

Organiseringen af relationen mellem stat og økonomi: neo-korporatisme, policy-netværk eller forhandlingsøkonomi?

Forskningsadjunkt Jacob Torfing, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

1. Indledning

Kært barn har mange navne. Organiseringen af stat/økonomi-relationen er blevet beskrevet og analyseret ud fra et hav af forskellige begreber, der generelt har det til fælles, at de forsøger at indfange væsentlige træk ved interaktionen mellem statslige og økonomiske aktører. For tiden er der særligt tre forsøg på at konceptualisere stat/økonomi-relationen, der påkalder sig opmærksomhed. I England har Alan Cawson lanceret begrebet *neo-korporatisme*, der knytter an til den klassiske korporatisme-debat. David Marsh og R.A.W. Rhodes har i engelsk kontekst promoveret begrebet *policy-netværk*, og herhjemme har Klaus Nielsen og Ove K. Pedersen udviklet begrebet *forhandlingsøkonomi*. Hvis lobbyisme defineres bredt, som organiserede interessers formelle og uformelle forsøg på gennem personlige kontakt at påvirke de centrale politiske beslutningstagere, så har alle tre begreber et element af lobbyisme qua deres fremhævelse af interessemedieringens netværkskarakter. Defineres lobbyisme derimod mere snævert som forskellige interessegrup-

pers mere eller mindre fordækte forsøg på at øve pression i forhold til vigtige beslutninger gennem gode personlige forbindelser til de centrale politiske beslutningstagere, så har ovennævnte begreber, der alle fremhæver interessemedieringens institutionaliserede karakter, ikke umiddelbart noget at gøre med lobbyisme. Det er med andre ord den brede definition af lobbyisme, som også Bregnsbo og Sidenius slår til lyd for, der er den mest interessante i denne forbindelse.

Formålet med denne artikel er nemlig at redegøre for de alternative og i høj grad paradigmatiske konceptualiseringer af stat/økonomi-relationen i de moderne kapitalistiske samfund. Desuden rejses spørgsmålet, om der blot er tale om forskellige betegnelser for det samme begreb, eller der er tale om forskellige begreber med forskellige anvendelsesområder. Hvis det sidste er tilfældet, rejses endvidere spørgsmålet, om der er tale om komplementære eller delvist overlappende begreber.

De tre begreber, der diskuteres i det følgende, er alle såkaldte meso-niveau begreber. Der er således hverken tale om teoretisk udledte kategorier eller rene empiriske beskrivelser. Hvad vi har med at gøre, er snarere en række empiriske generaliseringer vedrørende forholdet mellem stat og interesseorganisationer. Generaliseringer der efterhånden har fået karakter af »stylized facts«. For at få styr på diskussionen af disse brede meso-niveau begreber vil jeg forsøge at vurdere dem i lyset af en makro-niveau teori om stat og økonomi, nemlig den strategisk-relationelle statsanalyse, som er udviklet af den britiske sociolog Bob Jessop. Jeg vil i det følgende først præsentere de centrale begreber og argumenter i den strategisk-relationelle statsanalyse. Jeg vil dernæst redegøre for begreberne neo-korporatisme, policy-netværk og forhandlingsøkonomi, og diskutere deres indbyrdes relationer. Sluttelig vil jeg forsøge at vurdere de tre begreber i lyset af den strategisk-relationelle statsanalyse.

2. Den strategisk-relationelle statsanalyse

Jessop (1982, 1983, 1985, 1990a, 1990b) har med udgangspunkt i Poulantzas' teoretiske bestemmelse af staten som en institutionel kondensering af styrkeforholdet i klassekampen forsøgt at videreudvikle den strategisk-relationelle statsanalyse og forbinde den med den franske økonomiske reguleringsteori. Det analytiske udgangspunkt hos Jessop er, hvad han kalder et *hegemonisk projekt*. Inspireret af Gramsci (1971: 57-8) definerer Jessop et hegemonisk projekt som forsøget på at vinde og fastholde et politisk såvel som intellektuelt og moralsk lederskab gennem dannelsen af en kollektiv vilje med en national-folkelig karakter (Jessop *et al.*, 1988: 154-69). Et hegemonisk projekt er ikke kun et forsøg på at få det overordnede ideologiske herredømme, men indebærer også et forsøg på at realisere en bestemt akkumulationsstrategi og en bestemt statsstrategi. En *akkumulationsstrategi* defineres som en specifik økonomisk vækstmodel

samt en generel strategi for dens realisering (Jessop, 1983: 91). En *statsstrategi* defineres som en bestemt form for statsintervention, der fremmer udviklingen af en bestemt akkumulationsstrategi og sikrer det hegemoniske projekts folkelige basis gennem materielle og immaterielle belønninger, samt en bestemt repræsentationsform der garanterer de politiske nøglegrupper adgang til centrene for politisk og økonomisk magt (Jessop *et al.*, 1988: 159). Det er imidlertid ikke nok at redegøre for de institutionelle byggeklodser i form af bestemte interventions- og repræsentationsformer, der organiserer relationen mellem stat og økonomi. »Vi må også redegøre for de statsprojekter, der binder disse klodser sammen med det resultat, at staten får en vis institutionel enhed og sammenhængskraft« (Jessop, 1990b: 353). En statsstrategi sigter med andre ord på at etablere bestemte institutionelle former for intervention, repræsentation og intern organisation. På samme vis sigter en akkumulationsstrategi på at etablere bestemte institutionelle former for produktion, cirkulation og redistribution.

