

Interessegrupper i et splittet samfund

Set udefra er Danmark et puslingland, der hygger sig i smug, et land, der scorer højt på internationale lykke-indekser, et land, der for mange ikke-danskere står som et forbillede på harmoni og social balance; når vi selv kan have lidt svært ved at følge tankegangen, er forklaringen, at Danmark i nærbillede naturligvis *er* et splittet samfund. Der er sociale, geografiske, holdningsmæssige, religiøse, politiske, økonomiske, og mange andre modsætningsforhold, bl.a. de nævnte i forskellige kombinationer, og der skal undertiden en jordomsejling til, for at vi selv kan få øje for den anden - ligeså rigtige - side af sagen. Når vi ser på specielt interessegrupperne i vores samfund, da er spørgsmålet, hvilken rolle *de* spiller og hvordan. Er de med til at styrke den harmoni og det fællesskab som vitterlig findes? Er interessegrupperne noget positivt eller må de opfattes negativt, og hvordan mere præcist er deres rolle i det danske samfund? Den slags spørgsmål. Lad mig straks sige, at der ikke eksisterer en stor samlet enhedsteori om interessegrupperne; der findes nogle teorier om interessegrupper; de, teorierne, har det fælles, at de udsiger et eller andet om interessegrupperne. De siger mod forskellige aspekter af sagen og kan

være mere eller mindre ambitiøse, og udsagnene kan være rigtige eller forkerte. Som oftest er de dog både det ene og andet, hvad bl.a. hænger sammen med sproglig uklarhed og ambivalens. Ifølge Danske Organisationers hvem-hvad-hvor findes der ca. 1850 »organisationer« i Danmark. Iflg. Amital Etzioni foreligger der en »organisation«, når to personer enes om at flytte en stor sten i fællesskab, eller - lidt mere formelt - »organizations are social units oriented to the realization of specific goals« (Etzioni, 1961, p. 79). Etzioni siger altså - omend indirekte - at der er titusindvis af »organisationer« i Danmark, men har naturligvis ikke mere »ret« end hvem-hvad-hvor håndbogen. De vil forskelligt, hvem-hvad-hvor og Etzioni, de er optaget af forskellige problemer.

Det følgende er blot et selektivt udvalg af indfaldsveje til interessegrupperne i specielt Danmark. Valget er truffet under hensyn til, hvad der er oppe i tiden, og hvad, jeg synes, er særligt spændende. Når jeg gør en del ud af Mancur Olson, skyldes det ønsket om at præsentere en repræsentant for forskningsområdet mellem politik og økonomi, som har været særligt meget i vælten i de senere år, jævnfør den omfattende politologisk-økonomiske litteratur om f.eks. The Political Business Cycle og hele litteraturen om de samfundsmæssige styringsvanskeligheder, »Big Government« etc. Alt afhængig af det valgte perspektiv bliver de -altid tentative - svar, der gives på de rej-

*Institut for Samfunds-fag og
og Forvaltning,
Københavns Universitet*

ste spørgsmål, også forskellige, lidt ærgerligt måske, men det er vilkårene i samfundsvidenskaberne.

Pression eller sammenspisthed

Gennem den sidste halve snes år har man i samfundsvidenskaberne talt meget om *korporatisme*. Startsignalet blev givet med Ph. C. Schmitters stort anlagte *scerzo* »Still the Century of Corporatism« fra 1974; senest er diskussionen blevet nok så konkret og empirisk orienteret, se f.eks. en artikel som L. Nørby Johansen og Ole P. Kristensens »Corporatist Traits in Denmark 1946-1976«, der giver en meget sober redegørelse; men man møder alligevel tit en sær enten-eller holdning, en modstilling af en »korporatismemodel« og en »pressionsgruppemodel«. Den sidstnævnte siges at repræsentere et nu ikke længere gyldigt samfundsbillede, godt nok, måske, for sin tid, men ikke længere i overensstemmelse med den aktuelle situation. Jeg mener, at den skarpe modstilling af de to samfundsmodeller er falsk. Begge modeller rammer noget rigtigt, nemlig forskellige aspekter af samme sag. Anlægger vi det korporative perspektiv, åbner sig én alvorlig kløft for vores øjne. Anlægger vi pressionsgruppeperspektivet, åbner sig en anden alvorlig samfunds-kløft, men begge eksisterer, også i dag.

I pressionsgruppe-perspektivet anskues interessegrupperne i samfundet som stående uden for det etablerede beslutningsapparat omfattende f.eks. folketing, folketingsudvalgene, regeringen, regeringsudvalg, administrationen, forskellige dele af denne, diverse udvalg, råd, nævn, kommissioner og f.eks. også domstolene. På lokalt og regionalt plan kan modellen naturligvis også anvendes, og ligeledes internationalt. Her vil der så være tale om andre beslutningsfora, lokale, regionale og internationale henholdsvis. Dette er

imidlertid mindre vigtigt i relation til mere principielle overvejelser. Problemet ud fra denne tankegang, det primære, bliver for interessegrupperne at få *adgang*, blive »hørt« af det etablerede beslutningsapparat; problemet for forskningen bliver, hvordan det sker, og med hvilken effekt. De spørgsmål, der naturligt rejser sig, går på metoder, ressourcer, stil og faktisk gennemslagskraft, og på systemets stærke og svage sider henholdsvis, i relation til interessegruppeverdenen. Synsvinklen er den klassiske, kendt fra Bentley, Truman o.m.a. Den kløft, der åbner sig, er den, der jo må eksistere mellem de store magtfulde, veludrustede organisationer, som i kraft af store økonomiske og informationsmæssige ressourcer har temmelig ubesværet adgang. Den megen såkaldte græsrodsaktivitet gennem den sidste halve snes år vidner om, at lysten til at resignere er i vigen. På den anden side er det tydeligt, at mange græsrodsbevægelser mangler stabilitet, en enkelt skuffelse, et enkelt nederlag kan ofte få en græsrodsbevægelse til at smuldre; kløften består.

