

Organizuotų interesų įtakos viešajai politikai valdymas

Anželika Gumuliauskienė

Vilniaus universiteto Šiaulių akademija, Regionų plėtros instituto lektorė, doktorantė
Šiauliai Academy of Vilnius University, Lecturer of the Institute of Regional Development, PhD student
El. p.: anzelika.gumuliauskiene@sa.vu.lt

Santrauka. Straipsnyje analizuojamas organizuotų interesų įtakos viešajai politikai valdymas. Straipsnyje atskleista organizuotų interesų samprata, esminiai skirtumai lyginant organizuotų interesų ir interesų grupių sąvokas. Straipsnyje laikomasi nuomonės, kad organizuoti interesai – neutralesnė sąvoka, labiau paaiškinanti visų dalyvių, siekiančių daryti įtaką viešosios politikos formavimui prigimtį. Straipsnio autorė laikosi nuomonės, kad sąvoka interesų grupės – dėl mokslininkų nesutarimo ją apibrėžiant – įneša nemažai sumaišties lyginant įvairių tyrimų rezultatus bei naudojantis kitų mokslininkų teorinėmis įžvalgomis. Kadangi interesų grupių sąvoka „palenda“ po organizuotų interesų sąvoka, šiame straipsnyje naudojama būtent ši – organizuotų interesų sąvoka. Organizuoti interesai, sąveikaudami su kitais viešosios politikos formavimo dalyviais, daro įtaką politikos rezultatams. Šiame straipsnyje analizuojami būdai, kaip organizuoti interesai gali daryti įtaką viešajai politikai. Straipsnio autorės nuomone, identifikavus būdus, kuriais veikiama viešoji politika, galima numatyti būdus, kaip tą įtaką valdyti. Straipsnyje taikyti mokslinės literatūros analizės, sintezės, apibendrinimo ir lyginamosios analizės metodai.

Pagrindiniai žodžiai: organizuoti interesai, interesų grupės, organizuotų interesų įtaka, įtakos valdymas.

Management of the Influence of Organized Interests on Public Policy

Summary. The article analyzes the management of the influence of organized interests on public policy. The article reveals the concept of organized interests, the essential differences in comparing the concepts of organized interests and interest groups. The article takes the view that organized interests are a more neutral concept that better explains the nature of all actors seeking to influence public policy-making. The author of the article is of the opinion that the concept of interest groups – due to the disagreement of scientists in defining it – causes a lot of confusion when comparing the results of different researches and using the theoretical insights of other scientists. Organized interests interact with other public policy makers to influence policy outcomes. This article analyzes the ways in which organized interests can influence public policy. According to the author of the article, by identifying the ways of influencing public policy, it is possible to envisage ways to manage that influence. The article applies methods of analysis, synthesis, generalization and comparative analysis of scientific literature.

Keywords: organized interests, interest groups, influence of organized interests, influence management.

Įvadas

Temos aktualumas ir problema. Organizuoti interesai sieja individą su viešosiomis institucijomis ir siekia paveikti viešąją politiką, taigi yra kiekvienos veiklios demokratijos bruožas. Jie sukuria prielaidas priimamų sprendimų racionalumui, politikos viešumui bei valdžios institucijų informuotumui. Užsienio šalių mokslininkai organizuotų interesų samprata dažnai vartoja kaip sinonimą interesų grupių sampratai (Holyoke, Cummins (2020); Berkhout ir kt. (2018); Djupe, Lewis (2015); Francia (2010); Michael (2006); Lindblom, Woodhouse (1999); Caldeira, Wright (1988), Gable (1957) ir kt.), todėl straipsnyje analizuojamos šios sampratos interesų grupių tyrimų raidos kontekste, bei grindžiamas „organizuotų interesų“ sampratos pranašumas kalbant apie įtakos viešajai politikai valdymą.

Organizuoti interesai padeda užtikrinti esminę demokratinę piliečių teisę organizuotis ir priversti valdžią atsiliepti į jų lūkesčius, o kita vertus, nė vienoje visuomenėje visi piliečiai neturi lygių išteklių (daug kritikos sulaukiantis pliuralistinis požiūris), nėra vienodai efektyvių organizacijų nariai ar tolygiai atstovaujami valdžios atžvilgiu. Organizuoti interesai su didesniais ištekliais ir aukštesniu narių statusu turi pranašumą politiniame procese (Lukošaitis, 2004); Gable (1958)), o tai leidžia joms gauti daugiau naudos. Siekiant identifikuoti galimus organizuotų interesų įtakos valdymo mechanizmus, straipsnyje nagrinėjami interesų įtakos viešajai politikai šaltiniai valstybės politinės sistemos kontekste.

Politikos formavimo procesas ilgą laiką buvo laikomas kaip objektyvių sąlygų išdava, demokratinėse visuomenėse iš esmės atviras žodžio ir viešųjų debatų įtakai. Tačiau laikui bėgant aiškėjo, kad galia įtraukti arba neįtraukti vienokį ar kitokį klausimą į viešosios politikos darbotvarkę, daryti įtaką pasirenkant viešosios politikos sprendimus pasiskirsto netolygiai. XX a. septintajame dešimtmetyje pliuralistinė politinio proceso samprata sulaukia daug kritikos, prasideda politinio, kaip šališko, proceso era. Kritikai atkreipia dėmesį į tai, kad viešoji politika formuojama tokių procesų kontekste, kurie yra šališki tam tikrų grupių, idėjų ir interesų atžvilgiu. Nors mokslininkai teigia, kad organizuoti interesai dalyvauja visuose viešosios politikos formavimo etapuose, Kerwin, Furlong (2011) išskyrė, kad jų dalyvavimą galima suskirstyti į 3 būdus: neformalų bendravimą, viešų pastabų ir teisminių ginčų pateikimą (toks dalyvavimas labiausiai būdingas pradiniam viešosios politikos formavimo etapams). Kiti mokslininkai (Kamieniecki (2006), Rinfret, (2011), Yackee (2012) ir kt.) pritaria, kad didžiausią įtaką politikos rezultatams organizuoti interesai daro neoficialiai bendraudami su biurokratijos atstovais, politikais, o ši įtaka pasireiškia pradinuose viešosios politikos formavimo etapuose. Įtraukti (arba sąmoningai neįtraukti) probleminių klausimų sąrašą į politinę darbotvarkę ir atkreipti politikų dėmesį į problemas buvo laikoma vienu svarbiausiu politinės galios šaltiniu. Darbotvarkės formavimo procesas gali būti labai šališkas ir tendencingas tam tikrų problemų ir interesų atžvilgiu. J. Cook (2018) atliktas tyrimas parodė, kad organizuotų interesų įsitraukimo į viešosios politikos formavimo proceso pradžia koreliuoja su jų daroma įtaka: kuo anksčiau organizuoti interesai įsitraukia į politikos formavimo procesą, tuo stipresnę įtaką gali padaryti politikos rezultatams.

