INTERESSEGRUPPERNE OG DET POLITISKE DEMOKRATI

IVER HORNEMANN MØLLER

1.

I dag vil kun få bestride, at folketinget bør have den øverste politiske magt her i landet og herunder også herredømmet over fordelingen af de økonomiske goder mellem befolkningsgrupperne. Dette kan forekomme selvfølgeligt. Imidlertid synes dette århundredes stærke vækst i interessegruppernes [1]) antal og aktivitet at indebære en alvorlig trussel mod det parlamentariske demokrati. Således siger blandt andre Bertel Dahlgaard [2]), »at samtidig med den betydelige velstandsstigning og en ikke ringe økonomisk udligning fører den stadig tiltagende udbygning af erhvervs- og lønmodtagerorganisationerne til stærke indbyrdes interessemodsætninger og til modsætninger i forhold til staten, modsætninger, som efterhånden indeholder en trussel mod den økonomiske og samfundsmæssige balance«.

Af og til fremsættes sådanne påstande om interesseorganisationernes indflydelse på det politiske demokrati. I styrke og udformning er der nuancer, men talsmændene synes alle at nære angst for, at de organiserede interessegrupper skulle have tilkæmpet sig en sådan magt, at de ved forskellige former for pression kan spille afgørende ind på de politiske beslutninger.

For blot 100 år siden var der ingen, der bekymrede sig om interessegruppernes indflydelse på de folkevalgte organers afgørelser. Nok eksisterede der interessegrupper, men disse var dårligt eller ofte slet ikke organiserede, og da det kun var teknisk muligt at organisere sig lokalt, blev landsbyen og sognet den typiske og mest udbredte form for interessegruppe. Den var dog for svag til at kunne tiltvinge sig nogen videre politisk indflydelse. Men med industrialiseringens øgede arbejdsdeling og statsmagtens

[1]) Davis B. Truman definerer i »The Governmental Process«, Knopf, New York 1958, en interessegruppe som en gruppe af personer, hvis medlemmer på et mere eller mindre bredt felt har samme opfattelse. Er interessegruppen organiseret, kaldes den en interesseorganisation; hvis interesserne er stærkt differentieret og organisationsprocenten høj, bliver resultatet, at mange tilhører flere interesseorganisationer, og at der dannes fraktioner inden for hovedorganisationen.

[2]) Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 21.11.61., optrykt i Nationaløkonomisk Tidsskrfit 1962, 1.–2–hæfte.

vækst skabtes forudsætningerne for mange og stærke interessegrupper og dermed for styrkelsen af den professionelle solidaritet på bekostning af den geografiske.

Arbejdsdelingen medførte en differentiering af interesserne, og samtidig betød de stadige ændringer i produktionsteknikken så åbenlyse farer for indkomstforringelse, at nødvendigheden af kollektiv modstand hurtigt blev indset. Hertil kom, at statsmagtens stadig stigende regulering af det økonomiske liv og det øgede antal opgaver, som den påtog sig, gjorde det naturligt, at de organiserede interessegrupper vendte sig mod den for derigennem at få varetaget sine interesser. Kommunikationsmidlernes udvikling gjorde det teknisk muligt at gennemføre organisationsprocessen.

Men organiserede én gruppe sig, måtte de andre følge med for ikke at komme indkomstmæssigt bagefter. Det viste sig nemlig hurtigt, at den organiserede gruppe var et meget velegnet middel til at varetage medlemmernes økonomiske interesser. Organisationsprocessen fik derved den selvforstærkende karakter, som vi kender i dag.

2.

Der synes at være to hovedformål med en interessegruppes pression: dels at sikre sig indtægtsmæssige fordele, i hvilket tilfælde den alene optræder som en indkomstorganisation, og dels at sikre lovgivningens udformning i overensstemmelse med interessegruppens ideologiske synspunkter.

Fra landbrugsforhandlingerne i 1961 har man et af de tydeligste eksempler på den rene indkomstpression. Landbrugsordningerne fremkom formelt som et resultat af forhandlinger mellem regeringen og landbrugsorganisationerne, men i realiteten lagde de sidstnævnte ved en leveringsstandsning et meget stort pres på regeringen og påvirkede derved stærkt forligsbestemmelsernes udformning, og resultatet blev, at folketingets mulighed for at påvirke lovforslagets udformning bagefter praktisk taget var lig nul.