Korporatisme-modellen postulerer nu heroverfor, at spørgsmålet adgang - ikke-adgang er mindre interessant i dag, faktum er, siges det, at det etablerede beslutningssystem er ganske anderledes end for måske 20, 30 eller 40 år siden: i dag er det således, at en mængde politiske beslutninger træffes i et integreret, tæt og ofte formaliseret samarbejde mellem offentlige instanser og private organisationer, hvor begge parter er afhængige af hinanden, således at der eksisterer en grå, kan man vel sige, mellemzone mellem det rent offentlige eller rent statslige og det rent private; en mellemzone, der er langt, langt større og vigtigere, end man normalt forestiller sig. Det er i denne korporative mellemzone, at et integreret samarbejde eksisterer, netop ordet integration er nøgleor-

det, hvor repræsentanter for det offentlige og det private mødes og træffer beslutninger, ikke i konfrontation, ikke i en tosidet forhandlingssituation, men som ligebyrdige partnere omkring spørgsmål, der skal løses i fællesskab. Integrationen kan være enten formel eller uformel, men reel er den i hvert fald: Det moderne Danmark er korporativt. Dette er påstanden.

Jeg skal ikke her gå dybere ind i det substantielle. Der er utvivlsomt noget om snakken, og der foreligger en række konkrete undersøgelser, som dokumenterer eksistensen af et omfattende korporativt beslutningssystem. F.eks. er det danske udvalgssystem én vigtig korporativ arena; hvis Niels Petersen har ret, står vi her over for »koordinationspunkter for folkerepræsentation, bureaukrati, sagskundskab og interesseorganisationer, der tilsammen kan siges at udgøre hovedkræfterne i det moderne demokratiske samfund«. Dette er »nutidig praksis«, ifølge Niels Petersen anno 1962, og det er næppe mindre rigtigt i dag.

Min indvending er den, at hvis man vilkårligt vælger at betragte et begrænset udvalg af store, magtfulde, etablerede organisationer samt måske ydermere begrænser sig til at betragte et begrænset udvalg af sagsområder, økonomiske, sociale og andre anerkendt »vigtige« områder, ja, så kan man naturligvis sagtens få en korporative model til at »passe«. Men hvis man, à la Etzioni, vælger at gøre sit organisationsbegreb meget vidt samt ydermere vælger at se på *alle* »vigtige« sagsområder, ikke blot på sagsområder som traditionelt er vigtige, så åbner sig en ny slags kløft, nemlig kløften i forhold til alle de mange organisationer, der står uden for et etableret - korporativt - beslutningssystem. Såvel kløften i pressions-traditionen som kløften i korporatisme-traditionen eksistere; de store, etablerede

organisationer (fagforeningerne, arbejdsgiverne, landbruget, tjenestemand- og funktionærorganisationer etc.) er rykket ind i varmen, er blevet inkorporeret i det regulære beslutningssystem, i hvert fald hvis det gælder deres specielle interesseområder, i mindre grad når det drejer sig om bredere samfundsanliggender. Man kan sige, at »sagsområde« i sig selv er en vigtig variabel, når det gælder at præcisere kløfterne, »sammenspisthed« ja, men i forskellig grad og helt ned til *next to nothing*, afhængig af hvad sagen konkret drejer sig om. Ikke mange tager f.eks. SID, Grosserersocietetet eller for den sag Bøssernes Befrielsesfront alvorligt, når det drejer sig om udenrigspolitik.

Lobbyisme

Også når talen er om lobbyisme, afslører sig en kløft i samfundet. Det er lidt af en luksus at kunne drive lobbyvirksomhed, at forstå det, at have noget at »handle« med, og vide, hvor man skal sætte ind med sine lobbyaktiviteter. Til ordet klæber sig traditionelt negative associationer i retning af, at nogle få ureglementeret søger at opnå fordele på de manges bekostning. Ordet har ikke hidtil været meget brugt på dansk, men synes på vej frem, og muligvis som betegnelse for et eller andet vigtigt, som ikke behøver være illegitimt. Der har for nyligt været afholdt et par konferencer om lobbyisme, en i Århus arrangeret af Jysk Erhvervsklub og en i Bella Centret i København arrangeret af et privat konsulentfirma. Det er måske ikke tilfældigt, at det er erhvervslivet, der er i fokus, når der tales om lobbyisme. Begge steder gik det i øvrigt som en rød tråd gennem drøftelserne, at lobbyisme ingenlunde var noget fordægtigt, men tværtimod et nyttigt, ja nødvendigt led i et velfungerende demokratisk-parlamentarisk system.

Lobbyisme-termen har mest været brugt om amerikanske forhold. Ordet kan nærmest oversættes ved korridorpolitik (lobby = foye eller forhal) og kan spores tilbage til 1830'erne i USA, hvor repræsentanter for f.eks. olie- og jernbaneselskaberne opsøgte parlamentarikerne i vandrehallerne på Capitol Hill i Washington eller i de mange enkeltstats-Capitols; H. L. Merckens sarkastiske bemærkning (jeg citerer efter hukommelse): »We've godt the best Congress that money can buy!« - har nok sin baggrund her. I USA har man søgt at begrænse lobbyvirksomhed gennem lovgivning med krav om registrering og offentliggørelse af regnskaber etc. Lobbyismen flourer desuagtet mere end nogensinde. Der findes i tusindvis af professionelle lobbyister, som private firmaer engagerer, omtrent som man herhjemme har advokater, revisorer og reklamebureauer. *Time Magazine* bragte for nylig en længere artikel om lobbyismen i dagens USA under overskriften: »Peddling influence. Lobbyists swarm over Capitol Hill« og bl.a. med følgende »stemningsbillede«:

At tax-writing time, the Washington lobbyists line up by the hundreds in the corridor outside the House Ways and Means Committee room, ever vigilant against their prized loopholes. Over near the House and Senate Chambers, Congressmen must run a gauntlet of lobbyists who sometimes express their views on legislation by pointing their thumbs up or down. Not long ago, Senator John Danforth, chairman of the Senate Commerce Committee, could be seen on the Capitol steps trying to wrench his hands from the grip of a lobbyist for the textile industry seeking new protectionist legislation ... the Senator ... rolled his eyes heavenward and mumbled, »save me from these people«.

Her et dansk modstykke, et »stemningsbillede« i forbindelse med en eller anden »pakke«:

Scenen er Christiansborg. Tidspunktet: Midt i de hede forhandlinger op til et af de senere års store politiske pakke-forlig.

Lovforslagene har været til første behandling. Nu er udvalgene trådt sammen for at gennemgå dem og skrive betænkninger.

