# Korporatisme-begrebet og studiet af samspillet mellem politiske institutioner

*Drude Dahlerup, Carsten Jarlov, Lars Nørby Johansen og Ole P. Kristensen*

## *I. Indledning*

Den kriseagtige tilstand, der i de senere år i stigende grad har kunnet konstateres i de vestlige samfund har sat gang i den offentlige debat vedrørende sociale, økonomiske og politiske institutioner, og den har tydeligt markeret et behov for samfundsvidenskabelige analyser.

Den nuværende krise har flere sider. Den har blandt andet politisk og økonomisk karakter. Det er en krise for politiske institutioner såsom parlament og partier. På det økonomiske område slår de keynasianske styringsmekanismer, der næsten vandt universel udbredelse i den vestlige verden efter den anden verdenskrig, tilsyneladende ikke til mere. Deres oprindelige mål, sikring af fuld beskæftigelse, blev i overraskende høj grad nået i det meste af efterkrigsperioden. Imidlertid blev den fulde beskæftigelse i stigende grad ledsaget af andre økonomiske problemer som voksende inflation og vanskeligheder med afvikling af de internationale betalinger. I midten af 70'erne i en sådan grad at den oprindelige målsætning, fuld beskæftigelse, i mindre omfang end på noget andet tidspunkt har kunnet nås[1]).

Den offentlige debat har naturligt nok beskæftiget sig med forskellige sider af krisen. Hvis vi koncentrerer os om den del af den danske debat, der vedrører politiske institutioner, kan der identificeres et par fremtrædende temaer. Det altdominerende tema har været væksten i den offentlige sektor, dens konsekvenser for erhvervslivet og spørgsmålet om de politiske institutioners mulighed for at styre (oftest underforstået: begrænse) væksten i den offentlige sektor[2]).

Dernæst har debatten om de politiske institutioner drejet sig om påståede ændringer i de enkelte institutioners relative betydning i det politiske system. Man har været optaget af den stadig mere centrale placering, interesseorganisationerne og administrationen synes at indtage. Med tydelig negativ værdiladning er dette fænomen blevet betegnet som organisations- og ekspertvælde. Samtidig har man talt om, at Folketingets position var svækket. Kritikerne har omtalt

Folketinget som et »gummistempel« for de beslutninger, der er blevet truffet af administrationen og interesseorganisationerne. Folketingets svækkede position er hyppigt blevet sat i forbindelse med den kraftige opsplitning af partisystemet, der er sket i de senere år.

Debatten om de ændrede relationer mellem de politiske institutioner har været præget af de værdipræmisser, der dannede grundlaget for etableringen af det repræsentative demokrati i Danmark. De påståede ændringer i disse relationer er sket i et forfatningsmæsigt vakuum[3]). De formelle rammer omkring det politiske system er stort set de samme som for 100 år siden. Svarende hertil synes man i debatten at tage sit udgangspunkt i det isolerede individ. Det er individerne, der opfattes som »basiselementet« i demokratiet, hvorfor det er det enkelte individ, der via sin afstemning ved folketingsvalgene med partierne som mellemled skal repræsenteres i de demokratiske institutioner. Denne tankegang fører naturligt til et krav om Folketingets absolutte primat blandt de politiske institutioner. Kravet herom er indeholdt i det velkendte slagord fra forfatningskampen i det 19. århundredes anden halvdel: »ingen over og ingen ved siden af Folketinget«. I følge denne tankegang må man se med nogen skepsis på interesseorganisationer, som repræsenterer gruppeinteresser på tværs af den grundlæggende repræsentation i Folketinget. Interesseorganisationernes betydning i det politiske system må følgelig begrænses.

Denne opfattelse af, hvorledes demokratiet bør fungere, er tydeligvis i mindre og mindre omfang i overensstemmelse med de faktiske forhold, og den voksende diskrepans har i den offentlige debat ført til en række forslag, som skulle rette op på udviklingen. Disse forslag har hovedsageligt gået på at give Folketinget og dets medlemmer bedre arbejdsvilkår, f. eks. ved at give dem bedre hjælpemidler herunder ekspertbistand i deres daglige arbejde. En anden reaktion kan ses som en delvis forkastelse af den grundlæggende demokratiopfattelse. Der tænkes her på forskellige overvejelser af muligheden for at lade den demokratiske repræsentation delvis basere på sociale grupper i stedet for individer. Disse overvejelser har allerede haft visse institutionelle konsekvenser, først og fremmest i 1962 ved oprettelsen af det på interessegrupperepræsentation baserede økonomiske råd[4]).

I den seneste tid er tilsvarende tanker blevet fremført igen, formentlig bl. a. som reaktion på det stærkt splittede og tilsyneladende ikke særligt arbejdsdygtige Folketing. Mest bemærkelsesværdigt og mest rendyrket er tankerne blevet ført frem i en kronik af den forhenværende formand for Metalarbejderforbundet Hans Rasmussen, der har foreslået oprettelsen af et »erhvervsting« baseret på repræsentation fra erhvervene og lønmodtagerne. Dette »erhvervsting« skulle fungere som supplement til og støtte for det splittede Folketing[5]).

Den nuværende krise og den dermed forbundne offentlige debat har således peget på en række problemstillinger, der naturligt byder sig til som emner for politologisk analyse: væksten i den offentlige sektor, ændret rollefordeling mel-

lem de statslige politiske institutioner (parlament – regering – administration), interesseorganisationernes voksende betydning i beslutningssystemet samt de politiske partiers krise.

Problemet er imidlertid, at politologien ikke i dag synes at råde over nogen færdigudviklet teori eller noget begrebsapparat, der på tilfredsstillende måde kan indfange de forandringer i det politiske system, der øjensynlig er sket. Denne uhyre vanskelige opgave kan næppe løses med mindre man bevidst retter opmærksomheden mod *samspillet* mellem de politiske institutioner og i så høj grad som muligt søger at se disse ændringer som et produkt af den generelle samfundsmæssige udvikling.

En forståelse af de forskellige politiske institutioners placering i det politiske system og måske især en forståelse af de ændringer, der er sket i denne placering, kan ikke nås gennem isolerede analyser af den enkelte institution. Det kræver en analyse af kontakten mellem institutioner og af deres indbyrdes afhængighed. Ændringer i én institutions placering vil ofte kunne opfattes som komplementære til ændringer for en anden institution. Eksempelvis har partiernes og parlamenternes ændrede situation på den ene side givetvis noget at gøre med interesseorganisationernes ændrede situation på den anden side. Samtidig er de indbyrdes forskydninger mellem de politiske institutioner ikke foregået i et samfundsmæssigt vakuum, men hænger nøje sammen med den almindelige økonomiske, sociale og erhvervsmæssige udvikling i samfundet.

Nedenfor vil vi derfor først kort redegøre for de aspekter af den generelle samfundsmæssige udvikling, der kan opfattes som væsentlige med henblik på en forståelse og analyse af de politiske institutioners udvikling. Dernæst vil vi via en gennemgang af dele af den politologiske litteratur forsøge at tegne konturerne af et korporatismebegreb, der kan danne udgangspunkt for det videre studium af ændringerne i samspillet mellem de politiske institutioner.

## 2. *Træk af den samfundsmæssige udvikling*

### 2.1. Den generelle udvikling i efterkrigstidens Vesteuropa

En helt generel beskrivelse af den samfundsmæssige udvikling lader sig naturligvis ikke foretage her. Imidlertid er der to til dels sammenhængende træk som synes at være universelle for samfundsudviklingen i Vesteuropa og som formentlig udgør en væsentlig del af nøglen til forståelse af de ændrede vilkår for de politiske institutioner.

Det første træk er *udviklingen i erhvervsstrukturen.* Den økonomiske vækst kombineret med den teknologiske udvikling medfører til stadighed forskydninger mellem økonomiens forskellige sektorer. Fra den førindustrielle epoke, hvor den primære sektor (hovedsageligt landbruget) dominerede økonomien, over industrialiseringen, som medførte en kraftig vækst i den sekundære fremstillings-

sektor på den primæres bekostning, er man nu nået til en postindustriel fase præget af stigende rationalisering og mekanisering i den sekundære (og primære) sektor, hvilket alt i alt har medført, at der er behov for og overskud til en voldsom vækst i den tertiære sektor, eller servicesektoren om man vil. Den nuværende fase er »postindustriel« i den forstand, at den sekundære sektors relative betydning i økonomien målt ved andel af nationalprodukt og arbejdsstyrke er svindende[6]). Der er tendenser til, at hastigheden i denne udvikling er stigende, og i hvert fald har udviklingstempoet været anseeligt i efterkrigstiden.

Denne forskydning mellem økonomiens sektorer modsvares af ændringer i befolkningens fordeling efter erhverv og stilling, og herigennem af ændringer i samfundets status- eller klassestruktur. Hovedtrækkene har her været, at landbrugserhvervets andel af arbejdsstyrken er faldet stærkt, at antallet af selvstændige generelt har været i tilbagegang, at antallet af arbejdere er faldende eller stagnerende, mens funktionærgruppen er hastigt voksende. I Danmark er funktionærgruppen nu faktisk større end arbejdergruppen. Nogle danske tal kan illustrere den generelle udviklings jordskredsagtige karakter:

*Erhvervsfordelingen* (absolutte tal i 1000 i parentes)

| Antal beskæftigede i | 1960 | 1965 | 1970 | 1974 |
|---|---|---|---|---|
| Landbrug m.v. | 17.8 % (366) | 14.6 % (326) | 10.6 % (244) | 9.2 % (228) |
| Fremst. virksomh. | 29.7 % (613) | 29.7 % (663) | 28.6 % (660) | 26.0 % (645) |
| Bygge og anlæg | 7.3 % (150) | 8.3 % (184) | 9.1 % (211) | 8.1 % (202) |
| Administration og liberale erhverv | 12.9 % (267) | 15.6 % (348) | 20.5 % (475) | 27.1 % (672) |

*Stillingsstruktur*

| Antal | 1960 | 1965 | 1970 | 1974 |
|---|---|---|---|---|
| Selvstændige | 20.8 % (429) | 18.4 % (404) | 14.7 % (342) | 13.0 % (321) |
| Funktionærer | 27.3 % (563) | 31.2 % (670) | 36.1 % (835) | 41.7 % (1035) |
| Arbejdere | 46.7 % (961) | 45.1 % (1008) | 43.8 % (1914) | 41.0 % (1016) |

Kilde: Folketællinger til og med 1970, tallene fra 1974 stammer fra beskæftigelsesundersøgelsen oktober 1974. Se Statistiske efterretninger nr. 19, 1975.

