

INTERESSEGRUPPERNE OG DEN ØKONOMISKE POLITIK¹

AF ERLING OLSEN*

Dette århundredes kraftige stigning i interessegruppernes² antal og aktivitet forklares i hovedsagen af den tekniske udvikling, statsmagtens vækst og organisationsprocessens selvforstærkende karakter.

Den tekniske udvikling har øget interessegruppernes antal, fordi specialiseringen har medført en differentiering af interesserne. Den har forstærket gruppernes tilskyndelse til at organisere sig, fordi nye former for produktion og fordeling har påvirket snart den ene snart den anden gruppes vilkår så kraftigt, at behovet for organiseret modstand imod forringelser blev åbenbart, og kommunikationsmidlernes udvikling har lettet organisationsprocessen.

Den offentlige sektors stigende andel af nationalproduktet og *det offentliges* tiltagende regulering af vilkårene for erhvervsudøvelse har videre gjort det naturligt for grupperne at søge deres interesser varetaget af eller gennem det offentlige. Hertil viste den organiserede gruppe sig bedre egnet end den uorganiserede. Når en gruppe organiserede sig, måtte andre derfor følge efter, hvis de ikke ville sakke bagud i konkurrencen, og når en interessegruppe aktivt varetog sine medlemmers interesser, måtte andre grupper udfolde en lignende aktivitet. Organisationsdannelsen og interessegruppernes stigende aktivitet er således også resultatet af en *kædereaktion*.

1. Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 9. december 1958 tilrettet under hensyn til diskussionen.

* Lektor ved Københavns Universitet.

2. David B. Truman definerer i sin lærebog: »The Governmental Process«, Knopf, New York 1958, en interessegruppe som en gruppe, hvis medlemmer inden for et videre eller snævrere felt har samme indstilling. Medfører denne indstilling, at gruppen stiller krav, som ønskes opfyldt af eller gennem det offentlige, taler Truman om en politisk interessegruppe. Videre sonder Truman imellem organiserede og uorganiserede interessegrupper. Hvor intet andet siges, anvendes her betegnelsen »interessegruppe« synonymt med det, Truman kalder »organiseret politisk interessegruppe«.

INTERESSEGRUPPERNE OG DEN ØKONOMISKE POLITIK¹

AF ERLING OLSEN*

Dette århundredes kraftige stigning i interessegruppernes² antal og aktivitet forklares i hovedsagen af den tekniske udvikling, statsmagtens vækst og organisationsprocessens selvforstærkende karakter.

Den tekniske udvikling har øget interessegruppernes antal, fordi specialiseringen har medført en differentiering af interesserne. Den har forstærket gruppernes tilskyndelse til at organisere sig, fordi nye former for produktion og fordeling har påvirket snart den ene snart den anden gruppes vilkår så kraftigt, at behovet for organiseret modstand imod forringelser blev åbenbart, og kommunikationsmidlernes udvikling har lettet organisationsprocessen.

Den offentlige sektors stigende andel af nationalproduktet og *det offentliges* tiltagende regulering af vilkårene for erhvervsudøvelse har videre gjort det naturligt for grupperne at søge deres interesser varetaget af eller gennem det offentlige. Hertil viste den organiserede gruppe sig bedre egnet end den uorganiserede. Når en gruppe organiserede sig, måtte andre derfor følge efter, hvis de ikke ville sakke bagud i konkurrencen, og når en interessegruppe aktivt varetog sine medlemmers interesser, måtte andre grupper udfolde en lignende aktivitet. Organisationsdannelsen og interessegruppernes stigende aktivitet er således også resultatet af en *kædereaktion*.

1. Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 9. december 1958 tilrettet under hensyn til diskussionen.

* Lektor ved Københavns Universitet.

2. David B. Truman definerer i sin lærebog: »The Governmental Process«, Knopf, New York 1958, en interessegruppe som en gruppe, hvis medlemmer inden for et videre eller snævrere felt har samme indstilling. Medfører denne indstilling, at gruppen stiller krav, som ønskes opfyldt af eller gennem det offentlige, taler Truman om en politisk interessegruppe. Videre sonder Truman imellem organiserede og uorganiserede interessegrupper. Hvor intet andet siges, anvendes her betegnelsen »interessegruppe« synonymt med det, Truman kalder »organiseret politisk interessegruppe«.

