwierdza, że do takich bezosobowych form przywiązuje się najmniejszą wagę. Przytacza on przykład ze swojego własnego doświadczenia, kiedy to dostawał stopy kartek od związkowców, na których widniała jedynie ich sygnatura. Pisze, że zdecydowanie największe wrażenie robiły na nim kartki, na których gotowy tekst przygotowany przez liderów związków był przekreślony, a osoba sama od siebie dopisała „nie zgadzam się”<sup>146</sup>. Legislator zalany lawiną identycznych listów jest świadomy, że nie ma w tym odrobiny spontaniczności społecznej. Koszty takich przesyłek ponoszone są w całości przez grupy, więc obywatel nie angażuje się kompletnie i nie ponosi

---

jednorazowego listu, czy też wysiłku cyklicznego, od tego, czy ludzie sądzą, że ich głos może być znaczący, czy nie.

<sup>145</sup> Mack pisze, że w żargonie personelu kongresowego określa się je mianem śmieci – ang. *trash*, C.S. Mack, *Business, Politics, and the Practice of Government Relations*, s. 188.

<sup>146</sup> S.I. Hayakawa, *U.S. Senator assesses the influence of mail upon e legislator: Do Senators Read Their Mail?*, w: *How the System Really Works*, red. H.M. Levine, Scott, Foresman and Company, Glenview 1982, s. 125.

żadnych kosztów. Z tego względu trudno wnioskować, czy zależy mu na danej sprawie, czy nie. Kongresmani, wspominając o takiej masowej bezosobowej korespondencji, zazwyczaj stwierdzają, że wywiera ona na nich podobny efekt jak petycje, gdyż podobny jest stopień zaangażowania obywatelskiego. Petycje nie mają większego znaczenia, gdyż kongresmani zdają sobie sprawę, jak łatwo jest zebrać dużą liczbę podpisów, a w związku z tym nie bardzo świadczą one o preferencjach społecznych<sup>147</sup>.

Pisząc jednak o tych masowych, mało spontanicznych przekazach trzeba przyznać, że nie do końca nie mają one znaczenia. Co prawda nie pokazują one kongresmanom preferencji społecznych, jak też nie pokazują, czy dany temat jest istotny dla ludzi, czy nie, jednakże pokazują coś innego. Otrzymując setki tysięcy kartek, kosztujących ogromną sumę pieniędzy, kongresman jest w stanie wnioskować o pozycji i zaangażowaniu samej grupy. Podjęcie takiego wielkiego wysiłku pokazuje, że grupie bardzo na danej sprawie zależy i co więcej, dysponuje odpowiednimi środkami. Kampanie takie mogą się więc stać swoistego rodzaju manifestacjami siły grupy<sup>148</sup>. Nie zawsze więc grupy starają się zatuszować swój udział w danej kampanii. Czasami wystarcza im, że pokażą legislatorom, iż są w stanie tyle a tyle wydać na kampanię. Taki sygnał może pokazać legislatorom, ile dana grupa będzie w stanie wydać i jak duży wysiłek organizacyjny może podjąć, aby dopomóc mu w przyszłym zwycięstwie czy porażce wyborczej. Jest to zdecydowanie ważny aspekt lobbingu *grass-roots*.

#### 4.5.2. Kontakty telefoniczne

W odróżnieniu od masowych kampanii listownych i pocztówkowych, kampanie telefoniczne są zdecydowanie trudniejsze do sfabrykowania. W przypadku telefonu możemy jedynie mówić, że jakiś obywatel został zainspirowany przez przedstawicieli grupy, ale ze względu na charakter komunikacji trudno podejrzewać, żeby

---

<sup>147</sup> Petycje mają dużo większe znaczenie na stopniu lokalnym, gdyż zupełnie inny jest rodzaj i wielkość społeczności; wiadomo też, że na stopniu lokalnym ludzie dokładnie wiedzą, o co w danej petycji chodzi.

<sup>148</sup> L. Graziano, *Lobbying, Pluralism and Democracy*, Palgrave, Basingstoke 2001, s. 58.

grupa mogła za niego wykonać ten telefon. Oczywiście w przypadku wspomnianych wcześniej transferów telefonicznych na gorąco<sup>149</sup> koszt rozmowy jest z punktu widzenia obywatela zmniejszany, ale nie zmienia to faktu, że on sam osobiście musi zaprezentować kongresmanowi swoje argumenty. Jest to więc forma, z punktu widzenia kongresmana, dość wiarygodna, gdyż dodatkowo daje mu okazję dopytać się o szczegóły i sprawdzić czy osoba, która dzwoni, rzeczywiście wie o czym mówi. Z punktu widzenia grupy, inspirowanie kontaktów telefonicznych jest dosyć problematyczne. Po pierwsze, planiści kampanii mają bardzo małą kontrolę nad tym, jak rozmowa telefoniczna będzie przebiegała, a po drugie, istnieją poważne ograniczenia przepustowości linii. Nie jest się w stanie wykonać tylu telefonów, ile można wysłać listów. Przeważnie również nie udaje się porozmawiać z samym kongresmanem, a jedynie z przedstawicielem jego personelu<sup>150</sup>. Jednakże i takie rozmowy są pieczołowicie odnotowywane przez biuro kongresmana i wykorzystywane do obliczeń statystycznych. Również w celach raczej statystycznych, w „gorącym” okresie legislacyjnym, gdy praktycznie nie da się dodzwonić do konkretnego biura, przedstawiciele grup sugerują, aby dzwonić na linię ogólną Kongresu, tzw. White House Comment Line, gdzie w każdej chwili można wyrazić swoje zdanie<sup>151</sup>. Telefon jest formą bardzo skuteczną, gdy wykonywany jest przez osobę, z którą kongresman na pewno będzie chciał rozmawiać. Jest on formą często praktykowaną, gdy w imieniu grup lobują osoby sławne bądź znajomi kongresmanów. Jest formą o tyle korzystną, że w ciągu kilku chwil jest się w stanie wyrazić swoje zdanie i argumenty. Żadna inna forma nie jest tak natychmiastowa. Kontakt telefoniczny wykorzystywany jest więc głównie w momentach, kiedy grupa musi politykowi bardzo szybko zaprezentować swą pozycję.

---

<sup>149</sup> Dla przypomnienia: jest to procedura, w ramach której przedstawiciel grupy dzwoni do obywatela, a następnie na koszt grupy przelacza go bezpośrednio do biura kongresmana.

<sup>150</sup> Do biur kongresowych można dodzwonić się na numer 202 224-3121, a następnie prosić o połączenie z biurem konkretnego kongresmana.

<sup>151</sup> B. Smucker, *The Nonprofit Lobbying Guide: Advocating Your Cause and Getting Results*, s. 45.

### 4.5.3. Kontakty internetowe

Zastosowanie Internetu jako taktyki lobbingu oddolnego może być oceniane bardzo ambiwalentnie. Z jednej strony, jak już wspomina- no we wcześniejszej części, jest on nieoceniony w mobilizacji oby- wateli do podjęcia działania. Gdy jednak rozpatrujemy, czy jest on skuteczną metodą, dzięki której obywatele przedstawiają swoje ra- cje legislatorom, to odpowiedź nie jest już tak jednoznaczna. Praw- dą jest, że staje się on wśród grup niesłuchanie popularny. W 2005 roku do Kongresu napłynęło 183 miliony e-maili<sup>152</sup>. W porównaniu z rokiem 2000 jest to wzrost dwukrotny, a w porównaniu z rokiem 1998 aż pięciokrotny<sup>153</sup>. Ta tendencja nie może pozostać bez wpły- wu na skuteczność takich apeli. Każdy kongresman zarzucany jest tygodniowo kilkoma tysiącami e-maili i niemożliwe jest, żeby na- wet jego personel był w stanie się z nimi zapoznać.

W 2000 roku Kongres postanowił przyjąć specjalne regulacje ma- jące w pewnym stopniu zahamować tak masowy napływ poczty elektronicznej do legislatorów. Wedle nowych norm, obywatel nie może wysłać e-maila bezpośrednio do kongresmana, ale uprzednio musi wypełnić odpowiedni formularz elektroniczny. W formularzu tym wpisuje swoje dane łącznie z kodem pocztowym miejsca za- mieszkania. Zabezpiecza to przed sytuacją, w której kongresman dostawałby korespondencję masową od ludzi mieszkających poza jego stanem. Uniemożliwia to również w pewnym stopniu przesy- łanie korespondencji „podaj dalej”<sup>154</sup>. Te zabiegi jednak, jak widać po przytoczonych wcześniej liczbach, wcale nie zatrzymały potopu e-maili.

Jak w każdym przypadku korespondencji, która jest bardzo ma- sowa, tak też w przypadku e-maili, znaczenie jednego przesłanego listu jest całkowicie znikome. Dodatkowo, brak cech indywidual- ności i niski koszt oraz łatwość napisania i wysłania takiego e-maila

---

<sup>152</sup> 100 milionów do Izby Reprezentantów i 83 miliony do Senatu, J. Berry, C. Wilcox, *Interest Group Society*, s. 121.

<sup>153</sup> W roku 2000 liczba e-maili otrzymanych przez Izbę Reprezentantów sza- cowana była na 48 milionów, a w 1998 r. na 20 milionów. Na podstawie rapo- rtu K. Goldsmith, *E-Mail Overload in Congress: Managing a Communications Crisis*, the Congress Online 19, 2001, <[http://www.cmfweb.org/storage/cmfweb/docu- ments/CMF\\_Pubs/e-mailoverload.pdf](http://www.cmfweb.org/storage/cmfweb/docu- ments/CMF_Pubs/e-mailoverload.pdf)>, data wejścia 02.12.2010.

<sup>154</sup> Korespondencja opatrzona symbolem Fw.

sprawa, że kongresman nie może traktować go jako dużego wysiłku ze strony obywatela, a tym samym znaczenie takiego apelu w oczach kongresmana nie jest tak duże, jak w przypadku odręcznie napisanych listów. Być może zmieni się to w przyszłości, gdy w społeczeństwie typowo informatycznym całe życie będzie się toczyło w sieci. Wtedy być może zorganizowanie tzw. Marszu Miliarda Bajtów będzie równie skuteczne, co obecnie zorganizowanie „Marszu Miliona Mam”<sup>155</sup>.

Porównując jednak e-maile do tradycyjnych listów przesyłanych przez obywateli kongresmanom, należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną cechę tych pierwszych. Kontakt e-mailowy w odróżnieniu od listownego jest natychmiastowy i bardzo szybki. Tradycyjne listy zanim dotrą do Kongresu, muszą przejść specjalne procedury, związane z wykrywaniem zagrożenia węglikiem, które to procedury odbywają się w stanie Ohio. Zanim więc list dotrze do Kongresu, może upłynąć wiele dni<sup>156</sup>. W sytuacji więc, gdy konieczna jest szybka interwencja obywatelska, e-maile muszą zastępować listy tradycyjne.

#### 4.5.4. Wizyty osobiste

Ciągle jednak najbardziej tradycyjne metody kontaktów oceniane są jako najskuteczniejsze. Wizyta osobista obywatela z okręgu zrobi na pewno na kongresmanie zdecydowanie większe wrażenie niż 1000 e-maili, 100 listów czy 10 telefonów. Bezpośredni kontakt, oko w oko z wyborcą, jest dla kongresmana bardzo cenny. Jest to najlepszy sposób, aby poznać preferencje wyborców bez wybierania się do okręgu. Z tego też powodu kongresmani rzadko kiedy odmawiają przyjęcia potencjalnych wyborców. Dodatkowo, odmowa

---

<sup>155</sup> Marsz Miliona Mam to wielka demonstracja zorganizowana na waszyngtońskim Mall 14 maja 2000 r. przez matki demonstrujące przeciw dopuszczalności posiadania i używania broni. Zob. Dees-Thomases Donna, *Looking for the Few Good moms: How One Mother Railed a Million Others against the Gun Lobby*. Z podobnych wydarzeń można wymienić ponadmilionowy marsz zorganizowany przez National Organization for Women 25 kwietnia 2004 r., a noszący nazwę „March for Women’s Lives”. „National NOW Times” Vol. XXXVI, No. 1, wiosna 2004.

<sup>156</sup> Wywiad osobisty autora z Charlesem H. Cunninghamem, głównym lobbyistą NRA. Zob. Aneks A.

taka mogłaby być bardzo łatwo wykorzystana przez przeciwnika politycznego w następnej kampanii wyborczej. Dużo łatwiej więc kongresmanowi nie przeczytać listu, nie odebrać telefonu czy wysłać masową odpowiedź na tysiące e-maili, niż odmówić spotkania z elektoratem.

Wizyta osobista daje obywatelom możliwość rzeczowego i rzetelnego zaprezentowania argumentów. Mają dodatkowo gwarancję, że argumenty te zostaną wysłuchane. Mając taką gwarancję, grupa musi naprawdę bardzo dobrze zadbać, aby te argumenty były rzeczowe i przekonujące. Jeśli będzie to wiedza mająca charakter bardzo techniczny, dobrze jest, aby rozmawiać nie tylko z samym kongresmanem, ale członkiem jego personelu odpowiedzialnym za interesujący grupę obszar. Grupa mobilizując obywatela, aby w jej imieniu lobbował w Waszyngtonie, bezsprzecznie musi być pewna, że może osiągnąć dzięki temu określony efekt. Koszty związane bowiem z organizowaniem takich kampanii są nieporównywalnie większe niż wszystkich wcześniej omawianych. Przeważnie to grupy opłacają ludziom koszty przelotu i zakwaterowania w Waszyngtonie. Z tego powodu strategie te są stosowane częściej przez organizacje bogatsze, albo posiadające bardzo zdeterminowanych członków, którzy są w stanie udać się do kongresmana na swój własny koszt. Wizyty osobiste mogą być również organizowane w okresie, kiedy legislator udaje się do swojego własnego okręgu. Zorganizowanie spotkania na miejscu znacznie obniża koszty związane z przejazdem. Dodatkowo na miejscu ludzie są w stanie lepiej kongresmanowi pokazać, o co dokładnie im chodzi.

Strategię organizowania przez grupy takich wizyt osobistych można podzielić na dwa rodzaje. Po pierwsze, mogą to być wizyty pojedynczych osób lub małych grup, które to osoby w biurze kongresmana bądź na spotkaniu z nim referują sprawę. Kontakt taki ma charakter nienagłośniony, merytoryczny i rzeczowy. Drugim rodzajem są akcje bardziej masowe. Polegają one na wizycie dużej grupy aktywistów w siedzibie kongresmana bądź w jej pobliżu i stworzeniu czegoś na kształt pikiety. Taka akcja ma charakter mniej rzeczowy, a zdecydowanie bardziej medialny i konfrontacyjny. Cel takiej akcji jest przeważnie zupełnie inny. Nie jest to już rzeczowe zaprezentowanie argumentów, tylko zrobienie z wizyty wydarzenia medialnego i przyciągnięcie uwagi społecznej. Strategia taka jest bardzo pokrewna omawianym już wcześniej, przy okazji

analizy sposobów przyciągania uwagi mediów, demonstracjom i masowym protestom. Oceniając demonstracje jako strategię komunikującą legislatorowi preferencje społeczne, należy stwierdzić, że w przypadku niektórych grup mogą być skuteczne. Demonstracje mogą zasygnalizować legislatorowi, że jakiś problem istnieje i że być może powinien na niego zwrócić baczniejszą uwagę. Jednakże jako strategia bardzo antagonizująca, demonstracja, aby dać legislatorowi odpowiedni sygnał, nie powinna być konfrontacyjnie wymierzona w niego osobiście, ani zdecydowanie nie powinna być szantażem. Gdy nabiera takiego charakteru, wtedy mamy do czynienia z użyciem demonstracji jako taktyki mobilizującej a nie komunikującej. Ze względu na trudności w rozgraniczaniu tych dwóch funkcji demonstracji, trudno mówić o ich skuteczności jako narzędziu lobbingu oddolnego. Fakt, że tak mało grup jej używa, nie powinien raczej oznaczać, że jest to strategia nieskuteczna. Jak już wcześniej wspomniano, skuteczność demonstracji i jej użycie w ramach kampanii lobbingu *grass-roots* bardzo zależy od kontekstu i przede wszystkim od rodzaju grupy.

## 5. Wykorzystanie lobbingu oddolnego

### 5.1. Częstotliwość stosowania taktyk lobbingu oddolnego

Ocenianie skuteczności taktyk lobbingu *grass-roots* nie jest łatwe. Nie można zaprezentować obiektywnego współczynnika, na podstawie którego można by oceniać, która z taktyk ma największy wpływ<sup>157</sup>. Jedynym co można zaprezentować i analizować są subiektywne oceny aktorów biorących udział w tej grze lobbingowej, a więc kongresmanów oraz lobbystów.

Najnowszym dostępnym badaniem wykorzystania taktyk lobbingu oddolnego jest badanie przeprowadzone przez Kollmana (tabela 22).

---

<sup>157</sup> Pisząc o największym wpływie, mamy na myśli pytanie, użycie której z tych taktyk najbardziej może przybliżyć grupę do osiągnięcia pożądanego stanu legislacyjnego.

Tabela 22. Wykorzystanie taktyk lobbingu oddolnego (w procentach)

TAKTYKI LOBBINGU ODDOLNEGO	regularnie stosowane	czasami stosowane	nigdy nie stosowane
Kontaktowanie się z prasą	76	22	2
Mobilizowanie członków	56	38	6
Organizowanie kampanii listownych	54	36	10
Prezentowanie wyników badań w prasie	49	49	2
Zwoływanie konferencji prasowych	29	50	21
Publikowanie zapisów z głosowań kongresowych	24	4	72
Oficjalne wspieranie kandydatów w wyborach	22	2	76
Protesty i demonstracje	10	22	68
Przeprowadzanie badań opinii publicznej	8	28	64
Ogłoszenia w mediach	6	46	48
Zatrudnianie firm PR	4	32	62
Dostarczanie personelu dla potrzeb kampanii	4	4	92

Na podstawie: Kollman K., *Outside Lobbying*, s. 35.

Wypada wyjaśnić, że pozycja druga pokrywa się z pozycją trzecią i ósmą w dużym stopniu. Mobilizowanie członków może przybierać różne formy, między innymi pisanie listów czy demonstrowania.

Jednym z najbardziej znaczących badań z lat wcześniejszych (80.) było badanie przeprowadzone przez Schlozman i Tierneya. Na jego podstawie możemy zobaczyć, jak lokują się taktyki użycia strategii lobbingu oddolnego w ogólnym repertuarze 27 taktyk lobbingowych (tabela 23). Nie wszystkie z nich pokrywają się dokładnie z opisywanymi wcześniej, ale w większości przypadków są to podobne kategorie.

Tabela 23. Wykorzystanie taktyk lobbingu oddolnego na tle innych taktyk lobbingowych

TAKTYKA	Procent grup stosujących daną technikę
Zeznawanie na przesłuchaniach kongresowych	99
Bezpośrednie kontaktowanie się z urzędnikami państwowymi w celu przedstawienia swojego punktu widzenia	98
Nieformalne kontakty z wysokimi urzędnikami na zjazdach przy obiedzie itd.	95



Przedstawianie wyników badań lub informacji technicznej	92
Wysyłanie listów do członków własnej organizacji, aby informować ich o swoich działaniach	92
Wchodzenie w koalicje z innymi organizacjami	90
Wywieranie wpływu na sposób wprowadzenia w życie określonych rozwiązań	89
<b>Rozmowy z przedstawicielami prasy i środków przekazu</b>	<b>86</b>
Konsultacje z urzędnikami państwowymi dotyczące planowania strategii legislacyjnej	85
Pomoc przy projektowaniu ustaw	85
<b>Inspirowanie akcji pisanía listów lub wysyłania telegramów</b>	<b>84</b>
Wpływanie na kształt programu prac władz przez podnoszenie nowych spraw i zwracanie uwagi na problemy wcześniej pominięte	84
<b>Organizowanie akcji lobbystycznych mających podstawy na najszerszym poziomie lokalnym – <i>grass-roots</i></b>	<b>80</b>
<b>Powodowanie, aby wpływowi wyborcy skontaktowali się z biurem swojego kongresmana</b>	<b>80</b>
Pomaganie przy projektowaniu przepisów, regulacji lub wytycznych	78
Zasiadanie w komisjach i zespołach doradczych	76
Informowanie kongresmanów o skutkach projektu ustawy dla ich okręgów	75
Wnoszenie spraw do sądu lub podejmowanie innych kroków prawnych	72
Zwiększanie środków finansowych na kampanie wyborcze	58
Wyświadczenie przysług urzędnikom, którzy potrzebują pomocy	56
Wywieranie wpływu na nominacje na stanowiska publiczne	53
<b>Nadawanie publicznego rozgłosu sposobowi głosowania kandydatów</b>	<b>44</b>
Udział w zbieraniu funduszy dla swojej organizacji poprzez akcje wysyłania listów z apelem o wsparcie finansowe	44
<b>Zamawianie ogłoszeń w środkach masowego przekazu</b>	<b>31</b>
Wspieranie kampanii wyborczych własną pracą i własnym personelem	24
Popularyzowanie określonych kandydatów na stanowiska publiczne	22
<b>Zaangażowanie w akcjach protestacyjnych lub demonstracjach</b>	<b>20</b>

Na podstawie: K.L. Schlozman, J. Tierney, *Organized interests and American democracy*, s. 173.

Taktyki lobbingu pośredniego pogrubiono.

Porównując dwa dostępne nam badania, można wyciągnąć wnioski, że zdecydowanie popularność zastosowania strategii lobbingu oddolnego rośnie. Przy okazji każdej z poszczególnych taktyk widać, że są one częściej stosowane. Jedynym wyjątkiem jest publikowanie zapisów z głosowań kongresowych, których użycie nieznacznie spadło. Jednakże w rzeczywistości jest to strategia bardziej wyborcza niż lobbingu pośredniego.

Spoglądając na obydwa badania trzeba wspomnieć, że do zwiększenia się wykorzystania niektórych form lobbingu *grass-roots* przyczynił się rozwój technologiczny. Tak na przykład, różnica pomiędzy odsetkiem grup stosujących kampanie listowne w zestawianych latach, wynika w znacznej mierze z tego, że w badaniu Kollmana w obręb ten klasyfikuje się również kontakty e-mailowe, które w czasach, gdy swoje badanie przeprowadzali Schlozman i Tierney, nie były dostępne.

Do zwiększenia możliwości wykorzystania mediów i to zarówno przez ogłoszenia płatne, jak i poprzez zwykłe kontakty z mediami przyczynił się niewątpliwie rozwój rynku medialnego. Dużo popularniejsze stają się telewizje kablowe, które znacznie obniżają koszty związane z lobbingiem pośrednim. Z tego między innymi względu więcej grup jest w stanie zaangażować się w takie aktywności. Podobnie jest z mobilizowaniem obywateli do jakichkolwiek akcji na poziomie *grass-roots*. Więcej grup stosuje taką mobilizację, bo ze względu na dostępność nowych kanałów stało się to dużo łatwiejsze i tańsze. Mowa tu znowu głównie o Internecie, który jest znakomitym medium mobilizacyjnym.

Trudno powiedzieć, czy mamy do czynienia z rozwojem całym nową jakością komunikacji lobbingowej. Być może mamy do czynienia z użyciem wcześniej już dostępnych metod na szerszą skalę<sup>158</sup>. Dowodem na to jest fakt, że grupy, mimo iż częściej używają strategii lobbingu *grass-roots*, to wcale nie zastępują nim lobbingu

---

<sup>158</sup> W odniesieniu do wcześniejszych tendencji wzrostu aktywności *grass-roots*, jeszcze pod koniec lat 70. i na początku 80., Schlozman i Tierney w bardzo wartościowym artykule *More of the Same: Washington Pressure Group Activity in Decade of Change*, stwierdzili, że rozwój nowych taktyk na szerszą skalę wcale nie sprawia, iż na arenie lobbingowej pojawia się nowa jakość. Raczej mamy do czynienia z takimi samymi tendencjami, tylko na inną skalę. K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *More of the Same: Washington Pressure Group Activity in Decade of Change*, „The Journal of Politics” Vol. 45, 1983.

tradycyjnego. Nie da się jednak zaprzeczyć, że dostępność nowych technologii i ich niski koszt wprowadziły na arenę polityczną wiele grup i inicjatyw, które wcześniej nie miały szans zaistnieć przy wykorzystywaniu bardziej tradycyjnych metod.

## 5.2. Popularność taktyk *grass-roots* wśród poszczególnych kategorii grup

W tym miejscu warto się zastanowić, jak poszczególne kategorie grup czynią użytek ze strategii lobbingu oddolnego. Tabela 24 przedstawia użycie wybranych taktyk lobbingu pośredniego przez główne kategorie grup. (w procentach)

Tabela 24. Wykorzystanie wybranych taktyk lobbingu oddolnego przez różne kategorie grup (w procentach)

TAKTYKI LOBBINGU POŚREDNIEGO	Grupy interesu publicznego	Związki zawodowe	Związki branżowe	Korporacje	Organizacje profesjonalne
Kontaktowanie się z prasą	100	100	100	88	100
Organizowanie kampanii listownych	93	100	91	75	100
Mobilizowanie członków grupy	93	100	94	87	100
Ogłoszenia w mediach	79	71	35	25	50
Protesty i demonstracje	64	100	0	0	0

Na podstawie: Kollman K., *Outside Lobbying*, s. 18.

Widać, że większość strategii stosowana jest przez większość grup. Nie oznacza to jednak, że w równomiernym stopniu wszystkie te kategorie grup polegają na strategiach lobbingu oddolnego. W zależności od użycia innych strategii oraz częstotliwości zastosowanie strategii przedstawionych w tabeli 23, Kollman zaprezentował swój własny indeks pokazujący skłonności do używania lobbingu oddolnego. W indeksie tym 0 oznacza zerowe skłonności do używania strategii lobbingu pośredniego, a 1 skłonności maksymalne. Indeks ten w zastosowaniu do pięciu głównych kategorii grup przedstawia się następująco<sup>159</sup>.

<sup>159</sup> Na podstawie tabelki zamieszczonej w: K. Kollman, *Outside Lobbying*, s. 53.

Tabela 25. Skłonność do wykorzystywania lobbingu oddolnego

Organizacje profesjonalne	0,05
Grupy interesu publicznego	0,42
Korporacje	0,06
Organizacje branżowe	0,17
Związki zawodowe	0,44

Spoglądając na ten indeks, wyraźnie widać, że organizacje charakteryzujące się bardziej masowym członkostwem oraz „popularniejszymi” tematami używają strategii lobbingu pośredniego znacznie częściej.

Wybór poszczególnych strategii w ogromnej mierze zależy od struktury organizacyjnej, charakteru grupy<sup>160</sup> oraz historycznego zaangażowania się w użycie danej taktyki. Organizacje masowe, polegające na szerokim członkostwie, zawsze w swojej historii polegały na kanałach pokrewnych mobilizacji *grass-roots*, gdyż działalność taka była jedynym skutecznym sposobem utrzymania organizacji i zaangażowanego członkostwa. Organizacje takie mają więc przewagę, gdyż w naturalny sposób dysponują siecią rozbudowanych kontaktów z członkami. Nie muszą one budować tej sieci specjalnie na potrzeby konkretnej kampanii. Organizacje posiadające członkostwo zdyscyplinowane i masowe, jak choćby związki zawodowe, byłyby nierozważne, gdyby nie wykorzystywały strategii takich, jak masowe kampanie listowne czy protesty i demonstracje. Ich struktura sprawia, że posiadają idealne predyspozycje do używania właśnie takich taktyk. Najszerzej strategii lobbingu *grass-roots* stosują grupy interesu publicznego. One z kolei posiadają ten atut, że nagłośnienie propagowanej przez nie sprawy może przynieść jedynie pozytywny efekt. Tu głównym zasobem, jaki posiadają, jest dobre imię oraz chwytliwy społecznie temat. One zatem naturalnie angażują się we wszelakiego rodzaju kampanie lobbingu oddolnego mające na celu zmobilizowanie jak największej rzeszy obywateli.

Organizacje profesjonalne, takie jak choćby zrzeszenia przedstawicieli konkretnych zawodów, polegają na swych zdeterminowanych członkach. To właśnie członkowie są mobilizowani do akcji

<sup>160</sup> T. Gais, J.L. Walker, *Pathways to Influence in American Politics*, s. 104-107.

wysyłania listów czy składania wizyt osobistych. Organizacje takie ze względu na to, że reprezentują interesy węższej warstwy ludzi, niechętnie angażują się w upublicznienie tematu, w którym lobują. Dodatkowo należy zaznaczyć, że organizacje tego typu w ogóle rzadko angażują się w jakiegokolwiek działania, gdyż jako skupione na określonej dziedzinie aktywizują się dopiero, gdy pojawia się problem legislacyjny odnoszący się do tej dziedziny.

Korporacje i organizacje branżowe, jeżeli już decydują się na używanie strategii lobbingu oddolnego, najprawdopodobniej będą to czynić poprzez firmy PR, przez sponsorowanie ogłoszeń kształtujących debatę oraz aktywizowanie przedstawicieli biznesu z różnego szczebla. To, że często używają kampanii listownych, wcale nie oznacza, że mobilizują społeczeństwo, aby pisało masowo listy do kongresmanów. Taka kampania listowna będzie w przypadku korporacji kampanią pisania listów przez ludzi blisko z korporacją związanych<sup>161</sup>. Będą one starały się również prowadzić lobbing pośredni poprzez grupy fasadowe, które teoretycznie są z nimi niepowiązane, ale faktycznie są przez nie sponsorowane i promują ich interesy<sup>162</sup>.

Patrząc na czynniki decydujące o wyborze przez grupy określonej strategii lobbingu, można je podzielić na trzy kategorie: cele grupy, charakter członkostwa, środki dostępne danej grupie. Są to podstawowe determinanty wyboru poszczególnych strategii.

Przypomnijmy wcześniej rozważany dylemat akcji kolektywnej opisywany przez Mancura Olsona. Odnosząc się do tej teorii, stwierdzić by można, że najłatwiej powinno być mobilizować się organizacjom takim jak korporacje, związki handlowe czy związki zawodowe. Skupiają one bowiem członków niezależnie od potrzeb lobbingowych. Lobbing nie jest podstawą ich funkcjonowania i dlatego łatwiej im się zrzesać. Organizacje takie powinny mieć przewagę, gdyż po pierwsze, łatwiej im zmobilizować członków, aby się przyłączyli do akcji, a po drugie, dysponują one strukturami już gotowymi. Mają one personel, sieć komunikacyjną, bazę logistyczną.

---

<sup>161</sup> Wyjaśnienie to jest o tyle potrzebne, że w powszechnej opinii określenie kampanie listowne kojarzy się z inspirowaniem masowego poparcia społecznego, co w przypadku kampanii prowadzonych przez korporacje byłoby nieadekwatne.

<sup>162</sup> S. Beder, *Public relations' role in manufacturing artificial grass roots coalitions*, „Public Relations Quarterly” Vol. 43, No. 2, Summer 1998.

Dodatkowo utrzymują one kontakty z i pomiędzy swoimi członkami na stopie innej niż lobbingowa.

Organizacje, które skupiają się głównie na celach lobbowania, przeważnie tym nie dysponują. Organizacje te muszą regularnie zabiegać o to, aby członkowie pozostawali w organizacji, aby płacili składki. Organizacje takie nieustannie podtrzymują kontakt z członkami i dzięki temu członkowie ci są przygotowani na to, że przedstawiciele grupy mogą w każdej chwili zwrócić się do nich z prośbą o działanie. Ta właśnie ciągła gotowość sprawia, że organizacje powstałe w celu lobbowania dużo skuteczniej są w stanie namówić członków do działania. Członkowie ci wiedzą bowiem, że właśnie w tym celu się do organizacji przyłączyli. Brzmieć może to jako oczywistość, ale trzeba to odczytywać w kontekście olsonńskiej teorii<sup>163</sup>, która kategorycznie stwierdzała, że grupy zabiegające o dobra kolektywne są mniej uprzywilejowane. Przykład wykorzystania lobbingu *grass-roots* pokazuje, że w tej dziedzinie wcale nie są one mniej uprzywilejowane. Co więcej, stosują one te strategie częściej niż inne kategorie grup.

Bardzo istotne z punktu widzenia użycia strategii lobbingu oddolnego jest postrzeganie społeczne grupy. Ważne, czy w społecznym odbiorze sądzi się, że dana grupa dba jedynie o własne partykularne interesy, czy też nie. Organizacje mniej popularne i postrzegane wrogo, jak korporacje czy związki branżowe, zazwyczaj muszą prowadzić kampanie bardzo rozważnie, trzymając je przeważnie z dala od widoku społecznego.

Oczywistym czynnikiem warunkującym wykorzystanie konkretnych strategii jest charakter członkostwa. Grupy dysponujące milionową bazą członkowską łatwo mogą zaangażować się w organizowanie protestu, masowej kampanii listownej czy telefonicznej. Jednak nie tylko rozmiar członkostwa jest istotny. Liczy się również to, jacy ludzie, o jakich predyspozycjach wchodzi w skład organizacji. Trudno sobie bowiem wyobrazić prezesów korporacji przykuwających się do drzew, podobnie jak robią to członkowie grup ekologicznych. Korporacje mogą w zamian delegować swych wpływowych i bogatych pracowników, aby bezpośrednio kontaktowali się lub pisali listy do kongresmanów.

---

<sup>163</sup> Teoria ta omówiona jest szczegółowo w rozdziale I.

Bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na skalę użycia lobbingu pośredniego jest to, czy dana organizacja składa się z osób indywidualnych, czy też z grup i podmiotów instytucjonalnych<sup>164</sup>. Tu różnica jest ogromna. Badane przez Kollmana grupy, w skład których wchodziły indywidualni członkowie, wykorzystywały strategię lobbingu *grass-roots* dwuipółkrotnie częściej niż organizacje skupiające grupy<sup>165</sup>. Równie istotne jest, czy dana grupa posiada lokalne oddziały, czy też nie. Tu różnica pomiędzy częstotliwością zastosowania lobbingu *grass-roots* przez grupy posiadające lokalne oddziały a tymi bez takich oddziałów jest ponaddwukrotna<sup>166</sup>. Z interpretacji tych danych wynika, że organizacje, które są „bliżej ludzi”, mogą i wykorzystują strategię lobbingu *grass-roots* dużo częściej.

Zmienną, która niewątpliwie wpływa na wybór i zastosowanie taktyk lobbingu oddolnego, są dostępne grupie środki. Nie zapominajmy, że kampanie *grass-roots* potrafią być bardzo kosztowne. Środki finansowe będą zatem podstawą w prowadzeniu kampanii wykorzystujących płatne ogłoszenia w mediach. Tu handicap mają na pewno organizacje bogate, jak korporacje, czy takie, które bazują na zamożnych członkach, jak chociażby NRA. Jednakże nie zapominajmy, że gdy mówimy o dostępnych grupie środkach, nie mamy na myśli jedynie środków finansowych. Szczególnie jeśli chodzi o kampanie *grass-roots* środki te są wymienne. Równie istotnym środkiem i zasobem jest masowe członkostwo. Masowe członkostwo predestynuje grupy do szukania mniej finansowo angażujących taktyk. Dysponując masowym członkostwem, łatwo jest przyciągnąć uwagę mediów, nie opłacając żadnych ogłoszeń. Przy ocenie obydwu rodzajów zasobów, a więc środków finansowych i członkostwa, pojawia się dużo problemów. Nie można przede wszystkim przekładać bezpośrednio zamożności jakiegoś podmiotu, przykładowo korporacji, na to, ile poświęcić może ona na lobbing. Zazwyczaj jest to tak minimalna część, że trudno wyciągać jakiegokolwiek uogólnienia. Najlepiej mierzyć więc siłę finansową danej grupy po prostu tym, ile rzeczywiście wydaje na lobbing<sup>167</sup>.

<sup>164</sup> Organizacje składające się z grup to wszelakiego rodzaju organizacje-parasole skupiające w swym obrębie mniejsze grupy bądź firmy.

<sup>165</sup> Na podstawie tabeli K. Kollmana, w *Outside Lobbying*, s. 53.

<sup>166</sup> Tamże.

<sup>167</sup> Jest to swego rodzaju tautologia, ale w rzeczywistości nie istnieją bardziej skuteczne formy pomiaru.

Podobnie jest w przypadku członkostwa. Zadajmy sobie na przykład pytanie, czy pracownicy zatrudnieni w obrębie jakiejś korporacji mogą być uznani za bazę członkowską tej organizacji? Czy więc korporacja może wystąpić i twierdzić, że lobbuje w interesie tyłu a tyłu ludzi? A co, gdy ci ludzie są równocześnie członkami związków zawodowych? Która z tych grup ma większą legitymizację do reprezentowania tych konkretnych ludzi? Trudności w odpowiedzi na te pytania sprawiają, że siłę organizacji opartą na członkostwie należy mierzyć tym, ilu faktycznie członków można zaangażować w konkretną kampanię.

To wszystko wpływa na to, że nie jest łatwo stwierdzić jednoznacznie, jak zasoby posiadane przez organizację wpływają na wykorzystanie strategii *grass-roots*. Można jedynie na pewno stwierdzić, że organizacje bogatsze będą się angażować w formy wymagające większego zaangażowania finansowego, a te posiadające możliwość użycia jako zasobu masowego członkostwa zdecydowanie będą starać się wykorzystać kampanie oparte na masowej mobilizacji. Mówiąc całościowo o wykorzystaniu wszystkich zasobów, jakimi dysponuje grupa, trzeba zwrócić uwagę, że występuje tu zależność wprost proporcjonalna. Im więcej zasobów i środków, tym częstsze użycie strategii lobbingu *grass-roots*. Nie rozważając, które zasoby są ważniejsze, można przyjąć, że prawdopodobnie korporacja mająca więcej pieniędzy przeznaczonych na lobbuing będzie częściej zakupywać ogłoszenia w mediach niż korporacja biedniejsza. Podobnie z drugiej strony, organizacja dysponująca masowym członkostwem wieluset tysięcy ludzi z większym prawdopodobieństwem zorganizuje masową demonstrację niż organizacja skupiająca zaledwie kilka tysięcy członków.

Podsumowując, to, czy i w jakim stopniu grupy będą używać lobbuingu *grass-roots*, jest zdeterminowane określonymi charakterystykami danej grupy. Ważne jest, czy są to organizacje powstałe w celu lobbowania, czy organizacje lobbujące przy okazji. Ważne, czy organizacje zabiegają o interesy wąskiej grupy swoich członków, czy szerokie interesy społeczne. Ważne jest, czy jest to organizacja masowa, posiadająca członków indywidualnych, czy też instytucjonalnych. Ważna jest też konkretna struktura, a więc czy organizacja jest scentralizowana, czy też oparta na strukturach lokalnych. W końcu, istotne jest, jakimi i jaką ilością zasobów dysponuje. Uwzględniając te kryteria pokazano, które grupy w większym stopniu będą się



angażować w tego typu działalność. To, że częściej w taką działalność angażują się organizacje postrzegane na scenie politycznej jako reprezentujące bardziej popularne i społecznie popierane interesy, jest przyczynkiem do tego, aby traktować lobbing oddolny jako formę wyrażania opinii społecznej. Jest tak w zdecydowanie większym stopniu niż w przypadku lobbingu tradycyjnego.

## 6. Rola lobbingu oddolnego w demokratycznym systemie politycznym

Zastanawiając się nad rolą lobbingu oddolnego w amerykańskim systemie politycznym, trzeba wziąć powyższe argumenty pod uwagę. Rola lobbingu powinna ograniczać się do sygnalizowania legislatorom preferencji społecznych. Taka rola lobbingu i to zarówno tradycyjnego, jak i oddolnego jest trudna do skrytykowania. Mówiąc więc o demokratycznych odniesieniach lobbingu, nie sposób nie wspomnieć o tym, czy lobbing rzeczywiście jest w stanie zasignalizować kongresmanom, czego społeczeństwo chce i co jest dla społeczeństwa ważne.

Jak już wspomniano, po intensywności lobbingu *grass-roots* kongresman pragnie ocenić, jakie jest rzeczywiste społeczne poparcie, a co ważniejsze, społeczna istotność tematu. Ze względu na wysoką stawkę polityczną w interesie polityka jest, aby nie dać się zwieść.

W niniejszym rozdziale opisane zostały sposoby, za pomocą których grupy interesu są w stanie wpływać na poziom mobilizacji i kształtować opinie społeczne odnośnie do interesujących je kwestii. Obszerny opis taktyk, a zwłaszcza szczegółowe przedstawienie recept na skuteczne kampanie, miało na celu pokazać, jak bardzo przemysł lobbingu *grass-roots* jest zinstytucjonalizowany i rozpracowany przez specjalistów od marketingu politycznego. Metody manipulacji opinią, miliony listów, do których obywatele prawie nie przykładają swojej ręki, oraz kampanie telewizyjne kosztujące miliony dolarów mogą sprawiać, że legislatorzy faktycznie będą odbierać mylne sygnały.

Jednakże, jak zaobserwowaliśmy przyglądając się poszczególnym taktykom, strategii lobbingu są wybierane zazwyczaj przez grupy cieszące się szerokim poparciem społecznym. Dodatkowo, gdy obserwujemy kwestie, przy okazji których lobbing *grass-roots*

jest angażowany, dostrzeżemy, że w znacznie większej mierze niż w przypadku lobbingu tradycyjnego, jest on używany wtedy, gdy temat jest naprawdę społecznie istotny i popularny. Opinia publiczna jest bowiem plastyczna, ale do pewnego momentu. Obojętne jakie wysiłki nie byłyby podejmowane przez grupę, nie uczyni się z tematu niezbyt istotnego tematu bardzo istotnego, a z tematu niepopularnego tematu cieszącego się ogromnym społecznym poparciem.

Wspomniano, że legislator po poziomie lobbingu *grass-roots* chce ocenić, jak bardzo społeczeństwu zależy na danej kwestii. Może o tym wnioskować chociażby po tym, ile osób do niego napisze albo zadzwoni. Spowodowanie, aby duża liczba ludzi kontaktowała się z politykami, jest podstawowym zadaniem i wyznacznikiem kampanii lobbingowej. Nie można jednak zapomnieć, że polityk jest jednostką świadomą i w grze lobbingowej nie jest całkowicie bezwiedny. Posiada on dwojaki rodzaj wiedzy. Wie, ile osób się z nim skontaktowało, ale wie również przeważnie, jak duży wysiłek musiał zostać podjęty przez grupę, aby ludzi skłonić do takiej aktywności. Zestawienie tych dwóch rodzajów informacji pozwala mu ocenić w przybliżeniu, jak naprawdę istotny społecznie jest temat.

Podstawowym wyznacznikiem do takiej oceny stają się koszty prowadzenia lobbingu *grass-roots*. Przeważnie rzeczywisty poziom istotności danego tematu można mierzyć wysiłkiem, jaki grupa wkłada w zmobilizowanie jednego obywatela. Jeśli przykładowo wysłała się listy mobilizujące do setek tysięcy ludzi, i z tej grupy uda się do kontaktu nakłonić jedynie kilkaset, to od razu widać, że temat ten nie jest istotny i popularny społecznie, a tym samym kampania taka prawdopodobnie nie odniesie efektu. Nie zapominajmy, że polityk cały czas chce poznać prawdziwe preferencje. Grupy zazwyczaj powstrzymują się więc od organizowania kampanii lobbingowych na wielką skalę w przypadku, gdy faktycznie nie istnieje społeczne poparcie dla kwestii. Jeśli bowiem podejmą taki gigantyczny wysiłek, a efekt będzie skromny, to obnaży słabość grupy. Dlatego właśnie grupy, które nie posiadają „popularnych tematów”, dużo rzadziej angażują się w lobbing *grass-roots*. Z tego względu tak istotne jest, aby kampanie wyglądały możliwie jak najbardziej spontanicznie.

Jeśli grupa podejmuje mały wysiłek, a więc nie opłaca gotowych listów, nie opłaca kosztów związanych z podróżami aktywistów, to

legislator odczytać może, że temat ten jest niezmiernie istotny, ponieważ ludzie sami od siebie, ponosząc koszty i cierpiąc niedogodności, lobują w tej sprawie.

Wszyscy aktorzy uczestniczący w grze lobbingowej znają więc zasadę: im temat ważniejszy, tym mniejsze koszty trzeba ponieść, aby zmobilizować ludzi. Dostępna jest legislatorom również wiedza, że poparcie społeczne w wielu przypadkach na krótką metę można kupić, a raczej wypożyczyć. Podejmując ogromny wysiłek organizacyjny można sprawić, że dużo ludzi napisze list, zadzwoni. Jednak legislatora interesuje przede wszystkim to, czy wysiłek ten ma się jakoś do tego, co ci sami obywatele, którzy do niego piszą, pomyślą przy urnach wyborczych. W większości takich drogich kampanii nie ma to przełożenia.

Zdarza się oczywiście, że przy wykorzystywaniu różnych metod, w tym nowych technologii, grupy starają się naprawdę oszukać legislatora. Starają się one stworzyć pozory masowego poparcia, podczas gdy w rzeczywistości poparcia takiego w ogóle nie ma. W literaturze takie kampanie nazywa się *astroturfem* w odróżnieniu od prawdziwego *grass-roots*<sup>168</sup>. Jest to zdecydowanie najgorzej oceniany przez legislatorów rodzaj kampanii *grass-roots*. Najlepiej oceniane są oczywiście kampanie całkowicie spontaniczne, rodzące się bez żadnego udziału grupy. Trochę gorzej ocenia się kampanie zainspirowane przez grupy, do których, poprzez ukształtowanie opinii publicznej, grupy były w stanie przekonać społeczeństwo. W tym przypadku grupom udaje się na stałe zmienić poglądy ludzi. *Astroturf* zalicza się do trzeciej kategorii. Jest to kampania, która jest całkowicie zorganizowana, a nawet sfabrykowana przez strategów grupy. W najlepszym wypadku, w wyniku takiej kampanii następuje krótkotrwałe zaakcentowanie tematu i zainspirowanie ludzi do sporadycznej akcji. W kampaniach takich grupy ponoszą prawie całe koszty, a od obywateli wymagają jedynie podpisu bądź zgody na użycie ich nazwiska. W skrajnych, ale wcale nierzadkich, przypadkach kampanie takie polegają na całkowitym fabrykowaniu przekazu, włącznie z używaniem danych obywatela bez jego zgody lub nawet używania w kampaniach listownych czy przy petycjach „martwych dusz”. Taki rodzaj kampanii, gdy zostaje wykryty przez legislatorów, nie może przynieść pożądanego

---

<sup>168</sup> Jest to gra słowna polegająca na zestawieniu słowa *astroturf* będącego określeniem sztucznej murawy trawiastej oraz trawy prawdziwej – *grass-roots*.

efektu, a czasami może przynieść efekt negatywny. Astroturf jest w zasadzie kampanią mało skuteczną, gdyż legislatorzy i ich doradcy są, w większości przypadków, w stanie rozróżnić i poznać stopień autentyczności przekazu. Gdy astroturf pozostaje nieodkryty, może stanowić bardzo poważne zagrożenie dla wiarygodności i jakości informacji, jaką legislator otrzymuje poprzez kampanie lobbingu oddolnego<sup>169</sup>.

Obserwując lobbing *grass-roots*, można dojść do wniosku, że jest on dość dobrym barometrem istotności tematów w społeczeństwie. Im temat ważniejszy dla jakiejś grupy społecznej, tym większa będzie aktywność tej grupy w postaci lobbingu *grass-roots*. Daje to pewną gwarancję demokratyczności, wedle której tematy naprawdę nieistotne nie będą sprawiać wrażenia istotnych.

Trochę inaczej jest z kwestią popularności, a więc poparcia dla danego tematu. Jeśli chodzi o poparcie dla danego tematu, to ono nie zawsze powiązane jest z istotnością tematu. Weźmy na przykład jakąś grupę społeczną, która bardzo intensywnie chce zabiegać o swoje interesy. Przypuśćmy, że jest to grupa reprezentująca jakiś chroniony przez państwo przemysł, która to grupa pragnie utrzymania takiej ochrony. Faktycznie, grupie tej bardzo zależy na danej sprawie i dlatego bez problemu jest w stanie zorganizować wiarygodną kampanię lobbingową, w której ludzie będą wyrażać swoje prawdziwe obawy i składać postulaty. Kampania taka będzie doskonale odzwierciedlać istotność tematu dla danej grupy, a więc będzie dla legislatora właściwym sygnałem. Jednakże wąskie interesy takiej grupy zazwyczaj stoją w sprzeczności z interesami ogółu. Intensywność jest jednak nieproporcjonalna. Ten dylemat nazywany jest dylematem intensywności bądź też natężenia preferencji. Grupa rolników jest w stanie podjąć bardziej zdecydowane kroki, aby zadbać o podtrzymanie sztucznie wysokich cen żywności, niż konsumenci w celu obniżenia tych cen. To jest jednak ogólny i podstawowy problem związany z grupami interesu i lobbingiem, o czym zresztą już wspomniano w poprzednich rozdziałach i o czym będzie jeszcze mowa. Jednakże jeżeli chodzi o lobbing *grass-roots*, to prawidłowość ta i dylemat intensywności nie ma aż takiego przełożenia jak w przypadku lobbingu tradycyjnego.

---

<sup>169</sup> T.P. Lyon, *Astroturf: Interest Group lobbying and Corporate Strategy*, „Journal of Economics & Management Strategy” Winter 2004, s. 561.

Lobbing *grass-roots* cechuje się o wiele większym stopniem nasświetlenia tematu, co w przypadku grup, których cele stoją w oczywistej sprzeczności z celami społecznymi, nie jest dobre. Jak pokazał przytoczony przykład traktoriady zorganizowanej przez farmerów, takie publiczne zabieganie o swoje partykularne interesy może być bardzo nieskuteczne. W przypadku lobbingu *grass-roots*, oprócz tego, czy dany temat jest istotny, ważne jest, aby temat nie był bardzo antyspołeczny. Gdy taki jest, grupy zdecydowanie częściej uciekają się do kampanii bardziej dyskretnych. Mówiąc więc o tym, czy lobbing pośredni jest w stanie pokazać, jakie są nastroje społeczne odnośnie do konkretnego tematu, raczej można stwierdzić, że gdy przebieg tego procesu jest dokładnie zbadany, to może dać spore pojęcie o rzeczywistym stanie opinii publicznej. Oczywiście zdarzają się przypadki, że grupy uprawiają swego rodzaju hazard i bez żadnego poparcia społecznego prowadzą szumną kampanię. W większości przypadków jednak jest to nieskuteczne, przynajmniej w porównaniu z lobbingiem tradycyjnym.

Rozpatrując więc lobbing *grass-roots* jako kanał, dzięki któremu można odczytać, jak dany temat jest społecznie istotny i do pewnego stopnia jak jest popularny, należy stwierdzić, że jest on dość wiarygodny. Konsekwentnie, możemy postawić tezę, że pomaga legislatorom podejmować decyzje bliższe społecznym preferencjom, a już na pewno determinuje ich, aby zajęli się sprawami, które są dla społeczeństwa ważne. Wychodząc z tego założenia, można powiedzieć, że wzbogaca on system polityczny i demokratyczny. Daje on możliwość wyrażenia swojej opinii obywatelom, którym naprawdę na czymś zależy. Obserwując, jakie grupy najczęściej używają tych strategii, można faktycznie pokusić się o stwierdzenie, że dają one pewną siłę obywatelom.

Obok samego sygnalizowania preferencji, lobbing oddolny posiada jednak również inny aspekt. Nieodłączną częścią tego rodzaju lobbingu jest kształtowanie opinii społecznej. Dotyczy to zarówno kształtowania tego, co ludzie uważają za istotne, jak też tego, co ludzie myślą na dany temat.

Najskuteczniejsze z punktu widzenia grup interesu, choć nie zawsze priorytetowe w kampaniach lobbingowych<sup>170</sup>, jest wpłynięcie

---

<sup>170</sup> W większości przypadków z punktu widzenia grupy wystarcza, aby jedynie chwilowo wpłynąć na postawy i zasygnalizować to legislatorom. Jest to dużo łatwiejsze i w konsekwencji dużo tańsze.

na to, co ludzie rzeczywiście myślą. Ten aspekt funkcjonowania lobbingu jest dość problematyczny i trudny w ocenie. W czasach dostępności nowych technologii komunikacyjnych oraz mediów masowych grupy w sporym stopniu są w stanie ukształtować opinię publiczną. Największy wpływ mają oczywiście na to, co ludzie uważają za istotne, a w mniejszym na to, jak ludzie daną sprawę postrzegają.

Z jednej strony można by uznać możliwość prowadzenia takich kampanii przez grupy za dobre dla systemu, gdyż ludzie dowiadują się o sprawach, o których wcześniej nie mieli pojęcia. Dodatkowo, jeśli wiele grup stara się na forum publicznym prezentować swoje opinie, to ludzie mają możliwość poznania różnych aspektów danego problemu. Ten edukacyjny aspekt kampanii lobbingowych jest godny podkreślenia.

