

Lobbyisme i teoretisk belysning

Lektor Henning Bregnsbo, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet
Lektor Niels Chr. Sidenius, Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet

Indledning

Fænomenet lobbyisme er gennem den sidste halve snes år blevet genstand for stigende opmærksomhed både fra offentlighedens side og i den samfundsvidenskabelige debat. Ordet er gammelkendt i dets to hjemlande, USA og Storbritannien, men relativt nyt i Danmark. Den stigende interesse for fænomenet hænger utvivlsomt sammen med Danmarks deltagelse i den europæiske integrationsproces og specielt det indre marked. Det er blevet en nødvendighed for ikke mindst dansk erhvervsliv at søge at øve indflydelse på europæisk plan, hvor nu så mange afgørelser af vital interesse træffes, et plan eller niveau der stiller krav om en mere aktiv pluralistisk interessevaretagelse end det hjemlige politiske system med dets bekvemme, regelrette adgang til at fremføre ønsker og krav.

Lobbyisme – eller »korridorpolitik« som Nudansk Ordbog oversætter det – er så gammel som politik selv. Der er efter traditionel opfattelse tale om at søge at få politisk indflydelse ad bagvejen, gennem snak i korridoren med politikere og embedsmænd og andre, der sidder centralt placeret i en politisk beslutningsproces. Det kan være svært at afgrænse begrebet entydigt fra andre former for interesseartikulation og pressionspolitik, men ordet lobbyisme går som det vil forstås på det

mere intime og stilfærdige. Ofte forbindes det med specielt erhvervslivets interesseartikulation, men andre interesser kan også benytte sig af lobbyisme, hvis de har de fornødne ressourcer. Lobbyisme kræver gode forbindelser, viden om det politiske systems krinkelkroge og virkemåde, desuden evner til at skabe og vedligeholde gode sociale relationer til relevante aktører, og indgående kendskab til og fortrolighed med sin egen sag naturligvis, men også – og ikke mindst – de andre politiske aktørers synspunkter og hele situation. Desuden kræves evnen til at præsentere en sag ærligt, åbent og overbevisende. Når lobbyisme i særlig grad opfattes som erhvervslivets foretrukne interventionsform hænger det blandt andet sammen med, at erhvervslivet bedre end så mange andre interesser er i stand til at honorere de store krav til ressourcer, effektiv lobbyisme stiller.

Definitionen på lobbyisme kan imidlertid afhænge af den valgte problemstilling; og problemstillingen vil være præget af det omgivende samfund og dets politiske system. Den anførte definition sætter imidlertid grænser for de måder, hvorpå der kan forskes empirisk i en problemstilling. Lægges der eksempelvis megen vægt på, at formidlingen af en interesse skal ske via en mellemmand, der kan være en organisation, et konsulent-

firma eller for eksempel et advokatfirma, bliver en virksomheds egen og direkte aktivitet for at påvirke en politisk beslutning ikke lobbyisme. Men præsenteres den samme interesse af en brancheorganisation, bliver aktiviteten lobbyisme.

Et andet eksempel kan illustrere tankegangen. Formelle henvendelser til politiske beslutningstagere kan af praktiske grunde vanskeligt kortlægges kvantitativt; men principielt er det muligt at rekonstruere et formaliseret samspil ved hjælp af et ministeriums og en organisations arkivalier. Uformelle henvendelser er det derimod langt sværere at opgøre kvantitativt, fordi de kun usystematisk har sat sig spor i arkivalierne, og fordi de ikke med sikkerhed kan udledes af beslutningsprocessers resultater. En definition, der fremhæver kontakternes uformelle karakter, lægger således mere op til case-studier med interviews end til mere kvantitative og bredere dækkende beskrivelser.

Vi vælger at forstå begrebet lobbyisme ret bredt og pragmatisk. Vi tænker både på de uformelle og på de mere formaliserede interaktioner mellem virksomheder, organisationer mv. og det politiske system. Og vi har både de interaktioner, der foregår gennem mellem-mænd, og de interaktioner, der går direkte fra for eksempel en virksomhed til et ministerium for øje. Denne forståelse af lobbyisme er valgt for dels at opnå en virkelighedsnær behandling af dette aspekt i de politiske beslutningsprocesser, dels for også at kunne udsondre og behandle nye træk i disse processer.

En overordnet teoretisk ramme omkring generel interesseartikulation, politisk pression og lobbyisme er pluralismen (og den hermed beslægtede gruppeteori). Det centrale begreb i pluralistisk teori er (politisk) *magt*. Pluralistisk teori går, groft sagt, på »den opfattelse, at staten består af mange magt- eller interessegrupper« (Fakta, 1988), og studiet af

grupper bliver derfor det centrale mål for en politologisk udforskning af samfundet. Pluralistisk teori udviklede sig som reaktion på en stærkt institutionsorienteret og formalistisk tankegang, der var rådende inden for politologisk forskning omkring århundredskiftet.

