

Nr. 3 - 1995
68. årgang

Øko no mi & Poli tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1995

68. årgang nr. 3. Oktober 1995

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsefeltet mellem økonomi og politik. Økonomi & Politik udkommer 4 gange årligt.

Økonomi & Politik er udgivet med støtte af Kulturministeriets bevilling til almenkulturelle tidsskrifter.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand: Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole.

Ansvarshavende redaktør:

Afdelingschef Peter Nedergaard, Forbrugerrådet, Fiolstræde 17, Postboks 2188 1017 København K. Telefon 33 13 63 11.

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København
- Lektor Finn Tarp, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Lektor Steen Thomsen, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København
- Direktør Peter Wendt

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothersgade 133
Postboks 2126
1015 København K
Telefon 33 95 97 00
Telefax 33 95 99 99
e-mail djoef @ inet.uni-c.dk

Abonnement for 1995:

- Privatpersoner: kr. 310,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 360,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk

ISSN 030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 3

TEMA: ØKONOMI, POLITIK OG LOBBYISME

Lobbyisme i teoretisk belysning 4

Henning Bregnsbo og Niels Chr. Sidenius

Lobbyisme i praksis 15

Henning Bregnsbo og Niels Chr. Sidenius

»Den Stationære Bandit« – og lobbyisme 24

Gert Tinggård Svendsen

Organiseringen af relationen mellem stat og økonomi: neo-korporatisme, policy-netværk eller forhandlingsøkonomi? 32

Jacob Torfing

Grønne afgifter: skal provenuet øremærkes til bestemte formål? 44

Lars Gårn Hansen

GENERELT:

Politisk kronik, 1. halvår 1995 52

Anmeldelser 60

- The Danish Ombudsman
- Modernitetens konsekvenser
- Intimitetens forandring. Seksualitet, kærlighed og erotik i det moderne samfund
- Sociologi. En kort, men kritisk introduktion
- Modernitet og selvidentitet
- Internationalisering af virksomheder
- The Future European Model
- European Research Paradigms in Business Studies

Redaktionelt forord

Økonomi og Politik nr. 3, 1995 har samspillet mellem økonomi og politiske beslutningsprocesser – især formidlet via lobbyisme – som overordnet tema.

I første artikel behandler Henning Bregnsbo og Niels Chr. Sidenius forskellige teoretiske opfattelser af lobbyisme. Som regel har lobbyismestudier været meget case-orienterede og som følge heraf ofte kun i begrænset omfang teoretisk funderede. Artiklen rummer teoretiske vinkler, som kan anvendes til at rette op på denne mangel.

I den anden artikel trækker Henning Bregnsbo og Niels Chr. Sidenius nogle empiriske tråde op for analysen af lobbyisme, f.eks. lobbyisme i EU og Danmark samt forskellige lobbyismestrategier.

Gert Tinggård Svendsen analyserer i sin artikel Mancur Olsons teori om lobbyisme. Det sker med udgangspunkt i bogen *Logic*

of Collective Action og pointen heri om, at rationel, individuel adfærd ikke fører til rationel gruppeadfærd.

Jacob Torfing analyserer i sin artikel relationerne mellem staten og samfundsøkonomien med udgangspunkt i de politisk-økonomiske teorier om neo-korporatisme, policy-netværk eller forhandlingsøkonomi.

I den femte artikel behandler Lars Gårn Hansen spørgsmålet om grønne afgifter. Problemstillingen er, om man – med udgangspunkt i kendskabet til den politiske beslutningsproces – skal øremærke grønne afgifter til bestemte formål eller kanalisere dem tilbage til forureneren.

Lars Bille bidrager i dette nummer med en politisk kronik, som omhandler 1. halvår af 1995.

Peter Nedergaard
Redaktør

Lobbyisme i teoretisk belysning

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

Indledning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I. Magtmønstre

Klassisk pluralisme

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

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

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

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

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

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

Det a-symmetriske samfund

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

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

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

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

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

Det korporative samfund

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Eliteteori

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

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

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

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

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

Neo-pluralisme

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

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

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

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

II. Politiske strukturer og processer

Systemteori

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

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

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

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

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

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

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

Et idealiseret billede af den politiske beslutningsproces

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

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

Der indgår tre komponenter i idealmodellen:

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

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

ytringsfrihed, forsamlingsfrihed, organisationsfrihed samt stemmeret og valgbarhed.

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

Processen som analysegenstand

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

forgreninger ude i samfundet til analysegenstanden.

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

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

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

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

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

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

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

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

Lindblom skildrer processen således:

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

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

Ny-institutionalisme

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

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

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

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

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

Afslutning

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

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

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

Referencer

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

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

Lobbyisme i praksis

Lektor Henning Bregnsbo, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Lektor Niels Chr. Sidenius, Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet

Indledning

I artiklen »Lobbyisme i teoretisk belysning« har vi skildret en række makroteorier om samfundets indretning og beskaffenhed under overskrifterne »Magtmønstre« og »Politiske strukturer og processer«. Vi har der søgt at placere lobbyismen i et overordnet teoretisk perspektiv. Vi definerer den pragmatisk og bredt som ikke blot »korridorpolitik«, men (i dag) alle »de uformelle og ... de mere formaliserede interaktioner mellem virksomheder, organisationer mv. og det politiske system« og »både de interaktioner, der foregår gennem mellemmand, og de interaktioner, der går direkte fra for eksempel en virksomhed til et ministerium«. Lobbyismen som sådan spiller i denne brede sammenhæng en birolle side om side med så mange andre politiske ressourcer i den i demokratiske samfund evigt standende konkurrence om indflydelse. Som det uundgåelige ledsagefænomen til politik generelt møder vi den overalt, på alle niveauer og i alle faser af de politiske beslutningsprocesser; variationerne er utallige. Med benyttelse af den gængse kommunikationsmodel, så er der *afsendere* af vidt forskellig karakter og ligeså *modtagere* af lobbyisternes kommunikation og et – teoretisk set – ikke-endeligt antal mulige *kanaler* ad hvilke strømmen af budskaber kan gå.

Formålet i det følgende er at præsentere lobbyismen konkret. Eckstein (1963) opstiller et begrebsapparat, der gør dette muligt systema-

tisk. Han overvejer, hvordan systemiske variable kan tænkes generelt at influere på interesseartikulationen. Han hævder (1963: 418), at pressionspolitik generelt, men altså også lobbyisme, er en funktion af følgende tre variable:

- 1) Det politiske beslutningsmønster og den faktisk førte politik
- 2) Beslutningsstrukturen
- 3) Den politiske kultur og holdningerne

Disse tre uafhængige variable determinerer lobbyismens (og andre påvirkningsforsøgs) hele karakter og form. Eckstein (1963: 418) stiller dernæst fire spørgsmål til pressionspolitikken:

- 1) Ad hvilke kanaler vælger de eksterne interesser at søge indflydelse?
- 2) Med hvilken intensitet forfølger de eksterne interesser deres mål?
- 3) Hvor bredt rækker deres interesseområde?
- 4) Med hvilken effektivitet arbejder de?

De tre variable går således på karakteren af det givne politiske system og dets omgivelser. Og svarene på Ecksteins fire spørgsmål afhænger af værdierne på de fire variable. For eksempel kan valget af kanal (spørgsmål 1) være forskelligt i skandinaviske velfærdssamfund med de stærke korporative træk og i lande som for eksempel USA og Storbritannien, der er mindre korporative, og hvor eks-

terne interesser har mindre selvfølgelig adgang til de officielle politiske beslutningstagere.

Ecksteins model er et nyttigt analyseværktøj. Den giver ikke i sig selv faste, konkrete svar, men kan være en hjælp i forbindelse med opstilling af relevante spørgsmål ved en analyse af konkrete lobbyaktiviteter, eller, som i det følgende, til at strukturere nogle udvalgte aspekter.

Lobbyisme i EU

Med EU befinder vi os i et overnationalt politisk system, i hastig og ikke let forudsigelig udvikling, en struktur, der modsat eksempelvis USA er i strukturel ubalance. Gardner (1991: 114-116) teoretiserer over lobbyismens muligheder i et Regionernes Europa, som efter manges mening er under udvikling. Gardner sporer en tendens i de europæiske regioner til at hævde deres kulturelle egenart og endog deres politiske identitet. Hvad angår den nærmere karakter af et muligt tværregionalt samarbejde, lægger Gardner vægt på netværk af byer, der arbejder sammen og indgår i strategiske alliancer for at fremme økonomisk udvikling. Han ser muligheden af at skabe nogle udvalgte europæiske regioner med et mindre antal sektorer med den højeste teknologiske og industrielle udvikling, og disse regioner kunne indlede samarbejde med komplementerende regioner i Nordamerika og Asien.

På denne strukturelle baggrund forestiller Gardner sig konkret følgende om den fremtidige lobbyisme:

- 1) Den vil have gode muligheder for at gå ind i hele dette tværregionale samarbejde, for eksempel i den proces, der skal gennemføre nødvendige standardiseringer eller i gennemførelse af de regler, der skal gælde for offentlige indkøb.

- 2) Lobbyismen vil kunne antage form af fælles bestræbelser mellem private firmaer og brancheorganisationer inden for to eller flere forskellige regioner med det sigte at forhindre lovgivning og regulering, der kunne være til gene for forskellige former for økonomisk tværregionalt samarbejde.
- 3) Europæiske lobbyinteresser vil kunne arbejde på at sikre amerikanske og japanske interesser på europæisk plan (og vice versa), ikke ud fra høje idealer om fri handel etc., men ud fra klare økonomiske egeninteresser.

I et forskningsperspektiv må Gardners forestilling opfattes som tilskyndelser til nøjere studier i form af cases eller survey-undersøgelser, der kan underbygge eller svække forestillingerne. Af allerstørste vigtighed er naturligvis de mulige strukturelle ændringer, der er på vej i unionen. For eksempel forudsiger Pitt (1994) – med reference til lobbyister, der arbejder konkret i Bruxelles – at Kommissionen står til at miste magt, og at unionen er på vej ind i en »intergovernmental« fase med den konsekvens for lobbyismen, at den i høj grad må satse på det hjemlige system som kanal. Ifølge Pitts hjemmelsmand starter 85 procent af de beslutninger, der vedtages i unionen i de enkelte medlemslande, og det bedste sted for lobbyisten er derfor de nationale systemer: »The most successful kind of lobbying is stopping something from starting«!

Det skal siges, at langt fra alle er enige med Pitt. Den almindelige antagelse er faktisk snarest, at der foregår en magtforskydning fra de enkelte medlemslande til unionen som sådan, jf. for eksempel Andersen og Eliassen (1991: 173) og Dinan (1994: 1-5); men forskellen i vurderingerne kan blandt andet bero på forskelle i valget af tidsperspektiv. Inden for unionen er der tale om en ustabil balance mellem de vigtigste institutioner. Rådet repræsenterer de nationale synspunkter og

frembyder ringe muligheder for direkte lobbyisme; Kommissionen har brug for information udefra, fra de berørte interesser, og behøver den legitimation, det kan give at have rygdækning; Parlamentet repræsenterer principielt de almene, folkelige interesser og er tydeligvis en faktor af relativt stigende betydning, hvad der også giver sig udslag i stærkt stigende lobbyaktivitet rettet mod Parlamentet.

Fra Kommissionen side har man fra første færd været interesseret i at inddrage de organiserede interesser i et samarbejde af teknisk-politisk karakter. Kommissionen er svagt bemandet med teknisk ekspertise og er simpelthen nødt til at forlade sig på ekstern rådgivning, herunder fra de direkte berørte parter. Det er uhensigtsmæssigt at forhandle med de mange nationale organisationer, og Kommissionen har aktivt tilskyndet til oprettelse af europæiske paraplyorganisationer.

Hvad angår kultur og holdninger til at inddrage berørte interesser, frembyder EU imidlertid et mere broget billede end for eksempel USA. I lande som Danmark, Østrig og Sverige har man lang tradition for systematisk inddragelse af de organiserede interesser i de politiske beslutningsprocesser. Man taler i den forbindelse ofte om korporatisme, dvs. et tæt integreret og formaliseret samarbejde mellem private organiserede interesser, ikke mindst de erhvervs- og arbejdsmarkedsbaserede, og offentlige myndigheder på alle niveauer. I sådanne korporatistiske systemer kan man sige, at lobbyismen så at sige er indbygget fra starten af; lobbyisme i mere pluralistisk forstand, hvor interesserne må slås for at blive hørt, hører da hjemme uden for systemet og praktiseres af de svagere, ikke-økonomiske interesser. I den modsatte ende af skalaen har vi et land som Storbritannien, der mere lig USA har bevaret en relativt pluralistisk karakter, hvor den klassiske lobbyisme stadig er betydningsfuld.

Efter Lewins opfattelse (Lewin, 1994) er korporatismen i Europa på retur. Lewin taler ligefrem – møntet på Sverige – om »the decline of corporatism«, og hvis han har ret, kan det betyde en øget mængde klassisk lobbyisme, aktivitet udefra mod det politiske system.

I USA har den folkelige skepsis over for særinteresserne givet sig udslag i lovgivning af forskellig art både nationalt og på enkeltstatsniveau mod lobbyaktiviteter. Erfaringerne fra USA viser, at det er svært at formindske mængden af lobbyisme, der vil altid være smuthuller og muligheder for omgåelse af selv nok så restriktive bestemmelser. Det man kan opnå er snarest at ændre lobbyismens form. I EU har både Kommissionen og Parlamentet taget spørgsmålet op. Parlamentet med en rapport, Galle rapporten af 8. oktober 1992, med titlen »Proposals for the Enlarged Bureau with a View to Laying Down Rules Governing the Representation of Special Interest Groups at the European Parliament«, og Kommissionen tilsvarende med en rapport, »An Open and Structured Dialogue Between the Commission and Special Interest Groups« af 2. december 1992. Begge institutioner skeler i høj grad til den amerikanske lovgivning og forsøger at undgå dens svagheder. De arbejder begge med opstilling af et kodeks for god lobbyisme-adfærd og med registre over lobbyvirksomheder og deres aktiviteter. Galle-rapporten forudser en slags lukket register med en privilegeret status for dem der optages, medens Kommissions-rapporten anbefaler oprettelsen af et mere åbent register med en række basale oplysninger om adresse, ressourcer, formål osv. Kommissionen lægger vægt på frivillighed og selvjustits, og udtrykker ønske om dannelse af en organisation af professionelle lobbyister i lighed med tilsvarende organisationer af advokater, læger etc. Alt i alt er der mange tegn på at der vil komme en form for lovmæssig regulering af lobbyismen; muligvis også i de enkelte medlemslande, for eksempel har SF i Danmark

foreslået det. Parlamentet synes netop i disse måneder på vej med et modificeret Galleforslag fra det britiske Labour-MEP Glynn Ford gående ud på at eksterne aktører (af hvad art de end måtte være) kan få udstedt et slags »adgangspas« mod til gengæld at lade sig optage i et årligt (offentligt) register med en forpligtende adfærdskodeks. Forslaget ventes vedtaget af plenum engang i efteråret.

Realiteter i magtens korridorer

Charles Miller (1990) skildrer indgående »the reality of power« (1990: XI) i det britiske politiske beslutningssystem. Miller, der er direktør for et konsulentfirma, fremhæver, at kompetencen til at indgå i avancerede forhandlinger med og udøve lobbyvirksomhed i forhold til regeringsapparatet ikke kan opbygges bag skrivebordet. Kompetencen forudsætter, at praktiske erfaringer knyttes til de basale forhandlings- og lobbyteknikker (1990: IX).

Millers definition på lobbyisme er snævrere, mere »klassisk«, end vores. Han sonder mellem behovet for at vide, for at informere, for at forhandle og – først derefter – behovet for lobbyisme (1990: XIV). Vi kalder det hele for lobbyisme, men Miller har givetvis ret, for så vidt som egentlig, måske grov, politisk pression er den mindste del af eksterne interessers forsøg på at påvirke politiske beslutninger.

Miller giver en lang række praktiske råd og vink, møntet især på erhvervsforetagender. Et eksempel lyder:

»Lobbyisme over for det politiske system er det muliges kunst; følg med den vej systemet vil, så længe du kan. Begynd ikke med det, der skiller. Et »Ja, men ...« er bedre end et »Nej«. (1990: 193)

Dette råd skal ses i sammenhæng med en anden af Millers praktiske iagttagelser, nem-

lig at den »støj«, lobbyister laver, er omvendt proportional med deres sags eller deres evners styrke (1990: 129). Også her understreges lobbyismens trang til at sky for megen offentlig blæst, der ofte er udtryk for afmagt.

Miller sammenfatter sine råd i følgende fem almene, men negativt formulerede punkter (1990: 129f.), der overvejende er møntet på det britiske politiske beslutningssystem:

- 1) »Parlamentet er det altafgørende!«. Forkert: Det er en udbredt overtro, at parlamentet er det politiske kraftcenter *par excellence*; men mediernes fokusering vildleder, og parlamentet er sjældent i centrum af beslutningerne.
- 2) »Sæt tommeskruerne på, det giver resultat!«. Forkert: I visse tilfælde kan det være hensigtsmæssigt at benytte pression med en stærk profil, men kun erfaring kan afgøre hvornår. Ofte vil parlamentsmedlemmer afvise gruppers massive forsøg på lobbyisme.
- 3) »Begynd fra oven!«. Forkert: Det er ganske vist en almindelige antagelse, at man skal påvirke offentlig beslutningstagen ved at gå til ministeren, eventuelt endda til statsministeren, eller til de højest placerede embedsmænd; men de skal have råd af embedsmænd længere nede i systemet, og her skal lobbyisten sætte ind før en eventuel henvendelse højere oppe i systemet. Og – som Miller tilføjer – det hjælper at kende svarene, før spørgsmålene bliver stillet.
- 4) »Parlamentsmedlemmer og embedsmænd elsker en gratis frokost!«. Forkert: Tankegangen – »spis dig ud af problemerne« – svarer hverken til beslutningstagernes behov eller ressourcer. De modtager mange invitationer og ved, hvad der ligger bag dem, ligesom de oftest har bedre tid til en kort og klar orientering om en sag.
- 5) »Lobbyisme over for det politiske system er en del af en organisations normale PR

virksomhed«. Forkert: PR aktivitet kan gøre nytte i nogle henseender; men dens metoder er irrelevante i forhold til behovet for viden, i forhold til rådgivningsteknikker, i forhold til en forståelse af beslutningstagningens procedurer og processer, eller i forhold til kernen i succesfulde kommercielle forhandlinger med regeringen. Miller karakteriserer PR virksomhed som et stærkt redskab i periferien, men ikke som en substitut for indsigt i politisk beslutningstagning.

Millers referenceramme er som nævnt det britiske politiske system, men mange af hans iagttagelser er af almen karakter og kan formentlig overføres på andre politiske systemer. Principielt må den bredere gyldighed af Millers udsagn naturligvis afklares gennem empiriske analyser.

Ny teknologi og pro-aktive strategier

Macks målgruppe (Mack, 1989) er amerikanske erhvervsledere, og hans baggrund er specifik amerikansk; det præger hans forudsigelser om lobbyismen. Han fremkommer imidlertid med en række forudsigelser om amerikansk lobbyisme, som – alle forskellene til trods – kan tænkes at blive relevante også i Europa; meget er faktisk allerede på vej.