Apibendrinant straipsnyje analizuotus informacijos šaltinius galima teigti, kad mokslinėje literatūroje tyrėjai atkreipia dėmesį į tokias organizuotų interesų ir su jais susijusių reiškinų problematikas: kokios yra organizuotų interesų kaip galios reiškinio turinio interpretacijos; kokiais būdais organizuoti interesai daro įtaką politiniam procesui; kaip galima valdyti organizuotų interesų įtaką viešosios politikos formavimui. Taigi organizuotų interesų ir viešosios politikos formavimo susietumas įtakos valdymo aspektu yra aktualus tyrimų objektas, jo platesniam pažinimui ir skiriamas šis straipsnis.

Šiame straipsnyje analizuojama *problema* gali būti apibrėžiama šiais klausimais: Kokia yra organizuotų interesų įtakos viešajai politikai teorinė interpretacija ir kokie galimi organizuotų interesų įtakos viešajai politikai valdymo būdai.

Tyrimo objektas – organizuotų interesų įtakos viešajai politikai valdymas.

Straipsnio tikslas – ištyrus organizuotų interesų teorinius aspektus, identifikuoti organizuotų interesų įtakos viešajai politikai valdymo būdus.

Siekiant iškelto tikslo, straipsnyje sprendžiami tokie *uždaviniai*:

1. Išanalizuoti organizuotų interesų sampratos turinį.
2. Apžvelgti atliktus tyrimus apie organizuotų interesų įtaką viešajai politikai.
3. Apibendrinti teorinius požiūrius į organizuotų interesų įtakos viešajai politikai formas.

Metodai: mokslinės literatūros analizės, sintezės, apibendrinimo ir lyginamosios analizės metodai.

Organizuotų interesų sąvoka

Yra daug įvairių dalyvių, darančių įtaką viešosios politikos formavimui. Juos klasifikuoti galima įvairiai: pagal turimus įgaliojimus (dalyviai esantys sistemos viduje ar už jos ribų); pagal gebėjimą daryti poveikį viešajai nuomonei (žiniasklaidos priemonės, nuomonės lyderiai, socialinių tinklų „žvaigždės“ ir pan.), pagal turimus išteklius (finansinius, žmogiškuosius ir t.t.) ir pan. Siekiant kaskart jų neįvardinti yra paplitusios bendrinės sąvokos: interesų grupės; spaudimo grupės; įtakos grupės; suinteresuotųjų grupės; suinteresuotosios šalys. Vadybos moksle plačiau naudojamos suinteresuotųjų šalių ir įtakos grupių sąvokos (abi kildinamos iš Suinteresuotųjų šalių teorijos, angl. Stakeholder theory), šių sąvokų lietuvių kalba vartojimo tikslingumą, daktaro disertacijoje, plačiai analizuoja V. Žirgūtis (2008). Tuo tarpu politikos moksluose dažniau galima aptikti interesų grupių, spaudimo grupių (vartojama rečiau, nes nėra vienareikšmiškos nuomonės apie grupių, suinteresuotų tam tikru politikos rezultatu „spaudimo“ galimybes) sąvokos. Viešojoje politikoje paplitusi sąvoka „interesų grupė“ nėra visai tiksli (Lindblom, Woodhouse, 1999, p.117). Demokratinėse politinėse sistemose didžiausia atskira interesų grupių kategorija – verslo įmonės – nėra grupė įprastine šio žodžio prasme. Nes grupę išskiria ne dydis, bet viena ypatinga savybė – grupės nariai suvokia turį bendrą identitetą (Giddens A., 2005, p. 641). Kalbant apie verslo įmones, jos organizuotos pagal vadybos principus, kurioms vertikalčiai vadovauja keletas vadovų. Keletas vadovų visiškai kontroliuoja jos, kaip interesų grupės, veiklą, o darbuotojų arba akcininkų nuomonė paprastai neturi reikšmės politinei įmonei

veiklai. Tą patį, tik mažesniu mastu, galima pasakyti ir apie daugelį kitų aktyvių politinių organizacijų, pvz., profesines sąjungas – jų nariai nebūtinai turi bendrą identitetą, jie gali priklausyti sąjungai tikėdamiesi naudoti (visiškai nesusijusios su politika), todėl žodis grupė nėra visiškai tikslius apibūdinti visoms organizacijoms, siekiančioms veikti viešąją politiką.