Gange og værelse myldrer med journalister og delegationer. Her har vi en gruppe københavnske tillidsmænd, der vil protestere mod de nye afgifter - og kræve kompensation! Med Preben Møller Hansen som baggrundsfigur for at demonstrere for udvalgene, at der er alvor. Og her har vi alle de øvrige interesseorganisationer, som vil protestere mod hver sin afgift, mod prislovgivning, avancelovgivning, og hvad der nu ellers plejer at være i sådan en pakke.

(Uffe Ellemann-Jensen, *Management*, april 1979).

Der er lighedspunkter mellem de to stemningsbilleder, ganske frapperende, men ikke alt kan kaldes lobbyisme. Termen lobbyisme må have en eller anden mere speciel betydning, hvis det skal have nogen mening at drage den frem som en levende politologisk term. Lobbyisme skal ikke sættes lig alle slags forsøg på at påvirke den politiske beslutningsproces, sådan som man ganske vist tit ser det. Men hvad skal særkendet være?

Arne Lund fremhæver, ligesom Niels Petersen i forrige afsnit, udvalgene som særligt vigtige centre. Han skriver:

Udvalg bestående af organisationsrepræsentanter til at rådgive vedkommende minister forekommer på snart sagt alle områder ... At disse udvalgs arbejde suppleres med personlige kontakter via breve, telefonsamtaler, møder, frokoster i Snapstinget, i ministeriernes kantiner, un-

dertiden på restaurant ude i byen, anses og bør ikke anses for odiøst ...

(Arne Lund, »Dansk lobbyisme«, Politiken 15/1 1986).

Det er, når Arne Lund taler om det »supplerende« arbejde i form af frokoster, telefonsamtaler m.v., at jeg mener, vi nærmer os det, man passende kan kalde lobbyisme. Min egen definition af lobbyisme lyder på, at lobbyisme består af *diskrete* forsøg på at påvirke den politiske beslutningsproces uden om offentligheden og specielt naturligvis uden om massemedierne. Hvor diskret er Preben Møller Hansen, og hvor diskrete er de amerikanske lobbyister i Washington med deres talende gestus? Ordet diskret er ikke selvsagt ganske krystalklart, og grænsen kan være vanskelig at drage, men jeg mener med kravet i definitionen og *diskretion* at ramme noget væsentligt.

Definitionen er en minimaldefinition i den forstand, at den angiver et minimum af karakteristika og lader resten bero på empirisk undersøgelse. Om det især er erhvervslivet, der driver lobbyvirksomhed, er således et empirisk spørgsmål, måske er det faktisk tilfældet, men definitionen udelukker ikke, at også andre organisationer end erhvervslivets kan gribe til lobbyvirksomhed som et supplement til deres eventuelle andre politiske aktiviteter. Jeg vil tro, at lobbyvirksomhed drives af alle mulige former for organisationer. På den anden side kræver det naturligvis ressourcer ikke blot i form af penge, men også i form af forbindelser, kontaktskabelsevne, ekspertviden og evnen til at give noget til gengæld, så måske kommer derfor erhvervslivet og dets organisationer især ind i billedet, ofte er det jo også dem, der har noget i klemme. Hvorvidt lobbyvirksomhed drives gennem agenter, professionelle lobbyister, er også et empirisk spørgsmål. I USA synes det klart nok at være meget

almindeligt, langt, langt mere end i Danmark, men en egentlig kortlægning vil være påkrævet.

Man kan spørge om grunden til, at vi -tilsyneladende i hvert fald - har mindre lobbyisme i Danmark end i USA og vel også i Bruxelles. Det, der er temmeligt klart, er at vi har mindre direkte betalt lobbyisme i Danmark. Den lobbyisme, der faktisk drives, drives af de implicerede og interesserede parter selv, så meget mener jeg, man kan sige. Der kan være flere grunde til nationale forskelle. For mange, f.eks. erhvervsfolk, står både Washington og Bruxelles som store, komplekse og fremmedartede beslutningssystemer, og derfor foretrækker man, hvis man har råd, at hyre professionel assistance; ikke mindst gælder det udenlandske firmaer, der endnu ikke har vundet fodfæste på et nyt marked...I sammenligning med Washington og Bruxelles er det danske politiske system lille og overskueligt, vi kender hinanden, og hinandens telefonnumre, vi taler hinandens sprog...Der er ikke brug for professionel assistance i samme grad.

Man kan forestille sig, at der vil komme et stigende brug af professionelle lobbyister, når det drejer sig om udenlandske foretagender, der netop savner den fortrolighed med dansk politik, vi selv har.

Der indgår, som det ses, heller ikke *a priori* noget negativt i den ovenfor givne definition. Hvorvidt der faktisk er noget misligt ved lobbyisme må derfor bero på konkrete undersøgelser. Logisk foreligger tre muligheder:

- 1) en given lobbyaktivitet er hæderlig og i enhver henseende lovlig.
- 2) den er lovlig, men vi kan blot ikke lide den, den er »uetisk«, »forargelig« etc.
- 3) den er ulovlig, uhæderlig og strafbar, involverende f.eks. bestikkelse og korrup-tion.

Hvordan det faktisk forholder sig, hvordan eventuelt lobbyismen fordeler sig over de tre kategorier, kan ikke afgøres ved skrivebordet, men må bero på konkrete undersøgelser.

Jeg skal ikke gå videre med denne drøftelse. Lobbyisme er blot en del af de mange former for allestedsnærværende forsøg på påvirkning af den politiske beslutningsproces, som foregår til stadighed og på alle niveauer; lobbyisme hører naturligt hjemme i pressions-traditionen, omend det ikke hverken teoretisk eller definatorisk er nogen umulighed at forestille sig lobbyisme også i et korporativt system. Her ville dette så indebære eksistensen af underhåndskontakter af forskellig art, men, formoder jeg, »inde« i systemet i stedet for udefra. Under alle omstændigheder er lobbyisme med til at kløve samfundet på sin særlige måde. Besidder man den fornødne viden både om systemet og dets muligheder og om sit eget problemkompleks og sit eget potentiale, og har man kontakter, eller er man istand til at skabe sådanne, eller er man i stand til at købe sig bistand, ja, så har man naturligvis en fordel frem for det store flertal, som ikke har disse muligheder, de være i nok så stor knibe.

Lobbyisme er et fænomen, der ligger mellem alle mulige åbenlyse forsøg på at påvirke på den ene side og på den anden, det man har kaldt »gensidig tilpasning« uden egentlige forhandlinger, endsige konfrontationer, men som foregår »af sig selv«, fordi man kender og forstår sine »modparter«. Iflg. sagens natur er lobbyisme metodisk vanskelig at håndtere, men gode empiriske undersøgelser, som går specielt på fænomenet, måtte hilses velkomne.

Organisation

Dette at være »organiseret« er i sig selv en ressource, der giver fordele i den politiske

strid; hvis man ikke er organiseret, men optræder som enkeltindivid eller enkeltindivider, vil man snart opleve at løbe panden mod en mur; kan man få stablet en organisation på benene, ja, så er man flere sammen, så har man nogen at tale med, ligesindede, sympati, og - det opdager man også snart - der er langt større lydhørhed hos de »bevilgende« myndigheder, når »foreningen« skriver eller »formanden« griber til telefonen. Vi lever, som det er sagt så tit, i et »organisations-samfund«. Der er snart sagt ikke det område, synes man, der ikke er gennemorganiseret, og dog: Der er faktisk mange interesser, mange grupper af mennesker med fælles problemer, der - endnu - ikke er organiseret. Vi står igen over for en kløft i samfundet, men hvad holder egentlig folk tilbage? Hvorfor har f.eks. arbejderbevægelsen måttet kæmpe så hårdt, som den har for at skabe og bevare den stærke organisation, man har i dag? Hvorfor er man de færreste steder i udlandet nået så vidt som dansk fagbevægelse, og hvorfor er så mange grupper den dag i dag uorganiserede, når der dog er de åbenlyse fordele ved at organisere sig? Hvad er det kort sagt for særlige vanskeligheder, man møder, når man prøver at skabe en organisation, og hvordan overvindes de, hvis de altså overvindes?

Det synes intuitivt rigtigt at antage, at folk naturligvis organiserer sig, når de har en fælles interesse at kæmpe for. Vi ser næsten hver dag, hvordan forskellige grupper organiserer sig for at optræde i fællesskab over for myndigheder; en forskel fra det før-industrielle samfund og nutidens er bl.a. den voldsomme vækst i antallet af organisationer, altså af det som nogen netop vil lade være det karakteristiske for dagens samfund, organisationssamfundet. Grunden til det langt højere organisationsberedskab i dag i forhold

til tidligere hænger selvfølgelig sammen med mange ting. Dels *må* man godt i dag (grundlovens frihedsrettigheder), dels har man langt større personlige ressourcer i form af uddannelse og viden om samfundet og dets mekanismer, og man kan langt lettere komme i kontakt med ligestillede og ligesindede. Vi har telefon, bil og aviser, og vi har ikke mindst bedre tid. I og for sig er behovet vel ikke nødvendigvis meget større i dag for at optræde »i samlet trop«, men mulighederne er langt større.

Og alligevel er der, når vi lader vores blik glide hen over det samfundsmæssige landskab, stadig i dag mange interesser, som ikke er organiserede eller i hvert fald ikke særligt effektivt organiserede. Man kan pege på de traditionelt »svage« grupper i samfundet, pensionister, enlige mødre, de studerende, efterlønsmodtagerne, de forskellige minoritetsgrupper på religiøse, etniske og seksuelle områder, eller f.eks. den store gruppe, som vi alle i ny og næ tilhører, forbrugerne; når man ser på disse gruppers »modparter«, bl.a. de offentlige myndigheder og producenterne, eller sammenligner med stærke grupper som fagbevægelsen eller arbejdsgiverne, ja, da er svagheden iøjnefaldende. Hvorfor er organisationsgraden for alle de forskellige interesser ikke meget højere end den er, hvorfor kan det være så svært at organisere folk med indlysende fællesinteresser, hvorfor er »organisations-samfundet« trods alt ikke endnu mere gennemorganiseret, end det faktisk er?

Den amerikanske økonomi Mancur Olson, som jeg nævnede i begyndelsen, har ud fra et økonomisk perspektiv undersøgt sagen. Faktisk har man i traditionel teori, som Olson benævner den, antaget nærmest som en selvfølge, at man faktisk organiserede sig, når man havde fællesinteresser at varetage eller følte dem truet.

Han indleder sit *rèsonnement* således:

It is often taken for granted, at least where economic objectives are involved, that groups of individuals with common interests usually attempt to further those common interests. Groups of individuals with common interests are expected to act on behalf of their common interests much as single individuals are often expected to act on behalf of their personal interests. This opinion about group behavior is frequently found not only in popular discussions but also in scholarly writings (Olson, 1965, p. 1).

Blandt andet henviser Olson til marxistisk klasseteori, men også til f.eks. ikke-marxistisk gruppeteori. Olson vender sagen om. Han publicerede sin *Logic of Collective Action*, hvorfra ovennævnte citat er taget, allerede i 1965 og den har siden haft meget stor betydning for politologisk forskning på området. Værket er uhyre meget citeret, og Olsons navn har spillet en stor rolle i debatten, også i kraft af efterfølgende arbejder af ham selv. Den ide, han fremførte, var og er i og for sig simpel, så simpel, at nogle anmeldere vrængede en lille smule og f.eks. erklærede at Olsons »line og argument (does) not open new analytical territory to theory« (Golembiewski). Olson anlægger som sagt en økonomisk synsvinkel på sagen. Han forudsætter et rationelt handlende menneske, der ønsker at få valuta for sine penge populært sagt. Hvilket motiv har egentlig et sådant individ til at melde sig ind i en fagforening eller arbejdsgiverforening, eller tilsvarende »melde« sig ind i en græsrodsbevægelse af en eller anden art? Et gængs svar vil, jævnfør citatet, gå ud på, at det vil det pågældende individ gøre for at fremme den fælles sag og bl.a. selv komme til at nyde frugterne af pressionsvirksomheden, hvad enten disse frugter består i bedre arbejdsforhold, større