2. Der er næppe tvivl om, at *denne proces er irreversibel*. Organisationerne er kommet for at blive, og der er intet, som tyder på, at de må give afkald på den indflydelse, de har opnået på den økonomiske politik. Den økonom, der vil forstå sit fag, tvinges derfor til at beskæftige sig med interessegrupperne. Han må kende deres arbejdsmetode og klargøre sig, hvilke faktorer der bestemmer en interessegruppes styrke i forholdet til statsmagten og over for andre interessegrupper. I det følgende gennemgås først hovedtræk af interessegruppernes arbejdsmetode, dernæst nævnes en række forhold, som bestemmer deres indbyrdes styrke, og til slut drøftes, hvorledes interessegruppernes aktivitet påvirker det økonomiske handlingsforløb, det politiske demokrati og de krav, som må stilles til en realistisk økonomisk teori.

Vejene til indflydelse.

3. Den første betingelse for at en interessegruppe kan få indflydelse på den økonomiske politik er, at den skaffer sig *adgang til at fremsætte sine synspunkter* over for dem, som fører den økonomiske politik, d.v.s. parlamentet og administrationen. Dette kan ske ved, at interessegruppen gennem anvendelse af massekommunikationsmidlerne søger at påvirke den offentlige mening og derigennem *indirekte* politikere og embedsmænd. Denne side af interessegruppernes arbejde må ikke undervurderes, men i forholdet til den dagsaktuelle økonomiske politik er det nok så vigtigt, at interessegruppen har *direkte* kontakt med parlament og administration. Med dette for øje har interessegrupperne i næsten alle vestlige lande sikret sig direkte repræsentation i parlamenterne, adgang til at deltage i det forberedende lovgivningsarbejde og sæde i vigtige administrative organer.

Interessegruppernes omfattende *parlamentariske repræsentation* dokumenteres i flere lande af videnskabelige analyser.¹ For Danmarks vedkommende er der ikke foretaget sådanne undersøgelser, men et hastigt blik over Folketingets medlemsliste lader ingen tvivl tilbage om interessegruppernes kraftige repræsentation. De politiske partier har brug for interessegruppernes talsmænd, som både besidder sagkundskab og trækker stemmer.

Interessegruppernes *deltagelse i det forberedende lovgivningsarbejde* sikres her i landet ved, at hovedorganisationerne som regel er repræsenterede i kommissioner, der har til opgave at undersøge specielle problemer. Dette gælder både stående kommissioner som f.eks. arbejdsmarkedskommissionen

1. I Finland har Svenska Handelshögskolans ekonomisk-socialvetenskapliga Institution i 1953 udspurgt Riksdagens medlemmer om deres organisationsmæssige tilhørsforhold. Resultatet af denne undersøgelse er offentliggjort i Lolo Krusius-Ahrenbergs afhandling: »Kring intresserepresentationen i vår riksdag«, som publiceredes i »Ekonomi och Kultur«, festskrift til Hugo E. Pipping, Helsingfors 1955. En mere summarisk og mindre fuldkommen oversigt bringes for det engelske parlament, der valgtes i 1955, som appendix til S. E. Finers bog: »Anonymous Empire«, Pall Mall, London 1958.

og kommissioner nedsat ad hoc, som f.eks. realkreditkommissionen. Der er endvidere fast praksis for, at en interessegruppe, som berøres af den planlagte lovgivning, men ikke direkte deltager i kommissionsarbejdet, kan få adgang til at redegøre for sine synspunkter over for kommissionen. Endelig kan interessegrupperne få foretræde for de folketingsudvalg, som behandler lovene imellem debatterne i folketingssalen.

4. Interessegruppernes *kontakt med administrationen* etableres hovedsagelig gennem organer, som udformer specielle sider af den økonomiske politik. Den mere almindelige økonomiske politik, som tager sigte på regulering af aktiviteten, beskæftiger interessegrupperne sig mindre hyppigt med. Deres ofte snævert begrænsede formål gør det vanskeligt at samle medlemmerne om en fælles linie. Det bør dog nævnes, at den danske regering i november 1955 sammenkaldte erhvervsorganisationerne til en drøftelse af den økonomiske situation.

Interessegruppernes rolle i den specielle økonomiske politik træder tydeligst frem inden for *handelspolitikken*. Hovedorganisationerne er repræsenterede i »Udvalget vedrørende Danmarks økonomiske samarbejde med andre lande«. Her orienteres de løbende om udviklingen i forhandlingerne omkring de europæiske markedsplaner og om Danmarks deltagelse i det internationale økonomiske samarbejde iøvrigt, ligesom de får lejlighed til forhandling med ministre og embedsmænd. Interessegrupperne deltager endvidere i en række arbejdsudvalg, som behandler specielle problemer i tilknytning til markedsplanerne, og de repræsenteres i finansministeriets toldforhandlingsudvalg, som forbereder Danmarks deltagelse i internationale toldforhandlinger i GATT. Hvad angår de tosidige handels- og betalingsaftaler med andre lande, deltager interessegrupperne såvel i det forberedende arbejde som i selve handelsforhandlingerne.