Der kan næppe være tvivl om, at disse ændringer og ikke mindst den hastighed, hvormed de er foregået, på afgørende vis har ændret interessekonfigurationen i de vesteuropæiske samfund.

Det andet træk af samfundsudviklingen, der skal fremhæves er den *voldsomme ændring af statens rolle,* der er sket i de vesteuropæiske lande i efterkrigstiden. Ændringer angår både selve omfanget af statens rolle, f. eks. målt ved de statslige budgetters andel af nationalproduktet, og karakteren af denne rolle. Udviklingen for så vidt angår omfanget kan illustreres af nogle tal for Danmark:

*Offentlige udgifters andel af nationalproduktet*

| 59/60 | 61/62 | 63/64 | 65/66 | 67/68 | 69/70 |
|---|---|---|---|---|---|
| 25,6 % | 27,8 % | 31,9 % | 33,9 % | 39.7 % | 42.6 % |

Kilde: Diverse årgange af økonomisk årsoversigt, fra det økonomiske sekretariat.

Væksten i den offentlige sektor kan kun delvist tages som udtryk for en bevidst politik, hvilket bl. a. indiceres af, at denne vækst er sket nogenlunde uafhængig af de politiske og ideologiske forskelle, der måtte være mellem de vesteuropæiske lande.

Den ovenfor nævnte forskydning mellem økonomiens sektorer er ensbetydende med en relativ vækst i den offentlige sektor, fordi store dele af den tertiære sektors funktioner varetages af det offentlige, dels af historiske grunde og dels fordi en række af de områder, det drejer sig om, kun vanskeligt kan reguleres ved hjælp af markedsmekanismen. Dette gælder ikke mindst områder som uddannelse, forskning og sygdomsbekæmpelse[7]).

Der er således indbygget visse mekanismer i de vestlige økonomiske strukturer, der medfører, at de offentlige budgetters andel af nationalproduktet stiger. Denne udvikling forstærkes yderligere af, at det i det mindste ikke hidtil har været muligt at rationalisere servicesektoren i nær samme omfang som økonomiens øvrige sektorer. Samtidig er lønningerne i denne sektor alligevel fulgt med de lønstigninger i andre sektorer, der er betinget af produktivitetsforbedringer.

Sideløbende med denne udvidelse af den offentlige sektors omfang er der sket en ændring i karakteren af denne sektors rolle i samfundet. En række faktorer har betinget denne ændring. For det første kan der peges på, at den kvantitative udvidelse af den offentlige sektors omfang i sig selv bidrager til også at ændre karakteren af det offentliges rolle.

En stor og hastigt voksende offentlig sektor får nødvendigvis afledede konsekvenser for hele økonomien, bl. a. ved at ændre efterspørgselsstrukturen på både vare- og arbejdsmarkedet, i form af multiplikator-effekter, og i form af teknologiske innovationer direkte i den offentlige sektor eller i de »afledede« fødeindustrier. Virksomheder og husholdninger vil derfor i højere grad blive direkte berørt af det offentliges aktiviteter, og der vil opstå et stærkt voksende behov for kontakt mellem de to sektorer med henblik på planlægning og udførelse af de offentlige aktiviteter, så de vækker mindst modstand i de berørte dele af den private sektor[8]).

En anden faktor, der har bidraget til ændringer i karakteren af det offentliges aktivitet i efterkrigstiden er den øgede betydning af en statslig konjunkturpolitik. Keynesiansk nationaløkonomisk teori blev i efterkrigstiden almindeligt tankegods hos de vestlige politiske eliter i en sådan grad, at perioden efter anden verdenskrig med nogen ret er blevet kaldt Keynes' epoke[9]). Selv politikere af liberal observans accepterede, at en økonomi, der »overlades« til sig selv vil

være præget af konjunktursvingninger, som medfører, at arbejdskraft og produktionsapparat i lange perioder ikke udnyttes fuldt ud. Under indtryk af konjunktursvingningernes sociale og økonomiske konsekvenser (arbejdsløshed og mindre end maximal økonomisk vækst) blev det god latin, at staten via en aktiv økonomisk politik skulle udjævne de i det økonomiske system indbyggede konjunktursvingninger.

Denne nye offentlige opgave forøger også behovet for kontakt mellem den private sektor, (erhvervslivet og lønmodtageren) og staten, idet valget af mål og midler for den økonomiske politik har umiddelbare konsekvenser for disse grupper, ligesom staten kan have behov for information fra disse grupper om hvilke indgreb, der er mulige og acceptable.

Den konjunkturregulerende politik var i første omgang helt bestemt af kortsigtede målsætninger, nemlig at påvirke konjunkturbevægelsen i det næste kvartal, eventuelt i undtagelsestilfælde i det næste halve eller hele år. Disse bestræbelser viste sig imidlertid at have afledede utilsigtede konsekvenser på længere sigt. Reguleringen af den samlede efterspørgsel skete nemlig primært via investeringer, herunder specielt boligbyggeriet, og i mindre omfang via det private forbrug. Dette medførte ofte en stop/go politik for visse investeringer[10]). Efterspørgselsreguleringen kolliderede derfor med ønsket om en stabil økonomisk vækst og kunne også føre til forvridninger i erhvervsstrukturen, idet ikke alle typer investeringer i lige grad blev ramt af de foretagne indgreb. Den kortsigtede økonomiske politik havde således nogle utilsigtede og tildels uoverskuelige konsekvenser for den langsigtede økonomiske udvikling i både den private og offentlige sektor.

I denne situation var det nærliggende at søge det offentliges konjunkturpolitik tilrettelagt efter bevidste politiske målsætninger eller som led i en planlægning af hele den økonomiske udvikling[11]). Nødvendigheden af styring og planlægning blev yderligere understreget af, at den konjunkturregulerende politiks sigte ret hurtigt udviklede sig i en helt anden retning end forudset af Keynes, idet hovedproblemet blev at begrænse efterspørgslen i stedet for at stimulere den[12]). Her udviste de kortsigtede økonomiske styringsinstrumenter en skarp asymetri, idet de nok var effektive m.h.t. at stimulere efterspørgslen og sikre fuld beskæftigelse, men i langt ringere grad kunne tackle overbeskæftigelsesproblemet og den ledsagende inflation. Ønsket om at klare disse problemer trak også i høj grad i retning af en langsigtet styring og planlægning af statens aktiviteter og deres konsekvenser for den private sektor.

Endelig skal som en tredie faktor, der medvirkede til at udvikle og ændre karakteren af det offentliges opgaver i efterkrigstiden, nævnes, at det i stigende grad blev tydeliggjort, at markedsmekanismen har sine begrænsninger som middel til at foretage ressourceallokering og styre produktionsudviklingen. Kort fortalt er problemet, at markedsmekanismen er ude af stand til ved prioriteringen (prisdannelsen) af forskellige goder at indregne »sociale« værdier og/eller vær-

dier, der først viser sig på langt sigt, det være sig på plus eller minussiden. Dette problem er blevet stadig mere aktuelt i efterkrigstiden, idet de såkaldte »external economies and diseconomies« må antages at have særlig stor betydning i højtudviklede økonomier. Problemet er f. eks. aktuelt m. h. t. det fysiske miljø. Stigende materiel produktion kan medføre et ødelagt fysisk miljø p. g. a. forurening med støj og kemikalier, ødelæggelse af æstetiske værdier o. s. v. Disse omkostninger vil imidlertid ikke afspejle sig i varernes pris, hvis man ikke griber ind fra statens side. Tilsvarende vil markedsmekanismen ofte have vanskeligt ved at allokere hensigtsmæssigt mellem formål, der resulterer i en umiddelbar behovstilfredsstillelse og formål, som først på længere sigt giver »forbrugeren« fordele. Det er blandt andet derfor, markedsmekanismen ikke er særligt velegnet til at allokere ressourcer mellem umiddelbar behovstilfredsstillelse og formål som uddannelse og forskning, der først giver »afkast« på langt sigt, og hvor afkastet i øvrigt ofte vil være eksternt i forhold til investor.

Disse brist i markedsmekanismen har i stigende grad ført til indgreb fra statens side i form af påbud og anordninger (f. eks. fredningslove, byggevedtægter, sundhedsvedtægter o. s. v.) og indgreb i form af afgifter og subsidier, der skal modsvare »external economies and diseconomies«. Også på dette punkt har udviklingen medført, at de politiske spørgsmål er blevet mere og mere tekniske og komplicerede, ligesom der opstår et stigende behov for tæt kontakt mellem staten og den private sektor.

Tre faktorer synes således at have medvirket til at ændre karakteren af de statslige aktiviteter:

1. Forskydninger i den økonomiske struktur fra den primære og sekundære sektor til den tertiære sektor (servicesektoren).
2. Konjunkturreguleringspolitikken.
3. Mangler ved markedsmekanismen som styringsmiddel.

Den beskrevne udvikling har medført, at ord som styring og planlægning er blevet nøgleord i vesteuropæiske politik[13]). Med lidt forskellig hastighed og styrke er denne tendens slået igennem i det offentliges aktivitet i de enkelte lande, afhængig af traditionen for central styring (f. eks. Frankrig har en sådan solid tradition) og afhængig af hvor gennemsyret den politiske ideologi er af økonomisk liberalisme. De styringsmekanismer, man har benyttet, indebærer dog alle steder en opretholdelse af det private erhvervsliv. Der er ikke blevet gjort forsøg på at etablere nogen form for centraldirigeret økonomi. Styringen af den private og offentlige sektor er i høj grad foregået i et intimt samarbejde mellem de to sektorer. Ofte på en måde, der kan minde om forhandlinger mellem to ligeberettigede parter, hvor ingen af parterne har et tydeligt primat over den anden. Dette forhold betyder imidlertid ikke, at staten blot kan opfattes som én interesseorganisation blandt flere. Den har en særlig placering som central koordinator i beslutningssystemet. I øvrigt griber de styringsmidler, staten anvender over

for den private sektor, sjældent direkte ind i beslutningerne i denne sektor. I stedet bruger man indirekte metoder, der gør det økonomisk eller i anden forstand fordelagtigt at træffe beslutninger i overensstemmelse med den fastlagte målsætning, men som ikke opstiller absolutte hindringer for »uønsket« adfærd.