Mack forudser således, at nye indsigter, metoder og teknologier vil udvikle lobbyisme væk fra de personlige drøftelser og aftaler, væk fra de overtalende fremførelser af bestemte synspunkter – ikke mindst på grund af den teknologiske udvikling:

»Når årtusindskiftet oprinder, vil omvæltningerne i computer- og kommunikationsteknik have ændret forholdet til det politiske system på en måde, som lobbyisten af i dag næppe vil kunne fatte«. (1989: 192)

Efter Macks mening er der dog ikke alene tale om en teknologisk bestemt udvikling. En anden del af baggrunden for »moderne lobbyisme« er fremkomsten af nye sociale kræfter og nye politiske spørgsmål. Mack nævner blandt andet miljø- og energispørgsmål, familiens problemer, ideologiske spørgsmål og nødvendigheden af stærkt øgede offentlige investeringer (1989: 186).

Blandt de fænomener, som Mack tiltror en stor rolle i fremtidens lobbyisme er »direct mail«, telemarketing, kabel tv og kommunikationssatellitter. Med direct mail kan eksempelvis et firma samle tilslutning hos dets aktionærer eller medarbejdere til bestemte politikpåvirkende synspunkter. Tilslutningen er kollektivt organiseret, men fremtræder meget individuel for de politikere, der modtager synspunkterne på den pågældende sag.

Hvad angår direkte lobbyisme – den klassiske lobbyisme – tror Mack ikke på de helt store forandringer, med mindre der sker en holdningsændring hos de store erhvervsledere. Hvis der ikke afsættes flere ressourcer til at varetage den direkte lobbyisme over for de politiske og administrative institutioner, vil den grundlæggende direkte lobbyisme-strategi fortsat være brandslukning og kontrol med ødelæggelser (Mack, 1989: 190). Han forudser dog, at et langt større antal topchefer i erhvervslivet vil blive involveret i den politiske beslutningstagning, og at der som følge heraf vil blive udviklet proaktive strategier for lobbyisme.

Dansk lobbyisme i EU-perspektiv

Dansk lobbyisme har tilpasset sig og tilpasser sig fortsat de politiske realiteter. Den vigtigste nye realitet er naturligvis den generelle tendens til internationalisering og gensidige afhængighed på tværs af landegrænser; mere specifikt medlemskabet af EU og EU's udvikling i retning af et særegent politisk system (Andersen og Eliassen, 1993). Udviklingen

betyder, at dansk lobbyisme i disse år ser sig stillet over for store udfordringer af ressourcemæssig og taktisk-strategisk karakter.

Det karakteristiske for dansk lobbyisme indtil nu er – for det første – et beslutningsmønster med rutinemæssig inddragelse af alle »berørte« interesser, indimellem i en sådan grad, at disse interesser er blevet tildelt en *de facto* vetoret. Et evigt aktuelt eksempel er den restriktive lukkelov, der har fået sit nuværende (stadigt restriktive) udseende trods et flertalsønske blandt folketingsmedlemmerne for en langt videregående liberalisering (Mikkelsen, 1994). Det er dette snævre samarbejde mellem det offentlige og private, organiserede særinteresser, der kendetegner Danmark som et korporativt system. Selv om dette samarbejde ikke er så gennemgribende, som det historisk har været i blandt andet Østrig, så adskiller det sig klart fra det mere pluralistisk prægede samarbejde i for eksempel Storbritannien og især USA (jf. Katzenstein, 1985; Lehner, 1987). Man har malende udtrykt det sådan, at de organiserede interesser herhjemme ikke behøver at presse på med skulderen imod døren for at få adgang til det politiske system, døren står allerede på vid gab!

For det andet er den særlige danske beslutningsstruktur med til at give dansk lobbyisme sit særlige præg. Eksempelvis har vi, igen modsat USA og Storbritannien, forholdstalsvalg til folketinget. Det betyder, at de enkelte folketingsmedlemmer er mindre udsatte for direkte pression end deres amerikanske og britiske kolleger, der er valgt gennem flertalsafstemning i deres kredse, noget der gør dem mere direkte sårbare over for forsøg på pression. I dansk politik er det derfor partierne som sådanne, der er centrale mål for indflydelsesforsøg, naturligvis ofte via bestemte folketingsmedlemmer. Fagbevægelsen, for eksempel, skylder sin store indflydelse på dansk politik sin tætte tilknytning til Socialdemokratiet.

Også folketingets udvalgssystem, med en lang række stående udvalg, er en strukturel faktor af betydning for lobbyismen. Udvalgenes medlemmer bliver eksperter på hver deres ressortområder med tætte kontakter udadtil, til de berørte samarbejdspartnere uden for det officielle beslutningssystem, blandt andet institutioner, organisationer og enkeltvirksomheder (jf. generelt om udvalgene Damgaard, 1977 og 1981; Hansen, 1985). Til forskel fra især USA, hvor det enkelte medlem af Kongressen kan have stor betydning, især hvis vedkommende har været valgt gennem mange år, og hvor såvel medlemmer som udvalg har betydelige ekspertressourcer til rådighed, så har Folketingets udvalg i almindelighed relativt begrænset indflydelse som en selvstændig deltager i den politiske proces. Dels er de partipolitiske skillelinier væsentligere end skillelinier mellem udvalg, dels er udvalgenes ressourcer så begrænsede, at de har vanskeligt ved at tage initiativer uden input fra centraladministrationen. En styrkelse af udvalgenes ressourcer overvejes i øjeblikket (*Politiken*, 4/12 1994).

Hvad angår kultur og holdninger, er der i en vis forstand almindelig accept af korporatisme og dermed af særinteressers inddragelse; i hvert fald har systemet udviklet sig uden alvorlig modstand, måske fordi alle væsentlige interesser i en eller flere sammenhænge bliver »berørte« og derfor inddraget. Dog lyder der megen kritik fra især borgerlig side; man taler om »organisationsvælde« osv.

Et tilsvarende organisationsvælde findes ikke i EU, selv om der også her er eksempler på såvel korporatistisk som pluralistisk prægede samarbejder mellem EU's institutioner og private interesser (jf. eksempelvis Greenwood, 1992). Danske interesser, i form af virksomheder og især organisationer, deltager også i denne lobbyisme rettet mod EU's organer, og nogle organisationer har været aktive siden Danmark blev medlem af EF

(Buksti, 1980; Buksti og Martens, 1984; Bregnsbo og Sidenius, 1993). Danske interesseorganisationers lobbyisme i Bruxelles er groft taget karakteriseret af to forhold. For det første retter meget af organisationernes opmærksomhed sig (naturligt) mod EU-Kommissionen og generaldirektoraterne, hvilket er parallelt til den politiske aktivitet, der i Danmark rettes mod centraladministrationen og direktoraterne. Den politiske aktivitet i Bruxelles foregår blot på et langt lavere niveau. For det andet foregår en betydelig del af den politiske aktivitet i Bruxelles gennem Euro-organisationer, hvilket både afspejler en resourceproblematik og EU's, specielt Kommissionens interesse i en forudgående mediering af synspunkterne hos forskellige organisationer (Sidenius, 1995).

Der er betydelige variationer i forskellige organisationstypers politiske aktivitet i forhold til EU. Arbejdsgiver- og erhvervsorganisationer og i nogen udstrækning også lønmodtagerorganisationer påvirkes langt mere end andre organisationer af EU-beslutninger. I sammenhæng hermed har de to førstnævnte organisationstyper en mere udbredt kontakt til EU-organer end andre organisationer. Organisationerne vægter også lobbyismen gennem Euro-organisationerne forskelligt. For lønmodtagerorganisationerne har information om bestemte politiske sager og beslutninger i EU samt kontakt til organisationer i andre EU-lande størst betydning. Arbejdsgiver- og erhvervsorganisationerne lægger ved siden af information om bestemte politiske spørgsmål i EU også stor vægt på at påvirke beslutninger i EU, mens andre organisationer først og fremmest tillægger Euro-organisationerne betydning for kontakt til organisationer i andre lande og først derefter for deres levering af information om bestemte politiske spørgsmål i EU. I den udstrækning der er en sammenhæng mellem kontakt og påvirkning på den ene side og indflydelse på den anden side, synes arbejdsgiver- og erhvervsorganisa-

tioner at have opnået en fordel sammenlignet med andre danske organisationer (Sidenius, 1995).

Det er endelig et gennemgående træk, at EU's udvikling genererer politisk deltagelse og organisationssamarbejde ikke bare på europæisk niveau, men også i Danmark. Der er med andre ord ikke tale om, at lobbyisme rettet mod Bruxelles erstatter lobbyisme i Danmark, tværtimod vokser den politiske deltagelse begge steder. Tilsvarende gælder det fortsat, at danske organisationer i EU-spørgsmål langt hyppigere har kontakt med danske politisk-administrative institutioner end med EU-institutioner. Selv om de politiske beslutninger internationaliseres og lobbyismen ligeså, er den betydende del af de danske organisationers lobbyisme rettet mod nationale institutioner (Sidenius, 1995).

Afslutning

Vi har i artiklen tegnet et kalejdoskopisk billede af lobbyismen i dens konkrete, varierende skikkelser. Lobbyismen manifesterer sig dels under indflydelse af forskellige strukturelle forhold og dels under indflydelse af forskellige holdningsmæssige omstændigheder, der kan give lobbyismen større eller mindre spillerum. Endelig manifesterer lobbyismen sig under indflydelse af den faktisk førte politik, som i varierende grad kan inspirere til lobbyisme.

Hvad angår strukturel variation, ligger eksempelvis Danmark og USA på flere punkter langt fra hinanden. Vi har således forholdstalsvalg, mens USA har flertalsvalg i enkeltmandskredse. Det betyder, at de danske partier som sådanne i højere grad er i fokus, end tilfældet er i USA, hvor det snarere er de enkelte parlamentarikere, der er genstand for lobbyismeaktivitet. Også parlamentsudvalgenes stilling er forskellig i de to systemer og vurderes derfor forskelligt af lobbyisterne.

Hvad holdninger angår, står lobbyismen i USA over for stærk folkelig og politisk skepsis, mens den i EU, både i de nationale hovedstæder og i de centrale EU-institutioner, kan påregne relativ velvilje. Og hvad angår den konkret førte politik og de konkrete beslutningsmønstre, lobbyismen ser sig stillet overfor, har vi anført, at lobbyismen i interventionistiske velfærdsstater naturnødvendigt vil være både mere intensiv og bredere i sit sigte end under mere laissez-prægede strukturer.

Lobbyismen vælger generelt de kanaler, der måtte synes den mest hensigtsmæssige, uden hensyn til formalia. Den opsøger de reelle beslutningscentre og har et skarpt øje for magtens realiteter. I USA er, har vi påpeget, de strukturelle forhold i relativ balance, mens det modsatte er tilfældet i EU og dermed som følgevirkning også i de enkelte medlemslande, herunder jo Danmark. Det er et forhold, der stiller effektiv europæisk lobbyisme i en vanskeligere situation med større krav til de strategisk-taktiske ressourcer og evnen til hurtig tilpasning til nye og skiftende forhold.

Lobbyismen vil søge de kanaler, der giver mest indflydelse; den vil forfølge sine mål med en intensitet, der svarer til graden af politisk intervention; dens effektivitet vil afhænge af dens egen evne til politisk analyse og de muligheder og det spillerum, der gives den. Vi har i artiklen betragtet den som et efter vor mening uudryddeligt ledsagefænomen til politik generelt.

Referencer

- Andersen, Svein S. og Kjell A. Eliassen, eds. 1993. *Making Policy in Europe. The Europeanisation of National Policy-Making*. London: Sage.
- Bregnsbo, Henning & Niels Chr. Sidenius 1993. »The National Lobby Orchestra«, pp. 183-200

- i van Schendelen, R., ed., *National Public and Private EC Lobbying*. Aldershot: Dartmouth.
- Buksti, Jacob A. 1980. »Corporate structures in Danish EC policy: Patterns of organizational participation and adaptation«, *Journal of Common Market Studies*, Vol. XIX, No. 2, pp. 140-159.
- Buksti, Jacob A. og Hans Martens 1984. »Euroorganisationernes rolle og betydning for danske interesseorganisationer i EF-politikken«, pp. 61-93 i *Dansk Udenrigspolitisk Årbog*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Commission of the European Communities 1992. »An Open and Structured Dialogue Between the Commission and Special Interest Groups«, SEC (92) 2272 final, Brussels, December 2.
- Damgaard, Erik 1977. *Folketinget under forandring*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Damgaard, Erik 1981. »Politiske sektorer: Jerntrækanter eller løse netværk«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift* (62), 4, pp. 396-411.
- Dinan, D. 1994. *Ever Closer Union?* London: Macmillan.
- Eckstein, H. 1963. »The Determinants of Pressure Groups Politics« i Eckstein, H. & David Apter 1963 *Comparative Politics* pp. 408-420. New York: Free Press.
- European Parliament. Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities 1992. »Proposals for the Enlarged Bureau – with a view to laying down rules governing the representation of special interest groups at the European Parliament«. Rapporteur: Marc Galle, Oct. 8.
- Gardner, James N. 1991. *Effective Lobbying in the European Community*. Deventer: Kluwer.
- Greenwood, Justin et al., eds. 1992. *Organized Interests and the European Community*, London: Sage.
- Greenwood, Justin 1995. »Regulation of 'Lobbying'-Europe«, *Newsletter of ECPR Standing Group on European Level Interest Representation*, vol. 1, no. 2, p. 3.
- Hansen, Holger 1985. *Folketingets stående udvalg*. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Katzenstein, Peter J. 1985. *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Lehner, Franz 1987. »Interest intermediation, institutional structures and public policy«, pp. 54-

82 in Keman, Hans et al., eds., *Coping with the Economic Crisis. Alternative Responses to Economic Recession in Advanced Industrial Societies*, London: Sage.

Lewin, Leif 1994. »The rise and decline of corporatism: The case of Sweden«, *European Journal of Political Research*«, vol. 26, pp. 59-79.

Mack, Charles S. 1989. *Lobbying and Government Relations*. New York: Quorum Books.

Mikkelsen, Brian 1994. Hvordan blev lukkeloven til? Utrykt speciale. København: Institut for Statskundskab.

Miller, Charles 1990. *Lobbying. Understanding and Influencing the Corridors of Power*. Oxford: Blackwell.

Mikkelsen, Brian 1994. Hvordan blev lukkeloven til? Utrykt speciale. København: Institut for Statskundskab.

Pitt, William 1994. »The Rise of EU Lobbyists«, *International Herald Tribune*, December 8.

Sidenius, Niels Chr. 1995. »EU på organisationernes dagsorden: Aktivitet og konsekvenser«, *Samfundsøkonomen*, nr. 2, pp. 33-40.

»Den Stationære Bandit« – og Lobbyisme

Kandidatstipendiat Gert Tinggård Svendsen, Handelshøjskolen i Århus

Den samme logik, der bestemmer gruppedannelse og får en stationær bandit til at monopolisere volden i primitive samfund, den samme logik bestemmer lobbyisme og omfordeling i et moderne demokrati.

Indledning¹

Public choice teori bringer den »økonomiske mand« ind i den politiske arena. Adfærdsantagelsen er således, at mennesket er nyttemaksimerende og uden moral. Selvom denne kyniske antagelse ikke holder i ansigt-til-ansigt forhold, så kan den på en enkel måde fange essensen af større samfunds udvikling, *netop* fordi der her er tale om institutioner og mere upersonlige mekanismer såsom diktaturer, bureaukrati, militær, interessegruppers adfærd o.s.v. Her søges »interesser« fremført på en automatisk måde og uagtet de samfundsøkonomiske konsekvenser.

Kollektive goder betyder, at alle medlemmer i en given gruppe modtager godet, uanset om de bidrager eller ej. Selvom fordelene ved gruppedannelse langt overstiger omkostningerne, er det ikke sikkert, at gruppen organiserer sig. Som jeg vil vise i det efterfølgende – med udgangspunkt i Mancur Olsons *Logic of Collective Action* fra 1965 – afhænger sammenhængen mellem individuel rationalitet og grupperationalitet af individets fordel ved at bidrage til det kollektive gode. Denne logik kan spores helt tilbage fra primitive samfund, over omstørfende og stationære banditter, frem til lobbyisme i det moderne vestlige

demokrati, hvor stigende omfordeling hæmmer den økonomiske vækst.

Mancur Olsons Logik

Mancur Olsons banebrydende pointe fra 1965 er netop, at rationel, individuel adfærd *ikke* fører til rationel gruppeadfærd, Olson (1965, 2). Selvom de samlede fordele langt overstiger de samlede omkostninger ved opnåelse af et fælles eller kollektivt mål, så følger det ikke logisk, at gruppedannelse og kollektiv handling finder sted.

Dette var et afgørende brud med traditionel gruppeteori. Indtil da blev det uden videre antaget, at individer med fælles interesser ville gå sammen og forfølge disse interesser. Et typisk eksempel herpå kunne være Karl Marx' klasseteori, ifølge hvilken alle individer i en klasse vil organisere sig frivilligt.

Men hvorfor er det ikke sådan? Hvis der er konsensus blandt individer om, at de har en fælles interesse, hvorfor skulle de så ikke organisere sig og stræbe mod at nå deres fælles mål?

Fordi free-rider (gratist) problemet kommer ind i billedet. De i gruppen, som ikke betaler for det kollektive gode, kan ikke udelukkes fra at nyde godt deraf. Alle i gruppen vil få glæde af et kollektivt gode, uanset om de bidrager eller ej. Derfor vil det være rationelt ikke at deltage. F.eks. vil alle beboere i et givet område nyde godt af mindre forurening,

hvad enten den enkelte har betalt derfor eller ej. Men hvorfor finder f.eks. forureningsbekæmpelse og tilvejebringelse af talrige andre kollektive goder så sted?

Svaret på, hvornår gruppedannelse og forfølgelse af kollektive mål finder sted i den politiske arena, giver Olson via en analogi til markedet, se *tabel 1*:

Tabel 1: Gruppering i Marked og Politisk Arena

MARKED	POLITISK ARENA
Monopol	»Privilegeret«
Oligopol	»Mellem«
Fuldkommen Konkurrence	»Latent«

Kilde: Olson (1965, 49-52).

I markedet er det kollektive gode at opnå en højere pris. Således vil et *monopol* – med kun én virksomhed på markedet – alene reducere sit udbud for at hæve prisen. På samme måde vil et medlem i en »*privilegeret*« gruppe have så stor fordel af at tilvejebringe det kollektive gode, at vedkommende er parat til at betale alle omkostningerne derved. I dette tilfælde vil det kollektive gode blive købt, *selv* uden organisation!

Oligopol betyder, at hvis én virksomhed ændrer sit udbud, vil prisen ændres mærkbart, men ingen enkelt virksomhed vil få tilstrækkelig fordel deraf til alene at reducere udbudet. På samme måde vil ingen i »*mellem*«-gruppen tilvejebringe det kollektive gode alene: organisation er nødvendig!

Endelig gælder, at under *fuldkommen konkurrence* kan ingen enkelt virksomhed påvirke det samlede udbud og dermed prisen. Tilsvarende kan intet individ i en »*latent*« gruppe bidrage mærkbart til gruppens anstrengelser. Eftersom ingen i gruppen reagerer, hvis et

individ ikke bidrager, vil der ikke være noget incitament til at bidrage.

Sagt på en anden måde, vil fordelene F_i – som et individ i får ud af at modtage det kollektive gode – være lig med det individuelle afkast eller »værdien« V_i minus omkostningerne ved at tilvejebringe godet, C :

$$F_i = V_i - C$$

Hvis F_i er klart positiv, er gruppen *privilegeret*, og derfor vil godet blive tilvejebragt. Ligger F_i omkring 0, er der tale om en »*mellem*«-gruppe, og hvis F_i er negativ, er gruppen *latent*. Så, jo mindre F_i bliver, jo mere sandsynligt er det, at frivillig gruppedannelse vil fejle; jo større gruppen bliver, jo mindre afkast får den enkelte ud af at skulle betale for godets tilvejebringelse.

I større, latente grupper gælder det derfor, at rationelle individer *kun* vil handle i gruppens interesse, hvis der anvendes tvang eller såkaldte »*selektive*« incitamenter. Disse selektive incitamenter er individuelle belønninger i form af private goder. F.eks. skattefradrag ved medlemsskab i fagforeninger, medlemsblad, mulighed for at leje billige sommerhuse, gunstige forsikringsvilkår etc. Således søger Olsons bog, *The Logic of Collective Action*, fra 1965 at bevise, hvorledes større organisationer i USA har udviklet selektive incitamenter eller tvang for at løse deres medlemsproblemer.

Modsat vil et kollektivt gode ofte blive frivilligt tilvejebragt i en lille og privilegeret gruppe, fordi hvert af medlemmerne – eller i hvert fald ét af dem – vil have fordel deraf, *selvom* vedkommende selv skal bære alle omkostninger. Mindre grupper – med ansigt-til-ansigt kontakt – har tilmed sociale pressionsmidler. »*Privilegerede*« og »*mellem*«-grupper baserer sig ikke alene på økonomiske incitamenter men bruger tilmed sociale normer,

som gør det endnu nemmere at organisere sig. Derimod er »latente« grupper så store, at alle ikke kan kende hinanden; det er ikke muligt at udøve social pression.

Mobiliseringen af disse »latente« grupper er derfor overordentlig vanskelig og tager tid. Kun når de rigtige omstændigheder og det rigtige lederskab er til stede, vil gruppedannelsen ske. Olson giver et illustrativt eksempel angående en ung fagforeningsleder ved navn Jimmy Hoffa. Hoffa arbejdede som lagerarbejder ved havnen i Detroit. En varm sommerdag ankom en stor og letfordærvelig skibsladning med jordbær. Hoffa fik da overbevist sine kollegaer om, at nu var tiden inde til at strejke. Resultatet blev, at arbejdsgiveren valgte at acceptere Hoffas krav om lønforhøjelse snarere end at miste den dyrebare last, Olson (1982, 38).

Ad denne vej vil selv »latente« interessegrupper efterhånden dannes i stabile demokratier. Olsons anden bog, *The Rise and Decline of Nations*, (fra 1982), søger netop at vise, hvorledes dynamikken i demokratier mindskes over tid. F.eks. har det ældste demokrati, Storbritannien, oplevet økonomisk stagnation som følge af flere og flere gruppedannelser med deraf følgende omfordeling. Modsat fik f.eks. Tyskland og Japan smadret alle institutioner efter 2. verdenskrig, hvor de allierede ikke tillod nogen form for foreningsliv, selv sangforeninger blev forbudt i Tyskland. Dermed var der skabt grobund for »økonomiske mirakler«, hvor ingen omfordelinger hæmmede den økonomiske vækst.

En anden interessant følge af teorien er, at i en mindre gruppe vil små medlemmer udnytte de store! Et stort medlems bidrag betyder, at det lille medlem gratis kan nyde godt heraf uden selv at skulle bidrage, netop fordi den af det store medlem allerede tilvejebragte mængde kollektive goder langt overstiger mængden, som det lille medlem

ville købe. Derfor kan store mængder af et kollektivt gode blive leveret frivilligt af nogle få store aktører med privilegerede interesser. Eksempelvis har store lande – som USA – bidraget mest til efterkrigstidens sikkerhedspolitik, f.eks. i form af at beskytte Europa mod Josef Stalin, mens mindre lande, som Danmark og Sverige, har haft pacifistiske tendenser.²

Den Stationære Bandit

Typologien fra tabel 1 gør det nu muligt at spore selve oprindelsen til gruppedannelse og tilvejebringelsen af kollektive goder.

I tidernes morgen organiserede menneskene sig frivilligt i små samler- eller jægersamfund, der typisk bestod af 50-100 individer. Disse grupper var altså »privilegerede« med stærke familiemæssige og sociale bånd.³ Hver familie fik så store fordele af deltagelse, at den frivilligt bidrog til opretholdelsen af de kollektive goder, som gruppen leverede – først og fremmest en fredelig orden og forudsigelig adfærd.

Så, for omkring 10.000 år siden, begyndte menneskene at slå sig ned som bønder. Nye landbrugsteknikker medførte enorme produktionsforøgelse og stigende befolkningstal. Nu var der noget at stjæle af. Snart begyndte omstrejfende banditter at plyndre gårde og landsbyer.

Anarki fulgte, og den slags »krig-mod-alle« betød, at det ikke kunne betale sig at investere og producere. F.eks. var det risikabelt at gemme store mængder sår til næste års høst. Det var nu bedre hurtigt at fortære udbyttet eller at veksle det til f.eks. guld, som kunne skjules.

Anarki og vold er på ingen måde rationel for samfundet. Ofrene for vold og tyveri taber ikke blot det som tages; de mister også incitamentet til at investere og øge produktio-

nen (som også kan blive taget i fremtiden). Derfor vil produktionen – uden retssikkerhed – være lille.

Bemærk, at en fredelig orden *ikke* etableres på frivillig basis i disse større, agrare samfund. De er »latente«, fordi den enkelte – i modsætning til de primitive stammesamfund – kun får en lille del af fordelene ved at sætte sig op mod de omstrejfende banditter, men selv bærer alle omkostningerne! Hvis samfundet f.eks. består af 1 million mennesker, vil et individ således kun få én milliontedel af fordelene, men skal selv betale alle omkostningerne. Derfor har den enkelte intet incitament til at bidrage til f.eks. etablering af lov og orden. På denne måde vil større, »latente« grupper ikke kunne realisere kollektive mål i modsætning til små, »privilegerede« grupper.

De omstrejfende grupper af banditter er netop »privilegerede« eller »mellem«-grupper, som – på bekostning af samfundet – har store, individuelle fordele af at plyndre. De omstrejfende banditter bærer kun en lille del af nedgangen i samfundets samlede indtægt, f.eks. 1/10.000, men får selv hele indtægten fra plyndringen. Dermed forudsiger logikken – om latente grupper og koncentrerede fordele for særinteresser – anarki! Men dette har ikke været tilfældet. I dag hersker lov og orden i de fleste lande. Hvorfor er det sådan? Hvad bevirker, at større samfund har bevæget sig fra kaos til orden?

Olson fik pludselig en idé, da han læste om krige i det middelalderlige Kina, Olson (1993, 568). Her foretrak lokalbefolkningen åbenbart, at en hidtidig omstrejfende bandit, *Feng*, slog sig ned i deres område og blev en *stationær bandit*; dette til trods for, at han nu plyndrede befolkningen via store skatter. Hvorfor?

Fordi denne bandit kunne beskytte befolkningen mod andre omstrejfende banditter,

specielt imod en særlig slem bandit, der hed »Hvide Ulv«. *Feng* var den stærkeste og kunne monopolisere volden i området med gigantiske fordele til følge. Nu blev det muligt at øge produktionen, fordi det kollektive gode, sikkerhed, blev leveret. Veldefinerede markeder kom til, og det var ikke længere tilladt at konfiskere andres ejendom arbitrært. Med stigende produktion bliver lokalbefolkningen rigere – det samme bliver den stationære bandit via øgede skatteindtægter.⁴

Den fredelige orden med veldefinerede ejendomsrettigheder blev derfor overraskende tilvejebragt af erobrere, som kunne tjene mere ved at slå sig ned og blive stationære banditter. Disse voldelige entreprenører kaldte naturligvis ikke sig selv for banditter, men ville modsat få fremstillet en kongekrone til sig selv og bruge eksalterede titler om sig selv. Ofte ville de endda hævde, at de regerede ud fra en guddommelig ret. Eftersom de, vinderne, skrev historien, ville de – i forhold til den brede befolkning – komme til at fremstå i det ideologiske lys, de selv foretrak.

Bemærk, at regeringen for større grupper *ikke* opstår som følge af en frivillig »social kontrakt«, men som følge af *rational egeninteresse hos ham, der kan organisere den største voldskapacitet*. Kun den stationære bandit har herefter lov at stjæle.

Borgerne handler således ikke i fællesskab, fordi de har en fælles interesse i at sikre ro og orden, men på den stationære bandits betingelser; de vil da altid foretrække orden frem for anarki pga. de store økonomiske fordele forbundet dermed. Der *må* altid eksistere et bedre udfald uden vilkårlig voldsanvendelse, fordi parterne mindst vil kunne dele de sparede omkostninger ved ikke at bruge vold. Den økonomiske vækst – som følger voldsmonopoliseringen – bliver yderligere forstærket af den stationære bandits incitament til at be-

skatte rationelt og til at levere andre kollektive goder end sikkerhed.

Skatteopkrævning og køb af kollektive goder kan således opdeles i to adskilte trin, McGuire/Olson (1994). Selvom skatteindtægten ved en given skatterate afhænger af, hvor mange kollektive goder der leveres, så er den indtægtsmaksimerende skatterate uafhængig heraf. Den er et direkte udtryk for, hvor stor en del skatteopkræveren får af enhver stigning i nationalindkomsten.

For det første vil banditten derfor søge at maksimere skatteindtægten, dvs. nå det øverste punkt på Laffer-kurven, hvor skatterate multipliceret med nationalindkomst giver den største indtægt. Antag f.eks., at den optimale skat er en trediedel. Så vil den sidste krone – som den stationære bandit stjæler – betyde, at nationalindkomsten falder med tre kroner. Banditten taber en trediedel af den reducerede nationalindkomst i tabt skatteindtægt og vil derfor ikke øge skatten yderligere, fordi han her netop mister kronen, som han stjæl. Øger han skatten yderligere, vil nationalindkomsten falde endnu mere, og han vil f.eks. tabe to kroner i tabte skatteindtægter, når han stjæler én ekstra krone.

For det andet vil han tilsvarende levere kollektive goder op til det punkt, hvor den nationale indkomst stiger med den reciproke værdi af en trediedel, eller tre, når han bruger én ekstra krone på f.eks. at bygge veje, broer, bekæmpe forurening, sygdom o.l. – tiltag, som øger markedsaktiviteten og produktionen i samfundet. Hvis den stationære bandit f.eks. bekæmper luftforurening, vil han levere til det punkt, hvor én krone givet ud resulterer i, at borgernes helbred forbedres så meget, at nationalindkomsten stiger med tre kroner! Her vil han netop få den ene krone, som han har givet ud, tilbage igen i ekstra skatteindtægt. Generelt vil enhver rationel skatteopkræver købe kollektive goder op til det punkt,

hvor hans sidste krone genererer én kroners stigning i hans *andel* af nationalindkomsten (samfundets gevinst vil blive den reciproke værdi af hans andel).

Den nye velstand under de stationære banditter – kun midlertidigt afbrudt af omstrejfende banditter, f.eks. under 30-års-krigen – har således været den drivende kraft bag hele udviklingen af vor civilisation.

Efterhånden begynder demokrati og flertalsstyre at afløse stationære banditter i visse lande. Grunden er igen, at over tid vil forskellige grupper overvinde vanskelighederne ved at organisere sig i samfundet. Pludselig kan en *magtbalance* opstå, hvor det vil være mest fordelagtigt for de dominerende interessegrupper at få demokrati og medindflydelse snarere end at være underlagt en stationær bandit. Nogen magt er bedre end ingen.

Demokrati

Argumentet vedrørende den stationære bandits skatterate og køb af kollektive goder gælder også for demokratier – en demokratisk kandidat er lige så kynisk som den stationære bandit. Han behøver kun et flertal for at vinde og vil derfor »købe« flertallet via omfordeling til denne gruppe fra hele befolkningen. De nødvendige skatter forvrider incitamentet og reducerer samfundets produktion – ligesom tilfældet var for den stationære bandit – men skatteraten bliver lavere, og der vil blive købt flere kollektive goder.

Hvorfor? Fordi flertallet selv tjener en del af nationalindkomsten. Overvej f.eks. en demokratisk kandidat, der »køber« en sejr ved at love et flertal omfordeling. Antag igen, at den indtægtsmaksimerende skatterate er én trediedel, og antag f.eks., at vinderen repræsenterer et flertal, som tjener én trediedel af nationalindkomsten.

Vinderen vil da – som den stationære bandit – tage hensyn til flertallets andel af ændringer i den nationale indkomst. Hvis nu flertallet vælger samme skatteprocent som den stationære bandit, vil det tabe to kroner, når det indkræver den sidste krone. Først vil flertallet tabe den samme skattekrone, som den stationære bandit tabte pga. faldende nationalindkomst. Herudover, vil flertallet også tabe én krone, fordi det selv tjener en trediedel af nationalindkomsten.

Med andre ord vil flertallet tjene endnu mere ved at reducere skatteraten, indtil den sidst indkrævede krone modsvarer summen af faldet i skatteindtægt og faldet i flertallets andel af nationalindkomsten.⁵ Således vil flertallet maksimere dets totale indtægt ved en lavere skatterate og omfordeling til sig selv, end tilfældet var for den stationære bandit.

På samme måde vil demokratier producere flere kollektive goder, fordi flertallet ejer f.eks. en trediedel af stigningen i nationalindkomsten. Flertallet vil nemlig overveje – efter at have vundet valget (og dermed retten til at styre de offentlige indtægter og udgifter) – om det kan betale sig at investere dele af skatteindtægten i kollektive goder for at hæve nationalindkomsten og muligvis netto tjene endnu mere i ekstra skatteindtægter.

Hvis et demokrati gør som den stationære bandit og køber kollektive goder op til det punkt, hvor den sidste krone resulterer i en forøgelse af nationalindkomsten på tre kroner, så vil flertallet vælge at købe mere. Flertallet får to kroner (én trediedel i skatteindtægt og én trediedel er dets andel af den ekstra indkomst) og tjener dermed én krone. Derfor kan det betale sig at købe endnu mere af det kollektive gode, f.eks. mere forureningsbekæmpelse, indtil den investerede krone netop kommer hjem igen i form af øget skatteindtægt og almindelig indkomst.

Således vil både en stationær bandit og et flertal afveje skatterate og tilvejebringelsen af kollektive goder, så at skatteindtægten maksimeres. Og det ses, at jo større del af samfundet, som skatteopkræveren kontrollerer, jo mere er hans indtægt afhængig af nationalindkomstens størrelse. Men én ting er teori, noget andet er praksis. I praksis kan skatteraten i demokratier være endog særdeles høje pga. udbredt omfordeling som følge af lobyisme. Lad mig igen starte med den kriminelle metafor.

Små banditter i et demokrati kan således ignorere deres forsvindende effekt på nationalindkomsten. F.eks. vil en person, som smider sit affald på fortovet, få hele fordelen men skal kun betale en forsvindende lille del af omkostningerne forbundet med oprydning. Ligeledes vil en kriminel, for relativt små omkostninger, kunne få store fordele ved trussel eller anvendelse af vold. Som i tilfældet med de omstrejfende banditter kan vold være rationel for den enkelte, der (inklusive risikoen for straf) kan tjene langt mere som kriminel end som avisbud. Selvom produktionen falder, når borgerne stjæler fra hinanden, så vil den enkelte småforbryder kun tænke på sin egen fordel. Et eksempel herpå er den berømte amerikanske bankrøver, *Willie Sutton*. I midten af 1930'erne spørger en dommer ham, hvorfor han bliver ved med at begå bankrøverier. Sutton svarer: »That's where the money is!«.⁶

Andre moderne eksempler kunne være mafia-bevægelserne i Italien og Rusland, der beskatter et område ved at sælge beskyttelse mod sig selv og andre. Mafialederne er moderne stationære banditter i samfund, hvor centralstyret ikke er stærkt nok til at monopolisere volden. Mafiaen gennemfører da kynisk en monopolisering af kriminaliteten i forskellige områder, så at der ikke er to tyve i ét marked. Af samme grund finder også f.eks. forurening sted. En virksomhed, der ikke selv

skal betale for de omkostninger, den påfører samfundet, vil selv få alle fordelene. Det er endog muligt, at de enkelte virksomheder organiserer sig for derved at påvirke beslutningstagerne i en for dem selv gunstig retning.

Netop gruppedannelser og *lobbyisme* på organisationsniveau er demokratiets achilleshæl. Resultatet er for høj en beskatning. Hvorfor? Igen følger svaret af logikken om store grupper og koncentrerede fordele for mindre grupper eller personer.

En rationel, mindre gruppe, der har overvundet vanskelighederne ved at organisere sig, vil ikke handle i samfundets interesse, men vil søge at tilrane sig midler fra statskassen og give dem til gruppens medlemmer. Hvis f.eks. en lobby-organisation repræsenterer 1% af nationalindkomsten, følger det, at gruppen kun vil ophøre med at omfordele til sine medlemmer, når den sidst tilkæmpede krone medfører, at nationalindkomsten falder med mindst hundrede kroner! Modsat, hvis lobbygruppen forsøger at handle i samfundets interesse, vil gruppen kun få 1% af fordelene men må bære alle omkostningerne! Lobbyisme resulterer dermed i omfordeling fra skatteyderne til specielle interessegrupper.

Således kanaliseres ressourcer til mindre produktive steder i samfundet. Når et samfund på denne måde subsidierer og favoriserer bestemte grupper, dirigeres produktionen i en forkert retning. De dygtigste og bedst uddannede individer i samfundet vil blive tilskyndet til at opdyrke de subsidierede områder. F.eks. betyder en kompliceret skatelovgivning høj aflønning af skatteeksperter, og store dele af den produktive kapacitet vil uvægerligt bevæge sig ind på områder, der er favoriserede i skattemæssig henseende.

Hvordan kan det være, at skatteyderne accepterer lobbyisme og betydelige omfordelinger?

Resultatet er med usvigelig sikkerhed, at de beskattes højere, og at den økonomiske vækst i samfundet stagnerer. Svaret må søges i begrebet »den rationelt ignorante vælger«, som også passer ind i logikken om kollektiv handling.

Den Rationelt Ignorante Vælger

Alle skatteydere i et demokrati ville være bedre stillet, hvis hver enkelt borger kritisk fulgte alle offentlige anliggender. En sådan deltagelse ville resultere i bedre kollektive beslutninger, f.eks. et stop for skadelig omfordeling til specielle interessegrupper.

Men virkeligheden forholder sig anderledes; det kan ikke betale sig for den enkelte borger at holde sig orienteret om alt, hvad der foregår i samfundet. Han vil kun få en lille fordel af mere rationel statslig styring og må selv bære alle omkostningerne ved at tilvejebringe et gode, alle landets indbyggere nyder godt af. Tag for eksempel et folketingsvalg. Her er sandsynligheden for, at den individuelle stemme vil ændre valgudfaldet, ekstremt lav – derfor er vælgerne »rationelt ignorante«, Downs (1957).