En anden overordnet teoretisk ramme er generel systemteori, hvis begreber gennem-syrer moderne politologisk forskning, i øvrigt ofte blot implicit. Generel systemteori er ligesom pluralismen en reaktion mod en tidligere institutionsorienteret og formalistisk tankegang. Kernen i generel systemteori er opfattelsen af de politiske fænomeners indbyrdes sammenhæng og gensidige afhængighed, og systemteoriens centrale foci er de politiske *strukturer og processer*.

I. Magtmønstre

Klassisk pluralisme

Pluralismen påpeger mangfoldigheden i samfundet, inklusive mangfoldigheden af værdier, som det afgørende karakteristikon; men den synes også ofte at forestille sig, at der ud af gruppernes indbyrdes kamp om magt og indflydelse på en eller anden måde opstår en slags harmonisk balance grupperne imellem. Pluralisme er den filosofiske og bredere dækkende, ofte mere vage teori, medens gruppeteori er en noget mere specifik approach. Pluralismen afviser en monistisk tolkning af det politiske univers, som *a priori* tilskriver for eksempel en bestemt klasse eller en bestemt gruppe aktører, (militæret, »de rige«, kapitalen, proletariatet mv.) al politisk magt. Det klassiske navn i den pluralistiske tradition er Arthur F. Bentley, der i sin bog *The Process of Government* fra 1908 introducere-de gruppeteorien.

I gruppeperspektivet indtager statslige institutioner ikke analytisk set en privilegeret plads. De er aktører blandt mange andre aktører

hver med deres særpræg. Som Latham ser samfundet, er det

»et univers med magtkonstellationer i stadig urolig bevægelse, hvor grupper går sammen i forskellige kombinationer og atter går fra hinanden igen, et univers hvor alliancer og relationsmønstre opstår og forgår ...«. (1952: 49)

Gruppeteori fokuserer på de forskellige grupper i samfundet, på deres indre organisation, deres ressourcer, magt og indflydelse og deres metoder samt på deres forhold til og særpræg sammenlignet med andre grupper, alt i et dynamisk procesperspektiv. I klassisk pluralistisk og gruppeteoretisk tankegang indgår både normative og (principielt) empiriske og dermed testbare påstande. De klassiske gruppeteoretikere, foruden Bentley og Latham også David Truman, skal som nævnt forstås på baggrund af den politologiske forskning, der blev drevet før dem. Gruppeteorien opstod som en reaktion mod de formalistiske, institutionsorienterede og statiske analyser, der tidligere var fremherskende, og som iøvrigt prægede tankegangen i gængse lærebøger helt op i 1950'erne og 1960'erne.

I et gruppeteoretisk perspektiv er lobbyisme et middel i den almindelige politiske strid på linie med andre midler der kan tages i anvendelse. Og Truman (og med ham pluralister generelt) anser det for illusorisk at tro, at lobbyisme kan »udryddes« pr. dekret. Lobbyisme er en integrerende del af den politiske proces, rodfæstet i selve livsnerven i politik.

Det a-symmetriske samfund

En kritiker af pluralismen, Mancur Olson (1965), har ud fra sit ståsted i *public choice*-skolen og ud fra antagelser om forskelle mellem kollektiv og individuel politisk adfærd kritiseret nogle af pluralismens grundantagelser. Især har han kritiseret de mere eller mindre implicitte forestillinger om, at politi-

ske interesser sædvanligvis organiserer sig, når de trues, og at en vis samfundsmæssig balance mellem de forskellige interesser vil opstå så at sige »af sig selv«.

Nej, tværtimod siger Olson, magtfordelingen i samfundet vil altid og må nødvendigvis altid være skæv og asymmetrisk. Det hænger sammen med, at selve dette at være organiseret, at have en organisation af en eller anden art, er en vigtig, men vanskeligt opnåelig ressource. Olson kan henvise til de store vanskeligheder, fagbevægelsen i sin tid har haft med at sikre sig et solidt fodfæste i det politiske system; det har kostet meget store anstrengelser at samle lønmodtagerne i stærke faglige organisationer, og disse organisationer må til stadighed være på vagt for at fastholde deres greb i medlemmerne.