De statslige og økonomiske institutioner er i følge Jessop *slagmarker* for politiske strategier, der søger at ændre eller fastholde den hegemoniske stats- og akkumulationsstrategi (Jessop, 1983: 89-91). De strategisk handlende aktører opererer både indenfor, udenfor og på afstand af de statslige og økonomiske institutioner, som de søger at modificere i den ene eller den anden retning. Staten er i sig selv ikke nogen aktør, og den har derfor ikke nogen egen-interesse. Men det betyder ikke, at de statslige institutioner blot er et passivt mål for politiske strategier. De er nemlig også i høj grad udgangspunkter for formuleringen og realiseringen af politiske strategier, i og med at ledende statslige embedsmænd mobiliserer statslige ressourcer i promoveringen af strategier, der er relativt autonome i forhold til det pres, som kommer fra det omgivende samfund (Jessop, 1990b: 260-1).

Hverken statens og økonomiens former eller funktioner er et direkte resultat af samspillet mellem de politiske strategier. Formuleringen og realiseringen af disse strategier er nemlig altid betinget af de allerede eksisterende institutionelle former for stat og økonomi, der har en såkaldt *strategisk selektivitet*, i og med at de privilegerer nogle politiske strategier frem for andre. Poulantzas (1980), Hirsch (1976) og Offe (1974) har tidligere fremhævet statens strukturelle selektivitet, defineret som en strukturelt determineret garanti for at anti-kapitalistiske kræfter hindres adgang til staten. Det har siden været én af Jessops store fortjenester at have videreudviklet begrebet om strukturel selektivitet til begrebet om staten og økonomiens strategiske selektivitet. Strategisk selektivitet refererer til den asymmetriske måde, hvorpå staten og økonomiens institutionelle former og modi operandi, der selv er produkter af tidligere hegemoniske projekter, henholdsvis fremmer og hæmmer formuleringen og realiseringen af forskellige politiske strategier (Jessop, 1990b: 261-2).

Det centrale i Jessops analyse vedrører samspillet mellem strategiske aktører og deres institutionelle omgivelser. De strategiske aktører søger at formulere og realisere bestemte politiske strategier med henblik på at ændre de institutionelle former for stat og økonomi. De forskellige politiske strategier påvirkes imidlertid af de strategiske aktørers mere eller mindre institutionaliserede omgivelser. Resultatet er en gensidig relation mellem politiske aktører og institutionelle strukturer. Det bør dog efter min mening understreges, at mens de institutionelle strukturer er *bestemt* af de strategiske aktørers handlinger (eller rettere af såvel de intenderede som de ikke-intenderede effekter af disse handlinger), så er de institutionelle strukturer ikke bestemmende, men alene *betingende*, for de strategiske aktørers handlinger.

3. Neo-korporatisme

Korporatismebegrebet har længe været eliternes bud på organiseringen af samspillet mellem statsinstitutioner og interesseorganisationer. Opsvinget i korporatismeforskningen i 70'erne førte til et utal af forskellige korporatisme-definitioner. Schmitter (1970: 93-4) fanger dog essensen i disse, når han definerer *korporatisme* som et system for interesseaggregation, hvis konstituerende enheder er begrænsede, hierarkisk ordnede, ikke-konkurrerende, funktionelt differentierede, og desuden anerkendt af staten, der tildeler dem et monopol på interesserepræsentation indenfor et givet område, til gengæld for at de forpligter sig til moderation af deres krav og i deres valg af ledere.

Et korporatistisk system er kendetegnet ved tilstedeværelsen af tætte bånd mellem staten og de centrale arbejdsmarkedsorganisationer. Der er imidlertid under tiden blevet skelnet mellem *sektor-korporatisme* og *korporatistisk samordning* (Lehmbruch, 1984: 61-2). Sektor-korporatisme refererer til korporatisme i en klassiske forstand, hvor et begrænset antal interesseorganisationer indenfor et bestemt område gennem et tæt samarbejde forsøger at realisere deres fælles interesser. I den korporatistiske samordning er der en bredere deltagerkreds og de indbyrdes modstridende interesser søges afvejet i forhold til visse systemiske krav. Denne beskrivelse af korporatistisk samordning indebærer en væsentlig opblødning af det klassiske korporatismebegreb.

En egentlig reformulering af korporatismebegrebet kom dog først i løbet af 80'erne. Der var nu vokset en ny generation af korporatisme-teoretikere frem, der bestod af folk som Williamson (1985), Offe (1985) og Cawson (red.) (1985). Den nye generations fadermord består i hovedsageligt to ting (Cawson, 1985: 7-8). For det første ser de såkaldte neo-korporativister i højere grad relationen mellem

stat og interesseorganisationer som en gensidig udvekslingsrelation end som en ensidig interesseaggregation, hvor interesseorganisationerne er gidsler i den statslige politiklægningsmaskine. For det andet understreger de i højere grad den tætte kobling mellem medieringen af interesser og implementeringen af policies. Begge dele fremgår tydeligt af Cawsons (1985: 8) neo-korporativistiske definition af korporatisme som:

en specifik socio-politisk proces, hvor organisationer, der repræsenterer monopolistiske funktionelle interesser, indgår i en politisk udveksling med statsinstitutioner, i forbindelse med policy-output som involverer disse organisationer, på en måde der kombinerer interesserepræsentation med policyimplementering gennem delegeret selv-håndhævelse.