Men ikke alle undlader at stemme, og nogle deltager i de statslige anliggender. To undtagelser knytter sig derfor til hovedreglen. For det første kan deltagelse have en vis *underholdningsværdi* i sig selv, og dermed bliver deltagelse til et privat gode for den enkelte. For det andet kan visse individer have en *professionel interesse* i at deltage, og de vil blive belønnet i form af private goder som penge, prestige eller magt. F.eks. vil politikere, journalister, samfundsforskere o.l. få individuelle fordele af at følge med i samfundsudviklingen. Ligeledes vil en direkte berørt person, som f.eks. skal sælge hus eller skal starte en virksomhed, have fordel af at deltage på disse områder.

Men for det store flertal er det rationelt at forholde sig uvidende, og denne ignorance skaber, ifølge Downs (1957) grobund for *ideologier*. Ideologier erstatter detaljeret forskning og kritisk gennemgang af offentlige anliggender. Simple ideologier og politiske slogans vejleder den enkelte vælger ved stemmeafgivning, og de kan erhverves for små eller ingen omkostninger. Som sådan, dominerer de traditionelle »højre« og »venstre« ideologier det politiske liv, selvom partierne ofte handler i uoverensstemmelse med deres »ideologier«, Olson (1991, 134pp). Derfor vil mange af gennemsnitsborgerens idéer om, hvad der er i den nationale interesse, være afledt af *propaganda* fra organiserede interesser. Specielle interessegrupper vil ofte bruge skinargumenter i deres lobbyvirksomhed og søge at sløre deres sande hensigt, nemlig at få en større del af den nationale indkomstkage.

Noter

1. Tak til Energistyrelsens Forskningsprogram »Energi og Samfund« for finansiel støtte, og tak til professor Mancur Olson, University of Maryland, professor, dekan Chr. Hjorth-Andersen, Københavns Universitet, professor Martin Paldam, Aarhus Universitet, docent Hans Linderoth, professor Tor Eriksson, lektor Søren Harck, lektor Erik Strøjer Madsen samt Susan Stilling, alle fra Handelshøjskolen i Århus. Jeg er alene ansvarlig for indholdet.
2. Se i denne forbindelse f.eks. Olson/Zeckhauser (1967). Samme argument – som gælder for tilvejebringelsen af sikkerhed – kan genfindes i f.eks. miljøsamfundet. Beskyttelsen mod Stalin svarer fuldt ud til beskyttelse mod f.eks. drivhuseffekten. At Danmark her går forrest med hensyn til CO₂-reduktion forekommer irrationelt i forhold til teorien. Danmark skulle – som et lille land – opføre sig på samme måde som i sikkerhedspolitikken og vente på, at de store lande tilvejebringer miljøbeskyttelsen. Olson ville nok hævde, at Danmark er et gammelt demokrati, præget af udstrakte omfordelingsmekanismer, og at hovedmotivet bag CO₂-afgiften ville være at finansiere de deraf følgende statslige udgifter.
3. Olson (1993, 567). Denne sociale disciplinerings-mekanisme betød, at det var muligt at lave kollektive beslutninger under fuld konsensus.
4. En lignende situation findes i vor egen historie. Da Svend Tveskæg erobrede England i 1013, blev hans 18-årige søn, Knud den Store, genvalgt som ny konge. Begge blev de hilst velkomne af størsteparten af den engelske befolkning, Jones (1984, 354-86). Igen er forklaringen, at der var brug for dem. Befolkningen betalte gerne store skatter til gengæld for sikkerhed, og kun vikingehøvdingene var stærke – og brutale – nok til at monopolisere volden.
5. Olson (1993, 570). Se McGuire/Olson (1994) og Svendsen (1995) for en nærmere teoretisk bevisførelse vedrørende disse argumenter.
6. Willie Sutton (1901-1980) – også kaldet »the actor« – var berømt for sine veltilrettelagte røverier og opfindsomme forklædninger. Hans kriminelle karriere strakte sig over 35 år, hvoraf han tilbragte over halvdelen bag tremmer. Hans samlede indtægt beløb sig – efter eget skøn – til \$2 millioner, Drexel (1991, 869).

Litteratur

- Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Row, New York.
- Drexel, J. (ed.) (1991): *Encyclopedia of the 20th Century*. Facts on File Inc., New York.
- Jones, G. (1984): *A History of the Vikings*. Oxford University Press, New York.
- McGuire, M. and Olson, M. (1994): »The Economics of Autocracy and Majority Rule – The Invisible Hand and the Use of Force«. *Draft*, August 5.
- Olson, M. (1993): »Dictatorship, Democracy, and Development«. *American Political Science Review*, 87, 567-76.
- Olson, M. (1991): »Rational Ignorance, Professional Research, and Politician's Dilemmas« in *Knowledge, Power, and the Congress*, edited by Robinson, W.H. and Wellborn, C.H. The Congressional Quarterly, Washington D.C.
- Olson, M. (1982): *The Rise and Decline of Nations*. Yale University Press, New Haven.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Olson, M. and Zeckhauser, R. (1967): »Collective Goods, Comparative Advantage, and Alliance Efficiency«, in R. McKean, ed., *Issues in Defense Economics*, National Bureau Econ.Res., New York.
- Svendsen, G.T. (1995): »Taxation and Provision of Public Goods in Autocracy and Democracy«, draft 28/6 1995.

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

Forskningsadjunkt Jacob Torfing, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

1. Indledning

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

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

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

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

2. Den strategisk-relationelle statsanalyse

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

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

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

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

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

3. Neo-korporatisme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Policy-netværk

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Forhandlingsøkonomi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. En sammenlignende begrebsanalyse

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

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

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

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

7. Meso- and macro-level unite!

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Konklusion

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

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

Litteratur

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

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

Grønne afgifter: skal provenuet øremærkes til bestemte formål?

Kandidatstipendiat Lars Gårn Hansen, AKF

1. Indledning

I den miljøpolitiske debat er det ofte blevet påpeget, at afgifter, når de bruges rigtigt, kan give en mere omkostningseffektiv miljøregulering end andre former for styringsmidler. I dag er miljøreguleringen i Danmark stadig domineret af regel- og normstyring (navnlig på erhvervsområdet), men i de seneste år er der gennemført eller aftalt såkaldt grønne afgifter på en række områder (affaldsafgiften, CO₂-afgiften, vandafgiften, afgiften på landbrugets sprøjtemidler mv.).

Et centralt tema for diskussionen om afgiftsreguleringen er spørgsmålet om afgiftsprovenuets anvendelse. Grønne afgifter kan give en ekstra velfærdsgevinst (den såkaldte double dividend) – hvis provenuet bruges til at aflaste andre finansieringskilder, som har forvridende økonomiske virkninger. Provenuet fra grønne afgifter kan også afhjælpe den politiske del af velfærdsstatens finansieringskrise ved at erstatte nogle af de skatter, som det arbejdende Danmark finder urimeligt høje, med miljøafgifter, som de fleste finder er retfærdige (den statslige vandafgift i den seneste skattereform er vel et eksempel herpå). Mere øremærket anvendelse af provenuet bliver imidlertid ofte foreslået og har også i enkelte tilfælde været anvendt. Tilbageførringsordninger foreslås ofte i forbindelse

med afgiftsregulering af konkurrenceudsatte erhverv (således som det fx er aftalt i forbindelse med forhøjelsen af afgiften på landbrugets sprøjtemidler hvor jordskatter ned sættes tilsvarende). I andre sammenhænge ønskes provenuet øremærket til bestemte miljøudgifter (fx var den gamle lave afgift på landbrugets sprøjtemidler øremærket til miljøundersøgelse af pesticider).

I denne artikel spørger vi, om en af ovennævnte former for øremærkning af provenuet i almindelighed kan siges at være en fordel. Er det sådan, at man i almindelighed bør øremærke grønne afgifter til miljøet, eller bør grønne afgifter øremærkes til tilbageføring til forurenere, eller er det tværtimod sådan, at afgiftsprovenuet netop ikke bør øremærkes, men frit fordeles og måske senere omfordeles af regering og Folketing. Her forsøger vi en intuitiv præsentation af nogle resultater fra SØM projektet¹ »komplekse styringsproblemer« (se Hansen, 1995), som nok ikke giver et endegyldigt svar, men dog belyser spørgsmålet.

2. Økonomisk teori og den politiske beslutningsproces

Traditionelt har økonomisk reguleringsteori koncentreret sig om, hvordan forskellige styringsmidler virker og antaget at den politi-

ske beslutningsproces og de regulerende myndigheder, der implementerer styringsmidlerne i rimelig grad, følger den brede befolknings prioriteringer. Hvis dette faktisk er tilfældet, er der ingen grund til at øremærke afgiftsprovenuet. Tværtimod vil øremærkning blot begrænse de offentlige myndigheds muligheder for at opfylde de skiftende samfundsmæssige mål som jo antages at afspejle befolkningens prioriteringer.

At overordnede samfundsmæssige hensyn (befolkningens prioriteringer) ikke altid slipper helskindet gennem den offentlige beslutnings- og implementeringsproces er imidlertid velkendt fra mange politologiske undersøgelser (fx Fivelsdal, Jørgensen og Jensen 1979, Andersen og Hansen 1991, Flyvbjerg 1991). Disse undersøgelser dokumenterer, at snævre velorganiserede interessegrupper ofte får en afgørende indflydelse.

I de senere år er denne viden blevet inddraget systematisk i stringente økonomiske analyser, og økonomisk teoris værktøjskasse er blevet raffineret til formålet. Ved eksplicit at modellere de stærke interessegrupper og centrale karakteristika ved den politiske beslutningsproces, kan ovennævnte problemstilling analyseres inden for rammerne af økonomisk teori – og mere vigtigt, i sammenhæng med analysen af forskellige styringsmidlers egenskaber. I det følgende skitseres en sådan analysemodel og de centrale forudsætninger. Endelig diskuteres, hvad resultaterne kan sige om fordele og ulemper ved forskellige former for øremærkning af provenuet fra grønne afgifter (se Hansen 1995 for en detaljeret gennemgang).

3. Beslutningsprocessen omkring miljøregulering: beslutningsinteressenter og befolkningen

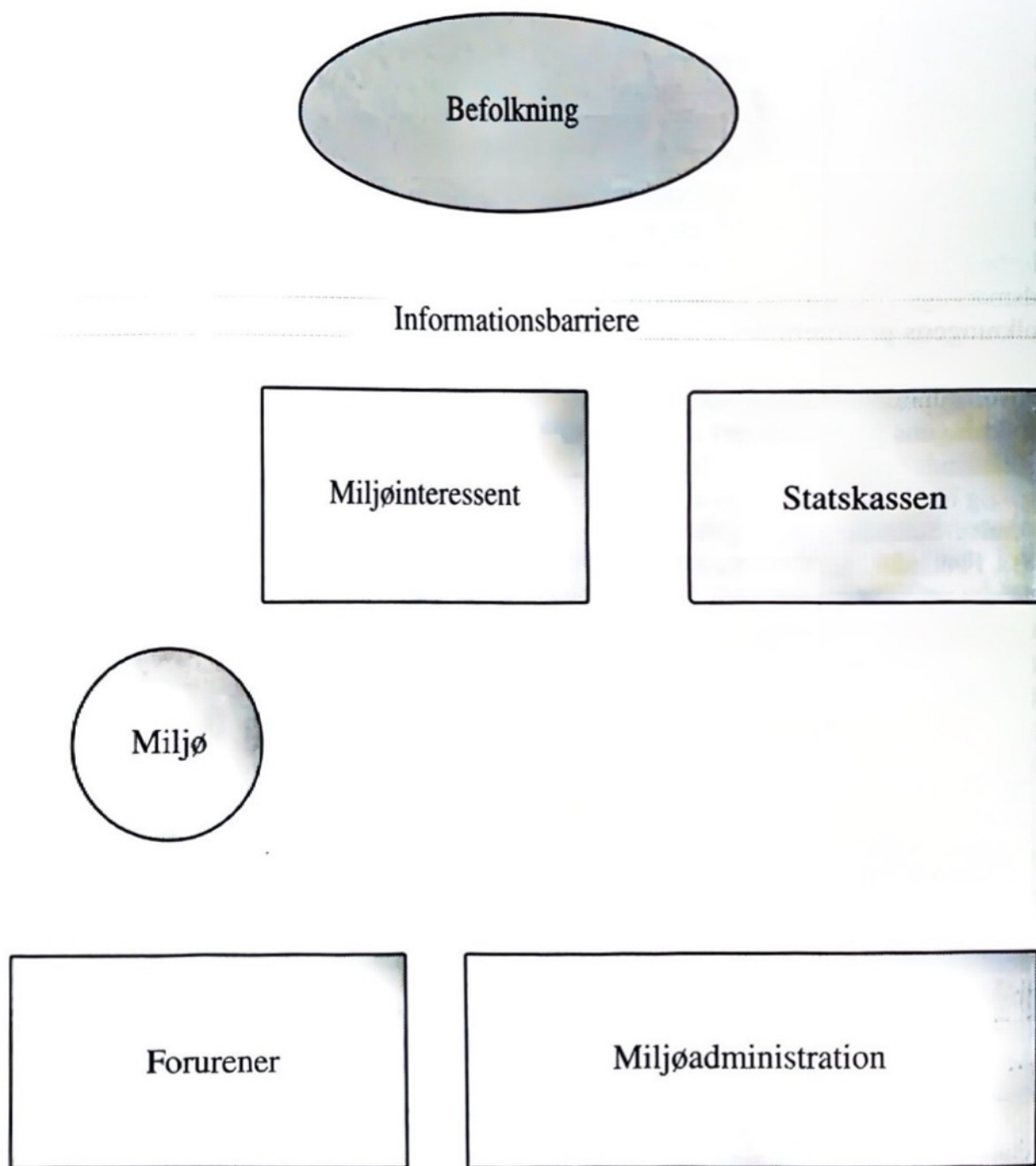
I forhold til næsten ethvert miljøproblem, hvor afgiftsregulering kan komme på tale,

finder vi følgende centrale interessenter (aktører med umiddelbare interesser i resultatet):

- repræsentanter for forurenerne
- repræsentanter for miljøet
- repræsentanter for »statskassen«

Det varierer, hvem der i den konkrete situation besætter ovennævnte roller. I nogle sammenhænge kan forurenerne være repræsenteret ved en stærk erhvervsorganisation (fx landbruget), men i andre ved en dårligt organiseret forbrugergruppe (fx private vandforbrugere). Miljøet kan i nogle sammenhænge have stærke advokater, hvis Danmarks Naturfredningsforening eller Greenpeace vælger at tage en sagen op, men har i andre situationer betydeligt svagere repræsentanter (fx en lokal miljøgruppe eller enkeltpersoner). Endelig har ministerier, regering og Folketing altid en interesse i at øge de offentlige indtægter på en »populær« måde for så at kunne bruge pengene på andre problemer, som trænger sig på (det være sig de høje marginalsatser eller lange ventelister på sygehusene).

Selv om besætningen skifter fra miljøproblem til miljøproblem, er rollerne basalt set ens. Forurenerne ønsker at slippe billigst muligt. Miljøinteressenterne ønsker, at miljøet skånes mest muligt, og »statskassen« ønsker at kradse flest mulig penge ind. Bagved det hele står den brede befolkning, som må antages grundlæggende at ønske en »rimelig« balance mellem de tre interesser i enhver konkret sag, men som hverken orker eller evner at sætte sig grundigt ind alle de mange miljøsager, der dukker op. Befolkningen må i det store og hele forlade sig på, at regering og miljøadministration formår at sikre denne balance. Situationen er illustreret i figur 1.



Figur 1. Interessenter i forhold til beslutningsprocessen om miljøregulering

Problemet opstår, hvis en af de tre interessenter i en given sag er uforholdsmæssig stærk, og miljøadministrationen ikke formår at modstå presset. Så vil afvejningen af de tre hensyn blive trukket skævt i forbindelse med beslutningen om miljøregulering i den konkrete sag. Og dette vel at mærke uden, at befolkningen kan gennemskue det (fordi be-

folkningen som sagt ikke kan sætte sig grundigt ind i detaljerne). Med andre ord kan miljøadministrationen og den stærke interessent »foregøgle« befolkningen, at der er foretaget en rimelig afvejning – selv om der faktisk er taget mere hensyn til en af parterne end befolkningens prioritering ville tilsige. At de to andre interesserepræsentanter råber op

og skælder ud hjælper ikke på gennemskueligheden – det vil de jo gøre under alle omstændigheder. Befolkningen kan ikke rigtig stille noget op – eller kan den?

4. Interessenternes fordele og ulemper ved forskellige former for miljøregulering

Miljøadministrationen skal for det første vælge, hvilket styringsmiddel der skal bruges. Der kan vælges mellem tre typer af styringsmidler: traditionel regelstyring, miljøafgifter der giver samme effekt med færre renseomkostninger (men til gengæld belaster forureneren med afgiftsbetalingen) og en provenuskat, der giver offentlige indtægter, men uden den store miljøeffekt. Endvidere skal miljøadministrationen afgøre, hvor intensivt det valgte styringsmiddel skal bruges. Idet vi forudsætter, at befolkningen hverken kan gennemskue, hvilket styringsmiddel der er bedst, eller hvor intensiv reguleringen skal være ved en rimelig balance mellem interesserne kan miljømyndighederne eventuelt sammen med en stærk interessent så at sige »vælge frit«. Dog skal der opnås en vis minimumseffekt på miljøproblemet (der skal altså ske »noget« i forhold til sagen).

I figur 2 er indtegnet de påvirkninger, som de forskellige styringsmidler, med deraf følgende pengestrømme, giver anledning til. Hver af de tre styringsmidler har sin egen farve pile, og der er skelnet mellem pengestrømme (illustreret ved stiplede pile) og miljøeffekter/renseomkostninger (fuldt optrukne pile). Se i øvrigt figurens signatur.

Ved kun at koncentrere sig om pile med en bestemt farve (sort, grå eller hvid) giver figuren et billede af, hvordan det pågældende styringsmiddel påvirker de tre interessenter. Nogle af styringsmidlerne har en miljøeffekt, der samtidig påfører forureneren renseomkostninger. Nogle af styringsmidlerne kan også medføre en pengestrøm fra forureneren til miljømyndigheden (når der betales afgifter), som

så kan føres tilbage til forureneren, anvendes til miljøudgifter (med andre ord tilgå miljøinteressenten) eller anvendes til andre formål (med andre ord tilgå statskassen). Den pengestrøm som afgiftsbetalingen fra forureneren giver anledning til, fordeles altså mellem de tre interessenter.

