

Jacob A. Buksti:

## Indledning

Gennem de senere år har interesseorganisationsforskningen gennemløbet en afgørende udvikling. Den traditionelle pressionsgruppeopfattelse er i vid udstrækning blevet afløst af en opfattelse med hovedvægt på organisationernes samspil med omgivelserne, herunder med de politiske og administrative myndigheder.

Organisationer som for eksempel landbrugets, industriens, håndværkets, handelens og arbejdsmarkedets er alle primært oprettet til fremme af eller forsvar for den pågældende erhvervs- eller befolkningsgruppes konkrete erhvervsmæssige og økonomiske interesser. De er alle typisk dannet i slutningen af forrige århundrede eller i begyndelse af indeværende århundrede i en økonomisk og samfundsmæssig sammenhæng, der var meget forskellig fra den aktuelle. Det ligger imidlertid indbygget i selve logikken bag oprettelsen af disse organisationer, at de må fungere i et stadigt og nært samspil med deres omgivelser, hvis de skal efterleve deres målsætning.

Organisationerne optræder således ikke i et tomrum, men som elementer i en dynamisk udvikling. Deres omgivelser ændres til stadighed og dermed betingelserne for deres aktivitet i det politiske system og i forhold til medlemmerne samt eventuelt selve det interessegrundlag, de forskellige organisationer baserer sig på. Organisationerne må derfor søge at tilpasse sig disse ændringer eller kontrollere udviklingen i omgivelserne, for jo bedre de er i stand til dette, i jo højere grad vil de være i stand til at deltage i den politiske beslutningsproces og opretholde deres position i forhold hertil og i forhold til andre deltagere i beslutningsprocessen.

Nyere danske undersøgelser viser da også, at organisationernes rolle og funktion i det politiske system og specielt deres deltagelse i den politiske beslutningsproces først og fremmest må anskues i lyset af den historiske udvikling og konkrete samfundsmæssige situation, herunder især selve udviklingen i den offent-

lige politiks karakter og indhold.<sup>1</sup> Det er desuden blevet påvist, at der i vid udstrækning eksisterer karakteristiske interaktionsmønstre mellem bestemte aktører på givne policy-områder - at der til forskellige politiske sager eller spørgsmål knytter sig en bestemt aktør-konstellation med et vist fælles normsæt. Med andre ord må deltagelsesmønstret inden for et givet politik-område i afgørende grad siges at være afhængig af selve den offentlige politik, der er tale om<sup>2</sup> - altså i høj grad forhold, der ligger uden for organisationerne selv.

Udviklingen i omgivelserne spiller altså en afgørende rolle for organisationernes aktivitet og aktivitetsmuligheder i det politiske system. Organisationernes omgivelser udgøres i denne forbindelse ikke blot af de generelle politiske, økonomiske, administrative, sociale, teknologiske og kulturelle forhold, og af hvilke normer og regler der findes for samspillet mellem de enkelte politiske aktører, men, som understreget ovenfor, også af de mere specifikke politiske og administrative tiltag, de forskellige organisationer står overfor.

Den ydre udvikling er i vid udstrækning igangsættende og organisationernes aktivitet derfor som oftest reaktiv. På denne baggrund vil det være af væsentlig interesse i studiet af interesseorganisationernes politiske aktivitet at se på samspillet mellem ændrede økonomisk-politiske forhold og organisationernes politik, struktur, prioritering af aktiviteter og ressourceanvendelse. Desuden hvorledes organisationerne påvirkes af udviklingen i det offentliges politik og aktivitet i almindelighed, herunder samspillet mellem statens (nye) aktivitetsområder (eller mangel på statslig intervention) og organisationernes struktur og arbejdsområder. Hvem definerer de politiske spørgsmål, der er til debat - spørgsmålene på "den politiske dagsorden" - og hvorledes varierer samspillet karakter med hensyn til det konkrete poli-

- 
- 1) Jacob A. Buksti, "Organisationer og offentlig politik. Interesseorganisationernes deltagelse i den politiske beslutningsproces i Danmark og den danske forskningsmæssige udvikling på området", Nordisk Administrativ Tidsskrift, 1983.
  - 2) Erik Damgaard, "Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk?", Nordisk Administrativ Tidsskrift nr. 2, 1981, pp. 396-411.

tik-område og til beslutningstype (krisepræget vs. rutine)? Samspillet må derudover vurderes som et "bytteforhold", hvori der udvikles forskellige afhængighedsforhold, og hvor der opnås politisk indflydelse mod en legitimerings-"pligt" i forhold til de politiske beslutninger. Endelig kommer hertil spørgsmålet om prioriteringen af forskellige samspilsformer, anvendelse af forskellige indflydelseskanaler og aktivitetsformer på forskellige politik-områder og i forskellige situationer.