Jednakże, jak wynika z obserwacji, do rzeczowych kampanii edukacyjnych jest takim kampaniom lobbingowym daleko. Ze względu na to, że kampanie takie mają służyć celom grupy, a więc osiągnięciu jak największego odzewu społecznego jak najmniejszym kosztem, są one kampaniami skrajnie stronnictwymi. Gdy istnieje wiele grup prezentujących równie skrajne poglądy po obu końcach spektrum, stronnictwość nie jest największym problemem, gdyż ludzie widzą obydwie strony medalu. Gdy istnieje jedna silna strona, która jest w stanie przeprowadzić ekstensywną kampanię „edukacyjną”, obraz rzeczywistości wokół problemu może zostać zniekształcony.

Kolejnym bardzo poważnym problemem jest język takich kampanii. W celu osiągnięcia jak największego efektu socjotechnicy tworzą przekaz, który jest maksymalnie antagonizujący. W wyniku tego społeczeństwo zaczyna postrzegać temat jako czarny albo biały. Nie pozostawia to żadnych możliwości kompromisu, a w konsekwencji szukania naprawdę skutecznych rozwiązań. Z punktu widzenia skuteczności demokratycznego systemu to źle. Politycy, którzy są bombardowani przekazami skierowanymi również w stronę ich potencjalnego elektoratu, przeważnie nie mogą pozostać pasywni. Są zmuszeni do szybkiego ustosunkowania się do tematu czasami przed tym, jak dogłębnie zapoznają się z meritum sprawy. Prowadzenie takich otwartych wojen w mediach, okraszonych dodatkowo przekazami głównie negatywnymi, prowadzi w znacznym stopniu do polaryzacji sceny politycznej, co widać na

przykładzie Kongresu, w którym możliwości dialogu pomiędzy demokratami i republikanami są dużo mniejsze niż w przeszłości. Co więcej, takie kampanie nie powodują jedynie spolaryzowania się sceny politycznej, ale w znacznej części mogą powodować niechęć ludzi do polityki.

Jednakże mówiąc o kształtowaniu opinii publicznej, należy zaznaczyć, że grupy angażujące się w ten proces nie są jedynymi aktorami. Na kształtowanie opinii publicznej mają wpływ, nawet większy, dziennikarze i politycy.

To, w jakim stopniu opinia publiczna może ulegać kształtowaniu, w dużym stopniu zależy od źródła, i to jest pewnym zabezpieczeniem przed tym, aby grupy naprawdę społecznie niepopularne, posiadające jedynie ogromne środki na prowadzenie kampanii, wpływały na ludzi bez ograniczeń. Dlatego grupy posiadające świadomość małej popularności podejmują wysiłki, aby to zabezpieczenie obejść. Po pierwsze, starają się skrupulatnie kształtować swój wizerunek, aby stopniowo nabierać społecznego zaufania. Po drugie, mogą starać się ukryć, że to właśnie one są odpowiedzialne za daną kampanię. Obydwa cele są raczej trudne do osiągnięcia, co nie oznacza, że grupy nie próbują ich osiągnąć.

Kształtowanie opinii poprzez media, w dobie, w której Amerykanie tak bardzo „żyją w świecie telewizji”<sup>171</sup>, jest w wielu przypadkach kluczem do sukcesu politycznego. Gdy jednak popatrzymy na przekaz telewizyjny, to, ze swej natury, powinien on być zgodny z opiniami większości widzów, gdyż w innym przypadku stacja dostarczająca przekazu szybko stałaby się niepopularna. Jedynie do pewnego stopnia więc można kształtować opinie, a w znacznej mierze koniecznością staje się odwoływanie do opinii już funkcjonujących. Z tego też względu grupy, które nie reprezentują opinii popularnych społecznie, dysponują głównie możliwością zamieszczania ogłoszeń płatnych. Wyrażanie swoich opinii w ten sposób na arenie publicznej jest demokratycznym prawem każdej jednostki oraz grupy. Natomiast grupy posiadające szerokie poparcie i stanowisko zgodne z preferencjami społecznymi mają w mediach ułatwione zadanie. Niekoniecznie muszą płacić za ogłoszenia, gdyż ich sprawa, jeśli jest społecznie popularna, z dużym prawdopodobieństwem będzie zaprezentowana przez media.

---

<sup>171</sup> Spędzają przed telewizorem przeciętnie 1/3 swojego życia.

Oczywiście niezmiernie problematyczne jest, że media są skupione w rękach kilku potężnych podmiotów, które do pewnego stopnia mają kontrolę nad przekazem<sup>172</sup>. To, do jakiego stopnia przekaz jest kontrolowany, jest zdecydowanie jedną z najbardziej niejednoznacznych kwestii, gdy rozpatrujemy demokratyczne aspekty lobbingu pośredniego poprzez media. Nie chodzi w tym miejscu o ogłoszenia płatne, które nie są większym problemem, ale o opisane wcześniej sposoby niepłatnego lobbowania przez media, a zwłaszcza użycie do tego celu autorytetu dziennikarskiego.

Można postawić tezę, że do pewnego stopnia, w mediach niektóre grupy społeczne są częściej i korzystniej prezentowane niż inne i dotyczy to głównie interesów ekonomicznych<sup>173</sup>. Jak pokazały badania wykonane przez Danielian i Page'a, w mediach nie istnieje równość w prezentowaniu poszczególnych grup. Trzeba jednak zaznaczyć, że badali oni jedynie częstotliwość ukazywania się przekazów dotyczących grup. Z ich badań wynika, że nieproporcjonalnie często prezentowane były przekazy związane z biznesem i korporacjami. Nieporównywalnie rzadziej dawano szanse zaprezentowania swoich poglądów związkom zawodowym. Grupy interesu publicznego otrzymywały w mediach podobną ilość czasu co grupy biznesowe, jednak głównie prezentowane były w związku z jakimiś protestami<sup>174</sup>. Opierając się na tych badaniach widzimy, że przedstawiciele biznesu mieli zdecydowanie więcej sposobności, aby prezentować swoje racje, niż ich przeciwnicy ze związków zawodowych. Również grupy interesu publicznego, w stosunku do liczby ludzi, jaką reprezentują w porównaniu z korporacjami, otrzymały niewspółmiernie mało czasu antenowego. Można by więc wyciągnąć wniosek, że takie zakrzywienie w przekazie może

---

<sup>172</sup> Większość mediów skupiona jest w rękach kilku największych potentatów: News Corporation, Viacom, Time Warner, Newhouse, General Electric, Westinghouse, Disney, Gannet, Knigh-Ridder, Bertelsmann, Elsevier. Gigant AOL Time Warner jest właścicielem America Online, największego dostawcy usług internetowych. Jest też właścicielem telewizji kablowych, oficyn wydawniczych itp.; G. Draffan, *The Elite Consensus: When Corporations Wield the Constitution*, s. 9.

<sup>173</sup> L.H. Danielian, B.I. Page, *The heavenly chorus: Interest group voices on TV news*, „American Journal of Political Science” 38, 1994, s. 1056-1078.

<sup>174</sup> Korporacje i grupy biznesowe otrzymały 36,5% czasu przeznaczanego dla wszystkich grup, związki zawodowe 13,2%, grupy obywatelskie 32%, tamże, s. 1074.



negatywnie wpływać na demokratyczny wymiar oddziaływania poprzez media.

Jednak w tym miejscu warto pamiętać, że sam fakt, iż jakaś grupa jest częściej pokazywana bądź wspomniana w mediach nie oznacza, że przynosi to bezpośrednio na wzrost jej popularności. Wręcz przeciwnie, niektóre badania pokazują, że obecność grup interesu w mediach powoduje, że są one gorzej postrzegane i co więcej, ludzie patrząc na prezentowane przez te grupy opinie, zazwyczaj przyjmują przeciwny punkt widzenia<sup>175</sup>. Trzeba w tym miejscu dla wyjaśnienia dodać, że ta zależność nie odnosi się do ogłoszeń kreujących wizerunek, których skuteczność, choć trudna do oszacowania, jest znacząca<sup>176</sup>. W innych przypadkach jednak, gdy o grupie się mówi, przeważnie nie przynosi to jej specjalnych korzyści. Nie dotyczy to oczywiście wszystkich grup, gdyż grupy interesu społecznego reprezentujące szerokie interesy społeczne i popularne opinie nie mają tego problemu.

W wyniku tego nawet pewne ilościowe zakrzywienie przekazu nie do końca może mieć przełożenie na pozycję grup. Grupy naprawdę niepopularne o wiele więcej osiągną, trzymając się z dala od świateł reflektorów. Lobbing pośredni prowadzony przez media w celu kształtowania opinii ma więc, jak widać, również swoje ograniczenia. Nie da się jednak zaprzeczyć, że kontrola nad przekazem, zatem nad tym, co i jak się na dany temat mówi, jest z punktu widzenia grupy bardzo pożądana. Z kolei z punktu widzenia demokratyczności stan taki jest jak najmniej pożądanym.

Kontrola nad przekazem jest tym trudniejsza, im więcej istnieje źródeł przekazu. Z tego punktu widzenia musimy zwrócić uwagę na Internet, który zdecydowanie zmienił oblicze lobbingu oddolnego. Internet stał się dla grup bardzo korzystnym alternatywnym kanałem do wyrażania swych opinii i przekonywania ludzi do swoich racji. Rozpowszechnienie się Internetu sprawia, że grupy, które wcześniej nie miałyby żadnych szans na bycie usłyszanym, w końcu taką szansę otrzymują. Jest to szczególnie zbawienne dla grup, które być może mają dobry pomysł i chwytliwy temat, ale wcześniej nie były w stanie pokonać kosztów związanych z rozpropagowaniem

---

<sup>175</sup> B.I. Page, R.Y. Shapiro, Glenn R. Dempsey, *What Moves Public Opinion?*, „*American Political Science Review*” 81, 1987, s. 23-43.

<sup>176</sup> R.C. Grass, D.W. Bartges, J.L. Piech, *Measuring Corporate Image Ads Effects*, „*Journal of Advertising Research*” 12, No. 3, 1972.

swojej działalności. Takie grupy, gdy tylko dadzą o sobie znać szerzej opinii publicznej, szybko mogą urosnąć w siłę, przyciągając nowych członków. Na kolejnym etapie, być może, będą mogły sobie pozwolić na inne, droższe kanały komunikacji.

Dostępność Internetu sprawia więc, że mobilizują się grupy zabiegające o kwestie mające potencjalnie szerokie poparcie społeczne. Jest to zdecydowanie pozytywny wkład Internetu do demokratycznego systemu politycznego. Jednakże nie można powiedzieć, że Internet całkowicie wyrównuje szanse. Grupy dysponujące większymi środkami i lepszymi specjalistami mogą o wiele lepiej niż małe organizacje wykorzystać dobrodziejstwa płynące z nowych technologii. Stworzenie dobrej kampanii internetowej, mimo że jest znacznie tańsze niż w przypadku telewizji, też kosztuje. Problem polega zwłaszcza na rozreklamowaniu swojej strony, kampanii. W obliczu ogromnego chaosu informacyjnego w Internecie nie jest łatwo być widocznym. Trzeba zatroszczyć się o to, aby ludzie w ogóle wiedzieli, że strona danej organizacji istnieje. Można umieścić reklamę w mediach tradycyjnych, zachęcać ludzi e-mailowo lub zatroszczyć się o bardzo dobre pozycjonowanie strony grupy i powiązanie jej z poczytnymi tematami<sup>177</sup>. Internet nie jest więc całkowitym remedium na wyrównanie szans, a raczej instrumentem, który sprawia, że różnice w dostępności do kanałów komunikacyjnych nie są tak duże.

Rozważając lobbing oddolny z perspektywy jego miejsca w systemie demokratycznym, nie sposób na koniec nie zastanowić się nad tym, czy spontaniczność kontaktów obywatelskich powinna być najważniejszym wyznacznikiem ich legitymizacji. Często bowiem zarzuca się kampaniom *grass-roots*, że nie są do końca spontaniczne i że większość z nich jest inspirowana. Spontaniczność działania jest teoretycznie działaniem nieopartym na zewnętrznych przesłankach, na nakłanianiu, na edukowaniu. Patrząc na to z tej strony, trudno być przekonanym, że taki kontakt dokonany przez osobę nieświadomą i nie bardzo zapoznaną z tematem powinien mieć większą wartość niż kontakt kogoś, kto przez grupę został uświadomiony. Co więcej, całkowita spontaniczność w świecie,

---

<sup>177</sup> Pozycjonowanie, czyli zadbanie o to, aby strona organizacji pojawiała się odpowiednio wysoko w wyszukiwarkach przy okazji wpisywania ważnych haseł. Jest ono praktycznie podstawą, aby strona została odnaleziona przez przypadkowego internetowego surfera.

gdzie obywatele są bombardowani różnymi przekazami, nie jest możliwa. Ich opinie są kształtowane nieustannie i to przez różne podmioty. Grupy interesu, jako jedne z wielu podmiotów, takie prawo powinny posiadać. Opinie ludzkie są kształtowane nieustannie za każdym razem, gdy człowiek wchodzi z kimkolwiek w interakcję. Trudno sobie wyobrazić sytuację, aby grupa interesu była w stanie do tego stopnia przekonać obywatela, by zadziałał całkowicie wbrew swojemu własnemu interesowi<sup>178</sup>.

Kształtowania opinii nie można więc traktować jako aspektu lobbingu niezgodnego z zasadami demokratycznymi. Istotne jest jednak, aby obywatele byli świadomi, kto ich opinie kształtuje. Jawność w tej kwestii jest podstawą, aby ludzie mogli dokonywać właściwych wyborów. Ważne więc, aby ludzie byli powiadomieni, że do tego, iż palenie nie jest szkodliwe, przekonuje ich Phillip Morris, który jedynie ukrywa się pod przykrywką National Smokers Alliances. Wiedza o tym pozwoli jednostce dokonać właściwego wyboru.

W przypadku lobbingu oddolnego problem wiąże się z niebezpieczeństwem, że legislator może być zwiedziony przez sztuczne sygnały wysyłane podczas niektórych kampanii. Większym problemem z punktu widzenia demokracji jest więc nie to, że grupy kształtują opinie, ale to, że te ukształtowane opinie nie będą właściwie rozpoznane przez polityków. Jednakże nie zdarza się to tak często, gdyż legislator nie szczędzi wysiłków, aby poznać prawdziwe poglądy swoich wyborców. Podstawą do tego, aby jego wysiłki były skuteczne, powinno być unaocznienie prawdziwego poziomu zaangażowania grup w kampanie. Nie chodzi tu bynajmniej o jakikolwiek zakaz, ale o całkowite ujawnianie. Oceniając bowiem koszty, jakie grupa poniosła, aby zmobilizować ludzi do działania, dość łatwo można oszacować, jaki jest rzeczywisty poziom poparcia dla danej sprawy.

Wydają się więc bardzo rzeczowe postulaty reformy ustawy o lobbingu proponujące, aby całkowicie ujawniać, które podmioty sponsorują masowe kampanie lobbingu *grass-roots* i jakie są to sumy. Na podstawie takiej wiedzy dużo łatwiej byłoby legislatorom ocenić, czy sygnały, które docierają do nich w ramach tych masowych kampanii, są prawdziwe czy zwodnicze. Taka wiedza mogłaby pozwolić na podejmowanie decyzji bliższych preferencjom społecznym.

---

<sup>178</sup> Problematyczne staje się, gdy grupy zmuszają swoich członków do działania, jak to ma miejsce w przypadku niektórych związków zawodowych i korporacji.



## Podsumowanie

# ROLA I MIEJSCE GRUP INTERESU ORAZ LOBBINGU W AMERYKAŃSKIM DEMOKRATYCZNYM SYSTEMIE POLITYCZNYM I SPOŁECZNYM

### Szacowanie wpływu grup interesu i lobbingu

W dotychczasowych rozdziałach można było zaobserwować, jak bardzo skomplikowane i różnorodne jest środowisko grup interesu w Stanach Zjednoczonych oraz w jak wielu miejscach i przy użyciu ilu sposobów grupy te wchodzą w relacje z procesem tworzenia polityki. Niewątpliwie grupy są bardzo znaczącymi aktorami na scenie politycznej, ale zdecydowanie nadużyciem byłoby twierdzić, że w obecnych czasach cała stanowiona polityka jest wyłącznie wynikiem aktywności różnych grup interesu<sup>1</sup>.

Jak ukazano w rozdziałach dotyczących lobbingu, i to zarówno bezpośredniego, jak i oddolnego, jest on grą prowadzoną pomiędzy różnymi podmiotami. Zaliczają się do nich politycy, przedstawiciele i członkowie grup interesu, lobbyści, dziennikarze i zwłaszcza opinia publiczna, a ściślej wyborcy. Duża liczba aktorów, zmieniające się okoliczności, które dokładniej zostały omówione przy okazji przedstawiania poszczególnych taktyk i strategii lobbingsowych, różnorodność spraw, w które angażują się grupy oraz przede wszystkim różnorodność samych grup sprawiają, że niezmiernie

---

<sup>1</sup> Założenie takie, przypomnijmy, leżało u podstaw tzw. grupowego podejścia do polityki, którego najznamienszym przedstawicielem był A. Bentley, oraz do pewnego stopnia również D. Truman.

trudne byłoby wyciąganie wniosków i generalizacja dotycząca tego, którzy aktorzy w tworzeniu polityki mają największe znaczenie. W tym miejscu ciśnie się lubiane i często używane w debatach naukowych „to zależy”. Niestety, również w tym przypadku nie da się tego stwierdzenia uniknąć. Kategoryczne wnioski badaczy grup interesu mówiące, że albo wpływ grup jest przemożny, albo jest znikomy były i są ustawicznie podważane.

Są one niezmiernie łatwe do podważenia, po pierwsze, ze względu na to, że każda dziedzina polityki rządzi się trochę innymi prawami i układem sił. Zupełnie inny będzie on przykładowo w sferze stanowienia polityki odnośnie do spraw związanych z weteranami, gdzie ciągle ocenia się, że występuje coś w rodzaju wspomnianego „żelaznego trójkąta”, a więc ścisłej współpracy grup reprezentujących zainteresowanych weteranów, przedstawicieli odpowiedniej komisji kongresowej oraz przedstawicieli władnej agencji federalnej. Tu wpływ grupy interesu będzie zdecydowanie znaczący. Inaczej natomiast kształtować się to będzie chociażby w obszarze polityki pracy, gdzie liczba zainteresowanych stron aktywnie uczestniczących w debacie jest bez porównania większa, a tym samym wpływ poszczególnych podmiotów jest proporcjonalnie mniejszy.

Po drugie, oprócz tego że istnieje zróżnicowanie wynikające z dziedzin, również dynamika czasowa odgrywa ogromną rolę. Nie można kategorycznie powiedzieć, że jeśli w jakiejś dziedzinie pewna grupa ma dominującą, prawie monopolistyczną pozycję, to będzie tak również za pięć lat. System polityczny, a szczególnie konstelacja interesów mają to do siebie, że są zmienne. Gdy spojrzymy na środowisko grup interesu w Stanach Zjednoczonych i ich udział w stanowieniu polityki w roku 1957 oraz 2010, to dostrzeżemy, że jest to zdecydowanie inny świat. Pojawiło się bardzo wiele nowych grup, które zaczęły stanowić poważną przeciwwagę dla interesów tradycyjnych. Przyczyn takiej tendencji było i jest wiele, a z najważniejszych należy wymienić rozwój i komplikowanie się społeczeństwa, podniesienie się poziomu życia, a tym samym pojawienie się u wielu obywateli świadomości postmaterialnej, co procentowało masowym przyłączaniem się do ruchów społecznych i grup interesu publicznego. Nie bez znaczenia był na pewno rozwój nauki zajmującej się grupami interesu. Dzięki niemu dostrzeżono, że rola grup może być bardzo znacząca oraz że istnieje wiele grup społecznych niedoreprezentowanych, które wymagają jakiejś

formy reprezentacji grupowej. Stało się to motywacją dla aktywistów oraz filantropów, którzy właśnie we wspomaganium aktywności grup dostrzegli szansę na zmianę społeczną. Podczas więc gdy nie da się precyzyjnie określić, jaki jest ogólny układ sił grup interesów na amerykańskiej scenie politycznej, można z pewnością powiedzieć, że jest on inny niż jeszcze kilkadziesiąt lat temu. Samo w sobie takie stwierdzenie niewiele mówi, należy więc dodać, że istnieje tendencja zmierzająca w stronę znacznej pluralizacji tego środowiska.

Pluralizacja oznacza, że znacznie więcej podmiotów jest widocznych i aktywnych na scenie politycznej, oraz konsekwentnie, że politycy podejmując decyzje, muszą się liczyć z większą liczbą reprezentowanych interesów. Odwołując się tu jeszcze raz do dominującej kiedyś koncepcji żelaznych trójkątów, można stwierdzić, że w większości dziedzin ustępują one miejsca innym strukturom<sup>2</sup>. Czy będą to „niezdarne duże sześciokąty”<sup>3</sup>, czy też jeszcze bardziej pluralistyczne „sieci tematyczne”<sup>4</sup> zależy od obszaru, ale na pewno trójkątów jest już dużo mniej niż wcześniej. Przykładowo, w obszarze polityki energetycznej, jeszcze do początku lat 70. istniał praktycznie typowy przykład żelaznego trójkąta, a po kryzysach energetycznych obszar ten uległ pluralizacji, gdyż społeczeństwo dostrzegło wyraźnie, że polityka energetyczna może mieć bardzo

---

<sup>2</sup> J. Berry główną zasługę za upadek struktur żelaznych trójkątów przypisuje rozprzestrzenieniu się grup interesu publicznego, których eksplozja ilościowa od lat 60. była w stanie przekształcić świat waszyngtońskiej polityki. J. Berry, *Citizen Groups and the Changing Nature of Interest Group Politics in America*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science” Vol. 528, Citizens, Protest, and Democracy, Jul. 1993, s. 40. Zob. T.L. Gais, M.A. Peterson, J.L. Walker, *Interest Groups, Iron Triangles and Representative Institutions in American National Government*, „British Journal of Political Science” Vol. 14, No. 2, Apr. 1984, s. 183.

<sup>3</sup> Sformułowanie użyte przez Charlesa Jonesa do określenia charakteru struktur decyzyjnych w obszarze polityki energetycznej. C.O. Jones, *American Politics and the Organization of Energy Decision Making*, „Annual Review of Energy” 4, 1979, s. 105.

<sup>4</sup> Ang. *issue networks*. Koncepcja i nomenklatura wprowadzona do nauki przez H. Hecló. Sieci tematyczne to struktury decyzyjne w danym obszarze, w których udział biorą kompetentni w danej dziedzinie ludzie, w tym przedstawiciele różnych przeciwstawnych grup interesu, politycy, naukowcy, a nawet dziennikarze. Stanowienie polityki w obrębie takiej struktury charakteryzuje się dużym stopniem profesjonalizmu, delibracji, słuchania argumentów wszystkich stron. Zob. H. Hecló, *Issue Networks and the Executive Establishment*, w: A. King (red.), *The New American Political System*, AEI, Washington D.C. 1978.

znaczący i bezpośredni wpływ na życie ludzi. Coraz większe zainteresowanie, a stopniowo i znaczenie w tym obszarze zaczęły przejawiać również obywatelskie grupy konsumenckie oraz grupy ekologiczne. Proces tworzenia polityki w tym obszarze przez to się skomplikował<sup>5</sup>. Podobne tendencje występują w wielu obszarach.

Potencjalne możliwości oddziaływania grup zależą więc od wielu czynników, wśród których właśnie okoliczności i kontekst polityczny są jednymi z najważniejszych. Przypomnijmy, że w okresie tuż po wypadkach strzelanin, jak choćby w Columbine High School, pozycja polityczna NRA automatycznie spada i trudno jest jej dążyć do rozluźnienia regulacji dotyczących kontroli posiadania broni. Równocześnie rośnie rola organizacji optujących za wprowadzeniem ściślejszej kontroli. Jednak, jak również zaobserwowaliśmy na przykładzie NRA, zagrożenie jej pozycji politycznej wzmacnia zaangażowanie jej członków i potencjalnych członków, którzy masowo zaczynają się organizować, aby bronić swych zagrożonych praw. Jest to w pewnym sensie ciekawy paradoks. Im grupa ma pewniejszą pozycję polityczną, im więcej postulatów zrealizowała, im mniej zostało do zrealizowania, tym mniejsza pokusa dla członków, aby się do takiej grupy przyłączać. Odwrotnie – im grupa i jej interesy są bardziej zagrożone, tym większą powoduje to mobilizację. Tak było zarówno w przypadku NRA i nieprzyjaznej jej administracji B. Clintona, jak też w przypadku organizacji ekologicznych i nieprzyjaznej im administracji R. Reagana, czy NOW i wrogiej jego interesom administracji G.W. Busha. Okoliczności polityczne, a więc to, kto sprawuje władzę zarówno w Białym Domu, jak i Kongresie, ma ogromne znaczenie dla pozycji grup interesu. Warto zauważyć, że prawidłowość ta jest zdecydowanie silniejsza niż jeszcze kilkadziesiąt lat temu. Wyraziste rządy i coraz większa polaryzacja sceny politycznej sprawiają, że grupy w coraz większym stopniu stają się upartyjnione. To również powoduje, że starają się one mieć istotny wpływ na wyniki wyborów, ponieważ oczywiste jest, iż z niektórymi politykami współpracuje się poszczególnym grupom lepiej, a z innymi gorzej. Gdy spojrzymy na to z tej perspektywy, to dostrzeżemy bardzo ważną prawidłowość. Potencjalny wpływ grupy

---

<sup>5</sup> Zob. A.S. McFarland, *Public Interest Lobbies: Decision Making on Energy*, American Enterprise Institute, Washington D.C. 1976.



zależy bardzo poważnie od konstelacji i układu politycznego, który jest (przynajmniej teoretycznie) emanacją preferencji społecznych.

Wpływ grupy zależy również od występowania w danym obszarze innych grup. Dotyczy to zarówno grup reprezentujących interesy przeciwne, jak też interesy pokrewne. Oczywiście jest, że gdy nie występuje w danym obszarze żadna grupa przeciwna, to możliwości oddziaływania dla grupy są bardzo duże. Po pierwsze, jest ona w stanie dostarczać politykom informacji, bez wielkiej obawy, że grupa przeciwna dostarczy informacji weryfikującej (a raczej falsyfikującej)<sup>6</sup>. Po drugie, oznacza to, że istnieje małe prawdopodobieństwo, iż grupa przeciwna zaalarmuje opinię publiczną, gdy politycy będą realizować interesy właśnie tej specyficznej grupy bez uwzględniania innych interesów. Sytuacja taka, a więc niewystępowanie silnych grup opozycyjnych, miała miejsce w obszarach, gdzie sukcesy święciły wspomniane żelazne trójki. Obecnie jednak jest bardzo mało obszarów, w których nie występują naprzeciw siebie grupy opozycyjne.

Również występowanie grup o zbliżonych interesach ma znaczący wpływ na pozycję i możliwości działania grupy. Istnienie takich grup może nieść dla grupy zarówno pozytywy, jak i negatywy. Niewątpliwie pozytywna jest możliwość zawierania koalicji<sup>7</sup>. Koalicyjna współpraca grup ma taką zaletę, że po pierwsze, jest w stanie pokazać politykom i opinii społecznej, iż za daną sprawą stoi zwarty i szeroki front grup. Po drugie, taka współpraca pozwala na bardziej optymalne wykorzystanie środków posiadanych przez grupy. Niektóre grupy bowiem posiadają większe zasoby finansowe, inne lepsze kontakty z mediami, a jeszcze inne masowe członkostwo czy dobre publicity. Komplementarność tych zasobów sprawia, że kampanie prowadzone przez koalicje grup o podobnych interesach mogą być skuteczniejsze niż kampanie prowadzone

---

<sup>6</sup> Jak już jednak wcześniej wspomniano, fakt, że do polityka nie dociera informacja z różnych źródeł nie oznacza, iż nie jest on sam w stanie zebrać potrzebne informacje.

<sup>7</sup> Odnośnie do czynników, które wpływają na to, czy grupa chętniej, czy mniej chętnie zaangażuje się we współpracę koalicyjną zobacz: V. Gray, D. Lowery, *To Lobby Alone or in a Flock: Foraging Behavior Among Organized Interests*, „American Politics Quarterly” Vol. 26, No. 1, Jan. 1998. Jako istotne wymieniają m.in. czynniki takie, jak: charakter opozycji, dystrybucja zasobów pomiędzy istniejącymi grupami, to czy lobbing jest podstawowym celem istnienia grupy (jeśli tak, to chętniej pracują w koalicjach), s. 25-26.

oddzielnie<sup>8</sup>. Z drugiej jednak strony, praca w koalicji niesie z sobą pewne koszty. Współpracując z innymi organizacjami, należy wyzbyć się chwilowo postulatów sprzecznych z interesami organizacji, z którymi się współpracuje. Ponadto, pozycje zajmowane przez koalicję będą zawsze jedynie jakąś wypadkową pozycji poszczególnych organizacji, a tym samym żadna z grup nie będzie do końca usatysfakcjonowana. Niemniej jednak jest to cena, którą ostatnimi czasy organizacje coraz częściej płacą, co da się zaobserwować po tym, że występowanie koalicyjne staje się coraz popularniejszą strategią grup interesu.

Oprócz jednak tego, że istnienie grup reprezentujących podobne interesy daje możliwości wstępowania w koalicje, w pewnym stopniu sprawia również, że pojawia się konieczność rywalizowania. Rywalizacja ta nie przybiera postaci walki o realizację interesów, jak to jest w przypadku grup przeciwstawnych, ale przybiera formę rywalizacji o członków i środki. Naturalną rzeczą jest, że grupy zabiegające o podobne interesy mają także podobną potencjalną bazę członkowską. Członkowie dla grup stanowią ogromny kapitał i trudno się dziwić, że grupy bardzo usilnie zabiegają o ich pozyskanie. Członkowie nie tylko płacą składki, ale również członkowie, a raczej ich liczba i jakość, stanowią o pozycji grupy. Oprócz rywalizacji o członków, grupy reprezentujące podobne interesy współzawodniczą między sobą o różnego rodzaju donacje, granty. Fundacje oraz inni bogaci patroni mają do rozdysponowania konkretne sumy na rzecz realizacji konkretnych interesów. To czy przyznają te sumy grupie A, czy grupie B zależy w największej mierze od tego, jak grupy te będą w stanie ich przekonać, że to właśnie one w najodpowiedniejszy sposób będą realizować te interesy. W naturalny sposób grupy zabiegające o te fundusze stają się rywalami. Teoretycznie lepiej więc dla grupy, aby w obszarze jej funkcjonowania nie występowały inne silne grupy.

---

<sup>8</sup> Baumgartner i Mahoney twierdzą m.in., że politycy dużo chętniej współpracują z lobbystami i przedstawicielami grup, gdy ci współpracują z innymi grupami i tworzą koalicje. Tym samym lobbyści pracujący wspólnie są dużo bardziej skuteczni. F.R. Baumgartner, C. Mahoney, *Gaining Government Allies: Groups, Officials, and Alliance Behavior*, zaprezentowane na Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois, April 25-28, 2002. Dużo łatwiej jest również grupom prowadzić kampanie medialne i lobbingu pośredniego, gdy występują w koalicjach, a nie osobno. C.A. Bodensteiner, *Special Interest Group Coalitions: Ethical Standards for Broad-Based Support Efforts*, „Public Relations Review” 31, Vol. 23, No. 1, 22 March, 1997, s. 11.

W wyniku tej prawidłowości wiele grup stara się szukać tzw. nisz interesów, czyli obszarów interesów, gdzie nie działają jeszcze inne grupy. Dążenie w stronę tych nisz przyjmuje często formę specjalizacji, a przez to szukania bardziej konkretnych grup potencjalnych członków, do których można swój apel wystosować<sup>9</sup>. Od tego, czy grupie uda się taką niszę znaleźć, zależy w dużej mierze to, jak silną pozycję zyska, co z kolei przekłada się na potencjalny wpływ na politykę w danym obszarze.

Dla potencjalnego wpływu, jaki grupa może wywierać, oprócz kontekstu politycznego oraz konkurencji ze strony innych grup, zasadnicze znaczenie mają również zasoby posiadane i wykorzystywane przez grupę. Do najważniejszych zasobów należą środki finansowe, członkostwo grupy oraz prestiż. Zasoby te przekładają się na pozycję grupy oczywiście jedynie w przypadku, gdy są one odpowiednio użyte. Różnorodność taktyk i strategii lobbingowych (przedstawiona w rozdziałach 3 i 4) jest na tyle duża, że zdecydowanie można stwierdzić, iż zasoby mogą być używane wymiennie. Ma to również swoje odniesienie przy okazji oddziaływania podczas kampanii wyborczych. Oznacza to, że grupa, która nie dysponuje jednym z wymienionych zasobów, może się starać zrekompensować ten brak przez odpowiednie użycie innych. Przykładem mogą tu być organizacje obywatelskie, które pomimo że są często znacznie biedniejsze niż ich biznesowi rywale, są w stanie przekuć wielotyśięczne zaangażowane członkostwo w kapitał i we wpływ polityczny. Członkowie grupy mogą aktywnie angażować się w kampanie lobbingu *grass-roots*, organizować protesty i przykuwać uwagę mediów, mogą stanowić fachową pomoc przy kampaniach wyborczych, jak również, a raczej przede wszystkim, stanowią potencjalnych wyborców, z których opiniami kongresmani muszą się liczyć. Właśnie to powiązanie wyborcze i zasada, że „podstawowym obowiązkiem polityka jest bycie ponownie wybranym na stanowisko” sprawiają, iż wpływ grup nie jest jedynie przynależny grupom bogatym. Oczywiście bezsprzeczne jest, że finanse są bardzo istotnym komponentem działania grup interesu, ale podstawą jest, aby zasoby pieniężne były odpowiednio połączone z innymi zasobami i aby były one użyte w odpowiednim czasie. Za pomocą pieniędzy

---

<sup>9</sup> V. Gray, D. Lowery, *A Niche Theory of Interest Representation*, „Journal of Politics” Vol. 58, 1996, s. 91-111.

grupy nieposiadające szerokiego poparcia społecznego mogą starać się poparcie takie zdobyć, lub choć sprawić pozory posiadania takiego poparcia. Przypomnijmy tu, że bardzo wiele korporacji i grup biznesowych wydaje ogromne sumy na kampanie kształtowania wizerunku, co następnie w przyszłości może im umożliwić lobbowanie już w konkretnych sprawach. Skuteczność takich zabiegów może czasami być znaczna, ale zdecydowanie nie można postawić tezy, że z ich pomocą można całkowicie zniwelować negatywne postrzeżenie społeczne danej grupy.

Postrzeżenie i wizerunek grupy jest bardzo znaczącym kapitałem. Bez porównania łatwiej jest zabiegać o interesy grupie, która może odwoływać się do opinii publicznej i naświetlać istotne dla siebie kwestie. Już sama taka możliwość sprawia, że politycy z mniejszą chęcią podejmować będą decyzje stojące w znacznej kolizji ze stanowiskiem grupy<sup>10</sup>. W czasach, gdy do opinii publicznej można odwołać się dużo łatwiej i taniej niż w przeszłości, co jest ogromną zasługą rozprzestrzenienia się technologii internetowej, grupy posiadające „dobrą sprawę” są w o wiele korzystniejszej sytuacji niż dawniej. Zbieżność interesów z interesami szeroko pojmowanego społeczeństwa jest dla grup ogromnym kapitałem przekładającym się na wpływ. A contrario, rzucająca się w oczy rozbieżność z tym interesem jest znaczącym czynnikiem ograniczającym wpływ. Zważając na tę prawidłowość, logiczne ze strony grup o małym społecznym poparciu jest zabieganie o możliwie jak najpełniejsze wyciszenie istotnych dla siebie spraw, podczas gdy w przypadku grup interesu publicznego jak najszersze upublicznianie. Konsekwentnie więc, wpływ grupy będzie zależał od tego, do jakiego stopnia daną sprawę da się upublicznić albo wyciszyć. W tej kwestii bardzo dużo zależy od mediów, które są bardzo znaczącym graczem w rozgrywce lobbującej.

Bardzo wiele zależy również od chwytliwości tematu. Są bowiem tematy, które niezależnie od woli dziennikarzy i grup nie mają szans przykuć ogromnej uwagi społecznej i rozgrzać debaty.

---

<sup>10</sup> Wyraźnie da się zaobserwować zależność, że im bardziej wyborcy są wrodcy danej grupie i jej sprawie, tym trudniej, nawet za pomocą ogromnych sum pieniędzy przekazywanych na kampanie wyborcze, jest grupom przekonać polityków do wysłuchania swoich racji. A.T. Denzau, M.C. Munger, *Legislators and Interest Groups. How Unorganized Interests Get Represented*, „The American Political Science Review” Vol. 80, No. 1, Mar. 1986, s. 103.

Są to głównie tematy ściśle techniczne oraz tematy, w których ewentualny wybór ma być dokonany pomiędzy dwiema pozornie nieróżniącymi się opcjami. To właśnie przy okazji takich tematów grupy niemające szerszego poparcia społecznego mają szansę osiągnąć jak najlepsze rezultaty. Prowadzi to do kolejnego wniosku, że wpływ grupy na daną kwestię zależy w ogromnej mierze od społecznego zainteresowania tą kwestią lub potencjału do zainteresowania.

Kwestią wiążącą się z wpływem, a budzącą najwięcej kontrowersji jest finansowy udział grup w wyborach. Niemożliwe jest ocenie, czy w rzeczywistości pieniądze przekazywane politykom podczas kampanii przez grupy mają bezpośredni wpływ na podejmowane później przez polityków decyzje. Potoczna wiedza sugerowałaby, że związek taki musi zachodzić. Jednakże gdy patrzymy na konkretne badania naukowe to widzimy, że związek taki zachodzi jedynie pomiędzy sumami donacji wyborczych a dostępem, a ściślej czasem, jaki politycy poświęcają dla lobbystów danej grupy. Jak zauważa M.L. Chin,

grupy interesu mogą używać pieniędzy PAC-ów, aby postawić nogę w drzwiach, ale generalnie, zwykli wyborcy, kiedy chcą, zastają te drzwi stojące otworem<sup>11</sup>.

Dostęp więc nie jest wartością ekskluzywną związaną z pieniędzmi. Co więcej, zakładając, że sam dostęp nie jest równoznaczny z wpływem, trudno tu wysuwać stanowcze stwierdzenia. Jednak na pewno nie da się powiedzieć, że donacje wyborcze nie mają pozytywnego związku z wpływem, jaki grupa może mieć. Nie zapominajmy jednak w tym miejscu, co szczegółowo przedstawiono w rozdziale dotyczącym roli grup w kampaniach wyborczych, że udział grup nie ogranicza się jedynie do finansowego wkładu. Formalne poparcie, użyczenie personelu, kampanie „get out the vote” również stanowią znaczący wkład, jaki grupy wnoszą na

---

<sup>11</sup> M.L. Chin, J.R. Bond, N. Geva, *A Foot in the Door: An Experimental Study of PAC and Constituency Effects on Access*, „The Journal of Politics” Vol. 62, May 2000, s. 545. Podobnie Grentzke, badając wpływ donacji wyborczych na sposób głosowania kongresmanów (w latach 1975-1982), doszła do wniosku, że nie występuje taki bezpośredni związek. J.M. Grentzke, *PACs and the Congressional Supermarket: The Currency is Complex*, „American Journal of Political Science” Vol. 33, No. 1, Feb. 1989, s. 20.

rzecz kandydatów. Podobnie więc jak w przypadku zasobów ogólnie traktowanych, także zasoby i środki używane przez grupy podczas kampanii wyborczych są wymienne.

Przy okazji rozważania wpływu, jaki grupy starają się osiągnąć przez zaangażowanie wyborcze, zdecydowanie należy podkreślić dwa wymiary i cele takiego zaangażowania. Po pierwsze, grupy poprzez donacje wyborcze i wszelką inną pomoc czynioną na rzecz kandydata mogą faktycznie starać się doprowadzić do jego wyboru. W takim wypadku, grupy starają się doprowadzić do wyboru takich kandydatów, na których będą mieć później wpływ, lub takich, którzy całkowicie podzielają wartości grupy i konieczności wpływania w przyszłości nie będzie, bo politycy tacy i tak będą działać zgodnie z agendą grupy. Kierując się tą motywacją, grupy starają się osiągnąć podobny wpływ na stanowienie polityki, jaki próbuje osiągnąć każdy obywatel, głosując w wyborach, albo przekazując pieniądze na rzecz kampanii danego kandydata.

Po drugie jednak, wiele grup, a szczególnie grupy biznesowe i korporacje, używają donacji wyborczych jako sposobu wkupienia się w łaski kongresmanów z nadzieją na późniejsze bardziej przychylnie traktowanie i konsekwentnie większy wpływ. Motywacja taka jest zdecydowanie wątpliwa z punktu widzenia demokratycznego państwa, ale ponieważ proceder taki jest usankcjonowany prawnie, również i taką formę dążenia do wpływu należy uznać za część systemu.

Wpływ grupy zależy także niewątpliwie od umiejętności jej liderów oraz lobbystów. To oni właśnie, bazując na dostępnych grupie zasobach i zbiegu okoliczności, mogą starać się odpowiednimi sposobami wpłynąć na korzystną z punktu widzenia grupy politykę. Umiejętności lobbowania są w świecie waszyngtońskiej polityki nieocenione, a strategiczne użycie informacji może być często równie istotne jak sama informacja. Z tego powodu na wpływ, jaki grupa może osiągać, rzutuje to, jakie osoby ją reprezentują. Świadome tego władze grupy często starają się zatrudniać do reprezentowania jej lobbystów wpływowych i skutecznych, czyli takich, którzy zagwarantują, że środki i zasoby grupy zostaną wykorzystane w sposób najlepszy z możliwych. Warto jeszcze raz podkreślić ostatnie zdanie, a więc to, że lobbyści ci, sami z siebie, nie gwarantują sukcesu, ale gwarantują, że środki grupy zostaną użyte optymalnie. W obecnych czasach nie funkcjonują już na arenie

politycznej lobbystyki, którzy samą swoją osobą gwarantują sukces. W przypadku gdy sprawa, o którą zabiega grupa, jest wątpliwa, opinia publiczna jest jej przeciwna, nawet najbardziej znany i poważany lobbysta nie jest w stanie wpłynąć na decyzje polityków. Dziewiętnastowieczne praktyki lobbystów, którzy za odpowiednie wynagrodzenie mogli doprowadzić do zwycięstwa legislacyjnego, są zdecydowanie przeszłością, a żyją obecnie jedynie jako mity o wszechwładnych i wpływowych „handlarzach wpływu”<sup>12</sup>, od czasu do czasu podsycane skandalami z udziałem lobbystów, jak choćby Jacka Abramoffa. Naprawdę jednak, nawet takie skandale i patologie nie mają wiele wspólnego z praktykami sprzed stu lat. W dzisiejszych czasach wpływ to coś więcej niż przekonujący i czarujący lobbysta. Na wpływ, jaki grupa może zdobyć, składa się o wiele więcej czynników, o czym wcześniej była mowa.

Wspomniane okoliczności i czynniki mogą zatem mieć znaczenie na wpływ posiadany przez poszczególne grupy. Warto pamiętać, że rozważając wpływ, należy brać je wszystkie jednocześnie pod uwagę. To, który z nich jest ważniejszy, zależy od konkretnej sytuacji. Czynniki te mogą zmniejszać lub zwiększać wpływ danej grupy, ale karkołomna byłaby próba szacowania na ich podstawie wpływu poszczególnych grup na politykę. Wpływ jest bowiem taką wielkością, której próba zmierzenia rozbija się zarówno o rafa badania empirycznego, jak i teoretycznego.

Aby bowiem zmierzyć wpływ, jaki grupa mogła wywrzeć na zachowanie danego polityka, trzeba by albo wejść w głowę samego polityka (co jest niemożliwe), albo wyseparować dwie identyczne sytuacje z tą różnicą, że w jednej grupa starała się wpływać, a w drugiej nie (co oczywiście jest także niemożliwe). Co więcej, nawet gdybyśmy byli w stanie wejść w głowę polityka, i tak wydaje się, że niemożliwe byłoby powiedzenie, co tak naprawdę ma wpływ na jego decyzje. Politycy podejmując swoje wybory, biorą tyle zmiennych pod uwagę, że również im samym jest trudno ocenić, co miało wpływ decydujący. Dodatkowo, różnorodność aktywności podejmowanych przez grupy jest tak ogromna, że praktycznie trudno powiedzieć, gdzie kończy się, a gdzie zaczyna lobbystyka prowadzona przez grupę, a więc próba wywarcia wpływu.

---

<sup>12</sup> Ang. *influence peddlers*.

Grupy, lobbując, wpływają zarówno na zmiany postaw i poglądów polityków, jak również społeczeństwa (poprzez kampanie kształtowania opinii publicznej). Gdy moglibyśmy jeszcze za pomocą porównywania zapisów z głosowań kongresowych próbować wydzielić, jak zachowują się kongresmani w porównywalnych kwestiach, z i bez udziału grup, to już podobna analiza w stosunku do społeczeństwa jest niemożliwa. Konsekwentnie, gdy zakładamy, że na decyzje kongresmana składają się jego własne opinie, sugestie grupy oraz przede wszystkim opinia publiczna, trudno nam szacować wpływ grup, gdy mamy w jednym równaniu tyle zależnych od siebie zmiennych.

Z tego też względu wydaje się, że o wpływie można mówić w kategoriach: więcej – mniej w odniesieniu do konkretnej grupy (a więc jeżeli wzrasta liczba członków, to wzrasta wpływ; jeśli wzrasta zasobność finansowa, to wzrasta wpływ), a nie w kategoriach: ta grupa ma tyle wpływu, a ta tyle. Na przykład trudno porównywać, czy więcej wpływu ma NRA, czy też Sierra Club. Zapewne, gdy chodzi o kwestie związane z prawem do posiadania broni, zdecydowanie bardziej wpływowa będzie NRA, ale w przypadku kwestii ochrony środowiska na pewno Sierra Club. Podobnie trudno jest porównywać wpływ grupy Common Cause liczącej setki tysięcy członków i Business Roundtable reprezentującej przedstawicieli najbogatszego biznesu. Trudno porównywać ich wpływ, gdyż dysponują one zasobami z różnych kategorii, które co prawda są suplementarne, ale nie istnieje żaden konkretny przelicznik mówiący, że np. 100 tysięcy dolarów w donacjach wyborczych przekładałoby się na 1000 aktywistów protestujących pod Kongresem.

W końcu, próbując szacować wpływ grupy, bardzo często można popełnić nadużycie polegające na tym, że zakłada się, iż decyzje zgodne z interesami grupy uważa się za podjęte pod jej wpływem. Jest to założenie błędne. Czy na przykład kongresman, który zagłasuje w sposób przynoszący korzyści firmie zlokalizowanej w jego okręgu wyborczym, działa pod wpływem zarządu i udziałowców tej firmy, czy też dla interesu pracowników – potencjalnych wyborców kongresmana, którzy znaleźli tam zatrudnienie? Trudno powiedzieć, i właśnie dlatego trudno jest jednoznacznie mówić o wpływie.

Fakt, że tyle miejsca poświęcono kwestii wpływu, wiąże się z tym, że w literaturze, a zwłaszcza publicystyce dotyczącej grup



interesu jest to najczęściej pojawiające się określenie i słowo wytrych. Można się więc spotkać z określeniami: „przemozny wpływ lobby”, „ogromny wpływ grup interesu”, „nieproporcjonalnie wpływowe grupy”. Wydają się te określenia o tyle nieuzasadnione, że nikomu jeszcze nie udało się wpływu grup zmierzyć, a co więcej, używanie takich wyrażen sugeruje, że inni aktorzy w życiu politycznym, łącznie z opinią publiczną i samymi kongresmanami, nie mają wiele do powiedzenia.

Wydaje się więc, że omawianie miejsca grup i lobbingu w amerykańskim systemie politycznym jedynie na podstawie rozważania ich wpływu jest nie do końca wyczerpujące. Znacznie korzystniej jest spojrzeć, jak ich istnienie i funkcjonowanie wpasowują się w ten system oraz jakie role, zarówno pozytywne, jak i negatywne grupy pełnią.

## Istnienie grup interesu i lobbing jako wyraz podstawowych wolności

Pierwsza Poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych została ratyfikowana w 1791 roku. Przyznała ona

...wolność wypowiedzi, wolność prasy, i prawo do pokojowego zbierania się i do wnoszenia petycji w stosunku do Rządu w celu zadośćuczynienia krzywdom<sup>13</sup>.

To właśnie te postanowienia stały się podstawową gwarancją konstytucyjną dla funkcjonowania lobbingu prowadzonego przez grupy<sup>14</sup>. Czymżesz innym jest bowiem lobbing, jak nie „zbieraniem się i wnoszeniem petycji do rządu”?

---

<sup>13</sup> Ang. ...*freedom of speech, or the press, or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for redress of grievances*. Constitution of the United States, Amendment I. Należy jeszcze raz podkreślić, że słowo Government w tym kontekście odnosi się do władzy ogólnie, a nie jedynie do władzy wykonawczej, jak to jest w przypadku polskiego użycia tego słowa.

<sup>14</sup> Jak można przeczytać w jednym z orzeczeń Sądu Najwyższego, „prawdziwa idea rządu republikańskiego w formie, zakłada prawo obywateli, aby spotykać się w sposób pokojowy w sprawach konsultacji odnośnie do spraw publicznych i aby wysuwać petycje w sprawie zadośćuczynienia krzywdom”; *United States v. Cruikshank*, 92 U.S. 542, 552 (1876).

Co prawda, jak wielu zauważa, konstytucja amerykańska w odróżnieniu od późniejszych konstytucji europejskich, nie zakłada w żadnym miejscu literalnie wolności zrzeszania się<sup>15</sup>. Pierwsza Poprawka wspomina jedynie o prawie do pokojowego zbierania się, co nie jest raczej jednoznaczne ze zrzeszaniem się<sup>16</sup>. Zbieranie się dotyczy fizycznego wydarzenia, a więc czegoś w rodzaju zebrania, wiecu, protestu, podczas gdy zrzeszanie się jest stwierdzeniem bardziej abstrakcyjnym i zakłada bycie w grupie pomimo możliwości braku fizycznego kontaktu. Krytycy lobbingu i grup interesu często właśnie podnoszą argument, że wcale lobbing i grupy interesu nie są chronione konstytucyjnie, gdyż zbieranie się i zrzeszanie to nie to samo.

Krytyka ta wydaje się jednak całkowicie nieuzasadniona, gdyż po pierwsze, sam lobbing jako wnoszenie petycji nie musi się ekskluzywnie wiązać z grupą jako formalnym zrzeszeniem (choć w większości przypadków tak właśnie jest), ale może być on prowadzony przez grupę, która rzeczywiście jest jedynie zebraniem – tzw. grupą anomiczną (nieustrukturyzowaną). Przykładem może być spotkanie mieszkańców jakiegoś regionu, którzy fizycznie spotykają się, debatują i wysuwają postulaty w stosunku do władz publicznych odnośnie do przykładowo budowy drogi w obrębie miejsca ich zamieszkania. Oprócz takich przypadków również funkcjonowanie typowych grup interesu teoretycznie chociaż wiąże się ze zbieraniem się. Większość grup ma bowiem ogólne konwencje oraz zebrania, jak też umożliwia fizyczny udział poprzez lokalne oddziały. Po drugie, krytyka zakładająca rozróżnienie pomiędzy zbieraniem się i zrzeszaniem wydaje się pomijać kontekst i realia, w których Pierwsza Poprawka była tworzona. Po prostu w tamtych czasach niemożliwe było raczej zrzeszanie się bez fizycznego zbierania! Obecnie grupy są w stanie funkcjonować w oparciu o komunikację telewizyjną, telefoniczną, listowną czy internetową. Możliwe jest więc tworzenie wielomilionowych grup, których członkowie najprawdopodobniej nigdy się nie spotkają fizycznie. Pod koniec XVIII wieku natomiast tylko dosłowne zbieranie się członków grupy dawało im możliwość faktycznego tworzenia wspólnoty. Należy

<sup>15</sup> R.A. Horn, *Groups and the Constitution*, Stanford University Press, Stanford 1956, s. 1.

<sup>16</sup> Istota tkwi w rozróżnieniu pomiędzy ang. *assembly* (zbieranie się) i *association* (zrzeszanie się).

więc założyć, że twórcom Pierwszej Poprawki chodziło również o formę zrzeszania się, a tym samym pośrednio była ona usankcjonowaniem grup i zrzeszeń.

Istotne wydaje się zaznaczyć, że Stany Zjednoczone były prekursorem przyznania takiego prawa. W 1791 roku, gdy ratyfikowana była Pierwsza Poprawka, w rewolucyjnej Francji wręcz przeciwnie – zwalczano wszelkie prawo do zrzeszania się. Zaatakowano więc gildie i inne zrzeszenia oraz konsekwentnie w późniejszych latach zakazem zrzeszania objęto wszelkie potencjalne związki mające zajmować się kwestiami powiązаныmi ze sprawami politycznymi<sup>17</sup>. Również do kodeksu karnego wprowadzono zapewnienie, że karalne będzie organizowanie bez zgody państwa jakichkolwiek zrzeszeń religijnych, politycznych i innych składających się z więcej niż 20 osób. Od 1834 roku miało to dotyczyć nawet mniejszych grup.