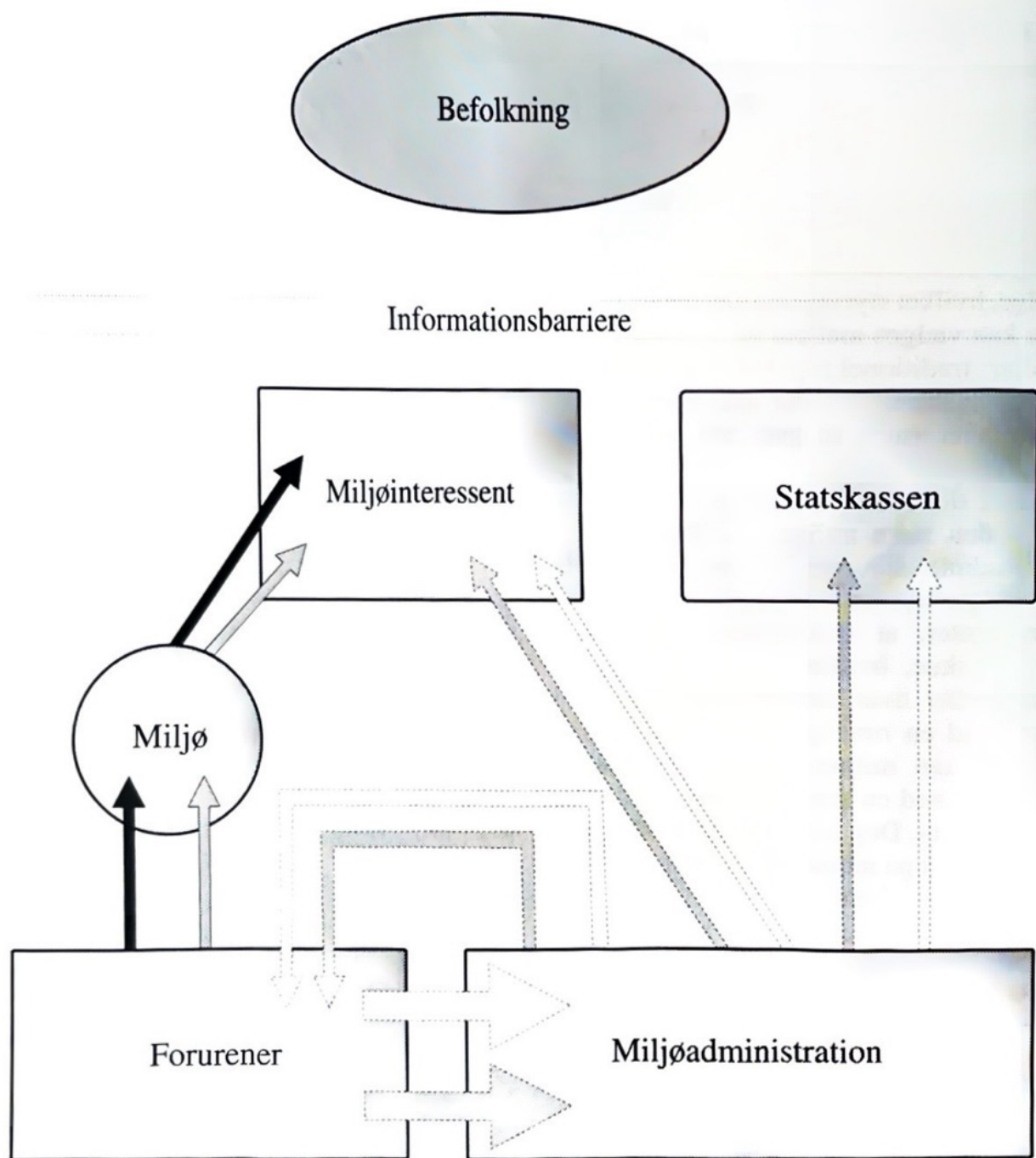
Ved så at sammenholde pile med forskellig farve illustreres forskelle i, hvordan styringsmidlerne påvirker interessenterne. De centrale forskelle er:

- at miljøafgiften i modsætning til provenu-afgiften har en miljøeffekt og påfører forureneren renseomkostninger. Begge afgifter giver derimod anledning til en pengestrøm fra forureneren over den regulerende myndighed til fordeling mellem de tre interessenter.
- at miljøafgiften i modsætning til regelstyring giver anledning til en pengestrøm fra forureneren over miljømyndigheden, mens begge styringsmidler giver en miljøeffekt og påfører forureneren renseomkostninger.

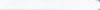
Det centrale i den efterfølgende analyse fremgår allerede nu af figuren – nemlig at de forskellige interessenters fordele og ulemper ved de to afgiftsstyringsmidler påvirkes af, hvordan provenuet fordeles.

5. Hvad betyder øremærkning

Vi stiller nu spørgsmålet: hvad betyder øremærkning for de tre interessenters relative vurdering af de tre styringsmidler? Vi antager, at uden øremærkning fordeles provenuet »som sædvanligt« dvs. noget går til miljøudgifter og noget til andre formål (statskassen). Hvis provenuet øremærkes til miljøet, går hele pengestrømmen hertil, og intet går i »statskassen«. Hvis provenuet øremærkes til tilbageføring, får hverken miljøinteresser eller statskassen gavn af afgiftsbetalingen,



Signatur :

	Regelstyring	Miljøafgift	Provenuafgift
Miljøeffekt / Renseomkostninger			
Pengestrøm			

Figur 2. Forskellige styringsmidlers påvirkning af interessenterne

		Forurener	Statskasse	Miljø interesseret
Ingen øremærkning	Regelstyring	---		+++
	Miljøstyring	----	+	++++
	Provenuafgift	-----	++	++
Øremærkning til miljøudgifter	Regelstyring	---		+++
	Miljøafgift	----		+++++
	Provenuafgift	-----		++++
Øremærkning til tilbageføring til forureneren	Regelstyring	---		+++
	Miljøafgift	--		+++
	Provenuafgift	-		

Figur 3. Virkningerne af øremærkningsregler

men til gengæld slipper forureneren alt i alt for en nettoafgiftsbelastning.

I figur 3 er nettofordele for de tre interessenter ved hver af de tre styringsmidler, under hver af de tre øremærkningsregler, opgjort (hvor »ingen øremærkning« er taget med som den første regel). Ved første øjekast virker figuren uoverskuelig, men lad os løbe den igennem. Først er det værd at bemærke, at uanset øremærkning og det anvendte styringsmiddel, taber forureneren – det er alene et spørgsmål om, hvor meget han taber. Omvendt kan miljøet og statskassen kun vinde ved reguleringen (eller eventuelt være upåvirket). Lad os se på forurenerens tab uden øremærkning (øverste tredjedel af figur 3). Under regelstyring i den øverste linje oplever forureneren renseomkostninger på tre (angivet ved tre minuser), og der er en miljøforbedring på 3 (angivet ved tre plusser) under miljøinteressenten. Der er ingen pengestrømme. Ved miljøafgiften i næste linje falder renseomkostningerne til 2, men samtidig skal der betales 2 i afgift, så forurenerens tab er nu 4. Miljøeffekten er fortsat 3, men herudover anvendes 1 af det samlede provenu på 2 til miljøudgifter, så miljøinteressenten oplever en samlet gevinst på 4. Resten af provenuet går til andre formål, så statskassen oplever en gevinst på 1. Endelig i tredje linje har vi provenuafgiften. Den påfører forureneren om-

kostninger på 1 på grund af forsøg på at nedbringe det afgiftsbelagte indkøb. Herudover betales 4 i afgift, som igen fordeles mellem miljøudgifter og andre udgifter med halvdelen til hver. Da der nu ikke er nogen effekt på miljøproblemer, bliver miljøinteressentens samlede gevinst mindre end ved en egentlig miljøafgift, mens statskassens gevinst bliver større (fordi afgiftsprovenuet er større).

Som figuren er lavet, er det klart, at vi bør foretrække miljøafgiften, der giver den største samlede gevinst for samfundet. Men virksamheden vil foretrække regelstyring og statskassen provenuafgiften. Hvis en af disse interessenter har stor magt, vil det »forkerte« styringsmiddel blive valgt. Reguleringsintensiteten vil også blive forvredet (statskassen vil presse afgiften så højt op som muligt, og virksomheden vil søge miljøreglerne gjort så lempelige som muligt). Hvis miljøinteressenten har magt, vil de foretrække miljøafgiften, men søge den brugt så intensivt som muligt.

Hvis en af interessenterne har stor indflydelse på beslutningsprocessen, kan vi ikke undgå, at der sker en vis forvridding. Spørgsmålet er, om vi gennem øremærkning kan reducere denne forvridding ved at gøre det mindre tillokkende for den stærke interessent at bruge sine ressourcer på at påvirke beslutningsprocessen.

De næste to tredjedele af figuren illustrerer effekterne for interessenterne, hvis afgiftsprovenu et øremærkes til miljøet hhv. tilbageføres til forureneren. Forskellen i fordelingen af plusser og minusser ned til sektionen med øremærkning til miljøet kommer altså frem ved, at det provenu de to afgifter giver, nu går ubeskåret til miljøinteressenten frem for at blive delt mellem miljø og statskassen. Med andre ord er alle de plusser, der før stod under statskassen er nu flyttet over til miljøinteressenten. Vi ser, at fordelingen af plusser og minusser ved regelstyring er uændret, da der jo her ikke er noget provenu at omfordele.

Forskellen ned til øremærkning til tilbageføring til forureneren kommer ved, at hele provenuet nu returneres til forureneren igen. Med andre ord er alle plusser under statskassen og miljøinteressenten, der før skyldtes pengestrømme fra forureneren, nu flyttet over til forureneren (hvor de reducerer antallet af minusser). De eneste tilbageværende plusser hos miljøinteressenten skyldes altså den egentlige miljøeffekt, som miljøafgiften giver anledning til. Vi ser igen, at fordelingen af plusser og minusser ved regelstyring er uændret.

Vi kan nu se, om øremærkning gør det mindre tillokkende for en stærk interessent at bruge sine ressourcer på at påvirke beslutningsprocessen.

Vi ser at »statskassens« interesse i at forvride beslutningsprocessen under øremærkning til miljøet er fjernet (da statskassens andel af provenuet nu er nul). Med andre ord vil øremærkning til miljøet betyde at man får en »rigtigere« miljøreguleringsbeslutning i de miljøsager, hvor statskassen er den stærke interessent. Øremærkning til miljøet ændrer derimod ikke på forurenerens gevinst/tabprofil. Forureneren vil derfor fortsat foretrække den samfundsmæssigt mindre optimale regel-

styring, så i sager, hvor forureneren er stærk, vil øremærkning til miljøet ikke forbedre situationen. Endelig vil øremærkning til miljøet øge miljøinteressentens fordele ved at presse miljøafgiften op. Ikke nok med, at miljøeffekten stiger, nu får miljøet også hele afgiftsprovenuto. Alt afhængig af, hvem der er den stærke interessent, vil øremærkning til miljøet kunne forbedre eller forværre situationen. Da øremærkningsreglen vil gælde for forskellige miljøreguleringssituationer med varierende interessentstyrkeforhold, er det ikke sandsynligt, at øremærkning til miljøudgifter giver en velfærdsfordel.

Øremærkning til tilbageføring til forureneren giver et andet resultat. Nu ændres forurenerens tabsprofil. Hvis der skal opnås en miljøeffekt, vil forureneren nu foretrække afgiftsreguleringen (med de lavere renseomkostninger), fordi han nu får afgiftsprovenuto retur. Vi ser, at »statskassens« interesse i at forvride beslutningsprocessen, ligesom ved øremærkning til miljøet, fjernes (da statskassens andel af provenuet stadig er nul). Endelig reduceres også miljøinteressentens fordele ved at presse miljøafgiften op, da hans andel af afgiftsprovenuto nu er reduceret til nul. Med andre ord vil øremærkning til tilbageføring til forureneren betyde, at man får en »rigtigere« miljøreguleringsbeslutning, uanset hvilken af de tre agenter der er den stærke.

6. Resultatet og et forbehold

Ideelt set bør provenuet fra miljøafgifter bruges til påtrængende samfundsopgaver og løbende omprioriteres, når nye behov opstår. Det er ikke gratis at øremærke til miljøet eller tilbageføre afgiftsprovenuto – så hvis man i almindelighed har tillid til beslutningsprocessen omkring miljøregulering (har tillid til, at stærke interessenter ikke får lov at påvirke resultatet), bør man ikke øremærke provenuet.

Hvis man derimod tror, at stærke interessegrupper ofte får en stor indflydelse på be-

slutningsprocessen, øges velfærdsgevinsten ved at reducere interessegruppernes tilskyndelse til at forvride miljøreguleringen. Da øremærkning til tilbageføring til forurenere reducerer tilskyndelsen til forvridding uanset hvilken interesserent der er stærk, kan det tænkes, at fordelene ved denne øremærkningsregel kan opveje tabet ved ikke at kunne bruge afgiftsprovenu optimalt. Den bagvedliggende analyse (Hansen, 1995) viser at øremærkning til tilbageføring til forurenere vil give en forventet netto-velfærdsgevinst – selv om styrkeforholdet mellem interessenterne varierer i de miljørager, hvor reglen vil blive anvendt – blot mistilliden til beslutningsprocessens upåvirkelighed er stor nok.

Vores model har tre centrale interessentroller med, og den tager højde for, at deres relative styrke kan variere fra sag til sag. Resultatet gælder generelt for rollebesætninger, der har de nævnte interesser, og gælder også, selv om to af interessenterne skulle finde på at rotte sig sammen mod den tredje og må således siges at være relativt robust.

Den centrale forudsætning er, at der ikke i virkeligheden optræder andre end netop disse tre roller i forhold til beslutningsprocessen omkring miljøregulering. Hvis en fjerde rolle med interesser, som ikke ligner en af de tre andres, ofte træder frem som den stærke i forbindelse med miljøreguleringsbeslutninger, bryder resultatet sammen (så giver modellen ikke længere en brugbar beskrivelse af virkeligheden). Dette sker givetvis af og til, men det er nok undtagelsen, der bekræfter reglen. Imidlertid har vi ikke undersøgt forudsættningens holdbarhed systematisk, og den udgør derfor et vigtigt forbehold.

7. Nogle Implikationer

Resultatet implicerer at det kan »betale sig« at lave en generel regel om, at provenu fra miljøafgifter skal føres tilbage til forurenere, hvis vores mistillid til upåvirkeligheden af

beslutningsprocessen omkring miljøregulering er stor. Og at det vel at mærke kan »betale sig«, uanset at styrkeforholdet mellem de særinteresser der formår at trække beslutningsprocessen skæv, ændres fra sag til sag.

Vi ved fra en række politologiske undersøgelser, at interessegrupper ofte har betydelig indflydelse på beslutningsprocessen, så en vis mistillid er derfor velbegrundet. Men om »problemet« er så stort, at det berettiger til et generelt krav om tilbageføring af miljøafgifter er et andet spørgsmål.

Resultatet implicerer med andre ord at en generel regel om, at provenu fra miljøafgifter skal føres tilbage til forurenere *kan* være en god idé, mens øremærkning af afgiftsprovenu til miljøudgifter i almindelighed *ikke* er nogen god idé.

Noter

1. Samfund, Økonomi og Miljø (SØM) er et forskningscenter under det strategiske miljøforskningsprogram.

Referencer

- Andersen, Mikael Skou og Michael W. Hansen (1991): »Vandmiljøplanen: fra forhandling til symbol«, Forlaget Niche.
- Flyvbjerg, Bent (1991): »Rationalitet og magt«, Akademisk Forlag.
- Fivelsdal, Egil, Torben Beck Jørgensen og Poul-Erik Daugaard Jensen (1979): »Interesseorganisationer og centraladministrationen«, Inst. for Organisation og Arbejdssociologi.
- Hansen, Lars Gårn (1995): »Revenue Rules when Environmental Regulation Agencies Collude – Complex Regulation problems«, AKF Forlaget.

Politisk kronik

1. halvår 1995

Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Vurderet i forhold til de foregående seks halvår, der bl.a. havde budt på folketingsvalg, kommunalvalg, valg til Europaparlamentsvalget, to folkeafstemninger og et regeringskifte for blot at nævne højdepunkterne, var første halvår af 1995 et i indenrigspolitisk henseende nok så roligt og fredfyldt halvår. Et par enkelte sager med et vist konfliktpotentiale trængte sig frem, men ellers var det dominerende billede præget af det økonomiske opsving med en forbedring af beskæftigelsen, af statens finanser og af et fortsat overskud i forhold til udlandet. At oppositionen selvfølgelig havde kritiske bemærkninger til regeringens forvaltning af opsvinget, var som det skulle være. Men det har været sædvanen under de mindretalsregeringer, der har præget dansk politik siden 1971, at det første års tid efter et folketingsvalg gøres der ikke noget seriøst forsøg på at fremtvinge et valg eller et regeringsskifte. Således forholdt det sig også efter valget i september 1994.

Den 12. januar blev den udsatte *bosnierlov* (se Økonomi og Politik nr. 1 1995 side 53) vedtaget af regeringspartierne, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten. Imod var Venstre, Det konservative Folkeparti og Fremskridtspartiet. Jacob Haugaard deltog ikke. I modsætning til debatten før juleferien, som virkelig havde sat sindene i kog, var tonen nu overvejende afdæmpet og forsonlig. En opfordring fra Venstres formand Uffe Ellemann-Jensen om at få

genskabt det brede samarbejde på udlændingeområdet blev omgående positivt modtaget af statsministeren. Dette udmøntedes i en forespørgselsdebat den 4. april. Bag forespørgslen stod samtlige partier, som i øvrigt også var enige om ikke at stille dagsordenforslag under debatten. Denne del af aftalen var Fremskridtspartiet dog imod. Denne debat genetablerede den hidtil herskende brede enighed mellem partierne om de principielle hovedlinier i den danske udlændingepolitik. Kun Fremskridtspartiet stod udenfor denne forbrødring. Men emnets ømtålelighed var blevet demonstreret af det kortvarige intermezzo.

En af de sager, der kom til at dominere den politiske debat, og som havde en vis partipolitisk betydning, var *Færøsagen*. Den 19. januar vedtog det færøske Lagting enstemmigt at bede regeringen i København om en dommerundersøgelse af omstændighederne omkring Den Danske Banks salg i 1993 af sin aktiepost i bankens datterselskab Færøya Banki. Det færøske samfund kom dermed til at stå med ansvaret for det milliardtab, som siden ramte banken, et tab som Færøernes Landsstyre måtte dække med lånte penge fra Danmark. Den opfattelse bredte sig blandt færingerne, at de var blevet vildledt – eller i hvert fald ikke fuldt informeret – i forbindelse med bankhandelen, hvorfor de som sagt ville have en dommerundersøgelse af den

rolle Den danske Bank, regeringen, nogle ministerier, Finanstilsynet, Finansieringsfonden af 1992 m.v. havde spillet under hele forløbet.

Den danske regering afviste imidlertid det færøske ønske om en dommerundersøgelse. Den ville i stedet lade et uvildigt ekspertudvalg granske sagen. Det partipolitisk interessante var, at regeringen heri blev støttet af Det konservative Folkeparti, som hermed gik enegang i forhold til de andre oppositionspartier. Regeringens og de konservatives argumenter for ikke at ville iværksætte en dommerundersøgelse var bl.a., at højesteretspræsident Niels Pontoppidan i efteråret 1993 havde skrevet til Folketingets præsidium og udtrykt betænkelighed ved brugen af undersøgelsesretter (se Økonomi og Politik nr. 1 1994 side 57), at de indkaldte vidners retstilling i en dommerundersøgelse var uklar, samt at en sådan undersøgelse ville strække sig over måske flere år og blive meget kostbar.

De konservative blev skarpt kritiseret af især Venstre og Fremskridtspartiets commando raid specialist Kirsten Jacobsen. Uffe Ellemann-Jensen mente således, at den enighed, der havde været i efteråret 1993 mellem de politiske partier om ikke at blande domstolene ind i afgørelsen af politiske sager, ikke burde gælde i netop dette tilfælde, hvor det i så høj grad også handlede om rigsfællesskabet mellem Danmark og Færøerne. Antydninger om Det konservative Folkepartis tætte forbindelser til Den danske Bank som årsag til partiets standpunkt blev også ventileret af flere politikere, – og selvfølgelig indigneret afvist af de konservative.