Sigtet med dette nummer af *Politica* er at forsøge at kaste lys over en del af disse problemstillinger og dermed forhåbentlig at bidrage til en mere nuanceret forståelse af interesseorganisationernes rolle og funktion i det politiske system.

Set i dette perspektiv synes det hensigtsmæssigt at supplere de gængse politologiske teoretiske indfaldsvinkler inden for dette forskningsfelt med elementer fra organisationsteoriens "organisations-omgivelses"-betragtning. I den første artikel om "Interesseorganisationer og organisationsforskning" understreges det derfor, at selv om der kan påvises afgørende forskelle mellem de forskellige former for organisationsforskning, så kan man iagttage en række fælles træk, hvilket indebærer, at de på en række områder må kunne berige hinanden teoretisk.

Organisationerne må, som nævnt, søge at tilpasse sig udviklingen i omgivelserne, men nogle organisationer er derudover i stand til at kontrollere udviklingen i visse elementer af deres omgivelser. Det implicerer, at de vil være i stand til at øve en eventuelt afgørende indflydelse på udviklingen i de omgivelser, som også andre organisationer befinder sig indenfor.

I artiklen "Tredje stand eller lønmodtagerfront. Om udviklingen i funktionær- og tjenestemandsgenerationernes stilling på det danske arbejdsmarked" gives en illustration af, hvorledes en organisation gennem kontrol med en anden organisations nære omgivelser kan påvirke denne anden organisations handlinger og muligheder for politisk indflydelse. Det påvises, hvorledes det danske arbejdsmarked er bygget op på grundlag af samspillet mellem LO og Dansk Arbejdsgiverforening. Disse to organisationer har ikke blot fastlagt normerne for indgåelse af aftaler på arbejdsmarkedet, men også haft den helt afgørende indflydelse på udformningen af de institutionelle rammer for arbejdsmarkedets regule-

ring i almindelighed. For de nye funktionær- og tjenestemandsgupper, der i 1952 samledes i FTF, betød dette, at de stod over for et fuldt gennemorganiseret og aftalereguleret arbejdsmarked, som de ikke kunne sætte sig op imod, såfremt de ønskede indflydelse på den nærmere udformning af de forskellige regler i forhold til arbejdsmarkedet eller i lovgivningen. Blandt andet på denne baggrund slog FTF i midten af 1960'erne ind på en fælles lønmodtagerfront-linie, samtidig med at den stærkt voksende funktionær- og tjenestemandsgruppe begyndte at blive en vigtig faktor dels på arbejdsmarkedet og dels i forhold til de politiske partier som vælgergruppe. Der etableredes derfor efterhånden et ret snævert samarbejde mellem LO og FTF på en lang række områder, og FTF's politiske indflydelse øgedes væsentligt. På de afgørende arbejdsmarkedspolitiske områder betemmes rammerne dog fortsat af samspillet mellem LO og Dansk Arbejdsgiverforening, hvilket er et væsentligt fundament under fagbevægelsens særlige magtstilling på arbejdsmarkedet og i forhold til den politiske beslutningsproces i almindelighed - et forhold, der i sammenhæng med de særlige forbindelser mellem LO og Socialdemokratiet er blevet kraftigt understreget gennem de senere års beskæftigelsespolitiske initiativer. Netop betydningen af LO's særlige forbindelser til Socialdemokratiet gør imidlertid LO's politiske indflydelse på en række områder afhængig af de politiske magtforhold - om Socialdemokratiet er i regering eller ej!

I den følgende artikel om "Industrielle interesseorganisationer i den politiske beslutningsproces" behandler Niels Chr. Sidenius en række aspekter af Industrirådets, Håndværksrådets og Arbejderbevægelsens Erhvervsråds samspil og placering i den politiske beslutningsproces. Analysen koncentrerer især om Industrirådets udvikling gennem de senere år, og det understreges, at dets aktiviteter og organisatoriske udvikling mindre bestemmes af objektive samfundsproblemer end af det offentliges forsøg på at modvirke disse samfundsproblemers negative effekter. Det påvises, hvorledes samspilsformerne varierer fra politik-område til politik-område og efter beslutningstype. Miljø- og energipolitikken behandles som eksempler på "normal" lovgivning, hvor lovforberedelsen foregår over længere tid, og hvor der generelt er åbnet