profit eller f.eks. et renere fysisk miljø. Olson påpeger, at individet, hvis han eller hun handler køligt kalkulerende og egoistisk, snarest må antages at ville undlade at melde sig under fanerne, og tværtimod forholde sig afventende, lade de andre »stå«, nyde fordelene, uden selv at bidrage med hverken penge eller personlige ofre, kort sagt være gratist. Olsen hævder, at hans tese i hvert fald gælder, når den potentielle gruppe med fælles interesse er blot nogenlunde stor. I så fald er det naturstridigt, at der så at sige spontant skulle danne sig en organisation; hvis den er lille, gruppen, stiller sagen sig måske anderledes. I den lille gruppe kan den enkelte temmelig klart se, at hvis han eller hun søger at knibe udenom, så vil formodentlig intet ske, og altså det omvendte, hvis gruppen er stor; bag hans tese ligger en vigtig sondring mellem kollektive goder (public goods), f.eks. et rent fysisk miljø, lav inflation, politisk stabilitet, eller f.eks. »lov og orden«, ting som alle nyder godt af uden hensyn til om de har været med til at betale omkostningerne ved deres tilvejebringelse, og så på den anden side individuelle goder (»private goods«), som er karakteristiske ved, at de kun kommer dem til gode, som på en eller anden måde har været med til at betale for dem, ved f.eks. at være medlem af en forening eller organisation som tilbyder dem til sine medlemmer. Det er altså om de kollektive goder, Olson taler. Jeg skal ikke gå nærmere ind i Olsons mere udførlige argumentation, men nøjes med at appellere til en intuitiv forståelse.

Pointen for mig er, at Olson peger på et paradoks; det er nemlig paradoksalt, at det trods alt er lykkedes at skabe et organisationssamfund med mange stærke organisationer, der med næb og klør forsvare deres medlemmers interesser, ofte også meget snæversynet; dette på den ene side,

og samtidig hermed at det ikke er lykkedes at gå endnu videre, at skabe organisationer på de førnævnte ikke-organiserede eller svagtorganiserede områder. Paradokset peger på dels kløften mellem organiserede og ikke-organiserede interesser og dels på kløften mellem organisationernes egeninteresser og mer generelle samfundssinteresser, som ofte frustreres af den stærke organisationsverden.

Nu første kløft: Hvad er det således, der har gjort arbejderbevægelsen stærk i Danmark, og hvad er det tilsvarende, der giver arbejdsgiverne deres sammenhold? Kernepunktet i Olsons bog er for mig at se hans påpegning af vanskelighederne ved at få en organisation stablet på benene, vanskeligheder som i de to ovennævnte tilfælde altså er overvundne. Og ser vi på specielt arbejderbevægelsens historie, er resultatet, en fastsammentømret bevægelse, først kommet efter lang og sej kamp. Således f.eks. M. C. Lyngsie, der var den drivende kraft ved dannelsen af Dansk Arbejdsmandsforbund, det nuværende SID, i 1897, arbejdsmændene frembød et specielt vanskeligt problem, en stor organisatorisk præstation. En sådan kamp drejer sig altid om at få den enkelte til at vise solidaritet, til at opgive egen egoisme, ofre noget for fællesskabet. Det kan synes let nok i teorien, men når hverdagen begynder, når kontingentet skal betales, plakater hænges op, når der kaldes til møder og strejker, så begynder det gustne overlæg: Gider jeg, kan det betale sig for mig? Olsons forklaring på, at det trods alt lykkes, og at sammenhold og solidaritet i dag er en realitet så mange steder, er, at f.eks. fagforeningerne har selektive (private) goder at byde på. De kan ofte tilbyde deres medlemmer fordele som i nogen grad opvejer de ofre i form af tid og penge, de må yde; de selektive fordele kan være direkte, positive ting, som kun kommer medlem-

mer til gode, eller det kan være negative »fordele«, sanktioner som rammer ikke-medlemmer, og som man altså som medlem er forskånet for. Alene truslen. Det skulle således være de selektive goder i nævnte forstand, der disciplinerer medlemmerne, og som så - faktisk som et biprodukt - giver fagbevægelsen eller hvilken anden organisation, der nu kan være tale om et politisk potentiale. Det er simpelthen et hestearbejde at skabe en slagkraftig forening. Det går ikke at lide på idealisme og offervilje, det holder ikke i længden, et par nederlag i træk kan let få en bevægelse til at smuldre. Derfor er så mange områder af samfundslivet endnu uorganiseret, og altså for så vidt forsvarsløse. Det er gratistproblemet, der gør tingene så vanskelige, folk flest vil hellere nyde end yde. Dette er essensen.

Der er som sagt en kløft også på en anden led. Vi er alle medlemmer af den altomfattende organisation, der hedder samfundet. Som samfundsmedlemmer er vi interesseret i en række fælles anliggender. Vi ønsker os et i enhver henseende godt, velordnet og rart samfund. Hvorfor hinker så så meget, trods alt? Svaret er naturligvis delvis det, at vi ikke kender de samfundsmæssige sammenhænge tilstrækkeligt. Vores viden som økonomer eller politologer er hverken sikker nok eller omfattende nok. Man kan altså sige, at der er åbenlyse tekniske hindringer. Men lad os tænke os teknisk - i bred forstand - usikkerhed væk, vi *ved* med andre ord, hvad der på et givet område *bør* gøres. Hvorfor gør vi så ikke det, som skal gøres, eller gør det kun i utilstrækkeligt omfang? Ud fra Olson-tankegangen står vi over for et problem af præcis samme art som før, da vi så på den enkelte organisation eller fravær af samme: Det er svært at »motivere« folk omkring noget, som i og for sig er rigtigt eller almindelig anerkendt som rig-

tigt: Vi vil gerne, at de andre øger deres opsparing, undlader at forurene, lader bilen stå, ta'r cyklen i stedet, rejser mindre i udlandet osv. osv. Og også på organisationsplan møder vi de samme vanskeligheder: Den enkelte *organisation* har som sin eksistensberettigelse at forsvare medlemmernes snævre interesser. Hvis den begyndte at tage bredere samfundsmæssige hensyn, ville den let kunne miste sin legitimitet i forhold til sine medlemmer. Organisationerne må formodes at følge deres »natur« ganske som de enkelte individer. Der skal med andre ord også på samfundsplan selektive incitamenter til for at motivere såvel naturligvis enkeltindivider som også de enkelte organisationer til at gøre det samfundsmæssigt ønskværdige frem for at vælge at køre på frihjul. Incitamentet kan være belønning af selektiv art, eller tilsvarende straf, eller kan bestå i ekshortationer, som man møder så mange af, men som må formodes i bedste fald kun at have kortidseffekt. Diagnosen er sådan set let nok at stille, men kuren er svær.