Inden for *andre områder* af den økonomiske politik er der ligeledes tilvejebragt institutionelle rammer for interesseorganisationernes aktive medvirken. Eksempelvis kan nævnes monopolrådet og statens eksportkreditudvalg.¹ Lige så betydningsfuld er den uformelle, men nære kontakt, der efterhånden er skabt imellem statens embedsmænd og interessegruppernes funktionærer.

5. *Sammenfattende* kan det siges, at interessegrupperne til fulde har løst deres første problem: at etablere kontakt med dem, som fører den økonomiske politik. En interessegruppes succes afhænger imidlertid af, om den kan udnytte kontakterne til at få sine synspunkter tilgodeset af politikere

1. En oversigt over interessegruppernes repræsentation i organer, som udformer den økonomiske politik, gives bl.a. i »Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik«, bilag VII, særlige samordningsorganer i dansk økonomisk politik, betænkning nr. 154, Statens Trykningskontor, 1956.

og embedsmænd. I det følgende redegøres der for en række motiver, disse kan have til at tage hensyn til interessegrupperne.

Politikerne.

6. Både de politiske partier og de enkelte politikere har meget vægtige grunde til at tage hensyn til interessegrupperne. I flere lande, hvoriblandt Finland og Frankrig, må *partierne* tage i betragtning, at de større interessegrupper ved *direkte aktioner* som arbejdsstandsning og leveringsstop kan lamme det økonomiske liv og sætte parlament og regering ud af spillet. Arbejdskonflikten i 1956 og flere af landbrugets aktioner under krisen i 1930'erne viser imidlertid, at respekten for de folkevalgte organer her i landet er så grundfæstet, at interessegrupperne i praksis ikke kan gennemtvinge deres krav ved udenomparlamentariske aktioner.

Interessegruppernes *repræsentation i partierne* er derimod af stor betydning. Når de samme personer beklæder ledende poster i såvel interessegrupper som politiske partier, tilsiger hensynet til disse personers hele stilling, at de politiske partiers linie tilpasses interessegruppernes ønsker. Det samme gør gruppernes *finansielle støtte* til partierne. Partiernes regnskaber er imidlertid ikke tilgængelige i en form, der klart viser omfanget af interessegruppernes tilskud, hvorfor det er vanskeligt at vurdere den finansielle støttes betydning. At støtten tilpasses partiernes lydhørhed, er dog almindeligt antaget.¹

Desuden spiller det en rolle, at de enkelte interessegrupper fremtræder som vælgere, hvis *stemmeafgivning* gruppeledelserne i vidt omfang kan påvirke, bl.a. gennem medlemsbladene, som erfaringsmæssigt læses grundigere og med større velvilje end den øvrige presse.²

7. *Den enkelte politiker* kan yderligere have en række særlige grunde til at imødekomme interessegruppernes synspunkter. Han kan f.eks. have modtaget *bestikkelse* enten direkte eller i form af bespisninger og anden selska-

1. Mørkelægningen af de finansielle transaktioner partier og interessegrupper imellem gør det næsten umuligt at dokumentere en sådan antagelse. S. E. Finer, anf.skr. s. 48-49 og 74 citerer imidlertid en meddelelse fra »The Times« for den 24. september 1957, hvoraf det fremgår at en række tekstilfabrikanter i England siden 1955 havde unddraget det konservative parti tilskud, fordi partiet ikke ville gå ind for særlig offentlig støtte til tekstilindustrien. Finer citerer videre tidsskriftet »The Director«'s oktobernummer 1957, hvori en tekstildirektør, som er blevet bedt om at yde tilskud til det konservative parti, udtaler: »We are not prepared to give any financial or moral support to any political party until we can see some reasonable appreciation of the problems of small business, and its importance in the economy, and a genuine effort to create conditions in which the smaller firms have the opportunity to develop and prosper by their own efforts. That is the Conservatism for which we voted, and when we see it in action we will support it again«.