adgang for organisationernes medvirken. Dele af denne politik, og især af miljøpolitikken, har et vist rutinepræg med et generelt godt forhold mellem Industrirådet og de offentlige myndigheder. Modsat er samspillet omkring energipolitikken mere kritisk på grund af grundlæggende holdningsforskelle i forhold til selve den statslige energipolitiks karakter og indhold. Har de politiske beslutninger derimod et mere tydeligt krisepræg, vanskeliggøres mulighederne imidlertid generelt for at påvirke beslutningsprocessen. Dernæst behandler artiklen organisationernes og det politisk-administrative apparats samspil i forbindelse med udviklingen af en egentlig industripolitik. Det understreges i denne forbindelse, at dette samspil i udpræget grad har åbnet for organisationernes, og især Industrirådets, indflydelse, endda i en sådan grad, at organisationerne har kunnet koordinere statslige aktiviteter eller næsten trække dem ud af statslig regie. I denne forbindelse synes der næppe tvivl om, at især Industrirådet har været begunstiget af den traditionelle liberalisme på området samt af folketingsflertallets overvejende liberalistiske holdning til industripolitikken. Endelig giver artiklen et indtryk af, hvorledes ændrede omgivelser i form af øgede statslige aktiviteter, økonomisk krise og dennes påvirkning af statsaktiviteterne kan medføre øget konkurrence mellem organisationerne på området.

Ét er imidlertid, hvorledes "organisations-omgivelses"-betragtningen håndteres inden for interesseorganisationsforskningen. Noget andet er, hvorledes man i organisationerne selv oplever afhængigheden af udviklingen i omgivelserne, og i hvilken udstrækning man ser sig i stand til at kontrollere den ydre udvikling. De efterfølgende tre bidrag skal ses i dette lys, og de er udvalgt således, at de tager udgangspunkt i situationen for de organisationer, der er behandlet i de to foregående artikler, nemlig FTF, Industrirådet og Håndværksrådet.

Først behandler sekretariatschef i FTF, Svend Skovbro Larsen, FTF's samspil med omgivelserne. Han understreger, hvorledes FTF siden midten af 1970'erne har været inde i en rivende udvikling, der har betydet en kraftig udvidelse af FTF's arbejdsopgaver. En del af disse opgaver ville være blevet taget op under alle omstændigheder som en naturlig konsekvens af FTF's udvikling som hovedorganisation. Men de ydre økonomiske vanskeligheder gennem de

senere år har i høj grad medvirket til at accellerere en udvikling, der allerede var i gang. Især har de stadige indkomstpolitiske indgreb i fastlæggelsen af løn- og arbejdsvilkår for blandt andre FTF's medlemmer ført til et stærkt øget samfundspolitisk engagement fra FTF's side. Endelig fremhæves en række vanskeligheder for FTF ved forsøg på påvirkning af den politiske beslutningsproces, ikke mindst sammenlignet med LO's muligheder. Det understreges i denne forbindelse, at traditionen spiller en ikke uvæsentlig rolle, for "arbejdsmarkedet er (mener mange) LO og DA, og denne breche er svær at slå igennem".

Herefter giver vicedirektør Christian Einfeldt, Industrirådet, en fremstilling af Industrirådets rolle på den politiske scene. Han understreger indledningsvis Industrirådets brede medlemsdækning i industrierhvervet og som en bemærkelsesværdig nyskabelse, at det ved en vedtægtsændring i sommeren 1982 er blevet gjort til en betingelse for medlemskab, at det offentlige ikke ejer halvdelen eller mere af egenkapitalen i en enkeltvirksomhed, der ønsker optagelse. Bestræbelserne i retning af øget offentligt engagement i industriel fremstillingsvirksomhed har altså gjort indtryk, og for eksempel DONG kan således ikke i sin nuværende form blive medlem af Industrirådet, hvis man skulle ønske det. I forbindelse med varetagelsen af de erhvervspolitiske interesser fremhæves betydningen af medlemskredsens homogenitet, hvilket betyder, at interne konflikter hører til undtagelserne. Det er imidlertid vanskeligt at forudse, om denne erhvervspolitiske enighed kan holde i en tid, hvor næsten alle økonomiske indikatorer er negative. "Jo mere subsidiepesten har bredt sig over Europa, jo vanskeligere har det således for Industrirådet været at holde igen over for denne smitte i dansk industri". Endelig kan der fra Industrirådets side peges på såvel positive som negative resultater af den erhvervspolitiske indsats, men når man ser på de overordnede politiske og økonomiske beslutninger, synes problemet at være, at selv om et betydeligt parlamentarisk flertal tilslutter sig Industrirådets analyse af problemerne, har det hidtil ikke været muligt at opnå politisk enighed om midlerne.