Eksistensen af fagforeninger og store erhvervsorganisationer er imidlertid bevis på, at det alligevel kan lade sig gøre at organisere store grupper. Olsons forklaring herpå er, at sådanne store interesseorganisationer er opstået til forsvar for snævre særinteresser til forskel fra politiske interesser. De er blevet store ved at kunne tilbyde deres medlemmer særlige fordele eller ved at have haft magt til at tvinge potentielle medlemmer ind i organisationen og fastholde dem som medlemmer. Store etablerede organisationers politiske indflydelse afhænger derfor af deres eksistens som slagkraftige institutioner, der har deres berettigelse i for eksempel produktion af særlige goder (fx jobs) eller i varetagelse af medlemmernes faglige interesser. Ifølge Olson er organisationernes politiske indflydelse altså et *biprodukt* af deres eksistens som institutioner. Tilsvarende kan store enkeltvirksomheder have indflydelse i det politiske system i kraft af lobbyvirksomhed som et biprodukt af deres egentlige eksistensgrundlag, nemlig deres kommercielle aktivitet. Mindre og løsere organiserede interesser, for eksempel forbrugerinteresser og »grønne«

interesser samt generelt ikke-økonomiske interesser, har vanskeligere ved at skaffe sig politisk ørenlyd, eksempelvis gennem lobbyisme. De har ofte ikke ressourcer til at skabe de kerneydelser, der kan give politisk indflydelse som biprodukt.

Det korporative samfund

Medens pluralisme står for mangfoldighed, signalerer udtrykkene korporatisme og det korporative samfund nærmest det stik modsatte. Ifølge korporatistisk teori udøves magten i samfundet i et tæt samarbejde og i gensidig afhængighed mellem staten og de store interesseorganisationer. Alle væsentlige beslutninger i samfundet træffes reelt af de store interesseorganisationer, især erhvervsorganisationerne og fagforeningerne i intimt samarbejde med statslige institutioner. Korporatisteteorierne kritiserer pluralismens implicite antagelser om harmoni og balance i samfundet og om politik som resultatet af en slags gruppernes frie indbyrdes kamp. Teorierne er opstået på baggrund af de moderne velfærdsstaters ubestrideligt stærke afhængighed af de store organiserede grupper på arbejdstager- og arbejdsgiverside. I almindelighed anses specielt Østrig og de skandinaviske lande, og her igen især Sverige, for at være meget stærkt præget af korporatisme, medens USA, Canada og Storbritannien placeres i den modsatte ende af skalaen (Williamson, 1989:150).

Philippe Schmitter har formuleret den klassiske definition på begrebet korporatisme. Ifølge Schmitter (1979: 13) er korporatisme et interesserepræsentationssystem med et begrænset antal deltagere. Interesser er funktionelt organiseret; inden for hvert enkelt samfundsområde er interesserne organiseret hierarkisk med tvunget medlemsskab og uden konkurrence mellem forskellige organisationer. Staten anerkender eller har ligefrem selv oprettet de organisationer, der inden for de forskellige områder tildeles monopol på at repræsentere det pågældende områdes inter-

esser over for det politiske system. Organisationernes »modydelse« er: moderation! Moderation både med hensyn til deres valg af egen ledelse og i deres formulering af politiske krav.

Williamson har – på grundlag af Schmitter – opstillet en formel korporatistmodel, der bygger på processer og bestemte udviklings-træk. For det første vil interesser, der er organiseret på et funktionelt grundlag, tendere mod at erhverve sig en monopolstilling. For det andet erhverver visse funktionelle interesser særlig adgang til at deltage i de formelle politiske beslutningsprocesser, ligesom de også på andre måder understøttes af staten. Arrangementet er betinget af de organiserede interessers accept af visse normer. For det tredje vil medlemsskab af organisationer tendentielt ikke være ganske frivilligt, samtidig med at organisationernes privilegerede status berøver medlemmerne adgangen til at benytte alternative, effektive kanaler. Ud over at repræsentere deres medlemmer udøver organisationerne for det fjerde også en kontrol over dem på statens vegne. For det femte er der en tendens til, at både organisationerne og de statslige institutioner bureaukratiseres mere og mere, hvorved forskellige samfunds-sektorer som tendens reguleres gennem hierarkiske strukturer. Og endelig, for det sjette, ser vi en tendens til, at funktionelle interesseorganisationer og statslige institutioner går sammen i en lukket forhandlingsproces omkring politiske afgørelser, hvor organisationerne – bevidst eller ubevidst – ikke fuldt ud forfægter medlemmernes umiddelbare interesser, men handler ud fra bredere samfundsmæssige hensyn (Williamson, 1989: 68).

Korporatismebegrebet dækker over en bestemt form for organisering af den politiske proces, dvs. en bestemt form for interessemediation. Omend mindre betonet dækker det også over en bestemt måde at udforme politik på, nemlig indkorporeringen af formelt ud-

pegede interesseorganisationer i den autoritative politiske beslutnings- og implementeringsproces (Schmitter, 1981: 295ff.; Sidenius, 1984: 147ff.). Begge aspekter af begrebet er vigtige, men de kan optræde med varierende styrke i forskellige samfund.