G. Wilson (1991, p.8) interesų grupėmis priskiria tam tikrą autonomiją nuo valdžios ar politinių partijų turinčias ir siekiančias daryti įtaką viešajai politikai organizacijas. Šis apibrėžimas eliminuoja valdininkus, taip pat politines partijas (be išimčių visas), nors laikantis nedetalizuoto apibrėžimo interesų grupių veikla yra sąveika, per kurią individai ir privačios grupės, neturinčios valstybinės valdžios, bando daryti įtaką viešajai politikai, taip pat ir tie vyriausybės valdininkų veiksmai, kurie išeina už tiesioginio savo valdžios panaudojimo ribų (Lindblom, Woodhouse, 1999, p.119). Politikos mokslų atstovai sutaria dėl galių daryti įtaką viešajai politikos asimetrijos, t.y. dalyviai esantys sistemos viduje (pvz., išrinkti politikai) turi kur kas daugiau įtakos, nei dalyviai priklausantys politiniai sistemos, bet esantys už jos ribų (pvz., politinės partijos nelaimėjusios rinkimų). Todėl, turint interesą paveikti viešosios politikos sprendimus, tiek politinių partijų nelaimėjusių rinkimų, tiek valdininkų, viršijančių savo kompetencijas, veiksmai bus tapatūs interesų grupių veiksmas, nors pagal daugelio mokslininkų siūlomų apibrėžimų jie neatitinka interesų grupės sampratos (valdžios ir priklausomybės politinėms partijoms eliminavimo veiksnys). Nes daugeliui interesų grupių apibrėžimų būdinga, kad interesų grupės nesiekia politinės valdžios (žr. 1 lentelę). Kitą vertus, esama nuomonės, kad interesų grupės ne tik nesiekia politinės valdžios, bet ir tik „gali siekti įtakos viešajai politikai“ (Simonaitytė V., Šarkutė L., 2020, p. 267).

1 lentelė. Apibrėžimai išryškinant interesų grupių autonomiją nuo valdžios

Autorius	Apibrėžimas
R. W. Gable (1958)	Interesų grupės atsiranda, kai interesų tapatybę pripažįsta grupė žmonių, norinčių organizuoti ar veikti kartu, kad skatintų ir gintų savo interesus; jie tampa politinėmis interesų grupėmis, kai savo tikslų siekiama bandant formuoti viešąją politiką.
G. Wilson (1991)	Interesų grupė, tai bet kuri organizacija, turinti bent tam tikrą autonomiją nuo valdžios ir politinių partijų ir, siekianti daryti įtaką viešajai politikai.
D. Simpson (1999)	Interesų grupė – tai organizacija, siekianti daryti įtaką palyginti siaurai viešosios politikos sferai, tačiau pati nesiekianti valdyti.
E. J. Michael (2006)	Interesų grupė – identifikuojama grupė žmonių, kuriems būdingi panašūs tikslai ir vertybės, kurie susiburia į formalią ar neformalią organizaciją, norėdami paveikti tam tikrų ekonominių ar socialinių procesų rezultatus priimti jiems palankius sprendimus.

Šaltinis: sudaryta straipsnio autorės remiantis Gable (1958), Wilson (1991), Simpson (1999), Michael (2006)

Dar daugiau, kai kurie politikos formavimo dalyviai, užsiimantys tuo, kas paprastai vadinama interesų grupių veikla – bendriausia prasme tai visuomeninių interesų apibrėžimas bei jų atstovavimas ir gynimas politiniame procese (Lukošaitis, 2004, p. 202), tuo tarpu F. Baumgartner ir B. Leech išskyrė net 23 bendriausias interesų grupių veiklos dalis (Baumgartner, Leech, 1998), faktiškai yra ne grupės, o tik individai. Jie veikia kaip interesų grupės ir naudojami savo lėšomis bei įtaka visuomenės nuomonės formavimui, siekiant viešąją politiką pakreipti jų pageidaujama kryptimi. Pavieniai individai gali įgyti įtaką susivienydami su kitais individais, kuomet jų interesai sutampa. Tai tik patvirtina, kad organizuoti interesai turi didesnę gebėjimą paveikti sprendimų sistemą nei pavieniai individai. Dar 1971 m. M. Olson veikale „Kolektyvinio veiksmo logika“ bandė rasti atsakymą, kodėl žmonės vienijasi į grupes. Jo atsakymas buvo paprastas. Veikiant grupėms lengviau pasiekti savus tikslus (Heineman, 1996, p. 105).

Ankstyvuosiuose interesų grupių tyrimuose, mokslininkai sąvokai „interesų grupė“ priskirdavo kur kas daugiau subjektų. Interesų grupė gali būti įstatymų leidybos grupė, politinė partija, administracinė agentūra, užsienio vyriausybė ar privati interesų grupė (Gable R.W., 1958). Antony Downs (1957) veikėjus, darančius įtaką viešosios politikos formavimui, siūlo skirstyti į tris grupes: 1) asmenys, su kuriais politinis atstovas yra sudaręs asmeninę sutartį, (2) *interesų grupės, įskaitant politines partijas, su kuriomis politinis atstovas sutinka vienu ar keliais klausimais, ir* (3) profesionalūs vertinimo ekspertai, kurių pragyvenimo šaltinis – pajamos gaunamos iš jų vertinimo veiklos (pvz., politikos apžvalgininkas, komentatorius) (Downs A., 1957, p. 232).

Politinės partijos yra ypatinga organizuotų interesų rūšis, kuri siekia ne paveikti, o kontroliuoti tam tikrą politikos sritį. Esant būtinybei, partijos dažnai tampa skėtinėmis organizacijomis, įvairiems sutampančiams interesams, kai jų nariai gali pasiekti kompromisą dėl būdų, kaip šie interesai gali būti kolektyviai vykdomi, kad būtų sustiprinta rinkėjų parama. Skirtingai nuo atskirų organizuotų interesų, partijos turi kreiptis į platų rinkėjų ratą, kad gautų paramą per rinkimus, jei bus suteikta pakankama parama, tai užtikrins jų atstovavimą parlamentinėje sistemoje (Michael, 2006). Partijų vaidmuo yra dvejopas. Pirma, jos gali daryti įtaką politiniam procesui gaudamos rinkėjų paramą atstovauti ar net kontroliuoti politinį procesą. Antra, partijos gali paveikti rinkėjų pasirinkimą, tarpininkaudamos informacijos perdavime tarp valdžios institucijų ir rinkėjų. Tarpininko vaidmuo padeda joms nustatyti rinkėjų pasitenkinimą/nepasitenkinimą vyriausybės vykdoma politika.