Endelig beskæftiger direktør Bjarne Hastrup, Håndværksrådet, sig med udviklingen i forholdet mellem erhvervslivet og statsmagten med særlig henblik på de mindre virksomheder. Det påvises,

hvorledes det organisationsnet, der i dag præger dansk erhvervs-  
liv, er udviklet i snæver tilknytning til samfundsudviklingen.  
Det gælder for dannelsen af Fællesrepræsentationen for dansk Indu-  
stri og Håndværk i 1879, og det gælder i forbindelse med splittel-  
sen af denne organisation i 1910, hvor helt klare erhvervspoliti-  
ske interesse modsætninger gjorde, at håndværkets og industriens  
veje skiltes. Videre er udviklingen i samarbejdet mellem statsmag-  
ten og erhvervslivet også i vid udstrækning en følge af udviklin-  
gen i de ydre samfundsmæssige forhold med forholdene under og  
efter den 1. verdenskrig som den igangsættende kraft. Udviklingen  
har også i høj grad påvirket Håndværksrådets position og aktivi-  
tet. Mens Håndværksrådet således førte en noget tilbagetrukket  
tilværelse i 1960'erne, betød den økonomiske krises gennemslag  
fra midten af 1970'erne en markant ændring i dets erhvervspoli-  
tiske rolle. En beskæftigelsesfremmende politik med vægt på de  
mindre virksomheder er således blevet tilrettelagt i et snævert  
samarbejde mellem de offentlige myndigheder og Håndværksrådet. I  
forbindelse med den forstærkede erhvervspolitiske indsats har man  
i Håndværksrådet desuden fundet det afgørende selv at fremkomme  
med forslag til en erhvervspolitik for det danske erhvervsliv.  
Det har her naturligvis været et væsentligt element for Håndværks-  
rådet at markere den betydelige produktionsindsats, store beskæf-  
tigelse og mange mindre virksomheder, der præger dets erhvervs-  
gruppe. I dette arbejde har det været væsentligt at udbygge kon-  
takten til offentligheden, så man har kunnet præge debatten om-  
kring emner, der har med håndværket at gøre. Endelig understreges  
det, at en erhvervsorganisation for at få en rimelig indflydelse  
må markere sig i den politiske debat med et konstruktivt alterna-  
tiv til en politik, man ikke er tilfreds med. Derfor kræves der  
hele tiden "produktudvikling" på det erhvervspolitiske og det  
erhvervsfremmemæssige område. Altså det er nødvendigt at følge  
med udviklingen for at kunne præge den.

Organisationerne opleves altså som led i en dynamisk samfundsud-  
vikling, både hvad angår deres rolle i den politiske beslutnings-  
proces og deres udvikling og situation i forhold til medlemmerne.

Nogle elementer i samfundsudviklingen må organisationerne  
tilpasse sig under alle omstændigheder, mens de kan forsøge at

øve indflydelse på eller kontrollere andre elementer. Selve "den politiske dagsorden" synes i vid udstrækning bestemt af andre kræfter end organisationernes indflydelse. Men organisationerne kan - og vil ofte - søge at påvirke udformningen og behandlingen af de enkelte punkter på "dagsordenen". En forudsætning for, at man kan dette, er, at man er i stand til at følge med udviklingen strukturelt, ressourcemæssigt og aktivitetsmæssigt samt tilpasse sig der, hvor det er bydende nødvendigt. Der er altså tale om et samspil - men et meget komplekst samspil, der kan variere fra politik-område til politik-område og fra organisation til organisation.

Derudover påvirker samfundsudviklingen også selve grundlaget for den enkelte organisation, hvilket først og fremmest kan aflæses i medlemstalsudviklingen. Men der kan også ske en ændring af medlemssammensætningen og dermed i medlemmernes interesser, hvilket kan betyde en forskydning i det interessegrundlag, en organisation hviler på. En sådan forskydning kræver en organisationsmæssig tilpasning, såfremt organisationen skal bevare sin position i forhold til medlemmerne.

Organisationerne, deres udvikling, forhold til medlemmerne og aktivitet i den politiske beslutningsproces kan altså ikke studeres uafhængigt af den samfundsmæssige sammenhæng og udvikling, de indgår i.