2. Se herom bl.a. David B. Truman, anf.skr. s. 226-27.

belig courtoisie, som falder ind under, hvad amerikanerne kalder »the social lobby«. Danske politikere kan imidlertid ikke købes for penge, og de mere indflydelsesrige er så overbeviste om eget værd og så overlæssede med invitationer, at de betragter deres deltagelse i selskabslivet som en imødekommehed over for dem, der inviterer. »The social lobby« har ringe betingelser i Danmark, og en realistisk analyse af interessegruppernes arbejdsmetoder her i landet må lade bestikkelse ude af betragtning.

Derimod må der lægges vægt på, at politikerne har brug for den *information*, interessegrupperne kan give dem. Vælgerne forventer, at deres repræsentanter kan tilkendegive et standpunkt til alle politiske problemer lige fra en lokal trafikordning til den seneste fase af den kolde krig. Hver enkelt politiker har derfor til stadighed brug for hurtig og sagkyndig information.

Den *tekniske information*, som omfatter en redegørelse for et problems indhold, kan politikerne få fra sit partis sekretariat eller fra det offentlige. Partisekretariaternes størrelse og medarbejdernes uddannelse gør imidlertid denne informationstjeneste afhængig af oplysninger udefra. Arbejdsgangen er derfor langsom og informationerne ofte ufyldstgørende. Heller ikke fra det offentlige kan politikerne vente det, han har brug for. De offentlige organer er ganske vist i besiddelse af en betydelig sagkundskab, men arbejdsgangen er gennemgående endnu langsommere end i partisekretariatene, og de få regeringskontorer, som arbejder hurtigt, står kun til rådighed for ministrene og regeringspartiernes ordførere. Den enkelte politiker må således søge sit behov for teknisk information dækket af interessegruppernes sekretariater, hvis sagkyndige som regel kan yde ham den service, han har brug for.

Den *politiske information*, der omfatter en redegørelse for, hvorledes visse udsnit af vælgerbefolkningen ønsker et givet problem løst, får politikerne ligeledes bedst hos interessegrupperne. Læsning af dagspressen, samtaler med vælgere, deduktion ud fra almindelige politiske grundsætninger og et sundt politisk instinkt kan hjælpe et stykke på vej, men det fulde overblik over en situations politiske muligheder opnår politikerne først, når han præcist ved, hvilke interessegrupper, der er for, og hvilke der er imod et bestemt forslag, om interessegruppernes medlemmer alle slutter op bag deres ledere og i benægtende fald, hvor stærk oppositionen er, om der er mulighed for kompromis, og hvilke krav der evt. kan slækkes på. En effektiv orientering om sådanne forhold får kun den, som har et godt forhold til interessegrupperne.

Endelig tilskynder ønsket om *fordelagtig omtale* den enkelte politiker til hensyntagen over for interessegrupperne. Kun meget få politikere kan i det længere løb tåle hård kritik fra betydende interessegrupper, selv om deres vælgere ikke er at finde i de grupper, hvorfra kritikken udgår. Den offentlige mening kræver her i landet, at den økonomiske politik føres »under hensyn-

tagen til alle berettigede interesser«, og den politiker, som lægger sig ud med en større interessegruppe, finder offentligheden og partierne uegnet til en ministerpost. Den politiker, der sikrer sig interessegruppernes anerkendelse af et »dygtigt og sagligt« arbejde, har på den anden side mulighed for karriere. Bl.a. dette forhold forklarer en række socialdemokratiske politikeres imødekommenhed over for de selvstændige landbrugeres organisationer.

Embedsmændene.

8. Også embedsmanden har en række tungtvejende grunde til at være imødekommende over for interessegrupperne. For det første har han *hensynet til ministeren*. Det er i Danmark en embedsmands første pligt at skaffe sin minister en fredfyldt tilværelse og en høj prestige. Han må derfor få sagerne til at glide uden konflikter med interessegrupperne, og han må udforme forslag til økonomisk-politiske foranstaltninger, hvortil ministeren kan samle bred tilslutning. Denne sidste opgave kan embedsmanden kun løse tilfredsstillende, hvis han får den nødvendige tekniske og politiske information af interessegrupperne.

For det andet har embedsmanden *hensynet til sig selv*. Hans karriere i statens tjeneste er i vidt omfang bestemt af hans evne til at etablere et gnidningsfrit samarbejde med interessegrupperne. Hvis han tillige vil sikre sig mulighed for evt. senere ansættelse i en interessegruppes sekretariat, har han yderligere et motiv til at være imødekommende. I Europa er det gennemgående interessegruppernes højere lønninger, der trækker. I USA kan det være en nødvendighed for en embedsmand at have en udgangsstilling, fordi han kan miste sit job, hvis det politiske flertal skifter. Det er endelig af betydning, at statsadministrationen er organiseret efter erhvervsmonster. Hvis f.eks. landbrugets stilling styrkes, vokser også landbrugsministeriets prestige, og der er på denne måde en tendens til, at en styrelses embedsmænd gør fælles sag med det erhverv, de administrativt er knyttet til.