Der er en kløft mellem det optimale, som vi burde kunne nå og det - suboptimale - vi faktisk når. Det almene vel har svært ved at klare sig - organisatorisk set.

Det rigide samfund

Et samfund kan med tiden vokse sig så at sige stivbenet, stivbenet i en vis forstand, ude af stand til at tilpasse sig skiftende krav, det kan med tiden blive *rigidt*; og kigger vi ud over den vestlige verden møder vores blik samfund, som er rigide, og andre samfund, som er lige præcist det modsatte, dynamiske, initiativrige, i stand til at gribe de chancer - på det økonomiske område - der viser sig. Nogle samfund, de smidige, de dynamiske, har en høj vækstrate, det er faktisk det, der foran og i det følgende, definerer dem

som hørende til denne ikke-rigide gruppe, andre er altså netop rigide, stive, usmidige, alt i økonomisk henseende, alt defineret ud fra en lav vækstrate. Alle mulige mellemformer kan forekomme. Organisationerne spiller på forskellig vis en stor, ja, afgørende rolle i alt dette. Tanker herom er udviklet af Mancur Olson i hans nye bog fra 1982 *The Rise and Decline of Nations*. Den bygger videre på hans førromtalte bog fra 1967 *Logic and Collective Action*, den er blot langt mere ambitiøs i sigtet. Det er nationers skæbne gennem århundreder, der er emnet.

Den centrale ide, som alt bygger på og udvikles ud fra, er stadig sondringen mellem offentlige goder og private goder, koblet med forestillingen om, at det er uhyre svært at få individer til at engagere sig (i hvert fald vedvarende) i en kamp for offentlige goder, dvs. goder som alle får del i, også de, der ikke har løftet en finger. Det er alt det, vi var inde på i forrige afsnit.

Når et samfund, en nation, har bestået fredeligt og roligt gennem mange år, eventuelt gennem århundreder, vil der naturligvis - iflg. tesen - dannes en stor mængde specielle organisationer, som med næb og klør dels kæmper for egne fordele, og dels modsætter sig samfundsmæssige tiltag, som måske nok i et større samfundsmæssigt perspektiv kan siges at være fordelagtige for alle, incl. denne eller hin særorganisations medlemmer. Særorganisationer vil gå imod i det omfang, der er omkostninger forbundet med det i og for sig gode samfundsmæssige tiltag, og de vil slå for deres egne særinteresser og derigennem øge den samfundsmæssige stivhed.

Logikken er den, at en organisation vil gå imod tiltag, selv om den kan se, at tiltaget vil gavne samfundet; den vil gøre det, fordi dens andel af de positive effek-

ter af tiltaget vil være marginalt, hvori- mod de særfordele, som den kan tilkæmpe sig, er substantielle; men for alle andre i samfundet vil indrømmelserne synes marginale, samfundets modstand vil derfor være beskeden, men summen af de mange indrømmelser til særinteresserne har det som Irma-regningen, sluttotalen overrasker. Tænk så meget ... Og sluttotalen er, som det vil forstås, den samfundsmæssige rigiditet, der gør os alle fattigere, end vi ellers behøvede, »kagen« bliver mindre ...

Olsons tanke er i og for sig enkel, mange andre har været inde på organisationernes negative rolle i det moderne samfund i retning af, at de beforder stivhed og mangel på fleksibilitet. F.eks. skriver Thorkil Kristensen i sin bog om arbejdsløshed og inflation i 1981, et år før Olsons bog, følgende:

Søger man efter de samfundsændringer, der har gjort nogle af reguleringsprocesserne mindre fleksible end før, vil man se, at de er ret forskelligartede. Men der er ét træk, der er typisk for næsten alle: De kan ses som aspekter af *organisationernes voksende rolle* i de moderne samfund. (p. 11).

Når specielt Olsons bog har vakt så stor interesse og debat i samfundsvidenskabelige kredse, som den har, skyldes det naturligvis den teoretiske ramme, han lægger. Der er foretaget empiriske undersøgelser, der peger i forskellige retninger, jvf. en række artikler i martsnummeret af *Scandinavian Political Studies*, alle helliget Mancur Olson; man kan ikke sige at Olsons teori er modbevist, så lidt som det modsatte. De fænomener, Olson søger at forklare, er den stærke vækst, der har præget f.eks. Japan, Vesttyskland og Frankrig og flere andre lande, og tilsvarende den svage vækstrate f.eks. Storbritannien har haft efter anden verdenskrig.

Ligeledes søger Olson en forklaring på, at netop Storbritannien, som i 1700- og 1800-tallet havde meget stor vækstrate, er faldet så langt bagud, som tilfældet er. Som sagt spiller organisationerne en vigtig rolle i teorien, det er dem, der splitter, det er dem, der er skyld i de store forskelle, kløfterne såvel historisk som geografisk. Man kan så diskutere, om netop et samfunds vækstrate er et godt udtryk for en nations »opgang« eller »nedgang«, mange vil sikkert være uenig med Olson, men dette er altså Olsons valg. Jeg skal ikke gå nærmere ind i dette. Det spændende for mig ligger i Olsons forklaringer.