### 2.2. Særtræk ved den danske udvikling

De træk af den generelle samfundsmæssige udvikling, der netop er skitseret, dækker i det væsentlige også Danmark. Den danske udvikling rummer dog en række specifikke træk, hovedsageligt fordi en rodfæstet økonomisk liberalisme har lagt ret snævre grænser for karakteren af statens aktiviteter.

Den offentliges sektors størrelse i Danmark lå i midten af 60'erne endnu på det gennemsnitlige niveau for vesteuropæiske lande, måske endda lidt under, men med »take off« fase under den borgerlige VKR-regering er den offentlige sektor nu vokset til noget nær verdensrekord[14]). Når man alligevel kan tale om en rodfæstet økonomisk liberalisme hænger det sammen med karakteren af det offentliges aktiviteter i Danmark.

Den fri markedsmekanisme foretager på den ene side en prisdannelse og dermed en allokering af ressourcerne mellem forskellige produktioner, på den anden side fastsætter den også indkomstdannelsen og den deraf afledte indkomst- og formuefordeling i samfundet. Når man griber ind, styrer og planlægger fra statens side, kan man lægge vægten på ressourcefordelingssiden d.v.s. forsøge at påvirke erhvervsstrukturen eller man kan lægge vægten på indkomstfordelingssiden, hvilket i praksis indebærer, at man tilstræber en indkomstudjævning i forhold til det, der er resultatet af markedskræfternes virksomhed. Ovenfor har vi kun beskæftiget os med den første type styring og planlægning, mens den anden type indebærer en endnu ikke omtalt form for statsaktivitet, nemlig indkomstoverførsler til visse husholdninger (transfereringer). Det er karakteristisk for udviklingen i Danmark, at væksten i den offentlige sektor i høj grad er sket på områder, der indeholder et fordelingspolitisk aspekt. Helt tydeligt ses dette med de egentlige transfereringer, som i 1960 udgjorde 10 % af husholdningernes disponible indkomster, i 1965 11 % og i 1970 hele 18 %[15]). I det hele er det socialsektoren, sundhedssektoren og til dels undervisningssektoren, der er ansvarlig for væksten i de offentlige udgifter i Danmark. Væksten i det offentliges drifts- og anlægsudgifter fra 1962/63 til 1972/73 var 330 %, væksten i sociale udgifter var 405 %, i sundhedsudgifterne 452 % og i undervisningsudgifterne 383 %[16]). Disse stærkt voksende sektorer kan alle primært siges at vedrøre indkomstfordelingsproblematikken og langt mindre spørgsmålet om styring af erhvervsudviklingen.

Påvirkning af erhvervsstruktur og erhvervsudvikling kan formentlig foretages uden alt for store offentlige udgifter. Sådanne påvirkningsforsøg er imidlertid kun i beskeden udstrækning sket i Danmark. I modsætning til lande som Frankrig, Italien, England og Sverige, hvor der er sket omfattende nationaliseringer,

er den statslige erhvervsaktivitet af beskedent omfang i Danmark. Først ret sent er man i Danmark begyndt at tale om styring og planlægning af den private sektor. Det første eksempel er vel egentlig egnsudviklingspolitikken. Den første lov herom i 1958 kom meget sent i forhold til lande som Norge, Sverige og England[17]). I øvrigt er begrundelsen for egnsudviklingspolitikken så speciel, at den ikke er nogen voldsom udfordring til de liberale principper.

Det første egentlige tegn på vilje til styring og planlægning er perspektivplanlægningen, der påbegyndtes under VKR-regeringen. Oprindeligt var målsætningen alene at koordinere og planlægge det offentliges evne aktiviteter, senere blev også den private sektor inddraget i planlægningen[18]). Et nyere tegn er de forsigtige antydninger af et ønske om en styring af kapitalmarkedet. Dette ønske har foreløbig ført til oprettelsen af kapitalmarkedsrådet, der dog foreløbig må siges at have været uden betydning. Til sammenligning kan nævnes, at man f. eks. i Frankrig længe fra det offentliges side har gennemført en stram styring af det private kapitalmarked for at påvirke strukturudviklingen i erhvervslivet[19]). Dette til trods for at Frankrig i det meste af efterkrigstiden har været styret af borgerligt prægede regeringer, mens de danske regeringer siden slutningen af 20'erne i høj grad har været præget af socialdemokratiet.

Sammenfattende kan man om den danske udvikling sige, at den offentlige sektor er vokset kraftigt, og at denne vækst har ført til eller i det mindste sigtet mod en omfattende social udjævning, mens man kun i ringe grad har brugt statsaktiviteterne til at gennemføre en styring og planlægning af erhvervsudviklingen.

### 2.3. Konsekvenser af ændringen i statens aktivitet

De beskrevne ændringer i den offentlige sektor kan sammenfattes i nogle punkter med direkte relevans for de politiske institutioners arbejdsvilkår og situation:

1. Antallet af »sager«, der skal afgøres i de politiske institutioner er vokset kraftigt.
2. »Sagerne« har skiftet karakter. Hvor de politiske stridsspørgsmål tidligere ofte vedrørte enkle og overskuelige problemstillinger, der kunne indpasses i et lille antal grundlæggende konfliktdimensioner, angår de nu hyppigt teknisk meget indviklede forhold og kan ikke uden videre sættes i forhold til et beskedent antal konfliktdimensioner. Man kan derfor tale om en teknokratisering af det politiske arbejde.
3. Løsningen af disse mange stærkt tekniske prægede spørgsmål har direkte konsekvenser for et utal af forskellige grupper i samfundet, med et deraf flydende behov for tæt interaktion mellem staten og de berørte grupper.

## *3. Synsvinkler på forholdet mellem stat og organisationer*

I de seneste års statskundskab synes der at aftegne sig en ny måde at nærme sig studiet af de vesteuropæiske politiske systemers funktionsmåde i almindelighed

og forholdet mellem interesseorganisationer og statsapparat i særdeleshed. Den stadig hyppigere anvendelse af termer og udtryk som »korporatisme«, »neo-korporatisme«, »korporativ pluralisme«, »segmenteret pluralisme« o.s.v. kan opfattes som signaler på denne nyorientering.

Den ny angrebsvinkel, der gemmer sig bag disse etiketter må ses i modsætning til den hidtil fremherskende måde at gribe studiet af interesseorganisationer og deres forhold til statsapparatet an på. Det vil først og fremmest sige den gruppeteoretiske synsvinkel og den »pressure-group« tradition, der ligger i forlængelse heraf. Den gruppeteoretiske synsvinkel kan føres tilbage til Bentleys arbejde omkring århundredskiftet[20]), mens det mest klare udtryk for »pressure-group« traditionen findes i Truman's bog, *The Governmental Proces. Political Interests and Public Opinion* fra 1951. Lidt flot kan man sige, at den i USA udviklede »pressure-group« tradition har været dominerende i sidste 15–20 års interesseorganisationsforskning.

### 3.1. »Pressure-group« traditionen

*The Governmental Proces* består af to adskilte dele. Den første del indeholder det teoretiske hovedræsonnement, herunder fastlæggelsen af gruppebegrebet, tanker om hvad politik og stat er og den slags ting. Den anden del indeholder en mere empirisk betonet analyse af en række interesseorganisationers indflydelse på og igennem statsapparatet og de politiske partier i USA.

Det teoretiske ræsonnement blev imødegået med en intens og ret ubønhørlig kritik, og har i sin helhed ikke vundet indpas blandt de forskere, der har beskæftiget sig med interesseorganisationer. Derimod har visse delelementer, vigtigst vel nok tesen om det overlappende gruppemedlemsskab og den hermed forbundne moderering og afdæmpning af gruppekravene kunnet genfindes i mange senere studier. Det samme gælder i øvrigt mere generelt den pluralisme[21]), som gennemsyrer Trumans opfattelse af interesse-organisationernes placering i den politiske proces, herunder ikke mindst understregningen af eksistensen af konkurrerende organisationer.

Den mere empirisk orienterede del af Truman's bog er i en vis forstand den mest interessante, idet der af denne del af bogen kan udledes et forslag til en systematik eller et analyseskema, der i almindelighed kan benyttes til at undersøge interesseorganisationernes aktivitet. To centrale forhold skal understreges i forbindelse med dette analyseskema.

1. Analyseskemaet er bygget over den fra statskundskaben velkendte »indflydelsesmodel«. Opmærksomheden rettes derfor mod nogle kategorier af faktorer, som antages at være af central betydning i indflydelsesprocessen. Det drejer sig om interesseorganisationernes *ressourcer for indflydelse,* hvor forhold som organisationens opbygning, repræsentativitet, organisationsprocent, økonomiske ressourcer og lederskabsdygtighed vel nok er

de i litteraturen hyppigst behandlede. Og det drejer sog om *indflydelsesteknikker,* d.v.s. de pressionsmidler eller teknikker, som organisationerne bringer i anvendelse over for de statslige beslutningstagere. Blandt de teknikker, man har beskæftiget sig med kan nævnes bestikkelse, manipulation, overtalelse o.l. »Indflydelsesmodellen« er i øvrigt karakteriseret ved fastlæggelsen af retningen for den påvirkning, der foregår: statsapparatet betragtes som et passivt objekt for organisationernes indflydelsesbestræbelser.

2. Indflydelsesprocessen betragtes som bestående af to faser. For det første kampen om at opnå *adgang* til statsorganerne. For det andet – efter at organisationerne har overskredet adgangstærsklen – forsøget på at realisere de i organisationerne formulerede krav og interesser gennem påvirkning af de statslige beslutningstagere.

Disse centrale elementer fra Truman's analyseskema har været grundlæggende for »pressure-group« traditionen. Den vigtigste teoretiske videreudvikling af »pressure-group« traditionen må tilskrives Gabriel Almond[22]). Almond har beskæftiget sig med interesseorganisationernes aktiviteter indenfor en strukturfunktionsanalytisk ramme. Interesseorganisationerne ses her primært som strukturer, der artikulerer krav. Det understreges således, at interesseorganisationernes relationer til staten hører hjemme i det politiske systems input-side.