For det tredje vil statens embedsmænd hyppigst stå i et vist *venskabsforhold til interessegruppernes funktionærer*. Dette kan være socialt betinget, idet disse mennesker i vidt omfang udgår af den samme befolkningsgruppe, har gået i de samme skoler og på de samme universiteter.¹ Venskabsforholdet kan også være betinget af arbejdsfællesskab.

For det fjerde bliver embedsmanden *aflastet arbejdsmæssigt og ansvarsmæssigt*, hvis han inddrager interessegrupperne i sit arbejde. Overlades det f.eks. til erhvervsorganisationerne at opstille en prioritetsliste for eksportønskerne i en handelsforhandling, slipper statsadministrationen for dette arbejde og for vrøvl med hovedorganisationerne, ligesom klager fra enkelte

1. Disse forhold lægges der megen vægt på i kapitlet »Qui gouverne la France« s. 241-52 i André Siegfrieds bog: »De la IIIe à la IVe République«, Grasset, Paris 1956.

erhvervsdrivende kan henvises til behandling inden for de respektive interessegrupper.¹

Interessegruppernes indbyrdes styrke.

9. Efter denne gennemgang af væsentlige sider af interessegruppernes arbejdsmetode, hvorunder det konstateredes, at grupperne har fuld adgang til at fremlægge deres synspunkter for politikere og embedsmænd, som igen har tungtvejende grunde til at stille sig imødekommende, skal der gives en oversigt over forhold af betydning for interessegruppernes indbyrdes styrke:

- a. *Stemmetal.* Den interessegruppe, der repræsenterer mange vælgere, får større indflydelse end den, der repræsenterer få.
- b. *Mandattal.* Hvis parlamentsmandaterne opnås med forskelligt stemmetal i forskellige dele af landet, vokser en gruppes indflydelse, hvis dens medlemmer er tilknyttet de overrepræsenterede valgkredse. Landbrugets stærke stilling kan i flere lande bl.a. forklares ved, at landdistrikterne er overrepræsenterede i parlamentet.
- c. *Grænsevælgerstilling.* Den gruppe, der kan overbevise politikerne om, at dens medlemmers stemmer er flydende, får langt større indflydelse end den, der ikke har mulighed for at flytte medlemmernes stemmer fra et parti til et andet. F.eks. kan den kraftige landbrugsbeskyttelse i England og USA i vidt omfang forklares ved, at landbrugerne betragtes som grænsevælgere.
- d. *Repræsentation i partierne.* Det befordrer en gruppes interesser, at dens repræsentanter beklæder formandshverv eller blot har sæde i de organer, som udformer eller kontrollerer den økonomiske politik.
- e. *Finansiel styrke.* Interessegruppens finansielle styrke bestemmer såvel dens muligheder for at støtte politiske partier som dens adgang til at påvirke den offentlige mening, jfr. den svenske fagbevægelses nylige køb af to store Stockholm-aviser med tilhørende læserskare.
- f. *Organisationsgrad og gruppedisciplin.* Når 95 pct. af en gruppes medlemmer er organiserede, må interessegruppen alt andet lige få en større slagkraft, end hvis kun 70 pct. var organiserede, og den interessegruppe, hvis medlemmer uden videre bakker ledelsen op, står stærkere end den, der er splittet. Gruppedisciplinen er igen bestemt af medlemmernes reelle interessefællesskab, ledelsens organisatoriske færdigheder og dens adgang til at anvende sanktioner over for det enkelte medlem.

1. Om dette specielle forhold se bl.a. Ebbe Groes: »Staten, erhvervslivet og forbrugerne«, Nationaløkonomisk Tidsskrift 1947, 1-2 hæfte, s. 6-7. Om embedsmændene og interessegrupperne i almindelighed se Jean Meynaud: »Les groupes d'intérêt et l'administration en France«, Revue Française de Science Politique 1957, nr. III, s. 573-593, Paris 1957.

- g. *Placering i gruppehierakiet.* Hovedorganisationerne har større indflydelse end underorganisationerne, og den interessegruppe, som er repræsenteret i en hovedorganisations ledelse har en stærkere stilling end tilsvarende interessegrupper, som ikke er det.
- h. *Informationstjenestens effektivitet.* Den interessegruppe, som kan yde politikere og embedsmænd en effektiv information, har et forspring frem for den, hvis informationstjeneste er mindre effektiv. Effektiviteten beror bl.a. på medlemskredsens størrelse; ledelsens kontakter bagud; interessegruppens rådighed over statistik, som ikke er offentlig tilgængelig; sekretariatets størrelse og medarbejdernes dygtighed.