Olson udvikler udførligt sin teori og logik omkring nationers opgang og nedgang, stadig ud fra den gamle kerneforestilling. Han afslutter sin teoretiske fremstilling med en række summatiske »implikationer«, der sammenfatter teorien, og som alle udpeger omstændigheder, der taget under ét og i samspil med hinanden medvirker til opkomsten af et mere rigtigt samfund. Den *første* implikation går ud på, at intet samfund vil kunne være gennemorganiseret totalt i den forstand, at alle grupper faktisk er organiseret eller lige godt organiseret. Alle samfund er i den forstand splittede eller skæve, magtfordelingen vil for så vidt altid være asymmetrisk, og eventuelle forhandlingsresultater vil tilsvarende altid i en vis forstand være »uretfærdige«. Den *anden* implikation indebærer, at gamle stabile samfund har flere organisationer, end samfund hvis grænser har skiftet, eller hvis styreformers har undergået store ændringer gennem revolutioner eller i forbindelse med nederlag i krig eller som følge af andre voldsomme begivenheder. Den *tredje* implikation siger, at »små« grupper har særligt store almenpolitiske muligheder for at gøre sig gældende, omend deres magt svækkes med tiden, når ellers sam-

fundet er stabilt, og når de andre - større - grupper også efterhånden lærer at organisere sig. Den *fjerde* implikation fastslår, at særorganisationer alt i alt svækker et samfunds effektivitet og formindske den totale indkomst i det samfund, de virker i, samt medvirker til at skabe større politisk splid i samfundet, end der ellers ville have været. Den *femte* implikation siger, at *store* (»encompassing«) interesseorganisationer har en *vis* interesse i at yde et bidrag til det fælles vel. De vil til en *vis* grad godt være med til at yde ofre og påtage sig byrder til gavn for hele samfundet, altså modsat hvad *fjerde* implikation ellers forudsagde; det bør tilføjes, at de store organisationer ud af simpel uvidenhed om, at deres adfærd er anti-social, kan fremture; viden er, som Olson påpeger, i sig selv et offentligt (kollektivt) og desværre knapt gode. Den *sjette* implikation udsiger, at koalitioner af interessegrupper »distributional colitions«, er tungt bureaukratiske, de arbejder langsommere, de træffer beslutninger langsommere end dens egne enkelte medlemmer. De har (bl.a. som følge af disse faktorer) overlæssede dagsordener, og de vil hellere tale om priser og løn end om mængder af varer og arbejdspladser (disse de vanskeligste beslutninger ta'r markedskræfterne sig af!). Den *syvende* implikation siger i fortsættelse heraf, at koalitioner af interessegrupper, altså de nævnte »distributional coalitions«, svækker et samfunds evne til hurtigt at tilpasse sig ny teknik og til at udnytte de givne ressourcer bedst muligt i lyset af ændrede markedsvilkår etc., og således er med til at formindske samfundets vækstrate. Den *ottende* implikation udsiger, at en koalition, når først den er stor nok til at have befæstet sin position, søger at lukke sig af og holde andre udenfor (nye »medlemmer« vil blot formindske de andres fordele), og samtidig også søger at mindske

forskelle i indkomst og privilegier indbyrdes (det giver bedre sammenhold udadtil). Og endelig den *niende* implikation. Den udsiger at når koalitioner antallet stiger, øges mængden af reguleringer i samfundet, det offentliges rolle vokser, ligeså mængden af aftaler og underhåndsbindinger, og samfundets udviklingsforløb i det hele taget ændrer sig. Der er naturligvis andre faktorer bag den udvikling, men organisationerne er altså med til at befordre den.

Jeg skal ikke gå nøjere ind i alt dette, men implikationerne flyder altså sammen i en slags sammenhængende teori, eller rettere de er alle udkrystalliseret af en sådan, og kernen i det hele er som sagt den særlige logik, som Olson hævder gælder for kollektiv handlen.

Lad mig drage et par konkrete eksempler frem. Olson dvæler meget ved Storbritannien. »The major nation with the longest immunity from dictatorship, invasion, and revolution«. Netop Storbritannien har et højtudviklet netværk af særinteresseorganisationer: »Precisely the powerful network of special-interest organizations that the argument developed here would lead us to expect«, »the number and powers of its trade unions need no description. The venerability and power of its professional associations is also striking«, »with age British society has acquired so many strong organizations and collusions that it suffers from an institutional sclerosis that slows its adaptation to changing circumstances and technologies« (pp. 77-78). Storbritannien har jo imidlertid ikke altid haft en lav vækstrate. Der kan altså ikke være tale om et specielt britisk karaktertræk, der slår igennem, nej, det, der er sket, er, at organisationsnettet i ly af den samfundsmæssige stabilitet har vokset sig stort, stærkt og tæt, ganske som implikation nr. 2 forudsiger,

og alt i alt har logikken udfoldet sig over tid med et miserabelt resultat til følge...

Olson modstiller Storbritannien på den ene side med på den anden side Vesttyskland og Japan. Man taler i henseende til disse to lande om økonomiske »mirakler« i forbindelse med de to landes økonomi efter anden verdenskrig. De to lande har haft en historie vidt forskellig fra Storbritanniens, nemlig en historie præget af diktatoriske styreformer, krige, besættelser og store sociale omvæltninger, lige præcist det modsatte af de stabile samfundssystemer som implikation nr. 2 har for øje. Olson forudsiger, at de to lande med fortsat stabilitet med tiden vil bevæge sig i samme retning som Storbritannien og altså udvikle et lignende tæt netværk af organiserede særinteresser, som før eller siden vil bremse op for væksten. Olson rejser spørgsmålet om specielt Sverige. Sverige har haft en ganske stor vækstrate i efterkrigstiden, men har, som alle ved, et højtudviklet interesseorganisationssystem med bl.a. formaliserede, automatiske »høringer« af alle berørte interessegrupper, når beslutninger skal tages, en naturlig følge, for Olson, af den lange periode uden krig i landet, og med den frihed for voldsomme politiske og sociale omvæltninger, som Sverige har nydt i nu langt over hundrede år. Man må da spørge om tilfældet Sverige ikke svækker Olsons teori. Umiddelbart skulle man jo synes det; Olson mener imidlertid selv nej, og henviser til implikation nr. 3 om de *store* interesseorganisationer, og netop de svenske organisationer er meget store, tag f.eks. svensk fagbevægelse med - internationalt set - fantastisk høje organisationsprocenter. Sådanne store organisationer kan være interesseret i at yde et bidrag til samfundets almene vel, f.eks. prisstabilitet, effektivitet generelt etc. Logikken er her den, at små organisationer giver deres

medlemmer en følelig gevinst, når de opnår indrømmelser på fællesskabets bekostning. Jo større organisationerne bliver, desto mere marginale bliver imidlertid de enkelte medlemmers udbytte af medlemsskabet, og jo mindre tæller det derfor at tilrane sig særfordele. Den store organisation vil altså have en vis tilbøjelighed til i hvert fald ikke voldsomt aktivt at modsætte sig fornuftige samfundsmæssige løsninger på samfundets problemer af hvad art de end måtte være. Og omvendt kan man sige, at samfundets almene ve og vel betyder mere for medlemmerne, relativt, jo mindre særinteresserne vejer for de enkelte medlemmer. Prisen for at tage samfundsmæssige hensyn bliver altså forholdsvis beskeden. Det danske organisationssystem ligner på mange måder det svenske, vi har ikke formaliserede høringer som i Sverige, man »hører« i høj grad på organisationerne alligevel, pr. sædvane og kutyme, og vi har meget høje organisationsprocenter, specielt i fagbevægelsen, herunder også de akademiske organisationer, ganske som i Sverige. Man tør formode at Olsons betragtninger kan overføres også på danske forhold.