Toks mokslininkų nesutarimas dėl sąvokų apibrėžimo apsunkina pažinimo procesą. Anglų kalboje sąvokos „interesų grupė“ ir „organizuoti interesai“ vartojami kaip sinonimai. P. L. Francia (2010) straipsnyje „Organizuoti interesai: evoliucija ir įtaka“ (angl., „Organized Interests: Evolution and Influence“) pagrinde vartoja sąvoką interesų grupės; E. J. Michael (2006), kalbėdamas apie įtaką viešosios politikos sprendimų priėmimui, įvairiems dalyviams, siekiantiems daryti tą įtaką, apibrėžti, linkęs vartoti plačią sąvoką „interesai“ lygiagrečiai su sąvokomis „organizuotos grupės“, „interesų grupės“, „organizuoti interesai“. Berkhout ir kt. (2018, p. 46) kaip sinonimus vartoja sąvokas „interesų grupės“, „interesų organizacijos“, „organizuoti interesai“. Gable R. W. (1957) „interesų

grupės“ sąvokai sinonimu parinko „spaudimo grupės“ sąvoką, apibendrinant kalba apie „organizuotus interesus“. Djupe P. A., Lewis A.R. (2015), taipogi „interesų grupių“ sąvoką keičia „organizuotų interesų“ sąvoka.

Atidėjus terminologija į šalį, svarbu yra tai, kad oficiali veikla, kurios tikslas yra daryti įtaką viešosios politikos formavimui, dažnai nelabai skiriasi nuo privačių interesų grupių veiklos, anglų kalboje šiai veiklai apibūdinti vartojamas „face-to-face“ sąveikos pavyzdys. Tokią sąveiką galima iliustruoti Lietuvos pavyzdžiu: Lietuvoje šiuo metu Seimo atstovai neprivalo pranešti apie gaunamus pasiūlymus teisės aktams, kai jie teikiami kitaip nei oficialiai numatytos procedūros būdu, tai sudaro galimybes klestėti nelegaliam lobizmui. Savo ruožtu tai prisideda prie visuomenės neigiamo organizuotų interesų vertinimo, nes bet koks bandymas daryti įtaką viešosios politikos išėjai, dažnai tapatinamas su nelegaliu lobizmu. Kitą vertus organizuoti interesai sulaukia kritikos ir dėl atstovavimo „siauriems interesams“. Tačiau organizuoti interesai atlieka ir pozityvias funkcijas, pvz., politikos formavimo procesą praturtina įvairiais požiūriais, faktine informacija bei idėjomis.

Organizuotų interesų veikla ir įtaka viešajai politikai

Daugumos mokslininkų nuomone, A.F.Bentley yra pirmasis, kuris interesų grupių problemas nagrinėjo moksliskai. A.F. Bentley darbas „Valdymo procesas“ (1908) laikomas pirmąja teorine interesų grupių studija. (Lukošaitis, 2004, p. 183). Analizuodamas interesų grupių elgesį jis stengėsi paaiškinti politinio proceso esmę, tačiau pačias interesų grupes suvokė tik kaip institucinės sistemos priedą. D.Truman darbe „Valdymo procesas: politiniai interesai ir viešoji nuomonė“ (1951) taip pat teigė, jog interesų grupės padeda pažinti viešosios politikos prigimtį, tačiau suteikė joms kur kas didesnę vaidmenį politikos formavimo procese. Interesų grupes jis vertino kaip svarbius politinio proceso dalyvius, siekiančius neutralizuoti arba kontroliuoti aplinkos joms daromą poveikį (Heineman, 1996, p. 104). Beveik penkiasdešimt metų buvo manoma, jog gana racionalu, kad visų rūšių interesų grupės reikalautų informacijos apie vyriausybės sprendimų poveikį jų gerovei ir užtikrintų, kad abipusė informacija apie jų grupės poreikius būtų perduota vyriausybei (Downs, 1957). Interesų grupės buvo laikomos tinkamomis interesų agregavimo ir išreiškimo priemonėmis. Vadovaujantis šiuo požiūriu, interesų grupės veikia kaip atstovavimo forma, papildanti rinkimų procesą (Abney, Lauth, 1985, p. 149).

Šalia paprasto piliečių ir grupių vadovų pažiūrų artikuliuojamo interesų grupių sistema atlieka ir nemažai kitų, ne taip gerai išsąmonintų užduočių. Alternatyvių viešųjų politikų, kurias bet kuriuo klausimu galėtų vykdyti vyriausybė, yra bent jau tiek pat, kiek ir piliečių, kurių kiekvienas galbūt savaip supranta, kokia turėtų būti gera viešoji politika. Kad viešosios politikos būtų formuojamos visuomenės valia, daugybės žmonių nuomonės turi būti apjungtos, atsisakius daugybės individualių skirtumų vardan bendrų bruožų, kurie patenkinamai vienija daugelį nuomonių. Schwartz (1988) pateikia gilų įtampos tarp individualių interesų siekimo ir platesnio, bendro politinės bendruomenės jausmo, aprašymą. Žvelgiant iš šios perspektyvos, interesų grupių veikla individualių interesų nepriešpriešina bendriesiems interesams. Ji veikia padeda įveikti individualių

interesų įvairovę ir konfliktą. Interesų grupės to negali atlikti vienos, žiniasklaida ir kiti socialiniai procesai irgi turi įtakos šiam reiškiniui. Nors interesų grupės ir nesuformuoja visiems politinės sistemos nariams vienodų pažiūrų, jos labai padeda struktūruoti konfliktus. Interesai politikos pasirinkimo procese, atspindi realaus pasaulio problemas: trumpai tariant, jie orientuojasi į savo specifinę aplinką ir gerovę – jų siekis yra jų pačių patiriama nauda, tokiu būdu organizuoti interesai prisideda prie realistiškos darbotvarkės formavimo.