Cawson skelner i forlængelse af denne definition mellem makro-, meso- og mikro-korporatisme (1985: 10-18). Makro-korporatisme involverer de centrale arbejdsmarkedsorganisationer i samfundsøkonomiske forhandlinger på national-statsligt plan. Meso-korporatisme involverer desuden også flere mindre interesseorganisationer i forhandlinger indenfor eller på tværs af forskellige sektorer. Endelig har mikro-korporatisme form af et direkte, og ofte kontraktbaseret, samarbejde mellem staten og parterne på en enkelt virksomhed. Analysen af de forskellige former for korporatisme giver svar på forskellige spørgsmål. Cawsons interesserer sig hovedsageligt for meso-korporatismen og spørgsmålet om indflydelsen på fastlæggelsen af konkrete policies (1985: 11).

Hvad angår statens rolle i meso-korporatismen, så understreges det, at staten på den ene side understøtter organisationernes kontrol med deres medlemmer, men at den på den anden side ikke er dirigistisk (1985: 6). Staten har fået beskåret sin autonomitet og sin su-

verænitet gennem sin deltagelse i korporativistiske samarbejds mønstre. Men den er ikke desto mindre stadig den vigtigste aktør i det korporative samarbejde i kraft af sin store styringskapacitet.

Selvom neo-korporativismen har taget skridt i den rigtige retning med sin opblødning af korporatisme-begrebet og sin begrænsning af statens rolle, så er der dog stadig nogle væsentlige problemer. Et af problemerne er, at der stilles meget skrappe krav i forbindelse med identifikationen af korporativ interessemediering. Der skal være tætte bånd mellem stat og interesseorganisationer og der skal være både monopolistisk interesserepræsentation og en udstrakt kontrol med medlemmerne. En krævende definition giver stor analytisk klarhed, men er med til at underminere korporatismebegrebets empiriske relevans. Et andet problem, som Cawson (1985: 6) selv erkender, er den manglende statsteori. Spørgsmål som »hvad er statens rolle i samfundet?«, »forfølger staten egne interesser?« og »hvordan forklares ændringer i det statslige niveau?« er endnu uafklarede.

Det sidstnævnte problem kan løses ved, at neo-korporativismens meso-niveau betragtninger kobles med en makro-teori om forholdet mellem stat og økonomi. Neo-korporativismen har til gengæld ikke brug for nogen mikro-teori, eftersom den gør en dyd ud af at beskæftige sig med kollektive aktører (1985: 2-3). Dette er dog i sig selv et problem, da det ofte er svært, for ikke at sige umuligt, at opretholde forestillingen om interesseorganisationer som enhedsaktører.

4. Policy-netværk

Den hastigt voksende litteratur om policy-netværk udgør et alternativt begrebsapparat til fastlæggelsen af relationen mellem stat og økonomi. Vi skal her se nærmere på den engelske litteratur, eller mere præcist på Marsh og Rhodes' begreb om *policy-netværk*.

Dette defineres med reference til Benson (1982: 148) som:

en klynge eller et kompleks af organisationer, der er forbundet i kraft af deres gensidige ressourceafhængighed, og som kan adskilles fra andre klynger og komplekser i kraft af brud i afhængighedsrelationerne.

Med udgangspunkt i denne definition udviklede Rhodes (1986) en typologi over diverse policy-netværk, der præsenterede sig som et kontinuum af fem forskellige grundformer. Sammenblandingen af forskellige analytiske dimensioner har siden fået Marsh og Rhodes (1992: 21, 250-1) til at revidere den oprindelige typologi, så den nu præsenteres som et kontinuum af mere eller mindre faste policy-netværk. I den ene ende af kontinuumet finder vi *policy-fællesskaber*, der er karakteriseret ved: (1) en begrænset, men fast, deltagerkreds; (2) hyppig interaktion på baggrund af fælles værdinormer; (3) reelle forhandlinger mellem ressourcestærke deltagere; og (4) en relativ lige magtbalance blandt hierarkisk organiserede interesseorganisationer, der deltager i et plus-sumsspil. I den anden ende af kontinuumet finder vi de såkaldte *issue-netværk*, der er karakteriseret ved: (1) en omfattende, men løst sammensat, deltagerkreds; (2) sporadisk interaktion og fravær af værdifællesskab; (3) konsultation af ressource svage deltagere; og (4) en ulige magtbalance mellem løst organiserede interesser, der indgår i et nul-sumsspil. Policy-netværk med varierende grad af fasthed kan i anden omgang analyseres ud fra hvilke interesser (økonomiske, professionelle, eller bureaukratiske), der er dominerende.

Netværks-metaforen giver os et billede af en række forskellige aktører, der er knyttet sammen både horisontalt og vertikalt. Forestillingen om en mere eller mindre fast sammenknytning af forskellige aktører på kryds og

tværs skal ses som et alternativ til korporatismelitteraturens snak om »jern-trekanter«. Problemet med korporatismebegrebet er desuden, i følge Marsh og Rhodes (1992: 12), at det ikke kan anvendes på lokalt niveau, og at dets centrale karakteristika i form af interesseaggregation, formel ko-optation, repræsentationsmonopol, og kontrol med medlemmerne kun sjældent giver en dækkende beskrivelse af virkeligheden. Korporatismebegrebet er efter netværksteoretikernes opfattelse for snævert, og bør derfor afløses af det mere rummelige begreb om policy-netværk.