Sammenfattende kan »pressure-group« traditionen da karakteriseres i fire punkter:

1. En overvejende pluralistisk samfundsopfattelse.
2. I studiet af forholdet mellem organisationer og stat har to kategorier af faktorer været grundlæggende: 1) ressourcer for indflydelse, 2) pressionsmidler. Statsorganerne opfattes som relativt passive mål for organisationernes indflydelsesbestræbelser.
3. Indflydelsesprocessen betragtes som bestående af to faser, en adgangsfase og en egentlig påvirkningsfase.
4. Interesseorganisationerne fungerer fremfor alt som artikulationsstrukturer, og deres aktiviteter placeres følgelig i det politiske systems inputside[23]).

At disse fire punkter kan betragtes som grundelementer i en forskningstradition, kan illustreres ved, hvor forbavsende tvangfrit en endda meget stor del af den eksisterende interesseorganisationslitteratur adækvat kan beskrives ved hjælp af de nævnte elementer[24]).

»Pressure-group« traditionen var måske en fornuftig ramme for studiet af interesseorganisationernes placering og funktion i den politiske proces i USA først i 50'erne, men hvad angår de nutidige »postindustrielle« europæiske sam-

fund, kan det analyseskema, som »pressure-group« traditionen har at tilbyde, ikke alene danne udgangspunkt for en forståelse af nogle af de ændringer i de politiske institutioners virksomhed, som statens ændrede aktivitet må formodes at have afstedkommet.

Det er nok tænkeligt, at en række mindre betydningsfulde interesseorganisationer, stadig fungerer efter den model, der indeholdtes i »pressure-group« traditionen, men denne model er næppe særlig frugtbar til beskrivelse af de vigtigste interesseorganisationers aktiviteter. Den virksomhed som arbejdernes, industriens og landbrugets store organisationer udfolder forstås formentlig langt bedre indenfor rammerne af en korporatismeopfattelse.

### 3.2. Korporatismeopfattelser

Indledningsvis skal der peges på to forhold, ,der synes at være gennemgående i den litteratur, der under den ene efter den anden form har beskæftiget sig med forekomsten af korporatistiske tendenser i samspillet mellem stat og organisationer.

For det første fremhæves det, at studiet af forholdet mellem stat og interesseorganisationer som analytisk udgangspunkt har *integrationen* eller sammensmeltningen mellem disse organisationer og de statslige beslutningsstrukturer. Allerede med denne indledende bestemmelse markeres nogle væsentlige forskelle fra »pressure-group«-traditionen. Hvor denne tradition tog udgangspunkt i interesseorganisationerne og de der formulerede krav for herefter at følge kravene langs den trange todelte indflydelsesvej gennem statsapparatet, ligger korporatismeopfattelsernes analytiske udgangspunkt i det *samspil,* der udfolder sig i *statsligt regie.* Hermed forlades også »pressure-group« traditionens opfattelse af interesseorganisationerne som artikulationsstrukturer og den heraf følgende placering af deres aktiviteter som overvejende input-relevante. Integrationstankegangen medfører en fokusering på organisationernes direkte beslutningstagende og beslutningsformidlende rolle.

For det andet peges der på, at det integrerede privat-offentlige beslutningssystem fungerer som en ramme, hvorigennem samfundsmæssige konflikter og interessemodsætninger samordnes og bilægges. Med andre ord opfattes det korporative beslutningssystem som havende en *konfliktløsende eller konfliktdæmpende funktion* i samfund der er gennemvævet af kulturelle, ideologiske, økonomiske og andre former for konfliktdimensioner. Korporatismeopfattelserne er således i høj grad forenelig med en opfattelse af staten som udøver af en sammenholds- eller samordningsfunktion.

I den nærmere præsentation af korporatismeopfattelserne skal der først ses på de grundlæggende opfattelser af samfundet, der har ligget til grund for de nyere formuleringer af korporatismebegrebet. Disse opfattelser af samfundet vedrører spørgsmål som, hvilke interesser eller konflikter, der er dominerende i samfundet, hvordan de er organiseret, og hvorledes de kanaliseres videre i det politiske

system. Derudover skal der forsøges en vis konkretisering af overvejelserne over den integrerede beslutningsstruktur og dennes konfliktløsende funktion.

## Samfundsopfattelser

En række forfattere, der har beskæftiget sig med forholdene i Holland, Belgien, Østrig og Schweiz har påpeget at disse samfund har væsentlige fællestræk, idet de – idologisk og kulturelt – kan siges at være kløvet igennem af nogle lodrette og adskilte søjler, således at den politiske organisering i såvel interesseorganisationer, politiske partier som andre former for gruppe-dannelser følger disse søjler. F. eks. har man peget på, at der i Holland eksisterer 3 søjler, en katolsk, en calvinistisk og en ikke-konfessionel.

Da de nævnte lande imidlertid i efterkrigstiden i høj grad har været præget af politisk stabilitet har forskningsbestræbelserne naturligt nok ikke alene gået på at kortlægge denne søjleopdeling. Der er også gjort forsøg på at besvare spørgsmålet om, hvordan det kan være, at samfundene – søjleopdelte eller fragmenterede som de er – alligevel har udvist politisk stabilitet.

Val R. Lorwin har lanceret begrebet »segmenteret pluralisme«[25]). Ved »segmenteret« forstås, at den politiske organisering finder sted langs de kulturelle og ideologiske kløfter og ved »pluralistisk«, at der side om side eksisterer en flerhed af sådanne kløfter og dermed organiserede søjler. Det er karakteristisk for Lorwin, at han især interesserer sig for konflikternes art og oprindelse, samtidig med at grundlaget for segmenteringen udtrykkeligt begrænses til ideologiske og kulturelle (religiøse) kløfter. Derigennem afgrænses gyldighedsområdet for Lorwins overvejelser til Holland, Belgien, Schweiz og Østrig.

Samme opfattelse af samfundet som værende opdelt i en række søjler ligger bag Arend Lijpharts begreb »consociational democracy«[26]). Lijphart går imidlertid et skridt videre end Lorwin ved direkte at forsøge at besvare spørgsmålet om, hvorfor sådanne samfund trods fragmenteringen alligevel kan være politisk stabile.

Svaret finder han i de politiske eliters adfærd. Hvis de politiske eliter udfolder bevidste bestræbelser for at modvirke de tendenser mod instabilitet og fastlåsthed, der er det fragmenterede samfund iboende, er der tale om et »consociational democracy«. Disse samfundsbevarende bestræbelser giver ophav til såkaldte »elite-karteller«, sammensat af repræsentanter fra de forskellige søjler, fra regeringen og fra administrationen. Som konkrete eksempler på »elitekarteller« nævner Lijphart brede regeringskoalitioner som i Østrig og Schweiz, råd og komiteer som f. eks. Det sociale og økonomiske Råd i Holland, men betoner i øvrigt stærkt, at de konkrete institutionelle former, hvorigennem »elitekartellerne« udøver deres sammenholdsfunktion kan være forskellige fra land til land.

Den skarpe søjleopdeling gælder således kun på masseplan. Søjleeliternes hyp-

pige og frie kontakt, samarbejde og målfællesskab er det definerende træk ved de konsocietionale demokratier.

Denne tankegang adskiller sig på et par punkter klart fra den pluralisme, der er fremherskende indenfor »pressure-group« traditionen. I stedet for elitekonkurrence peger Lijphart på et elitesamarbejde. Hvor det overlappende gruppemedlemsskab og den heraf flydende moderering af gruppekravene var centralt i Truman's ræsonnement er søjlernes distingthed og relative isolation på masseplan kombineret med integration på eliteplanet det centrale i Lijphart's model.

Som Lorwin retter Lijphart opmærksomheden mod ideologiske og kulturelle kløfter som basis for fragmenteringen. Lijpharts model er da også primært udviklet med henblik på de samme lande, som Lorwin beskæftigede sig med.

Sigtet med Martin O. Heisler's »europæiske-politik« model er noget bredere, idet denne model ikke alene tager sigte på Holland, Belgien, Østrig og Schweiz, men også forsøger at inddrage andre mindre europæiske lande, først og fremmest de skandinaviske[27]).

Denne udvidelse sker i praksis ved at også økonomiske, erhvervsmæssige og sociale interesser betragtes som grundlag for en søjleopdeling i iøvrigt kulturelt homogene samfund. Argumentet herfor er, at det ikke i så høj grad er arten og oprindelsen af de samfundsmæssige konflikter og kløfter, der er afgørende for det politiske systems funktion, men derimod er det søjleopdelingens effekter for formuleringen og administrationen af den offentlige poltik, der har betydning. Eksempelvis finder Heisler i de skandinaviske lande en række gennemorganiserede og relativt autonome økonomiske sektorer. Indenfor hver sektor findes der et netværk af centraliserede og bureaukratiserede interesseorganisationer, som har monopol på formuleringen og varetagelsen af de relevante interesser.

Philippe C. Schmitter har nærmet sig problemet på en lidt anden måde, men er som Heisler mest optaget af beslutningsstrukturens udseende. Schmitters mål er for det første at levere en operationel definition af korporatisme forstået som et nutidigt system for interesserepræsentation, og for det andet her ud fra at konstruere en typologi, der kan bruges til beskrivelse af de udviklingsprocesser, der kan føre frem til et korporativt beslutningssystem[28]).

Ud fra denne opfattelse, at korporatisme er et interesserepræsentationssystem, hvis centrale kendetegn er en sammensmeltning af de organiserede interesser og den statslige beslutningsstruktur, definerer Schmitter korporatisme således:

> et interesserepræsentationssystem, hvor de konstituerende enheder er organiseret i
>
> – et begrænset antal af
> – enkelte (singular)
> – tvingende (compulsory)
> – ikke-konkurrerende
> – hierarkisk ordnede

- funktionelt differentierede kategorier, som er
- anerkendt eller støttet af staten, og som besidder
- et monopol på interesserepræsentation inden for de respektive kategorier mod en vis
- statslig kontrol med selektionen af ledere og interesseartikulation

Det fremgår bl. a. af Schmitters dimensioner, at også han lægger vægt på tilstedeværelsen af funktionelle sektorer og på den dermed forbundne mangel på konkurrence mellem organisationerne såvel i henseende til medlemsrekruttering som i forholdet til de statslige myndigheder.