Grupperingen fra a til h er ikke nogen rangfølge, og interessegruppernes indbyrdes styrke bestemmes ikke centydigt af disse faktorer. Det varierer fra sag til sag, og de fra a til h nævnte forhold tillægges forskellig vægt efter omstændighederne iøvrigt.

Den økonomiske udvikling.

10. Efter denne gennemgang af forhold, som bestemmer interessegruppernes indflydelse på den økonomiske politik, skal det drøftes, om interessegruppernes voksende magt, som det ofte har været fremhævet, giver anledning til ængstelse for den økonomiske udvikling.

Det har bl.a. været hævdet, at den høje organisationsgrad medfører fare for *stagnation*, fordi fremskridtet som hovedregel tillige indebærer forringelse af visse gruppers forhold, og når sådanne grupper er organiserede, kan de magtfuldt modsætte sig udviklingen. Den efterhånden meget stærke differentiering af interesserne, og den omstændighed, at næsten alle interesser er organiserede, gør det dog urimeligt at antage, at en interessegruppe i det længere løb kan hindre en udvikling, som indebærer væsentlige fordele for andre. Derimod må det indrømmes, at stærke interessegrupper under visse omstændigheder kan forsinke udviklingen.

Faren for stagnation er yderligere blevet motiveret med, at interessegrupperne begrænser konkurrencen medlemmerne imellem. Den moderne teori om ufuldkommen konkurrence stempler dog ingenlunde konkurrencebegrænsning som vejen til stagnation. Tværtimod påpeges det, at et organiseret samvirke i givet fald kan forøge produktivitet og fremskridtstakt.

Endelig modvirkes stagnationstendenserne af, at organisationerne får deres eget liv og deres eget formål. Gruppeledelsen skal ikke blot forsvare medlemmernes velerhvervede interesser. Den skal tillige styrke interessegruppens anseelse og knytte medlemmerne sammen. Derfor tvinges den til en foretagsomhed, som kan være til gavn for samfundet. Eksempelvis kan nævnes konstruktive nydannelser som Landbrugets Afsætningsråd og Fi-

nansieringsinstituttet for Håndværk og Industri samt den ikke ubetydelige efteruddannelse, interessegruppernes kursusvirksomhed giver medlemmerne.

Alt i alt forekommer frygten for stagnation ikke vel begrundet.

11. Bedre begrundet synes frygten for *inflation*. Den høje organisationsgrad skærper kravene om indkomststigninger, ligesom den indebærer en tendens til, at næsten alle grupper sikrer sig pristalsregulering af deres indkomster. Bliver pristalsreguleringen altomfattende, neutraliseres en pengeindkomststigning for en hvilken som helst gruppe næsten øjeblikkelig af prisstigninger og pengeindkomststigninger for andre grupper. Der bliver så at sige intet at tjene ved at lave inflation. I et gennemorganiseret samfund forestiller Kjeld Philip¹ sig, at perioder med kraftige prisstigninger vil veksle med perioder med stabile priser, idet organisationerne til visse tider kaster sig ud i et kapløb om indkomststigninger, men til andre resignerer, fordi erfaringen har lært dem, hvor lidt der kan vindes ved at skrue pengeindkomsterne i vejret.

Det er svært at imødegå Kjeld Philip's argumentation, men alligevel må det hævdes, at inflationstruslen ikke er aktuel i Danmark. Interessegrupperne har ikke alle sikret deres medlemmer pristalsregulering, og heller ikke alle bestræber sig derpå. Vi er således et stykke fra det samfund, Philip skildrer. Dertil kommer, at samhandelen med udlandet lægger en betydelig dæmper på kravene om indkomststigninger, og realiseres de europæiske markedsplaner, vil den stadige frigørelse af udenrigsomsætningen virke som en bremse på prisniveauet her i landet.