Organizuotų interesų sistema neretai gali padėti pasiekti tokį viešosios politikos sprendimą, kuris yra protingesnis, nei galėtų būti pasiektas siauresniame politikos formavimo procese. Žinoma, šiai savybei reikštis iš dalies kliudo tai, kad visiems interesams yra tinkamai atstovaujama – tai yra rimta daugumos šiuolaikinių politinių sistemų problema (Rule, Zimmerman, 1992).

Taigi, organizuoti interesai praturtina viešąją politiką (nes viešojoje politikoje problemos yra traktuojamos, kaip nerealizuotos vertybės); padeda suformuluoti realistišką darbotvarkę, išaiškindamos ir artikuliuodamos tai, ko nori piliečiai; jos padeda kontroliuoti vyriausybės veiklą – palaiko grįžtamąjį ryšį su atsakingais valdininkais ir pasiskundžia kitiems; jos neapsiriboja vien tik interesų išreiškimu, bet veikia kaip svarbus faktinės informacijos šaltinis; ir jos padeda sudaryti veikiančias koalicijas.

Kalbant apie organizuotų interesų įtaką viešajai politikai svarbu atskirti įtakos mechanizmus/ šaltinius (interesus, atstovavimo ir balsavimo sistemas) ir įtakos procesą (gebėjimą „prieiti“ prie sprendimų darbotvarkės). Gebėjimas daryti įtaką glaudžiai susijęs su galios samprata. Galia – tai individų ar grupių gebėjimas įgyvendinti savo tikslus ar interesus netgi tuomet, kai kiti tam priešinasi (Giddens, 2005, p. 394). Įtaka savaime yra galios forma, ir ji paprasčiausiai reiškia žmonių gebėjimą sukelti pakankamą spaudimą keičiant kitų elgesį (Michael, 2006, p.107). Šia prasme įtaka gali pasireikšti įvairiomis formomis, jų variacijų begalė, kaip ir visos žmogaus elgesio gamos. Asmenys gali daryti įtaką vienas kitam arba daryti įtaką ištisoms grupėms, o žmonių grupių elgesys gali paveikti kitas grupes ar visą visuomenę, ir visa tai gali pasireikšti naudojant įvairias priemones, pvz., idėjų pristatymą, manipuliavimą ištekliais, atlygio siūlymą ar žalos grėsmę. Įtaka gali būti daroma tiesiogiai per organizuotus interesus, arba netiesiogiai, per žmonių tinklus ar asociacijas, arba, paprasčiausiai, per bet kokią būdą susijusius asmenis. Trumpai tariant, įtaka yra įprasto žmonių bendravimo modelio dalis, tačiau tai kelia susirūpinimą analizuojant viešąją politiką, kai sprendimai priimami ar keičiami atsižvelgiant į konkrečių asmenų ar jų grupių poreikius, o ne bendruosius visuomenės interesus.

Interesų grupių veikla, kurios imasi biurokratijos atstovai, daro įtaką viešajai politikai dėl lengvai suprantamų priežasčių: dažniausiai dėl turimų žinių, jie savo valdžią gali netiesiogiai panaudoti įvairiausiai būdais. Tačiau kaip įtakos gali įgyti pvz., nevyriausybinių organizacijos? Ar čia svarbu kas nors daugiau, nei tik išskirti rinkėjų balsai ir pinigai (nors Fouirnaies, Hall (2018) atliktas tyrimas parodė, kad verslas politinius kandidatus palaiko labai „kukliomis“ sumomis) – du plačiausiai ankstyvuose organizuotų interesų tyrimuose pripažinti būdai, kaip įgyti įtakos? Gebėjimas paveikti rinkimus – nulemti balsavimo rezultatus – vienas iš organizuotų interesų įtakos šaltinių. Siekiant pasinaudoti šia įtaka organizuoti interesai ne tik mobilizuoja turimus resursus, bet ir prisideda formuodami

viešąją nuomonę. Dažnai manoma, jog vyriausybės valdininkai baiminasi, kad apviltų interesų grupių narių balsai atsigręš prieš juos, tačiau daug politikos mokslininkų abejoja šios interpretacijos adekvatumu (Lindblom, Woodhouse, 1999, p. 125). Be to, didelei interesų grupei nėra taip paprasta efektyviai bendrauti su savo nariais, pvz., profesinės sąjungos arba kitos didelės organizacijos nariai tikriausiai nebalsuos vienodai; narių įtikinimas gali pareikalauti daug resursų (pinigų, pastangų, laiko išteklių). Organizuotų interesų poveikis rinkimams įvairiose valstybėse skirtingas. Vienose valstybėse rinkimų kampanijų finansavimas yra mažiau reglamentuotas, kitose – daugiau. Kad ir kokie svarbūs būtų balsai ir pinigai, jie vis dėlto nėra tokie galingi kaip paprastai manoma, ir jais remiantis negalima iki galo paaiškinti interesų grupių įtakos (Lindblom, Woodhouse, 1999, p. 125).