Det færøske Lagting afviste blankt regeringens forslag. De færøske politikere stod fast på kravet om en dommerundersøgelse som den eneste vej til at sikre vidneansvar og til at sikre, at alle papirerne ville blive inddraget. Dermed var sagen gået i baglås. Pressen

havde kronede dage: dybdeborende journalistik i form af hver uge sit nye fremgravede dokument eller interne papir. Forskellige andre forslag til undersøgelsesformer blev formuleret, uden at parterne kom hinanden nærmere. Krisen spidsede til og løsrivelsestilhængerne på Færøerne vejrede morgenluft, – og såmænd også dem i Danmark som mente, at Færøerne var et dyrt bekendtskab. Det kom så vidt, at statsministerens planlagte officielle besøg på Færøerne blev aflyst.

Den 2. maj var regeringens forslag til en særlov om nedsættelse af en undersøgelseskommission bestående af en jurist, en bankkyndig og en revisor til første behandling i Folketinget. Her blev det mødt med skarp modstand fra Venstre, Fremskridtspartiet, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten. De koncentrerede især deres kritik om, at kommissionens arbejde primært skulle ske på grundlag af skriftligt materiale, at mundtlige afhøringer skulle være undtagelsen, samt at undersøgelsen i det hele taget skulle foregå for lukkede døre. Justitsminister Bjørn Westh fastholdt, at dørene skulle være lukkede for derved at hindre, at vidnerne kunne tilrettelægge deres forklaringer efter hinanden.

Det færøske lagting afviste endnu engang denne konstruktion. Det ville have, at undersøgelsen skulle være åben for offentligheden, at den skulle foregå ved mundtlige afhøringer, og at de undersøgte parter skulle kunne straffes, hvis de ikke udleverede alt skriftligt materiale. Uenighed var altså forenklet sagt koncentreret om åbenhed-lukkethed og mundtlig-skriftlig. I den sidste uge af maj blev der lagt pres på færingerne, i den forstand, at der var forlydender om, at statsminister Poul Nyrup Rasmussen ville trække tilbuddet om en ekspertundersøgelse tilbage og i stedet lade foretage en ren dansk undersøgelse udenom færingerne. Tiden var nemlig ved at rinde ud, hvis sagen skulle afklares

inden Folketingets sommerferie. Intensiteten i kontakterne tiltog mærkbart.

Udsigten til, at regeringen støttet af de konservative under alle omstændighed ville igangsætte en undersøgelse og dermed køre færingerne ud på et sidespor, havde den effekt, at det den 30.maj lykkedes parterne at blive enige om et kompromisforslag. Ifølge dette skulle justitsministeren i samråd med det færøske Landsstyre nedsætte en undersøgelseskommission bestående af tre eksperter. Udpegningen af disse tre personer skulle ske i enighed mellem regeringen og landsstyret. En juridisk ekspert skulle forestå afhøringerne, og kommissionen skulle selv bestemme, om afhøringerne skulle være skriftlige eller mundtlige. Endvidere skulle kommissionen kunne pålægge en trediepart at udlevere materiale af betydning for sagen. Spørgsmålet om offentlighed blev løst ved, at både Folketinget og Lagtinget hver skulle have to observatører, som havde ret til at være med til alle møderne samt til at se alt materiale i sagen. Desuden skulle rigsrevisionen og landsstyrerevisionen have observatørstatus. Endelig skulle formanden for kommissionen med tre måneders mellemrum orientere regeringen og landsstyret om sagens forløb. Kommissionen skulle påbegynde arbejdet, så snart der var opnået enighed om udpegningen af de tre eksperter. Hermed var første kapitel skrevet færdigt i den hidtil værste krise mellem Danmark og Færøerne siden Klaksvigaffæren i 1955. Den 2. juni vedtog et enigt Folketing at nedsætte kommissionen.

En anden sag, som i en kortere periode var fremtrædende i den politiske debat, var forslaget om at øge den offentlige støtte til de politiske partier. Også i denne sag kom Det konservative Folkeparti til at spille en hovedrolle, fordi partiet sikrede regeringens flertal og dermed gik enegang i forhold til Venstre, som var stærk modstander af forslaget.

Alle partierne havde oplevet et fald i antallet af medlemmer. Fra et niveau omkring 600.000 medlemmer af de danske partier i 1960, var det samlede medlemstal faldet til omkring 220.000 i 1994. Faldet havde været kraftigst i 1960'erne og 1970'erne, medens tilbagegangen havde været mere beskeden i de seneste år, hvor Venstre, som det eneste parti, endda havde haft en fremgang på godt 10.000 nye medlemmer. I et forsøg på at styrke partierne medlemsmæssigt iværksatte de den 15.marts en fælles hvervekampagne. Et af hovedargumenterne herfor var, at når partierne nu engang spiller en så vigtig rolle i det parlamentariske demokrati, er det afgørende, at der er en bred folkelig opslutning bag dem, ikke kun ved valgene men også mellem valgene. Ellers vil de ikke på tilfredsstillende vis kunne varetage deres opgaver i form af politisk mobilisering og socialisering, udvælgelse og træning af politisk ledelse, interessevaretagelse, og politisk målformulering.

Hensigten med regeringens forslag om at øge den offentlige partistøtte var angiveligt i al almindelighed at styrke de politiske partiers muligheder for at kunne klare disse opgaver i det moderne samfund i et med- og modspil med en række andre og ofte ressourcestærke aktører i det politiske system så som f.eks. interesseorganisationerne, lobbyisterne, medierne. Konkret betød forslaget, der som sagt var aftalt med Det konservative Folkeparti, at den årlige støtte hævedes fra 5 kr. til 19,50 kr. pr. stemme ved folketingsvalg, fra 2 kr. til 2,50 kr. pr. stemme ved amtsrådsvalg og fra 3 kr. til 4 kr. pr. stemme ved kommunalvalg. Også kandidater, der opstillede udenfor partierne, kunne i lighed med tidligere få støtte, hvis de havde opnået et vist beskeden minimum af stemmer. Alt i alt betød forslaget en årlig merudgift for det offentlige på omkring 55 mio.kr. og en væsentlig forøgelse af de midler som partiernes landsorganisationer fremover kunne råde over. Derimod var stig-

ningen i beløbet til deres amtsorganisationer og lokale vælgerforeninger meget beskeden. Det var det centrale niveau i partierne, der først og fremmest blev styrket.

Sammenhængende med forslaget om øget partistøtte fremsattes også et ændringsforslag til loven om private bidrag til politiske partier og offentliggørelse af politiske partiers regnskaber. Den vigtigste ændring bestod i, at navnene skulle offentliggøres i partiernes regnskab på de frivillige bidragydere, der gav partierne mere end 20.000 kr. Ordningen – contracting out – at medlemmer af en interesseorganisation, f.eks. et fagforbund, kunne meddele organisationen at vedkommende ikke ønskede, at hans kontingent blev brugt til at støtte et politisk parti, opretholdtes. Man skulle altså fortsat gøre en aktiv indsats for at blive fri for mod sin overbevisning at komme til at støtte et bestemt parti. I et beslutningsforslag fra Venstre og Fremskridtspartiet foreslog de, at den omvendte ordning – contracting in – blev vedtaget: at man eksplicit skulle meddele organisationen, at kontingentet gerne måtte bruges til at støtte et parti. Selvom både Det konservative Folkeparti og Det radikale Venstre principielt støttede dette synspunkt, var de bundet af forliget med Socialdemokratiet, for hvem en sådan ordning givetvis ville betyde en alvorlig nedgang i den økonomiske støtte fra fagbevægelsen. Hvilket just var formålet med Vestres og Fremskridtspartiets beslutningsforslag. Det kunne derfor ikke samle et flertal.

Opinionsundersøgelserne viste, at modstanden i befolkningen mod øget offentlig støtte til de politiske partier var overvældende. Venstre og Fremskridtspartiet var således i god samklang med vælgerflertallet, da de ved førstebehandlingen af lovforslagene den 3.maj voldsomt og stærkt ideologisk begrundet gik imod statsstøtten. I stedet for en forøgelse burde den helt afskaffes. Dette synspunkt

fastholdt Anders Fogh Rasmussen på Venstre vegne, selvom han blev konfronteret med den kendsgerning, at det var medens Venstre havde haft del i regeringsmagten, at statsstøtten oprindeligt var blevet vedtaget i december 1986. Udvalgsbehandlingen ændrede intet og forhøjelsen af partistøtten blev vedtaget den 2.juni med 70 stemmer (SD, KF, RV, CD) mod 51 (V, SF, FRP, EL). Loven om private bidrag til politiske partier og offentliggørelse af deres regnskaber blev vedtaget samme dag med 86 stemmer (SD, KF, FRP, RV, EL, CD) mod 30 (V); 10 (SF) undlod at stemme.

For Det konservative Folkeparti var sagen ikke videre behagelig. Mange af partiets tillidsfolk havde den samme principielle indstilling til spørgsmålet, som Venstre gav udtryk for. Men partiledelsen stod fast, og det er vel også meget tvivlsomt, om sagen – og samarbejdet herom med Socialdemokratiet – var andet end en kortvarig belastning for partiets tilslutning blandt vælgerne.

I det hele taget er der ingen grund til at overfortolke, hverken at Socialdemokratiet og de konservative havde stået skulder ved skulder, eller at der var opstået et skisma mellem Venstre og Det konservative Folkeparti i de to sager: færøsagen og partistøtten. Samarbejdet med Socialdemokratiet rakte ikke længere end til netop disse to sager. Det fremgik tydeligt af den tale de konservatives politiske leder Hans Engell holdt til partiets tillidsfolk den 29.april. Her varslede han benhård oppositionspolitik. Selvfølgelig markerede de to sager en vis afstand og rivalisering mellem Venstre og de konservative. De befandt sig i en undertiden livlig polemik mod hinanden, ja til tider var tonen endog meget skarp. Begge partier var dog ganske på det rene med, at det var nødvendigt, at de stod sammen i de store spørgsmål vedrørende den overordnede økonomiske politik, hvis en borgerlig regering overhovedet skulle have mulighed for at

blive dannet. Derfor blev der også afholdt »fredspibemøde«, således at de fremover kunne koordinere deres indsats om de store sager. Og når det kom til dem, viste det sig, at de stod sammen.

Dette fremgik af forløbet omkring den tredje af forårets sager, de *grønne afgifter*. Realitetsdrøftelserne herom var især på Venstres og de konservatives foranledning blevet taget ud af finanslovsforhandlingerne i efteråret 1994 og udskudt til 1995. Denne beslutning hang dog også i høj grad sammen med, at regeringspartierne indbyrdes ikke var enige. CD var stærk fortalende for, at der blev indgået frivillige aftaler med industrien om en nedbringelse af CO₂-udslippet fremfor en afgift, og, såfremt dette ikke kunne lade sig gøre, at en afgift blev vedtaget i et forlig med de borgerlige finanslovspartier og ikke med venstrefløjen. Det radikale Venstre og Socialdemokratiet henviste til, at det allerede var aftalt i regeringsgrundlaget, at grønne afgifter for erhvervslivet skulle gennemføres, hvorfor de ikke umiddelbart var indstillet på at give hverken industrien eller VK en slags vetoret. Problemet var, at finde en model der nedsatte CO₂ udslippet, uden at det kom til at koste arbejdspladser eller tab af konkurrenceevne.

Et fingerpeg om, i hvilken retning forhandlingerne udviklede sig, kom, da regeringen i februar sluttede to mindre afgiftsforlig med Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten, et om afgift på batterier og et om afgift på sprøjtemidler. Indgåelsen af det sidste forlig skabte voldsom vrede i Venstre og Det konservative Folkeparti. De følte sig gået bag ryggen, og de to partiers folketingsgrupper vedtog den 7.marts at forlade forhandlingerne med regeringen om de grønne afgifter. Herefter besluttede regeringen, at de videre forhandlinger skulle foregå i Folketinget. Dette krævede, at den internt kunne blive enig om at fremlægge et samlet forslag. Regeringens oprindelige planer, der byggede på bereg-

ningerne fra et embedsmandsudvalg publiceret i Dithmer-rapporten, lå i omegnen af 7 mia. kr. i grønne afgifter. Det forslag, som regeringen fremlagde i begyndelsen af april, var på ca. 2 mia. kr. Provenuet af afgifterne skulle føres tilbage til erhvervslivet. Denne reduktion skyldtes ifølge CD's gruppeformand Peter Duetofts udlægning CD's indsats. Til gengæld måtte partiet så lide den tort, at forslaget blev vedtaget på Folketingets sidste arbejdsdag med Socialistisk Folkeparti og Enhedslistens stemmer imod Venstres og de konservatives.

I sidste minut før Folketingets sommerlukning faldt også ændringen af *lukkeloven* på plads efter megen tumult. Den lukkelov, der blev ændret, var trådt i kraft den 1.oktober 1994. Allerede inden da var der en del utilfredshed med dens bestemmelser, og under valgkampen i september 1994 havde Mimi Jakobsen lovet at gennemføre en yderligere liberalisering. Dette løfte var dog ikke sådan lige til at indfri. Butiksbranchen og HK, som var hovedarkitekterne bag loven, var ikke indstillet på væsentlige ændringer, og internt i regeringen var mange socialdemokrater klare modstandere af en yderligere liberalisering. Et gennembrud i forhandlingerne kom, da statsminister Poul Nyrup Rasmussen og erhvervsminister Mimi Jakobsen, tilsyneladende i en god gammeldags studehandel, enedes om, at CD gik med til de grønne afgifter, og at Socialdemokratiet gik med til en liberalisering af lukkeloven. Statsministeren havde imidlertid ikke forinden orienteret sin folketingsgruppe herom, så da den gennem Ritzaus bureau erfarede, at der var indgået en aftale, blev der stor opstandelse. Det lykkedes dog for regeringen at fremkomme med et forslag, der indebar en næsten total liberalisering, men med visse begrænsninger for søndagsåbning.

Regeringen ville gerne have Venstre og Det konservative Folkeparti til at stemme for

loven. I et forsøg på at opnå det, fastsatte regeringen, at butikker, hvor 2/3 af omsætningen var dagligvarer, og som havde en årlig omsætning på mindre end 15 mio.kr. før moms kunne holde åbent om søndagen. Den borgerlige opposition fandt imidlertid, at det hele var noget roderi. Den krævede ganske enkelt lukkeloven afskaffet, men ville dog sikre forslagens vedtagelse ved at undlade at stemme. Så fremsatte regeringen en omsætningsgrænse på 10 mio.kr. uden skellen mellem varerne. Svaret fra VK var stadig nej. Under 2.behandlingen af lovforslaget og det dertil hørende store antal ændringsforslag skete der så det, at Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten stemte sammen med Venstre og de konservative med det resultat, at søndagsåbningen forsvandt fuldstændig. Yndere af den parlamentariske taktiks underholdende momenter kunne ikke anerkende. Forvirringen var total, og den blev ikke mindre, da det viste sig, at omsætningsgrænsen var baseret på beregninger fra den lukkelov, der var gældende før 1.10.1994. Ny omsætningsgrænse på 12,5 mio kr blev fastsat. Herefter blev loven så endelig vedtaget den 1.juni med regeringspartienes stemmer minus otte socialdemokrater, der stemte imod, og een der hverken stemte for eller imod. Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Fremskridtspartiet stemte imod, Venstre og Det konservative Folkeparti undlod at stemme.

Endelig skal det nævnes, at Folketinget vedtog en ændring af den *kommunale udligningsordning*, således at fortrinsvis større bykommuner med mange sociale problemer og mange flygtninge skal have flere penge, medens mindre landkommuner typisk vil tabe penge. Det politisk interessante var, at udligningsordningen, som jo er af ganske stor økonomisk betydning, var aftalt i et forlig mellem regeringen og venstrefløj, og ikke med Venstre og Det konservative Folkeparti, hvorfor disse da også stemte imod.

Den 29.juni afgav det parlamentariske undersøgelsesudvalg, det såkaldte *Stavad-udvalg* sin beretning (se Økonomi og politik nr. 1 1995 side 51). Et flertal, d.v.s. alle partierne minus regeringspartierne, var nået frem til at udtrykke ikke blot alvorlig kritik, men også misbilligelse af fhv. skatteminister Ole Stavads vildledende og bevidste ikke-svar under Folketingets spørgetid den 27.10.93. Flertallet udtrykte også alvorlig kritik over for regeringens håndtering af sagen i perioden den 29.-31.10 1993. Altså en alvorlig næse. Selv mente Ole Stavad dog, at beretning »virker næsten som en undskyldning pakket ind i pænt papir« (Jyllands-Posten 30.6.95). Dermed endte *den* sag.

En anden sag – *Tamilsagen* – fandt også sin afslutning. Den 22.juni afsagde Rigsretten sin dom. Tiltalte, fhv. justitsminister Erik Ninn-Hansen, dømtes til fire måneders betinget fængsel. 15 dommere havde stemt for en domfældelse, medens 5 havde stemt for en frifindelse. 12 af dommerne havde stemt for den betingede dom, medens 8 havde ønsket en dom på 15 dagbøder a 1.000 kr.

En »sag« forekommer dog at være uden ende: *Fremskridtspartiets interne konflikt* (Se Økonomi og Politik nr.1 1995 side 52). På et møde i partiets repræsentantskab den 14.januar besluttede et beskedent flertal at henstille til Kim Behnke og Jan Kørpe Christensen, at de trak sig fra deres poster som henholdsvis gruppeformand og politisk ordfører. Dette ønske fik tilslutning fra hovedbestyrelsen, som ønskede, at Pia Kjærsgaard igen fik en fremtrædende position i partiet. Men både Kim Behnke og Jan Kørpe Christensen fastholdt, at de var reglementeret og på fuld demokratisk vis valgt af folketingsgruppen. De ville derfor ikke trække sig, da det alene var en sag for folketingsgruppen at afgøre, ikke landsorganisationen.

Uroen forårsagede, at partiet i meningsmålingerne oplevede et kraftigt fald i vælger-tilslutningen, at mange partimedlemmer meldte sig ud af partiet, og at nogle af partiets valgte repræsentanter i by- og amtsråd gjorde det samme. Bag kulisserne arbejdedes der derfor hårdt på at finde en løsning, som både folketingsgruppens flertal og landsorganisationens flertal kunne leve med. Et sådant forligsforslag fremkom i slutningen af marts: Kim Behnke skulle fortsat være gruppeformand, Pia Kjærsgaard genindtræde i posten som politisk ordfører (hvilket hun hidtil havde nægtet, så længe Kim Behnke var gruppeformand) og Poul Nødgaard, der tilhørte Kjærsgaard-fløjen, skulle være gruppens næstformand. Et afgørende spørgsmål var, hvornår en sådan rokade i givet fald skulle ske. Blev den foretaget med det samme, var det ensbetydende med, at landsorganisationen havde fået overtaget og formået at sætte sin vilje igennem over for folketingsgruppen. Skete det først på folketingsgruppens ordinære sommergruppemøde til august, havde gruppen fastholdt sin selvstændighed overfor landsorganisationen.