12. Det er videre blevet fremført, at den høje organisationsgrad må få til følge, at *producentinteresserne dominerer* den økonomiske politik, idet producenterne organisationer af mange grunde må blive stærkere end forbrugernes. Hertil kan for det første siges, at forbrugernes siden oprettelsen af Den internationale Valutafond og OEEC har fået deres interesser varetaget af meget stærke internationale organisationer. For det andet, at sondringen imellem producenter på den ene side og forbrugere på den anden ikke er videre frugtbar. Næsten alle mennesker deltager gennem størstedelen af deres liv i produktionen. Heldigvis. De er både producenter og forbrugere. Som producenter drager de fordel af egne organisationers landvindinger, som forbrugere lider de tab ved andres. Hvis organisationsprocessen er ført til bunds, så alle producentinteresser er organiserede, og balancen imellem producenterne indbyrdes ikke forstyrres af organisatoriske forhold, vil der være en tendens til, at det enkelte individ, når producentgevinsterne skal

1. Kjeld Philip: »De strukturelle ændringer på arbejdsmarkedet og lønniveauets mobilitet«, Axel Nielsen til Minde, s. 153-63, Gyldendal, København 1951.

vejes op imod forbrugertabene, vil opdage, at det gennem livet har »tjent ind på gyngerne, hvad det har mistet på karrusellen«. Producentinteressernes dominans er derfor ingen ulykke, når blot organisationsprocessen er ført til bunds.

13. Det har ligeledes været hævdet, at interessegruppernes stigende indflydelse *gavner de rige mere end de fattige*, fordi det er dyrt at drive organisationsvirksomhed. Men hvem er egentlig de rige? Er det de riges organisationer, eller er det de fattiges?

Endelig er det blevet sagt, at den økonomiske politik udformes til *gavn for de mange og skade for de få*, fordi de manges organisationer er mere slagkraftige end de fås. Muligheden for flertalsdiktatur er imidlertid en systematisk fejl ved demokratiet. Den kan rettes ved mindretalsgarantier, men dette skal ikke drøftes her. Derimod kan der være grund til at beskæftige sig med den fare for demokratiet, interessegruppernes voksende magt påstås at medføre.

Det politiske demokrati.

14. Faren for demokratiet er først og fremmest blevet påpeget i forbindelse med interessegruppernes virksomhed som *mellemlid imellem vælgere og politikere*. Denne virksomhed er blevet fordømt ud fra rent formelle betragtninger, hvorefter den økonomiske politik i et demokrati bør føres af de folkevalgte repræsentanter på grundlag af deres mandat fra vælgerne og uden indblanding fra andre. Sådanne betragtninger kan dog ikke påkalde større opmærksomhed.

Interessegruppernes placering imellem vælgere og politikere er videre fundet uheldig, fordi deres aktivitet i givet fald enten kan sætte parlamentet ud af spillet eller give de politiske afgørelser et andet indhold, end de ville have fået, hvis interesserne ikke var organiserede. Som tidligere nævnt har interesseorganisationerne i Danmark ingen reelle muligheder for at sætte folketinget ud af spillet, og hvis blot organisationsprocessen er ført til bunds, så alle de mange interesser er organiserede i nogenlunde samme omfang, kan organisationernes aktivitet ikke forskyde magtbalancen imellem grupperne. Det må således betvivles, at interessegruppernes virksomhed som mellemlid rummer en fare for demokratiet.

Derimod er det givet, at denne virksomhed kan være overmåde nyttig. For det første fordi interessegruppernes politiske informationstjeneste løbende underretter politikerne om befolkningens syn på de specielle problemer, som er til debat. Den økonomiske politik tilpasses derfor vælgernes synspunkter i langt højere grad, end hvis den alene skulle udformes på grundlag af de meget generelle mandater, vælgerne giver hvert 3. eller 4. år.

For det andet bringer interessegruppernes interne informationstjeneste ganske effektivt politikernes synspunkter videre til medlemmerne, og interessegrupperne tilpasser i et vist omfang deres politik efter parlamentarikerens ønsker. F.eks. neddæmper fagforeningslederne hyppigt medlemmernes lønkrav efter henstilling fra socialdemokratiske politikere. Det er ikke blot politikerne, som har brug for interessegrupperne. Interessegrupperne har også brug for politikerne, og så er den ene tjeneste den anden værd.

For det tredje aflaster interessegrupperne administrationen arbejdsmæssigt, ansvarsmæssigt og politisk. Til belysning heraf skal nævnes såvel organisationernes deltagelse i det almindelige handelspolitiske arbejde som det særlige handelsarrangement imellem Danmark og Østtyskland. Da den danske regering under ingen omstændigheder ville anerkende den østtyske, men alligevel gerne så en række vanskeligt sælgelige eksportvarer afsat, blev den hjulpet ud af sin knibe af de fire store erhvervsorganisationer, som uden den danske stats formelle medvirken indgik en handelsaftale med den østtyske regering.

For det fjerde giver interessegruppernes bistand deres enkelte medlemmer en ekstra sikkerhed imod overgreb fra administrationen.

Konklusionen bliver, at interessegruppernes formidlende virksomhed ikke er nogen trusel imod demokratiet, men tværtimod gør dem til et nyttigt og helt naturligt led i det moderne samfundsmaskineri.

15. Det har videre været hævdet, at interessegruppernes stigende indflydelse må *radikalisere den politiske debat*, fordi alle parter får stærke organisationer til at kæmpe for sig. Heller ikke dette er rigtigt. Den meget stærke differentiering af interesserne og den høje organisationsgrad bevirker, at mange mennesker tilhører mere end een interessegruppe, samt at hovedorganisationerne og en række underorganisationer består af fraktioner med forskellige interesser. Ingen større organisation kan derfor lægge en linie, før gruppeledelsen har forligt modstridende fraktionsinteresser. Herved afdæmpes yderstandpunkterne, og interessegruppernes ledere bliver professionelt kompromisvillige.

16. Fra forskellig side er det blevet nævnt, at organisationerne forringer *det enkelte menneskes* stilling og muligheder på en måde, som er i modstrid med demokratiets idé. Dette problem er så udpræget sociologisk, at det ikke skal drøftes nærmere her.

17. Endelig er det påpeget, at *den omfattende mørkelægning* af interessegruppernes virksomhed er farlig, fordi den økonomiske politik på denne måde bliver et anliggende for en snæver kreds, som unddrager sig demokratisk kontrol. Denne kritik er fuldt berettiget, men det må understreges, at

mørkelægningen ikke er noget særegent for interessegrupperne. Den præger hele vort politiske liv, og den har længe været en trusel mod vort demokrati. Det ville derfor være hensigtsmæssigt, om alle politiske partier og alle større interessegrupper fik pligt til at offentliggøre fuldstændige og detaljerede regnskaber, samt at ethvert møde i vigtige offentlige organer blev refereret og et dækkende referat lagt frem for offentligheden. Endelig ville en årvågen presse have sin store betydning.¹

Den økonomiske teori.

18. Interessegruppernes betydning for den økonomiske politik er ikke særlig påagt af den økonomiske teori, som i mange henseender er baseret på det 19. århundredes institutionelle forhold. Vi lever imidlertid ikke i det 19. århundrede, men i sidste halvdel af det 20. Samfundet uden organisationer er blevet erstattet af et gennemorganiseret, og den økonomiske teori må tilpasses udviklingen.

Det må idag erkendes, at interessegrupperne øver en betydelig indflydelse på den økonomiske politik, samt at deres handlen kræver en politisk forklaring ved siden af den økonomiske. Når amerikaneren Ross² bedre end sine europæiske kolleger kan forklare det, som sker på arbejdsmarkedet, er det formentlig, fordi han betragter fagforeningerne som politiske organer, der opererer i et økonomisk milieu, medens den traditionelle europæiske analyse er en simpel anvendelse af økonomiske modeller fra den ufuldkomne konkurrences teori.

Her i landet har nyere arbejder af Kjeld Philip og F. Zeuthen vist en klar forståelse af det politiske element i økonomien.³ Måtte denne forståelse præge den økonomiske forskning fremover. Måtte det blive helt klart, at sammenhængen imellem økonomi og politik ikke er ensrettet, men en vekselvirkning, og måtte teorien drage konsekvenserne heraf. I de sidste 40 år har økonomerne søgt at lære politikerne noget økonomi. Nu er tiden inde til, at økonomerne får lært noget politik.

1. Om offentlighed i administrationen og pressens opgave se bl.a. Ebbe Groes, anf.skr. s. 13-17.
2. Arthur M. Ross: »Trade Union Wage Policy«, University of California Press, Berkeley and Los Angeles 1948.
3. Hos Kjeld Philip i »Om behovet for anvendelse af psykologi inden for økonomien«, Festskrift til Jørgen Pedersen, s. 151-60, Universitetsforlaget, Aarhus 1951 samt i »Intergovernmental Fiscal Relations«, Institutet for Historie og Samfundsøkonomi, Munksgaard, København 1954 og »Skattepolitik«, Gyldendal, København 1955. Hos F. Zeuthen i »Videnskab og velfærd i økonomisk politik«, Studier fra Københavns Universitets økonomiske Institut, København 1958, samt i festforelæsningsen på 70-årsdagen »Vi økonomer og statsvidenskaberne«, Nationaløkonomisk Tidsskrift 1958, 5-6 hæfte, s. 181-89.