Kitas organizuotų interesų įtakos šaltinis – jau minėtas nuomonės formavimas bei įtikinėjimas. Organizuoti interesai, išaiškindami ir artikuliuodami tai, ko nori žmonės, kontroliuodami vyriausybės veiklą ir kitaip įsijungdamos į viešosios politikos formavimo procesą, dažnai išsikovoja įtakingą vaidmenį sau. Organizuoti interesai gali imtis lobistinės veiklos, pagrįstos tam tikriems valdininkams svarbiomis vertybėmis. Tai gali būti darbo vietų skaičiaus padidinimas (dabartiniu pandeminiu laikotarpiu ne ką mažesnė vertybė – darbo vietų išsaugojimas), arba vidaus investicijos, inovacijų diegimas ir pan. Interesų grupių teikiami argumentai dažnai atlieka šviečiamąją funkciją, pateikia pagrįstą susistemintą informaciją. Lobistai „gali ištirti ir glaustai išdėstyti problemas – vidutinis įstatymų leidėjas tam neturi nei laiko, nei noro, ir jis be lobistų pagalbos nesuprastų įstatymų projektų bei svarstomų problemų. Profesionalus lobistas per dešimtį minučių gali paaiškinti tai, ką Kongreso narys išsiaiškintų dvi valandas pastudijavęs įstatymų projektus“. (Wahlke ir kt., 1962, p. 338).

Formuojant nuomonę daug pasitarnauja organizuotų interesų lyderiai. Lindblom ir Woodhouse (1999), siūlo organizuotų interesų lyderius traktuoti kaip valdančiojo elito narius – kartu su vyriausybės pareigūnais ir vadovais. Lyderių įtaką jie grindžia elito sąvokos apibrėžimu: „elitas“ apibrėžia grupes, kurios palyginti su visa visuomene yra mažos ir kurių politinė įtaka yra neproporcingai didelė, tuomet įtakingiausių interesų grupių lyderiai iš tikrųjų priskirtini šiai kategorijai.

Kadangi organizuoti interesai atlieka būtinas politines funkcijas ir taip prisideda prie politikos formavimo proceso bei prie atstovavimo įvairiems požiūriams demokratinėse sistemose, vyriausybės pareigūnai leidžia politikos formavimo procese dalyvauti tiems, kurie laikomi svarstytinų socialinių interesų reiškiėjais. Šią ypač palankią interesų grupių interpretaciją, kuri vaizduoja sistemą kaip labai racionalią, turėtų atsverti dėmesys kitai, tamsesnei šio reiškinio pusei. Egzistuoja de facto taisyklė, kad žaidime gali dalyvauti tik reikalinga organizacija, o viešumas ir kitokia organizacijos veikla iš esmės yra tik ritualas (Edelman, 1985). Jokioje šiuolaikinėje demokratinėje sistemoje interesų grupės neatstovauja visiems piliečiams vienodai. Šis teiginys vienoms valstybėms tinka labiau nei kitoms (priklausomai ar valstybėje veikia pliuralistinė, ar korporatyvistinė sistema), tačiau tam tikru mastu jis būdingas visoms šalims.

Organizuoti interesai nėra ir negali būti vienodai įtakingi. Įtaka neatitinka ir šių grupių narių skaičiaus. Tačiau atlikdami valstybės politikos tyrimus, mokslininkai naudo-

ja organizuotų interesų veiksnį, dažniausiai atsižvelgdami į narių skaičių (Phinney R., 2016, p. 930).

Verslo grupės dažniausiai naudojasi geresnės organizacijos ir finansų teikiamais pranašumais. Be abejonės, daugelis potencialių interesų niekada netampa organizuotais, kadangi jų potencialūs nariai nėra pakankamai turtingi, kad galėtų tai finansuoti. Ne visoms grupėms, siekiančioms priėjimo prie politikos formavimo proceso, vienodai tai pasiekama. Taigi paradoksas: viena vertus, organizuoti interesai būtini sveikai demokratinėi sistemai, kitą vertus, organizuotų interesų veikla yra didžiulės politinės nelygybės, nederančios su demokratinėmis normomis, šaltinis.

Taip pat organizuoti interesai kritikuojami, jog siekdami dažnai savo siaurų, arba segmentinių, interesų, gali nepaisyti bendros gerovės. Manoma, kad kiekviena interesų grupė domisi tik viena politikos sritimi (Denzau A. T., Munger M. C., 1986, p. 92). Apie perdėtą biurokratinės politikos segmentaciją rašo D. Yates (1982, p. 105–119). Vis dėlto didelę interesų grupių veiklos dalį užima ne siaurų savanaudiškų interesų, o bendro intereso vizijos siekimas. Konfliktas tarp plačių ir siaurų interesų siejamas su pačiu demokratinėse politinėse sistemose organizavimu, būtent su taisyklėmis, kurios išsklaido įgaliojimus vetuoti arba sužlugdyti viešosios politikos iniciatyvą. Platus veto galių paskirstymas demokratijose istoriškai atspindi jų rūpestį veikiau asmenine laisve nei visuomenės kontrole ar efektyvia politika. Bijodami, kad vyriausybės gali įgyti per daug įtakos, demokratinėse sistemose kūrėjai daugeliui politinio proceso dalyvių – tiek vyriausybinių, tiek nevyriausybinių – suteikė teisę sustabdyti vyriausybės pareigūnų iniciatyvas. Vetavimas daugelyje proceso grandžių gali sustabdyti viešosios politikos iniciatyvas, piliečių grupės savo vyriausybę gali kontroliuoti tik tuo atveju, jei jie nori tą politiką nutraukti (nes politikai neturės visuomenės pritarimo, tokią situaciją sąlygoja viešosios nuomonės konfliktas). Netgi didžioji dauguma, laukianti veiksmų iš vyriausybės, negali sistemingai ir nuolatos ją kontroliuoti (Morone, 1990).

Apibendrinant galima teigti, kad organizuoti interesai gali pasiekti bet kurį arba visus sprendimų sistemos elementus. Vis dėlto įtaką, kurią jie gali daryti, tam tikru mastu kontroliuoja interesų tarpusavio konkurencija, informacijos nepatikimumas, galimybės „priesti“ prie politinės darbotvarkės ribotumas.