Herefter sondres der mellem to former for korporatisme, »statskorporatisme« og »»samfundskorporatisme». Sondringen går på den rolle statsmagten har spillet for tilvejebringelsen af den korporative struktur. »Statskorporatisme« foreligger, hvor statsmagten har spillet en afgørende og direkte rolle for skabelsen af den korporative struktur (de fascistiske varianter af korporatisme), mens »samfundskorporatisme« betegner et interesserepræsentationssystem, som er produkt af en udviklingsproces, hvor relativt autonome interesseorganisationer selv har spillet en afgørende rolle.

Schmitters korporatismedefinition og de hertil knyttede undertyper kan analytisk set betragtes som idealtyper. Det fremgår af Schmitters egne illustrerende eksempler, at de skandinaviske lande kommer »samfundskorporatisme«-typen meget nær.

### Integration mellem stat og organisationer

Korporatismeopfattelsen indebærer, at interessen retter sig mod de samspilsrelationer, som interesseorganisationer indgår i indenfor et statsligt regie. Interesseorganisationerne opfattes som havende en direkte beslutningstagende og beslutningsformidlende rolle. De vigtigste interesseorganisationers adgang til de statslige beslutningstagere er *institutionaliseret* i den forstand, at adgangen er slået fast gennem lang tids praksis og udfolder sig indenfor rammerne af et af de berørte parter accepteret normsæt. Adgangen kan betragtes som noget selvfølgeligt, og derfor ikke som noget organisationerne skal sætte deres ressourcer ind på at opnå. Der er bl. a. tale om, at der foregår en fortløbende *kooptation* af interesseorganisationsrepræsentanter ind i de statslige beslutningsstrukturer. Hermed understreges også, at de statslige myndigheder i høj grad også er aktive i den proces, der fører frem mod en stigende sammensmeltning mellem stat og organisationer.

Dette perspektiv indebærer som allerede antydet en drejning af forskningsinteressen i forhold til det fra »pressure-group« traditionen kendte. Spørgsmålet om organisationernes indflydelse træder noget i baggrunden. Integrationen mellem stat og organisationer indebærer, at der kun vanskeligt kan skelnes skarpt mellem stat og organisationer, hvorfor det selvsagt ikke bliver særligt relevant

eller forskningsteknisk fremkommeligt at se organisationerne som selvstændige politiske aktører, der med større eller mindre held søger at øve indflydelse på de statslige beslutninger. Derimod bliver det en vigtig forskningsopgave at kortlægge den beslutningsstruktur, der er fremkommet som følge af den stedfundne integration.

I forbindelse med dette kortlægningsarbejde vil der f. eks. kunne sondres mellem:

- »rene« korporative organer, som f. eks. Det socialøkonomiske Råd i Holland, der har dannet forbillede for Det økonomiske Samordningsråd i Norge og Det økonomiske Råd i Danmark.
- komiteer (kommissioner, råd, nævn, udvalg)
- forskellige høringsformer
- større uformelle rådslagninger mellem regering og organisationsledere (Harpsund- eller Marienborgmøder)
- andre ikke formaliserede kontakter

Deltagerne i disse forskellige kontaktformer er repræsentanter fra organisationerne, fra de politiske partier, fra regeringen og administrationen, samt »uafhængige« eksperter.

Flere forfattere ser komiteerne som de centrale organer, hvor integrationen mellem stat og organisationer finder sted, og har forsøgt at konstruere komitétypologier for at trænge igennem det ofte uoverskuelige vildnis af organer, der her er tale om. Ved den nærmere undersøgelse har man ofte interesseret sig for hvilket sagområde, der er tale om, organernes placering i den samlede beslutnings- og forvaltningsproces og rekrutteringen og den personelle sammensætning af disse organer[29]). En spændende problemstilling, der her byder sig til, er at undersøge i hvilket omfang beslutningsprocessen kan siges at være sektoropdelt, således, at der til en samfundsmæssig sektor svarer forholdsvis selvstændige beslutningsstrukturer bestående af de relevante organisationsrepræsentanter, administratorer, eksperter og politikere[30]). Som eksempler på mulige sektorer i dansk politik kan i flæng nævnes landbrug, fiskeri, sundhedsvæsen og forsvar.

### Konfliktløsningsfunktionen

En vigtig bevæggrund for interesseorganisationerne til at indgå i de statslige beslutningsprocesser må selvsagt være ønsket om at få del i formuleringen og administrationen af den offentlige politik. Samtidig kan der peges på, at kooptationen betyder anerkendelse som forhandlingspartner, hvilket igen i praksis medfører tildeling af et monopol på varetagelse af den pågældende gruppes interesser.

Adgang forpligter imidlertid også. Er en interesseorganisation først en gang indrulleret i beslutningsstrukturen får den anpart i og dermed ansvar for de i

den pågældende struktur trufne beslutninger. Det medfører ofte en interesse i den pågældende beslutningsstrukturs fortsatte succesrige virke, også selvom visse beslutninger på kort sigt måtte være mindre tilfredsstillende for den pågældende organisation. Dette betyder igen, at organisationerne må afdæmpe, tilpasse eller moderere deres krav, og delvis afstå fra en kritik af de beslutninger, som de i kraft af deres adgang har fået medansvar for.

På denne baggrund forekommer det at være en rimelig hypotese, at længere tids deltagelse i den integrerede beslutningsstruktur gennem socialiseringsmekanismer vil tendere imod, at vende eller reorientere aktørernes loyalitet mod netop de integrerede beslutningsstrukturer. Set fra de statslige myndigheders side muliggør kooptation en tilførsel af teknisk ekspertise, information og viden. Vigtigt er videre, at kooptation bidrager til at tilvejebringe accept og støtte omkring det offentliges aktiviteter. Denne beslutningsstruktur kan derfor tjene til at legitimere en række af disse aktiviteter.

Når der tales om, at de integrerede beslutningsstrukturer har en konfliktløsende funktion, skal dette derfor ikke forstås på den måde, at denne særlige form for beslutningsstruktur skulle fjerne de interessemodsætninger, der er en række af de deltagende organisationers raison d'être. Derimod er tanken, at denne beslutningsstruktur gør det muligt at træffe nødvendige beslutninger samtidig med at åbne konflikter mellem modstående organisationer eller mellem en organisation og staten forhindres. Den integrerede beslutningsstruktur kan derfor på én gang tages som udtryk for en accept af eksisterende interesser og interessemodsætninger og som udtryk for en bevidst eller ubevidst bestræbelse i retning af at forhindre konfliktstoffet i at bryde ud i lys lue.

Som et af de klareste eksempler på en integreret beslutningsstruktur, der har en sådan konfliktløsende funktion, kan peges på den mangfoldighed af organer og regelsæt, der eksisterer på det danske arbejdsmarked. I dette tilfælde kan der ikke være tvivl om, at de involverede parter, inklusive staten, helt bevidst har søgt at udvikle strukturer, der mest muligt kunne begrænse forekomsten af åbne arbejdskonflikter. En tilsvarende bevidsthed om integrerede beslutningsstrukturers konfliktløsende effekter behøver ikke nødvendigvis at have været til stede på andre beslutningsområder, hvor sådanne strukturer har udviklet sig.

### Grader af korporatisme

Man kan næppe med rimelighed spørge, om et politisk system er korporativt eller ej. Derimod må spørgsmålet være, i hvilken udstrækning det er præget af korporative beslutningsstrukturer. De korporative tendenser, vi mener, man vil kunne finde i det danske politiske system i dag, er resultatet af en lang historisk udvikling, hvor integrationen mellem stat og organisationer er blevet stadig større i takt med de tidligere omtalte ændringer i statens aktiviteter. Verdenskrigene og krisen i 30'erne synes at udgøre relative højdepunkter i denne udviklingsproces, hvor der alt i alt har været tale om en langsigtet bevægelse mod sti-

gende integration mellem stat og organisationer. Den vækst i korporative beslutningsstrukturer man formentlig vil kunne påvise i 1960'erne og 70'erne vil således være særegen derved, at baggrunden ikke er en krisesituation, men tværtimod en periode med økonomisk vækst uden sidestykke. Det er i øvrigt langt fra givet at denne bevægelse mod korporative beslutningsstrukturer vil fortsætte.

Et par spændingsmomenter synes nemlig at være et korporativt beslutningssystem iboende og vil på lidt længere sigt kunne medføre en gradvis nedbrydning af dette system. For det første synes der at være en tendens i retning af selvsforstærkende og accelererende styringsproblemer. I takt med at det korporative system omfatter flere og flere organiserede interesser; i takt med at »private« eller offentlige/private organer kommer til at spille en stadig større rolle for formuleringen og forvaltningen af den offentlige politik (fænomener som i sig selv har forudsætning bl. a. styringsbehov og styringsbestræbelser) vokser statens behov for at styre et stadig mere uoverskueligt og kompliceret beslutningssystem. I det omfang dette beslutningssystem måtte bestå af en række relativt autonome sektorer vil dette styringsbehov selvsagt være yderligere påtrængende. Som en reaktion på denne situation kan man meget vel tænke sig nye styringsmidler, hvorved man fra statens side bevidst søger at gå uden om eller »skære igennem« det korporative system.

Et andet spændingsmoment ligger i forholdet mellem de organisationseliter, som indgår i og tilvænnes det korporative system, og disse eliters organisationsmæssige basis, d.v.s. organisationernes menige medlemmer. Der synes at være grænser for, hvor langt organisationseliterne kan gå i retning af samordning, moderering af krav og konfliktløsning, før de interessemodsætninger, der er mellem de forskellige organiserede samfundsgrupper, får de menige medlemmer til at gøre oprør – dels mod indholdet af de beslutninger eliten er med til at træffe inden for det korporative systems rammer, dels mod selve systemets funktionsmåde.

### *4. Parlamentets og de politiske partiers placering i det politiske system*

Den væsentligste grund til at beskæftige sig med korporatismebegrebet er naturligvis, at dette begreb synes at være relevant for en beskrivelse af forholdet mellem stat og organisationer. Derudover kan korporatismebegrebet formentlig også danne udgangspunkt for en forståelse af de vilkår, som andre komponenter i det politiske system fungerer under. Specielt gælder det med henblik på parlamentet og de politiske partier.

Det afgørende punkt i denne forbindelse er, at man kan antage, at det korporative beslutningssystem på visse områder er blevet en betydningsfuld, måske endog dominerende, beslutningskanal i det politiske system. Heraf følger nemlig, at andre beslutningskanaler (f. eks. forbindelsen partier – parlament – regering) tildeles en mere underordnet rolle ved de politiske beslutningers tilblivelse.

Såvel for partierne som for parlamentets vedkommende findes der allerede i dag i statskundskaben en lang række overvejelser over ændringer i deres placering i det politiske system. Hidtil er der imidlertid kun i beskedent omfang gjort forsøg på at kæde forandringer i parlament og partiers rolle sammen med accentueringen af korporative træk. Muligheden af at foretage en sådan sammenkædning skal sandsynliggøres i det følgende.

For både parlament og partier er det hensigten at forsøge denne sammenkædning i relation til varetagelsen af den funktion, der traditionelt er blevet anset for særlig karakteristisk for hvert af disse organer. For parlamentets vedkommende skal vi se på deltagelsen i formuleringen af autoritative beslutninger. For partierne skal der ses på deltagelsen i formidlingen af forskellige sociale gruppers politiske interesser. I begge tilfælde skal der først peges på en række indicier for, at parlamentet, hhv. de politiske partier, har haft aftagende betydning for varetagelsen af deres karakteristiske funktion. Dernæst skal denne ændring relateres til fremkomsten af korporative træk.

### 4.1. Korporatisme og »decline of legislatures«

Der findes efterhånden en hel del litteratur om det, der er blevet kaldt »decline of legislatures«[31]). Udtrykket »decline of legislatures« fungerer som en samlebetegnelse for en række beslægtede påstande, hvis fælles indhold er, at den lovgivende forsamlings betydning i det politiske system hævdes at være aftagende. Her skal kort omtales et par af de mere fremtrædende talsmænd for denne opfattelse.

Grosser har søgt at belyse moderne europæiske parlamenters betydning ved at undersøge deres deltagelse i bl. a. lovgivning og budgetbehandling. Konklusionen på hans overvejelser, der primært vedrører forholdene i Vesttyskland, England og Frankrig, er, at de europæiske parlamenter uden tvivl må siges at have afgivet indflydelse på disses områder til administrationen og de politiske partier. Wheare har påpeget betydelige uklarheder i litteraturen om »decline of legislatures«, således det forhold, at der lægges forskellige målestokke til grund ved vurderingen af parlamentets position. Somme tider tales der om parlamenternes absolutte betydning, til andre tider om deres relative betydning. I forbindelse med den relative betragtning kan sammenligningen gælde tidligere tiders faktiske eller idealiserede forhold, eller der kan være tale om en sammenligning mellem parlament og regering/administration. Anlægges der en relativ betragtning, er Wheare imidlertid enig i påstanden om »decline of legislatures«. I forhold til regering/administration har parlamenternes relative betydning været aftagende. Til illustration heraf fremhæver Wheare den stadig hyppigere forekomst af delegation af lovgivningskompetence.

Der er ingen grund til yderligere at gå i detaljer med litteraturen om »decline of legislatures«. Til brug for den argumentation, der søges gennemført i dette afsnit, er det i og for sig tilstrækkeligt at konstatere, at der i denne litteratur rå-

der enighed om, at parlamenternes betydning netop for formuleringen af de autoritative beslutninger blevet svækket. Derimod er man ikke nået særlig langt i retning af at forklare denne udvikling eller sætte den i relation til andre ændringer i de politiske systemers struktur. I det omfang, der overhovedet gøres forsøg på at forklare parlamenternes aftagende betydning, går forklaringsforsøgene primært i retning af at pege på den stigende betydning, som hhv. regering/administration og partierne har fået.

Korporatismeopfattelsen kan formentlig på frugtbar måde bidrage til en bedre forståelse af problemerne omkring »decline of legislatures«. Kernen i korporatismeopfattelsen er som nævnt styrkelsen af en ny type beslutningsstruktur, kendetegnet ved en stærk integration mellem interesseorganisationer og regering/administration. Denne nye beslutningsstruktur kan på en række punkter formentlig bedre end andre beslutningskanaler, hvor parlamentet er centralt placeret, tilgodese de ændrede krav til det politiske system, der udspringer af samfundsudviklingen og den heraf følgende ændrede karakter af den offentlige sektor.

Det korporative beslutningssystem har den fornødne kapacitet til løbende at styre udviklingen på afgrænsede beslutningsområder, hvor mængden af beslutninger, der skal træffes, er meget stor. Ligeledes har det korporative beslutningssystem lettere ved at tilvejebringe den information, der i dag på mange beslutningsområder er en altafgørende forudsætning for enhver form for styring. Endelig kan det nævnes, at det korporative beslutningssystem på en langt mindre kompliceret og iøjnefaldende måde end parlamentet kan skaffe den nødvendige accept og forståelse fra de grupper, der berøres af de beslutninger, der træffes.

På denne baggrund vil det være nærliggende at forvente, at parlamentet som den mindre effektive beslutningsstruktur har måttet afgive den faktiske kontrol med dele af sine traditionelle beslutningsområder, og at parlamentet ikke har kunnet opnå nogen central placering på de nye beslutningsområder, der er fremkommet som en følge af ændringerne i den offentlige aktivitet. Parlamenternes aftagende betydning for formuleringen af de autoritative beslutninger kan således ses som en konsekvens af stigende korporatisering.

Selv om visionen »intet over eller ved siden af Folketinget« således i dag formentlig er fjernere fra virkelighedens verden end nogensinde før, betyder fremkomsten af korporative træk naturligvis ikke på nogen måde, at det bliver overflødigt eller uinteressant at beskæftige sig med parlamentet og dets placering i det politiske spil. Tværtimod rejser den placering, som parlamentet tildeles i et politisk system med korporative træk, en række nye spørgsmål, bl.a. de følgende:

1. i hvilket omfang legitimeres de beslutninger, der træffes inden for rammerne af det korporative beslutningssystem via parlamentet?

2. i hvilket omfang er parlamentsmedlemmer og specialiserede parlamentsudvalg deltagere i det korporative beslutningssystem inden for forskellige beslutningsområder?
3. i hvilket omfang træffer parlamentet beslutninger trods modstand fra de interesseorganisationer, der deltager i det korporative beslutningssystem, og i hvilket omfang blokerer parlamentet beslutninger truffet inden for det korporative system?
4. i hvilket omfang er udviklingen af og ændringer i det korporative beslutningssystem sket gennem beslutninger truffet af parlamentet?

### 4.2. Korporatisme og ændringer i partiernes rolle

Selv om der blandt politologer formentlig vil være udbredt enighed om, at der er sket afgørende ændringer i de politiske partiers placering i en række vestlige politiske systemer inden for de sidste årtier, findes der ikke for partiernes vedkommende nogen pendant til »decline of legislatures« litteraturen, d.v.s. en litteratur, der behandler ændringerne i partiernes rolle ud fra en i store træk fælles synsvinkel. Her, hvor opgaven er at se ændringer i partiernes placering i sammenhæng med fremkomsten af korporative træk, er det naturligt at rette opmærksomheden mod det, der som tidligere nævnt er blevet betragtet som partiernes centrale funktion, nemlig deres rolle som formidlere af forskellige sociale gruppers politiske interesser. De ændringer i partiernes placering i det politiske system, der skal diskuteres, er således andet og mere end den logiske følge af, at parlamenterne, hvis betydning har været aftagende, beherskes af eller fungerer via politiske partier.

Påstanden vil være, at partiernes betydning som formidlere af forskellige befolkningsgruppers politiske interesser har været aftagende. Dette gælder, hvad enten man ser partierne som det eneste og direkte bindeled mellem vælgere og statslige beslutningscentre, eller ser partierne som bindeled mellem interesseorganisationerne og de statslige beslutningscentre.

En første antydning af, at der er sket en svækkelse af partiernes betydning for den direkte formidling af forskellige gruppers politiske interesser, kan fås ved at se på eventuelle ændringer m.h.t. hvilke konfliktdimensioner, der er strukturerende for partisystemet. Danske forhold kan tjene til illustration.

Det danske partisystems udseende omkring 1920, d.v.s. omkring det tidspunkt, hvor partisystemet blev »frosset«, er ofte blevet forklaret under henvisning til to fundamentale konfliktdimensioner, nemlig for det første konflikten mellem arbejdere og arbejdsgiver, og for det andet konflikten mellem land og by[32]). I hvert fald 3 af 4 »gamle« danske partier kan omkring 1920 entydigt placeres i forhold til disse to konfliktdimensioner, og det er utvivlsomt rimeligt på dette tidspunkt at opfatte disse 3 partier som de centrale formidlere af landbrugets, erhvervslivets og arbejdernes interesser.

Det synes at være den fremherskende opfattelse blandt danske politologer,

at de konfliktdimensioner, der var strukturerende for partisystemet, omkring 1920, stadig var afgørende for dansk politik i 1960'erne. Poul Meyer diskuterer således »Partier og befolkningsgrupper« ud fra denne antagelse, og overvejer i tilknytning hertil hvor de siden 1920 fremkomne store funktionærgrupper vil placere sig i det politiske spektrum[33]). Erik Damgaard slutter sin gennemgang af udviklingen i det danske partisystem med den dobbelte konklusion »the party system of the 1960's on the one hand reflects the cleavage strukture of the 1920's; on the other hand the changes that occurred in the 1960's might portend further structural development in the party system of tomorrow«[34]). Den første del af konklusionen underbygges bl. a. ved data fra en vælgerundersøgelse fra 1971. Disse data fortolkes i retning af, at det traditionelle partiloyalitetsmønster stadig i det væsentlige var intakt 1971.

Selv om det danske partisystem ved sin etablering var et produkt af konflikterne arbejder/arbejdsgiver og land/by, udgør de 4 »gamle« partiers dominerende stilling i det politiske liv 40 år senere naturligvis ikke i sig selv nogen garanti for, at 1960'ernes og i endnu højere grad 1970'-ernes stærkt ændrede partisystem stadig fungerer som formidlere af de interesser, der knytter sig til disse konfliktdimensioner. Det må nok slås fast, at spørgsmålet om, hvem der støtter hvilke partier, og ligeså afgørende spørgsemål om, hvem de politiske partier søger at henvende sig til, kun i beskedent omfang har været underkastet systematisk empirisk forskning. Hertil kommer imidlertid som det i denne forbindelse væsentligste, at man i det sidste årti i dansk politik har kunnet iagttage, at kampen mellem de politiske partier har været præget af delvist nye og i hvert fald hurtigt skiftende konfliktdimensioner. Blandt disse kan nævnes spørgsmålet om parcelhusejernes skattemæssige stilling, forskellige spørgsmål af moralsk-etisk karakter (abort, porno, kunstsøtte), samt forskellige sider af miljøproblematikken. Disse nye og hurtigt skiftende konfliktdimensioner kan kun vanskeligt tages som konkrete udtryk for de traditionelle modsætninger arbejder/arbejdsgiver og land/by eller på entydig måde relateres til fremkomsten af nye sociale grupper. Man kan derfor stilles sig tvivlende over for, om den traditionelle forklaring af det danske partisystem og den hermed sammenknyttede opfattelse af partierne som de central formidlere af forskellige sociale gruppers interesser stadig kan opretholdes[35]).