Inden dette for ethvert parti meget afgørende organisatoriske principsspørgsmål var afklaret, eksploderede situationen. Den 11. juni kunne Jyllands-Posten offentliggøre en af Kim Behnke udarbejdet plan for, hvorledes hans fløj kunne erobre magten i partiet. Planen var kun sendt til »kredsen af venligt sindede« og ikke til f.eks. resten af gruppemedlemmerne eller hovedbestyrelsens medlemmer. Krav om hans eksklusion af partiet rejstes herefter med fornyet styrke fra mange i partiets bagland. På et repræsentantskabsmøde den 17. juni vedtoges en resolution med 17 stemmer mod 11, der anbefalede forligsløsningen fra marts. Endvidere opfordrede flertallet hovedbestyrelsen til »at tage de nødvendige konsekvenser, hvis nogle medlemmer i gruppen ikke ønsker at følge repræsentantskabets forlangende«. (Politiken 19.6.1995).

Eksklusionstruslen hang for alvor i luften. Stod flertallet i folketingsgruppen fast, kunne den helt unikke situation opstå, at det i den yderste konsekvens var et *flertal* i folketingsgruppen, der skulle ekskluderes af partiet. I formel henseende er folketingsgrupperne selvstændige partier i Folketinget. Et flertal i folketingsgruppen måtte derfor overfor Folketingets præsidium kunne fastholde, at det var det, der var Fremskridtspartiet i Folketinget. Mindretallet måtte så finde et nyt navn. Ifølge valgloven er de partier, der ved sidste folketingsvalg opnåede repræsentation i Folketinget *og fortsat er repræsenteret i dette*, opstillingsberettiget. Alle andre skal indsamle underskrifter. Da valgloven ikke skelner mellem folketingspartiet og medlemspartiet kunne en konsekvens af eksklusionen derfor blive, at Fremskridtspartiets landsorganisation skulle indsamle underskrifter, fordi den ikke længere var repræsenteret i Folketinget, medens folketingsgruppens flertal ikke skulle. Og hvem ville i givet fald være berettiget til at benytte navnet Fremskridtspartiet. En sådan situation var uden fortilfælde siden forholdstalsvalgmetoden blev indført i 1920 og derfor ganske interessant, – og højst problematisk for Fremskridtspartiet.

Folketingsgruppen havde således ganske stærke kort på hånden. Og de rystede ikke på den. På et gruppemøde den 20. juni afviste et flertal på 7 ud af gruppens 11 medlemmer repræsentantskabets henstilling. Herefter var det op til hovedbestyrelsen at drage konsekvenserne heraf. Den rystede til gengæld voldsomt på hånden. Udover ovenstående problemer var der nemlig også det problem, at en eksklusion ville blive indbragt af den/de ekskluderede på partiets landsmøde. Hvorledes udfaldet heraf ville blive, kunne ingen på forhånd være sikre på. Noget tydede på, at Kim Behnke havde støtte i de medlemstunge amter, medens Pia Kjærsgaards støtter var at finde i de medlemstynede områder. Endvidere var det indtrykket, at det fortrinsvis var hen-

des tilhængere, der havde meldt sig ud af partiet. En omgørelse af eksklusionen på landsmødet ville være ensbetydende med, at Kjærsgaard-fløjen havde lidt et fatalt nederlag om magten i partiet. Muligheden af at afholde en urafstemning blandt medlemmer blev også drøftet.

Dette blev dog ikke aktuelt. Den 23.juni meddelte Pia Kjærsgaard noget overraskende, at hun ikke længere var kandidat til posten som politisk ordfører, men at hun håbede på et comeback efter næste folketingsvalg. Forligsplanen fra marts var dermed faldet. Kim Behnke havde erobret den gule førertrøje i Fremskridtspartiets Tour de Force. Men der var flere etaper endnu. Og feltet var meget splittet. Fortsættelse følge.

Så foregik det anderledes fredeligt på både Kristeligt Folkepartis og Socialistisk Folkepartis *landsmøder*, der begge blev afholdt i St.Bededagsferien. Det var første gang siden 1973, at *Kristeligt Folkeparti* skulle holde landsmøde uden at være repræsenteret i Folketinget. Valgnederlaget i september 1994 forventedes derfor at give anledning til en form for opgør mellem partiets to fløje (af nogle betegnet »de grønne socialister« og »de borgerlige jyder«) og til en kraftig kritik af partiformand Jann Sjursen. Men begge dele udeblev stort set. Jann Sjursen blev genvalgt uden modkandidat af de omkring 350 delegerede, og landsmødet vedtog en resolution, der imødekom den fløj i partiet, som havde været mest kritisk overfor regeringssamarbejdet med Socialdemokratiet. Det hed heri, at det er af afgørende betydning, at valg af samarbejdspartnere og -form sker under iagttagelse af partiets vælgermæssige bagland. Så var kritikerne imødekommet, uden at der var sagt for meget.

Forløbet af Socialistisk Folkepartis landsmøde var præget af enighed og sårheling. Indadtil opnåedes der praktisk talt fuldstændig enighed om det spørgsmål, der siden efteråret 1992 havde skabt uro i partiet: EU. Landsmødet vedtog partiets krav til EU-politikken, bl.a. en styrkelse af miljøpolitikken i EU og en øget regulering af det indre marked. Desuden vedtoges det, at en forudsætning for, at partiet kan støtte et dansk forhandlingsudspil til den kommende regeringskonference, er, at regeringen overfor de andre EU-lande tilkendegiver, at Danmark fastholder de fire undtagelser fra Edinburgh-aftalen. Udadtil markerede landsmødet en skærpelse af tonen overfor Socialdemokratiet i den forstand, at det ikke bare skulle regne med, at Socialistisk Folkeparti per automatik ville støtte regeringen. Partiet ville nu stå tydeligere frem med egen politik uden at skele til de taktiske manøvrer på Christiansborg.

Som skrevet i indledningen var dette halvår, når alt kom til alt, præget af en rimelig grad af politisk ro. Varslerne for det næste halvår pegede dog på, at fordrageligheden ville blive mindre. Regeringen havde udskudt en større reform af voksen- og efteruddannelsesområdet, en reform af dagpengeområdet trængte sig på med stigende styrke, et forsvarsforlig var ikke kommet på plads og frem for alt skulle en ny finanslov vedtages. Både Venstre og Det konservative Folkeparti havde fra tid til anden rumlet med tilkendegivelser om, at regeringen ikke skulle regne alt for sikkert med, at de automatisk ville stemme for en ny finanslov. Regeringens gennemførelse af vigtig lovgivning med støtte fra venstrefløjen havde vakt deres harme og skærpet modsætningerne. Sidst, men ikke mindst, skulle et dansk udspil til regeringskonferencen forhandles på plads.

Manuskriptet afsluttet 10.7.95.

Anmeldelser

Hans Gammeltoft-Hansen og Flemming Axmark (red.):

»The Danish Ombudsman«

DJØF Publishing, Copenhagen, 1995,
242 sider inklusive bilag.
Pris 300,00

Det danske ombudsmandsembete fylder 40 år i år. I disse 40 år har institutionen slået sig selv fast. Et af de vigtigste fortrin ved institutionen er, at det er så nemt for borgeren at henvende sig til den – i modsætning til fx at lægge en sag an ved en domstol.

Som bekendt er ombudsmandsembedet en svensk invention, men i Danmark har man i langt højere grad forstået at propagandere for embedet og bidrage til systemeksport. Med stor succes. Så stor succes at der nok skal være ganske mange, som tror, at det er en dansk idé. Det er næppe heller for meget sagt, at især den første danske ombudsmand personligt havde en stor evne til at »missionere« for institutionen og at en del af dens succes og sejrsgang skyldes denne evne til imagespredning. Institutionens autoritet står og falder i høj grad med dens popularitet – såvel internationalt som nationalt set. Jubilæumsbogen er et bidrag til at vedligeholde traditionen for at informere om institutionen og sprede den til andre dele af verdenen. Det er den kildekritiske indgang man må have til bogen.

Bogen indeholder en række artikler, der belyser emnet fra forskellige synsvinkler. Der er også artikler fra nogle af de lande, der har importeret

institutionen: New Zealand, Norge og Island. Disse artikler redegør for erfaringerne i disse lande. Men hovedparten af artiklerne handler naturligt nok om den danske ombudsmand. De fleste af forfatterne har en eller anden tilknytning til institutionen.

Den lettere selvforligende festtone slås an af den tidligere ombudsmand, Niels Eilschou Holm, med en artikel, der bærer titlen: »The Ombudsman – A Gift from Scandinavia to the World«. Så er der mere solid information at hente i artikler af Lars Busck, Kaj Larsen og Lennart Frandsen, der er kontorchefer ved institutionen.

Tidligere ombudsmand, Lars Nordskov Nielsen, følger hertil en artikel om ombudsmanden i fremtiden – som i mangt og meget fortæller om fortiden og nutiden.

Under læsningen fristes man til at spørge om ikke artiklerne, der skal informere om institutionen historisk, institutionelt og retligt kunne være strammere redigeret. Med flere bidragydere undgås det ikke, at artiklerne lapper ind over hinanden.

Et par bidrag af den nuværende ombudsmand løfter samlingen.

Det første fortæller om ombudsmandens problemer med at gøre sig forståelig og blive forstået af borgerne. Ombudsmandens problem er her at formulere sig både forståeligt og juridisk præcist. Ombudsmanden har altid lagt vægt på at skrive begribeligt til borgerne – men en del borgere ender alligevel med at opfatte ombudsmanden som en myndighed på linie med andre myndigheder, der ikke vil forstå borgeren.

Væsentligere er dog ombudsmandens artikel om forvaltningsretten i fremtiden. Her peges bl.a. på behovet for en bedre lovgivning i forbindelse med behandlingen af senile og andre plejekrævende personer, herunder bestemmelser om foranstaltninger af tvangsmæssig karakter. Der peges endvidere på effekterne af internationalisering, privatisering og decentralisering, som helt kan ændre relationen mellem stat og borger.

Det er med særlig interesse, man læser Carsten Henrichsens artikel om Tamil-sagen. Denne forfatter er ikke ansat ved ombudsmandsinstitutionen. Dertil kommer, at Tamil-sagen af ombudsmanden selv er betegnet som embedets internationalt mest kendte sag. Og et pikant element var, at ombudsmanden tidligere havde været formand for Dansk Flygtningehjælp og med til at præge flygtningelovgivningen. Det er netop ved den slags extreme cases en institution testes.

Nu er det jo imidlertid sådan, at Tamil-sagen i den danske offentlighed snarere forbindes med dommer Hornslets undersøgelse og Rigsretten. I sammenligning hermed står det formentlig mere dunkelt i manges erindring, at ombudsmanden på et tidligere tidspunkt var involveret i dette for dansk folkestyre efterhånden pinligt langstrakte sagsforløb. Det pinlige består bl.a. i at vi fortsat efter en længere årrække ikke har fået en afklaring på spørgsmålet om de eventuelle tjenestemandssager. Det pinlige er også, at sagen kom tæt på at blive så gammel, at den på grund af de involveredes alderdom eller anden forgængelighed måtte opgives. Det pinlige består også i, at et retligt spørgsmål i årevis prægede det danske politiske liv og bl.a. var årsagen til et regeringsskifte. Er det ikke et udtryk for problemer med vore institutioner, at vi ikke hurtigere kan få en afklaring? Og er det et udtryk for en begrænsning ved ombudsmandsinstitutionen, at det blev nødvendigt med dommer Hornslets undersøgelse? For det tyder jo på at ombudsmandens rapport ikke var tilstrækkelig til at Folketinget uundgåeligt måtte drage konsekvenser.

Carsten Henrichsens artikel går dog ikke dybere i den slags diskussioner. Henrichsen begrænser sig til at resumere Tamil-sagen og har nogle korte betragtninger om dens formentlige exceptionelle karakter. Givet det begrænsede sideantal er det

forståeligt. Men ikke specielt kritisk overfor ombudsmandsinstitutionen.

Trods det ønskelige i en strammere redigering lever bogen alt i alt op til sit formål, som er at informere udlændinge. Men den læser, der vil have mere end forholdsvis elementær information når ikke langt. Måske var det snart på tide at undersøge ombudsmandsinstitutionen udefra? Fx af politologer som i modsætning til jurister vanskeligere kan mistænkes for at have personlige interesser i institutionen eller relationer til dens ansatte.

Tim Knudsen, Institut for Statskundskab, KU.

Anthony Giddens på dansk

Anthony Giddens: *Modernitetens konsekvenser*. Oversat af Søren Schultz-Jørgensen (Hans Reitzels Forlag. København 1994. 162 s., 198 kr.)

Anthony Giddens: *Intimitetens forandring. Seksualitet, kærlighed og erotik i det moderne samfund*. Oversat af Else Henneberg Pedersen (Hans Reitzels Forlag. København 1994. 207 s., 220 kr.)

Anthony Giddens: *Sociologi. En kort, men kritisk introduktion*. Oversat af Ole Lindegård Henriksen (Hans Reitzels Forlag. København 1995. 179 s., 185 kr.)

Anthony Giddens: *Modernitet og selvidentitet*. Under udgivelse oktober 1995 (Hans Reitzels Forlag, København 1995)

Den engelske sociologiprofessor Anthony Giddens ved University of Cambridge, England er en af nutidens mest produktive og omdiskuterede samfundsteoretikere. Hans omfattende produktion illustrerer en fremadskridende erkendelse af, hvad han mener, er kendetegnende for vor tidsepokes samfundsliv. Det er derfor et godt initiativ, Hans Reitzels Forlag har taget ved at udgive fire af hans bøger på dansk, og en god lejlighed for en bredere læserkreds til at stifte bekendtskab med en af de centrale skikkelser i international sociologi.

Giddens' sociologi hviler på hans »strukturations-teori«, hvis grundtese er, at det sociale skal opfattes som en dualitet, hvor struktur og aktør gensidigt forudsætter og betinger, men ikke determinerer hinanden. Dette perspektiv indebærer et opgør med eksisterende sociologiske perspektiver både, hvad angår disses dikotomisyn på det sociale, deres evolutionistiske forståelse af historiens udvikling og deres opfattelse af nationalstaten som identisk med »samfundet« samt opfattelsen af, at sociologisk viden kan bruges til prediktion og kontrol. Menneskers handlinger kan forstås ud fra begrebet »dobbelthermeneutik« – sociologisk viden bliver også del af lægmænds viden og grundlag for samfundsændrende handlinger, hvis konsekvenser ikke altid er tilsigtede, iflg. Giddens.

Dette synspunkt ligger til grund for hans analyser af »moderniteten«, dvs. de sociale livs- og organisationsformer, der voksede frem i Europa omkring det 17. århundrede og fremefter, og som efterfølgende blev mere eller mindre verdensomspændende i deres betydning. Denne udvikling har givet anledning til, at vi i dag oplever det, som om vi står ved begyndelsen til en ny epoke, der fører os hinsides selve moderniteten til en postmodernitet. Giddens deler ikke denne opfattelse. Han mener tværtimod, at vi i dag er vidne til modernitetens radikaliserings.

I *Sociologi. En kort, men kritisk introduktion* diskuterer Giddens konkurrerende sociologiske perspektiver på en række igangværende samfundsforandringer, der berører statens udvikling, familie og køn, klasseforhold, urbanisering og nationalstaten. Det er en eksemplarisk illustration og pædagogisk fremstilling af sociologisk viden og fantasi og en god introduktion til Anthony Giddens og kritisk sociologisk teori.

Skal vi grundlæggende forstå moderniteten, bliver vi – iflg. Giddens – nødt til at tage højde for moderne institutioners ekstreme dynamik og globaliserende omfang og forklare deres diskontinuitets natur som noget, der afviger fra traditionelle samfund. Og det gør han i *Modernitetens konsekvenser* i form af en institutionel analyse. Han fremhæver, at de centrale kendetegn ved det moderne samfunds konturer og transformationer er, at forandringerne sker hurtigere og er mere omfangsrige end i før-moderne samfund, og at udviklingen i de

sociale institutioner er »tveæggede«: de indebærer både øget sikkerhed og fare; tillid og risiko.

Det, der er kilden bag moderniteten, og adskiller den fra traditionelle, pre-moderne samfund, er 1. at der sker en adskillelse af tid og sted: nærværende, lokale forhold bliver bestemt af nogle ikke-nærværende, fjerne forhold; 2. der sker en »udlejring« af sociale forhold gennem skabelse af symbolske tegn eksempelvis penge, og oprettelse af ekspertsystemer; disse udlejningsmekanismer hviler på »tillid« til noget abstrakt; 3. viden bliver anvendt reflektivt, dvs. bliver stadig revideret i lyset af erfaring og ny viden; det er ikke tilstrækkeligt at henvise til tradition. Dette fører dog ikke til større kontrol med vores liv på grund af magtfuldhed, træge værdisystemer, utilsigtede konsekvenser af vores handlinger og ikke mindst, at når social viden anvendes, er den med til at ændre det, som den omhandler.

Kapitalisme, industrialisme, overvågning af befolkningen i den politiske sfære samt militærmagt udgør tilsammen modernitetens institutionelle dimensioner. Disse fire institutioner var tidligere i overvejende grad knyttet til nationalstaten; det er de stadig, men i dag er der i stigende grad også tale om global interaktion. Denne globalisering er gjort mulig af 1. tid-rum-udstrækning, 2. udlejring, og 3. refleksivitet, og har resulteret i, at lokale forhold formes af hændelser, der indtræffer langt væk – og omvendt. Mekaniseret informationsteknologi har spillet en væsentlig rolle i denne udvikling.

Moderne institutioner med deres symbolske tegn og abstrakte systemer hviler i den grad på, at folk har tillid til dem. At folk har tiltro til disse abstrakte systemer, som de ikke har teknisk kendskab til, skyldes noget ontologisk ved menneskets jeg-identitet: I barndommen lærer barnet gennem interaktion med moderen, at tillid indebærer gensidig erfaring også med det ikke nærværende, og denne erfaring indlejres i personligheden i form af »basal tillid«, ontologisk sikkerhed og følelse af kontinuitet. I pre-moderne samfund er tillid knyttet til det lokale ex. familie, lokalsamfund; i moderne samfund er tillid knyttet til udlejrede abstrakte systemer.

Der er et dialektisk forhold mellem modernitetens globaliseringstendenser og selvets og intimitetens forandring.

I Intimitetens forandring. Seksualitet, kærlighed og erotik i det moderne samfund ser Giddens på de ændringer, der er sket i seksualiteten i takt med modernitetens fremvækst og specielt på denne udviklings konsekvenser for vor forståelse og praktisering af kærlighed og seksualitet samt for magtforholdet mellem kønnene i dag.

Selvets og selv-identitetens psykologi er et vigtigt, men ofte overset emne i moderne sociologi. I *Modernitet og selvidentitet* giver Giddens os en indsigt i den side af problematikken, der vedrører personligheden og kulturens rolle. Selvets muligheder kommer til udtryk i et hverdagsliv gennemsyres af basal tillid, tillid til abstrakte systemer – og af øget opmærksomhed over for risiko over for, hvad der kunne ske. Selvet bliver i høj grad et refleksivt projekt i en modsigelsesfuld verden, der er gennemskåret af noget fremmed og af noget kendt; af personlig trust og upersonlige bånd; af abstrakte systemer og daglig evne til viden; af pragmatisk accept og aktivisme. Ontologisk sikkerhed og eksistentiel angst lever side om side i den moderne verden.