Įtakos valdymas

Mokslinėje literatūroje daug nagrinėjama interesų grupių įtaka viešosios politikos pasirinkimui / rezultatui (Baumgartner, Leech, 1998; Hojnacki ir kt., 2012; Smith, 1995). Teigiama, kad nestabilumas pritraukia politinę veiklą. Šis paprastas spėjimas leidžia atsakyti į klausimą, kodėl kai kuriems organizuotiems interesams sekasi o kitiems – ne (Levmore, 1999, p. 259). Tačiau kaip elgtis tuo atveju, jeigu valdininkai reaguoja tik į nedaugelį skirtingų visuomenės narių interesų?

Įtakos valdymas sietinas su keliomis teorijomis. Viena, pateikusi „Kongreso dominavimo“ (angl. Congressional Dominance) hipotezę, pripažindama galimas Kongreso ir jo reguliuotojų institucines problemas, iš esmės daro prielaidą, kad Kongreso instrumentai

yra pakankamai galingi, kad galėtų visiškai kontroliuoti savo reguliatorius. Kitas požiūris, „pasiskolintas“ iš biurokratinių reguliavimo teorijų, daro prielaidą, kad institucinės problemos yra tokios opios, jog biurokratijos gali veikti nepriklausomai nuo kongreso ar prezidento norų (Spiller, 1990, p. 66).

Kalbant apie organizuotų interesų įtaką dažniausiai atkreipiamas dėmesys į priegos kiekį, kurį turi interesų grupė, tačiau prieiga gali būti mažiausiai svarbus veiksnys įtakai įgyti. Kaip pastebi Gable (1958) daugelis grupių turėjo plačią prieigą, tačiau turėjo mažai įtakos. Tai, kiek grupė sugeba susieti save ir savo tikslus su atitinkama visuomene ar jos dalimi, dažnai yra lemiamas veiksnys, priimant sprendimą, kurioms vertybėms ar klausimams suteikti prioritetą, o tai lemia viešosios politikos pasirinkimus (Gable, 1958, p. 88). Prieiga apima ne tik bendravimo su įstatymų leidėjais ir administratoriais veiksmą, bet ir įgūdžius, kuriais paaiškinama prieinamumo padėtis, ir įstatymų leidėjo ar administratoriaus norą dėl įvairių priežasčių priimti sprendimus, atitinkančius grupės pasiūlymus. Vėlgi, interesai negali visiškai kontroliuoti šios veiklos. Įgūdžiai, kuriais organizuoti interesai gali išnaudoti savo padėtį, priklauso nuo vyriausybės struktūros, įstatymų leidybos organizacijos ir procedūrų, partijos struktūros ir atsakomybės ir kt. Įstatymų leidėjo ar administratoriaus noras apsispręsti tokiu būdu, kuris tinka interesų grupei, gali kilti ne dėl pačios grupės veiksmų (Gable R.W., 1958, p. 90).

Viešasis valdymas gali naudoti patariamąsias grupes, sudarytas iš interesų grupių atstovų, taip atverdamas kelią pateikti savo nuomonę mažiau įtakingoms grupėms. Galima sukurti įvairių priemonių, kurios įpareigotų, prieš priimant viešosios politikos pasirinkimą, plačiai aptarti jį su atitinkamas kompetencijas turinčiais organizuotais interesais. T. y. suteikti prieigą jos neturintiems arba turintiems nepakankamai, bei padėti įgyti įtakos.

Siekiant valdyti organizuotų interesų įtaką būtina atsakyti į klausimus: Ar komunikacijos priemonės yra prieinamos visoms grupėms? Ar yra veiksmingų politinių reikalavimų viešosios politikos formulavimo mechanizmams? Ar neorganizuoti interesai turi galimybę organizuotis? Ar pinigai, valdžia ar prestižas suteikia nepagrįstą pranašumą tam tikroms grupėms? Ar grupės iš tikrųjų atstovauja nariams, už kuriuos jie teigia kalbantys? Ar grupių nariai gali išlaikyti atskaitomybę? Djupe P. A., Lewis A.R. (2015, p. 395) siūlo atsakyti į dar du klausimus: Ar organizuoti interesų ryšiai išplaukia iš bendruomenių? Kokios jėgos bendruomenėse struktūrizuoja prieigą prie organizuotų interesų?

Išvados

Nepaisant didelio kiekio interesų grupių tyrimų, moksliniuose darbuose vyrauja ryškus nesutarimas dėl interesų grupės sąvokos turinio, subjektų. Lygiagrečiai vartojamos spaudimo grupių, įtakos grupių, suinteresuotųjų grupių, suinteresuotųjų šalių, organizuotų interesų sąvokos, kas apsunkina empirinį objekto pažinimą. Politikos moksluose yra siūloma vartoti organizuotų interesų sąvoką, kuri apima visas kitas su interesais susijusias sąvokas. Anglų kalboje organizuoti interesai, interesų grupės, spaudimo grupės, suinteresuotųjų šalių grupės, įtakos grupių sąvokos vartojamos kaip sinonimai.

Ankstyvuosiuose interesų grupių tyrimuose daugiausiai akcentuojama organizuotų interesų įtaka nuomonės formavimui, piliečių, turinčių rinkimo teisę, mobilizavimui, valstybės kontrolei (dėl pasirenkamo politikos kurso, sprendimų, galimo jų poveikio). Vėliau buvo išryškintas organizuotų interesų viešosios politikos darbotvarkėi vaidmuo – prisidėjimas prie realistiškos darbotvarkės formavimo, viešosios politikos praturtinimo (naujų klausimų įtraukimų) į sprendimų darbotvarkę.