I forhold til den empiriske anvendelse af policy-netværksbegrebet så pointeres det, at det både kan bruges på sektor- og subsektorniveau (1992: 254), samt at både institutionelle og interpersonelle relationer kan analyseres ud fra de generelle definitioner (1992: 262). Endvidere understreges det, at forskellige slags policy-netværk kan tænkes at sameksistere indenfor et givet policy-område. Det kan desuden tænkes, at et givet policy-netværk har forskellige kredsløb; sådan at der er ét for de centrale deltagere og ét for de mere perifer deltagere (1992: 255).

Men hvad får vi ud af at anvende policy-netværksbegrebet? Vi får først og fremmest en systematisk beskrivelse af organiseringen af stat/økonomi-relationen. Herudover rejser analysen af forskellige policy-netværk spørgsmålet om, hvordan selve organiseringsformen påvirker policy-outcome? Dette spørgsmål har givet anledning til debat. Er analysen af policy-netværk udelukkende deskriptiv, eller rummer den en specifik forklaringsambition? Svaret er, at policy-netværksanalysen har en begrænset ambition om at forklare policy-outcome ud fra policy-netværkenes institutionelle form. Policy-netværkenes form bidrager til at forklare policy-output, men sidstnævnte kan ikke reduceres til en funktion af førstnævnte, eftersom en lang række økonomiske, politiske og ideologiske faktorer har en stor

betydning (Marsh, 1994: 2-3). Mere konkret synes der at være en tendens til, at policy-fællesskaber sikrer en høj grad af kontinuitet i politiklægningsen, samt til at policy-netværk domineret af professionelle interesser (for eksempel, indenfor social- uddannelses- og sundhedssektoren) i høj grad tilgodeser netop disse interesser (1994: 2).

Der kan rejses kritik af policy-netværks-approachen på i hovedsagen tre punkter. For det første er der en tendens til at forklare policy-netværkenes opståen og forandring ud fra forandringer i omgivelserne. Forandringer i omgivelserne ændrer aktørernes præferencer og/eller strategier med en større eller mindre mutation i policy-værkene til følge. En sådan forklaring, der introducerer en *deus ex machina* i form af økonomiske, ideologiske, tekniske eller institutionelle forandringer i omgivelserne, er problematisk, fordi netværkets eget indre forandringspotentialer ikke bringes i spil. Den bygger desuden på en problematisk forudsætning om et relativt perfekt match mellem omgivelser, interesser og politiske institutioner (jvf. March og Olsen, 1994: 14).

For det andet er der en betydelig usikkerhed med hensyn til statens rolle i forhold til de forskellige policy-netværk, som den er en del af (jvf. Greve, 1995: 14). For nok er staten poly-centrisk, og nok bør man analysere de statslige institutioners horisontale forbindelser indenfor diverse policy-netværk. Men staten har trods alt nogle særlige kapaciteter, der gør, at den ofte spiller en central rolle i forhold til etableringen, fastholdelsen og nedbrydelsen af policy-netværk. Det er med andre ord vigtigt ikke at miste blikket for statens vertikale relation til diverse policy-netværk, som blandt andet har afgørende betydning for, hvilke interesser de realiserer.

Endelig for det tredje er der en tendens til at tage de interesser, som policy-netværk tjener til at mediere, for givne. Der mangler således

en redegørelse for policy-netværkenes selvstændige påvirkning af aktørernes præferencer, interesser og identitet. Policy-netværkene får derved let en instrumentel karakter. De ses som mere eller mindre funktionelle i forhold til aktørernes forsøg på, for eksempel gennem lobbyisme, at få tilgodeset deres præferencer og interesser.

Det første og det andet kritikpunkt kan imødegås ved at forsyne meso-niveau analysen af forskellige policy-netværk med henholdsvis en mikro-teori og en makro-teori. Og det er faktisk lige præcis, hvad Marsh (1994) anbefaler os at gøre. Vi har brug for en mikro-teori om samspillet mellem individ/gruppe adfærd og politiske institutioner for at kunne sige noget om policy-netværkenes egne indre forandringspotentialer, og vi har brug for en makro-teori om forholdet mellem stat og økonomi. Jeg kommer tilbage til spørgsmålet om makro-teorien senere, så lad mig her nøjes med at bringe to kandidater til en mikro-niveau teori på banen. Principielt set kunne både en ny-institutionalistisk, og hvad Dowding (1994) kalder en institutionel *rational choice* teori udfylde den tomme plads. Men i lyset af det tredje kritikpunkt angående den manglende redegørelse for institutionernes selvstændige påvirkning af aktørernes præferencer, interesser og identitet vil jeg ensidigt anbefale en ny-institutionalistisk teori. For nok er der mange *rational choice* teorier, der erkender at »organizations matter« (jvf. Dowding, 1994: 107; March og Olsen, 1994: 8), men problemet er fortsat, at de udelukkende opererer med exogent givne præferencer og interesser, og slet ikke vil vide af spørgsmålet om de institutionelle betingelser for dannelsen af politisk og social identitet.

5. Forhandlingsøkonomi

Udviklingen af det forhandlingsøkonomiske paradigme (se Hernes (red.), 1978 og Olsen (red.), 1978) er tæt forbundet med den histo-

riske udvikling i de skandinaviske lande, der siden århundredeskiftet har været præget en høj grad af samfundsmæssig konsensus. Det forhandlingsøkonomiske paradigme er et barn af den skandinaviske velfærdsstats-models karakter af at være et »one nation project«, eller med andre ord et hegemonisk projekt der har sin styrke i transformationen af sociale antagonismer til legitime forskelle indenfor en national og folkelig enhed.