Przytoczenie przykładu francuskiego bardzo wyraźnie pokazuje różnice w myśleniu i filozofii politycznej, jaka przyświecała Amerykanom i Europejczykom. Francuzi, opierając się na filozofii Rousseau uznawali, że chronione winny być interesy jednostek oraz interesy ogółu, z pominięciem prawnego zagwarantowania praw podmiotów pośredniczących, jak właśnie grup. W Ameryce już od początku dostrzeżono, że prawo jednostek do łączenia się w grupy i zabiegania o swoje interesy wspólnie z innymi jest konieczne do zdrowego funkcjonowania systemu. Stąd też wzięły się późniejsze różnice w charakterystyce grup funkcjonujących w Stanach Zjednoczonych i krajach europejskich. Grupy w Stanach Zjednoczonych miały i mają charakter przeważnie dobrowolny i oparty na różnorodnych interesach i podziałach, podczas gdy grupy w Europie mają charakter dużo bardziej reglamentowany państwowo oraz oparty głównie na podziałach klasowych i zdecydowanie mniej spontaniczny<sup>18</sup>. Poziom uczestnictwa obywateli w dobrowolnych grupach i zrzeszeniach jest dzięki temu w Stanach Zjednoczonych dużo wyższy niż we wszystkich innych państwach demokratycznych<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> G. Wooton, *Interest Groups: Policy and Politics in America*, s. 43.

<sup>18</sup> Zob. D. Baskin, *American Pluralist Democracy: A Critique*, Van Nostrand Reinhold Company, New York 1971, s. 28.

<sup>19</sup> Jak pokazują badania Curtisa, Baera, Grabba, jeżeli chodzi o poziom ogólnego uczestnictwa w jakichkolwiek formach zrzeszania grupowego, to Stany Zjednoczone są wyprzedzane przez kilka krajów: Holandię, Islandię, Szwecję.

Konstytucyjne oparcie istnienia grup interesu i lobbingu na Pierwszej Poprawce jest o tyle istotne, że wszelkie próby ograniczania tych zjawisk stają w kolizji z tymi podstawowymi wolnościami. Dlatego właśnie niemożliwe stało się ograniczenie działalności lobbingowej kolejnymi ustawami, a ustawy o lobbingu z 1946 i 1995 roku miały na celu jedynie ujawnianie działalności lobbingowej. Podobnie Sąd Najwyższy, rozstrzygając w sprawie Buckley v. Valeo w roku 1976<sup>20</sup> odnośnie do finansowania kampanii wyborczych uznał, że wydatki czynione na poczet kampanii i to zarówno przez samych kandydatów, jak też przez inne podmioty (w tym grupy) również stanowią emanację wolności wypowiedzi.

Pomimo że Pierwsza Poprawka w znacznej części sankcjonuje lobbing oraz udział grup w kampaniach wyborczych, nie oznacza to, że nie istnieją żadne ograniczenia. Zwróćmy uwagę, że lobbing będący próbą przekonywania do swoich racji za pomocą argumentów jest całkowicie chroniony, ale już przekonywanie do swoich racji wprost za pomocą pieniędzy jest zdecydowanie niedozwolone. Łapówki są zabronione, mimo że teoretycznie mogłyby również stanowić formę wolności wypowiedzi. Podobnie w sprawie Buckley v. Valeo uznano, że co prawda można wydawać nieograniczone sumy na kampanie, ale jednak sumy, jakie podmiot może przekazać kandydatom, są ograniczone. W tym przypadku uznano więc, że pewne ograniczenie wolności wypowiedzi jest wskazane w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Kongresu.

Jest to ważne, gdyż pokazuje, że normy konstytucyjne, na których zasada się lobbing i działanie grup interesu, są logicznie i z umiarem aplikowane do rzeczywistości. Nie można więc powiedzieć, że lobbing jest zjawiskiem niczym nieograniczonym i czystą emanacją wolności konstytucyjnych. Jest on ograniczony do tego stopnia, aby ograniczenie to stanowiło kompromis pomiędzy wolnościami konstytucyjnymi a racjonalnością związaną z koniecznością

---

Na podstawie tabeli na s. 792. Jednak gdy patrzemy na aktywne uczestnictwo w całkowicie dobrowolnych grupach, za które dodatkowo członkowie nie są wynagradzani finansowo, to w obrębie takiej partycypacji Stany Zjednoczone wysuwają się zdecydowanie na pierwsze miejsce, a Holandia traci prymat. Na podstawie tabeli na s. 794. J.E. Curtis, D.E. Baer, E.G. Grabb, *Nations of Joiners Explaining Voluntary Association Membership in Democratic Societies*, „American Sociological Review” Vol. 66, No. 6, Dec. 2001.

<sup>20</sup> Buckley v. Valeo 424 U.S. 1 1976.

funkcjonowania władzy przedstawicielskiej. Jak się bowiem ocenia, problem z lobbieniem nie polega na tym, że lobbysci chcą krzykliwie upominać się o swoje i zabiegać o interesy grupy, ale raczej na tym, że istnieje niebezpieczeństwo, iż za pozytywne rozpatrywanie tych postulatów mogą próbować szczerze nagradzać decydentów<sup>21</sup>. Gdy więc uznamy, że wynagradzanie takie jest nielegalne, jako łapownictwo, a lobbienie jest działaniem zgodnym z obowiązującym prawem, dostrzeżemy, że jest on niczym innym, jak wykonywaniem prawa chronionego konstytucyjnie. Na potrzeby tego stwierdzenia trzeba jeszcze raz podkreślić założenie poczynione przy definiowaniu lobbingu w jednym z poprzednich rozdziałów. Lobbying to forma działalności w ramach i w zgodzie z obowiązującym prawem, i jako taki jest on integralną i w pełni naturalną częścią amerykańskiego systemu politycznego.

## Role wypełniane przez grupy interesu w życiu politycznym i społecznym

Można się jednak zastanawiać, czy pomimo że zgodny z prawem, jest on dla tego systemu dobry, czy też zły. Próby takiej oceny są zawsze bardzo problematyczne, gdyż jako że jest on integralną częścią amerykańskiego systemu politycznego, ale również społecznego, trudno sobie wyobrazić, jak system ten miałby wyglądać bez grup interesu i lobbingu. Prawdopodobnie chirurgiczne usunięcie grup i lobbingu z systemu spowodowałoby taką lukę, że system ten uległby zaburzeniu w sposób bardzo znaczący i musiałyby dążyć do wypełnienia tej luki. Prawdopodobnie zostałaaby ona wypełniona fenomenem bardzo podobnym w charakterze. Dywagacje na temat, czy Stany Zjednoczone bez występujących grup interesu i bez prowadzonego przez nie lobbingu byłyby lepszym, szczęśliwszym krajem, są zdecydowanie bezprzedmiotowe, gdyż w takim wypadku nie moglibyśmy już mówić o Stanach Zjednoczonych, ale o jakimś zupełnie innym kraju, najprawdopodobniej autorytarnym, totalitarnym albo wręcz utopijnym.

Rozważając więc rolę grup interesu i lobbingu, należy raczej mówić, co wnoszą one do systemu, zarówno dobrego, jak i złego, ocenę

---

<sup>21</sup> H. Eastman, *Lobbying: A Constitutionally Protected Right*, s. 1.

uzależniając od przyjętych pryncypiów. Przykładowo bowiem, jeśli stwierdzimy, że występowanie grup interesu prowadzi do zwiększonego uczestnictwa obywatelskiego w procesie politycznym, to może to być ocenione zarówno jako dobre, jak i złe. Niekoniecznie dla wszystkich – choć my w sferze zachodniej świadomości politycznej uważamy to za dobre – szeroka partycypacja społeczeństwa musi być dobra. Być może dla niektórych lepszy wydaje się system, w którym rządzi „wszystkowiedzący” władca, będący w stanie dostrzec potrzeby swojego narodu. Uwaga ta jest ważna, bo mówiąc o roli grup, mówimy o tym, co konkretnie dają systemowi politycznemu, którym charakteryzują się Stany Zjednoczone i systemy podobne.

Alexis de Tocqueville odwiedzając Amerykę w latach 30. XIX wieku zaobserwował, że „Amerykanie w różnym wieku, różnych charakterów, żyjący w różnych warunkach ciągle się zrzeszają...”<sup>22</sup>. Tocqueville będąc obserwatorem przybyłym do Stanów Zjednoczonych z Francji, gdzie, przypomnijmy, aktywność grupowa była w tamtym okresie surowo reglamentowana, był zafascynowany spontanicznością, z jaką w społeczeństwie amerykańskim powstawały grupy. Pisał on dalej:

Podziwiam ogromną sztukę, z jaką mieszkańcy Stanów Zjednoczonych są w stanie znaleźć wspólny cel łączący wielu z nich i swobodnie zabiegać o jego realizację<sup>23</sup>.

Dla Tocqueville’a występowanie w Stanach Zjednoczonych tak dużej liczby zrzeszeń oraz wolności pozwalające na ich funkcjonowanie były esencją witalności i sukcesu państwa amerykańskiego. To właśnie skłonność Amerykanów do tworzenia grup opartych na podobnych interesach i zabiegania o te interesy były tym, co dawało krajowi zbudowanemu w Nowym Świecie znaczną przewagę nad skostniałymi strukturami krajów europejskich.

Dlaczego zatem Tocqueville uznawał zrzeszenia i grupy za tak istotne? Otóż były one niezbędnym uzupełnieniem systemu demokratycznego, gdyż po pierwsze, kształtowały odpowiednią demokratyczną świadomość wśród obywateli, a po drugie, stanowiły

---

<sup>22</sup> A. Tocqueville, *Democracy in America*, red. H.C. Mansfield, D. Winthrop, University of Chicago Press, Chicago 2000, s. 489.

<sup>23</sup> Tamże.

one zabezpieczenie, że rządzący pozostaną odpowiedzialni przed rządzonymi. Gdy patrzymy na system demokratyczny, to widzimy, że jego idea w dużej mierze opiera się na zasadzie samorządności, a ściślej na zasadzie, że ludzie winni mieć świadomość polegania na samych sobie<sup>24</sup>. Największym zagrożeniem dla demokracji jest sytuacja, gdy ludzie bezwiednie oddają prawo decydowania o swym losie w ręce innych ludzi i sami całkowicie wycofują się z jakichkolwiek decyzji. Idea samorządności polega może nie do końca na tym, aby cały czas podejmować wszystkie decyzje, ale aby mieć taką możliwość i świadomość. Wartości demokratyczne zakładają, że im większy wpływ obywateli na podejmowanie decyzji ich dotyczących, tym bliżej ideału demokratycznego. Bardzo istotne jest więc, aby obywatele uczyli się właśnie takiego świadomego uczestnictwa w procesie demokratycznego stanowienia polityki, gdyż wtedy proces ten będzie w większym stopniu odzwierciedlał zasady, na których teoretycznie polega.

Gdzie się można tej demokracji uczyć? Oczywiście można teoretycznie nabyć podstawy takiej wiedzy w szkole na lekcjach filozofii czy politologii, ale to jeszcze za mało, aby przekonać jednostkę, że wartości demokratyczne, a ściślej partycypacja ma naprawdę konkretne znaczenie. Idealnymi szkołami demokracji są natomiast zrzeszenia i różnego rodzaju grupy. To uczestnicząc w nich, jednostka dostrzega, jak istotna jest partycypacja, jakie zasady rządzą życiem społecznym i politycznym oraz zauważa, że faktycznie wszelkie decyzje podejmowane na różnych szczeblach nie są całkowicie abstrakcyjne, ale naprawdę można mieć na nie wpływ.

Jednostki, uczestnicząc w grupach i stowarzyszeniach, nabywają umiejętności politycznych, które w inny sposób byłyby bardzo trudne do zdobycia<sup>25</sup>. Uczestnicząc w pracach grupy, biorąc udział w zebraniach i głosowaniach, jednostki uczą się takich podstawowych zdolności, jak zdolność odpowiedniego uargumentowanego wypowiedzania się, przekonywania innych do swych racji, targowania się i negocjowania. W większym stopniu dotyczy to organizacji, które zapewniają swym członkom możliwość bardzo aktywnego

---

<sup>24</sup> Ang. *self-reliance*. Zob. R.J. Bresler, *Freedom of Association: Rights and Liberties under the Law*, ABC CLIO, Santa Barbara 2004, s. 14.

<sup>25</sup> M.E. Warren, *Democracy and Association*, s. 72. Warren w dalszej części tej pracy rozważa również różne czynniki, które mogą mieć wpływ na to, jakie grupy będą wpływać na kształtowanie demokratycznych wartości u jednostek.

uczestnictwa. Bardzo dobrym przykładem jest tu NOW, w którym priorytety polityk są ustalane za pomocą negocjacji wewnętrznych, formowania koalicji większościowych oraz głosowań. Wszystkie te doświadczenia pomagają później członkom takich organizacji dużo pewniej występować na ogólnostanowej czy ogólnonarodowej arenie politycznej. Nie bez podstaw jest stwierdzenie, że dla wielu późniejszych polityków właśnie nauka umiejętności politycznych poprzez aktywność w jakichś grupach (bardzo często w związkach zawodowych) była podstawą do późniejszej kariery. Ale oczywiście nie dotyczy to jedynie ludzi, którzy chcą się angażować w politykę. Ma to odniesienie również do zwyczajnych ludzi, którzy nabywają większego rozeznania politycznego. Takie umiejętności polityczne mogą być bardzo pomocne w rozpoznawaniu, czy jesteśmy manipulowani, czy jest wywierana na nas presja. Oczywiście, jak już wspomniano, to, w jakim stopniu grupa może obdarzyć swych członków umiejętnościami i rozeznaniem politycznym, zależy w ogromnej mierze od charakteru władzy w samej grupie. W najmniejszym stopniu będzie to dotyczyło grup skupionych wokół silnego lidera i pozbawionych realnych mechanizmów wewnętrznej demokracji. Większość grup jednak takie struktury w mniejszej lub większej formie posiada.

Dla obywateli uczestniczących w grupach, szczególnie tych skupionych na zabieganiu o jakiś cel, bardzo ważne jest to, że za pomocą grupy są w stanie zdobyć wiele interesujących ich informacji. Rola grup w zbieraniu i dostarczaniu informacji jest ogromna, szczególnie w przypadku, gdy albo informacja ta jest trudno dostępna i droga, albo gdy istnieje taki natłok informacyjny, że obywatelowi samemu trudno odpowiednią informację wyłowić. Dzięki grupom obywatel otrzymuje szansę bycia lepiej poinformowanym odnośnie do ważnych dla siebie kwestii, a tym samym staje się obywatelem bardziej świadomym politycznie. Informacje dostarczane członkom przez grupy mogą mieć przeróżny charakter. Mogą dotyczyć tego, jakie stanowiska zajmują poszczególni kongresmani, jak ewentualna polityka może wpłynąć na życie obywateli, co obywatele mogą zrobić, aby bronić swych interesów. Mogą to być również informacje czysto techniczno-usługowe, jak na przykład to, gdzie można znaleźć klinikę, w której dokonuje się aborcji – o czym informuje między innymi NOW. Informacyjna rola grup jest niezmiernie ważna dla zdrowia systemu demokratycznego, w którym decyzje



są tym lepsze, im podjęte przez lepiej poinformowanych obywateli. Niektóre grupy stają się prawdziwymi skarbnicami wiedzy, z których czerpać mogą zarówno członkowie wchodzący w ich skład, jak również politycy i inne podmioty. Jest to szczególnie ułatwione w czasach, kiedy grupy zamieszczają większość informacji na swych stronach internetowych. Są oczywiście grupy dzielące się swymi cennymi informacjami jedynie z członkami, którzy niejednokrotnie sownie płacą za to, aby mieć do nich dostęp. Odnosi się to głównie do organizacji profesjonalnych i branżowych. Informacja dostarczana jednostkom wzbogaca zarówno je same, jak też, przez to, że stają się one lepiej poinformowane, wzbogaca system demokratyczny.

Uczestniczenie w grupie daje jednostkom szansę poczucia, że mogą coś znaczyć w systemie. Pokazuje, że możliwe jest, przy odpowiednim zaangażowaniu, wpłynięcie na rezultat polityczny. Obywatele zrzeszeni w grupy czują, że gdy coś się wydarzy, nie będą stać całkowicie bezsilnie wobec wszechwładnego i nieczułego na ich wezwania państwa, ale że razem z innymi im podobnymi mogą naprawdę coś zmienić. Takie poczucie jest niezmiernie istotne nie jedynie z punktu widzenia dobrego samopoczucia jednostki, ale powoduje, że państwo staje się mniej odległe, wrogie i abstrakcyjne. Jednostka częściej myśli w kategoriach politycznych, bo wie, że takie myślenie nie jest bezowocne, a może prowadzić do konkretnych rezultatów. Większość grup w swej retoryce rekrutacyjnej podkreśla właśnie, że z ich pomocą jednostka jest naprawdę w stanie coś zmienić i mieć wpływ. W tym celu grupy bardzo lubią podkreślać, a nawet podkolorowywać swoje sukcesy legislacyjne. Tak na przykład, gdy spojrzymy na stronę internetową NOW zobaczymy, że prawie każda ustawa wpływająca na poprawę sytuacji kobiet i mniejszości była wynikiem działań NOW. Również NRA bardzo lubi się chwalić ilu kongresmanów – przeciwników prawa do posiadania broni, była w stanie pozbawić mandatów. Będąc członkami organizacji, która odnosi sukcesy, ludzie nabywają przekonania, że również i oni sami te sukcesy odnoszą.

Tocqueville był przekonany, że grupy kształtują w jednostkach wszelakie cnoty obywatelskie. Wśród cnót tych można wymienić tolerancję, wrażliwość na potrzeby innych, zrozumienie dla sprawiedliwości społecznej czy empatię. Należy jednak uznać, że podczas gdy wiele grup owszem, przyczynia się do rozwoju cnót, to

jednak istnieją też takie, które w rozwój tych cnót mogą mieć negatywny wkład. Grupy w dużej mierze budują tożsamość my – oni i z tego względu może się zdarzyć, że co prawda członek grupy staje się bardziej wrażliwy na potrzeby innych członków tej grupy<sup>26</sup>, ale już w stosunku do potrzeb członków grupy przeciwnej takiego zrozumienia nie będzie miał. Podobnie jest z tolerancją. Chociaż badania pokazują<sup>27</sup>, że wskaźniki tolerancji wśród ludzi zrzeszonych w grupach są większe niż przeciętne, to jednak są takie grupy, które zdecydowanie promują nietolerancję. Przykładem mogą być wszelakiego rodzaju grupy o podstawie rasowej czy pseudoreligijnej. Są jednak cnoty obywatelskie, które promowane są przez grupy raczej niezależnie od ich konkretnego charakteru.

Zrzeszenia pomagają zwiększyć świadomość obywatelską [...] Promują uznanie przez ludzi norm procesu demokratycznego i sprawiedliwości oraz chęć do ich podtrzymywania i przyjęcia ich jako ram politycznej argumentacji i społecznej współpracy, przynajmniej pod warunkiem, że inni postąpią tak samo<sup>28</sup>.

Niezależnie więc jakie wartości grupy promują same z siebie, to przez same swe struktury, przez to, że są podmiotami, do których ludzie przyłączają się dobrowolnie, promują one poszanowanie i zrozumienie samego procesu demokratycznego.

Bezspornie istotnym aspektem funkcjonowania grup jest ich wkład w rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Putnam sądzi, że dobrowolne zrzeszenia i grupy są równie znaczące dla dojrzałej demokracji, jak dla Tocqueville'a były one niezbędne do funkcjonowania demokracji rozwijającej się. Istotność grup dla demokracji Putnam widzi właśnie w ich dobroczynnym wpływie na zwiększanie tzw. kapitału społecznego, który określa, cytując L.J. Hanifan, jako

---

<sup>26</sup> Taką właśnie pozytywną rolę, a więc kształtowanie kompromisowego wyważania opinii oraz naukę ustępowania ze swoich stanowczych pozycji na rzecz innych członków społeczności, przypisuje grupom Kateb. G. Kateb, *The Value of Association*, w: *Freedom of Association*, red. A. Gutmann, Princeton University Press, Princeton 1998.

<sup>27</sup> Zob. m.in.: D.C. Mutz, *Cross-cutting Social Networks: Testing Democratic Theory in Practice*, Vol. 96, APSR 2002, s. 111-126.

<sup>28</sup> J.L. Cohen, J. Rogers, *Secondary Associations and Democratic Governance*, w: *Associations and Democracy*, red. E.O. Wright, Verso, New York 1995, s. 43-44.

te wartości, które liczą się najbardziej w codziennym życiu ludzi, a mianowicie: dobra wola, przyjaźń, współczucie, jakość kontaktów międzyludzkich [...] Społeczność jako całość odniesie korzyść ze współpracy jego poszczególnych części, podczas gdy jednostka odnajdzie w swych grupach istotne dla niej samej wartości, jak pomoc, współczucie innych oraz przyjaźń sąsiadów<sup>29</sup>.

Kapitał społeczny procentuje więc zarówno na poziomie jednostek, jak również na poziomie ogólnospołecznym, gdyż sprawia, że ludzie stają się skłonni pomagać sobie nawzajem, co w konsekwencji przekłada się na lepsze funkcjonowanie państwa. Przykładowo to, że znajomi ludzie są skłonni podwozić się nawzajem do pracy powoduje, że na ulicach pojawia się mniej samochodów, co procentuje czystszy powietrzem dla wszystkich. Społeczeństwo o wyższym poziomie kapitału społecznego będzie się odznaczać wyższą produktywnością<sup>30</sup>. Do generowania kapitału społecznego niezbędne są właśnie grupy<sup>31</sup>. To dzięki nim możliwe staje się zacieśnianie więzi pomiędzy obywatelami, a dodatkowo grupy sprawiają, że kontakty między obywatelami mogą odbywać się ze zwiększoną częstotliwością. Dodatkowym wkładem grup do budowania kapitału społecznego jest tworzenie przez nie pomostów łączących obywateli z różnych grup. Nie zapominajmy, że w Stanach Zjednoczonych większość obywateli należy do więcej niż jednej grupy i właśnie to pokrywające się członkostwo stanowi budulec dla międzygrupowych pomostów<sup>32</sup>.

Oprócz dobroczynnych efektów dla systemu, grupy pełnią również bardzo istotne psychologiczne role w stosunku do samych jednostek. Po pierwsze, uczestnictwo w grupie może pełnić w stosunku do jednostki funkcję orientacyjną. Za pomocą uczestnictwa w grupie, poprzez zdobywanie nowych informacji oraz poprzez kontakty

---

<sup>29</sup> L.J. Hanifan, cytowana w: R. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, s. 19.

<sup>30</sup> R.J. Bresler, *Freedom of Association*, s. 17.

<sup>31</sup> Bryce nazywa np. organizacje non-profit „aktywami kapitału społecznego” (ang. *social capital assets*), H.J. Bryce, *Players in the Public Policy Process: Nonprofits as Social Capital and Agents*, Pelgrave Macmillan, New York 2005, s. 32.

<sup>32</sup> Efekty deliberacyjne i łagodzące są jednak w stosunku do kontaktów pomiędzy grupami dużo słabsze niż w przypadku funkcjonowania wewnątrz grupy. M.R. James, *Deliberative Democracy and the Plural Polity*, University Press of Kansas, Lawrence 2004, s. 114.

z innymi o podobnych zapatrywaniach, jednostka może szybciej i pewniej odnaleźć swoje miejsce w społeczeństwie. Jest ona w stanie rozmawiać swobodniej, wyrażać swoje poglądy bardziej otwarcie, gdyż jest „wśród swoich”. Dzięki temu jednostka uświadamia sobie swój prawdziwy interes i miejsce w społeczeństwie. Emeryt z Kalifornii dostrzega, że ma więcej wspólnych interesów w emerycie z Florydy niż z robotnikiem ze swojego rodzimego stanu. Grupy dają jednostkom szansę na odnalezienie i wyrażenie swoich interesów i potrzeb.

Grupy mogą także pełnić funkcje identyfikacyjne. W takim wypadku, jednostka przyłącza się do grupy, aby w jej obrębie móc czuć się docenioną. Dotyczy to głównie grup, które przyciągają jednostki odrzucane i niedoceniane w społeczeństwie jako całości. W obrębie grupy są one w stanie dojść wysoko w hierarchii (stąd niektóre grupy stosują różne tytuły i stanowiska przyznawane członkom), podnieść swój status społeczny, czego często brakuje im w życiu poza grupą. Przykładami mogą tu być grupy organizujące mniejszości etniczne oraz grupy ekstremalne bazujące na przyciąganiu outsiderów, którzy w życiu poza grupą do niczego specjalnego nie doszli<sup>33</sup>. Wyraźnie da się dostrzec, że dwie powyższe funkcje realizowane są w stosunku do jednostek w zależności od ich statusu. Z funkcji orientacyjnej korzystać będą przeważnie obywatele o wyższym statusie i samoocenie, podczas gdy funkcja identyfikacyjna będzie raczej związana z ludźmi o niższym statusie<sup>34</sup>.

Omówione role grup dla amerykańskiego systemu demokratycznego mają charakter raczej pośredni. Funkcjonowanie grup kształtuje jednostki, pomaga im osobiście oraz wzbogaca relacje międzyludzkie, a wszystko to z kolei ma wpływ na stan systemu polityczno-społecznego. Można również wskazać na bardziej bezpośrednie role, jakie grupy interesu pełnią w systemie politycznym.

Po pierwsze, grupy są podstawowym mechanizmem reprezentującym swoich członków wobec instytucji władzy. Właśnie grupy, ze względu na swą szczegółowość, są w stanie w sposób w miarę wiarygodny wyrazić opinie rządzonych, wobec tych, którzy nimi rządzą. Jest to podstawowa funkcja grup. Ludzie przyłączają się do nich właśnie głównie po to, aby być reprezentowanymi i mimo

<sup>33</sup> Przykładem może być Ku Klux Klan, C. Greenwald, *Group Power*, s. 34.

<sup>34</sup> Tamże, s. 35.

przypadków, kiedy są przyciągani do grup za pomocą innych pokus, to właśnie reprezentacja jest podstawą istnienia grup.

Po drugie, grupy dają obywatelom możliwość uczestniczenia w procesie politycznym. Co więcej, grupy nie tylko umożliwiają jednostkom uczestniczenie, ale również zachęcają je do takiego uczestnictwa, wyposażając dodatkowo we wszelkie ku temu narzędzia. W przypadku niewystępowania współcześnie na większą skalę demokracji bezpośredniej, trudno mówić, aby system demokracji przedstawicielskiej z wyborami co kilka lat dawał jednostkom wystarczająco dużo okazji do uczestnictwa, aby móc system nazwać demokracją – władzą ludu. Oczywiście, dla wielu ludzi, kompletnie niezainteresowanych polityką, sporadyczne wybory są w zupełności wystarczające. Ale co z obywatelami, którym to nie wystarcza? Dodatkowo, czy przy okazji wyborów mamy do czynienia z prawdziwym uczestnictwem? Przeważnie wyborcy stawiani są przed alternatywą kilku kandydatów, którzy dodatkowo podczas kampanii wyborczych nie poruszają większości kwestii naprawdę nurtujących obywateli. Grupy wręcz przeciwnie. Dają członkom możliwość zaangażowania ciągłego i w odniesieniu do kwestii, na których im naprawdę zależy. Forma uczestnictwa może być różna. Członkowie grupy mogą wspomagać sprawę, którą popierają poprzez wysyłanie listów, składki członkowskie, uczestniczenie w akcjach protestacyjnych. To, jaką formę aktywności członek wybierze, jest uzależnione od tego, do jakiego stopnia zależy mu na danej sprawie. W wyborach natomiast niezależnie jak bardzo mu zależy, ma on jedynie jeden głos do oddania na kilka lat, podobnie zresztą jak obywatel, któremu w ogóle nie zależy. Funkcja zapewniania możliwości uczestniczenia jest wartością, która sprawia, że istnienie grup interesu zbliża w pewnym sensie społeczeństwo do ideału demokratycznego, w którym partycypacja jest cnotą, a apatia wadą.

Grupy pełnią w społeczeństwie również funkcje edukacyjne. Oprócz dostarczania informacji swym członkom, o czym już wspomiano, pełnić one mogą również funkcję edukacyjną w odniesieniu do szerszego audytorium. Poprzez swoje wysiłki lobbingsowe, kampanie telewizyjne, starają się pokazać społeczeństwu, gdzie leżą problemy i jaki jest ich charakter. Oczywiście można mieć wiele zarzutów co do rzetelności takich przekazów, ale zazwyczaj akcja grupy powoduje kontrakcję grupy przeciwnej i tym samym społeczeństwo otrzymuje więcej wiadomości z różnych źródeł.

Z funkcją edukacyjną blisko związana jest funkcja kształtowania agendy. Kształtowanie agendy polega na przekształcaniu problemów w tematy polityczne i sprawianiu, że zaczynają się nimi zajmować politycy. Innymi słowy, grupy mogą sprawić, aby agenda formalna, a więc ta, którą zajmują się politycy, była tożsama z agendą publiczną, czyli z problemami dostrzeganymi przez społeczeństwo. Teoretycznie, w koncepcjach demokratycznych obydwie agendy powinny być tożsame, ale w rzeczywistości nie zawsze tak jest<sup>35</sup>. Jest oczywiście wiele przypadków, w których grupy mogą próbować forsować agendę różną od publicznej, ale ze względu na wspomniane liczne zabezpieczenia związane z ograniczeniami lobbingu oraz jego powiązania z opinią publiczną, można stwierdzić, że pozytywna rola, jeśli chodzi o właściwe kształtowanie agendy, niweluje negatywne skutki związane z pewnymi wynaturzeniami systemu.

Jedną z najważniejszych funkcji, jakie grupy interesu pełnią w demokratycznym systemie, jest monitorowanie procesu stanowienia polityki. Grupy, jako żywotnie zainteresowane w danym obszarze, śledzą sytuację legislacyjną oraz są w stanie wskazać politykom i społeczeństwu ewentualne niedociągnięcia wdrażanych polityk. Dysponują one odpowiednimi środkami i narzędziami, aby taki monitoring prowadzić, w odróżnieniu od obywateli, którzy w tym zakresie mają o wiele mniejsze możliwości. Można więc powiedzieć, że dzięki grupom obywatele mogą skuteczniej patrzeć politykom na ręce.

Z tym wiąże się kolejna funkcja, według zwolenników grup zdecydowanie najważniejsza, a mianowicie zdolność do przeciwstawiania się niechcianym społecznie decyzjom władz i tyranii osób rządzących. Niezależne organizacje i grupy pomagają ludziom sprawować pewną kontrolę nad rządzącymi i powodują, że stosunki pomiędzy rządzonymi i rządzącymi mają charakter bardziej wzajemny, a mniej hierarchiczny<sup>36</sup>. Grupy dają swym członkom liczne możliwości zapobiegania temu, czego nie chcą. Może to przybierać formę zarówno spokojnego dostarczania informacji rządzącym, zabiegania o interesy członków grupy w sądach, jak również wyprowadzania ludzi na ulicę w celu protestowania. Grupy stanowią więc zabezpieczenie, aby polityka stanowiona przez państwo

---

<sup>35</sup> K.T. Andrews, B. Edwards, *Advocacy Organizations in the U.S. Political Process*, „Annual Review of Sociology” Vol. 30, 2004, s. 493.

<sup>36</sup> R.A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, s. 32.

nie pozostawała w rażącej sprzeczności z preferencjami społecznymi. Nie jest więc przypadkiem, że pierwsze, co robią rządy autorytarne, to likwidacja wolności zrzeszania się, gdyż jedynie zjednoczeni wokół jakiegoś interesu obywatele mogliby stanowić potencjalne zagrożenie dla nieliczącej się z ludźmi władzy.

W końcu, grupy mogą wypełniać również funkcje czysto użyteczne, jak chociażby funkcję subsydiarną wobec państwa. Grupy, jako aktywnie zaangażowane w dany obszar życia społecznego, dużo lepiej niż władze państwowe orientują się w istocie problemów. Dlatego też często, przykładowo, grupom zajmującym się ubóstwem państwo powierza rozdysponowanie funduszy wśród najbardziej potrzebujących, grupom związanym z ochroną zdrowia państwo przyznaje środki na badania naukowe. Takie typowo usługowe zadania są niejednokrotnie powierzane grupom, gdyż są one w stanie wypełnić je skuteczniej niż instytucje państwowe. Bardzo dobrym przykładem może tu być grupa ekologiczna Sierra Club, która oprócz całej warstwy ideologicznej angażuje po prostu członków swoich lokalnych oddziałów w akcje sprzątania sąsiedztwa, sadzenia drzew i temu podobne.

## Rola lobbingu

Jak widać, ról i funkcji spełnianych przez grupy jest wiele i w rzeczywistości większość z nich jest bardzo pozytywna. Najwięcej kontrowersji budzi jednak nie samo istnienie grup, ale to, że angażują się one w lobbing. Warto się więc zastanowić, jaką rolę w systemie politycznym spełnia właśnie ta najbardziej kontrowersyjna forma działalności grup.

W potocznym postrzeganiu lobbingu cały czas pokutuje jednoznaczne utożsamianie go z presją i naciskiem. Podczas gdy oczywiście zdarzają się przypadki, że również i taką formę lobbingu przybiera, to jednak znacznie częściej jest on po prostu przekonywaniem do swych racji. Do przekonywania tego używa się całej gamy argumentów, wśród których argumenty pieniężne w obecnych czasach nie występują prawie wcale<sup>37</sup>. Oczywiście nie da się pominąć

---

<sup>37</sup> Mowa tu o argumentach pieniężnych w lobbingu, gdyż przy okazji zaangażowania grup w proces wyborczy argumenty pieniężne liczą się w większym stopniu.

w rozważaniu sum pieniężnych, jakie grupy przekazują politykom podczas kampanii wyborczych, ale ani nie są to sumy drastycznie wielkie<sup>38</sup>, ani, jak pokazuje większość badań, nie są one wystarczające do uzyskania wpływu, a jedynie dostępu.

Zdecydowanie najważniejszą substancją lobbingu są natomiast argumenty oparte na informacjach. To one stają się towarem wymiany pomiędzy przedstawicielami grupy interesu a politykami. Polityk potrzebuje różnorodnych informacji, aby wypełniać swoje podstawowe funkcje, czyli tworzyć politykę pożądaną społecznie, która z kolei doprowadzić może do jego ponownego wyboru na stanowisko. To bezpośrednie połączenie celów osobistych polityka i społeczeństwa stanowi gwarancję, że będzie on chciał pozyskać informację jak najbardziej wiarygodną i szczegółową. Informacja, co omówiono dokładnie w rozdziale poświęconym lobbingowi, może dotyczyć różnych aspektów, ale wszystkie one są ściśle z sobą powiązane. Informacja o kontekście wyborczym, czyli to, jak dana decyzja kongresmana wpłynie na jego postrzeganie przez wyborców, jest ściśle powiązana z informacją techniczną dotyczącą tego, jakie skutki społeczne oraz ekonomiczne może przynieść określona decyzja. Oczywiście, kongresman może starać się samodzielnie pozyskać te informacje, ale jest to niezwykle trudne. Po pierwsze, ze względu na złożoność procesu ustawodawczego jest to po prostu trudne fizycznie, gdyż zazwyczaj kongresmani mają jednocześnie wiele problemów do rozważania. Po drugie, co prawda można przeprowadzać badania opinii publicznej na dany temat, ale zazwyczaj nie wykazują one czynnika istotności tematu, który jest przeważnie nawet bardziej kluczowy niż sam kierunek preferencji. Rolą lobbingu jest właśnie szczegółowe przekazanie decydującym politycznym informacji takiego typu. Stanowi to na pewno pozytywny wkład do systemu, gdyż po pierwsze, zdejmuje z kongresmanów i ich biur, a co za tym idzie z podatników, ciężar pozyskiwania szczegółowych informacji i przeprowadzania kosztownych analiz, a po drugie, pozwala na zebranie informacji dużo dokładniejszej<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Chodzi o sumy przekazywane bezpośrednio politykom, gdyż sumy, jakie grupy wydają na kampanie wyborcze niezależnie (w postaci wydatków niezależnych oraz ogłoszeń tematycznych) są już znaczne. Zob. zestawienie w rozdziale II.

<sup>39</sup> Jak pisze Antoszewski: „obecność grup interesu w różnych stadiach procesu podejmowania decyzji jest traktowana jako element optymalizacji samej



Przy okazji tej pochwały roli lobbingu na usta ciśnie się pytanie, czy można ufać takiej informacji. Oczywiście, istnieje naturalna tendencja do przedstawiania faktów w miarę stronniczo, a już zdecydowanie do pomijania argumentów dla siebie niekorzystnych. Jest to na pewno zagrożenie, ale system na szczęście dysponuje pewnymi mechanizmami ograniczającymi takie zagrożenia. Gdy patrzymy obecnie na krajobraz grup interesu w Stanach Zjednoczonych to dostrzegamy, że przy okazji prawie każdego problemu pojawia się co najmniej kilka stron forsujących swoje argumenty. Minimalna jest więc szansa, że decydent polityczny przed podjęciem decyzji nie dostanie argumentów pochodzących od różnych stron ewentualnego konfliktu. Gdy już przedstawione zostaną mu te argumenty, decyzja będzie zależeć jedynie od niego, ale również on będzie musiał sam ponieść wszelkie konsekwencje. Poza tym, politycy i ich biura są bardzo dobrze zaznajomieni ze sposobami, za pomocą których grupy mogą próbować zakrzywiać informacje. Trudno się spodziewać, aby zasypany tysiącem takich samych listów od obywateli, wydrukowanych na tej samej drukarce i podpisanych maszynowo, polityk przypuszczał, że tym obywatelom na danej kwestii naprawdę zależy. Opisane zjawisko *astroturfu*<sup>40</sup> jest doskonale znane wytrawnym politykom i oprócz tego, że stopy takich listów są w stanie zaśmiecić biuro kongresmana, to raczej przeważnie nie wywołują efektu zakrzywienia informacji. Co innego oczywiście, gdy w kampanię taką rzeczywiście angażują się obywatele, którym zależy. Nie zapominajmy jednak, że wtedy przekazywana jest informacja całkowicie prawdziwa, gdyż wskazuje, że istnieje określona grupa ludzi, którym na danej kwestii bardzo zależy. W tym przypadku taka akcja lobbingowa pozwala decydentowi podjąć decyzję na podstawie większej ilości informacji, co na pewno przyczynia się do lepszej jakości decyzji. Zastrzec trzeba, że istnieją obszary polityki, w których wąsko zdefiniowane grupy zdecydowanie dominują przekaz informacyjny, a tym samym krytycy mogliby wysuwać argumenty, że całościowy przekaz informacji otrzymywanej przez polityka jest zakrzywiony. Co prawda, można takiej krytyce przyznać trochę racji, jednak da się również przytoczyć bardzo

---

decyzji". A. Antoszewski, *Grupy interesu w procesie politycznym*, w: *Grupy Interesu: teorie i działanie*, s. 49.

<sup>40</sup> Czyli preparowanie spontanicznie wyglądających kampanii obywatelskich.

poważny argument na jej podważenie. Otóż ta wąska grupa, która aktywnie lobbuje, jest zdeterminowana, gdyż po prostu bardzo jej na czymś zależy. Pozostała grupa, która nie wyraża swojej opinii i nie protestuje, prawdopodobnie nie jest zdeterminowana. Po takim przekazie polityk może więc wnioskować, że istnieje jakaś grupa ludzi, dla których regulacja jest bardzo ważna, oraz duża grupa, dla której nie ma ona raczej wielkiego znaczenia. Jest to typowy dylemat intensywności, do którego powrócimy jeszcze w dalszej części. Gdy patrzymy na lobbying jako na przekazywanie informacji widzimy, że może on mieć pozytywne efekty dla procesu stanowienia polityki, z uwzględnieniem oczywiście wszystkich opisanych niebezpieczeństw.

Warto zwrócić uwagę także na to, że lobbying polega na dwustronnym przepływie informacji. W trakcie procesu lobbingu również politycy przekazują przedstawicielom grup istotne informacje mogące wpływać na zmianę ich stanowiska. Często dochodzi również do sytuacji, w której lobbyści reprezentujący różne grupy interesu, wzajemnie wymieniając argumenty, starają się dojść do konsensusu. Sytuacja taka wcale nie jest rzadka i śmiało można powiedzieć, że w wielu przypadkach lobbying może odgrywać rolę deliberacyjną<sup>41</sup>.

Dodatkowo, gdy patrzymy na lobbystów to widzimy, że są oni raczej ludźmi realnie patrzącymi na świat stanowienia polityki, a ich głównym celem jest osiągnięcie sukcesu dla swej grupy, co również podniesie ich własną ocenę. Z tego względu należy się spodziewać, że będą oni tak tonować postulaty grupy, aby były one możliwe do przyjęcia. W naturalny więc sposób lobbying jako proces artykulacji postulatów będzie łągodził te postulaty. Trochę inaczej ma się

---

<sup>41</sup> Zob. J. Mansbridge, *A Deliberative Theory of Interest Representation*, w: *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*. Lobbying i występowanie grup interesu może zastępować deliberację, jaką prowadziliby sami obywatele w przypadku demokracji o małych rozmiarach ludnościowych i terytorialnych. W przypadku skomplikowanego społeczeństwa coraz trudniej o deliberację indywidualną. M.P. D'Entreves, *Democracy as public deliberation*, Manchester University Press, Manchester-New York 2002, s. 2. Demokracja przez deliberację zakłada dochodzenie do stanowiska poprzez ścieranie się poglądów, wymianę argumentów. Takie podejmowanie decyzji zakłada, że demokracja to coś więcej niż jedynie arytmetyczne liczenie głosów i opinii. M. Saward, *Democratic Innovation*, w: *Democratic Innovation; Deliberation, Representation, and Association*, red. M. Saward, Routledge, New York 2000, s. 5.

sprawa, jeśli chodzi o lobbing oddolny oraz medialny. Tu dostrzec można efekt wręcz przeciwny. Przekazy takie zazwyczaj są projektowane jako ekstremalne i zamiast łagodzić, jak to jest w przypadku lobbingu bezpośredniego, zwiększają zakres konfliktu. Właśnie w tym można by się dopatrywać negatywnych społecznych skutków kampanii lobbingowych, lecz nie zapominajmy, że w kampanie nagłaśniane na szeroką skalę angażują się w przeważającej większości wypadków grupy popularne społecznie i mające tzw. dobrą sprawę. Ta prawidłowość stanowi pewne zabezpieczenie przed wspomnianym zagrożeniem.

Podstawowym zabezpieczeniem przed większością zagrożeń płynących z procederu lobbingu jest jego ujawnianie i uzmysławianie opinii publicznej, kto za daną kampanią lobbingową – zarówno bezpośrednią, jak i pośrednią – stoi. Świadomość obywateli dotycząca tego, kto o realizację jakich interesów zabiega, może być, w przypadku ścisłego powiązania kongresmanów z ich wyborcami, bardzo znaczącym hamulcem przed tym, aby ci pierwsi dali się przekonać grupom, których interesy stoją w znacznej sprzeczności z interesem wyborców. Znaczącą rolę odgrywają tu nałożone przez LDA 1995 wymogi o ujawnianiu działalności lobbingowej<sup>42</sup>, jak również działalność grup interesu publicznego starających się edukować politycznie społeczeństwo.

Gdy przyglądamy się ocenie roli pełnionej przez grupy interesu i lobbing w systemie politycznym, społecznym i ekonomicznym często, w ocenie takiej, spotykamy się z bardzo poważnymi, a jednocześnie zupełnie przeciwstawnymi zarzutami. Jest to dowodem na to, że grupy interesu stanowią w Ameryce niejednokrotnie coś na kształt uniwersalnego kozła ofiarnego, obwinianego za większość mankamentów życia politycznego i społecznego.

Najczęstszym zarzutem jest to, że ich działalność prowadzi do tzw. klinczu politycznego<sup>43</sup>. Krytycy podnoszą, że w sytuacji, gdy wiele grup lobbuje intensywnie w pewnej kwestii, politycy nie są w stanie praktycznie podejmować żadnych decyzji, aby nie zrazić do siebie przeciwstawnych interesów. Jak powiedział prezydent Clinton w swym wystąpieniu do połączonych Izb Kongresu,

---

<sup>42</sup> Oczywiście, idealną sytuacją byłoby, gdyby udało się również w jakiś sposób ujawniać wydatki na kampanie lobbingu oddolnego, ale obecnie jest to raczej niemożliwe.

<sup>43</sup> Ang. *political gridlock*.

grupy interesu są „obrońcami upadku”<sup>44</sup> i nie pozwalają na zmiany konieczne do uzdrowienia ekonomii. Natłok żądań wysuwanych przez grupy i ich różnorodność mogą sprawić, że politycy nie będą w stanie podjąć skutecznego działania legislacyjnego. Zdarzają się oczywiście przypadki, w których sytuacja taka ma miejsce, ale przecież politycy nie są bezwiednymi aktorami politycznymi i posiadają umiejętności do określenia na podstawie różnych przedstawianych im argumentów pożądanej polityki. Badania przeprowadzone przez Berry’ego dowodzą, że wcale nie występuje poważny związek pomiędzy intensywnością lobbingu i liczbą lobujących w danej sprawie grup a tempem uchwalania ustaw<sup>45</sup>. Nawet jednak, gdyby prowadziło to do opóźnień, czy zawsze musiałyby to być złe? Gdy wiele grup aktywnie lobuje w jakiejś sprawie, gdy włącza się do tego jeszcze opinię publiczną, przecież oznacza to, że obszar jest wybitnie konfliktowy, a tym samym podejmowanie szybkich decyzji niekoniecznie musi być pożądane. Co więcej, gdy patrzymy na tematy, w których następuje zacięte ścieranie się interesów, to widzimy, że są to naprawdę tematy najważniejsze społecznie, w których prawdopodobnie bez udziału grup również mielibyśmy do czynienia z podgrzaną debatą publiczną. Patrząc na zależność pomiędzy grupami interesu a politycznym klinczem, nasuwa się na myśl jeszcze jedno stwierdzenie. W przypadku, kiedy w debacie uczestniczy większa liczba grup, zachodzi teoretycznie większa szansa wystąpienia takiego klinczu. Ale przecież im więcej grup prezentuje swoje opinie, tym większa szansa, że pełniej są wyrażane interesy społeczne. Teoretycznie więc sytuacja taka jest bliższa ideałom demokratycznego stanowienia polityki. Oczywiście dużo skuteczniej, bez żadnych kłótni i rozważania przeciwstawnych argumentów, decyzje byłyby podejmowane w ramach „żelaznych trójkątów”, ale to przecież właśnie ich występowanie było najczęściej podnoszone jako argument przeciwko demokratycznemu umocowaniu systemu reprezentacji interesów opartego na grupach. Gdy obecnie system reprezentacji grupowej jest bardziej pluralistyczny, naturalne jest, że każda sprawa przyciąga do debaty więcej stron. Jaka sytuacja jest lepsza? To zależy, czy przyjmiemy, że polityka

<sup>44</sup> Ang. *defenders of decline*, zob. *Presidential Address*, w: *Clinton Outlines His Plan to Spur the Economy*, Congressional Quarterly Weekly Report, Feb. 20, 1993, s. 399.

<sup>45</sup> J. Berry, *Interest Groups and Gridlock*, w: *Interest Group Politics*, 6<sup>th</sup> Ed.

powinna być stanowiona z szerokim uczestnictwem społecznym i z debatą, czy też, że polityka powinna być stanowiona szybciej i mniej deliberatywnie.

Niemniej jednak dość powszechnie krytykuje się to, że aktywność grup prowadzi do zastoju w polityce. Co jednak znamienne, równie często pojawia się krytyka, dosyć zasadna, że aktywność grup interesu prowadzi do nadmiernego rozrostu aparatu państwowego oraz regulacji w coraz to nowych dziedzinach. Faktycznie można zauważyć, że coraz to nowe petycje różnych grup procentują nowymi regulacjami prawnymi. Jednak dotyczy to głównie postulatów grup, które były wcześniej zdecydowanie niedoreprezentowane, a więc grup takich, jak grupy etniczne, związane z problemami społecznymi, ubóstwem. W przypadku jednak innych grup, tych najgorzej postrzeganych – czyli korporacji i grup biznesowych – da się zaobserwować zależność trochę inną. Co prawda widać, że poziom ich aktywności jest skorelowany z ilością regulacji w danym sektorze, ale kierunek przyczynowo-skutkowy jest inny. Aktywność ich wzrasta, gdyż pojawia się coraz więcej regulacji mających wpływ na obszar, w którym działają, a nie odwrotnie. Im więc państwo jest bardziej pozytywne, czyli obejmujące swoim zakresem i regulacjami większy obszar, tym większej aktywności grup można się spodziewać.

Kolejną niechlubną rolą często przypisywaną grupom jest ich negatywny wpływ na stan i konkurencyjność ekonomii. Główną osią krytyki jest w tym przypadku to, że grupy przeważnie są obrońcami *status quo* i starają się za wszelką cenę nie dopuścić do nowych regulacji, które mogłyby pogorszyć ich sytuację. Podobne argumenty podniósł w swym *Rise and decline of nations* Mancur Olson, zauważając, że stabilność ekonomiczna kraju prowadzi do wzrostu liczby grup interesu, a to w konsekwencji prowadzi do zatrzymania się tempa rozwoju ekonomicznego kraju<sup>46</sup>. Wedle Olsona, najszybciej rozwijają się kraje, w których nagle pozycja ustabilizowanych grup interesu została zniszczona przez jakieś gwałtowne wydarzenia. Argumentacja jego jest o tyle wątpliwa, że wyciągana z analizy sytuacji powojennych Niemiec i Japonii. Sugerował on, że dynamiczny rozwój tych krajów spowodowany był właśnie tym,

---

<sup>46</sup> Zob. M. Olson, *The Rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*, Yale University Press, New Haven 1982.

że przedwojenne grupy interesu nie były w stanie zatrzymać tego rozwoju. Być może mógł on dowieść podobnych zależności w przypadku tych państw, ale jest to zdecydowanie nadinterpretacja. Z pewnością bowiem kraje odbudowujące się po zniszczeniach wojennych, i to jeszcze z pomocą zagraniczną, mają naturalną tendencję do szybkiego rozwoju ekonomicznego, raczej niezależnie od występowania grup. Większość badań czynionych w tym zakresie na przykładzie krajów w normalnych warunkach nie potwierdza tezy, że im więcej grup, tym wolniejszy rozwój ekonomii<sup>47</sup>. Dodatkowo, daje się zaobserwować wyraźnie pozytywny związek pomiędzy poziomem ekonomicznym danego kraju a liczbą funkcjonujących w nim grup. Gdy występuje więcej grup, panuje większa konkurencja. Jest to sytuacja zdecydowanie lepsza, niż gdyby występowało jedynie kilka potężnych grup broniących swoich interesów. Oskarżanie grup o zastój ekonomiczny jest o tyle nie do końca uprawnione, że nie można założyć, iż wszystkie grupy bronią *status quo*<sup>48</sup>. Oczywiście, grupy takie, a zwłaszcza grupy zabiegające o protekcjonizm państwowy, mogą rzeczywiście negatywnie wpływać na konkurencyjność ekonomii<sup>49</sup>. Jest jednak bardzo wiele grup, które wręcz przeciwnie, dążą do zmiany sytuacji.

---

<sup>47</sup> Patrz: S. Knack, *Groups, growth, and trust: Cross-country evidence on the Olson and Putnam hypothesis*, „Public Choice” 117, 2003, s. 341-355, oraz I. Bischoff, *Determinants of the increase in the number of interest groups in western democracies: Theoretical considerations and evidence from 21 OECD countries*, s. 197-218. Dodatkowo, badania porównawcze przeprowadzone na przykładach poszczególnych stanów w Stanach Zjednoczonych przez Gray i Lowery’ego oraz zespół zaprzeczają tezie Olsona. Zob. P. Brace, Y. Cohen, V. Gray, D. Lowery, *How Much Do Interest Groups Influence State Economic Growth*, „The American Political Science Review” Vol. 83, No. 4, Dec. 1989.

<sup>48</sup> Faktycznie, trzeba zaznaczyć, że amerykański system polityczny, z trójpodziałem władzy, strukturą federalną i wieloma punktami dostępu daje pewną przewagę interesom broniącym *status quo*. Ale z drugiej strony zapobiega to sytuacji, w której jakaś potężna grupa będzie w stanie wpływać na kształt polityki, nie licząc się z innymi. M.E. Ethridge, *Minority Power and Madisonianism*, „American Journal of Political Science” Vol. 35, No. 2, May 1991, s. 338, 352-353.

<sup>49</sup> Przykładem może być amerykański przemysł metalurgiczny, który w wyniku długotrwałej, trwającej od 1998 do 2002 r. bardzo intensywnej kampanii był w stanie doprowadzić do nałożenia specjalnych ceł (na podstawie Sekcji 201 amerykańskiego prawa handlowego) na większość metalurgicznych produktów z importu. Sukces ten był o tyle znaczący, że miał miejsce za kadencji prezydenta G.W. Busha będącego ogólnie zwolennikiem rozwiązań wolnohandlowych. Zob.