Det er naturligvis fristende at spørge, hvad Olson vil have, vi skal gøre ved problemet. Hvordan skal rigiditeten bekæmpes? Selvfølgelig må han afvise den tanke, at man skulle starte en krig (og sørge for at tabe den) eller en revolution eller noget andet voldsomt for så at kunne begynde »fra scratch« - organisationsmæssigt set. Det ville være *for* kostbart og *for* tåbeligt, men Olson giver faktisk ikke mange konkrete anvisninger, hvad heller ikke har været hans formål. Dette har været analyse og forklaring, men han siger dog så meget at det allervigtigste må være at skabe et så åbent og konkurrencedygtigt samfund som muligt:

If combinations dominate markets throughout the economy and the government is always intervening on behalf of special interests, there is no macroeconomic policy that can put things right. In the invaluable but perhaps misleading language of Milton Friedman and Edmund Phelps, the »natural rate of unemployment« - essentially, the rate of unemployment when the price level or inflation rate generally expected is the one that actually occurs - will be very high«. (p. 233).

Man kan til Olsons anvisning sige, at særlig original er den ikke, men måske hans udførlige og overbevisende argumentation bogen igennem kan være med til at hidføre en holdningsændring og gøre det politisk en smule mindre svært at realisere det, som i og for sig er simpelt. Og dog må man jo sige at kernepunkt og udgangspunkt fortsat vil bestå som en slags naturlov. Den kan man ikke komme uden om, men man kan måske hitte på mekanismer, der samtidig med at de respekterer naturloven også udnytter den mod sig selv.

Jeg omfatter Olsons bog som en uhyre stimulerende indfaldsvinkel til interesseorganisationsverdenen. Den kaster lys over nogle kløfter, som ikke har været ukendte, men tildeler organisationerne en rolle i den sammenhæng som man næppe har haft nok øje for.

Afslutning

Pointen i denne artikel må nærmest siges at være, at »organisationssamfundet« er et særdeles stort problem at bakse med, også teoretisk og samfundsvidenskabeligt. En ting er klar, nemlig den som Thorkil Kristensen fremhæver: »organisationernes voksende rolle«. Man møder den i stort set alle forklaringer, der beskæftiger sig med samfundsudviklingen. Men hvad er det for mekanismer, der vir-

ker, og hvordan mere præcist er organisationernes rolle? Der er også andre faktorer end organisationerne, men hvilke, og hvordan spiller faktorerne, herunder altså også organisationerne, sammen?

Jeg har ønsket at trække et par ting frem som i hvert fald også hører med i billedet, når et splittet samfunds problemer drøftes.

Litteratur

- Dorrit Andersen m.fl., 1974, Arbejderbevægelsens hvem-hvad-hvor, Politiken, København.
- AC-debat, 1986, 4.
- Arthur F. Bentley: 1967 (1908), The Process of Government, Harvard, Cambridge, Mass.
- Berlingske Tidende, 1986, 19/3, 22/3.
- Jacob A. Buksti og L. Nørby Johansen: 1977, Danske organisationers hvem-hvad-hvor, Politiken, København.
- E. Damgaard, 1981, »Politiske sektorer: Jerntrækanter eller løse netværk?«, Nordisk Administrativ Tidsskrift, nr. 2.
- U. Ellemann-Jensen, 1979, »Varer kan de sælge, men synspunkter, holdninger...?«, Management, april.
- A. Etzioni, 1961, A Comparative Analysis of Complex Organizations, Free Press, New York.
- A. Etzioni, 1964, Modern Organizations, Prentice-Hall, New Jersey.
- Robert Golembiewski, 1966m American Sociological Review, vol. 31, nr. 1.
- E. Pendleton Herring, 1963, »Lobby«, Encyclopaedia of the Social Sciences, vol. 9, Macmillan, New York.
- L. Nørby Johansen og Ole P. Kristensen, 1982, »Corporatist Traits in Denmark 1946-1976«, i G. Lehmbruch og Ph. C. Schmitter (eds.) Patterns of Corporatist Policy-Making, Sage, London.
- Thorkil Kristensen, 1981, Inflation og arbejdsløshed i det moderne samfund, Samleren, København.
- Charles E. Lindblom, 1965, The Intelligence of Democracy, New York.
- Arne Lund, 1986, »Dansk Lobbyisme«, Politiken, 15/1.
- Lester W. Milbrath, 1968, »Lobbying«, International Encyclopedia of the Social Sciences, vol. 9. Macmillan, New York.
- Morgenavisen Jyllands Posten, 1986, 30/1.
- Mancur Olsen, 1965, The Logic of Collective Action, Harvard, Cambridge, Mass.
- Mancur Olsen, 1982, The Rise and Decline of Nations, Yale, New Haven and London.
- Ben Patterson, 1983, Lobbying in Europe, Public Relations Consultants Association, London.
- K. Møller Pedersen og J. H. Petersen, 1980, Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres?, Berlingske, København.
- Niels Petersen, 1962, Oversigt over centraladministrationens udvikling siden 1848, Betænkning nr. 320 afgivet af Administrationsudvalget af 1960, Statens trykningskontor, København.
- Scandinavian Political Studies, 1986, vol. 9, no. 1, March.
- Ph. C. Schmitter, 1974, »Still the Century of Corporatism«, Review of Politics, 36, 85-129.
- Time Magazine, 1986, Peddling Influence. Lobbyists Swarm over Capitol Hill, March 3.
- David B. Truman, 1971 (1951), The Governmental Process, Knopf, New York.
- Paul Whiteley (ed.), 1980, Models of Political Economy, Sage, London and Beverly Hills.