Den ovenfor omtalte korporatismeteori eller -model retter sig mod samfundets makroniveau; de store organisationer er i denne sammenhæng blandt andet Dansk Arbejdsgiverforening og LO. I løbet af 1980'erne er teorien søgt udviklet, så den retter sig mod samfundets mesoniveau, samfundets enkelte sektorer, for eksempel industri og landbrug (Cawson 1985, 1986).

Schmitters model står i klar modsætning til den pluralistiske model. Williamsons opstilling af en korporatismemodell går i retning af at nedtone disse forskelle (Williamson, 1989: 69), og i den til tider hidsige debat om korporatismeteori har temaet »hvilke forskelle?« ofte stået centralt, jf. for eksempel Jordan (1981: 109). I dag forekommer det almindeligt accepteret, at elementer i den korporatistiske model overvejende, hvis ikke udelukkende, findes inden for enkelte sektorer, og at denne form for interessemediering og måde at udforme politik på sjældent står alene.

Lobbyisme har sin plads i de mere korporative samfund; men den forbindes især med de mindst korporative politiske systemer, hvor de etablerede interesseorganisationer ikke har en så institutionaliseret adgang til politisk beslutningstagen og implementering. Foruden de ovennævnte lande kan her også peges på EU-systemet, der af mange anses for et (overvejende) pluralistisk system (Schmitter & Streeck, 1991), og som i disse år oplever en nærmest eksplosiv vækst i mængden af lobbyaktiviteter (Andersen & Eliassen, 1991; Mazey & Richardson, 1993; Schendelen, 1993).

Lobbyisme i korporativt prægede samfund eller sektorer er især relevant for interesser, der står uden for det korporative samarbejde, eller for integrerede interesser, som mener at kunne skaffe sig fordele på særlige områder, eventuelt i konkurrence med andre interesser. Relevante spørgsmål i denne forbindelse er, hvordan eksempelvis skandinavisk lobbyisme forholder sig til amerikansk, og om lobbyismen i EU er en slags hybrid med karakteristika fra både de skandinaviske lande og de mindre korporativt prægede lande.

Eliteteori

Det er en central forestilling i eliteteori, at den politiske magt i samfundet ligger hos en afgrænset personkreds, og at resten af befolkningen har ingen eller relativt lille indflydelse. Den magtfulde personkreds kan være afgrænset mere eller mindre skarpt og være større eller mindre: Aristokratiet, bureaukratiet, plutokraterne, »de rige«, kapitalisterne, proletariatet, denne eller hin etniske befolkningsgruppe eller for eksempel – med den tidligere amerikanske præsident Dwight Eisenhowers udtryk – et militært-industrielt kompleks. Moderne eliteteori søger at være deskriptiv og empirisk orienteret. I bogen *Politics: Who Gets What, When, How* er Lasswells klassiske definition på politik, elite og masse således:

»Studiet af politik er studiet af indflydelse og dem der har indflydelse ... De indflydelsesrige er de der får det meste af hvad der er at få ... De der får det meste er *eliten*, resten er massen«. (Lasswell, 1936: 13)

Eliteteorierne kan ses som en kritik af postuleret naive pluralistiske opfattelser af moderne vestlige, liberale industrisamfunds funktionsmåde. Der er større skævheder i disse samfund, og der er i højere grad mangel på folkeligt demokrati, end det normalt er opfattelsen, mener eliteteoretikerne. De forsøger

at give en mere realistisk beskrivelse af virkeligheden end den, der fremtræder med smukke liberale, pluralistiske facader.

Det vigtige i forbindelse med eliteteoriene er deres forestilling om politisk ulighed og magtkoncentration og spørgsmålet om lobbyismens rolle i et samfund præget heraf. Hvis der er tale om en absolut lukket elite, har interesser udenfor i sagens natur ingen mulighed for at gøre sig direkte gældende gennem lobbyisme. I praksis vil man i udviklede, industrialiserede lande sjældent stå i en sådan situation, omend lukkede sub-systemer med en dominerende elite kan tænkes. Der vil normalt være muligheder for adgang til og påvirkning af eliten og derfor også en rolle at spille for lobbyisme. Hvordan lobbyister konkret vil gribe en sag an afhænger af systemets karakter, hvor åbent eller lukket det er, hvor gennemsigtigt det er osv.

Neo-pluralisme

Den kritik af klassisk, »naiv« pluralisme, som direkte og især indirekte ligger i de foran nævnte teorier og modeller, imødegås af forskellige neo-pluralistiske forskere. Den egentlige baggrund for neo-pluralismen er de store samfundsmæssige rystelser i 1960'erne og 1970'erne, som for mange var vidnesbyrd om de pluralistiske grundantagelsers utilstrækkelighed, først og fremmest forestillingen om en grundlæggende samfundsmæssig harmoni og balance mellem modsatrettede kræfter.

Robert A. Dahl tog den neo-pluralistiske kritik op i sin bog fra 1982, *Dilemmas of Pluralist Democracy*. Det samme havde tidligere John K. Galbraith gjort med blandt andet bogen *The New Industrial State* (1969). Også forfattere som Luhmann med *Trust and Power* (1979) og Daniel Bell *The Coming of Post-Industrial Society* (1973) og *The Cultural Contradictions of Capitalism* (1976) regnes til den neo-pluralistiske skole, der –

uden at forlade det pluralistiske grundlag – tager kritisk og analytisk fat på mange af det liberale samfunds barske, skæve (og alt andet end »harmoniske«) sider.

Det forenende for Dahl, Galbraith og andre neo-pluralister er »... et forsøg på at gengive den liberale og moderate intellektuelle holdning kraften til at binde an med det nutidige samfunds sociale problemer og dets politiske udviklingstendenser« (Dunleavy & O'Leary, 1987: 284). I et lobbyismeperspektiv ligger neo-pluralismens relevans i det forhold, at mange – omend ikke alle – svagheder og fejl i det moderne industrisamfund skyldes en ulige fordeling af de politiske ressourcer, inklusive af ressourcerne til lobbyisme.

II. Politiske strukturer og processer

Systemteori

Systemteoretiske ideer udgør ikke en samlet, egentlig politologisk teori, men er snarere et program eller en videnskabsteoretisk orientering, en »approach« om man vil. Systemteoretiske forestillinger har deres oprindelse inden for fysik, ingeniørvidenskab og biologi, og har senere præget sociologien og politologien, ofte i meget abstrakt form. Blandt de store navne er Talcott Parsons med blandt andet *The Social System* (1951), og for politologiens vedkommende, især David Easton og hans *A Framework for Political Analysis* (1965) og *A Systems Analysis of Political Life* (1967).

Young (1968: 18) refererer tre definitioner på et system:

- 1) Et sæt af elementer, der interagerer (jf. von Bertalanffy 1956: 3)
- 2) Et sæt af objekter og relationerne mellem objekterne og deres egenskaber (jf. Hall & Fagan, 1956: 18)
- 3) En helhed sammensat af mange enkeltdeler – en samling egenskaber (jf. Cherry 1961:307)

Der er tydeligvis overlap mellem definitionerne. Der er tale om elementer (strukturer) i alle tre definitioner. Både den første og den anden definition hæfter sig ved relationerne (processer) mellem elementer, og den tredje definition betoner specielt det holistiske i systemtankegangen, hvor de enkelte dele er afhængige af hinanden som delene i en helhed. Ved at tale om »attributter« betoner den tredje definition det abstrakte i systemtankegangen: Dele, objekter, elementer, strukturer indgår ikke i deres fulde, konkrete omfang, men i det omfang og på den måde, de bidrager til det specielle systemiske aspekt, som vi er interesseret i, deres øvrige egenskaber og aktiviteter ufortalt.

Her har vi brug for de mange beskrivende begreber omkring politiske strukturer og politiske processer, som udspringer af systemtankegangen og som er relevant blandt andet i et lobbyismeperspektiv. Eastons fokus er det politiske system som sådant. Det politiske system består, sagt meget abstrakt, af summen af alle politiske handlinger. Dette system er ikke et isoleret fænomen, men har omgivelser – systemer af religiøse forestillinger og handlinger, systemer tilsvarende af økonomiske forhold, kulturelle omstændigheder osv. – der kan influere på de politiske processer i det politiske system. Til systemet kommer inputs udefra. Inputs kan være krav til systemet eller støtte til systemet under en eller anden form. Systemet producerer forskellige outputs i form af egentlige beslutninger og konkrete handlinger. Systemets outputs kan påvirke omgivelserne og derigennem påvirke karakteren af nye inputs osv. Der foregår i systemet politiske processer, der forbinder inputs med outputs, ad forskellige veje og under indflydelse af forskellige strukturer.

Lobbyisme bliver en del af alle de handlinger, som søger at påvirke forløbet af politiske processer i det politiske system. Påvirkningen

kan finde sted i forskellige faser af den politiske beslutningsproces. Påvirkningen kan rettes mod forskellige typer af politiske strukturer, for eksempel mod embedsmændene i et bureaukratisk implementeringsorgan eller mod et politisk parti på et tidligere tidspunkt i processens forløb. Påvirkning kan også udøves via strukturer som for eksempel medieverdenen og den politisk interesserede offentlighed.

Et idealiseret billede af den politiske beslutningsproces

Den danske grundlov giver et summarisk og stærkt forenklet billede af det politiske liv, blandt andet fordi en lang række aktører, der spiller en afgørende rolle, ikke omtales. I forhold til virkeligheden er det billede, der tegnes i grundloven tørt og skematisk, og det mangler ganske »the lifeblood of a political system« (Schendelen 1993: 1).

Hernes (1978) opstiller en idealmodel for det »perfekte« demokrati, som tager sit udgangspunkt i en formel konstitution, men tilføjer desuden en række elementer og forudsætninger, der gør modellen mere realistisk.

Der indgår tre komponenter i idealmodellen:

- 1) suveræne vælgere, der frit og ubundet tager stilling
- 2) politikere der artikulere synspunkter og holdninger og søger at maksimere tilslutning til deres politik
- 3) partier og vælgere, der er fuldt oplyste om alternativer synspunkter og beslutninger.

Med til modellen hører en antagelse om, at *alle* interesser er repræsenterede i det politiske spil. Og videre, at politik er resultatet af konkurrencen mellem partier og pressionsgrupper. Det konstitutionelle grundlag er det kendte fra den danske grundlov, nemlig de forskellige frihedsrettigheder: trosfrihed,

ytringsfrihed, forsamlingsfrihed, organisationsfrihed samt stemmeret og valgbarhed.

Også Hernes' idealmodel kommer (som den skal *qua* idealmodel) til kort over for virkeligheden. I virkelighedens verden støder modellen an mod en række (med Hernes' udtryk) »perverteringer«. Ved hvert enkelt element i modellen kan der sættes spørgsmålstegn. Hvor suveræne er vælgerne, når det kommer til stykket? De lader sig manipulere (pervertere) af medier og demagoger. De savner viden om og måske også interesse for de politiske spørgsmål, der er på dagsordenen. Og der er politikere, der ikke lever op til høje demokratiske idealer. Der er partier, der er mere optaget af et kommende valg end af at træffe den sagligt set mest rigtige afgørelse. Og vi har uligheder i samfundet; nogen enkeltpersoner har langt større indflydelse end andre. Nogen grupper har formået at organisere sig bedre og dermed sætte større politisk kraft bag deres interesseartikulation end andre. Og politikken finder udtryksformer uden for de regulære kanaler. I dette politiske univers har lobbyismen sin naturlige plads blandt mange andre perverteringsagenter. Den ilde klang, der ofte hænger ved ord som lobbyisme og politisk pression, hænger sammen med drømmen om et tabt demokratisk paradis, som idealforestillingen afspejler. Den ilde klang er et internationalt fænomen og er baggrunden for, at man i for eksempel USA har søgt at begrænse og regulere lobbyismen under devisen: frem i lyset med den! I Danmark har blandt andet SF slået til lyd for en restriktiv lovgivning på området. På EU-plan arbejdes der seriøst med tilsvarende ideer, og før eller siden vil der antagelig komme restriktioner af den ene eller anden art.

Processen som analysegenstand

Jones (1977: 2f.) gør hele den politiske proces gennem det politiske system og dens

forgreninger ude i samfundet til analysegenstanden.

Jones søger at opdele processen i »handlings-systemer« (»systems of action«) (Jones 1977: 17) og opregner i alt fem sådanne systemer:

- 1) identifikation af et problem
- 2) formulering af løsningsforslag
- 3) legitimering af en løsning
- 4) implementering
- 5) evaluering

Inden for hvert handlingssystem foregår normalt livlig interaktion, og klart nok må også lobbyisme spille en vigtig rolle i hvert enkelt system.

Bregnsbo (1987) har lidt tilsvarende foretaget en opdeling af processen i faser – som logisk set i relation til slutresultatet følger hinanden, men i praksis kan være forskudt på forskellig vis – med hvert sit handlingssystem, arena. Han opregner følgende fire arenaer:

- 1) den offentlige arena
- 2) den parlamentariske arena
- 3) den bureaukratiske arena
- 4) den juridiske arena

Hver arena stiller forskellige slags krav til effektiv lobbyisme. I for eksempel den offentlige arena kan der foregå en livlig diskussion om påtrængende problemer og mulige løsninger. Her er den brede offentlighed inddraget, og debatten foregår typisk i medierne. Også politikere kan naturligvis blande sig, men deres egentlige hjemmebane er den parlamentariske arena, hvor til gengæld mange andre kan søge at være med, blandt andet jo lobbyister. I den bureaukratiske arena spiller embedsmændene den store rolle, men de er ikke enerådende. De modtager besøg af lobbyister og andre, de må finde sig i kritik i pressen, og deres minister (hvis vi tænker på centraladministrationen) kan blive indkaldt til »sam-

råd« i Folketinget, eller der kan nedsættes undersøgelsesdomstole eller lignende. Også i den juridiske arena møder vi politiske aktører af alle slags, ikke blot jurister og dommere, men også i høj grad for eksempel lobbyister. De kan politisere arenaen: true med retssag og eventuelt gå til domstolene med deres sag, kritisere afsagte domme og andre juridiske beslutninger, stille krav om lovændringer, hvis retslige afgørelser krænker deres interesser etc.

Arenaerne er således som handlingssystemer vigtige, men forskellige, kampladser for interesser af enhver art. På den proces har Lindblom (Braybrooke & Lindblom, 1963) møntet det kendte udtryk »disjointed incrementalism«, altså lidt i retning af: politik i små bidder og styret af tilfældighed.

Lindblom skildrer processen således:

»Der er tale om beslutningstagen i små inkrementalistiske ryk snarere end om et omfattende reformprogram. Processen er også uden ende; der er tale om en ikke-endelig sekvens af politiske enkeltbeslutninger. Den er desuden eksplorativ i den forstand, at den politiske målsætning hele tiden skifter, efterhånden som nye erfaringer kaster nyt lys over det mulige og ønskelige. Set på den måde beskrives processen også bedre som noget der bevæger sig *bort* fra kendte sociale dårligheder end som noget der bevæger sig *i retning af* et kendt og relativt fast mål«. (Braybrooke & Lindblom 1963,17)

Lindbloms procesmodel er i sin kerne et empirisk postulat; den er måske mere gyldig i sin beskrivelse på visse områder, for eksempel budgetlægning, end på andre. Kun konkrete undersøgelser kan afgøre gyldigheden og rækkevidden. Men det er klart, at netop processer af inkrementalistisk karakter er velegnet område for lobbyaktivitet.

Ny-institutionalisme

March og Olsen (March & Olsen, 1984) søger at rehabilitere den institutionsrettede forskning. De introducerede begrebet »the new institutionalism« og vakte med en artikel i *The American Political Science Review* i 1984 betydelig opsigt, ikke mindst i de nordiske lande. I artiklen karakteriserede de to forfattere den hidtidige politologiske forskning. Traditionelle politiske institutioner som den lovgivende forsamling, det juridiske system og staten og traditionelle økonomiske institutioner som for eksempel firmaet var efter deres mening gledet i baggrunden sammenlignet med den rolle, de tidligere spillede i forskningen (1984: 734).

De søger så et mere generelt syn på institutionernes plads i politik, ligesom de mener at kunne spore voksende opmærksomhed over for institutioner (1984: 734f.). Der er ikke tale om en ensidig tilbagevenden til den gamle institutionalisme, snarere om at tilsætte institutionalisme til dominerende tænkemåder i politologisk forskning. Med termen ny-institutionalisme ønsker de at betone, at der har eksisteret en gammel-institutionalisme og at en form for cyklisk udvikling ganske vist har bragt dem tilbage i tiden, uden at der imidlertid er tale om en tilbagevenden til den oprindelige institutionalisme. De ser deres ny-institutionalisme snarere som en blanding af det gamle og det nye i en slags syntese: »hvor elementer af gammel-institutionalisme tilsættes den ikke-institutionsrettede stil som kendetegner nyere politologisk teoridannelse«. (1984: 738).

En af de to forfatters antagelser er, at store institutionelle strukturer (for eksempel organisationer, lovgivende forsamlinger og stater) kan beskrives som rationelt sammenhængende autonome aktører. Ny-institutionalismen insisterer således på, at politiske institutioner har en mere autonom rolle.

Forfatterne erkender, at de bureaukratiske organer, de lovgivende udvalg og retssystemets instanser er arenaer for modstående sociale kræfter – hvilket vi har været inde på i vores drøftelse af forskellige paradigmer, hvor blandt andet lobbyisme tilskrives en central rolle som ét virkemiddel blandt flere. Men ifølge March og Olsen er de omtalte institutionelle strukturer også standardiserede procedurer og strukturer som definerer og forsvare interesser: »de er *selv* politiske aktører«. (1984: 738)

I et lobbyismeperspektiv er pointen billedet af institutioner, der kæmper for deres egne interesser. Det er blandt andet den offentlige lobbyisme, hvor institutioner ikke blot er fora for eksterne interessers indbyrdes slagsmål om indflydelse, men hvor institutionen selv (eller dele af den) er aktiv medspiller, og hvor officielle politiske aktører søger at påvirke andre formelle beslutningstagere, der adskiller den moderne lobbyisme fra tidligere snævrere opfattelser af lobbyisme som en udefra kommende pression.

Afslutning

Vi har i denne artikel set på overordnede teoretiske rammer omkring fænomenet lobbyisme. Fra de overordnede rammer kan der udledes en række mere specifikke postulater og forestillinger om samfundets indretning og lobbyismens karakter. Mere specifikke teorier kan rangordnes på et kontinuum.

Et sådant kontinuum må imidlertid være meget åbent og bredt. Der kan ikke være tale om en streng hierarkisk ordning fra top til bund. Fra en almindelig pluralistisk orientering kommer man via gruppeforestillinger til antagelser om asymmetri og stærke grupper i korporativt samarbejde, med svagere og dårligere organiserede grupper i statistrollerne, og videre til mere eller mindre skarpt formulerede eliteforestillinger om magtfordelingen i samfundet. Fra generelle system-

forestillinger kommer man til andre afledte ideer; vi har forestillinger om et politisk system præget af formalitet og legalitet, men med tilføjede realistiske elementer (»perverteringer«); og vi møder forestillinger om den politiske proces som sådan som analysegenstand. De mere specifikke teorier vil variere i en række henseender. Nogle vil være snævert begrænset til et enkelt land eller et par lande, eventuelt regioner. Andre vil gå på lobbyismens hele karakter og på brede tendenser inden for politisk lobbyisme som sådan. De mere specifikke teorier kan variere med hensyn til den grad af empirisk underbygning, de hviler på, og de kan variere med hensyn til graden af præcision.

Referencer

- Andersen, S.S. og Eliassen, K.A. 1991. »European Community Lobbying, *European Journal of Political Research*, vol. 20, no. 2.
- Bell, D. 1973. *The Coming of Post-Industrial Society*. London: Heinemann.
- Bell, D. 1976. *The Cultural Contradictions of Capitalism*. New York: Basic Books.
- Bentley, Arthur 1967. *The Process of Government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Bertalanffy, L. van 1956. »General Systems Theory«, *General Systems*, vol. 1.
- Braybrooke, David & Charles E. Lindblom 1963. *A Strategy of Decision*. New York: Free Press.
- Bregnsbo, Henning 1987. *Lobbyismens arenaer. Et teoretisk perspektiv*. København: Institut for Samfundsfag.
- Cawson, A., ed. 1985. *Organized Interests and the State. Studies in Meso-corporatism*. London: Sage.
- Cawson, A. 1986. *Corporatism and Political Theory*. Oxford: Basil Blackwell.
- Cherry, Colin 1961. *On Human Communications*. New York: Wiley.
- Dahl, Robert A. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press. Harmondsworth: Penguin.
- Dunleavy, Patrick & O'Leary, Brendan 1987. *Theories of the State*. London: Macmillan.

- Easton, David 1965. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Easton, David 1967. *A Systems Analysis of Political Life*. London: Wiley.
- Eyben, W.E. von (red.) 1989. *Juridisk grundbog*. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Finer, S.E. 1966. *Anonymous Empire*. London: Pall Mall Press.
- Fakta, Gyldendals Etbindsleksikon (1988), København: Gyldendal
- Galbraith, John 1969. *The New Industrial State*. Harmondsworth: Penguin.
- Hall, A. & Fagan, R. 1956. »Definition of a System«, *General Systems*, vol. 1.
- Hernes, Gudmund 1978. *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jordan, G. 1981. »Iron Triangles, Wolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process«, *Journal of Public Policy*, Vol. 1.
- Jones, Charles O. 1977. *An Introduction to the Study of Public Policy*. North Scituate, Massachusetts: Duxbury Press.
- Lasswell, Harold D. 1936. *Politics: Who Gets What, When, How?* New York: McGraw-Hill.
- Latham, E. 1952. *The Group Basis of Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Luhmann, N. 1979. *Trust and Power*. New York: Wiley.
- March, James G. & Johan P. Olsen 1884. »The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life«, *The American Political Science Review*, vol. 78, 734-749.
- Mazey, S. & Richardson, J.J. eds. 1993. *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Michels, R. 1959. *Political Parties*. New York: Dover.
- Olson, Mancur 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Parsons, Talcott 1951. *The Social System*. Glencoe: Free Press.
- Schendelen, R. van 1993. *National Public and Private EC Lobbying*. Aldershot: Dartmouth.
- Schmitter, Ph. 1979. »Still the Century of Corporatism«, pp. 7-52 i Ph. Schmitter & Gerhard Lehmbruch, eds., i *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London: Sage.
- Schmitter, Ph. 1981. »Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America«, i Suzanne Berger, ed., *Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitter, Ph. & W. Streeck 1991. »From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market«, *Politics and Society*, Vol. 19, no. 2.
- Sidenius, N. Chr. 1984. »Dansk industripolitik – beslutningsformer, interesser og statens relative autonomi«, in Gorm Rye Olsen et al., *Stat, statskundskab, statsteori*. Århus: Forlaget Politica.
- Truman, David 1971. *The Governmental Process*. New York: Knopf.
- Williamson, Peter J. 1989. *Corporatism in Perspective*. London: Sage.
- Young, Oran R. 1969. *Systems of Political Science*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.