Często w końcu podnosi się, że fakt, iż polityka amerykańska postrzegana jest jako stanowiona przez grupy, zmniejsza partycypację polityczną obywateli. Ma to być spowodowane tym, że obywatele mogą przypuszczać, iż ich udział w wyborach nic nie zmienia, gdyż i tak kongresmani odpowiadają na postulaty grup, a nie wyborców<sup>50</sup>. Dodatkowo to, że rywalizuje pomiędzy sobą coraz więcej grup powoduje, iż rywalizacja ta staje się bardziej chaotyczna i niejasna dla opinii publicznej, co w konsekwencji skutkuje zrażeniem się ludzi do brania udziału w debacie<sup>51</sup>. Oczywiście, może to być do pewnego stopnia prawdziwe, ale wydaje się, że występowanie i działalność grup ma więcej pozytywnych efektów na polityczną partycypację obywateli niż negatywnych<sup>52</sup>. Po pierwsze, rywalizacja pomiędzy grupami pozwala wносить na agendę polityczną całkiem nowe tematy, co bezpośrednio wiąże się z aktywizacją nowych rzesz obywateli. Po drugie, kampanie lobbingsowe dostarczają społeczeństwu więcej informacji. Obywatel bardziej poinformowany z większym prawdopodobieństwem będzie chciał świadomie dokonać wyboru politycznego. Po trzecie, co już wcześniej wspomniano, udział w grupach pozytywnie wpływa na polityczną świadomość, a tym samym na polityczną partycypację. Oczywiście w największym stopniu dotyczy to grup interesu publicznego, które są w stanie zaktywizować masy, jak w przypadku milionowego marszu zorganizowanego w 2004 roku przez NOW. Wskaźniki partycypacji politycznej, czyli udziału w wyborach, są dużo wyższe u członków grup niż u przeciętnego obywatela, a do tego należy również dodać, że partycypacja polityczna to przecież nie jedynie udział w wyborach. Udział w działalności grupowej też z pewnością można nazwać partycypacją, a z tego względu relacja

---

D.A. Brook, *Meta-Strategic Lobbying: The 1998 Steel Imports Case*, „Business and Politics” Vol. 7, Issue 1, Art. 4, 2005.

<sup>50</sup> *The Ethics of Lobbying: Organized Interests, Political Power, and the Common Good*, Georgetown University Press, Washington D.C. 2002, s. 58.

<sup>51</sup> M.P. Fiorina, *Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement*, w: *Civic Engagement and American Democracy*, red. T. Scocpol, M.P. Fiorina, Brookings Institution Press, Washington D.C. 1999, s. 412.

<sup>52</sup> Umiejętności obywatelskie nabywane poprzez uczestnictwo w grupach są najbardziej dynamiczną i mającą przez to największe znaczenie zmienną wywierającą pozytywny wpływ na partycypację polityczną obywateli. H.E. Brady, S. Verba, K.L. Schlozman, *Beyond Ses A Resource Model of Political Participation*, „The American Political Science Review” Vol. 89, No. 2, Jun. 1995, s. 285.

pomiędzy istnieniem grup a partycypacją polityczną obywateli jest pozytywna.

Omówione role grup interesu w życiu politycznym i społecznym uznać należy za dość znaczące, ale jednocześnie nie wolno zapominać, że polityka to nie tylko grupy i rozgrywka pomiędzy nimi. Mają one swoje miejsce na scenie politycznej, ale nie można powiedzieć, że zajmują ją całą. Są one jednym z elementów amerykańskiego demokratycznego systemu politycznego i jako takie wpasowują się w niego.

### Grupy interesu a demokratyczne wartości systemu politycznego – problem reprezentacji

Jako że grupy interesu oraz lobbing przez nie prowadzony są elementem demokratycznego systemu politycznego Stanów Zjednoczonych, warto się zastanowić, jak wpasowują się one w niego, patrząc pod kątem reprezentacyjności. Podstawowe pytanie brzmi: jak się ma system reprezentacji interesów jednostek poprzez grupy do koncepcji reprezentacji określonej przez demokratyczne wartości systemu amerykańskiego?

W systemie demokracji idealnej, do jakiej najbliżej było chyba w starożytności, państwo jest całkowicie samorządne. Oznacza to, że odpowiedzialność za rządzenie spoczywa na samych obywatelach. Oni sami mają podejmować decyzje ich dotyczące, gdyż wtedy decyzje takie będą jak najbardziej legitymizowane. Oczywiście w czasach współczesnych, a szczególnie w wypadku blisko trzystumilionowego państwa, jakim są Stany Zjednoczone, prawdziwa demokracja bezpośrednia jest całkowicie niewykonalna<sup>53</sup>. Mimo prób ożywienia jej na poziomie stanowym w postaci inicjatyw obywatelskich i referendum oraz naukowych koncepcji teledemokracji, wydaje się, że powrót do niej nie jest możliwy.

---

<sup>53</sup> Mowa tu o prawdziwej demokracji bezpośredniej, czyli zakładającej m.in. dyskusję i deliberację. Referendum jest zdecydowanie kaleką formą demokracji bezpośredniej, gdyż brakuje mu najważniejszego aspektu – uczenia się przez dyskusję. W konsekwencji, w referendum decyzje należą do obywateli przeważnie całkowicie niedoinformowanych i niekompetentnych. Dla poglądu przeciwnego (a więc przypisującego bardzo pozytywne role referendum) zobacz M. Bankowicz, *Demokracja: zasady, procedury, instytucje*, s. 188-189.



Stany Zjednoczone są więc demokracją przedstawicielską, co oznacza, że obywatele wybierają reprezentantów, którzy w ich imieniu mają podejmować decyzje. Na poziomie federalnym są to członkowie Izby Reprezentantów, Senatu oraz Prezydent. Czy można więc mówić, że Amerykanie głosując w wyborach, są właściwie reprezentowani? Teoretycznie w ramach konstytucji tak. Ale gdy się zastanowimy, czy jest to reprezentacja pełna, to odpowiedź nie jest już taka oczywista.

Po pierwsze zauważmy, że sama koncepcja przedstawiciela jest dalece wątpliwa. Idealny przedstawiciel powinien być tożsamy z osobą, którą reprezentuje. Powinien mieć idealnie takie same poglądy, a jeszcze lepiej, aby był dokładnie taki sam. Oczywiście nie jest to możliwe, gdyż w heterogenicznym społeczeństwie każdy musiałby mieć swojego osobistego przedstawiciela. Koncepcja przedstawiciela jako odzwierciedlenia wyborców jest więc bardzo trudna do podtrzymania.

Prędzej więc w demokracji przedstawicielskiej chodzi o to, aby przedstawiciel taki nie odzwierciedlał samych jednostek, ale aby odzwierciedlał ich interesy i dążył do ich realizacji. Tu pojawia się kolejny problem. Jak 435 członków Izby Reprezentantów, 100 senatorów i 1 Prezydent mogą właściwie reprezentować interesy wszystkich głosujących i niegłosujących obywateli? Odpowiedź jest oczywista, nie może to być całkowicie adekwatna reprezentacja interesów<sup>54</sup>.

W przypadku Stanów Zjednoczonych występuje jeszcze jeden poważny problem z reprezentacją. Czy bowiem senator z Florydy ma reprezentować głównie interes mieszkańców swojego stanu, czy też stawiać na pierwszym miejscu interes ogólnonarodowy?<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Ciekawą koncepcję mogącą złagodzić ten problem w ramach tradycyjnej reprezentacji geograficznej jest propozycja Codrescu. Stwierdza on, że niewłaściwe jest, iż obywatele posiadają jedynie jeden głos w wyborach. Znacznie lepiej, według niego, byłoby, aby obywatele mogli mieć pełniejszą możliwość rozdysponowania swych głosów: i tak, gdy jakiś kandydat podoba nam się ze względu na pewne istotne dla nas kwestie, powinniśmy mieć możliwość oddania na niego przykładowo jednego głosu, ale równocześnie gdy stanowisko innego kandydata podoba nam się w odniesieniu do innej kwestii, być może mniej istotnej, powinniśmy mieć możliwość przyznania mu chociaż 0,5 głosu. Na temat tej ciekawej koncepcji patrz: A. Codrescu, *1 Man-1 Vote*, „All Things Considered” March 2, 2000.

<sup>55</sup> Dla omówienia tego problemu zob. H. Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley 1967, s. 145. Davidson i Oleszek piszą nawet w odniesieniu do tego dylematu o dwóch Kongresach, jednym będącym

Oczywiście teoretycznie jako osoba światła, powinien mieć umiejętność wyważenia i działania w interesie obywateli. W rzeczywistości jest to bardzo trudne, a dzięki występowaniu oczywistego połączenia wyborczego większość reprezentantów skłania się raczej do tego, aby przede wszystkim być dobrze postrzeganymi w swych okręgach wyborczych. Nie ma w tym oczywiście nic złego, a prawidłowość ta wynika ściśle z istniejącego systemu wyborczego.

Obywatel starając się wybrać przedstawicieli, którzy mają reprezentować jego interesy, staje przed bardzo trudnym zadaniem. Aby dokonać wyboru w pełni świadomego, musiałby on znać dokładnie poglądy kandydatów na wszystkie ważne dla siebie kwestie, a co ważniejsze, ich potencjalne poglądy na kwestie, które mogą się pojawić w przyszłości już po wyborach.

Wybór ten obywatelowi ułatwiają w pewnym stopniu partie polityczne, które grupują kandydatów o w miarę zbliżonych poglądach, dając obywatelom jaśniejszy przegląd. Jednakże w rzeczywistości ułatwia to jedynie wybór, ale nie powoduje, że obywatele zdobędą poczucie, iż określone interesy będą reprezentowane. Programy polityczne partii politycznych, a już szczególnie w Stanach Zjednoczonych, są bardzo ogólne. Musi tak być z kilku względów. Po pierwsze, gdyby programy partii były bardzo szczegółowe, niemożliwe byłoby stworzenie wystarczająco licznej partii, a tym samym wystawienie w wyborach odpowiedniej liczby kompetentnych kandydatów. Po drugie, jako że partie rywalizują w wyborach, nie mogą prezentować programów zbyt szczegółowych, ponieważ takie szczegółowe „nudzenie” nie wpasowuje się w konwencje współczesnych kampanii, będących czymś w rodzaju wydarzeń medialnych. Po trzecie, partie oraz wystawieni przez nie kandydaci mają jasny cel – wygrać wybory i zdobyć władzę bądź jej część. Z tego powodu program wyborczy partii winien być zoptymalizowany na pozyskanie zaufania jak największej, strategicznie określonej części elektoratu. W naturalny sposób będzie się więc unikać kwestii niewygodnych, mogących przynieść straty<sup>56</sup>. Dlatego też obywatel

---

ciałem ustawodawczym, a drugim zgromadzeniem przedstawicielskim. R.H. Davidson, W.J. Oleszek, *Kongres i kongresmani*, s. 11.

<sup>56</sup> Jak zauważa Sobolewska-Myślik, programy partii o charakterze wyborczym „...stały się mniej wyraziste ideowo, koncentrowały się na sprawach jak najmniej kontrowersyjnych, na wysokim poziomie ogólności”. K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne*, s. 31.

przy okazji wyborów nie wie dokładnie, w jaki sposób istotne dla niego kwestie i interesy będą reprezentowane.

Dodatkowo, gdy patrzymy na rozwój partii, dostrzegamy, że faktycznie amerykańskie partie nie powstawały, aby reprezentować jakieś konkretne interesy, jak to miało miejsce w przypadku wielu partii europejskich, w dużo większym stopniu opartych na podziałach klasowych. W Stanach Zjednoczonych, jak piszą Antoszewski i Herbut,

Proces instytucjonalizacji partii politycznych następował w swoistej „próżni” społecznej, co oznacza, że ich zasadniczym zadaniem była strukturyzacja polityczna elektoratu, którego przedstawiciele na ogół nie kierowali się poczuciem przynależności grupowej<sup>57</sup>.

Partie więc, w naturalny sposób, nie są powiązane z jakimiś konkretnymi grupami ludzi o pewnych wspólnych interesach i dlatego nie mogą być wystarczającą platformą do reprezentacji interesów. Partie wyborcze, a z takimi mamy do czynienia w przypadku Stanów Zjednoczonych, są „[...] z reguły w znacznie mniejszym stopniu niż masowe zainteresowane realizacją funkcji ekspresyjnej”<sup>58</sup>. Z samego więc założenia partie amerykańskie nie pretendują do reprezentowania interesów pewnych konkretnych grup społecznych. Ponadto, sam system wyborczy jest zaprojektowany w taki sposób, że jest on periodyczny. Periodyczność wyborów sprawia, że reprezentacja nie ma charakteru ciągłego, a jedynie sporadyczny.

Kolejną bardzo istotną kwestią przy rozważaniu reprezentacyjności wyborów jest prawdziwe stwierdzenie, że faktycznie wybory nie rozstrzygają o żadnych kwestiach, a jedynie rozstrzygają o tym, kto w sprawie tych kwestii ma decydować<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, s. 151. Jak słusznie zauważa jednak Sobolewska-Myślik, na samym początku (a więc w latach 90. XVIII wieku) partie te powstały, aby reprezentować faktycznie bardzo różniące się grupy ludzi mających całkowicie rozbieżne poglądy na to, jak forma państwa amerykańskiego miała wyglądać. U samych podstaw można się więc doszukać konkretnych interesów, ale stopniowo charakter partii się zmienił i różnice się zacierają. K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne*, s. 177.

<sup>58</sup> Tamże, s. 104.

<sup>59</sup> Zauważył to J. Schumpeter, pisząc: „...demokracja nie oznacza i nie może oznaczać, że lud faktycznie rządzi, sprawuje władzę, w jakimkolwiek oczywistym sensie przypisywanym określeniom «lud» i «rządzić». Demokracja oznacza jedynie, że ludzie mają możliwość zaakceptowania lub odmowy zaakceptowania

W przypadku Stanów Zjednoczonych, jeżeli chodzi o poczucie bycia reprezentowanym, znaczenie ma również bezsprzecznie fakt, że system wyborczy ma charakter większościowy. W takim przypadku zawsze dochodzi do sytuacji, w której znaczna część wyborców nie jest w ogóle reprezentowana politycznie. Potencjalnie całkowicie niereprezentowanych może być nawet 49% wyborców z danego okręgu! Jest to bardzo poważne zagrożenie dla idei reprezentacji występujące w systemach większościowych<sup>60</sup>.

W końcu, demokracja wyborcza jest demokracją opartą na kryteriach geograficznych. Wspominano już, że emeryt z Florydy ma więcej wspólnego z emerytem z Kalifornii niż z robotnikiem ze swego własnego stanu. Jakie to znajduje odbicie w alternatywach, które obywatele otrzymują przy okazji wyborów? Żadne. Co to wszystko oznacza? Faktycznie poprzez proces wyborczy wspomagany przez partie polityczne obywatel nie może do końca czuć, że jego interesy są właściwie reprezentowane. Poczucie bycia właściwie reprezentowanym jest bardzo istotne dla zdrowia systemu, gdyż zapobiega ono alienacji jednostki, a tym samym powoduje, że postrzega ona państwo bardziej jako „swoje”.

Tu właśnie pojawia się rola grup interesu. Są one doskonałym uzupełnieniem systemu reprezentacji wyborczej i partyjnej. Po pierwsze, grupy niewątpliwie dużo pełniej reprezentują interesy członków niż przedstawiciele wybieralni oraz partie polityczne jako całość. Ze względu na szczegółowość oraz specjalizację wśród grup, dużo łatwiej obywatelom odnaleźć grupę bliższą ich zapatrywaniom. Przykładowo, jeżeli chcemy chronić fok, to przyłączamy się do organizacji działającej na rzecz ochrony właśnie fok, a niekoniecznie musimy przyłączać się do ogólnej grupy ekologicznej, która działa również dla ochrony lisów wyjadających nam kury z kurnika. W przypadku grup dysponujemy dużo większą możliwością

---

tych, którzy mają rządzić”. *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, WN PWN, Warszawa 1995, s. 355, cyt. za: M. Grabowska, *Demokracja – teorie i społeczne nastawienie*, w: *Demokracja*, red. P. Kaczorowski, wyd. ISP PAN Ośrodek Myśli Politycznej, Studia Civitas, Warszawa 1998, s. 41.

<sup>60</sup> Na temat demokratycznego odniesienia większościowego i proporcjonalnego systemu wyborczego zobacz m.in. R.A. Dahl, *On Democracy*, s. 131-136. Bardzo dobrą analizę problemu ordynacji większościowych i proporcjonalnych prezentuje M. Bankowicz, *Demokracja: zasady, procedury, instytucje*, s. 163-170. Piśze on tam m.in., że „proporcjonalność bez wątpienia bliższa jest też idei demokracji”, s. 165.

wyboru, dzięki czemu czujemy, iż jeśli chcemy, to możemy być reprezentowani w kwestiach dla nas ważnych.

Po drugie, jako że grupy nie dążą do zdobycia władzy, mają one dużo mniejszą pokusę, aby zwodzić obywateli, niż jest to w przypadku kandydatów na urzędy publiczne czy partii politycznych. W przypadku grup możemy być w dużym stopniu pewni, że ich deklaracje i postulaty faktycznie wyrażają interesy członków. Dla porównania, zastanówmy się, jaka jest faktyczna motywacja partii opozycyjnych krytykujących rządzących. Ze względu na to, że partia opozycyjna przygotowuje grunt pod następne wybory, w większości przypadków będzie to krytyka dla samej krytyki, a nie coś konstruktywnego. Grupy interesu natomiast, gdy już krytykują, to po to, aby osiągnąć coś konkretnego dla swoich członków.

Grupy dają członkom i sympatykom możliwość aktywnego uczestnictwa w pracach grupy i poprzez ten aktywizm jeszcze pełniejszego wyrażania swych opinii. Oczywiście, teoretycznie partie polityczne też dają taką możliwość, ale w przypadku Stanów Zjednoczonych, skala tych partii oraz fakt, że nie są one partiami do końca realnymi, a jedynie maszynami wyborczymi, sprawia, iż udział obywateli w tworzeniu polityki partii może być jedynie znikomy.

Reprezentacja interesów poprzez grupy jest bardzo realna również z tego powodu, że są to organizacje całkowicie dobrowolne. Wspomniana możliwość głosowania nogami i przejścia do grupy podobnej powoduje, że liderzy grupy w dużym stopniu będą starali się reprezentować interesy członków. W przypadku partii trudno sobie coś podobnego wyobrazić, gdyż jest mało prawdopodobne, że z powodu kilku pomniejszych kwestii zmieni się afiliację z demokratycznej na republikańską i odwrotnie, choć w wypadku tzw. słabych republikańców i słabych demokratów to możliwe<sup>61</sup>.

Gdy mówimy o reprezentacji, warto jeszcze na chwilę powrócić do koncepcji zakładającej, że reprezentant powinien odzwierciedlać reprezentowanego. Pomijając już fakt, że grupy i ich liderzy nie roszczą sobie przeważnie pretensji do takiej reprezentacji<sup>62</sup>, gdyż

---

<sup>61</sup> Są to wyrażenia używane na określenie sympatyków tych partii nieposiadających jednak bardzo silnych identyfikacji i skłaniających się w stronę środka. Ich preferencje najłatwiej zmienić podczas kampanii wyborczych.

<sup>62</sup> Reprezentacja funkcjonalna nie zakłada faktu reprezentacji osób, ale jedynie konkretnych interesów. P.Q. Hirst, *The Pluralist Theory of the State: Selected Writings of G. D. Cole, J. N. Figgis, and H. J. Laski*, Routledge, New York 1989, s. 84.

reprezentacja grupowa jest reprezentacją interesów, a nie osób, to i nawet mimo to da się zauważyć, że przeciętny lider grupy bardziej profilem i poglądami odpowiada szeregowym członkom niż przeciętny kongresman przypomina swych wyborców.

Reprezentacja funkcjonalna, bo tak można określić reprezentację poprzez grupy, może stanowić pewną alternatywę dla tradycyjnego systemu reprezentacji geograficznej. Pojawiały się nawet koncepcje, aby całkowicie zastąpić reprezentację geograficzną reprezentacją funkcjonalną. Cole pisał:

Parlament stara się reprezentować wszystkich obywateli we wszystkich sprawach, i dlatego w konsekwencji nie reprezentuje nikogo w żadnej ze spraw [...] Podstawową zasadą alternatywnego systemu reprezentacji byłoby: osoba i jej głos powinny liczyć się tyle razy, ile tylko jest funkcji i interesów, na których jej zależy. Zamiast zasady jeden człowiek – jeden głos, powinniśmy powiedzieć jeden człowiek – tyle głosów, ile interesów, ale co najwyżej jeden głos w odniesieniu do każdego z tych interesów<sup>63</sup>.

W koncepcji takiej wybór ciała legislacyjnego byłby oparty nie na geograficznych okręgach wyborczych, ale na grupach funkcjonalnych. Tak na przykład, przedsiębiorcy wybieraliby swych własnych przedstawicieli, przedstawiciele związków zawodowych swych własnych i tak dalej. Jest to koncepcja w obecnych czasach całkowicie nierealna, ze względu na wielość podziałów i różnorodność grup. Poza tym, niezmiernie trudno byłoby opracować jakkolwiek parytet. Wydaje się, że koncepcja reprezentacji funkcjonalnej usankcjonowana całkowicie systemowo i prawnie nie różniłaby się poziomem reprezentatywności od reprezentacji geograficznej, a dodatkowo ze względu na zmieniający się dynamicznie świat byłaby całkowicie niestabilna.

Reprezentacja funkcjonalna poprzez swobodnie działające grupy ma natomiast nad koncepcją Cole'a tę przewagę, że system grup interesów ma wrodzone możliwości samoregulujące i dodatkowo nie musi on być alternatywą dla reprezentacji geograficznej i partyjnej, ale może być suplementem. Bardzo istotne jest dostrzeżenie, że są to systemy uzupełniające się, a nie konkurencyjne<sup>64</sup>. Jeden bez

<sup>63</sup> G.D.H. Cole, *Social Theory*, Methuen & Co., London 1920, s. 106-108.

<sup>64</sup> Koncepcje uzupełniających się systemów reprezentacji geograficznej i funkcjonalnej można dostrzec już w myśli J.S. Milla, zob. J. Bayes, *Ideologies and Interest Group Politics*, s. 53.

drugiego mógłby funkcjonować jedynie w sposób kaleki. Po pierwsze, sam system reprezentacji grupowej bez reprezentacji wyborczej byłby zdecydowanie skłonny do wynaturzeń. Przypomnijmy, że główną motywacją, dla której grupy przekazują w miarę właściwą informację, jest fakt, że kongresman musi działać, aby być ponownie wybranym. Tym samym nie ulega on często grupom, które nie mają poparcia społecznego. To właśnie występowanie powiązania wyborczego powoduje, że postulaty grup są trzymane w ryzach. Po drugie, system reprezentacji grupowej bez równoległego systemu partyjnego szybko uległby zachwianiu i destabilizacji<sup>65</sup>. Grupy interesu reprezentują ściśle interesy członków i w naturalny sposób są to interesy sprzeczne z interesami innych grup. System oparty jedynie na grupach byłby w ogromnym stopniu skonfliktowany. Partie polityczne, ze względu na swą ogólność, która jest zresztą zarzutem, jeśli chodzi o właściwą reprezentację, mają tendencję do łagodzenia konfliktów i stanowisk. Systemy te uzupełniają się więc w ten sposób, że system grupowy pozwala na artykulację, reprezentację i zauważenie interesów, a system partyjny pozwala interesy te w pewien sposób wypośrodkować. Ze względu na tę suplementarność można stwierdzić, że system grup interesu jest elementem każdego zdrowego systemu demokratycznego<sup>66</sup>.

Gdy mówimy o grupach interesu i demokracji, nie da się uniknąć odniesienia do jednej z zasad, która jest uważana za podstawę

---

<sup>65</sup> System, w którym interesy byłyby reprezentowane jedynie przez grupy interesu, bez udziału partii politycznych, byłby według Fioriny „systemem, który idealnie wyraża interesy, ale w ogóle ich nie agreguje”. M. Fiorina, *The Decline of Collective Responsibility in American Politics*, „Deadalus” 109, 1980, s. 44, cyt. za: M.P. Wattenberg, *The Decline of American Political Parties 1952-1992*, s. 3.

<sup>66</sup> O tym, jak kształtuje się wpływ grup oraz partii w procesie stanowienia polityki, zobacz m.in.: G. Bell, *Interest Group Influence and Party Influence Agents in the Legislative Process*, „Journal of Politics” 54, 1992, s. 82-100 oraz P. Burstein, A. Linton, *The Impact of Political Parties Interest Groups and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns*, „Social Forces” Vol. 81, No. 2, Dec. 2002. Burnstein i Linton piszą tam: „są one [grupy, partie i ruchy społeczne] nieodzowne dla demokratycznego procesu stanowienia polityki”, s. 382. McCarty i Rothenberg również stwierdzają, że systemy reprezentacji poprzez partie oraz grupy stają się komplementarne. Oni z kolei przypisują partiom rolę pośredniczącą, pisząc: „partie są mediatorami w stosunkach grup interesu z obieralnymi przedstawicielami”. N. McCarty, L. Rothenberg, *Coalitional Maintenance Politicians, Parties, and Organized Groups*, „American Politics Quarterly” Vol. 28, No. 3, 3 July 2000, s. 306.

systemu demokratycznego, a która, jak wielu obserwatorów zauważa, stoi w sprzeczności z funkcjonowaniem i wpływem grup. Przyjęło się uważać, że jeśli już w demokracji dzisiaj nie da się osiągnąć jednomyślności w decyzjach, to przynajmniej decyzje te powinny być wyrazem woli większości. Istotnie, gdy w ten sposób patrzymy na demokratyczne podejmowanie decyzji, to grupy interesu, które w przeważającej większości reprezentują mniejszości społeczne i ekonomiczne, zdecydowanie nie wpasowywałyby się w ideały demokracji. Czy jednak faktycznie demokracja ma dosłownie oznaczać rządy większości?

Nie zapominajmy, że zasada większościowego podejmowania decyzji została wprowadzona w celu usprawnienia procesu decyzyjnego, który wcześniej oparty był na deliberacji i podejmowaniu decyzji konsensusem. Zasada większościowa polegała na założeniu, że skoro większość osób myśli w ten sposób, to prawdopodobieństwo, że większość się myli, jest mniejsze niż prawdopodobieństwo, że myli się mniejszość. Zasada większościowego podejmowania decyzji nie jest więc wrodzoną zasadą demokracji, ale jedynie skrótem. Bardzo ciekawie ujmuje to Sartori, stwierdzając, że *demos* to wcale nie większość, ale większość plus mniejszość. Demokracja więc nie może opierać się na rządach większości z pominięciem mniejszości, gdyż wtedy nie będą to rządy *demos*, ale jedynie rządy części *demos*<sup>67</sup>. Kwintesencją demokracji jest zatem danie mniejszościom szans do zabiegania o swoje interesy; innymi słowy demokracja to rządy większości z uwzględnieniem praw mniejszości.

Grupy interesu to właśnie mniejszości, a lobbing przez nie prowadzony to właśnie egzekwowanie elementarnej zasady demokratycznej. Główna krytyka pod adresem obecności grup interesu w systemie demokratycznym nie dotyczy jedynie samej ich obecności i tego, że wyrażają swoje interesy. Podstawowym zarzutem jest to, że mniejszościowe interesy bardzo często triumfują i przeważają nad interesami większości, co zdaniem krytyków całkowicie podkopuje demokratyczną zasadę większościową.

Byłoby tak, gdyby założyć, że uprawnione jest traktowanie ludzkich preferencji jako równych, bez brania pod uwagę ich natężenia. Jest to niezwykle istotny czynnik przy okazji rozważania preferencji społecznych. Nie wystarczy jedynie poznać kierunek tych

---

<sup>67</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, WN PWN, Warszawa 1994, s. 51.



preferencji, ale również siłę tych wektorów. Przykładowo, czy gdy 49% społeczeństwa chce czegoś bardzo, a pozostałe 51% chce czegoś przeciwnego, ale w zasadzie nie bardzo im na tym zależy, należy uwzględnić racje tych 51%, gdyż są większością? Zauważa to Sartori, pisząc:

Czynnik natężenia stawia nas przed faktem, że każda kwestia wywołuje odmienny poziom reakcji uczuciowej, zainteresowania bądź braku zainteresowania. Stajemy zatem w obliczu nierównego natężenia preferencji indywidualnych. Preferencje różnicuje nie tylko ich różnorodność, lecz także to, że są silne lub słabe<sup>68</sup>.

Jak dalej pisze,

wiadomo o tym doskonale, bowiem doświadczamy tego stale w życiu codziennym, ale nie dostrzegamy często politycznych następstw tego faktu<sup>69</sup>.

A konsekwencje dla teorii demokratycznego podejmowania decyzji mogą być bardzo poważne.

Przed wszystkim staje się jasne, że reguła większościowa nie jest całkowicie adekwatna, a po drugie, w konsekwencji, oczywiste jest, że intensywne mniejszości będą starały się mieć większy wpływ, niż wynika to z arytmetyki głosów. Co więcej, nie jest to tylko naturalne, ale również legitymizowane demokratycznie. To właśnie jest podstawowy argument, który nakazuje umieszczać grupy i politykę grupową jako w pełni uprawniony element systemu demokratycznego. Zróżnicowanie intensywności preferencji może znaleźć realnie wyraz jedynie właśnie w polityce grupowej, spontanicznej, pluralistycznej i mało skrępowanej. Niemożliwe jest

---

<sup>68</sup> Tamże, s. 278.

<sup>69</sup> Tamże. Kwestia ta wiąże się również z problematycznym założeniem, że demokratyczne teorie zakładały całkowitą równość. Jak zauważają Dye i Zeigler, jest to nieprawdziwe stwierdzenie, gdyż faktycznie teorie te zakładały równość szans, a nie równość całkowitą. Naturalne były nierówności wynikające z talentu oraz przede wszystkim zaangażowania. W klasycznych koncepcjach demokracji chodziło więc o to, że jeżeli komuś bardziej zależy, to więcej osiągnie. T.R. Dye, H.L. Zeigler, *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*. Podobnie zauważa Waltzer: „Demokracja wymaga równych praw, a nie równej siły”. M. Waltzer, *Spheres of Justice. Defense of Pluralism and Equality*, Basic Books, New York 1983, s. 309.

bowiem stworzenie systemu wyborczego i głosowań, który byłby w stanie w adekwatny sposób odbić ten wymiar preferencji. Łatwo jest policzyć głosy, ale trudno albo niemożliwe jest zmierzyć siłę preferencji. Może ona znaleźć swoje ujście właśnie poprzez aktywność ludzi w różnych mniejszościowych grupach.

Przyjmując, że uzasadnione jest odpowiadanie i realizowanie części postulatów mniejszości, można się zastanowić, jak się to ma do tworu, który przyjęło się określać jako „dobro publiczne”, „wspólny interes”. Być może zastanawiać się można, ale w tym przypadku nie da się dojść do żadnego konkretnego wniosku. Próba określenia i wyznaczenia wspólnego interesu jest, pomimo usilnych starań wielu filozofów i politologów, beznadziejna. Jak zauważa Schubert, koncepcja interesu publicznego

nie ma żadnego praktycznego sensu, pomimo starań wielu pokoleń zdolnych naukowców [...] Politolodzy zrobiliby lepiej, gdyby poświęcili czas na badanie czegoś, co niesie lepsze widoki na stanie się użytecznym narzędziem w badaniu kwestii politycznej odpowiedzialności<sup>70</sup>.

Buchanan i Tullock zauważają, że kwestia rozważania interesu publicznego nie może przyczynić się do właściwego określenia roli grup interesu w społeczeństwie<sup>71</sup>. U Dahla możemy z kolei znaleźć takie stwierdzenie:

Akademickie dyskusje na temat dobra publicznego prowadzą najczęściej filozofowie, którzy, mam takie przykre wrażenie, nigdy nie stanęli przed koniecznością ścisłego zastosowania swych koncepcji do procesu podejmowania decyzji<sup>72</sup>.

Utopijne założenie na temat wspólnego dobra ma to do siebie, że zakłada, iż „dobro jednego nie popada w konflikt z dobrem innego członka [społeczności]”<sup>73</sup>. Jest to założenie błędne. Oczywiście jest, że różne jednostki i różne grupy mają często skonfliktowane

---

<sup>70</sup> G. Schubert, *The Public Interest*, Free Press, New York 1960, s. 224.

<sup>71</sup> Jak piszą: „większość prac poświęconych szacowaniu roli grup grzęźnie w próbach definiowania interesu publicznego”, J.N. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor Paperbacks, Ann Arbor 1965, s. 284.

<sup>72</sup> Dahl przedstawia tę opinię jako stanowisko modernistyczne, R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, s. 396.

<sup>73</sup> Tamże, s. 394.

interesy, a to zdecydowanie podkopuje możliwości odgórnego określenia, co leży we wspólnym interesie<sup>74</sup>.

Wyobraźmy sobie sytuację, w której powstaje plan zbudowania drogi przez unikalne i bezcenne obszary ekologiczne. Droga ta w znaczący sposób może poprawić komfort i bezpieczeństwo mieszkańców pobliskiego miasteczka i naturalne staje się, że budowa drogi leży w ich żywotnym interesie. Z drugiej jednak strony, budowa tej drogi bezpowrotnie zniszczy unikalny ekosystem, co jest zdecydowanie negatywnym skutkiem dla całego kraju, a nawet świata. Ponadto, zachowanie tego unikalnego ekosystemu mogłoby w przyszłości przynieść wymierne korzyści ekonomiczne, choćby z turystyki. Automatycznie więc ludzie, dla których te właśnie wartości są ważne, będą optować za wstrzymaniem inwestycji. Gdy dla obydwu tych grup interesy te staną się wystarczająco istotne, rozpoczną one aktywne działania i każda z tych stron w swej argumentacji będzie powoływać się na interes publiczny, i co więcej, każda z tych stron będzie miała rację. Czyż bowiem w interesie publicznym nie leży poprawienie stanu dróg i przepustowości transportowej państwa oraz bezpieczeństwa obywateli? Czy z drugiej strony nie leży w interesie publicznym zachowanie unikalnej przyrody, na której dodatkowo można później zarabiać? Właśnie to, że obydwie strony mają rację, mówiąc o interesie publicznym i wspólnym dobru, sprawia, że kategoria ta całkowicie się dewaluuje. Dodatkowo, gdy zastanawiamy się nad interesem publicznym, to pojawia się pytanie, czyj to ma być interes? Czy ma być to interes ludzi, którzy tam mieszkają, tych, którzy tam przyjeżdżają, tych, którzy jako podatnicy poniosą konsekwencje budowy bądź jej zaniechania? Kolejnym problemem staje się to, kto ma o tym wspólnym dobru rozstrzygać. Gdyby byli to mieszkańcy całego kraju, najprawdopodobniej opowiedzieliby się za wariantem chroniącym przyrodę, gdyż osobiście nie muszą codziennie przechodzić przez

---

<sup>74</sup> Schumpeter tak pisze o dobru wspólnym: „...nie istnieje coś takiego jak jednoznacznie określone wspólne dobro, na które wszyscy mogliby się zgodzić lub można by ich do tego skłonić za pomocą racjonalnej argumentacji. Nie wynika to wcale głównie z faktu, że niektórzy ludzie mogą pragnąć czegoś, co jest od tego wspólnego dobra różne, lecz z faktu o znacznie bardziej zasadniczym znaczeniu, a mianowicie, że dla różnych jednostek i grup dobro wspólne musi mieć różne znaczenie”. J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, WN PWN, Warszawa 1995, s. 314.

wspomnianą wcześniej ruchliwą drogę. Gdyby mieli to być mieszkańcy właśnie tego miasteczka, oczywiście wybraliby swoje bezpieczeństwo. Ale czy to, że są oni w ogólnonarodowej mniejszości oznacza, że muszą przegrać? Koncepcja intensywności preferencji zakłada, że niekoniecznie. Politycy z kolei, w naturalny sposób będą starali się podejmować takie decyzje, jakie są w interesie ich elektoratu, i z tego powodu można się spodziewać, że politycy z rejonu, gdzie leży miasteczko, będą usilnie zabiegać o budowę drogi. Za jakiś czas przy urnach wyborczych mogą oni bowiem zostać za to sownie nagrodzeni przez wyborców.

Te wszystkie problemy sprawiają, że próby jasnego określenia interesu publicznego są karkołomne. Warto się jednak zastanowić nad tym, co w tym miejscu mogą wnieść działania poszczególnych grup zabiegających o swoje interesy.

Sam fakt, że grupy bardzo intensywnie działają, jest w stanie pokazać politykom i społeczeństwu, iż problem naprawdę istnieje. Prezentacja argumentów za i przeciw może dać pełniejszy ogląd oraz ułatwić decydyntom politycznym i opinii społecznej ocenę sytuacji. W wyniku dyskusji i ścierania się argumentów w wielu przypadkach możliwe jest znalezienie rozwiązania w miarę kompromisowego, a i w przypadkach, w których nie ma takiej możliwości, rola debaty może być również pozytywna. Unaocznienie problemu daje ogromną sposobność do tego, aby w przyszłości decydenci polityczni starali się szukać takich rozwiązań, by do podobnych konfliktów interesów nie dochodziło. Ponadto, debata taka budzi w społeczeństwie świadomość występowania podobnych problemów i dylematów, a społeczeństwo bardziej świadome to społeczeństwo bardziej wartościowe w wymiarze demokratycznym.

W systemie demokratycznym interes publiczny, wspólny interes jest niemożliwy do wyznaczenia w formalny sposób, ale nie oznacza to, że interes taki nie istnieje. Jest on po prostu niepoznawalny, a dążenie do niego może odbywać się raczej w naturalny sposób poprzez ścieranie się różnych interesów poszczególnych jednostek i grup. Pluralizm interesów i ich artykulacja są zdecydowanie pozytywnym aspektem w funkcjonowaniu systemu demokratycznego. Jak pisze Dahl, „Podoba się to czy nie, nowożytny demokratą musi być pluralistą”<sup>75</sup>. Chociaż więc najczęstszym argumentem

---

<sup>75</sup> R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, s. 413.

krytyków grup jest to, iż działają one przeciw interesowi publicznemu, to w rzeczywistości promując swoje interesy, pomagają w jego samouregulowaniu się.

## Grupy interesu i lobbing – naturalne elementy systemu demokratycznego

Bardzo ważne przy okazji zastanawiania się nad rolą grup w systemie politycznym jest dostrzeżenie faktu, że pomimo wszystkich etykietek przypisywanych grupom, w rzeczywistości promują one właśnie interesy członków, którzy przecież równocześnie składają się na społeczeństwo. Trudno więc mówić, że podczas gdy grupy promują interesy członków społeczeństwa, działają one wbrew interesom społecznym. Podstawą jest właśnie zdanie sobie sprawy z faktu, że grupy nie są jakimiś wszechmocnymi abstrakcyjnymi podmiotami, ale skupiskami obywateli o określonych interesach i preferencjach.

Dychotomia w patrzeniu na grupy jest bardzo dobrze widoczna w społecznym postrzeganiu grup przez Amerykanów. Paradoksalnie, podczas gdy prawie każdy, kogo się zapyta, przypisuje grupom interesu negatywną rolę i niszczący wpływ na politykę oraz społeczeństwo, to równocześnie z ogromnym prawdopodobieństwem będzie on osobiście członkiem jakiejś grupy. Grupy, do których obywatele przynależą osobiście, są natomiast oceniane przez nich w samych superlatywach, jako obrońcy prawych wartości i nieodzowne elementy życia społecznego. Złe i wynaturzone są natomiast grupy promujące wszystkie inne przeciwne wartości. Trudno odmówić zasadności takiemu postrzeganiu, gdyż w naturze ludzkiej, skupionej na interesach, naturalne jest, że interesy przeciwne i mogące zagrażać interesom jednostki będą postrzegane jako złe.

Takie potoczne postrzeżenie nie powinno jednak przesłaniać bardziej całościowej oceny miejsca grup interesu i działalności przez nie prowadzonej, czyli lobbingu, w ramach demokratycznego systemu politycznego. Grupy pełnią bardzo istotną rolę w tym systemie, w bardzo dobry sposób uzupełniając system reprezentacji partyjnej oraz wyborczej. Przede wszystkim, pomijając wartościowanie, są one elementem integralnym tego systemu i jednocześnie są one również produktem tego systemu. Cytując Madisona, „przyczyny

powstawania fakkji [grup] są zakorzenione w naturze człowieka”<sup>76</sup> i jako takie przynależą do systemu, który ten człowiek tworzy i w którym żyje. Oczywiście istnieje wiele zagrożeń związanych z udziałem grup w życiu politycznym, wśród których największym jest ich finansowy udział przy okazji wyborów. Tu rozwiązaniem dużo skuteczniejszym byłoby jednak zapewnienie publicznego finansowania wyborów, a tym samym zlikwidowanie popytu na pieniądź, niż eliminowanie grup z życia społecznego i politycznego.

Najlepszym zabezpieczeniem systemu jest bowiem zagwarantowanie, aby interesy mogły być jak najpełniej artykułowane i reprezentowane. Najgorszą rzeczą – co jest specyfiką systemów niedemokratycznych – jest zakazanie tworzenia grup – jak w przypadku systemów autorytarnych, lub tworzenie fikcyjnych grup przez aparat państwowy – jak w przypadku systemów totalitarnych. System demokratyczny, czego świetnym przykładem jest system amerykański, dla swego zdrowia wymaga istnienia możliwie jak największej liczby spontanicznie powstających grup i inicjatyw. Pomimo wszystkich problemów, jakie wiążą się z istnieniem grup interesu w życiu politycznym i społecznym, ich zlikwidowanie byłoby, jak bardzo trafnie ujął to Madison, „lekarstwem gorszym od samej choroby”<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> J. Madison, *Federalist*, no. 10, s. 55.

<sup>77</sup> Tamże.

# ANEKSY





## ANEKS A

Wywiad z CHARLESEM H. CUNNINGHAMEM,  
naczelnym lobbystą (Director of Federal Affairs in NRA Institute  
for Legislative Action) National Rifle Association.  
Przeprowadzony przez autora 12.04.2006, Washington D.C.

- Pomówmy o National Rifle Association.

Jestem z NRA związany siedemnaście lat. Zostałem zatrudniony w 1984. Byłem wtedy przez dziesięć lat odpowiedzialny za koordynowanie wysiłków NRA w 50 stanach. Potem, przez pięć lat pracowałem dla Christian Coalition jako dyrektor polityczny, aby następnie powrócić do NRA, gdzie pracuję do dziś.

- Jak Pan generalnie scharakteryzowałby NRA, a ściślej jej skuteczność działania w porównaniu z innymi grupami.

Obecnie, w gronie organizacji konserwatywnych, jesteśmy prawdopodobnie jedną z najbardziej skutecznych i największych. Członkowie naszej organizacji mają wspólne zapatrywania na kwestie praw do posiadania broni i spraw związanych z myślistwem. To ich łączy. W zasadzie nie ma wielu innych tematów, co do których się zgadzają, a my wcale nie staramy się tego zmieniać. Ludzie przyłączają się do naszej organizacji, aby bronić praw związanych z Drugą Poprawką do konstytucji. Mój zespół, tu, w Federal Affairs Division składający się ze mnie i sześciu lobbystów, zajmuje się sprawami politycznymi i legislacyjnymi na poziomie federalnym. Gdy więc pojawiają się jakieś zagadnienia polityczne czy legislacyjne w Kongresie lub w Białym Domu, to właśnie my, w imieniu NRA, zajmujemy się tymi sprawami. Nasza siła nie tyle jest związana z naszymi osobistymi zaletami, jak wiedza czy kontakty, choć one też mają znaczenie, ile głównie z faktem, że reprezentujemy tysiące członków w każdym z okręgów wyborczych. Oni wiedzą, oni – czyli kongresmani i ich pracownicy wiedzą, że reprezentujemy poglądy wielu z ich wyborców.

- Zatem waszą największą siłą jest aktywność oddolna, *grass-roots*?

Chodzi głównie o rozmiar, aktywność oraz intensywność działań naszej organizacji i członków w okręgach wyborczych.

- W NRA funkcjonuje wiele odrębnych części odpowiedzialnych za wpływ polityczny, jak chociażby Institute for Legislative Action, Political Victory Fund i inne. Które z nich określiłby Pan jako najskuteczniejsze w wywieraniu politycznego wpływu?

Cóż. Cała nasza działalność to gra zespołowa. Potrzebujemy licznego członkostwa, więc komórki odpowiedzialne za pozyskiwanie członków są ważne. Musimy posiadać także ofertę związaną z takimi aktywnościami jak myślistwo i strzelectwo, aby zadowolić część członków tym zainteresowanych. Tu istotne są działania w ramach tzw. Programów Ogólnych. Takie aktywności sprawiają również, że nasze oddolne działania w ramach *grass-roots* stają się skuteczniejsze.

Część związana z polityką i legislacją istnieje w naszej organizacji oddzielnie, ale naturalnie jej funkcjonowanie wiąże się z działaniami i aktywnością członków NRA. Gdyby nie było ludzi posiadających broń, nie potrzeba byłoby Drugiej Poprawki. Z kolei z drugiej strony, gdyby nie było wolności zagwarantowanych Drugą Poprawką, nie byłoby ludzi, którzy posiadaliby broń. Nie można więc powiedzieć, że koń jest ważniejszy niż wóz czy też odwrotnie. Trzeba, aby występowały obydwa elementy. Jeżeli nie będziemy bronić praw do posiadania broni, ale też zachęcać do aktywności ludzi broń posiadających, to wszyscy staną się jedynie kolekcjonerami broni i dojdzie do sytuacji, kiedy nie będziemy używać broni. Ale gdy dojdzie do takiej sytuacji, to zniknie grupa ludzi, którzy będą gotowi zabiegać o utrzymanie tychże praw.

- A jeżeli chodzi o wpływ w samym Waszyngtonie, który element można uznać za najważniejszy?

Jeżeli chodzi o taki wpływ, to Institute for Legislative Action oraz Political Victory Fund są typowymi politycznymi i legislacyjnymi komórkami NRA. Tutaj one są najbardziej skuteczne. Jednak dla ich funkcjonowania niezmiernie istotne są aktywności *grass-roots*

w terenie. Muszą istnieć zdeterminowani ludzie, którzy chcą korzystać z praw gwarantowanych Drugą Poprawką, aby w ich imieniu występować i ich praw bronić. Nie można więc oddzielić działalności politycznej od *grass-roots*. Obydwa wymiary muszą występować równocześnie.

- Z tego, co wiem, NRA ma dużo, bo ponad 3 miliony członków.

Około 3,5 miliona. Dotychczas maksymalnie było to 4,3 miliona w listopadzie 2000 roku.

- A jak wielu z tych członków jest naprawdę aktywnych?

Cóż... To zależy od tego, co rozumiemy pod pojęciem aktywni. Czy będziemy przez to rozumieć przekazywanie pieniędzy na rzecz organizacji, pisanie listów do prasy, pisanie listów do kongresmanów, czy też branie udziału w organizowanych przez nas spotkaniach? Kolejnym powodem, dla którego trudno jest zmierzyć aktywność, jest to, że wszystko zależy od tego, czy członkowie akurat mają czas, jak również od tego, jak intensywnie w danej chwili postrzegają interesy promowane przez NRA. To wszystko się zmienia. Nie sądzę, aby możliwe było podanie jakiegoś wymiernego wskaźnika procentowego mówiącego o tym, ilu z zarejestrowanych członków organizacji jest w danej chwili naprawdę aktywnych. Mogę chyba jednak powiedzieć, że ogólnie będzie to aktywność większa niż w przypadku przeciętnej organizacji.

- Dokładnie o to mi chodzi.

Można wytłumaczyć, dlaczego nasi członkowie są bardziej aktywni. Przydatne będzie porównanie naszej organizacji do grup nam przeciwnych, czyli organizacji starających się doprowadzić do zakazania posiadania broni. Z ich perspektywy jest to kwestia bardziej filozoficzna. W naszym przypadku natomiast jest to konkretny interes ludzi, którzy posiadają broń, posiadają konkretny przedmiot, który bądź kupili, bądź odziedziczyli albo dostali. Mają więc w ręce coś konkretnego o konkretnej wartości, czego chcą bronić. Broń, którą posiadają, może im służyć do różnych celów. Może być to przedmiot kolekcjonerski, może być używany regularnie do

polowania, do sportowego strzelania do celu, albo do samoobrony. Ludzie posiadający broń mają więc bardzo konkretny interes, aby bronić wolności gwarantowanych Drugą Poprawką. Dlatego właśnie intensywność jest większa niż po drugiej stronie debaty. Po drugiej stronie znajdują się ogólnie ludzie o poglądach liberalno-demokratycznych popierający polityków liberalno-demokratycznych. Popierają oni ich z wielu powodów, a temat posiadania broni jest jednym z wielu. To nie jest temat, na którym ludzie ci będą opierać swoje zachowania wyborcze. Nasi członkowie natomiast przy okazji wyborów w znacznej mierze kierują się kwestią praw do posiadania broni. Tak więc, gdy ktoś posiada broń i chce bronić prawa do jej posiadania, nawet gdy jest to członek związków zawodowych czy też demokratą z przekonania, będzie głosował na kandydata republikańskiego, gdy jego kontrkandydat jest przeciwnikiem prawa do posiadania broni. Nasi członkowie są zdeterminowani, gdyż bronią czegoś, co posiadają, i dlatego ta kwestia jest dla nich taka ważna.

- Wspomniał Pan, że głównymi przeciwnikami NRA na scenie politycznej są liberalni demokraci. Czy wie Pan, jaki mniej więcej procent spośród członków NRA stanowią demokraci, a jaki republikanie?

Nie wiem, czy posiadamy takie dane. Organizacja jest ponadpartyjna i nie skupiamy się na przynależności czy sympatiach partyjnych naszych członków. Staramy się skupić uwagę na różnicach w poglądach kandydatów w stosunku do kwestii posiadania broni. Staramy się również, aby nasi członkowie tak właśnie oceniali kandydatów – patrząc na ich stanowisko w odniesieniu do najważniejszej dla naszej organizacji kwestii.

- Ale wydaje się, że w szeregach organizacji jest więcej republikanów.

Tak mi się wydaje. Większość naszych członków to republikanie. Warto jednak wspomnieć, że naszych członków może różnić bardzo wiele. Mogą się na przykład nie zgadzać w kwestiach imigracji, podatków, aborcji, polityki publicznej. Zgadniają się jednak w kwestii obrony prawa do posiadania broni.

- Czy wie Pan, jakie jest ogólne poparcie społeczne dla prawa do posiadania broni?

To się zmienia. Obecnie, jak pokazują sondaże opinii publicznej, nasza pozycja jest dosyć silna. Nasza popularność, zatem pozytywne postrzeganie naszej organizacji w oczach społeczeństwa, jest na lepszym poziomie niż w przypadku Partii Republikańskiej i Partii Demokratycznej. Ale poparcie dla kwestii posiadania broni i kontroli posiadania broni bardzo zależy od tego, jakie pytanie się zada. Gdy zapytamy społeczeństwo, czy ludzie są za jakąś formą kontroli prawa do posiadania broni, to oczywiście ogromna część odpowie, że tak. Odpowiedzą tak, gdyż pytanie jest tak sformułowane, a do tego osobiście to ich raczej nie będzie dotyczyć. Dla większości ludzi tak zadane pytanie niewiele znaczy i dlatego odpowiedzą bez wahania. Dla naszych członków natomiast sprawa posiadania broni jest niezwykle istotna i dotyczy ich bezpośrednio. Ogólnie kwestia posiadania broni oznacza różne rzeczy dla różnych ludzi. Należy więc mieć na uwadze kwestie bardziej szczegółowe. Gdy zadamy na przykład tu, w Waszyngtonie, gdzie obowiązuje zakaz posiadania broni nawet w domu, pytanie, czy praworządni obywatele powinni mieć możliwość posiadania w domu na użytek samoobrony broń palną, to większość ludzi odpowie tak, zatem poprze nasze stanowisko. Niezmiernie wiele zależy więc od tego, jak skonstruuje się pytanie. Druga kwestia, według mnie nawet ważniejsza, to badanie intensywności odczuć. Gdy zadamy pytanie: czy opierając się na ocenie danego kandydata uwzględniającej jego poglądy na kwestie prawa do posiadania broni, zdecydujesz się na głosowanie za albo przeciw niemu, to tu zdecydowanie górujemy nad stroną przeciwną. Dla naszych członków to jest podstawowy wyznacznik oceny wyborczej. Dla naszych członków to nie jest jedynie kwestia filozoficzna czy polityczna. Nasi członkowie walczą o swoje prawa i dlatego intensywność jest duża. Oprócz samej kwestii intensywności, jest jeszcze inna sprawa związana z popieraniem czy oponowaniem kontroli prawa do posiadania broni. Gdy zadamy pytanie: czy sądzisz, że ściślejsza kontrola dostępu do broni ograniczy liczbę brutalnych przestępstw, to przy tak postawionej sprawie większość Amerykanów, co jest słuszne, uzna, że ograniczenie prawa do posiadania broni nie wpłynie znacząco na ograniczenie tego rodzaju przestępstw. Zdrowy rozsądek podpowiada bowiem, że przestępca

z samej definicji nie będzie przestrzegał takiego bardziej restrykcyjnego prawa. Jeżeli będzie chciał popełnić morderstwo, gwałt, rabunek czy inne przestępstwo, to nie będzie raczej i tak rejestrować swojej broni, aplikować o pozwolenia, składać do bazy danych swych odcisków palców itp. Nie jest raczej ani rozsądne, ani realistyczne sądzić, że kryminaliści zaczną przestrzegać prawa, podczas gdy w ich naturze leży łamanie prawa. Wszelkie ograniczenia prawa do posiadania broni odnoszą się więc w rzeczywistości do praworządnych obywateli. Gdyby zatem rząd zdecydował się na zakaz posiadania broni trudno przypuszczać, że miałyby to wpływ na używanie broni przez przestępców. Przeczy więc zdrowemu rozsądkowi sądenie, że kontrola posiadania broni jest kontrolą przestępczości. Amerykanie słusznie w to nie wierzą. Gdy w politycznej debacie zaproponuje się Amerykanom alternatywę dla nowych ograniczeń, jak na przykład lepsze egzekwowanie już istniejących – czego na przykład w czasach administracji Clintona nie robiono – to wtedy Amerykanie najpewniej odpowiedzą, że lepiej jest egzekwować istniejące prawa niż wprowadzać nowe prawa, które będą trudne do wyegzekwowania.

- Czy w takim razie sądzi Pan, że taktyką, którą jako NRA możecie wykorzystywać w kampaniach, jest łączenie tematu ograniczania prawa do posiadania broni z kwestiami ograniczania przestępczości i ukazywanie kruchości tej relacji?

Raczej skupiamy się na tym, aby nie pozwolić drugiej stronie na takie ukształtowanie debaty, że będziemy rozmawiać jedynie o nieożywionym przedmiocie. Broń przecież się sama nie naładuje, nie wystrzeli. Wolimy w debacie skupiać się na ludziach i ich odpowiedzialności za swoje działania. Przykładowo, gdy przestępca popełniając przestępstwo użyje noża, to czy oznacza to, że powinniśmy zakazać używania noży, czy też wprowadzać specjalne obostrzenia przy ich zakupie? Nie. Oznacza to jedynie, że czasami, niektórzy ludzie, całe szczęście niezbyt dużo, zrobią zły użytek z ostrego przedmiotu i użyją go, aby skrzywdzić kogoś innego. Weźmy też na przykład obecną sytuację tu w Waszyngtonie, gdzie posiadanie broni jest zabronione. Jeżeliby to ograniczenie miało zredukować przestępczość, to oznaczałoby, że Waszyngton byłby bezpiecznym miastem. Ale przecież przestępcy nie przestrzegają tych ograniczeń.

Dlaczego więc odbierać praworządnym obywatelom prawo do samoobrony w imię jakichś ograniczeń, które i tak nie będą dawać pożądaných efektów?

- Czy nazwałby Pan NRA organizacją, która broni *status quo*, czy też może aplikuje taktyki bardziej ofensywne?

To się zmienia w zależności od sytuacji. Czasami jesteśmy w ofensywie, a czasami w defensywie. Niemniej jednak, rzadko *status quo* nas satysfakcjonuje. Zawsze można starać się, aby polepszyć sytuację, ale czasami klimat polityczny na to nie pozwala. Tak było w przypadku tego tragicznego wydarzenia – strzelaniny w szkole Columbine w Littleton w Kolorado w kwietniu 1999 roku. To postawiło nas na pozycji defensywnej. Przez około półtora roku musieliśmy się zmagać z atakami. Po tym okresie, gdy w końcu zdrowy rozsądek i argumenty zatriumfowały nad emocjami i ignorancją, powróciliśmy do ofensywy, próbując walczyć o osłabianie restrykcji dotyczących praw do posiadania broni. Tak więc jest to ciągła walka, która nigdy nie zostanie do końca wygrana.

- Wiem, że niektóre organizacje broniące *status quo* próbują sprawić, aby temat był jak najmniej nagłośniony społecznie. Zdaje się, że NRA zachowuje się tu inaczej. Zastanawia mnie dlaczego, gdyż wydaje się, że powinna stosować więcej takich defensywnych taktyk.

Osobiście, gdy gram w football, preferuję grę defensywną, ale w polityce atakowanie zawsze sprawdza się lepiej. Staramy się więc pchać piłkę do przodu i kształtować debatę tak, aby uczynić prawo jak najmniej restrykcyjne dla praworządných obywateli, a jak najtwardsze dla kryminalistów. Ogólnie sędzę, że trudniej sprawić, aby ludzie zapalili się do popierania dobrych ustaw, niż aby oponowali ustawom złym. Gdy pojawia się zagrożenie pogorszeniem sytuacji, intensywność zaangażowania ludzi wzrasta bardziej, niż gdy pojawia się perspektywa uchwalenia regulacji mogącej polepszyć istniejący stan. Natura ludzka jest taka, że strach jest bardziej motywujący niż bodźce pozytywne. Próbuujemy więc pozostawać w ofensywie, ale nie zawsze jest to możliwe. Obecnie naszym największym wrogiem jest popadanie w samozadowolenie. W wyniku

ostatnich wyborów republikanie przejęli kontrolę w obydwu izbach i nie widać na razie żadnych realnych zagrożeń dla praw wynikających z Drugiej Poprawki. W związku z tym liczba członków naszej organizacji trochę spadła, trochę pogorszył się również poziom aktywizmu, spadły też donacje na rzecz naszej organizacji. Wszystko to mogłoby się szybko zmienić, gdyby Hilary Clinton została prezydentem, gdyż jest ona zdecydowaną oponentką praw wynikających z Drugiej Poprawki. Tak samo było w sytuacji, gdy w perspektywie możliwe było, że Gore czy Kerry zostaną prezydentami. W takiej sytuacji nasi ludzie się mobilizują najbardziej. Zagrożenie jest zawsze najskuteczniejszym czynnikiem motywującym.

- Jak Pan sądzi, czy dla waszej organizacji ważniejszy jest lobbing bezpośredni, czy oddolny?

Nie można powiedzieć, który jest ważniejszy. Są one wzajemnie powiązane i jeden nie wyklucza drugiego. Czasami stosuje się taki rodzaj, a czasami inny. Tak na przykład w 2005 roku byliśmy w stanie doprowadzić do uchwalenia i podpisania przez prezydenta Protection of Lawful Commerce in Arms Act (projekt S397) i dokonaliśmy tego po sześciu latach starań, ale bez wielkiego angażowania naszych członków, czyli lobbingu oddolnego. W ten sposób udało się wprowadzić kilka rozwiązań. Istnieją różne aspekty – aspekt legislacyjny, aspekt związany z prowadzeniem konkretnej polityki, ale również typowy polityczny, czyli związany z kampaniami, i w jego przypadku nie da się zastąpić lobbingu *grass-roots* niczym. Wtedy bardzo istotne jest, aby angażować naszych członków w kampanie, nakłaniać ich, aby nakłaniali innych ludzi. Ważne dla naszej organizacji jest, aby jasno pokazywać różnice pomiędzy kandydatami i aby te różnice były powszechnie nagłaśniane. Nasze sukcesy na tym polu, czego doskonałymi przykładami były kampania prezydencka w 2004 roku czy też kampanie kongresowe w latach 2002 i 2004, zbudowały nam bardzo silną pozycję do bezpośredniego lobbowania tu, w Waszyngtonie. Udaje się więc przekonywać kongresmanów do naszych racji bez angażowania lobbingu oddolnego w postaci listów czy e-maili ze strony naszych członków. Jednak gdy lobbując bezpośrednio, stykamy się z trudną sytuacją i oceniamy, że bez pomocy aktywności naszych członków sobie nie poradzimy, to wtedy uruchamiamy nasze *grass-roots* i mobilizujemy naszych członków,



aby kontaktowali się ze swoimi kongresmanami. Należy również nadmienić, że w ogóle rutynowo zachęcamy naszych członków do aktywności. Rutynowo, w ramach tzw. *national alert*, w każdy piątek przesyłamy naszym członkom informacje dotyczące bieżących zagadnień politycznych i legislacyjnych oraz sugestie, jaką aktywność powinni w związku z nimi przedsięwziąć, a więc czy powinni się kontaktować z kongresmanami, aby poprzeć projekt ustawy, czy też mu oponować. Do aktywizowania członków do takich kontaktów mamy stworzoną odpowiednią strukturę i możemy się z nimi kontaktować na wiele sposobów. W przypadku jednak, gdy potrzebujemy nacelować naszą kampanię na określonych kongresmanów, a co za tym idzie na naszych określonych członków, którzy by się z nimi kontaktowali, i gdy musimy to zrobić w stosunkowo krótkim czasie, to przeważnie używamy e-maili. E-maile pozwalają nam kontaktować się z dużą liczbą naszych członków w krótkim czasie i dodatkowo po bardzo małych kosztach. Listy tradycyjne są co prawda bardziej skuteczne, ale też dużo droższe i nie docierają do ludzi tak błyskawicznie jak e-maile. Konstruując kampanię, musimy zawsze rozważać koszty i ewentualne zyski. Gdy bronimy się przed wprowadzeniem niekorzystnych dla nas regulacji, zawsze warto ponosić koszty takich kampanii, gdyż może to bardzo wpłynąć na zachowanie ludzi, motywując ich do działania. A tacy zmotywowani obywatele są w stanie sprawić, że politycy mogą poczuć się niekomfortowo. Nasi członkowie zarówno w okresie wyborów, jak również w momentach, gdy debatowane są ważne dla nas propozycje legislacyjne i polityczne, mogą zmobilizować się w bardzo dużym stopniu, aby bronić Drugiej Poprawki.

- Czy sądzi Pan, że formy lobbingu oddolnego, takie jak protesty czy marsze są skuteczne?

Nie wydaje mi się.

- Wasza organizacja raczej nie angażuje się w takie działania?

My tego nie robimy. Inne organizacje angażują się w takie działania, aby przyciągnąć uwagę. Nasza skuteczność nie wynika z popularności w mediach. Nasze działanie to raczej praca „poza zasięgiem radarów”, kiedy nie angażujemy się w publiczną debatę, ale

jestemy w stanie zmobilizować naszych członków, aby kontaktowali się z kongresmanami, czy też spotykali się z nimi bezpośrednio albo pisali listy do gazet. Aktywność taka dotyczy oczywiście zarówno poziomu federalnego, jak i stanowego. Takie masowe zaangażowanie naszych członków ma ogromne znaczenie, gdyż politycy są przede wszystkim zainteresowani w byciu ponownie wybranymi na stanowisko i wiedzą, że gdy duża część wyborców w ich okręgu wyborczym będzie niezadowolona z ich poczynań, to wtedy szanse na ponowny wybór są znacznie mniejsze. Gdy politycy widzą, że duża część społeczeństwa podjęła znaczny wysiłek, aby do nich napisać czy też skontaktować się w inny sposób, mogą przypuszczać, że ci ludzie są na tyle zmotywowani, aby w następnych wyborach oprzeć swoją decyzję na kwestiach stosunku kandydatów do prawa do posiadania broni. W taki właśnie sposób działamy.

- Wspomniał Pan, że wasi członkowie są bardzo zaangażowani, zdeterminowani. Ale co z typowymi materialnymi zachętami, jakie stosuje się, aby przyciągać ludzi do przyłączania się do organizacji, takimi jak na przykład tańsze ubezpieczenie? Stosujecie je w równym stopniu, jak robią to inne grupy?

Zazwyczaj jest to część pakietu, jakim przyciąga się członków, ale nie można powiedzieć, aby takie zachęty mogły ich naprawdę zaktywizować i zmotywować do działania. Dla naszych członków takie korzyści to raczej coś, co otrzymują przy okazji możliwości zabiegania o obronę praw wynikających z Drugiej Poprawki, co jest ich podstawową motywacją do przyłączenia się do organizacji. Mogą oczywiście istnieć w niektórych przypadkach inne motywacje, ale w większości głównym powodem, dla którego ludzie przyłączają się do naszej organizacji jest to, że chcą bronić swoich praw.

- Pytam, bo wiem, że grupy takie jak na przykład AARP stosują takie materialne zachęty bardzo często.

W przypadku AARP powodem, dla którego jest to bardzo duża i bardzo nieskuteczna organizacja, jest to, że ich członkowie w zasadzie nie mają wielu płaszczyzn, na których się zgadzają. Są po prostu starszymi ludźmi, którzy chcą korzystać z licznych zniżek, które AARP oferuje. Otrzymują wiele zniżek i kuponów. Koszt

członkostwa to tylko 10 dolarów, a za to otrzymują zniżek na dużo, dużo więcej. Ale gdyby organizacja chciała ukierunkować aktywność członków, już to jest raczej niemożliwe, gdyż członkowie ci po prostu nie mają z sobą wiele wspólnego i przeważnie nie zgadzają się co do wielu kwestii. Nie są w żaden sposób oddani sprawie. Po prostu są ludźmi w pewnym wieku i tym samym kwalifikują się na liczne zniżki, a ponieważ organizacja jest tak liczna, jest w stanie wynegocjować dla swych członków bardzo korzystne ceny wielu usług i produktów. AARP nie jest na pewno skuteczna w lobbingu. Mogą pojawiać się oczywiście kwestie, w których większość ich członków będzie się ogólnie zgadzać, jak chociażby kwestie opieki społecznej, ale nie ma takich przypadków wiele i ogólnie AARP, biorąc pod uwagę rozmiar członkostwa, jest organizacją raczej nieskuteczną. Głównym powodem jest właśnie to, że członkostwo jest dość zróżnicowane, jeżeli chodzi o poglądy.

- W jaki sposób NRA zabiega o potencjalnych członków? Czy staracie się pozyskiwać nowych członków, czy też raczej oni sami was znajdują?

Istnieją w naszej organizacji specjalne komórki odpowiedzialne za pozyskiwanie nowych członków. Jeżeli ktoś rezygnuje z członkostwa w naszej organizacji, to staramy się go zachęcić, aby w przyszłości do niej powrócił. Z reguły próbując zabiegać o nowych członków, zwracamy się w stronę ludzi zainteresowanych myślistwem i strzelectwem, czyli tych, którzy mieliby najwięcej do stracenia, gdyby prawa wynikające z Drugiej Poprawki zostały ograniczone. W Stanach Zjednoczonych mieszka od 14 do 15 milionów myśliwych. Staramy się regularnie pozyskiwać ich dane i próbować nakłaniać ich do przyłączenia się do naszej organizacji. Tak samo w przypadku strzelectwa. W pewnym stopniu jesteśmy w stanie określić naszą potencjalną grupę docelową i starać się dotrzeć do niej chociażby poprzez takie publikacje, jak Peterson's Hunting, czy inne publikacje dotyczące myślistwa i strzelectwa. Mamy swoje stoiska na pokazach broni, gdzie staramy się pozyskać ludzi do wstępowania w nasze szeregi. Miejscami, gdzie święcimy największe sukcesy, są lokalne kluby strzeleckie i myśliwskie. Tam jest nam zdecydowanie najłatwiej pozyskiwać nowych członków. Tam jest też najłatwiej o zidentyfikowanie potencjalnych członków. Najlepszą listą, na której moglibyśmy

się opierać w identyfikowaniu potencjalnych członków, byłaby oczywiście lista posiadaczy broni sporządzona przez władze. Takiej listy nie ma. I całe szczęście. Zdecydowanie nie chcielibyśmy, aby władze podejmowały wysiłki, aby taką listę tworzyć.

- Teraz chciałbym zadać kilka pytań dotyczących efektywności strategii lobbingu oddolnego. Którą z nich oceniłby Pan jako najskuteczniejszą oraz jak użycie poszczególnych strategii i taktyk zależy od kontekstu konkretnej legislacji, innych okoliczności, takich jak na przykład nagłośnienie tematu? Moje pytanie nie dotyczy jedynie taktyk używanych przez NRA, gdyż wiem, że pracował Pan dla różnych organizacji.

NRA w tych kwestiach zachowuje się trochę inaczej niż inne organizacje. Obojętnie czy pojawia się problem na poziomie federalnym, stanowym czy też lokalnym, to organizacja centralna stara się aktywizować członków. Mamy oczywiście struktury stanowe, ale one zajmują się innymi kwestiami, związanymi głównie z organizowaniem aktywności łączonych ze strzelectwem i myślistwem. Podobnie jest ze strukturami lokalnymi. Tylko organizacja centralna zajmuje się kwestiami politycznymi. Pod tym względem różnimy się od innych organizacji, gdyż u nas zawsze to organizacja centralna kontaktuje się z członkami i aktywizuje ich do działania.

W przypadku innych grup może to wyglądać inaczej. Przykładowo, Christian Coalition, dla której również pracowałem, gdy jeszcze naprawdę istniała, a zaznaczmy, że już naprawdę nie istnieje, miała inną strukturę aktywizacji *grass-roots*. Miała ona specjalne oddziały stanowe, które to oddziały tworzyły komórki lokalne, a te z kolei organizowały współpracę w ramach wspólnot kościelnych. One właśnie były podstawowymi kanałami komunikacji, za pomocą których informacja była przekazywana ludziom. Tak więc, w sytuacji gdy istniała potrzeba zakomunikowania czegoś, robiliśmy to za pośrednictwem wspólnot kościelnych. W przypadku kolejnej organizacji, Right to Work, sytuacja wyglądała podobnie, czyli za kontakty odpowiadały struktury lokalne.

W przypadku NRA komunikat wychodzi z góry. Odnosi się to do większości form komunikacji, jak listy, e-maile, kontakty telefoniczne. Mamy dodatkowo typowe struktury *grass-roots* – tzw. *volunteer coordinators*, działających w każdym z okręgów wyborczych. Ich

działalność bardzo zależy od sytuacji oraz od statusu – niektórzy to emerytowani członkowie naszej organizacji, inni pracują dla nas jedynie okazjonalnie. Są oni dość istotni, gdyż stanowią coś na kształt zakotwiczenia organizacji w okręgach wyborczych, ale gdy chodzi o prowadzenie konkretnych kampanii, to polegamy prawie i wyłącznie na aktywizacji odgórnej, czyli ze strony organizacji centralnej.

Podsumowując, można powiedzieć, że kluczem do naszego sukcesu jest posiadanie przez nas wielu aktywnych, dobrze wykształconych członków, którzy są w stanie odpowiedzieć na nasz apel, gdy zachodzi taka potrzeba. Reprezentujemy miliony ludzi, którzy w oparciu o kwestie odnoszenia się do praw wynikających z Drugiej Poprawki, są skłonni podejmować decyzje przy urnach wyborczych. Nasza siła wynika również z tego, że nasi członkowie są bardzo skłonni wyrażać swe opinie polityczne poprzez oddolne lobbowanie kongresmanów, gdy tylko ich o to poprosimy. To sprawia, że jesteśmy w stanie wpływać na to, jak kongresmani głosują w odniesieniu do interesujących nas kwestii.

- Wynika z tego, że uważa Pan, iż to członkowie są najważniejszym zasobem waszej organizacji. Czy sądzi Pan, że są oni ważniejsi niż pieniądze, którymi dysponujecie podczas kampanii? Co w takim razie powie Pan o wpływie poprzez PAC-e? Czy komitety te są skuteczne i czy mają duży wpływ w procesie politycznym?

No cóż, komitety te mogą być i powinny być skuteczne. Jednak nie wszystkie są. W przypadku naszej organizacji, należy wspomnieć, że strategia dysponowania funduszami na kampanie wyborcze przedstawia się znowu trochę inaczej niż w przypadku większości organizacji, szczególnie tych korporacyjnych. Organizacje te, w większości, przekazują pieniądze na rzecz kandydatów ubiegających się o ponowny wybór na stanowisko, którzy zazwyczaj są i tak kandydatami pewnymi, ponieważ w ogromnej większości przypadków nie mają kontrkandydatów, którzy mieliby szansę ich pokonać. My natomiast takich kandydatów, gdy odpowiadają nam ideologicznie, staramy się wspierać raczej niefinansowo, między innymi udzielając im formalnego poparcia, a pieniądze kierować głównie tam, gdzie rywalizacja wyborcza jest zacięta. Staramy się więc kierować fundusze tam, gdzie mogą one mieć realne znaczenie. Jak często powtarzam, rozmawiając z kongresmanami, naszym zadaniem nie jest wydanie

pieniędzy naszego PAC-u, aby kandydat, który ma poparcie 60%, uzyskał 65% głosów, albo taki, którego popiera 30%, otrzymał 35% głosów. Naszym zadaniem jest rozdysponowywać fundusze tam, gdzie wyniki sondażowe wahają się w granicach 45-55%, tak aby dobry kandydat otrzymał ponad 50%, a zły poniżej 50% głosów. To właśnie w takich kampaniach wydajemy lwią część funduszy, którymi dysponujemy. Należy jednak zaznaczyć, że sumy, jakie można przekazać bezpośrednio kandydatom, są bardzo małe – 5 tysięcy dolarów. To nie są duże pieniądze, gdy zważymy na to, ile kosztują kampanie wyborcze w mediach. Zatem nasza aktywność podczas kampanii wyborczych to dużo więcej niż tylko przekazywanie pieniędzy. Podczas kampanii staramy się aktywizować naszych członków w poszczególnych okręgach wyborczych i motywować ich do określonego głosowania podczas wyborów oraz do innych działań. Dodatkowo, potencjalnym celem naszych kampanii wspierających kandydatów bądź oponujących wyborowi innych, są ludzie, którzy co prawda nie są naszymi członkami, ale ich interesy są ściśle związane z prawami wynikającymi z Drugiej Poprawki. Mowa głównie o myśliwych i innych ludziach posiadających i używających broni palnej. Podczas kampanii wyborczych staramy się z nimi komunikować, nakłaniając ich do głosowania w określony sposób, co może pomóc wspieranym przez nas kandydatom. W wielu stanach komunikujemy im swój przekaz za pomocą mediów, jak na przykład w stanie Południowa Dakota. W przypadku innych miejsc, jak na przykład w Nowym Jorku, takie medialne przekazy są raczej niezbyt użyteczne. Zamieszczenie ogłoszenia w „New York Times” kosztuje bardzo dużo, a i tak większość czytelników tej gazety nie zgadza się z celami naszej organizacji. Ale w przypadku wspomnianej już Południowej Dakoty, dużo odbiorców zgadza się z naszym przekazem i tam możemy naprawdę wywrzeć wpływ i faktycznie wywieraliśmy. Organizując kampanie, wykorzystujemy do tego ogłoszenia w radiu, telewizji, tworzymy i opłacamy billboardy. Stosujemy wszystkie dostępne w kampaniach sposoby, aby doprowadzić do korzystnego z naszego punktu widzenia wyniku w zaciętej rywalizacji do foteli kongresowych.

- W jaki formalny sposób angażujecie się w kampanie wyborcze? Czy robicie to poprzez wasze komórki zarejestrowane w ramach 501(c)?

Jesteśmy organizacją 501(c)(4), ale mamy również nasz PAC. Możemy też prowadzić kampanie bez konieczności zgłaszania do FEC tak długo, jak tylko przybiera to charakter bezpośredniego komunikowania się z naszymi członkami.

- Czy wprowadzony w 2002 roku Bipartisan Campaign Reform Act miał wpływ na waszą działalność? Jeżeli tak, to jaki?

Powiedziałbym, że bardziej zmieniło to wymiar legislacyjny niż polityczny. Może być na przykład problemem, gdyby we wrześniu czy październiku pojawiły się propozycje legislacyjne mogące nas dotyczyć. Kongres obraduje cały czas, a w obliczu nowych regulacji – czyli wprowadzenia w okresie 60 dni przed wyborami zakazu zamieszczania ogłoszeń tematycznych, nie mamy możliwości poprzez media wpływania na to, co kongresmani na dany temat będą myśleć. Gdybyśmy chcieli taką kampanię przeprowadzić, musieliśmy to robić poprzez nasz PAC. Dotychczas nie pojawiła się taka konieczność, ale jest rzeczą niefortunną, że ten przepis może zmusić organizacje do działania w taki sposób. Jak już powiedziałem, taka sytuacja dotychczas nie wystąpiła, ale politycy ciągle chcą kontrolować to, co się o nich mówi, co, jak mi się wydaje, jest sprzeczne z Pierwszą Poprawką i wolnością wypowiedzi. Politycy cały czas chcą sprawować kontrolę i to właśnie stoi za reformą lobbingu i podobnymi regulacjami. Chcą ograniczać to co inni mogą na ich temat powiedzieć, chcą coraz więcej kontroli. Mieliśmy do czynienia z takimi zakusami w przeszłości i czynili je głównie dyktatorzy, na krótką metę nawet skutecznie. Ale tak się nie powinno robić. Takie działanie jest bardzo „nie po amerykańsku” i my jako organizacja zdecydowanie sprzeciwialiśmy się BCRA. Niemniej jednak, należy nadmienić, że ustawa ta nie miała jak na razie większych negatywnych skutków dla efektywności naszej organizacji, ale jeszcze raz zaznaczam – na razie nie pojawiła się przed nami konieczność prowadzenia kampanii politycznej w okresie tych 60 dni przed wyborami.

- A co z poprawką odnoszącą się do komitetów 527?

Nie ma to wpływu na nasze działanie. NRA spełnia wymogi federalne, które są dużo bardziej restrykcyjne niż te dotyczące

komitetów 527. Wprowadzenie tej poprawki nas nie interesowało, gdyż bezpośrednio nas nie dotyczyło. Ale gdyby dalsze obostrzenia miały być nałożone na organizacje typu 501(c)(3) i 501(c)(4), a takie pojawiły się pogłoski kilka tygodni temu, to zdecydowanie oponowalibyśmy, gdyż wprowadzenie takich obostrzeń mogłoby negatywnie wpływać na naszą efektywność.

- Wiem, że NRA jest bardzo, bardzo skuteczną organizacją *grass-roots*. Czy są jakieś inne organizacje, które uznałby Pan za równie skuteczne? Osobiście słyszałem, że NRA została uznana za organizację najsukuteczniejszą.

Magazyn „Fortune” zamieszczał kiedyś takie rankingi. W oparciu o subiektywne oceny skuteczności wyrażane przez kongresmanów, personel kongresowy, lobbystów Jeff Birnbaum sporządzał listy najsukuteczniejszej oddziałujących grup. Ostatni sporządzony był, o ile się nie mylę, w 1999, 2000, a może 2001 roku. Wtedy znaleźliśmy się na szczycie.

Jest wiele innych organizacji, które skutecznie dostarczają politykom informacji i pomagają im przez to podejmować decyzje. Christian Coalition była bardzo skuteczna, ale gdy siedem lat temu kierownictwo organizacji się zmieniło, organizacja doprowadziła się do samounicestwienia. Wcześniej oddziaływała ona bardzo skutecznie w terenie, organizując lobbing oddolny. Istotna była komunikacja z członkami i potencjalnymi członkami. Nie można ufać mediom, że przekażą ludziom właściwą informację dotyczącą tego, co naprawdę dzieje się w polityce. Dlatego tak istotna była struktura organizacji pomagająca komunikować się z ludźmi, przekazywać im prawdziwe informacje, a następnie nakłaniać ich do takich działań, jak pisanie listów, dzwonienie do kongresmanów, pisanie listów do redakcji gazet czy angażowanie się w inne formy wyrażania opinii. W czasach, gdy byłem dyrektorem politycznym w Christian Coalition, mieliśmy sporządzane specjalne opinie o kandydatach na kongresmanów, które następnie przekazywaliśmy naszym członkom, potencjalnym wyborcom, którzy na podstawie opisanych przez nas różnic pomiędzy poszczególnymi kandydatami mogli podjąć decyzję wyborczą. Te „przewodniki” dla głosujących nie mówiły bezpośrednio, na których kandydatów głosować i którzy byli dobrzy, a którzy źli, a jedynie naświetlały różnice pomiędzy kandydatami



i pozostawiały decyzje wyborcom. Zazwyczaj oczywiście, gdy komunikat taki był skierowany do elektoratu religijno-konserwatywnego, ludzie ci byli w stanie odczytać, czy kandydat miał poglądy konserwatywne, zbliżone do ich własnych, czy też bardziej liberalne. Z komunikatu można było wywnioskować, że istotne jest głosowanie na tego a nie innego kandydata, ponieważ różnice pomiędzy nim a kontrkandydatem są bardzo znaczące. Obecnie Christian Coalition już nie wystosowuje do ludzi takich apeli. Teraz zamieszczają jedynie takie sugestie na swoich stronach internetowych i liczą, że ludzie sami na tę stronę wejdą i spróbują wyciągnąć wnioski. Rozprowadzają również w kościołach w niedzielę przedwyborczą specjalny biuletyn.

Podobnie straciła na skuteczności grupa Right to Work. Nie jestem w stanie do końca wyjaśnić dlaczego, gdyż sądzę, że jej pozycja teraz, gdy mamy republikańskiego prezydenta, powinna być dużo lepsza.

Kolejna organizacja – The National Right to Life Committee – wydaje się, że jest dużo bardziej aktywna i skuteczna na poziomie stanowym niż federalnym. Skuteczność tej organizacji wynika z umiejętności wykorzystywania współpracy w ramach rozbudowanych struktur stanowych i organizacji afiliowanych.

Istnieje w końcu kilka grup związanych z kwestiami podatkowymi, ale one wydają się w swych działaniach skupiać głównie na rzeczywistości tu, w Waszyngtonie. Ich przedstawiciele pracując tu i spotykając się z ważnymi ludźmi, czują się z tym tak dobrze i komfortowo, że, jak to określam, zaczynają mylić pozorne sukcesy i robienie zamieszania z rzeczywistym postępowaniem i rezultatami. Tak więc robią bardzo dużo, ale robią bardzo mało, aby naprawdę coś zmienić.

Generalnie oceniając aktywność *grass-roots*, można stwierdzić, że rozwój technologii, który się dokonał ostatnimi laty, z jednej strony ułatwił, a z drugiej utrudnił zadanie organizacjom. To, że łatwiej jest się skontaktować z ludźmi nie oznacza, że łatwiej jest ich skłonić do jakiegoś działania. To, że ludzie otrzymają wiadomość od grupy nie znaczy, że na nią odpowiedzą. Z jednej strony to dobrze, że łatwo jest nam skontaktować się z ludźmi, ale z drugiej strony ta łatwość komunikacji, internetowej chociażby, sprawia, że ludzie organizujący kampanie nie będą tak chętnie angażować się w aktywności *grass-roots*, które wymagają większego wysiłku. Zadawalają się zbieraniem list e-mailingowych i wysyłaniem wiadomości. Ale przecież to, że coś się wyszło do cyberprzestrzeni nie oznacza,

że cokolwiek się stanie, cokolwiek się osiągnie. Oznacza jedynie, że ludzie otrzymują wiadomość, ale przecież może ich ona wcale nie obejmować. Ludzie mogą również nie mieć pojęcia, jak dalej kontaktować się z innymi ludźmi, aby pomóc w realizacji celów organizacji, a więc aby powielić efekt *grass-roots*. W przypadku NRA liczy się bowiem nie tylko sama liczba członków – 3,7 miliona, ale również to, że nasi członkowie są w stanie przekonywać i kontaktować się z innymi ludźmi. Jest dużo ludzi, którzy popierają nasze cele i wspierają naszą organizację, nie będąc jej członkami. Zbadaliśmy, że każdy list, który wysyłamy do naszych członków, wpływa statystycznie na 2,5 osoby i ich głos w wyborach. Istnieje oczywiście wiele zmiennych i niewiadomych – jak na przykład nie wiemy, czy dana osoba i tak zagłosowałaby na danego kandydata, czy nie, czy osoba zarejestrowała się do głosowania, czy nie i tak dalej. Badanie to może więc oczywiście być w pewnym stopniu błędne, ale na pewno wiemy, że nasze kampanie mają ten efekt powielenia, zatem wpływamy na opinie większej liczby osób niż tylko liczba osób, z którymi się kontaktujemy. W tym przypadku akurat technologia nam pomaga. E-maile mogą być bowiem przesyłane dalej przez naszych członków ich znajomym, podczas gdyby apel miał formę listu tradycyjnego, musieliby go kopiować i przysyłać dalej listownie, co oczywiście byłoby dla nich dużo bardziej kłopotliwe. Tak więc wiadomości rozprzestrzeniają się szybciej. Moje wątpliwości budzi jednak to, czy te nowe formy komunikacji i to, że ludzie są z nimi coraz bardziej obeznani, wpływają na skuteczniejszą ich komunikację z politykami. Wiem również, że skuteczność kontaktów obywatelskich z kongresmanami bardzo zależy od formy tego kontaktu. Nie bez znaczenia jest, czy będzie to odręcznie pisany list, podpisana kartka pocztowa, czy też e-mail napisany za pomocą funkcji wytnij/wklej. Znaczenie ma również, czy obywatel kontaktuje się z waszyngtońskim biurem kongresmana, czy też z biurem zlokalizowanym w jego okręgu wyborczym. Istnieje wiele niuansów, które wpływają na skuteczność takiego kontaktu. My staramy się, aby obywatele kontaktowali się zarówno z biurami lokalnymi, jak i waszyngtońskimi, tym samym pokazując, że im bardzo zależy. Gdyby ludzie kontaktowali się jedynie z biurami waszyngtońskimi, to przy ogromie korespondencji, jaka trafia do tych biur, wiadomość mogłaby przejść niezauważona. Gdy natomiast ludzie kontaktować się będą z biurem lokalnym, gdzie przeciętnie dziennie odbiera się

dwadzieścia telefonów, to gdy liczba ta się podwoi i dodatkowo wszystkie te telefony dotyczyć będą tego samego tematu, dla personelu pracującego w takim biurze sytuacja będzie alarmująca. Gdy chcemy dotrzeć z naszym przekazem do polityków, staramy się, aby ich skrzynki e-mailowe były zawsze pełne. Oprócz e-maili i telefonów istnieją oczywiście jeszcze inne sposoby. Mogą to być faksy albo listy. W przypadku listów jednak należy zaznaczyć, że mają one pewne opóźnienie i gdy batalia polityczna ma się rozstrzygnąć za kilka dni, użycie listów może nie być najskuteczniejsze. Listy adresowane do Kongresu są bowiem najpierw przesyłane ze względów bezpieczeństwa do Ohio, gdzie są prześwietlane, i do samego Kongresu trafiają zazwyczaj nie wcześniej niż za dwa tygodnie. Wtedy może być już po wszystkim. Kontakty listowne mogą być wykorzystywane po uwzględnieniu tej okoliczności. Kontakty telefoniczne są ciągle bardzo skuteczne. Staramy się e-mailowo albo listownie nakłaniać naszych członków, aby ci z kolei kontaktowali się telefonicznie z kongresmanami. Kontakty telefoniczne mają znaczenie, gdyż są bardziej osobiste niż e-maile, które z reguły są podobne jeden do drugiego. Wykonanie telefonu wymaga od obywatela znacznie więcej wysiłku niż kliknięcie na komputerze ikonki „wyślij”.

- A co z odręcznie pisanymi listami?

Oczywiście zachęcamy naszych członków do pisania takich listów, ale jak już powiedziałem, jest to dość czasochłonne i kłopotliwe ze względu na czas doręczenia. Zależy to więc głównie od tego, ile czasu mamy.

- Wspomina Pan o wykorzystywaniu w kampaniach aktywności swych szeregowych członków. A co z wykorzystywaniem do kampanii osób znanych, celebrytów?

To też robimy. Na przykład Tom Selleck jest w naszej Radzie Nadzorczej. Charlton Heston był naszym przewodniczącym.

- Czy uważa Pan, że zaangażowanie takich osób w kampanie jest istotne?

Cóż, nie jest krytyczne. W przeszłości dobrze radziłem sobie i bez tego. Oczywiście, zaangażowanie takie może pomóc w kampaniach, ale realia są takie, że zarówno świat akademicki, media, jak i Hollywood są bardzo liberalne. Nie ma wielu ludzi o poglądach konserwatywnych, którzy będą na tyle odważni, aby ryzykować swe kariery i twardo występować przeciw większości ludzi, którzy ich otaczają. Charlton Heston był na tyle odważny, żeby to zrobić, ale zaznaczmy, że zrobił to w takim momencie i z taką pozycją, że nie musiał się przejmować opiniami innych. Było tak, gdyż oni potrzebowali jego bardziej niż on potrzebował ich. Inni natomiast są albo mniej odważni, albo w gorszej sytuacji finansowej, albo też na początku swych karier zawodowych. Wiemy, że istnieje wielu ludzi w świecie celebrytów – piosenkarzy, kierowców NASCAR, zawodników footballu, baseballu i wielu innych profesjonalnych sportowców – którzy posiadają broń, lubią polować czy używać broni w celach sportowych i popierają nasze cele. Mieliśmy więc i mamy w naszych szeregach ludzi sławnych, ale nie wiem, czy przekłada się to bezpośrednio na skuteczność naszej organizacji. Może raczej bywa trochę pomocne. W przypadku Charltona Hestona to było jednak coś więcej. Stając się twarzą naszej organizacji sprawiał, że więcej ludzi słuchało naszego przekazu, niż gdyby w imieniu naszej organizacji występował ktokolwiek inny. Posiadał on autorytet, więc trudniej było naszym przeciwnikom demonizować jego niż nas jako organizację. Zatem istotne jest posiadanie takich twarzy kampanii czy firmujących daną sprawę, ale nie jest to podstawą naszego bytu. To raczej jakby dodatek.

- Jako organizacja macie w mediach dość negatywny wizerunek, czyż nie?

To głównie dlatego, że media są w większości liberalne. Ciekawe jednak, że na przestrzeni ostatnich lat media zamilkły, jeżeli chodzi o kwestie ograniczania prawa do posiadania broni. Wcześniej temat ten bardzo często się pojawiał. Wydaje mi się jednak, że proponenci ograniczania prawa do posiadania broni zdali sobie sprawę, opierając się na badaniach i obserwacjach życia politycznego, że promowanie tej kwestii przynosi straty polityczne jej adwokatom. Dostrzeżono to, analizując wybory 1994 i wszystkie następne. Tak więc ostatnio druga strona nie stara się podgrzewać tematu, gdyż wie,

że mogłoby to bardzo zmotywować naszą stronę, co na pewno byłoby dla niej zagrożeniem. Wynika to z faktu, że, jak jeszcze raz podkreślam, ich strona nie jest do tego stopnia zmotywowana co nasza. Zwolennicy ograniczania prawa do posiadania broni czekają więc, aż przydarzy się jakaś spektakularna tragedia i wtedy starają się coś ugrać. Takie incydenty działają na ich korzyść. Ostatnio jednak, nieszczęśliwie dla nich, żadna spektakularna tragedia z użyciem broni palnej nie została nagłośniona. Dlatego też nie udało im się zmobilizować szyków. Członkostwo tych organizacji bardzo spadło, wpływy ze składek również. Aktywność tych organizacji jest na bardzo niskim poziomie, podobnie jak ich skuteczność. Ludzie wstydzą się przyznawać do koneksji z tymi organizacjami. To się prawdopodobnie zmieni. Prawdopodobnie w przyszłości wydarzy się coś, co ukształtuje na nowo okoliczności i warunki debaty, ale jak na razie rzeczy mają się całkiem dobrze i chcielibyśmy, aby tak długo pozostało. Organizacje zabiegające o ograniczenie prawa do posiadania broni, w porównaniu z nami, funkcjonują inaczej. Tradycyjnie opierają się na celebrytach i w tym leży ich medialna nośność, ale są bardzo słabe na poziomie społeczeństwa, aktywności *grass-roots*. Zorganizowany w 2000 roku tzw. Thousands Mom March był organizacyjnie powiązany z kampanią Partii Demokratycznej i Ala Gore'a i dlatego pojawiło się trochę ludzi. Organizacje skupione wokół Brady'ego nie są w stanie zmobilizować kilkudziesięciu tysięcy ludzi. Nie mają do tego odpowiedniej siły. Prawdopodobnie gdyby wystosowali tzw. alarm telefoniczny, nie byłiby w stanie wygenerować w skali kraju nawet pięćdziesięciu tysięcy telefonów. To dlatego, że temat nie jest obecnie na topie, nie jest gorący.

Naszym, czyli NRA, największym wrogiem jest ignorancja i emocje, a tych poziom ostatnimi czasy się zmniejszył, przynajmniej do czasu następnej tragedii. Gdy ta się przydarzy, będziemy musieli znowu walczyć, aby sprowadzić debatę na grunt faktów i racjonalności, gdyż w takim kontekście zawsze wygrywamy.

- Dziękuję bardzo Panu za rozmowę.

## ANEKS B

Wywiad z JAN ERICKSON,  
Dyrektor w NOW Foundation.

Przeprowadzony przez autora 21.04.2006, Washington D.C.

- Jakie piastuje Pani stanowisko w National Organization for Women?

Jestem obecnie dyrektorem NOW Foundation. Przedtem, przez 10 lat pracowałam na stanowisku dyrektora do stosunków z władzami, czyli zajmowałam się relacjami z Kongresem i administracją, jak również byłam odpowiedzialna za komunikowanie naszego apelu naszym członkom oraz opinii publicznej.

- Czy nazwałaby to Pani lobbingiem?

Niektórzy nazywają to lobbingiem, inni reprezentowaniem.

- A według Pani, który termin jest właściwszy?

To nie ma znaczenia.

- Pytam, bo wydaje się, że lobbing ma negatywne znaczenie.

Tak, to słowo ma złe konotacje.

- Jaki jest status prawny NOW Foundation?

Fundacja jest podmiotem non-profit i jest zarejestrowana pod odpowiednim dla organizacji charytatywnych kodem podatkowym w Internal Revenue Service. Aby otrzymać taki status, należy wystąpić do IRS z podaniem i oświadczyć, że spełnia się kryteria, aby kwalifikować się do określonych ulg podatkowych. My, jako organizacja, nie musimy płacić podatków, jak też ludzie, którzy przekazują pieniądze na nasze konta, mogą te donacje odliczać od podatku.

Inaczej jest w przypadku innej komórki NOW, czyli NOW Incorporated, która jest zarejestrowana pod innym kodem podatkowym, i w jej przypadku ludzie, którzy przekazują pieniądze na jej konta, nie mają możliwości odliczenia tego od podatku. W ramach NOW funkcjonują również dwa PAC-e: NOW PAC oraz NOW Equality PAC. NOW PAC skupia się w swych działaniach na wspieraniu kandydatów na urzędy publiczne, szczególnie do Kongresu, podczas gdy NOW Equality PAC koncentruje się bardziej na prowadzeniu kampanii dotyczących interesujących nas tematów, jak na przykład kampanii mającej doprowadzić do wprowadzenia ERA, czyli Equal Rights Amendment.

- Kiedy powołano do życia te wszystkie komórki NOW i dlaczego?

NOW Inc. została utworzona w 1966 roku, a więc organizacja ma już 40 lat. Została powołana, aby bronić praw kobiet, które były obywatelkami drugiej kategorii. NOW Foundation została utworzona w 1986 roku, aby umożliwić nam docieranie z naszym przesłaniem do grona szerszego niż tylko nasi zarejestrowani członkowie, jak również aby skutecznie występować na drodze sądowej w sprawach praw kobiet. Kiedyś zresztą mieliśmy w NOW osobną komórkę, która zajmowała się właśnie wyłącznie uczestnictwem w sprawach sądowych i dokonywaniem analiz prawnych, ale ta część odłączyła się od NOW i zaczęła funkcjonować osobno jako NOW Legal Defense and Education Fund, która ostatnio zmieniła nazwę na Legal Momentum. Cały czas blisko z nimi współpracujemy.

- Jak oceniłaby Pani skuteczność poszczególnych komórek NOW? Która z nich jest najefektywniejsza?

Cóż, chyba NOW Inc., gdyż to ona inicjuje i prowadzi większość akcji i kampanii. To ona odpowiada za komunikację medialną i ona w większości przypadków współpracuje stale z Radą Dyrektorów naszej organizacji. W tym tygodniu na przykład, odbywać się będzie spotkanie z Radą Dyrektorów, na którym ustalane będą ogólne priorytety polityczne, rodzaje działań, jakie należy podejmować i kampanii, jakie należy rozpocząć. To NOW Inc. w końcu, pomimo że NOW Foundation ma również swój wkład, jest głównym inicjatorem marszów, które organizowane są przez NOW od wielu lat.

Marsze te należą do największych w historii Stanów Zjednoczonych, a ten z 2004 roku przyciągnął ponad 1,15 miliona ludzi. Należy więc stwierdzić, że NOW Inc. jest najskuteczniejsza.

- Którą z technik oddziaływania używanych przez Pani organizację uważa Pani za najbardziej wpływową?

Wydaje mi się, że relacje z prasą i mediami. Cały czas kontaktują się z nami przedstawiciele różnych mediów, pytając nas o opinie. Gdy toczy się właśnie jakaś gorąca debata na temat interesujących nas kwestii, kontakty te stają się jeszcze intensywniejsze. My dostarczamy dziennikarzom dodatkowych informacji i komentarzy, a przez to zyskujemy możliwość informowania ludzi za pomocą mediów. Ta forma oddziaływania jest według mnie najbardziej skuteczna.

Drugim pod względem skuteczności sposobem jest, według mnie, organizowanie akcji i tworzenie wydarzeń, które przyciągają uwagę. Na przykład demonstracje promujące prawa reprodukcyjne organizowane przed siedzibą Sądu Najwyższego. Wcześniej NOW organizowała bardzo wiele demonstracji przeciw dyskryminacji opartej na kryterium płci. Demonstracje nie były jednak jedynym sposobem zabiegania o równouprawnienie. Ślaliśmy również petycje i organizowaliśmy różne akcje, które miały wpływać na pracodawców, między innymi przedsiębiorstwa medialne, aby prowadziły politykę równego wynagradzania kobiet i mężczyzn pracujących na takich samych stanowiskach. Angażowaliśmy się także w akcje mające promować kobiety na stanowiska menedżerskie. Wśród działań można wymienić także naciski na władze legislacyjne, aby wprowadzały regulacje, które uniemożliwiałyby firmom dyskryminowanie kobiet w pracy i to zarówno jeżeli chodzi o ich zatrudnianie, jak też o wynagrodzenia.

Obecnie spektrum kwestii, na których koncentruje się NOW, jest bardzo szerokie – od zabiegania o mało kosztowną opiekę dla dzieci aż do zabiegania o prawa do związków małżeńskich dla osób tej samej płci. To, że zajmujemy się tak wieloma zagadnieniami, może oczywiście powodować, że organizacja staje się mniej skuteczna, niż gdyby zabiegała o jedną wąsko zakreśloną kwestię. Zaletą jednak takiego podejścia jest to, że jesteśmy w stanie zbudować społeczną świadomość odnośnie do bardzo wielu ważnych tematów. Następnie już bardziej wyspecjalizowane organizacje mogą zabiegać



o realizację poszczególnych, bardziej szczegółowych postulatów. Zadaniem NOW jest naświetlanie tematu i budowanie społecznej świadomości dotyczącej ważnych z punktu widzenia kobiet problemów oraz inspirowanie innych, aby przyłączali się do wspólnego działania. Jednym z najważniejszych zadań NOW jest więc inspirowanie i zachęcanie do działania.

- Czy są jakieś konkretne organizacje, z którymi współpracujecie?

Działamy w wielu koalicjach. Wchodzimy na przykład w skład The Executive Committee of the Leadership Conference on Civil Rights. Koalicja ta grupuje około 175 organizacji z ponad 3 milionami członków. Jesteśmy również częścią ogromnej Reproductive Rights Coalition skupiającej 40-50 organizacji, od organizacji lekarzy ginekologów do organizacji klinik przeprowadzających aborcje. Jesteśmy członkami koalicji na rzecz równej edukacji dziewcząt oraz bardzo dużej Women's Organization Coalition, która grupuje ponad 10 milionów członków i 200 organizacji.

- Czy sądzi Pani, że koalicje mogą być skuteczne?

O tak. O wiele więcej można dokonać w koalicji niż samemu.

- Nawet jeśli nie można znaleźć wspólnego mianownika?

Cóż, zawsze udaje się znaleźć wspólny mianownik.

- Ale chyba nie zawsze jest łatwo.

Czasami nie jest łatwo, ale w większości przypadków nie mamy z tym problemów. Powiedziałabym, że znacznie częściej mamy do czynienia ze zgodą niż brakiem takiej zgody.

- Czy powiedziałaaby Pani, że dla grup jak wasza, czyli dla grup interesu publicznego, członkowie są ważniejsi niż posiadane pieniądze, jeżeli chodzi o wywieranie wpływu?

Nie wiem. Wydaje mi się, że obydwie zasoby są istotne i należy je posiadać, aby być skutecznym. Nie przedkładałabym jednego nad

drugi. Niewątpliwie jednak pieniądze są w dzisiejszych czasach istotne, a ludzie, którzy chcą ograniczać prawa kobiet, mają ich więcej niż my.

- Kim są ci ludzie? Jakież grupy? Partia Republikańska?

To znacznie więcej niż tylko sama Partia Republikańska. Miałam ostatnio u siebie w biurze bardzo obszerny, pięciusetstronicowy przewodnik opisujący konserwatywne organizacje, które powstały i rozwinęły się w okresie ostatnich trzech lat. Jest wiele ultrakonserwatywnych grup inspirowanych i sponsorowanych przez bogatych ludzi. Grupy te są bardzo ekstremalne i bardzo przeciwne prawom kobiet, prawom mniejszości oraz prawom pracowniczym. Przedstawiciele tych grup mają zdecydowanie inną interpretację tego, co oznacza być obywatelem Stanów Zjednoczonych i jakie prawa powinny obywatelom przysługiwać. Istnieje więc między innymi wiele konserwatywnych fundacji operujących w obszarze prawnym, które poprzez wnoszenie precedensowych spraw do sądów próbują zawrócić czas i cofnąć osiągnięcia programów akcji afirmatywnej, na których kobiety mogły polegać, jeśli chodzi o zabieganie o lepsze posady, lepsze płace i większe prawa. Również oczywiście w bardzo dużym stopniu polegały na tych programach kobiety kolorowe.

Istnieje wiele mediów, organizacji politycznych, think tanków, jak Cato Institute, Heritage Foundation, American Enterprise Institute, i wiele, wiele innych mniejszych organizacji, które są bardzo obficie finansowane nie tylko przez bogate jednostki, ale także przez korporacje.

- Jak jest powiązanie pomiędzy takim ideologicznym podejściem tych grup a pieniędzmi i korporacjami? Jakie mogą być tu motywacje korporacji?

To kwestia dążenia do ograniczania państwa, zabiegania o jak najmniej regulacji i konsekwentnie o umożliwienie im działania w niekontrolowany sposób.

- Tak. Ale co to ma wspólnego z waszą organizacją i z waszymi celami?

Nasza organizacja zawsze była zwolennikiem zwiększania zakresu regulacji rządowych i bardziej aktywnej polityki państwa, gdyż uważamy, że tylko w taki sposób można doprowadzić do realizacji praw kobiet. Oni – korporacje, nie chcą zwiększania zakresu regulacji rządowych, bo obawiają się, że regulacje dotkną ich bezpośrednio, a to oznacza dla nich mniejszy dochód. Nie jesteśmy zresztą ich jedynymi oponentami. Działa kilka liberalnych organizacji non-profit. Jest również jedna bardzo duża koalicja, która została zorganizowana przez i w ramach Institute for America's Future. W skład wchodzi grupy złożone z liberałów, progresywnistów, organizacji takich jak NOW oraz instytutów badawczych, think tanków, organizacji *grass-roots*. Razem starają się stanowić równowagę dla tego, co robi prawica. Istotną rolę odgrywają tu również związki zawodowe.

- Co sądzi Pani o organizacjach typu *grass-roots* i używaniu technik lobbingu oddolnego? Czy uważa Pani, że działając w ten sposób, możecie być bardziej skuteczni niż chociażby 10 lat wcześniej?

Osobiście uważam, że nie, a to dlatego, że ostatnimi czasy w polityce jest dużo więcej korupcji i w konsekwencji nasze instytucje państwowe, w tym ustawodawcze, są dużo mniej wrażliwe na opinie wyborców niż było to w przeszłości, przykładowo 30 lat temu. To wszystko z powodu wpływu pieniędzy i korupcji w Kongresie.

- Ma Pani na myśli „nielegalną” czy „legalną” korupcję?

Obydwa rodzaje. Aby zostać wybranym do Kongresu, potrzeba milionów dolarów. Przeciętna osoba nie ma żadnych szans.

- Wspomniała Pani wcześniej, że zajmowała się stosunkami z instytucjami władzy z ramienia waszej organizacji.

Tak.

- Czyli lobbingiem bezpośrednim również?

Cóż, też. Jednak większość naszego lobbingu polega na aktywizowaniu naszych członków, aby ślali listy do kongresmanów, by do nich dzwoniли albo też odwiedzali ich biura. Kładziemy na to

nacisk, gdyż jesteśmy typową organizacją *grass-roots*, w której to członkowie starają się wywierać nacisk. Kongresmani mają większą motywację, aby spotykać się właśnie z ludźmi z ich okręgów wyborczych, niż chociażby z nami, którzy mieszkamy tu, w Waszyngtonie, i nie jesteśmy ich potencjalnym elektoratem. Naszym zadaniem, jako NOW, jest więc przekazanie naszym członkom informacji odnośnie do konkretnych problemów legislacyjnych oraz sytuacji legislacyjnej i zmotywowanie ich do tego, aby w sprawie tych problemów kontaktowali się z kongresmanami.

- A skąd pozyskujecie informacje dotyczące tego, co dzieje się w procesie legislacyjnym oraz wszelkie informacje szczegółowe?