Det forekommer også, som om lavtlønstillægget var betingelsen for, at Dansk Arbejdsmands- og Specialarbejderforbund kunne bakke op bag helhedsløsningen, og der synes ligeledes i dette tilfælde at være tvivl om, hvor frit regeringen stod i de efterfølgende forhandlinger med de øvrige økonomiske og politiske grupper, efter at helhedsløsningen var blevet til i samarbejde med fagbevægelsen.

Skolelovenes udformning er et klart eksempel på ikke-indkomstmæssig pression. Således tydeliggjorde en række landkommuners delvise boykot af 1937-loven, at det for fremtiden ville være overordentlig vanskeligt at lave en skolelov uden støtte fra de kredse, der traditionelt bakker op bag Venstre. Dette partis tilsagn blev derfor en afgørende forudsætning for 1958-lovens vedtagelse.

3

Det er i debatten blevet fremført [3]), at stærke interesseorganisationer ikke vil betyde nogen fare for folkestyret, såfremt de forskellige interesser er organiseret i blot nogenlunde samme omfang og styrke, idet de da vil kunne holde hinanden i skak, og under et omtrent lige stærkt pres fra de forskellige sider skulle magtbalancen i folketinget da ikke blive forrykket. Imidlertid synes dette postulat at forudsætte, at der inden for den lovgivende forsamling findes en *tilsvarende* balance i styrkeforholdet mellem de fraktioner (partier eller grupper), der repræsenterer de enkelte interessegruppers synspunkter.

Denne forudsætning er sjældent opfyldt. Det er vel derfor ikke helt urealistisk, når Arne Lund [4]) hævder, at »der ikke længere i folketinget er nogen ligevægt mellem partier, som støtter lønmodtagernes krav, og partier, som umiddelbart føler et ansvar for erhvervslivets konkurrenceevne. Socialdemokraterne støtter arbejdere og menige handels- og kontorfunktionærer, Venstre støtter landbrugets interesser på hjemmemarkedet, og konservative bejler til tjenestemændene og de ledende funktionærer, og risikoen for, at disse tre partier gennem kompromiser så at sige bevilger hinandens tilhængere lønforhøjelser samtidig med, at de alle går ind for folkepensionisternes interesser, er derfor større, end den tidligere har været«.

Ligeledes er der til dem, der fremhæver interessegruppernes betydning i det politiske liv, blevet sagt [5]), at der i dette land er grænser for de midler, interesseorganisationerne tager i brug for at gennemføre deres krav. I modsætning til andre lande, som f. eks. Finland og Frankrig, skulle de hjemlige interesseorganisationer udvise så megen respekt for de lovgivende organer, at de ikke iværksætter aktioner, der direkte truer den parlamentariske forsamling.

Denne påstand er dog kun delvis rigtig, og dette ses igen af situationen omkring landbrugsforliget i 1961: efter at forhandlingerne mellem landbrugets »kompensationsudvalg« og landbrugsministeren var brudt sammen, gennemførte landbruget en leveringsstandsning, og formanden for L. S. meddelte, at der i de enkelte slagteri- og mejerikredse var nedsat observationsudvalg, som skulle opnotere og indberette alle, der viste illoyal holdning under leveringsstoppet, og at disses fremtidige stilling som leverandører herefter ville blive afgjort på de nærmest følgende generalforsamlinger.

På trods af landbrugsministerens udtalelse om, at ingen regering kan

[3]) Bl. a. af Erling Olsen i et foredrag i Nationaløkonomisk Forening 9.12.1958, optrykt i Nationaløkonomisk Tidsskrift

[4]) Nationaløkonomisk Tidsskrift 1963, hæfte 5–6.

[5]) Se anførte artikel af Erling Olsen.

indlade sig på at forhandle under trusler, fik landbruget ved den hurtigt efterfølgende genoptagelse af forhandlingerne gennemført næsten alle deres krav.

4

Det kan for udenforstående ofte være vanskeligt at afgøre, hvornår og i hvilket omfang regering og folketing har ligget under for pres fra interesseorganisationernes side. Men langt vanskeligere er det at danne sig et overblik over, hvor mange – sikkert samfundsgavnlige – lovforslag, der ikke bliver fremsat, fordi de i deres hele idé går imod forankrede interessegruppesynspunkter. Outrerede eksempler herpå er den fortsatte eksistens af den traditionelle sygekasseordning, den langsomme omlægning af landbrugsstrukturen og opretholdelsen af en forældet kommunestruktur.

I forsøgene på at forklare samspillet mellem interesseorganisationerne og de politiske myndigheder nævnes ofte, at en vis pression nødvendigvis må følge med de økonomiske bidrag til de politiske partier. Nogen egentlig dokumentation af denne påstand kan vel ikke foretages; man synes nærmest at holde sig til den »kendsgerning«, at økonomiske tilskud uden en eller anden form for klausuler er utænkelige. I fortsættelse heraf siges det, at en offentliggørelse af partiernes regnskaber vil give uindviede en mulighed for at skønne over de politiske partiers økonomiske afhængighedsforhold.

Selv om der måtte være en del rigtigt i den påstand, at de ydede bidrag ledsages af en mere eller mindre utilsløret form for pression, der – om ikke fuldstændigt kan diktere partiernes stilling – så dog delvis kan bestemme styrken af deres indsats i konkrete anliggender, må det dog stadig gælde, at man kan have en naturlig interesse i at støtte de partier, der traditionsmæssigt taler ens synspunkter. Dette argument må tillægges en vis vægt, ikke mindst for arbejderbevægelsens vedkommende, hvor den politiske og faglige gren oprindeligt og traditionsmæssigt har været snævert forenet om samme målsætninger og til en vis grad kan betragtes som to sider af samme sag. Noget tilsvarende kan vel næppe siges om Dansk Arbejdsgiverforenings forhold til partiet Venstre.

Som påpeget bl. a. af Erling Olsen [6], »er den omfattende mørklægning af interesseorganisationernes virksomhed farlig, fordi den økonomiske politik på denne måde bliver et anliggende for en snæver kreds, som unddrager sig demokratiets kontrol«. Og det er ydermere betænkeligt, at folketinget ved forskellige forsøg på at tage interesseorganisationerne med på råd indirekte bidrager til denne udvikling. I Det økonomiske Råd, i Produktivitetsudvalget og i Arbejdsmarkedsrådet har man således afstukket rammerne for organisationernes arbejde, men overladt til dem selv at fylde

[6]) Se anførte tidsskrift.

disse ud, og selv om ingen vil underkende organisationernes betydelige rådgivende indflydelse i disse organer, er det dog farligt, at denne virksomhed ikke er offentlig. Det skal imidlertid anføres, at mørklægningen er karakteristisk for en stor del af det politiske liv og intet særegent for interesseorganisationerne.

5

Man kan nu sammenfatte med følgende: accepteres påstandene om de organiserede interessegruppers betydelige politiske indflydelse og deres ret omfattende mørklægning af det politiske liv, og lægges dertil den stigende organisering af befolkningsgrupperne, kan heraf følge, at udviklingen går mod en korporativ statsdannelse. Det er svært at sige, hvor langt man kan være nået i den retning, men en del af svaret ligger måske gemt i besvarelsen af de næste spørgsmål, nemlig hvor mange ændringer der måtte indtræde i den gruppe af personer, der – selv med betydelige forskydninger i folketingets sammensætning – træffer de økonomisk-politiske afgørelser.

6

Men intet er dog så galt, at det ikke er godt for noget; interesseorganisationernes informative og uddannelsesmæssige arbejde og de store arbejdsbyrder overtaget fra administrationen bør således føres på regnskabets kreditside. Dertil kommer så for erhvervsorganisationerne oprettelsen af salgs-, eksport- og produktivitetsfremmende organer, der skal tjene til at assistere medlemmerne i disses bestræbelser på at klare sig under en fri økonomi.

Ved en opregning af interesseorganisationernes fortjenester bør man også medtage erhvervsorganisationernes betydningsfulde indsats under rationeringsøkonomien i tiåret 1939–48. Politikerne gav op over for opgaven med at anvise retningslinier for produktionens og forbrugets fordeling og overlod problemerne til centraladministrationens embedsmænd, der søgte støtte for deres dispositioner hos erhvervenes organisationer, som atter var afskåret fra at anvise andre retningslinier end dem, der bestod i at bygge på de bestående virksomheder og disses andel af produktionen og omsætningen i det sidste »normalår« før reguleringens indførelse.

Endelig kan det nævnes, at hvad den politiske indflydelse angår, er der tale om en gensidig påvirkning mellem interesseorganisationerne og de politiske myndigheder. Interesseorganisationerne følger således i nogen grad politikernes ønsker.

Det er således ubestrideligt, at interesseorganisationerne har indlagt sig en lang række fortjenester, men alligevel synes der at stå det hovedindtryk tilbage, at interesseorganisationernes politiske indflydelse er så stor, at man kunne have grund til at rejse spørgsmålet: bør man ikke søge at begrænse interesseorganisationernes politiske magt?

7

Det er imidlertid langt lettere at påpege det demokratisk uheldige i interessegruppernes politiske indflydelse end at anvise veje til problemets løsning, for slet ikke at tale om at placere ansvaret for den stedfundne udvikling. Det sidste må man dog lade falde, fordi et forsøg herpå er ret meningsløst, og til syvende og sidst er berøringspunkterne med de politiske myndigheder så talrige og den gensidige repræsentation så udstrakt, at det er håbløst at placere dette ansvar.

Det vil være naivt at forvente, at interesseorganisationerne selv vil medvirke til at reducere deres politiske indflydelse og tage samfundshensyn ud over, hvad der er foreneligt med deres egne interesser. Det kan derimod konstateres, at der hos mange – både hos personer med og uden politisk ansvar – er en stigende forståelse af, at den hidtidige udvikling må bringes til ophør. Betænkningen af 1956 om »Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik« må ses som et første forsøg i denne retning og etableringen af Det økonomiske Råds formandskab som en videreudvikling heraf.

Det må imidlertid anses for berettiget at stille spørgsmålet: Er dette den rigtige vej? Lovens ordlyd, hvorefter Det økonomiske Råd »skal bidrage til at samordne de forskellige økonomiske interesser«, åbner ganske vist mulighed for, at formandskabet kan holde sig til det rent faktiske. Men alligevel har dets udspil – især omkring helhedsløsningen – indeholdt politiske vurderinger, som regeringen dog fandt meget velkomne, fordi den mente at have brug for en sådan rygdækning, når disse rent politiske afgørelser skulle træffes[7]). Det er dog principielt betænkeligt, at man overlader politiske vurderinger til sagkyndige råd; folketinget må ikke give mistanke om at ville skubbe det politiske ansvar fra sig.

Der er i det hele taget fremsat meget få forslag til begrænsning af interessegruppernes politiske indflydelse. Bortset fra tanken om tvungen voldgift, der jo kun sigter på hovedorganisationernes overenskomstforhandlinger, og det hollandske pris- og lønsystem, der ligeledes kun har et økonomisk sigte, er det den tidligere franske konseilspræsident Pierre Mèndes France's forslag, der må tiltrække sig størst opmærksomhed. I stedet for at oprette nye organer, der under dække af en eller anden tilsyneladende streng saglig formålsparagraf skal dæmme op for interessegruppernes stigende pres, ønsker han at give dem et direkte politisk medansvar. Derfor foreslår han i sin bog »La république moderne«[8]) Senatet erstattet med et kammer bestående af repræsentanter for de sociale og erhvervsmæssige befolkningsgrupper. Hver borger får hermed en dobbelt repræsentation »til l'assemblée Nationale stemmer han efter sin almindelige politisk-ideologiske

[7]) Et synspunkt fremhævet bl. a. af Poul Meyer i en kronik i Information d. 6.3.1963.
[8]) Paris 1962.

overbevisning, og i l'assemblée Economique er han repræsenteret efter profession og social placering.« Men l'assemblée Economique består foruden den vertikale socio-professionelle repræsentation også af en horisontal geografisk repræsentation sammensat af arbejdere, tjenestemænd, landbrugsdrivende m. v. fra de forskellige regioner, for kun derved kan man sikre, at alle nationale synspunkter kommer til udtryk, og alene derigennem kan man gøre sig forhåbninger om en afbalancering af de mange interesser.

Mendès France er naturligvis helt klar over, at der vil opstå store problemer ved at finde acceptable kriterier for de forskellige interessegruppers repræsentation, men at spørgsmålet er delikat forhindrer jo ikke, at det forsøges løst, og som mulige grundprincipper foreslår han dels antallet af medlemmer i hver gruppe og dels de enkelte gruppers bidrag til bruttonationalproduktet. Men han nævner også den mulighed, at der ved mandatfordelingen kan lægges vægt på gruppernes ansvar for produktionens størrelse og sammensætning, hvilket vil styrke virksomhedsledernes og de overordnede funktionærers position.