Organizuoti interesai daro esminę įtaką viešosios politikos formavimui. Mokslininkų teorinėse išvalgose dominuoja šie požiūriai į organizuotų interesų įtakos viešajai politikai formas: organizuoti interesai savo įtaką išreiškia per gebėjimus paveikti rinkimus – nulemti balsavimo rezultatus; rinkimų kampanijų finansavimą; nuomonės formavimą bei įtikinėjimą; ekspertinį vertinimą.

Literatūra

1. Abney, G., Lauth, Th. P. (1985). Interest Group Influence in City Policy-Making: The Views of Administrators. *The Western Political Quarterly*, 38 (1), 148-161.
2. Baumgartner, R.F., Leech, L.B. (1998). *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton, Princeton University Press.
3. Bentley, A. (1908). *The process of government: A study of social pressures*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
4. Berkhout, J., Beyers, J., Braun, C., Hanegraaf, M., Lowery, D. (2018). Making Inference across Mobilization and Influence Research: Comparing Top-Down and Bottom-Up Mapping of Interest Systems. *Political Studies*, 66 (1): 43–62.
5. Caldeira, G. A., Wright, J. R. (1988). Organized Interests and Agenda Setting in the U.S. Supreme Court. *The American Political Science Review*, 82 (4), 1109-1127.
6. Cook, J. (2018). Crossing the Influence Gap. *Public Administration Quarterly*, 42, 466-492.
7. Denzau, A. T., Munger, M. C. (1986). Legislators and Interest Groups. How Unorganized Interests get Represented. *The American Political Science Review*, 80 (1), 89-106.
8. Djupe, P. A., Lewis, A. R. (2015). Solidarity and Discord of Pluralism: How the Social Context Affects Interest Group Learning and Belonging. *American Politics Research*, 43 (3), 394-424.
9. Djupe, P., Sokhey, A. (2014). The distribution and determinants of socially-supplied political expertise. *American Politics Research*, 42, 199-225.
10. Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper & Row Publishers.
11. Edelman, M. J. (1985). *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.
12. Fourmaies, A., Hall, A. (2018). How Do Interest Groups Seek Access to Committees? *American Journal of Political Science*, 62 (1), 132-147.
13. Francia, P. L. (2010). Organized Interests: Evolution and Influence. *The Oxford Handbook of American Elections and Political Behavior* (ed. Jan E. Leighley). Oxford: Oxford University Press.
14. Gable, R.W. (1958). Interest Group as policy Shapers. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 319, 84-93.
15. Giddens, A. (2005). *Sociologija*. UAB "Poligrafija ir informatika".
16. Heineman, A. H. (1996). *Political Science (An Introduction)*. New York: Free Press.
17. Hojnacki, M., Kimball, D. C., Baumgartner, F. R., Berry, J. M., Leech, B. L. (2012). Studying organizational advocacy and influence: Reexamining interest group research. *Annual Review of Political Science*, 15, 379-399.

18. Holyoke, Th. T., Cummins, J. (2020). Interest Group and Political Party Influence on Growth in State Spending and Debt. *American Politics Research*, 48 (4), 455-466.
19. Kamieniecki, S. (2006). *Corporate America and environmental policy: How often does business get its way?* Stanford, CA: Stanford Law and Politics.
20. Kerwin, C. M., Furlong, S. R. (2011). *Rulemaking how government agencies write law and make policy*. Washington D.C.: CQ Press.
21. Levmore, S. (1999). Voting Paradoxes and Interest Groups. *The Journal of Legal Studies*, 28 (2), 259-281.
22. Lindblom, Ch. E., Woodhouse, E. J. (1999). *Politikos formavimo procesas*. Vilnius: Algarvė.
23. Lukošaitis, A. (2004). Interesų grupės. Kn.: *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida* (sud. A. Krupavičius, A. Lukošaitis). Kaunas: Poligrafija ir informatika.
24. Michael E. J. (2006). *Public policy: the competitive framework*. Oxford: Oxford University Press.
25. Morone, J. A. (1990). *The Democratic Wish: Popular Participation and the Limits of American Government*. New York: Basic Books.
26. Olson, M. (1965). *The logic of collective action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
27. Phinney, R. (2016). Advocacy for the Poor: Organized Interests and Social Policymaking in the American States. *American Politics Research*, 44 (5), 903-938.
28. Rinfret, S. R. (2011). Frames of Influence: U.S. Environmental Rulemaking Case Studies. *Review of Policy Research* 28 (3), 231-245.
29. Rule, W., Zimmerman, J. F. (1992). *United States Electoral Systems: Their Impact on Women and Minorities*. New York: Greenwood Press.
30. Schwartz, N. L. (1988). *The Blue Guitar: Political Representation and Community*. Chicago: University of Chicago Press.
31. Simonaitytė, V., Šarkutė, L. (2020). Interest Groups in the Field of Agricultural Policy: Who are They and What do They do? *Viešojo politika ir administravimas*, 19 (2), 266-284.
32. Smith, R. A. (1995). Interest group influence in the US Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 20 (1), 89-139.
33. Spiller, P. T. (1990). Politicians, Interest Groups, and Regulators: A Multiple-Principals Agency Theory of Regulation, or "Let Them Be Bribeed". *The Journal of Law & Economics*, 33 (1), 65- 101.
34. Truman, D. B. (1951). *The Governmental Process*. New York: Alfred A. Kopt.
35. Wahlke, J. C., Eulau, H., Buchanan, W., Ferguson, L. C. (1962). *The Legislative System*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
36. Wilson, G. K. (1991). *Interest Groups*. London, Blackwell.
37. Yackee, S.W. (2012). The politics of *ex parte* lobbying: Preproposal agenda building and blocking during agency rulemaking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (2), 373-393.
38. Yates, D. (1982). *Bureaucratic democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*. Cambridge: Harvard University Press.
39. Žirgūtis, V. (2008). *Organizacijų valdymas įvertinant įtakos grupių poveikį*. Daktaro disertacija. Kaunas: VDU.