Jest wiele źródeł. Rozmawiamy z personelem pomocniczym kongresmanów, samymi kongresmanami i kongresmankami, z urzędnikami pracującymi w różnych komisjach kongresowych. Z reguły, w naszym przypadku, kontakty ograniczają się do strony demokratycznej, gdyż republikanie są po drugiej stronie barykady. Informacje pozyskujemy również od organizacji, które zajmują się zbieraniem danych w określonej dziedzinie. Niektóre z tych instytucji mogą być pomocne w interpretowaniu przepisów prawnych oraz w pisaniu projektów propozycji. Również Internet i droga e-mailowa stały się doskonałymi środkami, dzięki którym możliwe jest zbieranie informacji. W dzisiejszych czasach organizacje non-profit bardzo często posiadają publikacje elektroniczne, które przesyłają ludziom i organizacjom znajdującym się na ich listach e-mailingowych. W nich może znajdować się bardzo dużo przydatnych informacji. Wiele z tych organizacji posiada także odpowiednie mechanizmy ocen głosowań kongresowych odnośnie do wybranych kwestii, na podstawie których można wyciągać wnioski dotyczące zachowań i opinii poszczególnych kongresmanów. Niektóre organizacje, jak na przykład my to czynimy, rozsyłają do innych tzw. alarmy legislacyjne, mówiące o tym, że w danym dniu debatowana i głosowana będzie taka propozycja regulacji. Informacja przekazywana w ten sposób może rozprzestrzeniać się błyskawicznie. Często opieramy swoje zdanie na tym, co inne organizacje oraz ludzie, którym ufamy, sądzą na dany temat. Innym źródłem wytycznych, na których opieramy nasze poczynania, są setki wewnętrznych rezolucji podjętych w naszej organizacji bądź to przez wszystkich

członków w głosowaniach, bądź na corocznych konferencjach, bądź też przez Radę.

- Wspomniała Pani kwestię oceniania kandydatów na podstawie tego, jak głosują w określonych kwestiach.

Jeżeli chodzi o piastujących urzędy kongresmanów, to można patrzeć na to, jak głosowali w interesujących nas kwestiach. W przypadku pretendenta, wysyłamy mu do wypełnienia kwestionariusz, w którym powinien się ustosunkować do interesujących nas kwestii. Następnie nasz PAC na podstawie udzielonych odpowiedzi decyduje czy poprzeć danego kandydata, czy nie.

- Czy sądzi Pani, że lepiej jest wspierać piastujących już stanowiska, czy też pretendentów?

Trend w ostatnich dziesięcioleciach jest taki, że istnieje bardzo mało tzw. mandatów otwartych, a w rywalizacji z pretendentami kongresmani piastujący stanowiska mają bardzo dużą przewagę i duże szanse na reelekcję. Jest w Kongresie grupa 50, 60 czy 70 kongresmanów, którzy są bardzo postępowi, ich zachowania podczas głosowań nad interesującymi nas kwestiami są według nas bardzo prawidłowe. Ich wspieramy w wyborach regularnie. Wspieramy także nowe osoby. Przykładowo, ostatnimi czasy były w San Diego wybory o mandat, który zwolnił się po tym, jak piastujący go republikanin został uznany winnym korupcji. W kampanii tej wsparliśmy kandydatkę Francine Busby, udzielając jej zarówno pomocy finansowej, jak również wysyłając ludzi, aby pomogli jej w prowadzeniu kampanii. Wsparliśmy ją, a była kandydatką nową. Wiedzieliśmy jednak, że jest osobą kompetentną, gdyż wykazała się, pracując w instytucjach na poziomie stanowym.

- Wspomniała Pani o wysyłaniu ludzi do pomocy w kampanii. Czy ta taktyka jest z waszego punktu widzenia istotna? O jakich ludzi chodzi? Jacy ludzie dla was pracują? Czy są to ludzie, którzy wspierają was ideologicznie i pracują dla was, a następnie wysyłacie ich do pracy przy kampanii, czy też są to ludzie, których wynajmujecie i im płacicie?

Zazwyczaj wykorzystujemy do tego celu personel pracujący w naszej organizacji i oddelegowujemy ich do kampanii na czas jednego, dwóch lub trzech miesięcy.

- Jest to więc coś na kształt donacji wyborczych bez bezpośredniego przekazywania pieniędzy.

Tak. Czasami zdarza się nam zatrudniać do prowadzonych kampanii aktywistów i ekspertów, którym płacimy. Wykorzystujemy więc czasem personel spoza organizacji, opłacany.

- Słyszałem, że z punktu widzenia organizacji korzystniej jest udzielać konkretnej pomocy politykom podczas kampanii niż przekazywać im pieniądze, gdyż w tym pierwszym przypadku organizacja ma większy wpływ na to, jak kampania będzie wyglądać. Zgodziłaby się Pani z taką opinią?

Jest w tym coś. Ale w dzisiejszych czasach pieniądze są również niezmiernie istotne. Kandydaci muszą kupować czas w mediach, który jest bardzo drogi. Muszą więc mieć pieniądze. Oczywiście posiadanie ludzi, którzy są w stanie poświęcać swój czas, pracując podczas kampanii, jest również bardzo ważne, gdyż obecnie, gdy ludzie są cały czas zajęci, przy okazji niektórych kampanii bardzo trudno o ochotników do pomocy. Tak więc zarówno pieniądze, jak też pomoc niefinansowa, jak chociażby właśnie wspomaganie kandydata ludźmi, którzy pomogą mu prowadzić kampanię, są bardzo istotne.

- Ile osób pracuje aktywnie dla waszej organizacji?

Tu, w biurze?

- Nie. Mam na myśli aktywnych członków organizacji, którzy angażują się w wasze działania. Nie chodzi mi więc o liczbę członków, ale raczej o liczbę aktywnych członków.

Trudno powiedzieć. Wiem, że mamy około 550 tysięcy członków opłacających składki, a ich wiek waha się od 15 do 85 lat. Nasi starsi członkowie oczywiście nie są już aż tak pełni energii i w większości przypadków ograniczają się do wspierania organizacji finansowo oraz

przyłączają się do kampanii pisania listów. Wielu z naszych członków, którzy mają dostęp do komputera, regularnie odpowiada na wystosowane przez nas apele i kontaktuje się na różne sposoby ze swoimi kongresmanami, czasami organizując lokalnie jakieś większe akcje, jak chociażby protesty. Dobrym przykładem jest akcja przeciw sieci Wall-Mart i jej polityce dyskryminacji kobiet w pracy. Nie jestem w stanie ocenić dokładnie, ile ludzi przyłącza się do takich akcji, gdyż wszystko dzieje się lokalnie i nieregularnie. Wiem, że jest to bardzo dużo ludzi. Nie zawsze wiemy nawet o takich akcjach, chociaż staramy się regularnie zbierać raporty od naszych lokalnych oddziałów.

- Jak porównałaby Pani aktywność waszych członków z członkami, przykładowo, NRA? Chodzi mi o zaangażowanie ludzi.

NRA ma miliony członków. Członkowie ci mogą sobie pozwolić na przekazywanie na rzecz organizacji dużych sum pieniędzy, gdyż są to przeważnie mężczyźni. Dodatkowo są oni bardzo oddani NRA.

- O to właśnie pytam. Czy wasi członkowie są równie oddani jak członkowie NRA?

Wydaje mi się, że nasi członkowie nawet ich przewyższają pod względem zaangażowania. Chodzi głównie o to, że nasi członkowie to przeważnie kobiety, które są bardziej społecznie aktywne oraz bardziej dociekliwe, jeśli chodzi o zabieganie o realizację swych interesów. Nasi członkowie, głównie kobiety, są bardzo skłonni do brania udziału w spotkaniach, protestach, demonstracjach, gdyż codziennie spotykając się z oznakami dyskryminacji, są do tego bezpośrednio zmotywowani. Wydaje mi się więc, że poziom aktywizmu naszych członków w porównaniu z NRA jest zdecydowanie wyższy. W przypadku NRA, jak sądzę, aktywizm to głównie przekazywanie pieniędzy oraz pisanie listów.

- Czy zgodziłaby się Pani ze zdaniem, że wasi członkowie są tak bardzo zaangażowani, gdyż NOW jest dla nich najważniejszą organizacją, z którą się identyfikują?

Powiedziałabym, że tak. Różnimy się tu znacznie od innych organizacji kobiecych, gdyż my znacznie więcej od naszych członków

wymagamy. To ich aktywizuje. Inne organizacje, w większości przypadków, wymagają tylko opłacania składek i tyle. Działa w Stanach Zjednoczonych jedynie kilka organizacji z równie zaangażowanymi członkami, jak w przypadku naszej organizacji. Greenpeace jest jedną z nich, Planned Parenthood kolejną. Swojego czasu pracowałam w stanowej radzie dyrektorskiej Planned Parenthood i wiem stąd, że mają oni bardzo oddanych członków, którzy oczywiście regularnie płacą składki, ale również angażują się od czasu do czasu w różne lokalne akcje. NOW pod względem aktywizmu przewyższa jednak i te organizacje. Nasi członkowie są na tyle zdeterminowani, że potrafią poświęcać większość z czasu, którym dysponują, na rzecz działań organizacji i dodatkowo chcą działać aktywnie w sferze publicznej. Dają oni więc znacznie więcej z siebie niż tylko zwykłe wspomaganie organizacji.

- Czy wasza organizacja współpracuje na stałe z jakimiś firmami lub korporacjami, które was wspomagają?

Nie staramy się o takie wspomaganie. Rada naszej organizacji przyjęła szereg rezolucji, stanowiących, że powinniśmy trzymać się z dala od współpracy ze światem korporacyjnym, jak również zachowywać odpowiedni dystans do instytucji władzy. Miało to na celu zagwarantować, że nasza organizacja pozostanie niezależna.

- W jaki sposób prowadzicie i organizujecie różnego rodzaju kampanie i jak wygląda ich finansowe tło? Które z waszych aktywności są najbardziej kosztowne?

Najbardziej kosztowne są organizowane przez nas coroczne konferencje. Jeżeli chodzi o rozdysponowywanie funduszy, to warto zaznaczyć, że w odróżnieniu od wielu innych organizacji, pieniądze ze szczebla centralnego organizacji przekazujemy lokalnym oddziałom i tam już są rozdysponowywane. Polegamy więc na ludziach działających lokalnie, i oni zresztą są również odpowiedzialni za zbieranie składek. Ogólnie nasza organizacja prowadzi wiele kampanii, wykorzystując bardzo małe fundusze. Nie angażujemy się w tworzenie i publikowanie kosztownych raportów, staramy się ograniczać koszty podróży, nie wysyłamy ludzi na kosztowne konferencje. Staramy się funkcjonować jak najbardziej oszczędnie i dlatego bardzo ostrożnie alokujemy nasze zasoby finansowe.



- A jakie rodzaje kampanii przez was organizowanych wydają się Pani najważniejsze? Czy angażowanie się w marsze, czy też wspieranie debat podczas kampanii wyborczych?

Przy okazji każdego wyborów zazwyczaj pojawia się kilka „gorących” tematów wykorzystywanych przez jedną albo drugą partię. Zazwyczaj tematy te mają duży potencjał wzbudzania emocji, jak choćby sprawa małżeństw osób tej samej płci. Przy okazji takich kampanii dbamy o to, aby zająć jasne stanowisko, przekazać je kandydatom oraz dostarczyć im odpowiednich informacji i argumentów. Jeżeli poproszą nas o dodatkowe ekspertyzy, to również staramy się im pomóc. Zatem angażujemy się podczas kampanii wyborczych.

Od czasu do czasu angażujemy się również w referenda i inicjatywy ustawodawcze, związane z kwestiami równych praw oraz małżeństw dla gejów i lesbijek, zwalczając propozycje prowadzące do ich ograniczania.

- Czy powiedziałaaby Pani, że wasza aktywność jest znacznie większa w latach, kiedy odbywają się wybory?

Tak. Prawdopodobnie tak.

- Czy istnieje związek pomiędzy wspieraniem kandydatów a promowaniem przez was określonych kwestii?

Tak. To właśnie kandydaci znajdują się w centrum uwagi mediów. Jeżeli uda nam się doprowadzić do sytuacji, kiedy kandydat w kampanii będzie promował ważne dla nas kwestie, to znakomicie.

- Ilu kandydatów zazwyczaj wspieracie?

Zazwyczaj od 70 do 80 kandydatów do Kongresu.

- Czy zdarza się, że wspieracie w jakikolwiek sposób naraz dwóch kandydatów w tym samym okręgu wyborczym?

Nie.

- Zatem jest to motywacja wyłącznie ideologiczna, a nie mająca na celu zapewnić dostęp, jak to jest w przypadku wielu innych grup.

Dodatkowo czasami zdarza się, że kandydaci nie chcą poparcia albo nie chcą przyznać, że takie poparcie od NOW otrzymują. Dotyczy to głównie bardzo konserwatywnych okręgów. Oczywiście, jeżeli są to odpowiadający nam politycy, pytamy ich, czy chcą naszego poparcia. W przypadku wspomnianych konserwatywnych okręgów raczej bardzo rzadko zdarza się, że o nie proszą.

- Czy wtedy w ogóle ich nie wspieracie, czy też staracie się udzielać jakiejś bardziej dyskretnej pomocy?

Raczej, gdy kandydaci tego nie chcą, nie wspieramy ich. Nie wydaje mi się, abyśmy angażowali się w jakieś bardzo dyskretne sposoby pomocy kandydatom, ale o to najlepiej zapytać naszą Dyrektorkę Polityczną, Lindę Berg.

- A czy sądzi Pani, że w przypadku innych grup, takie dyskretne wspieranie kandydatów przy wyborach jest popularne?

Wydaje mi się, że raczej nie. Może grupy skupione wokół tematu aborcji, gdyż temat ten staje się bardzo drażliwy. Można przypuszczać, że może organizacje takie, jak Human Rights Campaign czy inne organizacje promujące prawa gejów i lesbijek. Może te grupy zapewniają kandydatom taką bardziej dyskretną pomoc, jak ekspertyzy czy inna pomoc podczas kampanii. Na ten temat możemy raczej jedynie spekulować.

- Czy sądzi Pani, że regulacje dotyczące ujawniania działalności lobbingsowej oraz finansów kampanii są wystarczające?

Gdyby zapytał Pan Lindę, zapewne odpowiedziałaby, że są wystarczające. Spędza bardzo wiele czasu na wypełnianiu wszystkich tych raportów i sprawozdań.

- Ale czy sądzi Pani, że system jest wystarczająco przejrzysty?

Kiedyś wydawało mi się, że wiedziałam, co trzeba zrobić, aby poprawić system finansowania kampanii wyborczych. Teraz już naprawdę nie wiem. Sądzę jednak, że cały czas należy szukać drogi do tego, aby uczynić kandydowanie na ważne stanowiska bardziej przystępnym dla ludzi.

- Czyli wspiera Pani, na przykład, koncepcje publicznego finansowania kampanii wyborczych.

Zawsze byłam zagorzałą zwolenniczką tej koncepcji. Gdyby udało się wprowadzić publiczne finansowanie kampanii wyborczych byłoby wspaniale. Istnieją jednak pewne konstytucyjne przeszkody.

- Dziękuję bardzo za wywiad.

## ANEKS C

Wywiad z SHAUNĄ LANI SHAMES,  
Special Project Coordinator w National Organization for Women.  
Przeprowadzony przez autora 14.04.2006, Washington D.C.

- Proszę powiedzieć, jak wygląda struktura organizacyjna NOW.

Największą częścią NOW jest departament odpowiedzialny za relacje z członkami. Jeżeli chodzi o formy bezpośredniego oddziaływania politycznego, to mamy PAC, za którego funkcjonowanie jest odpowiedzialna jedna osoba. Są również cztery osoby, które odpowiedzialne są za kontakty z mediami. Dwie osoby zajmują się tradycyjnym lobbieniem i to ich zadaniem jest kontaktowanie się z kongresmanami i przekazywanie im naszych opinii.

- Czy są to ludzie z waszej organizacji, czy też zatrudniacie jakichś kontraktowych lobbystów z zewnątrz?

To są nasi ludzie. Ogólnie w naszej organizacji zatrudnionych jest trzydzieści osób.

- A jak duża jest wasza organizacja?

NOW gromadzi około 550 tysięcy członków. Bardzo trudno zarządzać tak wielką organizacją przy pomocy tylko trzydziestu osób. Ważne jest to, że nasz największy departament i jego działalność skupia się na pozyskiwaniu nowych członków dla organizacji oraz zbieraniu funduszy. Nowych członków można pozyskiwać na kilka różnych sposobów. Można zorganizować jakieś wydarzenie, jak na przykład marsz, gdzie ludzie przychodzą i mogą zaznajomić się z celami i sposobami funkcjonowania naszej organizacji. Takie wydarzenia są również sposobnościami, aby członkowie organizacji przyprowadzili swoich znajomych, których być może uda się przekonać, aby również przyłączyli się do organizacji. Podczas takich wydarzeń i imprez organizowanych przez nas zainteresowani

ludzie mają szansę, aby zapisać się do organizacji. Następnie, gdy już są naszymi członkami, możemy do nich wysyłać listy z prośbą o finansowe wsparcie naszej działalności.

Jednym z najlepszych przykładów takich wydarzeń był ogromny marsz zorganizowany tu, w Waszyngtonie w 2004 roku. Marsz promujący prawa reprodukcyjne kobiet zgromadził ponad milion ludzi.

- A jaki był bezpośredni rezultat dla NOW?

Po marszu pozyskaliśmy bardzo dużo nowych członków.

- Ilu?

Liczebność naszej organizacji wzrosła prawdopodobnie o około 7-8%.

- Czy trudno było zorganizować tak wielkie przedsięwzięcie?

Niezwykle trudno. Część trudności wynikała z tego, że organizowaliśmy to razem z sześcioma innymi grupami.

- W jaki sposób zdecydowaliście, z kim współpracować?

Aby współorganizować marsz, należało wnieść wkład finansowy, około 50 tysięcy dolarów. Jednak grupa reprezentująca kobiety kolorowe – czarnoskóre i latynoski, nie dysponowała odpowiednimi funduszami. Mimo to jednak chcieliśmy, aby i one brały udział w marszu, gdyż nie powinien to być jedynie marsz białych kobiet. Dlatego też ich organizacja brała udział przy organizowaniu marszu bez wnoszenia wkładu finansowego.

- Organizowanie takich wydarzeń wydaje się bardzo kosztowne. A jaki jest budżet NOW?

NOW dysponuje budżetem około 5 milionów dolarów rocznie. Jest to bardzo mało w porównaniu z innymi organizacjami. NRA dysponuje prawdopodobnie budżetem około 500 milionów rocznie. NRA jest chyba najskuteczniejszą grupą w Stanach Zjednoczonych.

AARP to kolejna wielka organizacja. Jest ona bardzo bogata, bardzo liczna – prawdopodobnie około 40 milionów członków, i co ważne, członkowie ci mają czas. Są więc w Stanach naprawdę potężne grupy. W porównaniu z nimi NOW nie jest wcale duża. Jest duża, jeżeli porównamy ją z innymi grupami reprezentującymi ruch kobiecy, ale w zestawieniu z największymi grupami funkcjonującymi w Ameryce dużą już nie jest.

- Jakie są inne wpływowe organizacje kobiece?

NOW w obrębie ruchu kobiecego jest organizacją nietypową, gdyż koncentruje się na wielu kwestiach. Obecny trend wśród tworzących się i funkcjonujących grup to raczej skupianie się na jednej kwestii. Istnieją więc grupy takie jak: NARAL (National Abortion Right Action League), The Religious Coalition for Reproductive Choice (organizacja katolików będących za swobodą wyboru w zakresie praw reprodukcyjnych), Planned Parenthood (grupa skupiająca się na kwestiach związanych z kontrolą urodzeń i aborcją oraz edukacją seksualną). Te grupy skupiają swoje środki i energię na jednej kwestii. Tak jest łatwiej. NOW natomiast skupia się na wielu kwestiach. Istnieje około 6 tysięcy zagadnień szczegółowych, na których się koncentruje. Wśród nich można wymienić: zabieganie o prawa kobiet w sądach, dbanie o prawa kobiet czarnoskórych, kobiet żyjących w biedzie, o dostęp do dobrej jakości edukacji dla kobiet, kwestie równego wynagrodzenia kobiet i mężczyzn, kwestie przemocy w rodzinie, sprawy aborcji, i wiele innych.

- Kto decyduje o tym, jakie kwestie znajdują się w agendzie NOW?

Rada NOW zdecydowała o sześciu głównych obszarach zainteresowania organizacji.

- Jak duża jest Rada?

Około pięćdziesiąt osób. Rada ta jest dość nietypowa, gdyż jest wybierana w wyborach. W przypadku większości grup rady to ciała nominowalne. W przypadku NOW, Rada jest wybierana przez członków w głosowaniu powszechnym.

- Jak takie głosowanie i wybory wyglądają?

Ten kto chce brać udział w głosowaniu musi po prostu pojawić się na specjalnie zorganizowanym do tego celu spotkaniu. To odróżnia NOW od wielu innych grup, gdzie głosuje się przeważnie listownie. Procedury w NOW wyglądają bardziej jak w przypadku głosowań w związkach zawodowych. Podczas takich wyborów są spotkania wyborcze, kandydaci prezentują w przemówieniach swoje programy i poglądy. Wybory te organizowane są w poszczególnych stanach. Raz na cztery lata organizowane są również wybory władz wykonawczych organizacji. Wtedy wybiera się przedstawicieli do zarządzania organizacją na poziomie ogólnonarodowym. Rada obieralna jest z poszczególnych stanów, a najważniejsi urzędnicy wykonawczy raz na cztery lata na poziomie centralnym. Rada ma sprawować nadzór nad funkcjonowaniem organizacji, jak też w miarę możliwości i konieczności wspomagać władze wykonawcze w podejmowanych działaniach. Większość innych grup nie ma takich struktur i można powiedzieć, że NOW jest na ich tle organizacją bardzo demokratyczną.

- Dlaczego NOW została założona?

To było w czasach rozwoju wielkich ruchów społecznych związanych z walką o prawa obywatelskie. Ruchy te były skupione wokół różnych kwestii, jak kwestia pokoju na świecie, sprzeciw wobec wojny w Wietnamie, prawa obywatelskich oraz w szczególności prawa osób kolorowych. Kobiety również pragnęły angażować się w te ruchy, ale dostrzegły, że gdy tylko oferowały swoją pomoc, to jedynym zajęciem, jakie dla nich mężczyźni przewidywali, było robienie kawy. Wtedy dotarło do tych kobiet dobitnie, że również dyskryminacja ze względu na płeć jest problemem. Zdały sobie sprawę, że potrzebują swoich własnych organizacji, poprzez które będą mogły zabiegać o realizację interesów. Tak właśnie rozpoczął się ruch kobiecy. Skupiał on się wokół trzech głównych komponentów: politycznego, społecznego oraz ekonomicznego. W obrębie ruchu, zabiegając o prawa kobiet w wymienionych trzech sferach, uformowały się setki grup. Większość z nich była jednak bytami krótkotrwałymi. NOW jest jedną z nielicznych organizacji kobiecych, które od tamtych czasów dotrwały do współczesności.

- Jakie są według Pani powody, dla których NOW była w stanie przetrwać, podczas gdy tyle innych organizacji zniknęło ze sceny? Czy chodzi o to, jak była zorganizowana, czy też może o jej wizerunek?

Sądzę, że to dlatego, iż była ona jedną z pierwszych organizacji i była w stanie wyrobić u osób, które się do niej przyłączają, swojego rodzaju poczucie lojalności.

- A co z wizerunkiem NOW? Jak Pani sądzi, jak przeciętna Amerykanka postrzega NOW?

Przeciętne Amerykanki zazwyczaj nie lubią NOW. Nasza organizacja jest postrzegana jako raczej radykalna. Większość Amerykanek nie postrzega siebie jako feministki i nie chcą być tak postrzegane przez innych. Jest tak, gdyż przeciętna opinia o feminizmie utożsamia go z radykalizmem, homoseksualizmem i z niechęcią wobec mężczyzn.

- Dlaczego feminizm ma taki kiepski wizerunek?

Powodem jest na pewno przekaz medialny. Istnieje wiele opozycyjnych grup, które podejmują zabiegi, aby pokazać feminizm w radykalnym świetle. Problemem jest również, że obecnie feminizm i NOW są postrzegane jako sprawy starszych kobiet. Młode kobiety nie sądzą, że feminizm to coś dla nich. Uważają w większości, że feminizm to coś związanego z latami 60. i 70. XX wieku, a obecnie mamy powszechną równość i prawa kobiet nie są problemem. Problemem jest po części to, że NOW stała się ofiarą swego własnego sukcesu. Przez te ostatnie 40 lat podejście do kwestii praw kobiet, jak również stopień ich przestrzegania całkowicie się zmieniły. W społeczeństwie nastąpiła ogromna przemiana.

- Uważa więc Pani, że NOW odniosła sukces, czyż nie?

Ogromny. NOW zresztą ciągle odnosi sukcesy, ale obecnie ma trochę inną rolę. Jednak z powodu sukcesów, jakie odniosły niektóre z naszych kampanii, ludzie myślą, że nie pozostało już dużo do zrobienia, że kobiety i mężczyźni są traktowani w miarę równo



i mają w miarę równe prawa. Ale „w miarę” to jeszcze nie to samo, co całkowicie. Ciągłe pozostaje wiele sfer, gdzie nie ma równego traktowania i praw, ale ludzie zazwyczaj tego jasno nie dostrzegają. Działacze NOW dostrzegają te problemy i próbują walczyć, aby je eliminować. Jak już wspomniałam, Rada NOW zdecydowała, że problemy te zostaną pogrupowane w sześć obszarów będących głównymi obszarami zainteresowania NOW.

- Czy uważa Pani, że łączenie praw kobiet i praw obywatelskich z prawami homoseksualistów może stanowić problem dla wizerunku NOW i udzielanego jej poparcia?

To był bardzo poważny problem NOW. W 1972 roku Betty Friedan, jedna z założycielek NOW, kobieta, która napisała bardzo istotną z punktu widzenia ruchu feministycznego książkę – *Feminine Mystique*, była, jak zresztą większość założycielek NOW, zwykłą gospodynią domową. Większość z kobiet, które zapoczątkowały ten ruch, była biała, wywodząca się z klasy średniej, gdyż tylko takie kobiety mogły sobie pozwolić, aby poświęcać czas na organizowanie ruchu. Friedan i inne założycielki chciały walczyć przeciw dyskryminacji kobiet, chciały zabiegać dla nich o równe prawa, jak też o równe płace. W 1972 roku, sześć lat po założeniu NOW, w Ameryce rozwinął się na dużą skalę ruch gejów i lesbijek, i wielu aktywistów tego ruchu chciało afiliacji właśnie z NOW. Betty Friedan natomiast nie chciała związków z ruchem gejów i lesbijek i w 1972 roku wystąpiła na forum NOW, określając ruch ten mianem „lawendowego zagrożenia”. Lawendowego, gdyż ten właśnie kolor był kojarzony z ruchem gejskim, a zagrożenia, gdyż jak sugerowała Friedan, gdy NOW będzie powiązana z tym ruchem, zdecydowanie zrazi to amerykańskie kobiety, gospodynie domowe, do przyłączania się do tej organizacji. Do pewnego stopnia miała rację. Faktycznie, gdy NOW związała się na dobre z ruchem gejskim, wiele kobiet, przedstawicielek białej klasy średniej, odeszło z organizacji. Niemniej jednak Rada zdecydowała, że NOW będzie zabiegać również o prawa homoseksualistów, ponieważ nie można zabiegać o równe prawa dla jednej grupy społecznej, pozostawiając bez pomocy inne grupy. Podejmując tę decyzję zakładano, że opresja jednej grupy społecznej jest ściśle powiązana z opresjonowaniem innych grup.

- A czy sądzi Pani, że z punktu widzenia skuteczności oddziaływania organizacji, to dobrze, że NOW jest blisko związana z ruchem gejowskim i lesbijskim?

Wydaje mi się, że raczej nie, ale dla NOW bardzo istotne jest, aby trzymać się swych głównych zasad. Dla mnie osobiście, słowo feminizm i organizacje feministyczne są synonimami walki o równe prawa dla wszystkich.

- Jak NOW radzi sobie z mediami? Czy łatwo wam przyciągnąć ich uwagę?

Bardzo ciężko jest przyciągnąć uwagę mediów. Chyba że uda się zorganizować jakieś wielkie wydarzenie, jak chociażby ten nasz słynny milionowy marsz.

- Jak wygląda sprawa ludzi zatrudnionych w NOW? Czy ludzie tu pracujący są opłacani?

Tak. Najważniejsze osoby w NOW zarabiają mniej niż CEO w dużych amerykańskich firmach, ale znacznie więcej niż inni pracownicy. Zarabiają gdzieś w granicach 130-150 tysięcy dolarów rocznie. To dużo pieniędzy, ale organizacja płaci im tak dużo, gdyż potrzebuje najwyższej jakości pracowników i aby takich zatrudnić, należy im odpowiednio zapłacić.

- Jaka jest ich przeszłość zawodowa oraz wykształcenie?

Nasza obecna prezydent jest z wykształcenia prawnikiem, podobnie jak jedna z jej zastępczyń. Kolejna zastępczyni pracowała w wojsku, a ostatnia w dziedzinie marketingu w jednej z korporacji.

- Czy mogłaby Pani powiedzieć coś więcej o tym marszu, który został zorganizowany w 2004 roku? Czyj to był pomysł? Kto zdecydował, z jakimi grupami współpracować w koalicji?

Jeżeli chodzi o współpracę z innymi grupami, to jest jedna z najtrudniejszych kwestii, gdyż zawsze do pewnego stopnia w grę będzie wchodzić ego. Koalicje są więc zawsze trudne. Generalnie idea

marszu pojawiła się w odpowiedzi na politykę G.W. Busha, którego administracja starała się odbierać kobietom ich prawa reprodukcyjne.

- Czy nazwałaby więc Pani zorganizowanie tego marszu ruchem defensywnym?

Tak. To było posunięcie defensywne. Należy jednak zaznaczyć, że NOW w swej historii organizowała wiele marszów. Wymieńmy chociażby lata 1979, 1989, 1992, 1996. Wszystkie te marsze to były bardzo duże wydarzenia. Naturalne było więc, że w odpowiedzi na złą politykę NOW zorganizuje kolejny.

- A więc organizowanie marszów to jedna z waszych głównych strategii?

Tak. Zdecydowanie tak i dodatkowo marsze te są organizowane na coraz większą skalę. Już marsz z 1992 roku był bardzo duży, ale ten z 2004 roku był po prostu ogromny, chyba największy marsz w historii Stanów Zjednoczonych. To było niesamowite. Ponad milion ludzi wypełniło waszyngtoński Mall. To było takie ekscytujące.

- A czy znaleźli się tam wtedy jacyś wasi przeciwnicy?

Nieliczni. Byli to ludzie pokroju tych, którzy wystają przed klinikami aborcyjnymi z szyldami z Jezusem i wizerunkami martwych dzieci. Nie było ich jednak podczas samego marszu dużo.

- A czy ogólnie istnieje jakaś zorganizowana opozycja w stosunku do NOW?

Istnieje wiele zorganizowanych grup, które sprzeciwiają się temu, co NOW robi i co postuluje. Wiele z nich to grupy o motywacji religijnej, jak na przykład Christian Coalition, która odnosi wiele sukcesów dotyczących wprowadzania legislacji sprzecznych z celami naszej organizacji. Są również organizacje kobiece, które stoją w opozycji do nas. Przykładowo antyfeministyczna grupa Concerned Women for America w swej retoryce obwinia feminizm za wszystko zło, które się wydarzyło i wydarza. Istnieje również organizacja pod nazwą Operation Rescue, starająca się ratować płody

i tym samym ich najważniejszym celem jest zamknięcie klinik, w których dokonywane są aborcje. Organizacja ta stosuje bardzo brutalne metody, jak choćby zamachy bombowe przeprowadzane w tych klinikach. Zresztą tę właśnie organizację za organizowanie podobnych praktyk pozwaliśmy do sądu.

Można więc zdecydowanie powiedzieć, że istnieje znacząca zorganizowana opozycja w stosunku do NOW.

Ale wracając do marszu. Postanowiliśmy, że zorganizujemy go wspólnie z innymi grupami.

- Kto zdecydował? Rada?

Tak, Rada. Decyzja jednak była podjęta wspólnie z przedstawicielami innych grup, a uzgodnienia trwały już od dawna. Postanowiliśmy, że zamiast każdy z osobna organizować mniejsze marsze, możemy wspólnie zorganizować jeden wielki. Marsz nazwany został „March for Women’s Lives” i odbył się w kwietniu 2004 roku. Przygotowania rozpoczęliśmy w kwietniu 2003 roku, a więc zajęły one pełny rok. Przygotowania miały głównie na celu zorganizowanie przedsięwzięcia w taki sposób, aby mogła w nim uczestniczyć maksymalna liczba osób. Ludzie przybywali do Waszyngtonu z wielu zakątków kraju samolotami, autobusami.

- Jaki był główny cel zorganizowania marszu?

Założeniem było wypełnienie Mall ludźmi i zebranie takiej ich liczby, aby przyciągnąć uwagę i dać czytelny sygnał Bushowi oraz opinii społecznej, tak w Stanach, jak i na świecie, że ludziom nie podoba się fakt, iż Bush i jego administracja próbują odbierać kobietom ich prawa. W tym celu współpracowaliśmy z innymi grupami zorganizowanymi wokół walki o prawa reprodukcyjne. Zaznaczmy jednak, że prawa reprodukcyjne to tylko jeden z kilku obszarów działalności NOW. Podczas organizowania marszu współpracowaliśmy także z inną grupą skupiającą się na wielu kwestiach, Feminist Majority. Z organizacją tą współpracujemy bardzo często. Jest to fundacja założona przez Eleonor Smeal, która wcześniej pracowała przez 10 lat w NOW na stanowisku prezydenta. Kolejną organizacją, która współorganizowała wspomniany marsz, była Planned Parenthood, czyli grupa zabiegająca o prawa reprodukcyjne.

Podobnie NARAL. Współpracowaliśmy również z American Civil Liberties Union (ACLU), która jest organizacją nie tyle związaną z kwestiami kobiecymi, ile koncentrującą się na zabieganiu o prawa i wolności obywatelskie ogólnie. Byli na przykład bardzo aktywni w oponowaniu wprowadzonemu Patriot Act, jak też w walce o wolność wypowiedzi, ale także prawa reprodukcyjne, które uważają za kwestie osobiste. W koalicji pracowaliśmy również z dwiema organizacjami reprezentującymi kobiety kolorowe, czyli Latina Institute for Reproductive Health oraz the Black Women's Health Imperative. Jak już wspominałam, zaprosiliśmy te organizacje do współpracy, gdyż nie chcieliśmy, aby marsz był organizowany jedynie przez białe kobiety. Tak więc, było siedem głównych grup współorganizujących marsz i może Pan sobie wyobrazić, że trudno w takiej sytuacji o łatwą zgodę. Organizowane były więc cotygodniowe spotkania, które następnie przerodziły się w spotkania codzienne. Wszyscy podejmowaliśmy ogromny wysiłek organizacyjny, aby skoordynować działanie na terytorium całego kraju. W tym celu rozsyłaliśmy masę listów, wykonywaliśmy tysiące telefonów i rozprowadzaliśmy niezliczoną liczbę ulotek. Kampania ta nie miała na celu jednak jedynie zorganizowanie marszu. Przy okazji, nasi ludzie prowadzili w terenie kampanię edukacyjną mającą naświetlić ludziom, czego administracja Busha starała się dokonać i dlatego marsz organizowany przez nas jest konieczny.

- Jaki był rezultat?

Wydaje mi się, że był to ogromny sukces. Na Mall pojawiło się 1,15 miliona ludzi i dodatkowo przyciągnęło to uwagę ogromnej liczby mediów, co było również jednym z naszych głównych celów. Dzięki przyciągnięciu tej uwagi byliśmy w stanie pokazać, że Bush robił coś niewłaściwego, że kobiece prawa były w niebezpieczeństwie. Warto zaznaczyć, że wydarzenie było też szeroko odnotowane przez międzynarodowe media.

- A czy z politycznego punktu widzenia to również był sukces? Czy powstrzymało to działania administracji Busha?

Nie powstrzymało. W sensie politycznym nie był to zatem sukces. Sukces polegał głównie na wzbudzeniu świadomości społecznej, na

edukacji ludzi, na przyciągnięciu uwagi mediów. Sytuacja jednak jest taka, że obecnie republikanie kontrolują Sąd Najwyższy, Biały Dom i Kongres. Jest to pierwszy taki przypadek od 50 lat. Demokraci sprawowali kontrolę nad tymi trzema gałęziami władzy naraz przez dość długi czas, ale republikanie nie. Obecnie jednak sytuacja się odwróciła i wydaje się, że kraj staje się coraz bardziej prawicowy. Mimo więc, że udało nam się zorganizować ten wielki marsz, ciągle uchwalane są kolejne regulacje, które ograniczają prawo kobiet do dokonywania aborcji. Zamykanych jest coraz więcej klinik aborcyjnych, gdyż pojawiają się coraz to nowe wymagania co do liczby lekarzy czy powiązań ze szpitalami, którym to wymaganiom kliniki te nie mogą sprostać. Są to przepisy projektowane w taki sposób, aby doprowadzić do zamknięcia tych klinik. W taki oto sposób, nawet bez bezpośredniego prawa mówiącego, że aborcja jest nielegalna, kliniki, w których dokonuje się aborcji, są zamykane.

- A co z typowo politycznym działaniem? Czy NOW angażuje się w takie czysto polityczne aktywności?

Tak. Mamy swój PAC. Nasz PAC, czyli NOW PAC, przekazuje pieniądze kandydatom, aby pomóc im w zdobyciu mandatu, do którego startują. Przekazujemy pieniądze kandydatom feministycznym, zarówno kobietom, jak i mężczyznom. Sądzę, że wspieramy w wyborach przeciętnie więcej niż pięćdziesięciu kandydatów.

- Czy są to wyłącznie kandydaci demokratyczni?

Nie. Zdarza nam się wspierać również republikanów, ale jest to bardzo trudne z naszego punktu widzenia. Mamy bowiem ściśle wewnętrzne wytyczne dotyczące tego, kogo możemy wspierać. Rada Dyrektorów tworzy te wytyczne. Wytyczne te dotyczą takich spraw, jak: czy kandydat wspiera wolność wyboru kobiety w kwestii aborcji, czy jest za dopuszczeniem małżeństw ludzi tej samej płci. Małe jest prawdopodobieństwo, że kandydat Partii Republikańskiej będzie spełniał takie kryteria. Gdyby jednak spełniał, to uzyskałby nasze poparcie.

Nasza organizacja stara się również angażować w kampanie typu „Get Out the Vote”, czyli kampanie nakłaniające ludzi ogólnie do wzięcia udziału w wyborach. Należy zaznaczyć, że im więcej

ludzi głosuje, tym zazwyczaj więcej korzyści przynosi to Partii Demokratycznej.

- Jak prowadzicie takie kampanie?

Mamy oddziały lokalne w większości miast i we wszystkich stanach. Wysyłamy im wytyczne, co ich aktywiści powinni robić, aby nakłaniać ludzi w społecznościach lokalnych do rejestrowania się jako wyborcy. W wyborach 2004 roku ten nasz program nazywał się „10ForChange”. Polegało to na tym, że prosiliśmy ludzi, aby zobowiązali się zarejestrować do głosowania co najmniej dziesięciorgo innych osób. Rozsyłaliśmy specjalne broszury informujące o tym programie, a nasze lokalne oddziały zachęcały ludzi do aktywności przy procedurze rejestrowania wyborców.

- Jak oceniłaby Pani skuteczność tego programu?

Wydaje mi się, że program był sukcesem. W 2004 roku frekwencja wyborcza była wyższa niż wcześniej. Niestety, druga strona też osiągnęła sukces, mobilizując swój potencjalny elektorat, ludzi głęboko wierzących. Ale gdybyśmy nie dokonali znacznego wysiłku, jak chociażby wspomniany program „10ForChange”, to mogliśmy przegrać jeszcze dotkliwiej. Wybory 2004 roku były bardzo zacięte. Kerry prawie wygrał. Bush starał się przeciwie o reelekcję, co od razu postawiło go na dużo lepszej pozycji. Pamiętam tę kampanię. Wszyscy, którzy pracują dla NOW, tu w biurze, angażowali się w coś związanego z kampanią. Biuro było całkowicie puste. Podobnie aktywni byli członkowie naszych oddziałów lokalnych, którzy angażowali się w tzw. kampanie od drzwi do drzwi.

Bush wygrał tylko o jeden stan.

- W jaki sposób NOW angażuje się w proces wyborczy poza aktywnościami objętymi regulacjami FECA? Prowadzicie kampanie tematyczne? Czy któryś z członów waszej organizacji jest zarejestrowany pod kodem 501(c) albo 527?

Nie mamy swojego komitetu 527, ale współpracujemy z kilkoma. NOW Foundation to organizacja typu 501(c). To właśnie NOW Foundation była odpowiedzialna za wspomnianą kampanię „Get

Out the Vote" („10ForChange"). Należało jednak być bardzo ostrożnym. Fundacja prowadziła tę kampanię, wykorzystując fundusze zebrane z donacji od ludzi, którzy przekazując je, otrzymywali specjalne ulgi podatkowe. W myśl przepisów, kampania prowadzona w oparciu o takie źródła dochodów nie może być prowadzona na rzecz żadnej z partii. Tak więc, przekonując ludzi, aby brali udział w głosowaniu, nie mogliśmy im sugerować, że powinni głosować akurat na Kerry'ego. Musieliśmy więc przekonywać ludzi, aby podejmowali decyzję na podstawie dostępnych materiałów i informacji i aby dobrze zrozumieli, na kogo głosują i dlaczego.

- Czy łatwo jest organizacjom obchodzić takie restrykcje prawa wyborczego, jak ta, o której Pani wspomniała? Nie chodzi mi o waszą organizację, ale ogólnie, praktykę różnych grup.

Zdarza się, że grupy obchodzą te restrykcje, ale nie jest to takie łatwe. FEC bardzo uważnie nadzoruje, czy nie łamie się zakazów. Dlatego ludzie, których znam i z którymi pracuję, są w tej kwestii bardzo ostrożni. Niemniej jednak, profil ideologiczny grup i organizacji jest raczej dość powszechnie społecznie znany i ludzie przeważnie wiedzą, z którą stroną organizacja nakłaniająca do głosowania jest związana.

- Jak oceniłaby Pani pozycję NOW, jeżeli chodzi o wpływowość, na tle innych amerykańskich grup interesu publicznego?

Myszę, że NOW należy do najbardziej wpływowych grup, aczkolwiek obecnie znajdujemy się w takim momencie, kiedy ogólnie pozycja ruchu kobiecego jest słaba. NOW jest bez wątpienia najbardziej wpływową organizacją ruchu kobiecego, ale ogólnie ruch kobiecy obecnie nie może pochwalić się wpływową pozycją.

- Jeżeli miałaby Pani wymienić główne sukcesy, jakie wasza organizacja dotychczas osiągnęła, to jakie one by były?

Zdecydowanie najważniejszą kampanią w historii NOW była walka o ERA (Equal Rights Amendment). Jak Pan widzi, wszystkie ściany naszego biura pokryte są ulotkami, broszurami i plakatami związanymi z kampanią poparcia dla ERA. Mimo że ostatecznie nie udało



się wprowadzić poprawki w życie, to jednak sama kampania była ogromnym sukcesem. Sukcesem było głównie to, że przy okazji tej kampanii, mimo że sama poprawka przepadła, uchwalono bardzo wiele przepisów i to zarówno na poziomie stanowym, jak też ogólnonarodowym, które znacznie polepszyły prawa kobiet oraz ich status. Generalnie więc kampania nie osiągnęła swego głównego celu, ale osiągnęła przy okazji bardzo wiele innych celów. To był wielki sukces.

Gdy NOW powstawała, założono sobie dążenie do realizacji pewnych celów i wszystkie z tych pierwotnych celów zostały osiągnięte. W czasach powstawania NOW aborcja była nielegalna. Zalegalizowanie jej to był jeden z najważniejszych celów. Został on osiągnięty.

W latach 60., gdy zakładano NOW, bardzo dużym problemem była dyskryminacja ze względu na płeć w staraniu się o pracę, czego przejawem były między innymi ogłoszenia o pracy posegregowane na posady dla mężczyzn i posady dla kobiet. Stanowiska dla mężczyzn były lepiej płatne i dodatkowo były to posady o dużo większym statusie społecznym. Kobiety nie mogły na nie aplikować. NOW rozpoczęła kampanię przeciwko takiej sytuacji. Tak długo aktywiści NOW pikietowali biuro „New York Times”, aż gazeta zmieniła politykę i zaprzestała umieszczania takich ogłoszeń na swych łamach. Gdy „New York Times” zmieniła swą politykę, w ślad za nią poszły i inne gazety. To był duży sukces. NOW udało się doprowadzić do wielu innych zmian. NOW cały czas aktywnie działa na przykład, by tytuł 9 Civil Rights Act był interpretowany w taki sposób, aby w sposób obligatoryjny nakazywał szkołom przeznaczać takie same sumy pieniędzy na organizowanie aktywności sportowych dla dziewcząt i dla chłopców. Aktywność NOW to w końcu zaangażowanie w dociekanie praw kobiet na drodze sądowej.

- Jak działacie w tym obszarze? Czy są jakieś kancelarie prawnicze, firmy, które was reprezentują?

Jest kilka kancelarii. Jest wielu prawników i prawniczek o poglądach feministycznych i specjalizujących się w sprawach o charakterze feministycznym, którzy nas reprezentują.

- Czy robią to zarobkowo?

Czasami są za to opłacani, ale czasami robią to, bo wierzą w naszą sprawę. Jeżeli mamy wystarczająco pieniędzy, aby im płacić, to to robimy. Czasami jednak nie możemy sobie na to pozwolić. Kiedyś NOW bardzo często angażowała się w zabieganie o prawa kobiet na drodze sądowej, ale obecnie nie robi tego już tak często. Angażujemy się głównie wtedy, gdy pojawia się na poziomie stanowym czy też ogólnonarodowym jakieś prawo, które z naszej perspektywy jest niekonstytucyjne, gdyż dyskryminuje kobiety. Wtedy staramy się wnieść sprawę na drogę sądową i doprowadzić do wycofania tych niekonstytucyjnych, niekorzystnych przepisów. W tym samym czasie staramy się o wprowadzanie nowego lepszego prawa.

- Czy jest wielu ekspertów, którzy pracują dla waszej organizacji jako ochotnicy za darmo albo po niższych stawkach?

Tak, jest wielu takich ludzi.

- Czy dużo na tym może wasza organizacja zaoszczędzić?

Oczywiście. Prawie cała praca wykonywana na rzecz organizacji jest pracą ochotników. Tylko ludzie, którzy pracują tu, w tym waszyngtońskim biurze, są opłacani oraz niektórzy pracownicy w oddziałach na poziomie stanowym. Jednak większość ludzi pracujących dla NOW robi to za darmo, ponieważ wierzy, że pomaga dobrej sprawie. Tak więc większość personelu organizacji to nieopłacani ochotnicy. Współpracuje z nami również wielu zewnętrznych ekspertów, którzy pomagają nam za darmo, pracując *pro bono*.

- Jak wykorzystujecie media do promowania swoich celów? Jak wygląda wasza współpraca z mediami?

Ponieważ jednym z naszych najważniejszych celów jest to, aby nasz przekaz był jak najbardziej nagłośniony, staramy się cały czas, by w prasie pojawiały się artykuły związane z promowanymi przez nas kwestiami. W tym celu regularnie rozsyłamy komunikaty prasowe tworzone przez naszą sekretarz ds. kontaktów prasowych. Komunikaty te wysyłane są codziennie i zawierają informacje

dotyczące tego, czym aktualnie zajmuje się NOW. Rozsyłamy je do setek redakcji. Nasza prezydent również stara się być jak najbardziej widoczna w mediach. Codziennie udziela wielu wywiadów.

- Czy sądzi Pani, że media są stronnice?

Wydaje mi się, że media starają się unikać stronnictwa i zazwyczaj, gdy do programu zapraszany jest ktoś z NOW, pojawiają się również przedstawiciele grup reprezentujących interesy przeciwne.

- Czy łatwo jest przyciągnąć uwagę mediów, czy też trzeba dopiero zorganizować milionowy marsz, aby zyskać ich zainteresowanie?

Czasami jest naprawdę trudno przyciągnąć uwagę. To zależy głównie od tego, czy akurat dzieje się coś innego istotnego, z punktu widzenia medialnego, czy też nie. Gdy uwaga mediów jest skupiana na przykładowo jakimś skandalu, wtedy bardzo trudno zainteresować je czymś innym, a zwłaszcza sprawami niemającymi charakteru naprawdę wyjątkowego. Innym razem jednak media same zabiegają o nasze opinie, szczególnie gdy chcą zilustrować relacjonowane przez siebie wydarzenie czy opisywany przypadek, zwłaszcza związany z kwestiami kobiecymi. Wtedy zazwyczaj chcą, aby przedstawiciele organizacji znajdujących się w różnych miejscach spektrum politycznego wyrazili swoje opinie.

- Kto reprezentuje waszą organizację w mediach?

Są tylko cztery osoby, które mogą wypowiadać się oficjalnie w imieniu organizacji. Są to osoby wybrane przez naszych członków, czyli prezydent i trójka wiceprezydentów. Nikt poza nimi nie może wypowiadać się w mediach oficjalnie w imieniu organizacji.

- Kto decyduje o strategiach NOW?

Cele ogólne ustalane są przez Radę Dyrektorów, a codzienne działania i decyzje są podejmowane przez pracowników, z czego najważniejsze decyzje przez prezydent i trójkę zastępców. Wszystko, czyli kampanie, treść rozsyłanych listów, musi być zatwierdzane

przez nasze najwyższe władze, nawet gdy są to decyzje podejmowane na niższym poziomie. Również wydatki są zawsze zatwierdzane przez prezydent bądź któregoś z zastępców.

- Czy pozostały personel pracujący tu, w waszym waszyngtońskim biurze, to pracownicy zatrudnieni na pełny etat?

Tak. Prawie wszyscy.

- Porozmawiajmy teraz o technikach *grass-roots* wykorzystywanych przez organizacje i grupy interesu. Jak wykorzystywanie tych technik zależy od typu konkretnej organizacji?

Tak naprawdę techniki używane przez różne rodzaje grup są bardzo podobne. Na przykład my używać będziemy takich samych strategii jak NRA, mimo że cele naszych organizacji są bardzo różne. My, tak samo jak oni, pragniemy, aby nasi członkowie przekazywali pieniądze na rzecz naszej organizacji, aby nasi członkowie kontaktowali się w istotnych sprawach z kongresmanami, chcemy, aby nasi członkowie pracowali na rzecz celów organizacji we wspólnotach lokalnych, aby pisali listy do prasy, aby starali się edukować ludzi wokół siebie w ważnych dla nas kwestiach. Tak samo postępuje NRA. Używamy więc tych samych strategii, ale w odniesieniu do innych tematów.

- Jak duża jest grupa docelowa, do której możecie dotrzeć skutecznie z waszym apelem?

Samych członków organizacji jest ponad pół miliona, ale jest również dużo więcej ludzi, którzy co prawda nie są formalnymi członkami, nie płacą składek, ale wspierają naszą misję i zgadzają się z naszymi postulatami. Do nich właśnie możemy dotrzeć poprzez niektóre kampanie. Teoretycznie, naszą potencjalną grupą docelową są wszystkie kobiety mieszkające w Stanach Zjednoczonych. W praktyce jednak docieramy z apelem do nieznacznego ich procenta. Gdy jednak przeprowadzane są badania opinii publicznej, to z rezultatów wielu z nich wynika, że nasze cele mają bardzo duże poparcie. Wydaje mi się, że powodem, dla którego docieramy jako NOW do tak małej części z teoretycznie wielkiej grupy, jest to,

że NOW ma wizerunek organizacji bardzo radykalnej. Czasami jednak jest to dla nas plusem.

- Czy podczas kampanii współpracujecie z inicjatywą EMILY's List?

Nie. To jest inny rodzaj organizacji. To jest duży PAC, a my mamy swój własny, mniejszy PAC. Oczywiście jednak wspieramy ich cele. Często też przedstawiciele naszych władz (np. prezydent) biorą udział w organizowanych przez nich imprezach, jak również pomagają im zbierać pieniądze. Czasami przekazujemy im pieniądze, aby dać sygnał, że jesteście ich sprzymierzeńcami. Zdarza się więc, że NOW przekazuje pieniądze na rzecz EMILY's List, ale również, że EMILY's List wspiera w podobny sposób NOW. Robimy to, aby pokazać, że stosunki między naszymi organizacjami są bardzo przyjazne. W Waszyngtonie tak się często okazuje przyjaźń – przekazując pieniądze na rzecz czyjegoś PAC-u.

- A co z waszym własnym PAC-em? Powiedziała Pani, że macie swój własny mały PAC. Czy to nie za mało, jak na taką dużą organizację? W świetle obowiązujących przepisów, lepiej chyba dysponować kilkoma PAC-ami.

Tak jest. W zasadzie mamy dwa PAC-e, ale przy okazji kampanii wyborczych wykorzystujemy tylko jeden. Nie potrzebujemy więcej PAC-ów, gdyż i tak nie jesteśmy w stanie zebrać więcej pieniędzy. Pieniądze, które zbieramy, wolimy wydawać na nasze własne cele i kampanie niż je rozdawać.

- W jakim stopniu wykorzystujecie Internet w waszej działalności? Czy jest on dla was ważny?

Internet stał się dla nas niezwykle istotny. Umożliwia on nam sprawne kontaktowanie się z naszymi członkami oraz docieranie z naszym komunikatem do opinii publicznej. Dzięki niemu jesteśmy mniej zależni od mediów, a ludzie, którzy chcą się czegoś dowiedzieć, odwiedzają po prostu naszą stronę internetową i mają tam dostępną informację z pierwszej ręki, bez ingerencji *gate-keeperów*. Nasza strona internetowa jest bardzo obszerna i znajduje się

na niej prawie wszystko, co dotyczy naszej działalności. Można tam znaleźć komunikaty prasowe i informacje o wydarzeniach, którymi media się nie zainteresowały, albo nie chciały zainteresować.

- Czy sądzi Pani, że Internet może całkowicie zastąpić inne kanały komunikacji wewnątrz organizacji?

Nie wydaje mi się. Nie może zastąpić kontaktów twarzą w twarz, które są szczególnie istotne na poziomie oddziałów lokalnych. Oczywiście również na poziomie lokalnym jest on wykorzystywany, gdyż jest narzędziem bardzo przydatnym, ale nie może zastąpić typowych kontaktów bezpośrednich.

- Jakie według Pani będą cele, o które NOW będzie zabiegać w przyszłości?

To dobre pytanie. Bardzo ciężko nam powiedzieć w chwili obecnej, czego będziemy chcieć w przyszłości, ponieważ cały czas jesteśmy w defensywie. Nasze działania polega na zwalczaniu poczynań administracji Busha. Niemniej jednak wydaje mi się, że istnieje jasna wizja przyszłości, do jakiej NOW chciałaby dążyć. To rzeczywistość bez dyskryminacji wobec kobiet oraz mniejszości rasowych, z pełnymi prawami dla gejów i lesbijek. Sądzę więc, że działania organizacji skupiać się będą na osiągnięciu właśnie takiego stanu. Mam również nadzieję, że organizacja będzie stawała się coraz silniejsza i bardziej liczebna. To są nasze cele.

- Czy sądzi Pani, że będziecie bardziej skupiać się na polityce, czy raczej na kształtowaniu opinii publicznej?

Sądzę, że będziemy skupiać się na obydwu wymiarach.

- Ale, który jest dla was ważniejszy?

W chwili obecnej, wymiar polityczny jest niezmiernie istotny. Niemniej jednak politykę zmienia się przez zmienianie tego, co ludzie myślą. W 2006 roku będziemy pracować nad tym, aby jak najwięcej kandydatów demokratycznych znalazło się w Kongresie i chcielibyśmy, aby w 2008 roku demokratyczny kandydat został

prezydentem. Będziemy więc starać się mieć swój wkład w to, gdyż polityka, a więc to, kto rządzi, jest dla nas bardzo istotne. Nie możesz jednak osiągać sukcesów w sferze politycznej, gdy społeczeństwo nie zgadza się z poglądami i opiniami, które prezentujesz.

- Jaki jest według Pani odbiór NOW w percepcji polityków?

Są oczywiście politycy, którzy zgadzają się z naszymi celami i oni z nami współpracują. Ci politycy to naturalnie głównie liberalni demokraci. My ich wspieramy podczas ich kampanii, przekazując im pieniądze, jak również wspomagając ich naszym personelem, który pomaga im podczas prowadzenia kampanii. Dla tych polityków jesteśmy oczywiście dość cenni, ale również oni są cenni dla nas. Są również politycy, zwłaszcza z prawicy, którzy nas kompletnie ignorują, albo co więcej, wykorzystują nas i wartości, które wspieramy, aby prowadzić kampanie przeciw tym wartościom. Politycy traktują nas więc bardzo różnie. Są tacy, którzy zakładają, że możemy im być pomocni. Są również tacy, którzy nie liczą się z nami kompletnie.

- Czyli podobnie jak w przypadku związków zawodowych?

Tak. Można powiedzieć, że NOW to taki związek dla kobiet.

- Ale słyszałem, że NOW to organizacja nie tylko dla kobiet.

Tak. Oczywiście. Powinam więc raczej powiedzieć: związek dla ludzi o poglądach feministycznych. Mężczyźni stanowią  $\frac{1}{3}$  członków naszej organizacji.

- Dziękuję bardzo Pani za wywiad.

## ANEKS D

Wywiad z MEGHAN LAMARRE,  
specjalistką ds. Internetu (Web Content Manager)  
w National Organization for Women.  
Przeprowadzony przez autora 14.04.2006, Washington D.C.

- Jak istotny jest Internet w porównaniu z tradycyjnymi formami komunikowania, na przykład tradycyjną pocztą?

Internet daje nam bardzo wiele. Strona naszej organizacji istnieje już od 1995 roku, a więc długo. Internet jest kluczowy, jeżeli chodzi o kwestię komunikowania wewnątrz organizacji. Wykorzystujemy go więc do komunikowania się z naszymi członkami, ale również z władzami organizacji lokalnych. Poprzez Internet komunikujemy się także z ludźmi, którzy nie są formalnie naszymi członkami, ale są zainteresowani kwestiami promowanymi przez nas.

- W jaki sposób znajdujecie adresatów?

Oni nas odnajdują, poprzez naszą stronę internetową. Na stronie znajduje się ikona, klikając na nią można zapisać się na listę osób, do których rozsyłamy nasze komunikaty. Co dwa tygodnie do osób znajdujących się na tej liście rozsyłamy nasz newsletter, w którym zamieszczone są informacje dotyczące naszej działalności na przestrzeni tych dwóch tygodni. Od czasu do czasu wysyłamy do ludzi również specjalne alarmy e-mailowe, w których prosimy ich o podjęcie określonego działania. Przeważnie w takich przypadkach prosimy ich o podjęcie działania w sieci, a więc na przykład o wysłanie e-maila do kongresmana. Czasami prosimy ich, aby skontaktowali się z kongresmanami drogą telefoniczną. Zazwyczaj jednak prosimy o pisanie e-maili, co jest znaczącą zmianą w stosunku do tego, jak wyglądało to jeszcze 10 lat temu. W przeszłości, najczęściej prosiliśmy członków, aby kontaktowali się z kongresmanami drogą telefoniczną albo pisali do nich zwykłe listy.



- Jak ocenia Pani skuteczność kontaktu z kongresmanami za pomocą poczty elektronicznej? Uważa Pani, że może to być skuteczne?

Dobre pytanie. Zdecydowanie łatwiej przychodzi ludziom kontaktowanie się z kongresmanami drogą e-mailową, ale dlatego też kongresmani otrzymują bardzo dużo takiej korespondencji. Trudno powiedzieć, jaką wagę do niej przywiązują. Sądzę, że nie czytają tych e-maili, ale patrzą na to, ile przyszło za, a ile przeciw jakiejś sprawie. Zakładamy więc, że kontakty takie mogą być skuteczne do pewnego stopnia, ale są one zdecydowanie mniej skuteczne niż gdy dochodzi do bezpośredniego spotkania ludzi z kongresmanem, który ich reprezentuje. Nie wiem, jak kontakty e-mailowe mają się pod względem skuteczności do tradycyjnych listów. Tradycyjne listy mogą być skuteczne, ale istnieje kilka ograniczeń, zwłaszcza obecnie, w czasach, kiedy mieliśmy do czynienia z przypadkami przesyłania zarazków wąglika właśnie drogą listowną. Wszystkie listy muszą najpierw przejść w Ohio specjalny proces napromieniania i dopiero wtedy mogą trafić do Kongresu. Czasami rzeczy w polityce dzieją się tak szybko, że zanim taki list dotrze do kongresmana, może już być za późno. Internet jest więc dobrym narzędziem, gdy potrzeba szybkiego działania. Gdy jednak potrzeba działania bardzo szybkiego, wtedy zazwyczaj prosimy ludzi, aby kontaktowali się z kongresmanami telefonicznie.

- Do czego wykorzystujecie tradycyjną pocztę?

Tą drogą przesyłamy naszym członkom magazyn „National NOW Times”. Robimy to cztery razy w roku. Rozsyłamy go każdemu członkowi, a możliwe to jest, bo posiadamy ich adresy. W przypadku adresów e-mailowych natomiast należy nadmienić, że nie wszyscy nasi członkowie je posiadają i nie wszyscy dysponują komputerami. Można więc powiedzieć, że docieramy do większej liczby ludzi drogą poczty tradycyjnej niż elektronicznej. Drogą elektroniczną możemy docierać do ludzi jednak znacznie częściej.

- Jak wygląda sprawa rekrutacji nowych członków poprzez Internet? Czy zamieszczacie jakieś płatne ogłoszenia w Internecie?

Nie zamieszczamy takich ogłoszeń. Czasami umieszczamy ogłoszenia w prasie drukowanej i mają one na celu zainteresować ludzi naszą stroną internetową. Właśnie poprzez stronę internetową najłatwiej się do naszej organizacji przyłączyć. Są oczywiście inne możliwości, jak formularze zgłoszeniowe dołączone do naszych magazynów, gazet, broszur. Generalnie jednak wydaje mi się, że obecnie najwięcej ludzi przyłącza się do naszej organizacji właśnie poprzez stronę internetową.

- Jak wygląda sprawa waszego pozycjonowania w Internecie?

Dokładamy wysiłków, poprzez użycie odpowiednich programów, aby nasze strony pojawiały się na jak najwyższych miejscach, gdy w wyszukiwarkach wpisuje się termin feminizm i inne słowa związane z kwestiami kobiecymi. Są też inne sposoby. Można na przykład płacić za to, aby strona pojawiała się wysoko. My jednak tego nie robimy. Zdajemy się na to, że nasza strona jest wystarczająco atrakcyjna, aby w sposób naturalny być wysoko pozycjonowaną.

- Czy uważa Pani, że nie warto płacić za takie pozycjonowanie?

W zasadzie, w przypadku naszej organizacji i naszej strony, radzimy sobie na tyle dobrze, jeżeli chodzi o pozycjonowanie powiązane z kluczowymi terminami feministycznymi, że nie musimy angażować się w podobne praktyki. Kto wie jednak, jak będzie w przyszłości. Mamy jeszcze jedną znaczącą przewagę. Ponieważ nasza strona istnieje już od bardzo dawna, linki do niej znajdują się na bardzo wielu innych stronach internetowych, a to również bardzo pomaga w pozycjonowaniu. Radzimy sobie więc całkiem nieźle, nawet bez płatnego pozycjonowania.

- O ile tańszy jest Internet od innych kanałów komunikowania, których używacie lub używalibyście? Ile jesteście w stanie zaoszczędzić, używając właśnie Internetu?

Jest to kanał zdecydowanie mniej kosztowny. Gdy rozważamy tradycyjne kanały komunikowania, to w grę wchodzi dwa rodzaje kosztów – koszt wydrukowania oraz koszt przesłania. Wykorzystując drogę elektroniczną, można te koszty wyeliminować.

W przypadku listów tradycyjnych musimy opłacić personel, aby te listy pisał, drukował, wkładał w koperty i następnie wysyłał. W przypadku e-maili, co prawda musimy opłacać personel, aby zajmował się pisaniem i rozsyłaniem tych listów, ale jest to mniej czasochłonne, a przez to mniej kosztowne niż w przypadku listów tradycyjnych. Dochodzą oczywiście koszty oprogramowania komputerowego oraz koszty utrzymywania strony internetowej. Summa summarum jednak, koszty te są zdecydowanie mniejsze niż w przypadku kanału korespondencji tradycyjnej. Zatem za te same pieniądze jesteśmy w stanie skontaktować się z dużo większą liczbą ludzi.

- Czy staracie się być aktywni na forach internetowych?

W zasadzie tu, na poziomie organizacji ogólnonarodowej, raczej nie, gdyż jest to niezwykle czasochłonne. Zwracamy się jednak z prośbami do naszych członków oraz personelu zatrudnionego w oddziałach lokalnych, aby aktywnie udzielali się na forach oraz brali udział w tworzeniu blogów i innych podobnych form. Coraz intensywniej skupiamy się na tej sferze. Podczas National Conference w 2006 roku będą zorganizowane dla naszych członków specjalne warsztaty poświęcone blogom i temu, jak angażować się w taką działalność. Warsztaty będą poświęcone prowadzeniu blogów feministycznych, ale również kwestiom komentowania na innych blogach.

- Czy monitorujecie, co pisze się na wasz temat w Internecie?

Jest dla nas bardzo ważne, co różni ludzie mają do powiedzenia na nasz temat i dlatego w miarę możliwości staramy się monitorować zawartość sieci, w kwestiach, które bezpośrednio dotyczą naszej organizacji. Jest to jednak bardzo trudne. Mamy coś o nazwie Google Alert, czyli usługę, w ramach której jesteśmy informowani, gdy w sieci pojawia się coś na temat National Organization for Women albo osób z najwyższych władz organizacji.

- Jak często otrzymujecie takie powiadomienia?

Przeważnie kilka dziennie. Przykładowo, wczoraj otrzymałam sześć, a w każdym dwa, trzy linki, co daje przeciętnie dziesięć do dwunastu linków dziennie.

- Ile osób pracuje w komórce NOW odpowiedzialnej za Internet?

Jest nas tylko dwójka. NOW nie ma pieniędzy, aby pozwolić sobie na zatrudnienie większej liczby ludzi.

- Czy sądzi Pani, że moglibyście być bardziej skuteczni, gdybyście mogli przeznaczać na tę sferę aktywności więcej pieniędzy i gdybyście mogli sobie pozwolić na zatrudnienie większej liczby ludzi?

Dobre pytanie... Wydaje mi się, że są dwie strony medalu. Jak już wspominałam, gdy mówiłam o e-mailowym kontaktowaniu się z kongresmanami, nie jestem pewna, czy można zwiększyć skuteczność. Nie jestem pewna, czy sprawienie, że dodatkowe sto osób dziennie prześle e-mail do kongresmana może wywrzeć zauważalny efekt. W tym sensie zwiększanie budżetu i wysiłku internetowego nie pomogłoby nam znacząco. Zdecydowanie jednak mogłoby nam pomóc w dotarciu ze swoim apelem do większej liczby ludzi i w zaprezentowaniu im naszych argumentów, a konsekwentnie w zwiększeniu społecznej świadomości. Z większym budżetem byłibyśmy w stanie pokusić się o zamieszczanie płatnych ogłoszeń. Zatem posiadanie większego budżetu mogłoby być bardzo pomocne.

- Czyli pieniądze mają znaczenie również w obszarze Internetu?

Tak, ale nie mają aż takiego znaczenia, jak w innych obszarach. Powiedziałabym więc, że Internet bardzo pomaga grupom takim jak nasza.

- Dziękuję bardzo za rozmowę.

## BIBLIOGRAFIA

- Aberbach J.D., Rockman B.A., *Bureaucrats and Clientele Groups: A view from Capitol Hill*, „American Journal of Political Science”, Vol. 22, No. 4, Nov. 1978.
- Abney G., *Lobbying by the Insiders Parallels of State Agencies and Interest Groups*, „Public Administration Review” Vol. 48, No. 5, Sep. – Oct. 1988.
- Abelson D.E., *Think tanks in the United States, w: Think tanks across nations*, red. D. Stone, A. Denham, M. Garnet, Manchester University Press, New York 1998.
- Abelson D.E., Lindquist E.A., *Think Tanks in North America, w: Think Tanks & Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*, red. J. McGann, R.K. Weaver Transaction Publishers, New Brunswick 2000.
- Abramowitz A.I., Segal J.A., *Senate Elections*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1995.
- Abrams J., *Lobbying Reform Jumps to Forefront in Wake of Abramoff Scandal*, „Associated Press Newswires” 6 January 2006.
- Adams G., *The Iron Triangle*, Council on Economic Priorities, New York 1981.
- After The Revolution: PACs, Lobbies, and the Republican Congress*, red. R. Biersack, P.S. Herrnson, C. Wilcox, Allyn & Bacon, Needham Heights 1999.
- Ainsworth S.H., *Electoral strength and the emergence of group influence In the late 1800s: the Grand Army of the Republic*, „American Politics Quarterly” 23, 1995.
- Ainsworth S.H., *Lobbyists as Interest Group Entrepreneurs and the Mobilization of Union Veterans*, „American Review of Politics” 16, 1995.

- Ainsworth S.H., *The Logic and Rationale of Lobbying Regulations*, „Congress & the Presidency” Vol. 23, Issue 1, March 1, 1996.
- Ainsworth S.H., *The Role of Legislators in Determination of Interest Group Influence*, „Legislative Studies Quarterly” Vol. 22, No. 4, Nov. 1997.
- Ainsworth S.H., *Analyzing Interest Groups: Group Influence on People and Policies*, W.W. Norton and Company, New York, 2002.
- Alexander H.E., *Rethinking Election Reform*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science” Vol. 425, „Political Finance: Reform and Reality” May 1976.
- Anderson J., *Inside NRA: Armed and Dangerous – an Expose*, Dove Books, Beverly Hills 1996.
- Andrews K.T., Edwards B., *Advocacy Organizations in the U.S. Political Process*, „Annual Review of Sociology” Vol. 30, 2004.
- Ansolabehere S., Figueiredo J.M. de, Snyder J.M. Jr., *Why is There so Little Money in U.S. Politics?*, „Journal of Economic Perspectives” Vol. 17, No. 1, Winter 2003.
- Antoszewski A., *Grupy interesu w procesie politycznym*, w: *Grupy Interesu: teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdańsk 2001.
- Appolonio D.E., La Raja R.J., *Who Gave Soft Money? The Effect of Interest Group Resources on Political Contributions*, „The Journal of Politics” Vol. 66, No. 4, Nov. 2004.
- Associations and Democracy*, red. E.O. Wright, Verso, New York 1995.
- Austen-Smith D., *Voluntary Pressure Groups*, „Economica, New Series” Vol. 48, No. 190, May 1980.
- Austen-Smith D., *Information and Influence*, „American Journal of Political Science” Vol. 37, No. 3, August 1993.
- Austen-Smith D., Wright J.R., *Counteractive Lobbying*, „American Journal of Political Science” Vol. 38, No. 1, February 1994.
- Austen-Smith D., Wright J.R., *Theory and Evidence for Counteractive Lobbying*, „American Journal of Political Science” Vol. 40, No. 2, May 1996.
- Ayres I., Bulow J., *The Donation Booth Mandating Donor Anonymity to Disrupt the Market for Political Influence*, „Stanford Law Review” Vol. 50, No. 3, Feb. 1998.
- Baker R.A., *The Senate of the United States: A Bicentennial History*, Robert E. Krieger Publishing Company, Malabar 1988.

- Balitzer A., *A Nation of Associations: The Origin, Development and Theory of Political Action Committee*, American Society of Association Executives, Washington D.C. 1981.
- Balla S.J., Wright J.R., *Interest Groups, Advisory Committees, and Congressional Control of the Bureaucracy*, „American Journal of Political Science” Vol. 45, No. 4, Oct. 2001.
- Bankowicz M., *Demokracja: zasady, procedury, instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Barakso M., *Governing NOW: Grassroots Activism in the National Organization for Women*, Cornell University Press, Ithaca 2004.
- Baran J.W., *Can I Lobby You?, Don't Let One Abramoff Spoil the Whole Bunch*, „Washington Post”, January 8, 2006.
- Barnes F., *Fix Congress Not Lobbyists*, „The Weekly Standard” Jan. 30, 2006.
- Baskin D., *American Pluralist Democracy: A Critique*, Van Nostrand Reinhold Company, New York 1971.
- Bauer R.A., de Sola Pool I., Dexter L.A., *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade*, Aldine Atherton, Chicago 1963.
- Baumgartner F.R., Leech B.L., *The Multiple Ambiguities of „Counteractive Lobbying”*, „American Journal of Political Science” Vol. 40, No. 2, May 1996.
- Baumgartner F.R., Leech B.L., *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton University Press, Princeton 1998.
- Baumgartner F.R., Leech B.L., *Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics*, „Journal of Politics” Vol. 63, No. 4, Nov. 2001.
- Baumgartner F.R., *The Growth and Diversity of U.S. Associations 1956-2004: Analyzing Trends Using the Encyclopedia of Associations*, „Working Paper” March 29, 2005, <[http://www.unc.edu/~fbaum/papers/EA\\_Data\\_Source.pdf](http://www.unc.edu/~fbaum/papers/EA_Data_Source.pdf)>.
- Baumgartner F.R., Mahoney C., *Gaining Government Allies: Groups, Officials, and Alliance Behavior*, zaprezentowane na Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois, April 25-28, 2002.
- Bayes J., *Ideologies and Interest Group Politics*, Chandler & Sharp Publisher 1982.
- Bazinet K.R., *No Lobbying in His Defense*, „Daily News Washington Bureau” 4 stycznia 2006.

- Becker G.S., *A theory of competition among pressure group for political influence*, „Quarterly Journal of Economics” 98, 1983.
- Beder S., *Public relations’ role in manufacturing artificial grass roots coalitions*, „Public Relations Quarterly” Vol. 43, No. 2, Summer 1998.
- Bell G., *Interest Group Influence and Party Influence Agents in the Legislative Process*, „Journal of Politics” 54, 1992.
- Bentley A., *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Transaction Publishers, New Brunswick 1995.
- Berry J., *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*, Princeton University Press, Princeton 1977.
- Berry J., *On the Origins of Public Interest Groups: A Test of Two Theories*, „Polity” Vol. 10, No. 3, Spring 1978.
- Berry J., *Citizen Groups and the Changing Nature of Interest Group Politics in America*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science” Vol. 528, Citizens, Protest, and Democracy, Jul., 1993.
- Berry J., *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 1999.
- Berry J., *Citizen Groups and the Changing Nature of Interest Group Politics in America*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science” Vol. 528, Citizens, Protest, and Democracy, Jul., 1993.
- Berry J., *Interest Groups and Gridlock, w: Interest Group Politics*, 6<sup>th</sup> Ed., red. A. Cigler, B.Loomis, CQ Press, Washington D.C. 2002.
- Berry J., Wilcox C., *The Interest Group Society*, Longman, New York 2009.
- Bimber B., *Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power*, Cambridge University Press, New York 2003.
- Birnbaum J.H., *The Lobbyists: How influence peddlers work their way in Washington*, Times Books, New York 1992.
- Birnbaum J.H., *Big Firms Gobble Up Lobbying Interests; Consolidation Is the Trend in Influence Industry*, „Washington Post” April 27, 2004.
- Birnbaum J.H., *Lawmaker-Turned-Lobbyist: A Growing Trend on the Hill*, „Washington Post” June 20, 2004.
- Birnbaum J.H., *The Road to Riches is Called K Street*, „The Washington Post” June 22, 2005.
- Birnbaum J.H., *Clients’ Rewards Keep K Street Lobbyists Thriving*, „Washington Post” Feb. 14, 2006.
- Bischoff I., *Determinants of the increase in the number of interest groups in western democracies: Theoretical considerations and evidence from 21 OECD countries*, „Public Choice” 114, 2003.



- Bodensteiner C.A., *Special Interest Group Coalitions: Ethical Standards for Broad-Based Support Efforts*, „Public Relations Review” 31, Vol. 23, No. 1, 22 March, 1997.
- Boies J.L., *Money, Business, and the State: Material Interests, Fortune 500 Corporations, and the Size of Political Action Committees*, „American Sociological Review” Vol. 54, Oct. 1989.
- Bolling R., *Money in Politics*, „Annals of the American Political and Social Science”, Vol. 486, Regulating Campaign Finance, Jul. 1986.
- Brace P., Cohen Y., Gray V., Lowery D., *How Much Do Interest Groups Influence State Economic Growth*, „The American Political Science Review” Vol. 83, No. 4, Dec. 1989.
- Brace P., Hall M.G., Langer L., *Placing State Supreme Courts in State Politics*, „State Politics and Policy Quarterly” 1, 2001.
- Brady H.E., Verba S., Schlozman K.L., *Beyond Ses A Resource Model of Political Participation*, „The American Political Science Review” Vol. 89, No. 2, Jun. 1995.
- Brand S.M., Ryan S.M., Nahra M.H., *Disclosing „Lobbying” Activities: A Critical Examination of the Federal Regulation of Lobbying Act and the Byrd Amendment*, 45 „Administrative Law Review” 343, 1993.
- Bresler R.J., *Freedom of Association: Rights and Liberties under the Law*, ABC CLIO, Santa Barbara 2004.
- Brinig M.F., *The Regulation of Lobbyists*, „Public Choice” 77, Oct. 1993.
- Broder D.S., *AFL-CIO Leader Riding a Big Bet*”, „Washington Post” Sept. 20, 1981.
- Brook D.A., *Meta-Strategic Lobbying: The 1998 Steel Imports Case*, „Business and Politics” Vol. 7, Issue 1, Art. 4, 2005.
- Brown C., Waltzer H., *Lobbying the Press: „Talk to the People Who Talk to America”*, w: *Interest Group Politics*, red. A. Cigler, B. Loomis, 6<sup>th</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 2002.
- Brown P.H., Abel D.G., *Outgunned: Up Against the NRA. The First Complete Insider Account of the Battle Over Gun Control*, The Free Press, New York 2003.
- Browne W.P., *Private Interests, Public Policy, and American Agriculture*, University Press of Kansas, Lawrence 1988.
- Browne W.P., Cigler A., *U.S. Agricultural Groups: Institutional Profiles*, Greenwood Press, New York 1990.
- Browne W.P. *Groups, interests and U.S. public policy*, Georgetown University Press, Washington D.C. 1998.
- Bryce H.J., *Players in the Public Policy Process: Nonprofits as Social Capital and Agents*, Pelgrave Macmillan, New York 2005.

- Buchanan J.N., Tullock G., *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor Paperbacks, Ann Arbor 1965.
- Burris V., *The Political Partisanship of American Business A Study of Corporate Political Action Committees*, „American Sociological Review” Vol. 52, No. 6, Dec. 1987.
- Burstein P., Linton A., *The Impact of Political Parties Interest Groups and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns*, „Social Forces” Vol. 81, No. 2, Dec. 2002.
- Bykerk L., Maney A., *U.S. Consumer Interest Groups: Institutional Profiles*, Greenwood Press, Westport 1995.
- Caldeira G.A., Hojnacki M., Wright J.R., *The Lobbying Activities of Organized Interests in Federal Judicial Nominations*, „Journal of Politics” Vol. 62, No. 1, Feb. 2000.
- Caldeira G.A., Wright J.R., *Organized Interests and Agenda Setting in the U.S. Supreme Court*, „American Political Science Review” Vol. 82, 1988.
- Caldeira G.A., Wright J.R., *Lobbying for Justice: Organized Interest, Supreme Court Nominations, and the United States Senate*, „American Journal of Political Science” Vol. 42, No. 2, April 1998.
- Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, red. A. Corrado, T.E. Mann, D.R. Ortiz, T. Potter, F. Sorauf, Brookings Institution Press, Washington D.C. 1997.
- Campbell B.C., *The Growth of American Government: Governance from the Cleveland era to the present*, Indiana University Press, Indianapolis 1995.
- Cantor D., *The Sierra Club Political Committee, w: After The Revolution: PACs, Lobbies, and the Republican Congress*, red. R. Biersack, P.S. Herrnson, C. Wilcox, Allyn & Bacon, Needham Heights 1999.
- Carabillo T., Meuli J., Bundy Csida J., *Feminist Chronicles: Women's Graphics*, Los Angeles 1993.
- Chin M.L., Bond J.R., Geva N., *A Foot in the Door: An Experimental Study of PAC and Constituency Effects on Access*, „The Journal of Politics” Vol. 62, May 2000.
- Chong D., *Collective Action and the Civil Rights Movements*, The University of Chicago Press, Chicago 1991.
- Chubb J.E., *Interest Groups and the Bureaucracy*, Stanford University Press, Stanford 1983.

- Cigler A., *Interest Groups: A Subfield in Search of an Identity*, w: *Political Science: Looking to the Future*, vol. four: *American Institutions*, red. W. Crotty Northwestern University Press, Evanston, Illinois 1991.
- Cigler A., *Interest Groups and Financing of 2000 elections*, w: *Financing the 2000 Election*, red. D.B. Magleby, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2002.
- Cigler A., Nownes A., *Public Interest Entrepreneurs and Group Patrons*, w: *Interest Group Politics*, red. A. Cigler, B. Loomis, 4<sup>th</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 1995.
- Civic Engagement and American Democracy*, red. T. Scocpol, M.P. Fiorina, Brookings Institution Press, Washington D.C. 1999.
- Clark P.B., Wilson J.Q., *Incentive Systems: A Theory of Organizations*, „Administrative Science Quarterly” Vol. 6, 1961.
- Clinton B., *Moje życie*, Świat Książki, Warszawa 2004.
- Codrescu A., *1 Man-1 Vote*, „All Things Considered” March 2, 2000.
- Cohen J.L., Rogers J., *Secondary Associations and Democratic Governance*, w: *Associations and Democracy*, red. E.O. Wright, Verso, New York 1995.
- Coile Z., *Washington Lobbying scandal: Spotlight turns to those who accepted money, favors*, „The San Francisco Chronicle” 4 January 2006.
- Colarulli G.C., Berg B.F., *Federal Legislation and Interest Formation: The Case of Imputed Interest Groups*, „Policy Studies Review” Vol. 3, No. 1, Aug. 1983.
- Cole G.D.H., *Social Theory*, Methuen & Co., London 1920.
- Colier K., Towle M.J., *Winning Friends and Influencing People: The President vs. Interest Groups*, „White House Studies” Vol. 2, Issue 2, 2002.
- Congressional Quarterly Almanac* 1977.
- Conley R.S., *President Reagan, White House Lobbying, and Key Votes: A Reassessment*, „White House Studies” Vol. 3, 2003.
- Conway M.M., *PACs in the Political Process*, w: *Interest Group Politics*, red. A. Cigler, B. Loomis, 3<sup>rd</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 1991.
- Conway M.M., Connor Green J., Currinder M., *Interest Group Money in Elections*, w: *Interest Groups Politics*, 6<sup>th</sup> Ed., red. A. Cigler, B.A. Loomis, CQ Press, Washington D.C. 2002.

- Cook C.E., *Lobbying for Higher Education; How Colleges and Universities Influence Federal policy*, Vanderbilt University Press, Nashville 1998.
- Corrado A., *Money and Politics: A History of Federal Campaign Finance Law*, w: *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, red. A. Corrado, T.E. Mann, D.R. Ortiz, T. Potter, F. Sorauf, Brookings Institution Press, Washington D.C. 1997.
- Corrado A., *Party Soft Money*, w: *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, red. A. Corrado, T.E. Mann, D.R. Ortiz, T. Potter, F. Sorauf, Brookings Institution Press, Washington D.C. 1997.
- Corrado A., *Money and Politics: A History of Federal Campaign Finance Law*, w: *The New Campaign Finance Sourcebook*, red. A. Corrado, T.E. Mann, D.R. Ortiz, T. Potter, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2005.
- Corrado A., *Party Finance in the Wake of BCRA*, w: *The Election after Reform: Money, Politics, and Bipartisan Campaign Reform Act*, red. M. Malbin, Rozdział 2, s. 4. ze strony Campaign Finance Institute, <[www.cfinst.org](http://www.cfinst.org)>.
- Corrado A., CFI Working Paper on the Political Parties, „Parties Playing a Major Role in Election '06: National parties are poised to be powerful voices in the campaign's final weeks”, dostępny na stronie <[http://www.cfinst.org/books\\_reports/pdf/Parties\\_Corrado\\_102606.pdf](http://www.cfinst.org/books_reports/pdf/Parties_Corrado_102606.pdf)>.
- Costain A.N., *The Struggle for a National Women's Lobby: Organizing a Diffuse Interest*, „The Western Political Quarterly” Vol. 33, No. 4, 1980.
- Coxall B., *Pressure Groups in British Politics*, Pearson Education, Harlow 2001.
- Crawford K.G., *The Pressure Boys: The Inside Story of Lobbying in America*, Julian Messner Inc., New York 1939.
- Crea J., *Grass-Roots Groups Anxious*, „Legal Times” February 13, 2006.
- Croly H., *Marcus Alonzo Hanna: His Life and Work*, Macmillan, New York 1912.
- Curtis J.E., Baer D.E., Grabb E.G., *Nations of Joiners Explaining Voluntary Association Membership in Democratic Societies*, „American Sociological Review” Vol. 66, No. 6, Dec. 2001.
- Dahl R.A., *Who Governs?: Democracy and Power in American City*, Yale University Press, New Haven 1961.

- Dahl R.A., *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, Yale University Press, New Haven 1982.
- Dahl R.A., *Demokracja i jej krytycy*, Znak, Kraków 1995.
- Dahl R.A., *On Democracy*, Yale University Press, New Haven 1998.
- Danielian L.H., Page B., *The heavenly chorus: Interest group voices on TV news*, „American Journal of Political Science” 38, 1994.
- Davidson O.G., *Under Fire: The NRA and the Battle for Gun Control*, Henry Holt and Company, New York 1993.
- Davidson R.H., Oleszek W.J., *Kongres i kongresmani*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.
- Davidson R.H., Oleszek W.J., *Congress and Its Members*, CQ Press, Washington D.C. 2006.
- Davis F., *Moving the Mountain: The Women's Movement in America since 1960*, University of Illinois Press, Urbana 1999.
- Deakin J., *The Lobbyists*, Public Affairs Press, Washington D.C. 1966.
- Dees-Thomases D., *Looking for the Few Good Moms: How One Mother Railed a Million Others against the Gun Lobby*, Rodale 2004.
- DeGregorio C., Rossotti J.E., *Resources, Attitudes and Strategies: Interest Group Participation in the Bork Confirmation Process*, „American Review of Politics” 15, 1994.
- Democratic Innovation; Deliberation, Representation, and Association*, red. M. Saward, Routledge, New York 2000.
- Demokracja*, red. P. Kaczorowski, wyd. ISP PAN Ośrodek Myśli Politycznej, studia Civitas, Warszawa 1998.
- D'Entreves M.P., *Democracy as public deliberation*, Manchester University Press, Manchester-New York 2002.
- Denzau A.T., Munger M.C., *Legislators and Interest Groups How Unorganized Interests Get Represented*, „The American Political Science Review” Vol. 80, No. 1, Mar. 1986.
- Dewar H., *Campaign Bill Debate Turns Personal: McCain Challenged to Back Up Charge That 'Soft Money' Corrupts Colleagues*, „The Washington Post” October 15, 1999.
- Dexter L.A., *How Organizations Are Represented in Washington*, Bobby-Meril, Indianapolis 1969.
- Dimensions of Modern Presidency*, red. E.N. Kearney, MO: Forum Books, St. Louis 1981.
- Draffan G., *The Elite Consensus: When Corporations Wield the Constitution*, The Apex Press, New York 2003.
- Dunham R.S., Javers E., Woellert L., *Lobbying*, „Business Week” Feb. 20, 2006.

- Dunn Tenpas K., *Lobbying the Executive Branch: Outside-In and Inside Out*, w: *The Interest Group Connection: Electioneering, Lobbying, and Policymaking in Washington*, red. P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox, 2<sup>nd</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 2005.
- Dye R.T., Zeigler H.L., *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*, Duxbury Press, North Scituate, Massachusetts 1975.
- Eastman H., *Lobbying: A Constitutionally Protected Right*, American Institute for Public Policy Research, Washington D.C. 1977.
- Epstein L., *Political Parties in the American Mold*, The University of Wisconsin Press, Madison 1986.
- Edsall B., *Two Top Unions Split from AFL-CIO: Others are Expected to Follow Teamsters*, „The Washington Post” July 26, 2005, A01.
- Endorsement Set by Women’s Group*, „New York Times” October 1, 1983.
- Engstrom R.N., Kenny C., *The Effects of Independent Expenditures in Senate Elections*, „Political Research Quarterly” Vol. 55, No. 4, Dec. 2002.
- Epstein L., Rowland C.K., *Debunking the Myth of Interest Group Invincibility in the Courts*, „American Political Science Review” Vol. 58, 1990.
- Ethridge M.E., *Minority Power and Madisonianism*, „American Journal of Political Science” Vol. 35, No. 2, May 1991.
- Evangelista B., *A Way to Petition Congress on Clinton: WebSite Lets You Tell Your Lawmaker to Censure, Move On*, „San Francisco Chronicle” Oct. 15, 1998.
- Evans D.M., *Lobbying the Committee: Interest Groups and the House Public Works and the Transportation Committee*, w: *Interest Group Politics*, red. A. Cigler, B. Loomis, 3<sup>rd</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 1991.
- Evans D.M., *Before the Roll Call: Interest Group Lobbying and Public Policy Outcomes in House Committees*, „Political Research Quarterly” Vol. 49, No. 2, Jun. 1996.
- Evans S., *Personal Politics*, Knopf, New York 1979.
- Faucheux R., *The Grassroots Explosion*, „Campaigns and Elections” 15, No. 1, Dec/Jan 1994.
- Fenno R., *Congressmen in Committees*, Little-Brown, Boston 1973.
- Figuireido J.M. de, *Lobbying and Information in Politics*, „Business and Politics” Vol. 4, No. 2, 2002.

- Financing the 2000 Election*, red. D.B. Magleby, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2002.
- Fiorina M., *The Decline of Collective Responsibility in American Politics*, „Deadalus” 109, 1980.
- Fiorina M.P., *Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement*, w: *Civic Engagement and American Democracy*, red. T. Scocpol, M.P. Fiorina, Brookings Institution Press, Washington D.C. 1999.
- First World Interest Groups*, red. C.S. Thomas, Greenwood Press, Westport 1993.
- Flammang J.A., *Women's Political Voice: How Women Are Transforming the Practice and Study of Politics*, Temple University Press, Philadelphia 1997.
- Fleisher R., *Explaining Challengers Quality in Congressional Elections*, „Journal of Politics” 47, 1985.
- Foreman Jr. C.H., *Grassroots Victim Organizations: Mobilizing for Personal and Public Health*, w: *Interest Group Politics*, A. Cigler, B. Loomis, 4<sup>th</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 1995.
- Forsythe D.P., Welch S., *Joining and Supporting Public Interest Groups A Note on Some Empirical Findings*, „The Western Political Quarterly” Vol. 36, No. 3, Sep. 1983.
- Francia P.L., Herrnson P.S., *The Impact of Public Finance Laws on Fundraising in State Legislatures Elections*, „American Politics Research” Vol. 31, No. 5, Sep. 2003.
- Franke J.L., Dobson D., *Interest Groups: The Problem of Representation*, „The Western Political Quarterly” Vol. 38, No. 2, Jun. 1985.
- Freedom of Association*, red. A. Gutmann, Princeton University Press, Princeton 1998.
- Freeman J., *The Politics of Women's Liberation: A Case Study of an Emerging Social Movement and Its Relation to the Policy Process*, McKay, New York 1975.
- Freeman J. (red.), *Social Movements of the Sixties and Seventies*, Longman, New York 1983.
- Friedan B., *The Feminine Mystique*, Norton, New York 1963.
- Friedan B., *Life So Far*, Simon & Schuster, New York 2000.
- Furlong S.R., *Exploring Interest Group Participation in Executive Policy-making*, w: *The Interest Group Connection: Electioneering, Lobbying, and Policymaking in Washington*, red. P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox, 2<sup>nd</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 2005.
- Gabriel E.M., *The Changing face of public affairs in Washington*, „Public Relations Quarterly” Winter 1992.

- Gais T., Walker J.L., *Pathways to Influence in American Politics*, w: J.L. Walker et al., *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions and Social Movements*, University of Michigan Press, Chicago 1991.
- Gais T.L., Peterson M.A., Walker J.L., *Interest Groups, Iron Triangles and Representative Institutions in American National Government*, „British Journal of Political Science” Vol. 14, No. 2, Apr. 1984.
- Gerber E., *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton University Press, Princeton 1999.
- Gerber R., *Building to Win, Building to Last*, w: *After The Revolution: PACs, Lobbies, and the Republican Congress*, red. R. Biersack, P.S. Herrnson, C. Wilcox, Allyn & Bacon, Needham Heights 1999.
- Godwin K.R., *One Billion Dollars of Influence: The Direct Marketing of Politics*, Chatham House Publishers, Chatham 1988.
- Goisdel R.K., D.A. Gross, *Reconsidering the ‘Myths and Realities’ of Campaign Finance Reform*, „Legislative Studies Quarterly” Vol. 21, No. 1, Feb. 1996.
- Goisdel R.K., Gross D.A., Shields T.G., *Money Matters: Consequences of Campaign Finance Reform in the U.S. House Elections*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham 1999.
- Golden M.M., *Interest Groups in the Rulemaking Process: Who Participates, Whose Voices Get Heard?*, „Journal of Public Administration Research and Theory” Vol. 8, 1998.
- Goldsmith K., „E-Mail Overload in Congress: Managing a Communications Crisis”, the Congress Online Project, a joint Project of the George Washington University and Congressional Management Foundation, March 19, 2001, <<http://www.congressonline-project.org/email.html>>.
- Goldstein K., *Interest Groups, Lobbying and Participation in America*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.
- Gordon S., *Campaign Contributions and Legislative Voting: A New Approach*, Routledge, New York 2005.
- Gopoian D.J., *What Makes PACs Tick? An Analysis of the Allocation Patterns of Economic Interest Groups*, „American Journal of Political Science” Vol. 28, No. 2, 1984.
- Gormley W. Jr., *A Test of the Revolving Door Hypothesis at the FCC*, „American Journal of Political Science” Vol. 23, 1979.
- Grabowska M., *Demokracja – teorie i społeczne nastawienie*, w: *Demokracja*, red. P. Kaczorowski, wyd. ISP PAN Ośrodek Myśli Politycznej, studia Civitas, Warszawa 1998.



- Grass R.C., Bartges D.W., Piech J.L., *Measuring Corporate Image Ads Effects*, „Journal of Advertising Research” 12, No. 3, 1972.
- Gray V., Lowery D., *A Niche Theory of Interest Representation*, „Journal of Politics” Vol. 58, 1996.
- Gray V., Lowery D., *To Lobby Alone or in a Flock: Foraging Behavior Among Organized Interests*, „American Politics Quarterly” Vol. 26, No. 1, Jan. 1998.
- Graziano L., *Lobbying, Pluralism and Democracy*, Palgrave, Basingstoke 2001.
- Greenwald C., *Group Power: Lobbying and Public Policy*, Praeger, New York 1977.
- Grentzke J.M., *PACs and the Congressional Supermarket: The Currency is Complex*, „American Journal of Political Science” Vol. 33, No. 1, Feb. 1989.
- Grupy Interesu: teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Grzybowski M., *Federalny Aparat Wykonawczy w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Zeszyt 44, Kraków 1992.
- Guth J.L., Green J.C., Kellstedt L.A., Smidt C.E., *Onward Christian Soldiers: Religious Activist Groups in American Politics*, w: *Interest Group Politics*, red. A. Cigler, B. Loomis, 4<sup>th</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 1995.
- Hall R.L., *Lobbying as an Information Subsidy*, zaprezentowane na Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, 1998.
- Hall R.L., Wayman F.W., *Buying Time: Moneyed Interests and Mobilization Bias in Congressional Committees*, „American Political Science Review” Vol. 84, 1990.
- Hanbook of Political Science*, Vol. 4, red. F.I. Greenstein, N.W. Polsby, Addison-Wesley, Reading 1975.
- Hansen J.M., *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919-1981*, Chicago University Press, Chicago 1991.
- Hansford T.G., *Lobbying Strategies, Venue Selection, and Organized Interest Involvement at the U.S. Supreme Court*, „American Politics Research” Vol. 32, No. 2, Mar. 2004.
- Hardin R., *Collective Action as an Agreeable n-Prisoners’ Dilemma*, „Behavioral Science” Vol. 16, 1971.
- Hart D.M., *Political Representation in Concentrated Industries: revisiting the Olsonian Hypothesis*, „Business and Politics” Vol. 5, Issue 3, Art. 2, 2003.

- Hayes M.T., *The New Group Universe*, w: *Interest Group Politics*, red. A. Cigler, B. Loomis, 2<sup>nd</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 1986.
- Hayakawa S.I., *U.S. Senator assesses the influence of mail upon e legislator: Do Senators Read Their Mail?*, w: *How the System Really Works*, red. H.M. Levine, Scott, Foresman and Company, Glenview 1982.
- Healy M., „Grass-Roots” *Organizing Effort Gets a Big Boost From Internet*, „Los Angeles Times” Jan. 13, 1999.
- Hecklo H., *Issue Networks and the Executive Establishment*, w: A. King red., *The New American Political System*, AEI, Washington D.C. 1978.
- Heinz J.P., Laumann E.O., Nelson R.L., Salisbury R.H., *The Hollow Core: Private Interests in National Policy Making*, Harvard University Press, Cambridge 1993.
- Heitshusen V., *Interest Group Lobbying and U. S. House Decentralization Linking Informational Focus to Committee Hearing Appearances*, „Political Research Quarterly” Vol. 53, No. 1, Mar. 2000.
- Herring P., *Group Representation Before Congress*, The Johns Hopkins Press, Baltimore 1929.
- Herrnson P.S., *Interest Groups, PACs, and Campaigns*, w: *The Interest Group Connection: Electioneering, Lobbying, and Policymaking in Washington*, red. P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox, 1<sup>st</sup> Ed., Chatham House, Chatham 1998.
- Herring P.S., *The Politics of Democracy*, Rinehart & Company, New York 1940.
- Herrnson P.S., *Interest Groups and Campaigns: The Electoral Connection*, w: *The Interest Group Connection: Electioneering, Lobbying, and Policymaking in Washington*, red. P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox, 2<sup>nd</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 2005.
- Herrnson P.S., Paterson K., *Financing the 2000 Congressional Elections*, w: *Financing the 2000 Election*, red. D.B. Magleby, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2002.
- Hill K.A., Hughes J.E., *Cyberpolitics*, Rowman and Littlefield, Lanham 1998.
- Hirst P.Q., *The Pluralist Theory of the State: Selected Writings of G. D. Cole, J. N. Figgis, and H. J. Laski*, Routledge, New York 1989.
- Hojnacki M., *The Changing Process of Direct Lobbying*, artykuł zaprezentowany na Annual Meeting of Midwest Political Science Association, Chicago, 27-30 April 2000.

- Hojnacki M., Kimball D.C., *Organized Interests and the Decision of Whom to Lobby in Congress*, „The American Political Science Review” Vol. 92, No. 4, Dec. 1998.
- Hojnacki M., Kimball D.C., *The Who and How of Organizations’ Lobbying strategies in Committee*, „The Journal of Politics” Vol. 61, No. 4, Nov. 1999.
- Holtzman A., *Interest Groups and Lobbying*, The Macmillan Company, New York 1966.
- Horn R.A., *Groups and the Constitution*, Stanford University Press, Stanford 1956.
- How the System Really Works*, red. H.M. Levine, Scott, Foresman and Company, Glenview 1982.
- Hrebenar R.J., *Interest Group Politics in America*, M.E. Sharpe, New York 1997.
- Hrebenar R.J., Burbank M.J., Benedict R.C., *Political Parties, Interest Groups and Political Campaigns*, Westview, Boulder 1999.
- Hrebenar R.J., Morgan B.B., *Lobbying in America*, ABC-CLIO, Santa Barbara 2009.
- Hunter K.G., *Interest Groups and State Economic Development Policies*, Praeger, Westport 1999.
- Inside The Campaign Finance Battle: Court Testimony on the New Reforms*, red. A. Corrado, T.E. Mann, T. Potter, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2003.
- Interest Group Politics*, red. A. Cigler, B. Loomis, 1<sup>st</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 1983.
- Interest Group Politics*, red. A. Cigler, B. Loomis, 2<sup>nd</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 1986.
- Interest Group Politics*, red. A. Cigler, B. Loomis, 3<sup>rd</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 1991.
- Interest Group Politics*, red. A. Cigler, B. Loomis, 4<sup>th</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 1995.
- Interest Group Politics*, red. A. Cigler, B. Loomis, 5<sup>th</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 1998.
- Interest Group Politics*, red. A. Cigler, B. Loomis, 6<sup>th</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 2002.
- Ippolito D.S., Walker T.G., *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy: Group Influence in American Politics*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1980.
- Ireland P., *What Women Want*, Penguin Books, New York 1996.

- Jacobs D.C., *Business Lobbies and the Power Structure in America: Evidence and Arguments*, Quorum Books, Westport 1999.
- Jacobson G.C., *The Marginals Never Vanished: Incumbency and Competition in Elections to the U.S. House of Representatives, 1952-82*, „American Journal of Political Science” 31, 1987.
- James M.R., *Deliberative Democracy and the Plural Polity*, University Press of Kansas, Lawrence 2004.
- Jeszcze Raz „O Demokracji w Ameryce”, czyli przewodnik po organizacjach pozarządowych w USA, Klon/Jawor, Warszawa 1996.
- Jones C.O., *American Politics and the Organization of Energy Decision Making*, „Annual Review of Energy” 4, 1979.
- Kariel H.S., *The Decline of American Pluralism*, Stanford University Press, Stanford 1961.
- Kernell S., *Going Public*, CQ Press, Washington D.C. 1993.
- Kerwin C., *Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy*, CQ Press, Washington D.C. 1994.
- Kateb G., *The Value of Association*, w: *Freedom of Association*, red. A. Gutmann, Princeton University Press, Princeton 1998.
- Key V.O. Jr, *Public Opinion and American Democracy*, Alfred Knopf, New York 1961.
- Key V.O. Jr, *Politics, Parties & Pressure Groups*, Crowell, New York 1964.
- King D.C., Walker J.L., *The Provision of Benefits by Interest Groups in the United States*, „The Journal of Politics” Vol. 54, No. 2, May 1992.
- Kingdom J.W., *Congressmen’s Voting Decisions*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1989.
- Knack S., *Groups, growth, and trust: Cross-country evidence on the Olson and Putnam hypothesis*, „Public Choice” 117, 2003.
- Knoke D., *Associations and Interest Groups*, „Annual Review of Sociology” Vol. 12, 1986.
- Knoke D., *Organizing for Collective Action: The Political Economies of Associations*, Aldine de Gruyter, New York 1990.
- Kollman K., *Inviting Friends to Lobby: Interest Groups, Ideological Bias, and Congressional Committees*, „American Journal of Political Science” Vol. 41, No. 2, Apr. 1997.
- Kollman K., *Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Groups Strategies*, Princeton University Press, Princeton N.J. 1998.
- Konieczny R., *Systemy polityczne wybranych demokracji zachodnich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996.

- Krislov S., *The Amicus Curiae Brief: From Friendship to Advocacy*, „Yale Law Journal” Vol. 72, 1963.
- Kumar M.J., Grossman M.B., *The Presidency and Interest Groups*, w: *The Presidency and the Political System*, red. M. Nelson, CQ Press, Washington D.C. 1984.
- Lane E., *Interest Groups and Bureaucracy*, „Annals of the American Academy of Political Science” Vol. 292, Bureaucracy and Democratic Government, Mar. (1954).
- Lane E., *Lobbying and the Law*, University of California Press, Berkeley 1964.
- Langbein L.I., *Money and Access: Some Empirical Evidence*, „Journal of Politics” 48, 1986.
- LaPalombara J., *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton University Press, Princeton 1964.
- Latham E., *The Group Basis of Politics: A study in Basing Point Legislation*, Cornell University Press, Ithaca 1952.
- Leech B., Baumgartner F.R., LaPira T.M., Semanko N.A., *The Demand Side of Lobbying: Government Attention and the Mobilization of Organized Interests*, zaprezentowane na annual meeting of the Midwest Political Science Association, April 25-28, 2002 Chicago.
- Leech B., Baumgartner F.R., La Pira T.M., Semanko N.A., *Drawing lobbyists to Washington: Government Activity and the Demand for Advocacy*, „Political Research Quarterly” Vol. 58, No. 1, Mar. 2005.
- Legislative Issue Advertising in the 108<sup>th</sup> Congress, The Annenberg Public Policy Center of the University of Pennsylvania, marzec 2005, raport nr. 47 Annenberg Public Policy Center Report Series <[www.appcpenn.org](http://www.appcpenn.org)>.
- Lipsen C.B., Leshner S., *Vested Interest*, Doubleday, Garden City 1977.
- Lipsky M., *Protest as a Political Resource*, „American Political Science Review” 62, 1968.
- Lowery D., Brasher H., *Organized Interests and American Government*, McGraw-Hill, New York 2004.
- Lowery D., Gray V., *A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests*, „Political Research Quarterly” Vol. 57, No. 1, Mar. 2004.
- Lowery D., Gray V., *Bias in the Heavenly Chorus: Interests in Society and Before Government*, „Journal of Theoretical Politics” Vol. 16 (1), 2004.