Denne skepsis over for partiernes betydning som formidlere af bestemte befolkningsgruppers interesser bestyrkes af nogle mere generelle overvejelser fra nyere partiforskning.

Otto Kirchheimer har talt om en transformation af de europæiske partisystemer efter II. verdenskrig. Denne transformation er resulteret i fremkomsten af en ny type politiske partier, de såkaldte »catch-all« partier. Disse partier tillægger succes på vælgermarkedet den altafgørende betydning. Nøglen til succes på vælgermarkedet ligger i at opbygge en appel til så brede befolkningslag som muligt. Deraf betegnelsen »catch-all«. »Catch-all« partiernes struktur og adfærd

indretter sig efter det dominerende ønske om at få flest mulig stemmer. Disse partier har derfor en relativ lav ideologisk profil, centraliseret ledelse, lægger ringe vægt på medlemmernes politiske aktivitet, samt ringe vægt på at fremtræde som en bestemt befolkningsgruppes repræsentant. Kirchheimer hævder, at »catch-all« partiernes væsentligste funktioner i det politiske system vedrører udvælgelsen af kandidater og legitimering af de politiske beslutninger. I det hele taget advarer han mod at tillægge de politiske partiler overdreven betydning. En af Kirchheimers konklusioner lyder således, »the political party's role in Western industrial society today is more limited than would appear from its position of formal preeminence«[36]). Denne konklusion vinder bifald hos endnu en forfatter, der på det helt generelle plan har overvejet partiernes placering i moderne vestlige systemer.

Anthony King har prøvet at belyse partiernes placering i det politiske system ved at se på, hvilken rolle de spiller for varetagelsen af en række funktioner i det politiske system[37]). Blandt andet diskuteres partiernes betydning for varetagelsen af funktionernes »policy formation« og »interest aggregation«. Sådan som disse funktioner opfattes af King vedrører de begge i høj grad partiernes rolle som formidlere af forskellige sociale gruppers interesser. King's konklusioner er for begge funktioner den samme: partierne er kun én blandt mange strukturer, der deltager i varetagelsen af disse funktioner, og formentlig i intet af tilfældene den vigtigste.

Også hvis man ser på partiernes rolle som forbindelsesled mellem interesseorganisationer og statslige beslutningscentre, foreligger der indicier for, at partiernes betydning har været aftagende og nu er relativ beskeden. Disse forhold er relativt grundigt belyst m.h.t. forholdene i Norge.

Et af hovedresultaterne fra Kvaviks undersøgelse af interesseorganisationers aktivitet i Norge er således, at disse organisationer i stadig aftagende grad benytter partierne til at føre deres synspunkter frem[38]). Kvavik går så vidt som at hævde, at de kontakter, der overhovedet er mellem partier og interesseorganisationer i overvejende grad etableres på initiativ af partierne, enten med henblik på at opnå information fra en interesseorganisation eller for at høre dens stillingtagen til et presserende problem. Kvaviks påstand om partiernes aftagende betydning som forbindelsesled mellem organisationer og statslige beslutningscentre belægges dels ved hans egne undersøgelser, dels ved henvisninger til en undersøgelse af interesseorganisationernes stilling i valgkampsituationen[39]) og til en longitudinal analyse af den norske økonomiske elites partibindinger[40]). Også disse undersøgelser peger i retning af, at partiernes betydning har været aftagende.

Alt i alt kan der således være ganske god baggrund for at hævde, at i en række politiske systemer har de politiske partiers betydning for formidlingen af forskellige samfundsgruppers interesser været aftagende. Spørgsmålet er nu, hvorledes denne ændring i partiernes placering i det politiske system kan sættes i for-

bindelse med det korporative beslutningssystems øgede betydning. Denne forbindelse kan etableres på i hvert fald to måder. For det første kan det hævdes, at de interesser, der oprindeligt var strukturerende for partisystemet i dag, primært varetages via det korporative beslutningssystem. Hvorfor partiernes varetagelse af dem er blevet overflødig. For det andet kan forbindelsen etableres ved at gå et skridt længere bagud i årsagssammenhængen og pege på, at den samfundsudvikling, der betinger fremkomsten af det korporative beslutningssystem, samtidig har ændret hele den samfundsmæssige interessekonfiguration på en for partierne afgørende måde. Ved at inddrage denne sidste relation brydes ganske vist rammerne for den hidtil gennemførte strukturanalyse. Men denne sammenhæng er utvivlsomt vigtig, og en kort omtale af den kan samtidig illustrere begrænsningerne i den strukturanalyse, der er forsøgt i denne artikel. Lad os imidlertid starte med at se på den direkte sammenhæng mellem fremkomsten af korporative træk og partiernes aftagende betydning som formidlere af sociale gruppers interesser.

Sociale grupper, hvis interesser varetages inden for rammerne af et korporativt beslutningssystem, må alt andet lige formodes at lægge relativ beskeden vægt på de politiske partiers virke som beskyttere af deres interesser. Således har man set en del af forklaringen på den manglende samling blandt de borgerlige partier i Norge i det forhold, at de sociale og økonomiske grupper, der eventuelt kunne fremtvinge en sådan samling og dermed opstillingen af et regeringsdueligt alternativ til Arbejderpartiet, i fuldt mål ser deres interesser tilgodeset inden for det korporative system, hvorfor der ingen grund er til at ofre spørgsmålet om borgerlig samling nogen særlig opmærksomhed[41]).

Formentlig er det sådan, at sociale grupper, der er organiseret, og hvis organisation er optaget i det korporative beslutningssystem, vil »opleve«, at deres interesser varetages mere effektivt via den relevante interesseorganisation end via de politiske partier. Umiddelbart skyldes dette naturligvis, at interesseorganisationerne i det korporative system er blevet central beslutningstagere, men det hænger formentlig også sammen med de tidligere omtalte ændringer i samfundets erhvervsstruktur.

Et hovedtræk i ændringerne i samfundets erhvervsstruktur var en forskydning i retning af den tertiære sektor. Resultatet heraf har været et fald i andelen af selvstændige, en stagnation eller et direkte fald i andelen af arbejdere, samt en stærk stigning i antallet af funktionærer. Samtidig kan der peges på en tiltagende differentiering inden for arbejdergruppen, ligesom begrebet funktionær i virkeligheden dækker over en række grupper med vidt forskellige løn- og arbejdsforhold. Endelig skal det også nævnes, at ændringerne i erhvervsstrukturen er foregået i et særdeles voldsomt tempo, hvilket uden tvivl har gjort det yderligere vanskeligt for de berørte personer at placere sig selv i det sociale univers.

Under disse omstændigheder er det næppe muligt for noget større politisk parti at opretholde sin eksistens alene gennem en appel til en enkelt afgrænset

erhvervsgruppe. Det forhindres af landbrugernes, borgerskabets og arbejdernes aftagende andel af befolkningen, samt af den stigende differentiering, der bevirker, at grænserne mellem forskellige erhvervsgrupper bliver relativt flydende. Den nye og komplekse erhvervsstruktur kommer langt lettere til udtryk gennem et veludbygget net af interesseorganisationer.

Det stigende samarbejde mellem stat og organisationer og ændringerne i erhvervsstrukturen vil derfor tilsammen kunne bidrage til en forklaring af partiernes aftagende betydning som interesseformidlere. Fremkomsten af det korporative beslutningssystem har skabt en effektiv alternativ formidlingskanal, og ændringerne i erhvervsstrukturen har afgørende ændret det sociale grundlag for partiernes formidlende rolle. Konsekvensen heraf er, at partierne i dag i høj grad kan betragtes som »løst« fra nogle af deres traditionelle opgaver som vogtere af bestemte befolkningsgruppers interesser. Dette betyder naturligvis samtidig, at partierne får større mulighed for at forfølge en ren stemmemaksimeringstaktik, dels gennem striden om hvilke spørgsmål, der skal dominere den politiske debat, dels gennem de standpunkter, de indtager til de problemer, der til enhver tid er aktuelle.

Det skal understreges, at disse tendenser formentlig vil slå igennem med noget forskellig styrke for forskellige partier. Et forhold af betydning vil her være hvor stærke historiske bånd, der er mellem det enkelte parti og bestemte befolkningsgrupper og de til disse grupper knyttede organisationer. Jo stærkere disse bånd er, jo mindre kraftigt kan man tænke sig nogle af effekterne af udviklingen af korporative beslutningsstrukturer og den ændrede erhvervsstruktur vil slå igennem. De vilkår som det danske socialdemokrati fungerer under vil formentlig være væsensforskellige fra de vilkår en række af de borgerlige partier fungerer under, for slet ikke at tale om 70'ernes nye partier.

Under alle omstændigheder vil de mulige ændringer i partiernes placering i det politiske system og den forklaringsskitse, der her er blevet lagt frem, gøre det naturligt at dreje studiet af politiske partier væk fra den traditionelle interesse for partierne som placeret i det politiske systems input-side og over i retning af andre sider af deres aktivitet. Med udgangspunkt i en korporativ model af det politiske system ville det være naturligt at give spørgsmål som de følgende en central placering i partiforskningen:

1. hvilken betydning har partierne som koordinatorer og mæglere mellem deltagerne i det korporative beslutningssystem?
2. i hvilket omfang består partiernes aktivitet i at legitimere beslutninger trufne indenfor det korporative beslutningssystem?
3. i hvilket omfang kanaliserer de politiske partier interesser, der kun vanskeligt kan organiseres og integreres i det korporative beslutningssystem, f. eks. interesser i tilknytning til moralske og etiske spørgsmål?

## 5. *Afslutning*

Hovedpunkterne i det ræsonnement eller om man vil den strukturanalyse, der her er søgt gennemført er, at ændringerne i de enkelte politiske institutioners placering og funktion i det politiske system må ses i en indbyrdes sammenhæng, samt at disse ændringer kun vil kunne forstås, hvis man søger at inddrage den generelle samfundsudvikling, herunder specielt ændringerne i statens aktivitet.

Man vil med rette kunne kritisere artiklen for at være relativ »firkantet«. Denne »firkantethed« er i første omgang et produkt af forsøget på at rendyrke nogle træk, der kan anses for væsentlige i nutidige politiske systemer. Dernæst har analysen været hæmmet af, at der endnu kun i beskeden omfang foreligger empirisk forskning, der kan tjene til at udbygge og nuancere forståelsen.

I det videre arbejde med de rejste problemer vil spørgsmålet ikke være om det politiske system er korporativt eller ej. Derimod bliver spørgsmålet i hvilken grad og på hvilke områder, det politiske system er præget af korporative beslutningsstrukturer. Tilsvarende må der spørges om, i hvilken grad parlamentet og de politiske partier er underlagt de effekter, der kan tænkes at knytte sig til fremkomsten af korporativt prægede beslutningsstrukturer.

## *Noter og referencer*

1) Det økonomiske aspekt af krisen er også kommet til udtryk i bogtitler. Se John Hicks, *The Crisis in Keynesian Economics*, Oxford 1974.
2) Et væsentligt motiv til at iværksætte perspektivplanlægningen var væksten i den offentlige sektor. Se Hans Boserup. »Perspektivplanlægning: Et nyt redskab i den økonomiske politik?« I *Økonomi og Politik*, 1970, pp. 359–377.
3) Stein Rokkan, »Norway; Numerical Democracy and Corporate Pluralism,«, i R. Dahl (ed.), *Political Opposion in Western Democracies*, 1966, pp. 70–115.
4) Se Svend Aage Hansen, *Økonomisk Vækst i Danmark*, bind II, 1974, p. 196.
5) Politikens kronik den 18. januar 1975.
6) Vedrørende en mere omfattende fastlæggelse af begrebet »postindustriel« se Daniel Bell, *The Coming of Post-industrial Society*, New York 1973, p. 14.
7) Vedrørende den tertiære udvikling og karakter, se Daniel Bell, *op. cit.*, kapitel 2.
8) Det er sådanne tankegange, der dannede baggrund for perspektivplanlægningen i Danmark. Se *Perspektiv-redegørelse 1972–1987* (PP II), København 1973, pp. 13–19. En tilsvarende tankegang udgør et hovedtema i Andrew Shonfield, *Modern Capatalism*, London 1965. Her citeret efter paperback udgaven fra 1970.
9) Se John Hicks, *op. cit.*, pp. 1–2.
10) *Ibid.*, p. 31.
11) Se Shonfield, *op. cit.*, f. eks. p. 221. Jævnfør også titlen på Hans Boserup, *op. cit.*
12) Shonfield, *op. cit.*, p. 224.
13) *Ibid.*, Part 2.
14) Se *PP II*, p. 393.
15) *PP II*, p. 416.
16) DA's årsberetning 1973/74, p. 91.
17) Se Thomas Henriksen, »Nogle kommentarer til egnsudviklingspolitikken«, *Økonomi og Politik, 1969*, pp. 145–55.

18) Se *PP II*, pp. 13–19 og Hans Boserup, *op. cit.*

19) Shonfield, *op. cit.*, pp. 166–69. Se også J. Ørstrøm Møller »Frankrig, Europas nye industrielle stormagt«. *Økonomi og Politik*, 1972, pp. 3–21.

20) Arthur F. Bentley, *The Process of Government. A Study of Social Pressures.* 1908.

21) Pluralisme optræder i flere forskellige betydninger og varianter. Et forsøg på ved hjælp af en idealtypisk konstruktion at få fat i de væsentligste komponenter findes i Philippe C. Schmitter, »Still the Century of Corporatism?«, *Review of Politics*, 1974, pp. 85–131, p. 96: »Pluralism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into an unspecified number of multiple, voluntary, competetive, nonhierarchically ordered, and self-determined (as to type or scope of intrest) categories which are not specially licensed, recognized, subsidized, created or otherwise controlled in leadership selection or interest articulation by the state and which do not exercise a monopoly of representational activity within their respective categories«.

22) Almonds strukturfunktionsanalytiske ramme er udviklet gennem flere skrifter. Af særlig relevans for interesseorganisationer er, Gabriel A. Almond & G. Bingham Powell, jr., *Comparative Politics. A Developmental Appraoch*, Boston, 1966 og Gabriel A Almond, »A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process«, i H. Eckstein & D. E. Apter (ed.), *Comparative Politics*, New York 1963, pp. 377–408.

23) Hertil føjer sig et femte karakteristikum, som dog ikke nødvendigvis er paradigmet iboende, men som snarere har vist sig som et videnskabshistorisk træk, nemlig at opmærksomheden i overvejende grad har været rettet mod enkelt-organisationers indflydelse på enkeltorganer.

24) Dette ses lettest i de »klassiske« samleværker på området. Artiklerne såvel som diskussionerne i Henry W. Ehrmann (ed.), *Interest Groups on Four Continents*, University of Pittsburgh Press, 1958, falder smukt ind i skemaet. Det samme gælder Ecksteins & Apter (ed.), *op. cit.* Selv et så nyt værk som Klaus von Beyme, *Interessegruppen in der Demokratie*, R. Piper & Co. Verlag, München 1974 er struktureret ud fra de fire dimensioner. På nordisk grund må såvel Nils Elvander, *Interesseorganisationerna i dagens Sverige*, Lund 1969, som Erik Rasmussens behandling af interesseorganisationer i *Komparativ Politik 1 og 2*, 2. udg., København 1971, siges at falde indenfor traditionen. Erik Rasmussens sondring mellem direkte og indirekte indflydelse bekræfter paradoksalt nok dette. Denne sondring bygger nemlig på en analytisk adskillelse mellem statsorganer og interesseorganisationer.

25) Val. R. Lorwin, »Segmented Pluralism«, *Comparative Politics*, 3, no. 2, 1971, pp. 141–175. Til denne tradition knytter sig endvidere Gerhard Lehmbruch med *Proporzdemokratie: Politische System und Politische Kultur in der Schweiz und in Oesterreich*, Tübingen 1967 og »A Noncompetitive Pattern of Conflict Management in Liberal Democracies: The Case of Switzerland, Austria and Lebanon«, paper presented at *the Seventh World Congress of IPSA*, Brussels, sept. 1967; Juerg Steiner, »Conflict Resolution and Democratic Stability in Structurally Segmented Political Systems«, *Res Publica XI*, no. 4, 1969 pp. 775–798.

26) Referatet herbygger især på Arend Lijphart, »Consociational Democracy«, *World Politics 21*, no. 2, 1969, pp. 207–225; se endvidere af samme, *The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1968 og »Typologies of Democratic Systems«, *Comparative Political Studies*, I 1968, pp. 3–44.

27) Martin O. Heisler, »Pattern of Suropean Politics: The European Policy Model«, Martin O. Heisler (ed.), *Politics in Europe: Structures and Processes in Some Post-industrialized Societies*, New York 1974.

28) Philippe Schimitter, *op. cit.*

29) Forsøgene på at klassificere komiteer, råd, nævn m.v. er mange. Se f. eks. Robert B. Kvavik, »Interest Groups in a »Cooptive«, Political System: The Case of Norway«, i Martin O. Heisler, *op. cit.*, pp. 93–116; Jorolv Moren, »Organization Theories and Study of Boards, Councils and Commissions in Public Administration, i Torben Agersnap (ed.), *Contributions to the Theory of Organizations II*, København 1968; Jorolv Moren (ed.), *Den kollegiale forvaltning*, Oslo 1974; Hans Meijer, »Bureaucracy and Policy Formulation in Sweden, i *Scandinavian Political Studies*, vol. 4, 1969, pp. 103–116. Vedr. danske forhold findes kun ganske få studier, jf. Bent Christensens juridiske doktorafhandling fra 1958, *Råd og Nævn* samt Niels Petersen, »Oversigt over centraladministrationens udvikling siden 1848« i Administrationsudvalget af 1960, 2. betænkning, 1962.

30) Denne problemstilling behandles bl. a. af Morten Egeberg, Johan P. Olsen og Harald Sætren, »Organisasjonssamfundet og den segmenterte stat« i *Kirke og Kultur*, nr. 5 og 6, 1974, og af Erik Damgaard »Nødvendigt med ny erkendelse af folkestyrets vilkår« i *Europa*, nr. 4, sept. 1974, pp. 5–7.

31) således Alfred Grosser, »The evolution of European Paliaments« i Graubard (ed.) *A New Europe*, Boston, 1967, pp. 219–44, Karl Dietrich Bracher, »Problems of Parliamentary Democracy in Europe«, *ibid.*, pp. 245–64, Gerhard Loewenberg (ed.), *Modern Parliaments: Change or Decline*, Chicago og New York, 1971, samt K. C. Wheare, *Legislatures*, Oxford, 1963, pp. 219,, ff.

32) således af Erik Damgaard i »Stability and Change in the Danish Party System over Half a Century«, *SPS*, vol. 9, 1974, p. 104.

33) Poul Meyer, *Politiske Partier*, København, 1965, pp. 125–39.

34) Erik Damgaard, *op. cit.*, p. 121.

35) et tilsvarende synspunkt formuleres af Dahrendorf i Dahrendorf, *op. cit.* Her hævdes pp. 329–30, at de politiske institutioner, først og fremmest partierne har mistet deres sociale basis.

36) Otto Kichheimer, »The Transformation of the Western European Party Systems«, i LaPalombara og Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, 1966, pp. 177–200, her p. 200.

37) Anthony King, »Political Parties in Western Democracies: Some Sceptical Reflections«, *Polity*, vol. 2, 1969, pp. 111–41.

38) Robert B. Kvavik, »Interest Groups in a »Cooptive« Political System: The Case of Norway«, i Heisler (ed.) *op. cit.*

39) Egil Fivesdal og Knut Dahl Jacobsen, *Interesseorganisasjoner og Stortingsvalg*, Oslo, 1962.

40) Regi Th. Enerstvedt, »Topskiktet i næringslivet«, *Tidsskrift for samfunnsforsksning*, vol. 4., 1967, pp. 269–91.

41) Stein Rokkan, *op. cit.*, pp. 105–06.