Den grundliggende påstand er, at de skandinaviske samfund gradvist har taget form af forhandlingsøkonomier (Nielsen og Pedersen, 1988: 85-8). En *forhandlingsøkonomi* defineres som:

et samfund hvori en væsentlig del af resourceallokeringen besluttet gennem institutionaliserede forhandlinger mellem en række selvstændige beslutningscentre i stat, organisationer og virksomheder, som via institutionelle rammer og diskursive processer udvikler fælles opfattelser og integreres i forhandlingsspil, der muliggør kompromisser (Nielsen og Pedersen, 1989: 175).

De allokativer beslutninger er et resultat af interaktionen mellem selvstændige aktører, hvoriblandt den poly-centriske stat blot er én blandt mange (1989: 175-6). Beslutningerne træffes på baggrund af forhandling, og deres efterlevelse er snarere et resultat af politiske og normative bindinger end legale sanktioner eller økonomiske incitamenter. Forhandlingerne foregår indenfor en institutionel ramme, der i kraft af sine normer, regler og værdier har afgørende betydning for dannelsen af aktørernes identitet, interesser og præferencer. Det sidste punkt giver det forhandlingsøkonomiske paradigme et teoretisk fortrin fremfor policy-netværksanalysen, der som nævnt ikke ser aktørernes præferencer og interesser som endogene i forhold til institutionerne.

Opfattelsen af aktørernes præferencer som endogene adskiller den forhandlingsøkonomiske model fra den markedsøkonomiske model, hvor producenterne og konsumenternes præferencer som bekendt er givet på forhånd. Den forhandlingsøkonomiske model adskiller sig imidlertid også fra den blandingsøkonomiske model, i og med at den opgiver forestillingen om en skarpt afgrænset arbejdsdeling mellem den private og den offentlige sektor. Økonomiske beslutninger er ikke længere enten private eller offentlige, men træffes i stigende grad i institutionaliserede forhandlinger mellem private, halvoffentlige og offentlige aktører (Nielsen og Pedersen, 1991: 129).

Fokuseringen på de komplekse institutionelle arrangementer, der går på tværs af sondringen mellem privat og offentlig, har det forhandlingsøkonomiske paradigme til fælles med korporatismen og neo-korporatismen (Nielsen og Pedersen, 1989: 185-6). Men også her er der klare forskelle. For hvor sidstnævnte fokuserer på de eksisterende statslige institutioner, som interesseorganisationerne koopteres ind i, så interesserer det forhandlingsøkonomiske paradigme sig i højere grad for de forskellige institutionstyper, der skabes gennem den institutionelle integration (1989: 1987). Det skal i denne forbindelse nævnes, at der historisk har været en udvikling fra kooptation over segmentering til netværksdannelse (1989: 204-5).

Forhandlingsøkonomiens organisatoriske infrastruktur udgøres af en række institutioner, der tilsammen dækker forskellige vigtige funktioner i forhandlingsøkonomien (Bjerrefjord, Nielsen og Pedersen, 1989: 12). Der er tale om i hovedsagen fem komplementære institutioner: 1) policyinstitutioner, der forestår analyser og policyformulering; 2) kampagneinstitutioner, der propaganderer for bestemte problem-, middel- og målopfattelser; 3) diskursinstitutioner, der omsætter kampag-

neinstitutionernes propaganda til særlige sprogkoder med en vis videnskabelig aura; 4) forhandlingsinstitutioner, der er forum for mere eller mindre permanente forhandlinger; og 5) forligs- og sanktionsinstitutioner, der særligt gør sig gældende på arbejdsmarkedet, og som forestår den formelle og legale regulering af de til tider temmelig konfliktfyldte forhandlinger (Nielsen og Pedersen, 1989: 195-6).

Policy-, kampagne- og diskursinstitutionerne bidrager til formuleringen og udbredelsen af den *samfundsøkonomiske forestilling*, der udgør den diskursive ramme for både *forhandlingsspillet* og de *konkrete forhandlinger* (1989: 199-204). Den samfundsøkonomiske forestilling er et resultat af en verbaliseret interessekamp mellem forskellige samfundsmæssige beslutningscentre. De hegemoniske artikulationer i den verbaliserede interessekamp er med tiden blevet sedimenteret i mere eller mindre koherente og verificerbare sprogkoder, der udgør grundlaget for etableringen af en bestemt forståelse af den samfundsøkonomiske situation. Indenfor rammen af den samfundsøkonomiske forestilling – der parentetisk bemærket hovedsagelig har karakter af en elitekonsensus – foregår der et løbende forhandlingsspil, hvorigennem forhandlingsparterne udvikler kompromisser om forhandlingstemaer, -problemer og -procedurer. De forskellige kompromisser er med til at omsætte den diskursive forestillingsverden til konkret forhandlingsadfærd. De konkrete forhandlinger foregår i en lang række forskellige offentlige, halvoffentlige eller private institutioner, men kan også foregå i mere uformelle fora. Forhandlingerne har en instrumentel karakter, i og med at parterne ofte vil søge efter effektive løsninger i forhold til de formulerede problemer og mål. Men de konkrete forhandlinger er samtidigt omdrejningspunkter for reproduktionen af den hegemoniske diskurs og dens institutionelle udtryk.

Det forhandlingsøkonomiske paradigme synes ikke at levne megen plads til selvstændige og styrende statsaktiviteter. Staten er poly-centrisk og de konkrete statsinstitutioner indgår blot som én blandt flere deltagere i forhandlingsøkonomien. Statens tilsyneladende meget tilbagetrukne rolle kan synes noget overdrevet, og generelt savnes en teori om etableringen af statens tendentielle enhed og om dens relative styringskapacitet. Der savnes ligeledes en teori om statens politiske relationer til det omgivende samfund.