- Lowery D., Gray V., Anderson J., Newmark A.J., *Collective Action and the Mobilization of Institutions*, „The Journal of Politics” Vol. 66, No. 3, August 2004.
- Lowi T.J., *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, 2<sup>nd</sup> Ed., Norton & Company, New York 1979.
- Lyon T.P., *Astroturf: Interest Group lobbying and Corporate Strategy*, „Journal of Economics & Management Strategy” Winter 2004.
- Mack C.S., *Business, Politics, and the Practice of Government Relations*, Quorum Books, Westport 1997.
- Magleby D.B., Monson J.Q., „Campaign 2002: The Perfect Storm”, Center for the Study of Elections and Democracy, Brigham Young University, ze strony: <csed.byu.edu/Publications/Perfect%20Storm.rtf>.
- Magleby D.B., Tanner W., *Interest Group Electioneering In the 2002 Congressional Elections, w: The Last Hurrah?: Soft Money and Issue Advocacy in the 2002 Congressional Elections*, red. D.B. Magleby, Q.J. Monson, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2004.
- Makielski S.J. Jr., *Pressure Politics in America*, University Press of America, Lanham 1980.
- Makinson L., *Open Secrets: The Dollar Power of PACs in Congress*, Center for Responsive Politics, CQ Press, Washington D.C. 1990.
- Malbin M., *The Election after Reform: Money, Politics, and Bipartisan Campaign Reform Act*, ściągnięte ze strony Campaign Finance Institute, www.cfinst.org, data wejścia 4 marca 2006. Publikacja przygotowana do ukazania się nakładem wydawnictwa Rowman and Littlefield.
- Malbin M., *The Election after Reform: Money, Politics, and Bipartisan Campaign Reform Act*. Aneks do rozdziału 5, ze strony Campaign Finance Institute, <www.cfinst.org>.
- Malbin M., *Unelected Representatives*, Basic Books, New York 1980.
- Mania A., *The National Security Council i amerykańska polityka wobec Europy Wschodniej 1945-1960*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace z Nauk Politycznych”, zeszyt 52, 1994.
- Mann J., *NOW Decides to Stress ERA Ratification Drive*, „Washington Post”, October 9, 1978.
- Mansbridge J., *Why We Lost the ERA*, University of Chicago Press, Chicago 1986.
- Mansbridge J., *A Deliberative Theory of Interest Representation*, w: *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, red. M. Petracca, Westview Press, Boulder 1992.

- Masters M.F., Baysinger B.D., *The Determinants of Funds Raised By Corporate Political Action Committees: An Empirical Examination*, „Academy of Management Journal” Vol. 28, No. 3, 1985.
- Matthews D.R., *U.S. Senators and Their World*, University of North Carolina Press, Chapel Hill 1960.
- McCarty N., Rothenberg L., *Coalitional Maintenance Politicians, Parties, and Organized Groups*, „American Politics Quarterly” Vol. 28, No. 3, 3 July 2000.
- McCarthy J.D., McPhail C., *The Institutionalization of Protest in the United States*, w: *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, red. D.S. Meyer, S. Tarrow, Rowman and Littlefield, Lanham 1998.
- McCloskey M.J., *In the Thick of It: My Life in the Sierra Club*, Island Press, Washington D.C. 2005.
- McFarland A.S., *Public Interest Lobbies: Decision Making on Energy*, American Enterprise Institute, Washington D.C. 1976.
- McFarland A.S., *Neopluralism: The Evolution of Political Process Theory*, University Press of Kansas, Lawrence 2004.
- McGuire K.T., *Understanding the U.S. Supreme Court*, McGraw-Hill, Boston 2001.
- McIntosh W.V., Cates C.L., *Cigarettes, Firearms, and the New Litigation Wars: Smoking Guns behind the Headlines*, w: *The Interest Group Connection*, red. P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox, 2<sup>nd</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 2005.
- McKean D.D., *Pressures on the Legislature of New Jersey*, Columbia University Press, New York 1938.
- McSweeney D., Zvesper J., *American Political Parties*, Routledge, New York 1991.
- Mearsheimer J., Walt S., *The Israel Lobby and the American Foreign Policy*, Straus and Giroux, New York 2007.
- Merida K., *Moving Down Off the Fence; An Un decided Democrat Makes Up His Mind*, „Washington Post” Oct. 9, 1998.
- Michels R., *Political Parties*, Free Press, New York 1958.
- Milbrath L.W., *The Washington Lobbyists*, Rand & McNally Company, Chicago 1963.
- Mills C.W., *The Power Elite*, Oxford University Press, New York 1956.
- Mike McCurry Appointed CEO of Grassroots.com, Press release, San Francisco, Nov. 15, 2000.
- Moe T.M., *A Calculus of Group Membership*, „American Journal of Political Science” Vol. 24, No. 4, Nov. 1980.

- Moe T.M., *The Organization of Interests: Incentives and Internal Dynamics of Political Interest Groups*, The University of Chicago Press, Chicago 1980.
- Moe T.M. *Toward a Broader View of Interest Groups*, „The Journal of Politics” Vol. 43, 1981.
- Money and Politics in the United States: Financing Elections in the 1980s*, red. M. Malbin, American Enterprise Institute, Washington D.C. 1984.
- Moore J.L., *Elections A to Z*, CQ Press, Washington D.C. 2003.
- Mundo P.A., *League of Conservation Voters, w: After The Revolution: PACs, Lobbies, and the Republican Congress*, red. R. Biersack, P.S. Herrnson, C. Wilcox, Allyn & Bacon, Needham Heights 1999.
- Murphy T.P., *Pressure upon Congress: Legislation by Lobby Barrons*, Educational Series, Woodbury 1973.
- Mutch R.A., *AT&T: A Pragmatic Giant, w: Risky Business? PAC Decisionmaking in Congressional Elections*, red. R. Biersack, P.S. Herrnson, C. Wilcox, M.E. Sharpe, Armonk 1994.
- Mutz D.C., *Cross-cutting Social Networks: Testing Democratic Theory in Practice*, „American Political Science Review” Vol. 96, 2002.
- „National NOW Times” Vol. XXXVI, No. 1, Spring 2004.
- Nelson C.J., Biersack R., *BIPAC: Working to Keep Probusiness Congress, w: After the Revolution*, red. R. Biersack, P.S. Herrnson, C. Wilcox, Allyn and Bacon, Boston 1999.
- Nelson R.L., Heinz J.P., Laumann E.O., Salisbury R.H., *Private Representation in Washington: Surveying the Structure of influence*, „American Bar Foundation Research Journal” Winter 1987.
- NOW Members Are Told to Seek New Allies in Fight on Abortion*, „New York Times” July 23, 1989.
- Nownes A.J., *The Other Exchange: Public Interest Groups, Patrons, and Benefits*, „Social Science Quarterly” Vol. 76, No. 2, Jun. 1995.
- Nownes A.J., *Lobbyists in Washington, D.C. and the American States, w: Research Guide to U.S. and International Interest Groups*, red. C.S. Thomas, Praeger, Westport 2004.
- Nownes A.J., Neeley G., *Public Interest Group Entrepreneurship and Theories of Group Mobilization*, „Political Research Quarterly” Vol. 49, No. 1, Mar. 1996.
- O’Connor K., *Women’s Organizations’ Use of the Courts*, Lexington Books, Lexington 1980.
- O’Connor K., *Lobbying the Justices or Lobbying for Justice?: The Role of Organized Interests in the Judicial Process, w: The Interest Group*



- Connection: Electioneering, Lobbying, and Policymaking in Washington*, red. P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox, 2<sup>nd</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 2005.
- O'Connor K., Epstein L., *The Role of Organized Interest Groups in Supreme Court Policy Formation*, w: *Public Policy Formation*, red. R. Eyestone, JAI Press, Greenwich 1984.
- Olson M., *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge 1971.
- Olson M., *The Rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*, Yale University Press, New Haven 1982.
- Olson S.M., *Interest-Group Litigation in Federal District Court: Beyond the Political Disadvantage Theory*, „Journal of Politics” Vol. 52, No. 3, August 1990.
- Ornstein N.J., Elder S., *Interest Groups, Lobbying, and Policymaking*, CQ Press, Washington D.C. 1978.
- Ornstein N.J., Mann T.E., Malbin M.J., *Vital Statistics on Congress*, CQ Press, Washington D.C. 1995.
- Ortiz D.R., *The Reform Debate: Politics and the First Amendment*, w: *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, red. A. Corrado, T.E. Mann, D.R. Ortiz, T. Potter, F. Sorauf, Brookings Institution Press, Washington D.C. 1997.
- Orwell E.D., *Sparring an Online Movement*, <ABCNews.com> Oct. 18, 2000.
- Page B.I., Shapiro R.Y., Dempsey G.R., *What Moves Public Opinion?*, „American Political Science Review” 81, March 1987.
- Patrick B.A., *The National Rifle Association and the Media: The Motivating Force of Negative Coverage*, Peter Lang, New York 2002.
- Peters C., *How Washington Really Works*, Addison-Wesley Publishing Company, Reading 1980.
- Peterson M.A., *The Presidency and Organized Interests: White House Patterns of Interest Group Liaison*, „American Political Science Review” 86, 1992.
- Patterson K.D., *Political FirePower: The National Rifle Association*, w: *After The Revolution: PACs, Lobbies, and the Republican Congress*, red. R. Biersack, P.S. Herrnson, C. Wilcox, , Allyn & Bacon, Needham Heights 1999.
- Patterson K.D., Singer M.M., *The National Rifle Association in the Face of Clinton Challenge*, w: *Interest Group Politics*, red. A. Cigler, B. Loomis, 6<sup>th</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 2002.

- Petracca M., *The Discovery of Interest Group Politics*, w: *The Politics of Interests*, red. M. Petracca, Westview Press, Boulder 1992.
- Pika J., *The President and Interest Groups*, w: E.N. Kearney (red.), *Dimensions of Modern Presidency*, MO: Forum Books, St. Louis 1981.
- Piotrowski S.J., Rosenbloom D.H., *The Legal-Institutional Framework for Interest Group Participation in Federal Administrative Policy-making*, [w:] *The Interest Group Connection: Electioneering, Lobbying, and Policymaking in Washington*, 2<sup>nd</sup> Ed., red. P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox, CQ Press, Washington D.C. 2005.
- Pitkin H., *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley 1967.
- Plotke D., *Political Mobilization of Business*, w: *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, red. M. Petracca, Westview Press, Boulder 1992.
- Political Science: Looking to the Future*, vol. 4: *American Institutions*, red. W. Crotty, Northwestern University Press, Evanston Ill. 1991.
- Poole K.T., Romer T., Rosenthal H., *The Revealed Preferences of Political Action Committees*, „The American Economic Review” Vol. 77, No. 2, May 1987.
- Potter T., *The Current State of Campaign Finance Law*, w: *The New Campaign Finance Sourcebook*, red. A. Corrado, T.E. Mann, D.R. Ortiz, T. Potter, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2005.
- Potter T., Jowers K.L., *Election Law and the Internet*, w: *The New Campaign Finance Sourcebook*, red. A. Corrado, T.E. Mann, D.R. Ortiz, T. Potter Brookings Institution Press, Washington D.C. 2005.
- Potters J., van Winden F., *Lobbying and asymmetric information*, „Public Choice” 74, 1992.
- Presidential Address, „Clinton Outlines His Plan to Spur the Economy”, „Congressional Quarterly Weekly Report” Feb. 20, 1993.
- Pressure Groups in Britain*, red. R. Kimber, J.J. Richardson, Dent & Co., London 1974.
- Proposals to Revise the Lobbying Law, 1980, 96<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session*, American Enterprise Institute, Washington D.C. 1980.
- Public Policy Formation*, red. R. Eyestone, JAI Press, Greenwich 1984.
- Putnam R., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York 2000.
- Rasmusen E., *Lobbying when decision maker can acquire independent information*, „Public Choice” 77, 1993.

- Rees S., *Environment: National Federation of Independent Business*, opublikowane przez The Aspen Institute, Nonprofit Sector Research Fund, 1998.
- Rees S., *Environment: Sierra Club*, opublikowane przez The Aspen Institute, Nonprofit Sector Research Fund, 1998.
- Regulating Interest Group Activity in Judicial Elections*, red. M. Kozłowski, Brennan Center for Justice at NYU School of Law 2001
- Representing Interests and Interest Group Representation*, red. W. Crotty, M.A. Schwartz, J.C. Green, University Press of America, Washington D.C. 1994.
- Research Guide to U.S. and International Interest Groups*, red. C.S. Thomas, Praeger, Westport Conn. 2004.
- Rich A., *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge University Press, New York 2004.
- Risky Business? PAC Decisionmaking in Congressional Elections*, red. R. Biersack, P.S. Herrnsen, C. Wilcox, M.E. Sharpe, Armonk NY 1994.
- Rosenbaum D.E., *Little Known Crusader Plays a Big Role in Tax Debate*, „New York Times May” 21, 2001, A12.
- Rosenstone S.J., Hansen M.J., *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, Macmillan, New York 1993.
- Roth B., *AARP Wages Fiery Blitz v. Social Security Plan; Senior group pays \$20 million in ad blitz*, „Houston Chronicle” March 20, 2005, A1.
- Rothenberg L.S., *Putting the puzzle together: Why people join public interest groups*, „Public Choice” 60, Mar. 1989.
- Rothenberg L.S., *Linking Citizens to Government: Interest Group Politics At Common Cause*, Cambridge University Press, Cambridge 1992.
- Rozell M.J., Wilcox C., Madland D., *Interest Groups in American Campaigns: The New Face of Electioneering*, CQ Press, Washington D.C. 2006.
- Ryken D.K., *Representation in Crisis: the Constitution, Interest Groups, and Political Parties*, State University of New York Press, Albany 1996.
- Sabatier P.A., *Interest Group Membership and Organization: Multiple Theories*, w: *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, red. M. Petracca, Westview Press, Boulder 1992.
- Sabato L., *PAC Power*, Norton, New York 1984.

- Sabato L., *PAC Power: Inside The World Of Political Action Committees*, Norton, New York 1990.
- Salisbury R.H., *An Exchange Theory of Interest Groups*, „Midwest Journal of Political Science” Vol. 13, 1969.
- Salisbury R.H., *Interest Groups*, w: *Hanbook of Political Science*, Vol. 4, red. F.I. Greenstein, N.W. Polsby, Addison-Wesley, Reading 1975.
- Salisbury R.H., *Washington Lobbyists: A Collective Portrait*, w: *Interest Group Politics*, red. A. Cigler, B.A. Loomis, 2<sup>nd</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 1986.
- Salisbury R.H., *Interests and Institutions: Substance and Structure in American Politics*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 1992.
- Salisbury R.H., *Interest Structures and Policy Domains: A Focus for Research*, w: *Representing Interests and Interest Group Representation*, red. W. Crotty, M.A. Schwartz, J.C. Green, University Press of America, Washington D.C. 1994.
- Salisbury R.H., Johnson P., Heinz J.P., Laumann E.O., Nelson R.L., *Who You Know Versus What You Know: The Uses of Governmental Experience for Washington Lobbyists*, „American Journal of Political Science” 33, 1989.
- Samuelson P.A., *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” Vol. 36, 1954.
- Santos A., *Do Members of Congress Reward Their Future Employers?: Evaluating the Revolving Door Syndrome*, University Press of America, Lanham 2006.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Savage D.G., *High Court Upholds Most of Campaign Finance Law*, „Los Angeles Times”, December 11, 2003.
- Saward M., *Democratic Innovation*, w: *Democratic Innovation; Deliberation, Representation, and Association*, red. M. Saward, Routledge, New York 2000.
- Schattschneider E.E., *The Semisovereign People: Realist's View of Democracy in America*, Holt, Rinehart and Winston, New York 1960.
- Schier S.E., *By Invitation Only: The Rise of Exclusive Politics in the United States*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2000.
- Schlozman K.L., Tierney J.T., *More of the Same: Washington Pressure Group Activity in Decade of Change*, „The Journal of Politics” Vol. 45, 1983.
- Schlozman K.L., Tierney J.T., *Organized Interests and American Democracy*, Harper&Row Publishers, New York 1986.

- Schriftgiesser K., *The Lobbyist*, Little, Brown and Co., Boston 1951.
- Schubert G., *The Public Interest*, Free Press, New York 1960
- Schumpeter J. *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Semiatin R.J., Rozell M.J., *Interest Groups in Congressional Elections*, w: *The Interest Group Connection: Electioneering, Lobbying, and Policymaking in Washington*, 2<sup>nd</sup> Ed., red. P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox, CQ Press, Washington D.C. 2005.
- Shaiko R.G., *Lobbying in Washington: A Contemporary Perspective*, w: *The Interest Group Connection: Electioneering, Lobbying, and Policymaking in Washington*, 1<sup>st</sup> Ed., red. P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox, Chatham House, Chatham 1998.
- Shaiko R.G., *Voices and Echoes for the Environment: Public Interest Representation in the 1990s and Beyond*, Columbia University Press, New York 1999.
- Shaiko R.G., *Nonfinancial Involvement of Interest Groups in the Election Process*, w: *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*, red C.S. Thomas, Praeger, Westport Conn. 2004.
- Shapiro R.Y., *Public Attitudes Toward Campaign Finance Reform and Practice* w: *Inside The Campaign Finance Battle: Court Testimony on the New Reforms*, red. A. Corrado, T.E. Mann, T. Potter, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2003.
- Shaiko R.G., *Making the Connection: Organized Interests, Political Representation, and the Changing Rules of the Game in Washington Politics*, w: *The Interest Group Connection*, 2<sup>nd</sup> Ed., red. P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox, CQ Press, Washington D.C. 2005.
- Silverstein K., *Washington on \$10 Million a Day: How Lobbyists Plunder the Nation*, Common Courage Press, Monroe 1998.
- Smith H., *The Power Game: How Washington Works*, Ballantine Books, New York 1988.
- Smith R.A., *Advocacy, Interpretation and Influence in the U.S. Congress*, „American Political Science Review” Vol. 78, 1994.
- Smith S.S., Deering C.J., *Committees in Congress*, 2<sup>nd</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 1990.
- Smucker B., *The Nonprofit Lobbying Guide: Advocating Your Cause and Getting Results*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1991.
- Snyder J.M., *Campaign contributions as investments: The U.S. House of Representatives 1980-1986*, „Journal of Political Economy” 98, 1990.

- Sobolewska-Myślik K., *Partie i systemy partyjne na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Social Movements and American Political Institutions*, red. A.N. Costain, A.S. McFarland, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham 1998.
- Songer D.R., Sheehan R.S., *Interest Group Success in the Courts: Amicus Participation in the Supreme Court*, „Political Research Quarterly” Vol. 46, 1993.
- Sorauf F.J., *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*, Yale University Press, New Haven 1992.
- Stone R.A., *Grassroots Lobbying and the Internet Explosion: New Opportunities for Issue Campaigning*, „Campaigns & Elections” February 1999.
- Sugarmann J., *National Rifle Association: Money, Firepower, and Fear*, National Press Books, Washington D.C. 1992.
- Szczepański M., *Od lokatora kamienicy do człowieka z Seattle*, w: *Grupy Interesu: teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Taylor S., *Bork Fight: Tactics Supplant Issues*, „New York Times” October 21, 1987.
- Terry J.J., *U.S. Foreign Policy in the Middle East: The Role of Lobbies and Special Interest Groups*, Pluto Press, Ann Arbor 2005.
- Thayer G., *Who Shakes the Money Tree*, Simon & Schuster, New York 1973.
- The Ethics of Lobbying: Organized Interests, Political Power, and the Common Good*, praca zb., Georgetown University Press, Washington D.C. 2002.
- The Federalist: A Commentary on the Constitution of the United States*, red. A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, with an introduction of E.M. Earle, National Foundation For Education in American Citizenship, Indianapolis 1971.
- The Interest Group Connection: Electioneering, Lobbying, and Policy-making in Washington*, 1<sup>st</sup> Ed., red. P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox, Chatham House, Chatham 1998.
- The Interest Group Connection: Electioneering, Lobbying, and Policy-making in Washington*, 2<sup>nd</sup> Ed., red. P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox, CQ Press, Washington D.C. 2005.
- The Last Hurrah?: Soft Money and Issue Advocacy in the 2002 Congressional Elections*, red. D.B. Magleby, Q.J. Monson, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2004.

- The Lobbying Disclosure Act of 1995: „What, Me Lobby?“ <<http://www.ffhsj.com/cmemos/0071719.htm>>.
- The New Campaign Finance Sourcebook*, red. A. Corrado, T.E. Mann, D.R. Ortiz, T. Potter, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2005.
- The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, red. M. Petracca, Westview Press, Boulder 1992.
- The Presidency and the Political System*, red. M. Nelson, CQ, Washington D.C. 1984.
- The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, red. D.S. Meyer, S. Tarrow, Rowman and Littlefield, Lanham 1998.
- The Washington Lobby*, red. R.A. Barnes, CQ Press, Washington D.C. 1982.
- Therriault S.M., *The Power of the People: Congressional Competition, Public Attention, and Voter Retribution*, The Ohio State University Press, Columbus 2005.
- Think tanks across nations*, red. D. Stone, A. Denham, M. Garnet, Manchester University Press, New York 1998.
- Think Tanks in North America, w: Think Tanks & Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*, red. J. McGann, R.K. Weaver, Transaction Publishers, New Brunswick 2000.
- Thomas C.S., *Lobbyists: Definitions, Types, and Varying Designations, w: Research Guide to U.S. and International Interest Groups*, red. C.S. Thomas, Praeger, Westport Conn. 2004.
- Thomas C.S., Hrebenar R.J., *Changing Patterns of Interest Group Activity: A Regional Perspective, w: The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, red. M. Petracca, Westview Press, Boulder 1992.
- Thomas S., *NARAL PAC Battling for Women's Reproductive Rights, w: After The Revolution: PACs, Lobbies, and the Republican Congress*, red. R. Biersack, P.S. Herrnson, C. Wilcox, Allyn & Bacon, Needham Heights 1999.
- Tierney J.T., *Organized Interests and the Nation's Capitol, w: The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, red. M. Petracca, Westview Press, Boulder 1992.
- Tocqueville A., *Democracy in America*, red. H.C. Mansfield, D. Winthrop, University of Chicago Press, Chicago 2000.
- Truman D.B., *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Alfred A. Knopf, New York 1951.

- Tullock G. *The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft*, „Western Economic Journal” 5, 1967.
- Turner T., *Sierra Club: 100 Years of Protecting Nature*, Henry M. Abrams, New York 1991.
- Under the Influence: Special Interest Money and Members of Congress*, dostępne na: <<http://www.citizen.org/pressroom/release.cfm?ID=2300>>.
- Uslaner E.M., *A Tower of Babel on Foreign Policy*, w: A. Cigler, B. Loomis (red.), *Interest Group Politics*, 3<sup>rd</sup> Ed., CQ Press, Washington D.C. 1991.
- Uslaner E.M., *Cracks in the Armor? Interest Groups and Foreign Policy*, w: *Interest Group Politics*, 6<sup>th</sup> Ed., A. Cigler, B. Loomis, CQ Press, Washington D.C. 2002.
- Van Riper P., *History of the United States Civil Service*, Row, Peterson, Evanston Ill. 1958.
- Wahlke J.C., Eulau H., Buchanan W., Ferguson L.C., *The Legislative System*, Wiley, New York 1962.
- Walker J.L., *The Origins and Maintenance of Interest Groups in America*, „The American Political Science Review” Vol. 77, No. 2, Jun. 1983.
- Walker J.L. et al., *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions and Social Movements*, University of Michigan Press, Chicago 1991.
- Waltzer M., *Spheres of Justice. Defense of Pluralism and Equality*, Basic Books, New York 1983.
- Warren M.E., *Democracy and Association*, Princeton University Press, Princeton 2001.
- Wattenberg M.P., *The Decline of American Political Parties 1952-1992*, Harvard University Press, Cambridge 1994.
- Wilcox C., *Coping with Increasing Business Influence: The AFL-CIO's Committee on Political Education*, w: *Risky Business? PAC Decisionmaking in Congressional Elections*, R. Biersack, P.S. Herrnson, C. Wilcox, M.E. Sharpe, Armonk NY 1994.
- Wilcox C., Larson C., *Onward Christian Soldiers?: The Religious Right in American Politics*, Westview Press, Boulder 2006.
- Wilson G.K., *Interest Groups*, Basil Blackwell, Cambridge 1990.
- Wilson J.Q., *Political Organizations*, Basic Books, New York 1973.
- Wittenberg E., Wittenberg E., *How to Win in Washington: Very Practical Advice about Lobbying, the Grassroots, and the Media*, Blackwell Publishers, Cambridge 1989.



- Wilson J.Q., *Political Organizations*, Princeton University Press, Princeton 1995.
- Wojdon J., *W imieniu sześciu milionów...: Kongres Polonii Amerykańskiej w latach 1944-1968*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2005.
- Women Are Now Key Players in Lobbying Game*, „Wall Street Journal” August 2, 1995.
- Women Likely to Outvote Men*, „New York Times” January 5, 1960.
- Wooton G., *Interest Groups: Policy and Politics in America*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ 1985.
- Wright J.R., *Interest Groups and Congress: Lobbying, Contributions, and Influence*, Allyn and Bacon, Upper Sadle River 1996.
- Zorack J.L., *The Lobbying Handbook*, Professional Lobbying and Consulting Center, Washington D.C. 1990.
- Zwierzchowski K., *Organizacje interesów grupowych a Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1993.

## Dokumenty

- Administrative Procedure Act of 1946, 60 Stat. 237
- American League of Lobbyists „Code of Ethics”
- Bipartisan Campaign Reform Act of 2002, Pub. L. 107-155, 116 Stat. 81
- Brady Handgun Violence Prevention Act, Pub. L. 103-105, 107 Stat. 1936 (1993)
- Constitution of the United States
- Federal Advisory Committee Act 1972, Pub. L. 92-463, 86 Stat. 770
- Federal Firearms Act 1938, Pub. L. 75-785, 52 Stat. 1250
- Ethics in Government Act of 1978, Pub. L. 95-521, 92 Stat. 1824-67
- Federal Corrupt Practices Act of 1925, 43 Stat., 1070,
- Federal Election Campaign Act Amendments of 1974, Pub. L. 93-443
- Federal Election Campaign Act Amendments of 1976, Pub. L. 94-283
- Federal Election Campaign Act Amendments of 1979, Pub. L. 96-187
- Federal Election Commission Advisory Opinion 1975-23, „Establishment of Political Action Committee and Employee Political Giving Program by Corporation”
- Federal Election Commission Advisory Opinion 1978-10
- Federal Election Commission Advisory Opinion 1999-37
- Gun Control Act of 1968 Pub.L. No. 90-618, 82 Stat. 1213

- Hearings on Political Speech and the Internet, 106 Cong. 2<sup>nd</sup> sess.  
May 3, 2000
- H.R. Rpt. No. 104-339, 104th Cong. 1<sup>st</sup> sess
- Lobbying Disclosure Act of 1995, Pub. L. 104-65-DEC.19,1995 109  
Stat. 691
- Lobbying Transparency and Accountability Act of 2005, [S.2128.  
RS], dostępne na stronie <[http://thomas.loc.gov/cgi-bin/  
query/D?109:2:./temp/~c109Fuyj7v::>](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?109:2:./temp/~c109Fuyj7v::>)
- Lobbying Accountability and Transparency Act of 2006, [H.R.4975  
RH], dostępne na stronie: <[http://thomas.loc.gov/cgi-bin/  
query/D?109:2:./temp/~c109izKkAg::>](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?109:2:./temp/~c109izKkAg::>)
- Merchant Marine Act of 1936
- National Firearms Act 1934, 48 Stat. 1236
- Negotiated Rulemaking Act of 1990, Pub. L. 101-552, 104 Stat. 2736,  
5 U.S.C. § 561
- „Original Charter of the National Rifle Association”
- Public Disclosure of Lobbying Act of 1978 (H.R. 8494)
- Publicity Act of 1910, 36 Stat. 822
- 1911 Amendments to the Publicity Act, 37 Stat. 25
- Senate Hearings on Lobbying Reform Legislation, April 22 1975
- Senate Report 99-161 „Congress and Pressure Groups: Lobbying in  
a Modern Democracy” z prac Senate Committee on Governmen-  
tal Affairs 99th Cong., 2d sess, 1986
- Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act of 1996, Pub.  
L. 104-121
- Statement on signing the Lobbying Disclosure Act of 1995, Week-  
ly Compilation of Presidential Documents, 0511-4187, December  
25, 1995, Vol. 31, Issue 51
- Taft-Hartley Act of 1947, 61 Stat. 136
- Telecommunications Act of 1996, Pub. L. 104-104, 110 Stat. 56, 47  
U.S.C. sec. 230(b)
- Tillman Act of 1907, 34 Stat. 864
- Uniform Firearms Act 1930
- U.S. Department of the Treasury, Rev. Rul. 86-95, 1986-2 Cumulative  
Bulletin 73
- U.S. Congress, House, Select Committee on Lobbying Activities,  
General Interim Report, 81:2, H. Rep. No. 3138, GPO, Washing-  
ton, D.C., October 20, 1950

## Orzecznictwo sądowe

- Brown v. Board of Education of Topeka, Kansas, 347 U.S. 483 (1954)  
Buckley v. Valeo 424 U.S. 1 (1976)  
FEC v. Beaumont, 539 U.S. 146 (2003)  
FEC v. Christian Action Network, 92 F.2d 1178 (4<sup>th</sup> Cir. 1996)  
FEC v. NRA Political Victory Fund 6 F.3d 821 (D.C. Cir. 1993)  
FEC v. Wisconsin Right to Life, Inc., 551 U.S. 449 (2007)  
McConnel v. FEC, 540 U.S. 93 (2003)  
National Organization for Women Inc. v. Scheidler, 765 F. Supp. 937 (N.D. III 1991)  
Reno v. ACLU, 521 U.S. 844 (1997)  
Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973)  
United States v. Harriss et al., 347 U.S. 612, 625 (1954)  
United States v. Cruikshank, 92 U.S. 542, 552 (1876)  
Webster v. Reproductive Health Services 492. U.S. 490 (1989)

## Strony internetowe

- [www.aarp.org](http://www.aarp.org) – strona American Association of Retired Persons  
[www.access.gpo.gov](http://www.access.gpo.gov) – strona U.S. Government Printing Office. Na stronie dostęp do dokumentów i prawodawstwa tworzonych w Stanach Zjednoczonych  
[www.aflcio.org](http://www.aflcio.org) – strona American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations  
[www.alldc.org](http://www.alldc.org) – strona American League of Lobbyists  
[www.ama-assn.org](http://www.ama-assn.org) – strona American Medical Association  
[www.appcpenn.org](http://www.appcpenn.org) – strona The Annenberg Public Policy Center of The University of Pennsylvania. Organizacja działająca przy Uniwersytecie, zajmująca się kwestiami relacji pomiędzy mediami a polityką publiczną  
[www.asaecenter.org](http://www.asaecenter.org) – strona American Society of Association Executives  
[www.businessroundtable.org](http://www.businessroundtable.org) – strona Business Roundtable  
[www.cfinst.org](http://www.cfinst.org) – strona The Campaign Finance Institute – organizacji zajmującej się finansami związanymi z procesem wyborczym. Na stronie dostępne dane i raporty dotyczące finansów kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych

[www.citizen.org](http://www.citizen.org) – strona Public Citizen – organizacji monitorującej jakość procesu politycznego w Stanach Zjednoczonych. Na stronie dostępne publikacje i raporty dotyczące lobbingu i kampanii wyborczych

[www.commoncause.org](http://www.commoncause.org) – strona organizacji Common Cause

[www.fec.gov](http://www.fec.gov) – strona Federal Election Commission – na stronie dostępne raporty i dane dotyczące finansowania wyborów w Stanach Zjednoczonych

[www.galluppoll.com](http://www.galluppoll.com) – strona internetowa Gallusa z publikowanymi sondażami opinii publicznej

[www.gwu.edu/~gspm](http://www.gwu.edu/~gspm) – strona The Graduate School of Political Management – pierwszej wyższej szkoły lobbingu

[www.lcv.org](http://www.lcv.org) – strona League of Conservation Voters

[www.lobbyinginfo.org](http://www.lobbyinginfo.org) – strona Public Citizen poświęcona śledzeniu aktywności lobbingowych w Stanach Zjednoczonych

[www.nahb.org](http://www.nahb.org) – strona oficjalna National Association of Home Builders

[www.nfib.com](http://www.nfib.com) – strona National Federation of Independent Business

[www.now.org](http://www.now.org) – strona National Organization for Women

[www.nra.org](http://www.nra.org) – strona National Rifle Association

[www.nrapvf.org](http://www.nrapvf.org) – strona NRA Political Victory Fund (PAC National Rifle Association)

[www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org) – strona the Center for Responsive Politics – organizacji monitorującej proces polityczny i wyborczy

[www.uschamber.com](http://www.uschamber.com) – strona U.S. Chamber of Commerce

## INDEKS OSÓB

- Abel D.G., 123  
Abelson D.E., 114, 115  
Aberbach J.D., 369  
Abney G., 371  
Abramoff J., 13, 274-276, 306, 323  
Abramowicz A.A., 172  
Abrams J., 275, 276  
Adams G., 313  
Ainsworth S.H., 14, 20, 58, 73, 168, 328, 330, 336, 353, 400, 428  
Alexander H.E., 264  
Alito S., 147  
Ames O., 270  
Anderson J., 118, 120, 123, 124, 165  
Anderson J., 366  
Andrews K.T., 526  
Ansolabehere S., 182, 183  
Antoszewski A., 22, 40, 528, 529, 539  
Appolonio D.E., 245  
Ashcroft J., 308  
Austen-Smith D., 49, 329, 331, 336, 350, 351  
Ayres I., 263  
Bader-Ginsburg R., 145  
Baer D.E., 515, 516  
Baker R.A., 172  
Baker R.G., 273  
Balitzer A., 171, 174, 192-194  
Balla S.J., 366, 367  
Bankowicz M., 22, 536, 540  
Barakso M., 138, 141, 142, 145  
Baran J.W., 275  
Barnes A., 167  
Barnes R.A., 279  
Bartges D.W., 497  
Baskin D., 515  
Baucus M., 210, 216  
Bauer R.A., 326, 348, 349  
Baumgartner F.R., 14, 30, 45, 50, 51, 155-157, 163-165, 297, 298, 351, 352, 506  
Bayes J., 38, 542  
Baysinger B.D., 196  
Bazinet K.R., 274  
Becker G.S., 329  
Beder S., 485  
Bell G., 543  
Benedict R.C., 330, 398, 435, 439  
Bentley A.F., 13, 14, 31, 33, 53, 501  
Bentsen L., 315  
Berg B.F., 163

- Berry J., 20, 42, 48, 56, 67, 72, 75, 79, 85, 168, 177, 197, 308-312, 315, 334, 335, 341, 374, 415, 416, 427, 446, 462, 463, 467, 470, 476, 503, 532
- Biddle N., 269
- Biersack R., 118, 193, 195, 198, 214
- Bimber B., 419, 437, 442, 443, 446
- Bing S., 233
- Birnbaum J.H., 23, 268, 269, 271, 273, 308, 310, 314, 315
- Bischoff I., 35, 534
- Black H.L., 277, 373
- Blaisdell D., 155
- Bloomberg M., 415
- Bodensteiner C.A., 506
- Boggs, H., 310
- Boggs T., 309, 310
- Boies J.L., 196
- Bolling R., 263
- Bond J.R., 509
- Bork R., 350, 351, 376
- Brace P., 374, 534
- Brady H.E., 535
- Brady J., 113
- Brand S.M., 281
- Brasher H., 20, 92, 110, 155, 196, 257, 307, 357, 367, 370, 374, 377
- Brennan W., 373
- Breo D.L., 343
- Bresler R.J., 519, 523
- Brinig M.F., 276
- Broder D.S., 464
- Brook D.A., 535
- Brown C., 460
- Brown P.H., 123
- Browne W.P., 97, 326, 336
- Bryce H.J., 523
- Buchanan J., 271
- Buchanan J.N., 546
- Buchanan W., 347
- Bulow J., 263
- Burbank M.J., 330, 398, 420, 435, 439
- Burris V., 201, 219
- Burstein P., 543
- Bush G., 74, 125
- Bush G.W., 99, 115, 126, 147, 165, 316, 330, 375, 403, 465, 504, 534
- Bykerk L., 105
- Caldeira G.A., 351, 376, 381
- Campbell B.C., 271
- Cantor D., 248, 250
- Carabillo T., 138
- Caraway T., 277
- Carnahan M., 256
- Carter H.B., 121-123
- Carter J., 273, 307
- Castles F., 49
- Cates C.L., 127
- Chin M.L., 509
- Chong D., 21, 60, 61, 65, 67, 82
- Chubb J.E., 356
- Church W.C., 116, 117
- Cigler A., 21, 42, 73, 77-80, 97, 107, 163, 217, 239, 306
- Clark P.B., 64, 66
- Clifford McAdams C., 272
- Clinton B., 92, 114, 123, 124, 145, 238, 242, 243, 281, 315, 316, 417, 437, 450, 458, 504, 531, 532
- Codrescu A., 537
- Coelho T., 329
- Cohen J.L., 522
- Cohen Y., 534
- Coile Z., 275
- Colarulli G.C., 163
- Cole G.D.H., 542
- Colier K., 371
- Combest L., 315
- Conley R.S., 371
- Conway M.M., 210, 224
- Cook C.E., 406
- Corcoran T., 273, 373
- Corrado A., 171, 174, 176, 180, 186, 242, 244, 245, 259, 260
- Costain A.N., 63, 142
- Coxall B., 40
- Crawford K.G., 155, 269, 270, 277
- Croly H., 170
- Crotty W., 42

- Csida J.B., 138  
Cunningham C.H., 90, 125, 126, 127, 130, 131, 133, 220, 221, 248, 406, 420, 465, 477  
Cunningham R., 12, 275  
Currinder M., 224  
Curtis J.E., 515, 516
- D'**Entrevés M.P., 530  
Dahl R.A., 15, 22, 526, 540, 546, 548  
Danielian L.H., 496  
Danner D., 397  
Davidson O.G., 117, 118, 120  
Davidson R.H., 22, 344, 345, 424, 440, 537, 538  
Davis F., 138  
Day O'Connor S., 147, 187  
Deakin J., 268, 294, 403  
Deering C.J., 390  
Dees-Thomases D., 113, 477  
DeGregorio C., 376  
DeLay R., 327  
DeLay T., 275, 313, 327  
Dempsey G.R., 456, 497  
Denham A., 114  
Denzau A.T., 508  
Dewar H., 186  
Dexter L.A., 326, 330, 348, 349  
Dingell J.D., 125  
Dobson D., 82  
Dobson J., 110  
Dolan T., 225  
Dole B., 315  
Dorr T.C., 368  
Draffan G., 93, 496  
Duberstein K., 307  
Dunham R.S., 197  
Dunn Tenpas K., 356  
Dye R.T., 22, 545
- E**astman H., 276, 328, 329, 517  
Edsall T.B., 88  
Edwards B., 526  
Eisenhower D., 430  
Elder S., 330  
Engstrom R., 226, 227  
Epstein L., 184, 263, 377, 379  
Erickson J., 51, 146, 149, 150, 153, 222, 457  
Ethridge M.E., 534  
Eulau H., 347  
Evans D., 346, 406, 414  
Evans S., 136  
Eyestone R., 377
- F**alwell J., 110  
Fauchaux R., 450  
Feingold R., 189, 190, 276, 357  
Fenno R., 345  
Ferguson L.C., 347  
Figuereido J.M. de, 182, 183, 328  
Fiorina M.P., 535, 543  
Fitzsimmons F.E., 87  
Flammang J.A., 141  
Fleisher R., 257  
Foley T., 124  
Foreman Jr.C.H., 73  
Foristel J., 343  
Forsythe D.P., 68  
Francia P.L., 264  
Franke J.L., 82  
Freeman J., 37  
Friedan B., 137-140, 142  
Furlong S.R., 364, 367
- G**abriel E.M., 390  
Gardner J., 85, 102, 281  
Gais T., 408, 484, 503  
Garnet M., 114  
Gephardt R., 315  
Gerber E., 180  
Gerber R., 220, 252  
Gergen D., 458  
Geva N., 509  
Gibbons S., 469  
Gingrich N., 275  
Godwin K.R., 430, 431  
Goisdell R.K., 183, 263  
Golden M.M., 365  
Goldsmith J., 144  
Goldsmith K., 476  
Goldstein K., 410, 421, 423, 427

- Gompers S., 100  
Gopoian D.J., 214  
Gordon S., 204  
Gore A., 126  
Gormley Jr W., 363  
Grabb E.G., 516  
Grabenhoffer B., 149  
Grabowska M., 540  
Graham R., 138  
Grant U.S., 270, 295  
Grass R.C., 497  
Gray R.K., 310  
Gray V., 17, 159, 165, 505, 507, 534  
Graziano L., 474  
Green J.C., 42, 74, 224  
Greenwald C., 35, 54, 63, 89, 269, 294, 298, 359, 524  
Grentzke J.M., 509  
Griffith M., 142  
Gross D.A., 183, 263  
Grossman M.B., 368  
Grzybowski M., 359  
Guth J.L., 74  
Gutmann A., 522
- H**  
Hall M.G., 374  
Hall R.L., 350  
Hamilton A., 269  
Hanifan L.J., 522, 523  
Hanna M., 170  
Hanna R.T., 273  
Hansen J.M., 318, 421  
Hansford T.G., 381, 383  
Harbin T.R., 368  
Hardin R., 61  
Harriss R.M., 280  
Hart D.M., 62  
Hassan, 232, 236  
Hayakawa S.I., 473  
Hayes, M.T., 46  
Hecl H., 503  
Heinz J.P., 34, 158, 312, 356, 388  
Heitshusen V., 390  
Herbut R., 22, 40, 539  
Hernandez A., 138  
Herring P., 14, 38, 53, 154, 155
- Herrnson P.S., 21, 99, 118, 127, 168, 187, 192, 193, 195, 214, 219, 257, 264  
Heston C., 123  
Hill K.A., 438  
Hirst P.Q., 541  
Hirschmann S., 313  
Hobson R.P., 401  
Hojnacki M., 352, 354, 376, 407  
Holtzman A., 325, 343, 406, 416  
Horn R.A., 514  
Hoyer S., 210  
Hrebenar R.J., 14, 20, 36, 54, 56, 66, 76, 84, 85, 87, 97, 103, 175, 177, 193, 273, 305, 308-310, 330, 339, 341, 366, 381, 398, 403, 420, 426, 430, 431, 435, 439, 447, 451, 458  
Hughes J.E., 438  
Hunter K.G., 398
- I**  
Ireland P., 143  
Ippolito D.S., 304, 312, 327, 337, 357, 361, 402, 403, 449
- J**  
Jackson A., 269  
Jackson Jr J.L., 440  
Jacobs D.C., 94, 95  
Jacobson G.C., 331  
James M.R., 523  
Javers E., 197  
Jefferson W., 12, 275  
Johnson P., 312, 388  
Jones C.O., 503  
Jowers K.L., 259
- K**  
Kaczorowski P., 540  
Kariel H.S., 16  
Kateb G., 522  
Kellstedt L.A., 74  
Kennedy J.F., 120  
Kennedy R., 120  
Kenny C., 227  
Kernell S., 408  
Kerry J., 126, 239, 240  
Kerwin C., 365  
Key V.O., 14, 404



- Kimball D.C., 352, 407  
Kimber R., 31, 40  
King A., 503  
King D.C., 68, 69, 70  
King M.L., 120  
Kingdom J.W., 345  
Kissinger H., 273  
Knack S., 534  
Knoke D., 21, 37, 40, 85, 88  
Knox N., 123  
Kohl H., 210  
Kollman K., 14, 21, 50, 337, 339, 353,  
375, 412, 413, 464, 479, 480, 482,  
483, 487  
Konieczny R., 40, 344  
Kozlowski M., 374  
Krislov S., 380  
Kumar M.J., 368
- Lamarre M., 439, 441  
Lane E., 271, 297, 363  
Langbein L.I., 318  
Langer L., 374  
LaPalombara J., 35  
LaPierre W., 123, 124, 129  
LaPira T., 163, 164  
LaRaja R.J., 245  
Larson C., 74, 110  
Latham E., 14  
Laumann E.O., 34, 158, 312, 356,  
388  
Leech B., 14, 30, 45, 50, 51, 155-157,  
163-165, 297, 352  
Leshner S., 304  
Letsome A., 149  
Leyden K.M., 341  
Lewis P., 233  
Levine H.M., 473  
Lindtquist E.A., 115  
Linton A., 543  
Lipsen C.B., 304  
Lipsky M., 463  
Loomis B., 21, 73, 107, 163, 306  
Lowery D., 17, 20, 92, 110, 155, 159,  
165, 196, 257, 307, 357, 367, 370,  
374, 377, 415, 505, 507, 534
- Lowi T.J., 161  
Lyon T.P., 492
- M**  
Madison J., 11, 550, 551  
Madland D., 175, 196, 207, 221, 251  
Machelski Z., 20, 32  
Mack C.S., 396, 421, 422, 451, 473  
MacPherson W.M., 227  
Magleby D.B., 216, 217, 219, 225,  
231, 253  
Mahoney C., 506  
Makielski Jr S.J., 192, 317  
Makinson L., 193  
Malbin M., 232, 236, 244, 342, 343  
Maney A., 105  
Mania A., 359  
Mann T.E., 171, 176, 180, 242, 259,  
260, 342  
Mansbridge J., 140, 530  
Masters M.F., 196  
Matson E., 149  
Matthews D.R., 348  
McCain J., 186, 189, 190, 357  
McCarthy J.D., 465  
McCarty N., 543  
McCloskey M.J., 106  
McConnel M., 260  
McCormack J.W., 279  
McCurry M., 437  
McFarland A.S., 17, 63, 504  
McGann, J., 115  
McGuire K.T., 380, 381  
McIntosh W.V., 127  
McIntyre C., 466  
McIntyre R.S., 330  
McKean D.D., 271  
McKinley W., 170  
McPhail C., 465  
McSweeney D., 171  
Meehan M., 357  
Mearsheimer J., 107  
Meuli J., 138  
Meyer D.S., 465  
Michels R., 83  
Milbrath L., 298, 326, 327, 336, 356,  
425, 472

- Mill J.S., 542  
Miller J.D., 194  
Mills C.W., 15  
Mitchell G., 315  
Moe T.M., 57, 66, 68, 81  
Mondale W., 144  
Monson Q.J., 217, 231  
Moore J.L., 200, 201, 217  
Morgan B.B., 273, 308  
Mundo P.A., 249  
Munger M.C., 508  
Murphy T.P., 407  
Mutch R.A., 252  
Mutz D.C., 522
- N**  
Nader R., 103, 104  
Nahra M.H., 281  
Neeley G., 74  
Nelson G., 313  
Nelson M., 368  
Nelson R.L., 34, 158, 198, 312, 356, 388  
Newmark A.J., 165  
Ney B., 275  
Nixon R., 370, 467  
Nownes A.J., 74, 77-80, 307, 312
- O**  
O'Connor K., 373, 376, 377, 379, 381  
Obama B., 132, 165  
Oleszek W.J., 22, 344, 345, 424, 440, 537, 538  
Olson M., 16, 21, 32, 57, 60-62, 65, 71, 82, 485, 533  
Olson S.M., 377, 383  
O'Neill T., 149  
Orasin C., 197  
Ornstein N.J., 330, 342  
Orth F., 120  
Ortiz D.R., 171, 176, 180, 242, 259  
Oswald L.H., 120
- P**  
Packwood B., 315  
Page B.I., 456, 496, 497  
Parton J., 154  
Patrick B.A., 135  
Peters C., 319  
Patterson K.D., 117, 118, 125, 128, 130, 197, 219  
Peterson M.A., 360, 503  
Petracca M., 21, 154, 164  
Pierce F., 271  
Pika J., 360  
Pingree C., 187  
Piotrowski S.J., 362, 364, 366, 370  
Pitkin H., 537  
Plotke D., 164  
Poole K.T., 223  
Potter T., 171, 176, 180, 200, 242, 259, 260  
Potters J., 329  
Putnam R., 22, 523
- R**  
Rasmusen E., 329  
Reagan R., 108, 122, 144, 308, 371, 504  
Redford R., 431  
Rees S., 95, 106  
Regal J.A., 172  
Reno J., 145  
Rich A., 114, 115  
Richardson J.J., 31, 40  
Riper P. van, 362  
Robertson P., 74  
Rockman B.A., 369  
Rogers J., 522  
Romer T., 223  
Roosevelt E., 136  
Roosevelt F.D., 273  
Rosenbaum D.E., 330  
Rosenbloom D.H., 362, 364, 366, 370  
Rosenstone S.J., 421  
Rosenthal H., 223  
Rosotti J.E., 376  
Roth B., 404  
Rothenberg L.S., 71, 102, 352, 543  
Rowland C.K., 379  
Rozell M.J., 21, 170, 175, 195, 196, 207, 221, 251, 255, 256  
Rubisz L., 20, 32  
Ryan S.M., 281  
Ryken D.K., 180

- Sabatier P.A., 73  
Sabato L., 170, 173, 196, 197, 198  
Salisbury R.H., 34, 37, 42, 66, 71, 72,  
75, 88, 158, 165, 306, 312, 356, 388  
Samuelson P.A., 59  
Santos A., 314  
Sartori G., 22, 544, 545  
Saward M., 530  
Savage D.G., 187, 231  
Schattschneider E.E., 14, 15, 32, 57,  
76, 161, 405  
Schier S.E., 397, 421, 435, 448, 467  
Schlozman K.L., 14, 21, 42, 43, 50,  
75, 86, 157, 162, 313, 324, 334,  
337, 339, 350, 356, 360, 368, 374,  
452, 459, 461, 464, 466, 480-482,  
535  
Schmeits R., 129  
Schriftgiesser K., 268  
Schubert G., 546  
Schumpeter J., 539, 547  
Schwartz M.A., 42  
Schwartzkopf N., 125  
Scocpol T., 535  
Semanko N.A., 163, 164  
Semiatin R.J., 255, 256  
Shaiko R.G., 21, 91, 99, 111, 127, 155,  
256, 257, 306, 444  
Shames S.L., 142, 148, 150, 152, 440,  
464, 465  
Shapiro R.Y., 260, 456, 497  
Shays C., 357  
Sheehan R.S., 382  
Shields T.G., 183  
Silverstein K., 23, 305, 315, 325, 327  
Singer M.M., 117, 125, 128  
Smidt C.E., 74  
Smith H., 330  
Smith R.A., 353  
Smith S.S., 390  
Smucker B., 420, 434, 462, 463, 475  
Snyder Jr J.M., 182, 183, 329  
Sobolewska-Myślik K., 22, 39, 40,  
538, 539  
de Sola Pool I., 326, 348, 349  
Songer D.R., 382  
Sorauf F., 171, 174, 176, 177, 180, 242  
Soros G., 79, 233  
Souter D., 351  
Stevens P., 187  
Stone D., 114  
Stone R.A., 436  
Sugermann J., 118  
Szczepański M., 32, 36  
Tanner W., 216, 253  
Tarrow S., 465  
Taylor S., 376  
Terry J.J., 108  
Thayer G., 270, 272  
Theriault S.M., 176, 185  
Thomas B., 218  
Thomas C., 351, 376  
Thomas C.S., 36, 43, 311, 397  
Thomas S., 247  
Tierney J.T., 14, 21, 42, 43, 50, 75,  
86, 157, 162, 313, 319, 320, 322,  
324, 334, 337, 339, 350, 356, 360,  
368, 374, 452, 459, 461, 464, 466,  
480-482  
Tocqueville A., 22, 518  
Towle M.J., 371  
Truman D.B., 14, 20, 38, 54, 55, 272,  
319, 330, 400, 403, 501  
Truman H.S., 272  
Tullock G., 329, 546  
Turner T., 249  
Twain M., 270  
Uslaner E.M., 107, 108  
Van Winden F., 329  
Verba S., 535  
Wahlke J.C., 347  
Walker J.L., 14, 42, 68, 69, 70, 77,  
156, 359, 408, 484, 503  
Walker T.G., 304, 327, 337, 357, 361,  
402, 403, 449  
Walt S., 107  
Waltzer H., 460  
Waltzer M., 545

- Ward S., 317, 324  
Warren M.E., 22, 519  
Wattenberg M.P., 171, 543  
Wayman F.W., 350  
Weaver R.K., 115  
Weber M., 38  
Webster D., 269  
Weed T., 317  
Weissman, 232, 236  
Welch S., 68  
Wexler A., 307  
Wilcox C., 20, 21, 24, 56, 72, 74, 79,  
85, 99, 110, 118, 127, 168, 170,  
175, 177, 193, 195-197, 207, 214,  
221, 251, 257, 308-310, 312, 315,  
439, 446, 463, 470, 476  
Wilson G., 49  
Wilson J.Q., 38, 64-66, 74  
Wilson W., 276  
Wingate G., 116, 117  
Wittenberg E., 396, 469  
Woellert L., 197  
Wojdon J., 107  
Wooton G., 20, 296, 310, 321, 336,  
449, 515  
Wright J.R., 20, 318, 330, 331, 336,  
341, 348, 350, 351, 366, 367, 376,  
381, 413  
**Z**iegler H.L., 22, 545  
Zorack J., 325  
Zvesper J., 171  
Zwierzchowski K., 20, 390, 426