Det volder Mendès France bekymringer, at konsumenterne i modsætning til producenterne er så dårligt organiserede. På lidt længere sigt tror han dog på en balance, hvortil der kan tilføjes, at det synes, som om Mendès France overser, at næsten enhver forbruger også er producent, hvorfor hans eventuelle tab som forbruger må opvejes af en gevinst som producent.

Mendès France har høje idealer: l'assemblée Economique vil således have en væsentlig informativ og uddannelsesmæssig betydning, interessegrupperepræsentanterne vil være tvunget til at høre hinandens synspunkter og svare på kritik, de vil være tvunget til at informere deres medlemmer om andres synspunkter og lære at betragte de økonomisk-politiske problemer ud fra et samfundsmæssigt synspunkt, og endelig vil en del af det tidligere kulissearbejde herved blive ført frem i lyset.

L'assemblée Economique behandler udelukkende de økonomisk-politiske problemer, der interesserer den. Den dømmer og beslutter, og gennem dette arbejde *bringes de modstridende interesser under gensidig kontrol.* Lykkes det på lidt længere sigt at skabe den tilstræbte balance, har man da fået en parlamentarisk repræsentation med mulighed for at udforme langsigtede politiske og økonomiske planer. Den fare kan naturligvis opstå, at de enkelte grupper gensidigt tildeler hinanden så store indkomstmæssige ydelser, at den samfundsøkonomiske balance derved bliver truet, men netop for at hindre sådanne bevillinger har l'assemblée Nationale altid det sidste ord.

Truslen om korporatisme afvises. Mendès France siger, at denne kun kan blive aktuel, såfremt den socio-professionelle repræsentation låses fast og ikke følger den stadige udvikling i befolkningens erhvervsgruppering.

Det kan være vanskeligt helt at overskue de fordele og ulemper, dette forslag indebærer. Men det er dog det hidtil mest detaillerede og konstruktive forsøg på at anvise veje til løsning af spørgsmålet om interesseorganisationernes stigende indflydelse på de parlamentariske organer, og det kunne synes rimeligt at drage det ind i den danske debat, ikke mindst på baggrund af den accentuering, som hele problemet har fået efter den sidste tids udvikling i den økonomiske politik.

8

Uden at det kan siges, at indkomstpolitikken er blevet varigt indført som et middel i den økonomiske politik, fik man dog ved helhedsløsningens gennemførelse en forsmag herpå. Der synes at herske nogen uenighed såvel om indkomstpolitikkens afgrænsning [9]), som om dens formål. Angående dette sidste fremhæver enkelte således indkomstpolitikken som et middel til at opnå en mere retfærdig indkomstfordeling, medens flertallet nøjes med i indkomstpolitikken at se et nyt instrument til ved given beskæftigelsesgrad og produktionsforøgelse at holde igen på stigninger i omkostnings- og prisniveauet.

Uafhængigt af, hvilken opfattelse man end måtte have af indkomstpolitikkens definition og målsætning og af, hvilken konkret udformning den måtte få, synes det dog allerede nu tydeligt, at indkomstorganisationerne i stigende grad kommer til at deltage i den del af den økonomiske politik, som de tidligere kun havde en indirekte indflydelse på. Derved forstærkes kravet om at give dem et medansvar og derved også spørgsmålet om deres forhold til de politiske myndigheder. Som tidligere omtalt er der ingen grund til at forvente, at indkomstorganisationernes ledere under de nuværende institutionelle rammer skal tage samfundsmæssige hensyn, der er uforenelige med deres medlemmers interesser. Skal derfor pris- og lønpolitik, avance- og udbytteregulering, landbrugsstøtte og ændringer i social- og skattepolitik under en eller anden form løses samlet, må det indebære, at indkomstorganisationerne i stigende grad anvender deres kampmidler overfor regering og folketing og langt mindre mod hinanden [10]). Og dermed bevæger vi os i retning af en korporativ statsdannelse.

Skal der også i fremtiden arbejdes med en eller anden form for indkomstpolitik, og vil man samtidig hindre den endnu stærkere politiske indflydelse, som indkomstorganisationerne derved vil få, synes spørgsmålet om at finde frem til nye institutionelle rammer om relationerne mellem indkomstorganisationerne og de parlamentariske myndigheder at presse sig meget stærkt på.

[9]) Se således Gelting og Hoffmeyer i Nationaløkonomisk Tidsskrift 1963, hæfte 5–6.
[10]) Et synspunkt fremført bl. a. af Vibe-Pedersen i Økonomi og Politik nr. 3, 1963.