I *Modernitetens konsekvenser* tegner Giddens et billede af et Jagannath¹-samfund. Det er en radikal, fremtidig, men ikke fjern og urealistisk modernitet, hvor modernitetens institutioner er fuldt udfoldet og driver menneskene kollektivt til en grænse, hvor det truer med at gå ud af vor kontrol. Netop fordi ingen kan sætte sig uden for, må denne modsigelse provokere til engagement og aktivitet, fordi moderniteten er refleksiv, og deri ser Giddens en mulighed for kollektiv organisering.

»Utopisk realisme« er den model, som Giddens ser som et realistisk handlings-alternativ til Jagannath-samfundet, som ikke er et fejlfrit, autonomt system, men i høj grad bygger på refleksiv viden. Denne model er tænkt inden for rammerne af den nuværende modernitets institutionelt iboende muligheder, dvs. afbalancerede utopiske idealer kombineret med det realistiske. En sådan model må omfatte politik om selvrealisering, emancipatorisk politik, politisering af det lokale og politisering af det globale.

Gennem eksisterende sociale bevægelser i modernitetens fire dimensioner (arbejderbevægelsen, demokratiske bevægelser, fredsbevægelser og økologiske bevægelser) kan vi skimte nogle mulige fremtidige transformationer og dermed nogle institutionelle udviklingstendenser i retning af en post-moderne orden, hvor modernitetens fire institutionelle dimensioner har udviklet sig i retning af post-knap system, mangeljret demokratisk participation, demilitarisering og humanisering af teknologi. Drivkraften i de rige lande kommer fra »udviklingstræthed« og fra, at mange foretrækker »livskvalitet«.

Hvorledes tænker Giddens så, at dette post-knaphedssystem ser ud? Det består af de fire institutioner, der har udviklet sig til socialiseret økonomisk organisering, koordineret global orden, overflodiggørelse af krig samt system af omsorg for kloden. Fortsætter udviklingen ad den radikale modernitets vej vil vi nå en høj-frekvens-risiko-orden med sammenbrud af økonomisk vækstmekanismer, stigende totalitär magt, atomkonflikt eller krig i stor målestok samt økologisk forfald eller katastrofe. Det vil sige, at alternativet til utopisk realisme og »på den anden side af moderniteten ... er »en republik af insekter og græs« eller en samling ødelagte og traumatiserede menneskelige fællesskaber« (*ibid*: 148).

De fire bøger kan læses hver for sig, men repræsenterer samtidig en helhed. *Sociologi. En kort, men kritisk introduktion* er en kortfattet præsentation af nogle af kendetegn ved moderniteten, som underkastet en dyberegående institutionel analyse i *Modernitetens konsekvenser*, som igen danner den teoretiske ramme for de udvalgte temaer i henholdsvis *Modernitet og selvidentitet* og *Intimitetens forandring*.

Giddens bryder – i lighed med andre nutidige modernitetsteoretikere som Ulrich Beck og Scott Lash – med modernitetens sociologi, dvs. med den opfattelse, at evolution kendetegner udviklingen, og at rationalitet er drivkraften. Han bringer også subjektet tilbage til sociologien og tilbageviser dermed opfattelsen af, at det er muligt at sætte udviklingen på en teoretisk formel. Som sådan tjener de fire bøger ikke blot som indføring i forfatterskabet hos en af de nutidige store navne inden for den internationale sociologiske debat vedrørende

teori om vor tids kendetegn og forandringer. De repræsenterer også en god introduktion til de efterhånden mange bidrag om globalisering forstået som radikal modernitet. De giver også eftertanke om vore muligheder for at tænke og handle i nutiden og vort medansvar for nutiden og fremtidens samfund.

Det engelske sprog – i hvert fald som det kommer til udtryk hos Giddens – rummer dels nogle nuancer, som ikke lader sig direkte oversætte til dansk, dels en indforståethed i Giddens' strukturations-teori. Det er derfor et godt valg, at bøgerne er blevet forsynet med nogle »forklarende« fodnoter.

Kirsten Thomsen, lektor
Københavns Universitet
Institut for Statskundskab

Jesper Strandskov:
Internationalisering af Virksomheder
København: Handelshøjskolens Forlag, 1995. 231 pp.

Det foreliggende arbejde er en lettere omarbejdet version af Del I af forfatterens disputats fra sidste år, *Studier i danske virksomheders internationaliseringsprocesser*. Bogen henvender sig i følge dens forord til erhvervsøkonomi-studerende på kandidat-niveau samt forskerstuderende, der ønsker at fordybe sig i internationaliserings-området. Til disse formål forekommer bogen endog særdeles velegnet; formentlig vil den også kunne gøre fyldest i cand.merc.-kurser om multinationale selskaber, virksomheders internationalisering, international afsætning o.l. Men for specialisten indenfor området virksomhedens internationalisering er der nok mindre at hente; dertil er bogen nok for refererende, og som jeg senere skal komme ind på, heller ikke helt up-to-date. (Man kan indvende, at det betyder mindre, fordi der simpelthen ikke er så mange specialister indenfor feltet indenfor det danske sprogområde).

Bogen er disponeret over 7 kapitler, hvor der indledningsvis gives en præsentation af forskningsområdet (kap.1: »Forskning i international virksomhedsøkonomi og internationalisering«); herefter drøftes i det efter min mening bedste kapitel en række generelle metodologiske og metodiske pro-

blemer i erhvervsøkonomien (kap.2: »Erhvervsøkonomisk teoridannelse: Nogle dilemmaer«); hvorefter en række teorier om internationalisering refereres og diskuteres, hver i et kapitel. Det drejer sig om den såkaldte »Uppsala-model«, som er en fase-model for udenlandsk etablering, om mere transaktionsomkostningsorienterede perspektiver, om det inter-organisatoriske perspektiv (primært ressource-dependens-teorien) og netværksperspektivet; samt om hvad Strandskov kalder »strategisk konkurrenceperspektivet«. Alt sammen er det en velskrevet og kompetent behandling af stoffet. Et afsluttende kapitel (7) tilbyder en »Integration af de teoretiske perspektiver på virksomheders internationalisering«, ja endda, en »metateoretisk analyseramme«.

Ganske ambitiøst, men passende for et arbejde på disputatsniveau, ønsker Strandskov at tilvejebringe en »syntese af den ellers noget fragmenterede teoridannelse, der aktuelt findes inden for undersøgelsen af virksomhedens internationalisering« (forordet); det vil sige, at afslutningskapitlet må blive bogen centrale kapitel. Lykkes det Strandskov at tilvejebringe denne syntese? Det afhænger nok af, hvad man mener med syntese.

For det første kan det konstateres, at kun halvdelen af kapitlet – godt 13 sider – afsættes til en diskussion af »Internationaliseringens retning og form: Mod en mere sammenhængende teoridannelse«, mens resten består i taxonomiske øvelser. Taxonomier er selvfølgelig ikke synteser; de kan højst indicere komplementære relationer, som eventuelle synteser kan bygge på. Efter at have identificeret en række komplementære relationer mellem de teoretiske perspektiver på virksomhedens internationalisering består Strandskovs syntese nu i kort at forklare, hvor en række af de relevante variable fra teorierne kan hjælpe os med at forstå virksomheders internationaliseringsprocesser. Dette er en syntese af en slags, idet en række indsigter fra forskellige teorier bringes sammen til at kaste lys over et fænomen. Men nogen *integration* af de enkelte teoretiske perspektiver er der ikke tale om. Det ville for eksempel kræve at en mere overordnet teori (»en metateoretisk analyseramme«?), der kunne udtrykke de enkelte teorier som specialtilfælde, konstrueredes.

Dette kan Strandskov ikke siges at have gjort, men han kan formentlig også hævde, at have sit forsvar parat: nemlig i argumentationen i bogens kapitel 2 for, at teorier i erhvervsøkonomien i almindelighed er af (og må være af) relativt begrænset generalitet og i høj grad består af sammenkædning af mere eller mindre urelaterede teoridele, tilpasset øjeblikkets forskningskrav og i sidste ende praktiske behov.

Disputatsarbejde er ofte en langvarig proces, og der er en reel fare for, at man glemmer at opdatere det første man fik skrevet. Det kan man måske i Strandskovs bog se af den 20 sider lange litteraturliste, hvor kun en enkelt reference er fra 1992, hvor der er nogle få fra 1991 og 1990, og hvor hovedparten af referencerne daterer sig til 1980'erne. Vi taler her om en publikation fra 1995 indenfor et område, hvor udviklingen går ganske hurtigt.

Mere substantielt er det karakteristisk for Strandskovs bog, at den ikke er helt up-to-date på en række, ret vigtige, områder. For eksempel drøftes det såkaldte »ressource-perspektiv« (Wernerfelt, Rumelt, Barney, o.a.), det i dag dominerende perspektiv på strategi indenfor erhvervsøkonomien, ikke; kun Porters strategitilgang nævnes i kapitlet (6) om »Internationalisering i et strategisk konkurrenceperspektiv«, selvom ressourceperspektivet indenfor det sidste tiår også er blevet anvendt i forbindelse med internationalisering.

Ydermere har diskussionen af moderne organisationsøkonomis anvendelse i en international sammenhæng i kapitel 4 (»Internationalisering og internalisering: et institutionel-økonomisk perspektiv«) et noget antikveret præg, idet kun markedhierarki-dikotomien inddrages. Ihvertfald siden midten af 1980'erne er »mellemformernes« (licensaftaler, joint-ventures, etc.) rolle i virksomhedens internationalisering blevet inddraget og modelleret (f.eks. arbejder af Hill, Kim, Contractor, o.a.). Her hævdes også, at det først er »i de senere år, at internaliseringsteorien er søgt raffineret og videreudviklet ved at inddrage en række af transaktionsomkostningsanalysens resultater«. Men allerede Buckley og Cassons vigtige arbejde fra 1976 bygger da klart på transaktionsomkostningsteori (nemlig Coase og Arrow), og nogle vil mene, at

Stephen Hymers måske endnu vigtigere arbejder fra 1960'erne gør det ihvertfald implicit?

Sammenfattende må Jesper Strandskov roses for at have præsteret en rimeligt letlæst og velskrevet introduktion til et spændende felt i udvikling. Hovedanken må dog være, at bogen ikke forekommer helt up-to-date.

Nicolai Juul Foss
Handelshøjskolen i København

**J. Ørstrøm Møller:
The Future European Model.
Economic Internationalization and
Cultural Decentralization**

Praeger Studies on the 21st Century,
Westport, CT, 1995

Ørstrøm Møllers nyeste bog er på engelsk og indgår i en serie af fremtidsrettede essays. James A Baker, III, skriver i forordet, at den indgår i traditionen af »those important European individuals who have ventured to lead the way for their compatriots«. Det er en visionær og dristig bog, som søger at give et bud på nogle meget centrale udviklingslinier for Europas fremtid.

Dens budskab er, som undertitlen angiver, at der er to hovedprincipper for den fremtidige europæiske udvikling: økonomisk internationalisering og kulturel decentralisering. Ø.M. har et relativt optimistisk syn på denne dobbelthed: internationaliseringen giver sig selv, den kan vi se hver eneste dag; men af udviklingen i produktions- og kommunikationsteknologi udleder han en lige så nødvendig tendens til kulturel decentralisering. En tendens, som ikke bare undergraver imperier og diktaturer, men som også gør den menneskelige faktor til det afgørende i fremtidens erhvervsliv. Vi står ikke, som Umberto Eco siger, overfor en ny middelalder; med Ørstrøm Møllers ord står vi overfor en ny *oplysningstid* (p.12).

Bogen er ikke nogen videnskabelig afhandling – den er ikke udstyret med noter og dokumentation, der er ingen referencer, og bibliografien er kort og selektiv. Det er en form, man kan bruge med for-

del. Essayistik kan være mindst lige så indflydelsesrig som videnskab.

Bogen er et essay og skal være inspirerende. Det er den også på mange punkter – dels ved sit hovedbudskab (derom straks), og dels ved løse bemærkninger som at »EU-parlamentet er ikke noget rigtigt parlament« (p.80), »valutakrisen i 93 var manipuleret af amerikanske banker« (p. 100) og »europæerne er ved at overføre deres identitet fra nationalstaterne til virksomheder og fagforeninger« (p. 41).

Løse bemærkninger hviler på løs argumentation. Mange betragtninger i bogen føles ikke så overbevisende, at man køber dem uden videre. Uden dokumentation og videnskabelig omhu hviler overbevisning på evidens, på stringens i fremstillingen og retoriske greb. Og her slår den ikke altid til: betragtninger om nationalstatens faldende kapacitet (pp.40 og 42), om engelsk som et sprog uden en kultur (p. 53), om den juridiske reguleringer mindskede betydning (p. 42) – overbeviser ikke mig. Ligeledes er jeg heller ikke helt enig i regionalismens betydning i EU er så stor, som det fremstilles: nok foregår der sociale og økonomiske processer i sub-national sammenhæng, men en identitetsdannelse synes kun ganske overfladisk at være på vej.

Overordnet er bogen et forsøg på at anvende nogle markante pointer fra nyere økonomiske og sociologiske analyser på international politik, specielt EU-forhold. Et så bredt forehavende kan naturligvis aldrig føres helt igennem, men sammenstillingen af de tre analyseområder er inspirerende – og nødvendig, hvis man skal forstå dynamikken i det samlede system: Europas fremtid er afhængig af både økonomiske, teknologiske og kulturelle forhold – og ikke mindst af en række politiske processer, som skal tage disse andre forhold i betragtning.

Sven Bislev, lektor, HHK

Tom Elfring, Hans Siggaard Jensen, Arthur Money (red.) (1995): European Research Paradigms in Business Studies

København: Handelshøjskolens Forlag.

Der udkommer for mange bøger. Forlagene, og særligt de akademiske forlag, er næsten garanteret en stabil afsætning på engelsksprogede bøger, der antagelig ligger noget (omend næppe meget) over break-even. Denne stabile afsætning eksisterer blandt andet i kraft af en ret stabil efterspørgsel fra verdens universitetsbiblioteker og statsbiblioteker. Når dette kobles med et voksende pres om publicering til et voksende forskersamfund, får man den situation, hvor en række dybest set ligegyldige bøger udkommer. Det er blandt andet en konsekvens af det resulterende kvalitetsfald indenfor bogudgivelser, at i stadig flere samfundsvidenskaber fremkommer de vigtige resultater og den vigtige debat i de reviewede tidsskrifter – ikke i bøger. En forsker, der ønsker at have fod på udviklingen indenfor sit fag læser højst bøger og antologier, hvis han ønsker retrospektive eller let læste oversigter, eller måske for et enkelt essays skyld.

Erhvervsøkonomi er ingen undtagelse i forhold til denne tendens. Også her sker der det, at der udkommer flere og flere ligegyldige bøger, mens den vigtige diskussion finder sted i tidsskrifterne. Elfring, Jensen og Moneys antologi om »Europæiske forskningsparadigmer i erhvervsøkonomi«, som en dansk oversættelse af titlen må lyde, er ud fra ovenstående ræsonnementer en ret problematisk bog. Med undtagelse af et indlæg af Jensen, består bogen af essays af erhvervsøkonomiske ph.d.-studerende fra en summer school om »European Research Paradigms in Business Studies« holdt i Belgien i 1992. Enkelte af disse er ganske udmærkede, nogle er decideret dårlige, og flere er uinteressante. Istedet for at samle indlæggene i en antologi burde de gode indlæg have været forsøgt publiceret i tidsskrifter (og der er mange erhvervsøkonomiske tidsskrifter, der også tager metodologiske indlæg, som indlæggene i denne bog).

Bortset fra en kort introduktion ved Hans Siggaard Jensen og Tom Elfring består bogen af 10 essays, hvoraf de 9 er forfattet af ph.d.studerende og det sidste af Hans Siggaard Jensen. Dette sidste essay, om »Paradigms of theory-building in business

studies«, er formentlig tænkt som endnu et indlednings- og oversigtsessay, idet det på udmærket vis redegør for en række karakteristiske problemløsningsmetodikker i faktisk forskningspraksis i erhvervsøkonomien.

Man kunne efter dette indlæg, og givet bogens titel, have forventet at de resterende indlæg konkret diskuterede sådanne problemløsningsmetodikker og særligt i en europæisk sammenhæng. Det vil sige: givet at bogen nu engang hedder »Europæiske forskningsparadigmer i erhvervsøkonomi«, kunne man have forventet en diskussion af faktisk forskningspraksis i forskellige europæiske lande. For eksempel: hvorfor er svensk erhvervsøkonomisk forskning så distinkt? Hvordan fungerer forskning faktisk i Uppsala? Hvorfor opstod netværkstilgangen netop dér? Hvorfor er europæisk erhvervsøkonomi generelt mere sociologisk, og mindre økonomisk, orienteret end amerikansk erhvervsøkonomi? etc.

Det er slet ikke tilfældet. Istedet får vi en række *videnskabsteoretiske* indlæg, hvoraf de fleste angriber »positivismen« indenfor erhvervsøkonomien, og hvori der er meget lidt om egentlig forskningspraksis i erhvervsøkonomien. Mindst to af indlæggene (van Rekoms og Renneboogs) har faktisk intet at sige om erhvervsøkonomi overhovedet. Generelt er tonen kritisk, og ikke konstruktiv; man overfalder stråmænd, og mørbanker dem med rituelle henvisninger til Thomas Kuhn og Berger & Luckmann. Det er ganske utroligt, hvad det trivielle faktum at den sociale verden er typificeret, øjensynligt kan bruges til; selvfølgelig ikke mindst til at slå »positivister« i hovedet med.

En anti-realistisk holdning karakteriserer også flere af indlæggene; der er ikke nogen »hidden reality existing independently of the subject« (Berglund, 49). Teorier er bare »stories that are not more true than any other form of story-telling, the difference is that science usually has more legitimacy« (Berglund, p.50). Beverly Hills 90210 og Einstein er ét fedt.

Det er naturligvis legitimt, og i mange sammenhænge også nødvendigt, at bruge dybest set videnskabsteoretiske argumenter. Men så må man også have fod på dem. Det går simpelthen ikke, som i Poul H. Andersens indlæg, at misforstå Alfred Schütz, misrepræsentere Metodestriden i økonomisk metodologi, og kalde Popper for positivist (alt sammen på én side (33)!). Der våses ganske enkelt for meget i denne bog (redaktørerne burde have været meget mere ude med riven).

Flere af bidragene er dog ganske udmærkede. Her er det nødvendigt særligt at nævne bogens bedste indlæg, nemlig Luc Renneboogs »From critical to communicative rationality« og særligt Jonathan Levies »Ontological paradigms in management literature«, hvori der laves en nyttig overordnet skelnen mellem mekanistiske, organiske og evolutionære forskningstraditioner i erhvervsøkonomien. Disse indlæg (og Siggaard Jensens eget) burde have været forsøgt publiceret som tidsskriftsartikler. Ideen der ligger bag bogens titel, at give en sociologisk orienteret diskussion af faktisk erhvervsøkonomisk forskningspraksis i Europa, er spændende og god. Man kunne opfordre redaktørerne til at forsøge sig én gang til, denne gang med nogle kapaciteter indenfor området.

Nicolai J. Foss

Institut for erhvervs- og samfundsforskning
Handelshøjskolen i København

Note

1. Ordet Jagannath stammer fra hindi, »Verdens Herre«, og er en betegnelse for guden Krishna. Hvert år blev et billede af guden trukket gennem gaderne på en stor vogn, som tilbederne siges at have kastet sig selv ind under for at blive knust af hjulene (*Modernitetens konsekvenser*: 120).