Det sidste problem kan afhjælpes gennem en kobling til en makro-teori om staten. Men hvor det forhandlingsøkonomiske paradigme således kan siges at have brug for en makro-fundering, så har det til gengæld ikke brug for nogen mikro-fundering. Eller rettere: den har allerede en mikro-fundering. Det forhandlingsøkonomiske paradigme er nemlig tydeligvis inspireret af ny-institutionalismen, og understreger således såvel præferencernes, interessernes og identiteternes som de forskellige rationalitetsformers endogene karakter og diskursive konstitution.

Det afgørende problem i forhandlingsøkonomien skal imidlertid findes et helt andet sted. Achilleshælen er nemlig selve forestillingen om at såvel forhandlingsspillet som de konkrete forhandlinger finder sted indenfor rammerne af en overgribende samfundsøkonomisk konsensus. For dels er det empiriske belæg for tilstedeværelsen af en sådan konsensus endnu ikke tilstrækkeligt undersøgt, og dels er tilstedeværelsen af en sådan konsensus et utroligt skrap krav, der givetvis vil begrænse forhandlingsøkonomibegrebets anvendelsesmuligheder i empirisk forskning. Nu afhænger det selvfølgelig meget af, hvad der forstås ved samfundsøkonomisk konsensus. Hvis der er tale om en håndslået enighed om problemer, midler og mål, vil der givetvis være store problemer med både det empiriske belæg og den empiriske relevans. Hvis der

derimod er tale om en diskursiv horisont af ideale betragtninger, som aktørerne refererer til i deres tale og handlinger, men som i sig selv aldrig gennemsættes fuldt ud – ja så er problemet givetvis noget mindre.

6. En sammenlignende begrebsanalyse

En sammenligning af de tre begreber kan i princippet foretages på tre forskellige niveauer. Man kunne vurdere kongruensen mellem beskrivelserne af de enkelte netværkstyper, sådan som Jordan og Schubert (1992) har gjort. Man kunne også give sig til at sammenligne de teoretiske betragtninger, som informerer begreberne, sådan som jeg delvist har gjort det i det foregående afsnit. Endelig kunne man se på hvilket område, de paradigmatisk begreber dækker rent substantielt. Hvad er det for en slags relationer, som de paradigmatisk begreber siger noget om?

Vi skal her beskæftige os med den sidstnævnte form for sammenligning, og det kan ligeså godt blive slået fast med det samme: *der er tale om tre forskellige begreber med forskellige men delvist overlappende anvendelsesområder*. Lad os ikke her fordybe os i de betydelige forskelle mellem begreberne, der skyldes deres tilknytning til forskellige faglige traditioner. Det er nemlig først og fremmest sammenhængen mellem begreberne, der skal belyses.

Til det formål har jeg valgt at se på tre spørgsmål vedrørende de paradigmatisk begrebers anvendelsesområde: 1) hvorvidt begreberne beskæftiger sig med relationer på samfunds-, sektor- eller subsektorniveau; 2) hvorvidt begreberne fokuserer på faste samarbejdsrelationer eller løse samarbejdsrelationer; og 3) hvorvidt samarbejdet har en begrænset eller bred deltagerkreds. Resultatet af en sammenligning af de tre begreber i forhold til disse tre spørgsmål er vist i figur 2:

Som det fremgår af figuren har policy-netværksbegrebet det største anvendelsesområde. Det analyserer både faste og løse samarbejdsrelationer med både begrænsede og brede deltagerkredse på både sektor og subsektorniveau. Det snævraste anvendelsesområde har neo-korporatismen, som principielt fokuserer på både samfunds-, sektor- og subsektorniveau, men til gengæld alene beskæftiger sig med faste samarbejdsrelationer med en begrænset deltagerkreds. I mellem disse yderpunkter finder vi forhandlingsøkonomibegrebet, der primært fokuserer på relationer på samfunds- og sektorniveau og som primært fokuserer på faste samarbejdsrelationer med både begrænsede og brede deltager kredse. Man kunne dog godt argumentere for, at forhandlingsøkonomibegrebet qua sin understregning af udviklingen fra ko-optation over segmentering til netværksdannelse også delvist medtager løsere samarbejdsrelationer (området er i figur 2 indrammet med en stiplet linie). Men det synes på den anden side klart, at forhandlingsøkonomibegrebet har en svaghed, hvad angår løsere samarbejdsformer med bred deltagerkreds på sektor- og subsektorniveau, hvor policy-netværksbegrebet som det eneste har noget at tilbyde. Det kunne tale for *en syntese mellem forhandlingsøkonomibegrebet og policy-netværksbegrebet*. Man kunne for eksempel forestille sig en nuancering af forhandlingsøkonomibegrebet, der gik i retning af policy-netværksbegrebets typologiseringer.

7. Meso- and macro-level unite!

De tre paradigmatisk meso-niveau begreber skal nu vurderes i lyset af Jessops makro-niveau teori om stat og økonomi. De tre alternative konceptualiseringer af organiseringen af stat/økonomi-relationen tillægger staten varierende betydning. Staten tillægges størst betydning indenfor neo-korporatismen og mindst betydning indenfor forhandlingsøkonomien. Men de tre paradigmatisk begreber er dog fælles om at mangle en teore-

	fast samarbejde		løst samarbejde	
	begrænset deltagerkreds	bred deltagerkreds	begrænset deltagerkreds	bred deltagerkreds
samfundsniveau	NEO-KORP		FÖRH.ØK. \	
sektorniveau			POL.NETV.	
subsektorniveau				

Figur 2: Sammenligning af neo-korporatisme, policy-netværk og forhandlingsøkonomi

tisk analyse af staten. Jessops strategisk-relationelle statsanalyse er et godt bud på en sådan analyse. Blandt andet fordi den i kraft af argumentet om statens politiske skabte enhed og i kraft af understregningen af statsembuds-mændenes politiske rolle forener forestillingen om den poly-centriske stat med forestillingen om en vis statslig styringskapacitet. Da Jessops strategisk-relationelle statsanalyse samtidig mangler en meso-niveau konceptualisering af stat/økonomi-relationen, bliver det centrale spørgsmål, hvilket af de meso-niveau begreber der bedst konkretiserer Jessops makro-teori om stat og økonomi.

I »The material and social bases of corporatism« fra 1978 (genoptrykt i Jessop, 1990b) diskuterer Jessop samspillet mellem statens interventions- og repræsentationsformer ud fra en neo-korporativistisk synsvinkel. Jessop kritiserer de tidlige korporatismeteorier for deres enten instrumentalistiske eller subjektivistiske opfattelse af staten, og han definerer alternativt korporatisme som en bestemt statsform, som efterfølgende beskrives i temmelig funktionalistiske termer. Korporatisme er altså ikke for Jessop et selvstændigt institutionelt arrangement, hvor stat og økonomi mødes. Korporatisme er en særlig statsform. I sit efterskrift fra 1989 åbner Jessop (1990b: 137) imidlertid op for i højere grad at se korporatisme som et strategisk terræn for klassekampe, konkurrence mellem forskellige kapitalgrupper og konflikter mellem diverse organisationer, hvilket totalt fjerner de funktiona-

listiske undertoner. Vi ser her et tydeligt resultat af Jessops udvikling fra sin tidlige institutionalistiske fase til sin senere strategisk-relationelle fase.

Jessop er i takt med denne udvikling blevet mere og mere interesseret i analysen af de institutionelle og strategiske koblinger mellem stat og økonomi (Jessop, 1990b: 327-31). I analysen af sådanne inter-diskursive koblinger forekommer fokuseringen på korporatistiske arrangementer at være alt for snæver, eftersom disse i højere grad bidrager til en inter-organisationel kommunikation end til en egentlig inter-systemisk kommunikation. Jessop anbefaler derfor, at vi fokuserer på mere decentrale former for samfundsmæssig styring, der »tilvejebringer et forum for fastlæggelsen af fælles mål og derefter etablerer processer af selv-regulering og selv-tilskyndelse i forhold til disse mål« (Jessop, 1990b: 331). Dermed er der åbnet op for integrationen af den strategisk-relationelle statsanalyse med forskellige former for netværksteori.

Det er i denne forbindelse interessant at policyanalysen i visse henseender ser sig selv som en konkretisering af Jessops teoretiske analyse af staten (Marsh, 1994: 14-5). Policy-netværk rummer både repræsentations- og interventionsaspekter, og forbinder derigennem staten med økonomien og det omgivende samfund. Et policy-netværk udgør et strategisk terræn for kampen mellem forskellige politiske aktører. Men det er langt fra et neu-

tralt terræn, i og med at det både hæmmer og/eller fremmer visse politiske strategier frem for andre. Mere konkret er policy-netværk med til at sætte politiske dagsordenen, opstille spilleregler med en vis indbygget bias, og begrænse adgangen til de centrale beslutningsarenaer (Marsh og Rhodes, 1992: 262).

Der er således en klar parallel mellem policy-netværksbegrebet og begrebet om strategisk selektivitet. Det er derfor fristende at fremhæve policy-netværks-approachen som et vigtigt supplement til den strategisk-relationelle statsanalyse. Men mere end et konkretiserende supplement er policy-netværksanalysen dog heller ikke. For som helhed betragtet er den umiddelbart alt for statisk sammenlignet med den meget mere dynamiske analyse, som man finder hos Jessop. Policy-netværksanalysen kan bruges til at give et snapshot af den institutionelle organisering af relation mellem stat og økonomi. Men den bidrager ikke til forståelsen af det komplekse, strategiske og diskursive samspil mellem de institutionelt forankrede aktører.

Anderledes forholder det sig med det forhandlingsøkonomiske paradigme, som Jessop i stigende grad har flirtet med (se Hausner, Jessop og Nielsen (red.), 1991). Fokuseringen på konkrete forhandlinger og på statens forhandlede autoritet er i nøje overensstemmelse med den strategisk-relationelle approach. Det samme gælder i store træk det forhandlingsøkonomiske paradigmes mikro-fundering i ny-institutionalismen. Samtidig åbner analysen af forhandlingsspillet til fulde mulighed for en analyse af stat/økonomi-relationens strategiske selektivitet. Endelig så giver interessen for den diskursive konstruktion af den samfundsøkonomiske forestilling os en forståelse for de strategiske aktørers konstitution og indbyrdes relationer. Alt i alt er der således et godt udgangspunkt for en teoretisk integration af forhandlingsøkonomibegrebet

med Jessops strategisk-relationelle statsanalyse. Problemet er dog, som tidligere nævnt, at forhandlingsøkonomibegrebet stiller så utroligt skrappe krav til graden af den ideologiske og institutionelle integration i netværket. Det ville måske derfor nok være en idé at adoptere policy-netværksanalysens analytiske skelnen mellem forskellige mere eller mindre fasttømrede netværk.

8. Konklusion

Jeg har i indeværende artikel redegjort for de paradigmatiskke begreber om neo-korporatisme, policy-netværk og forhandlingsøkonomi, der alle hævder at indfange væsentlige træk ved organiseringen af stats/økonomi-relationen i de moderne kapitalistiske samfund. Jeg har desuden konkluderet, at de indbyrdes forskellige begreber er delvist overlappende, at det forhandlingsøkonomiske paradigme bør nuanceres i retning af policy-netværksanalysen, og at det forhandlingsøkonomiske paradigme er et godt bud på en konkretisering af den strategisk-relationelle statsanalyse.

Der mangler dog meget endnu før den teoretiske syntese, som jeg her har gjort mig til talsmand for, er fuldt udviklet og empirisk underbygget. Men det er mit håb, at denne artikel vil være et første skridt på vejen til en større forståelse af organiseringen af stat/økonomi-relationen i moderne kapitalistiske lande.

Litteratur

- Benson, Kenneth (1982), »A framework for policy analysis«, i Rogers *et al.* (red.), *Interorganizational Coordination* (Ames, Iowa: Iowa State University Press), pp. 137-76.
- Bjerrefjord, Ole, Klaus Nielsen og Ove K. Pedersen (1989), »Forhandlingsøkonomi i Norden – en indledning«, i Nielsen og Pedersen (red.), *Forhandlingsøkonomi i Norden*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 9-40.

- Cawson, Alan (red.) (1985). »Introduction. Varieties of corporatism: the importance of the meso-level of interest intermediation«, i Cawson (red.), *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, London: Sage, pp. 1-21.
- Dowding, Keith (1994). »The compatibility of behaviouralism, rational choice and »new-institutionalism«, *Journal of Theoretical Politics*, årg. 6, nr. 2, pp. 107-17.
- Gramsci, Antonio (1971). *Selections from Prison Notebooks*, London: Lawrence & Wishart.
- Greve, Carsten (1995). »Policy-netværk og ny-institutionalisme i studiet af statslige aktieselskaber«, SCOR, Stockholm, 11-14 januar.
- Hausner, Jerzy, Bob Jessop og Klaus Nielsen (red.) (1991). *Markets, Politics and the Negotiated Economy – Scandinavian and Post-Socialist Perspectives*, Cracow: Cracow Academy of Economics, pp. 127-51.
- Hay, Colin (1995). »Structure and Agency: Holding the whip hand«, i Marsh og Stoker (red.), *Theories and Methods in Political Science*, under udgivelse.
- Hernes, Gudmund (red.) (1978). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministration*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hirsch, Joachim (1976). »Bemerkungen zum theoretischen Ansatz einer Analyse des bürgerliche Staates«, *Gesellschaft*, nr. 8/9, pp. 99-149.
- Jessop, Bob (1982). *The Capitalist State*, Oxford: Basil Blackwell.
- Jessop, Bob (1983). »Accumulation strategies, state forms and hegemonic projects«, *Kapital-state*, nr. 10/11, pp. 89-111.
- Jessop, Bob (1985). *Nicos Poulantzas: Marxist Theory and Political Strategy*, London: Mac-Millan.
- Jessop, Bob (1990a). »Regulation theories in retrospect and prospect«, *Economy and Society*, årg. 19, nr. 2, pp. 153-216.
- Jessop, Bob (1990b). *State Theory: Putting Capitalist States in their Place*, Cambridge: Polity Press.
- Jessop, Bob et al. (1988). *Thatcherism: A tale of Two Nations*, Cambridge: Polity Press.
- Jordan, Grant og Klaus Schubert (1992). »A preliminary ordering of policy network labels«, *European Journal of Political Research*, årg. 21, nr. 1-2, pp. 7-28.
- Lehmbruch, Gerhard (1984). »Concertation and the structure of corporatist networks«, i Goldthorpe (red.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Oxford University Press, pp. 60-80.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1994). »Institutional perspectives on political institutions«, IPSA, Berlin, 21-25 august.
- Marsh, David (1994). »State theory and the policy network model«, personligt cirkuleret arbejds-papir.
- Marsh, David. og Rhodes, R.A.W. (red.) (1992). *Policy Networks in British Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Nielsen, Klaus og Ove K. Pedersen (1988). »The negotiated economy: Ideal and History«, *Scandinavian Political Studies*, årg. 11, nr. 2, pp. 79-101.
- Nielsen, Klaus og Ove K. Pedersen (1989). »Fra blandingsøkonomi til forhandlingsøkonomi«, i Klausen og Nielsen (red.), *Stat og Marked*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 171-226.
- Nielsen, Klaus og Ove K. Pedersen (1991). »The negotiated economy – the structure, the processes and the instruments«, in Hausner, Jessop, og Nielsen (red.), *Markets, Politics and the Negotiated Economy – Scandinavian and Post-Socialist Perspectives*, Cracow: Cracow Academy of Economics, pp. 127-51.
- Offe, Claus (1974). »Structural problems of the capitalist state«, i von Beyme (red.), *German Political Studies*, bd. 1, London: Sage.
- Olsen, Johan P. (red.) (1978). *Politisk organisering*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Poulantzas, Nicos (1980). *State, Power, Socialism*, London: Verso Press.
- Rhodes, R.A.W. (1986). *The National World of Local Government*, London: Allen and Unwin.
- Schmitter, Philippe C. (1970). »Still the century of corporatism«, *Review of Politics*, nr. 36, pp. 85-96.
- Williamson, Olivier O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: