

Peter Munk Christiansen

## Stat og interesseorganisationer: Korporatisme som institution

Nyere institutionel teori udgør et godt grundlag som alternativ til eksisterende teorier om forholdet mellem stat og interesseorganisationer. Såvel organisationerne som de statslige aktører antages at være tilstræbt rationelle kontrol- og indflydelsesmaksimerende. De handler under de begrænsninger, som normer og regler for samarbejdet mellem organisationer og myndigheder tilsiger. Det rationelle, nyinstitutionelle perspektiv fokuserer på kampen om fordelingsmæssige gevinster som drivkraften i dannelse, opretholdelse og ændring af de institutioner, der integrerer organisationerne i den politiske og administrative beslutningsproces.

### Indledning

Generelle studier af samspillet mellem på den ene side interesseorganisationer og på den anden side politikere og myndigheder har i en årrække været ret begrænsede i såvel dansk som i international sammenhæng.<sup>1</sup> Flere studier fokuserer på samspillet inden for enkelte sektorer eller i relation til enkelte cases.<sup>2</sup> Den teoretiske udvikling har været begrænset inden for det seneste tiår, idet den primært er sket inden for den såkaldte netværksteori. Denne bærer imidlertid videre på nogle problemer, som synes svært løsbare. Denne artikel argumenterer for, at nyere, rationel institutionel teori kan bidrage til at etablere en politisk teori om forholdet mellem interesseorganisationer og det politisk-administrative apparat.

Den *rational choice* baserede institutionelle teori er ikke uden problemer. Den har imidlertid en række analytiske fordele, som på nogle punkter gør den til et stærkt alternativ til eksisterende teorier. Styrkerne hentes overvejende i en klar aktørteori, der under de givne forudsætninger gør det muligt at sige noget væsentligt om organisationers, politikeres og bureaukraters strategiske og institutionelle valg under de betingelser, som aktørerne optræder i. Samtidig har teorien et bud på

nogle af de væsentlige problemstillinger vedrørende etablering, opretholdelse og forandring af korporative institutioner. I denne artikel fokuseres især på de to sidstnævnte forhold.

### Eksisterende teorier om stat og interesseorganisationer

De dominerende teorier om forholdet mellem stat og organiserede interesser har - i hvert fald i en europæisk sammenhæng - i perioden efter Schmitters herostratiske artikel "Still the Century of Corporatism?" (1974) været (makro-)korporatisme, efter et tiår afløst af teorier om meso-korporatisme (eksempelvis Cawson, 1986) og fra slutningen af 1980'erne i stigende omfang forskellige varianter af netværksteori (eksempelvis Rhodes og Marsh, 1992; se også Jordan og Schrubert, 1992 og Daugbjerg, 1996 for en kritisk diskussion af de forskellige bidrag). Skandinaviske varianter har, uden større international interesse, været segmentering og sektorisering (Heisler, 1979; Nordby, 1994: 16-35) og forhandlingsøkonomi (Hernes, 1978).

Der foreligger i forskellige former en ret omfattende kritik af de eksisterende teorier (se eksempelvis Heisler, 1979;

Peter Munk Christiansen

## Stat og interesseorganisationer: Korporatisme som institution

Nyere institutionel teori udgør et godt grundlag som alternativ til eksisterende teorier om forholdet mellem stat og interesseorganisationer. Såvel organisationerne som de statslige aktører antages at være tilstræbt rationelle kontrol- og indflydelsesmaksimerende. De handler under de begrænsninger, som normer og regler for samarbejdet mellem organisationer og myndigheder tilsiger. Det rationelle, nyinstitutionelle perspektiv fokuserer på kampen om fordelingsmæssige gevinster som drivkraften i dannelse, opretholdelse og ændring af de institutioner, der integrerer organisationerne i den politiske og administrative beslutningsproces.

### Indledning

Generelle studier af samspillet mellem på den ene side interesseorganisationer og på den anden side politikere og myndigheder har i en årrække været ret begrænsede i såvel dansk som i international sammenhæng.<sup>1</sup> Flere studier fokuserer på samspillet inden for enkelte sektorer eller i relation til enkelte cases.<sup>2</sup> Den teoretiske udvikling har været begrænset inden for det seneste tiår, idet den primært er sket inden for den såkaldte netværksteori. Denne bærer imidlertid videre på nogle problemer, som synes svært løsbare. Denne artikel argumenterer for, at nyere, rationel institutionel teori kan bidrage til at etablere en politisk teori om forholdet mellem interesseorganisationer og det politisk-administrative apparat.

Den *rational choice* baserede institutionelle teori er ikke uden problemer. Den har imidlertid en række analytiske fordele, som på nogle punkter gør den til et stærkt alternativ til eksisterende teorier. Styrkerne hentes overvejende i en klar aktørteori, der under de givne forudsætninger gør det muligt at sige noget væsentligt om organisationers, politikeres og bureaukraters strategiske og institutionelle valg under de betingelser, som aktørerne optræder i. Samtidig har teorien et bud på

nogle af de væsentlige problemstillinger vedrørende etablering, opretholdelse og forandring af korporative institutioner. I denne artikel fokuseres især på de to sidstnævnte forhold.

### Eksisterende teorier om stat og interesseorganisationer

De dominerende teorier om forholdet mellem stat og organiserede interesser har - i hvert fald i en europæisk sammenhæng - i perioden efter Schmitters herostratiske artikel "Still the Century of Corporatism?" (1974) været (makro-)korporatisme, efter et tiår afløst af teorier om meso-korporatisme (eksempelvis Cawson, 1986) og fra slutningen af 1980'erne i stigende omfang forskellige varianter af netværksteori (eksempelvis Rhodes og Marsh, 1992; se også Jordan og Schrubert, 1992 og Daugbjerg, 1996 for en kritisk diskussion af de forskellige bidrag). Skandinaviske varianter har, uden større international interesse, været segmentering og sektorisering (Heisler, 1979; Nordby, 1994: 16-35) og forhandlingsøkonomi (Hernes, 1978).

Der foreligger i forskellige former en ret omfattende kritik af de eksisterende teorier (se eksempelvis Heisler, 1979;

Kjellberg og Reitan, 1995: 67ff.; Dowding, 1995), hvorfor kun enkelte overordnede kritikpunkter skal trækkes frem her.

Med det udgangspunkt, at integrationen af organiserede interesser i politiske og administrative strukturer overvejende er af interesse som et valg af en bestemt måde at organisere den politiske og administrative beslutnings- og implementeringsproces på, forekommer teorier, der fokuserer på makroniveauet, sjældent relevante. Makro- eller samfundsteorier om korporatisme er da heller ikke udviklet med henblik på at beskrive eller forklare politiske og administrative institutioner i liberale politiske systemer. Nogle af de problemer, som knytter sig til teorier om makrokorporatisme, har imidlertid været videreført i studier af forholdet mellem stat og interesseorganisationer på sektorniveau. Det gælder eksempelvis Cawson (1986), hvis teoretiske bidrag er baseret på meget restriktive antagelser om stærkt hierarkiske organisationsstrukturer og fraværet af konkurrence mellem organisationerne og fraværet af fokusering på de træk ved den politiske og administrative beslutningsproces, som skaber åbenhed i beslutningsprocesserne. Eksempelvis spiller parlamentet sjældent nogen rolle i studier af meso-korporatisme eller netværksteori for den sags skyld.

Netværksteoriene har i nogle år mere eller mindre helt forladt et teoretisk perspektiv til fordel for detaljerede, empiriske studier af enkelte sektorer. Selv om der findes eksempler på solide, teoretisk styrede empiriske studier (Smith, 1993) har netværksteoriene haft betydelige problemer ved at præcisere eksempelvis aktørmodellen. Det forekommer også at være et betydeligt analytisk problem, at nogle af teorierne ikke skelner tilstrækkeligt mellem aktører og institutioner, hvorfor der ind imellem er tendens til rei-

ficering af netværksstrukturene. Af samme grund synes det også vanskeligt nærmere at specificere betingelser for og konsekvenser af strukturel forandring, bortset fra at hævde, at eksogene forandringer ofte har konsekvenser for samspillet mellem organisationer og de administrative aktører (eksempelvis Rhodes og Marsh, 1992; Smith, 1993).

Den *rational choice* baserede approach kan som alternativ tilbyde en klar teori om aktører, institutioner, om relationen mellem disse to, samt nogle bidrag til forståelse af institutionel forandring.

### Rationel, institutionel teori

#### Forudsætninger

Den rationelle, institutionelle teori trækker såvel på *rational choice* teoriens klare aktørforudsætninger som på sociologiens fokus på, at aktører handler under iagttagelse af samfundsmæssige institutioner. Det er på aktørmodellen, den rationelle teori i hovedsagen adskiller sig fra sine institutionelle konkurrenter, det vil i hovedgrupper sige den historiske og den sociologiske institutionalisme.<sup>3</sup>

Den *rational choice* baserede institutionelle teori antager, at aktørerne har nogenlunde stabile og givne præferencer, at de overvejende er egennyttemotiverede, og at de handler kalkulerende, hvilket vil sige, at de afvejer fordele og ulemper ved alternative strategier, og at de tilpasser deres strategi i et forsøg på at maksimere egne interesser. Disse antagelser har været genstand for en betydelig kritik og debat (se eksempelvis Hall og Taylor, 1996: 950ff.). I den "strenge" version, hvor der forudsættes fuld information og rationalitet, eksogent givne, klare og transitive præferencer mv., er mulighederne for at betjene sig af formaliserede modeller betydelige. Til gengæld forekommer analy-

serne lidet brugbare med henblik på empiriske undersøgelser. Derfor opererer de fleste *rational choice* inspirerede analyser da også med mindre restriktive antagelser, der accepterer, at aktørerne handler under usikkerhed, og at de kan have problemer med en fuldstændig rangordning af præferencer (Shepsle, 1989; Ostrom, 1991; Laver, 1997). Ostrom kondenserer aktørkravet til at være et spørgsmål om, at aktører "... compare expected benefits and costs of action prior to adopting strategies for action" (1991: 243). Diskussionen om egennyttemaksimering er tilsvarende ikke et spørgsmål om enten eller. Det er dog en forudsætning for den rationelle teori, at adfærd overvejende motiveres af egen nytte. Som formuleret af Horn, står kravet sin prøve, når egennytteorienteret adfærd kommer i konflikt med "care for others" (1995: 7). Approachen mister naturligvis analytisk styrke i takt med, at der slækkes på forudsætningerne. Gevinsten er til gengæld større anvendelighed i relation til empiriske studier.

Mens der ikke er uoverkommelig uenighed om institutionsbegrebet som sådan mellem den institutionelle teoris skoler - institutioner defineres oftest som regler og normer, der tilskynder, påbyder eller forbyder bestemte former for adfærd (eksempelvis Ostrom, 1986; Shepsle, 1989; Knight, 1992) - har den rationelle variant i modsætning til de to øvrige en relativt klar teori om forholdet mellem aktør og institution. I en institutionsfri verden ville aktørerne stå over for en næsten meget betydelig usikkerhed med hensyn til vurderingen af andre aktørers adfærd. Institutioner bibringer aktører væsentlige informationer om den sandsynlige adfærd i givne situationer. Institutioner reducerer med andre ord aktørernes usikkerhed (North, 1990). Prisen er na-

turligvis, at alle aktører er underlagt institutionelle begrænsninger. Institutioner er imidlertid også genstand for strategisk adfærd. Det kan være gennem forsøg på at omgå institutionelle regler og normer. Aktørerne er med andre ord opportunist (Williamson, 1985: 47ff.). Sandsynligheden for, at en aktør undviger efterlevelse stiger med faldende risiko for at blive opdaget og stiger, jo mindre alvorlige sanktionerne ved opdagelse er. Institutioner kan også være genstand for strategisk adfærd ved forsøg på at forandre dem. Det antages således, at magtfulde aktører vil forsøge institutionel forandring, når ændrede institutioner alt i alt vil tilvejebringe dem fordele (Knight, 1992).

Knight (1992) (jf. også Shepsle, 1989; North, 1990) har leveret et overbevisende argument for at fokusere på de fordelingsmæssige konsekvenser af institutioner. Med antagelsen om egennyttemaksimerende aktører er det svært at forklare, hvorfor institutioner skulle blive skabt med henblik på etablering af pareto-optimale ligevægte. Tværtimod, hævder Knight, institutioner er diskriminerende (p. 21ff.). De afspejler - om end ikke fuldstændigt - magtrelationerne mellem de aktører, der har skabt dem. Magtfulde aktører vil derfor i særlig grad blive tilgodeset af de fordelingsmæssige konsekvenser af de pågældende institutioner. Det betyder ikke nødvendigvis, at institutioner ikke producerer kollektive goder - det vil de oftest gøre - men det betyder, at nogle aktører samlet set vil erhverve sig større fordelingsmæssige konsekvenser end andre. Institutioner er i Knights teori i virkeligheden kun biprodukter af kampen om fordelingsmæssige gevinster.

Knight leverer også et overbevisende argument for, at institutioner kan blive opretholdt på trods af, at magtfulde aktører

gerne så dem ændret. En aktør kan rationelt vælge at efterleve en institutionel regel eller norm, selv om den umiddelbare kalkule giver anledning til ikke-efterlevelse. Specielt aktører, der kalkulerer under inddragelse af et langt tidsperspektiv, kan rationelt vælge efterlevelse i denne situation, fordi vedkommende må indkalkulere risikoen for, at andre aktører ikke efterlever i en situation, hvor den første aktør foretrækker samarbejde.

Den rationelle institutionelle teori har typisk meget nemmere ved at forklare institutionel persistens end forandring. Også her er Knight i stand til at forbedre den rationelle institutionelle teori. Han angiver to kritiske betingelser for institutionel forandring: 1) Institutionel forandring kan ske, fordi de relative magtrelationer mellem indflydelsesrige aktører ændres, eller 2) fordi en institution producerer et output, som ikke er acceptabelt for en eller flere dominerende aktører (p. 183).

Alt i alt har Knight præsteret en teori om institutionel etablering, opretholdelse og forandring, som indkorporerer dels et konfliktperspektiv og dels anerkendelsen af, at den virkelige verdens politiske aktører er vidt forskelligt udrustet med hensyn til magtressourcer og evnen til at anvende disse.

### Korporative institutioner og institutionel teori

*Rational choice* baseret institutionel teori har kun i begrænset omfang været forsøgt appliceret på forholdet mellem stat og organiserede interesser. To undtagelser er Dowding (1995), hvis ærinde dog først og fremmest er en kritik af netværksteoriene og Keman (1996), hvis ærinde er at vise, at korporative institutioner giver mulighed for "studehandler"

mellem issues, som ellers ikke har noget med hinanden at gøre. Karakteren og indholdet af korporative institutioner har ikke været genstand for systematisk fortolkning i et rationelt institutionelt perspektiv.

I det følgende vil termen korporatisme dække en forvaltningsmodel, som er kendetegnet ved institutionaliseret inddragelse af organiserede interesser i formulering og implementering af offentlig politik (jf. Lijphart og Crepaz, 1991; Rothstein, 1992; og Christiansen, 1992: kap. 3). Korporatisme er i denne betydning en idealtypisk model på linje med en hierarkisk organisation, professionsstyre eller anvendelsen af semi-markeds styring (jf. Rothstein, 1992: 50ff.; Nørgaard, 1997).

Som idealtipe sikrer korporatismen integration af organiserede interesser med specifikke interesser i det pågældende politikområde. I den rene model er den politisk-hierarkiske styring begrænset til generelle regler, idet beslutningskompetence overlades kollegiale fora med repræsentation fra de interesser, der har fået eller tilkæmpet sig repræsentation. I den virkelige verden er de fleste forvaltninger eller politikområder kendetegnet ved et mix af forskellige forvaltningsmodeller. Arbejdsmiljøpolitikken er således kendetegnet ved stærke korporative strukturer samtidig med eksistensen af en vis hierarkisk styring. Udenrigspolitikken er omvendt kendetegnet ved stærke hierarkiske og meget svage korporative strukturer.

I den anvendte betydning af korporatismebegrebet har det ingen mening at tale om korporatisme som makro- eller samfundsteori. Det giver dog mening at hævde visse generaliserede træk på nationalt niveau. Det har således været et tværgående træk ved det danske samfund i en pæn del af efterkrigsperioden, at organiserede interesser har været relativt

stærkt institutionaliseret i formulering og gennemførelsen af offentlige politikker på områder kendetegnet ved specifik regulering af erhvervsliv og den offentlige sektor samt inden for serviceproducerende områder (Christensen og Christiansen, 1992: 66ff.).

Det er samtidig klart, at der især gennem de seneste 10-15 år er sket en række forandringer i den måde, hvorpå organisationerne integreres i politiske og administrative beslutninger, om end det langt fra er klart, hvad disse ændringer præcist er, hvilke konsekvenser de har, eller hvordan de skal forklares (Christiansen og Christensen, 1992: kap. 4; Christiansen og Sidenius, 1995). En række af de konstaterede forandringer har også fundet sted i de øvrige skandinaviske og formentlig også i en række andre lande (Christiansen og Rommetvedt, 1997; Crepaz, 1994; Hermansson, Svensson og Öberg, 1997). I korte træk kan der konstateres en markant reduktion af de mest traditionelle, formaliserede korporative strukturer samtidig med en betydelig forøgelse i de ikke-formaliserede kontakter mellem organisationer og forvaltningerne.<sup>4</sup> Mens samspillet mellem organisationer og centraladministration er relativt velbelyst, er der ret sparsom empirisk viden om korporative institutioners udbredelse, form og styrke på den offentlige sektors producerende niveau, hvilket jo overvejende er på kommunalt og amtskommunal niveau. Der er dog næppe tvivl om, at denne type korporativ institution er vokset i omfang og betydning gennem de seneste årtier (jf. også Christensens artikel i dette nummer af *Politica*).

De følgende teoretiske overvejelser er alene knyttet til traditionelle korporative institutioner på centraladministrativt niveau. Korporative institutioner er, som de er afgrænset her, sæt af formelle og ufor-

melle regler og normer, som tilsiger bestemte mønstre for samspillet mellem forvaltning og organiserede interesser. Korporative strukturer kan give sig formaliserede udtryk gennem etablering af råd, nævn, kommissioner og udvalg, hvori er repræsenteret organiserede interesser, i høring - som kan være formaliseret såvel som uformaliseret - i lovbestemte krav om, at der skal optages forhandlinger med navngivne organisationer, før end visse beslutninger kan træffes, i aftaler eller lovgivning, som overlader forvaltningsopgaver direkte til organisationerne samt i mange varianter af uformelle relationer, som kan variere fra et meget tæt og hyppigt uformelt arbejde til periodisk inddragelse af organisationer i et uformelt samarbejde.

Med dette beskrivende udgangspunkt rejser der sig en række teoretiske spørgsmål: Hvilke mere specifikke træk end de allerede angivne har korporatisme som institution? Hvordan tilfredsstilles den *rational choice* baserede approaches krav om metodisk individualisme med strategier for kollektive aktører, som vore aktører jo er pr. definition? Hvilke er de fordelingsmæssige goder, der fordeles gennem korporative institutioner, og hvordan fordeler de sig på de forskellige grupper af aktører? Hvorfor er der på nogle områder en stærk tendens til institutionalisering af samspillet mellem organisationer og statslige aktører, mens der på andre kun er en svag grad af institutionalisering? Hvordan etableres, opretholdes og forandres korporative institutioner? Hvilke konsekvenser har institutionaliseringen af forholdet mellem stat og organisationer for de politiske beslutningers indhold? Andre relevante spørgsmål kunne nævnes. Det er ikke muligt inden for denne artikels rammer at beskæftige sig med alle disse spørgsmål.<sup>5</sup> I det følgende fo-



kuseres der på den nærmere karakter af korporatisme som institution, på de fordelingsmæssige konsekvenser af korporative institutioner samt på stabilitet og forandring af institutionaliserede samspilsrelationer.

#### *Korporatisme og lobbyisme*

Korporative institutioner kan ikke afgrænses på en enkelt dimension. Karakteren af disse regler og normer definerer tilsammen graden af institutionalisering af samspillet mellem forvaltning og organisationer. Når samspillet er stærkt institutionaliseret, defineres det som korporatisme. Når graden af institutionalisering er lav, defineres relationerne som lobbyisme. Korporatisme og lobbyisme er idealtyper og bør som sådanne betragtes som ekstremer på et kontinuum. Den virkelige verdens forekomst af relationer mellem stat og organisationer vil således typisk befinde sig et sted mellem de to typer.

Figur 1 skelner mellem fem typer af regler.<sup>6</sup> *Adgang* afgrænser, hvilke aktører der indgår i samspillet. I den korporative model er adgangen lukket og veldefineret, mens lobbyisme er karakteriseret ved, at antallet af mulige aktører er

et åbent spørgsmål, og at det vil være situationsbestemt, hvem der er relevante aktører på et givet tidspunkt og i en given sag. *Mediering* definerer den måde, hvorpå organisationerne inddrages i politiske og administrative beslutninger. I et idealtypisk korporativt system inddrages organisationerne ved forhandlinger, hvor beslutninger træffes i enighed. Det betyder, at hvis der ikke kan opnås enighed, er *status quo* tilbagefaldsreglen. Forhandlinger kan optages på såvel organisationernes som på forvaltningens initiativ. I modsætning hertil er lobbyisme karakteriseret ved, at initiativet overvejende er organisationernes, og at der ikke optages egentlige forhandlinger. Organisationernes mulighed er derfor alene at lade deres synspunkter indgå i beslutninger, som træffes af forvaltningen. *Omfang* definerer, hvilke spørgsmål, der kan blive genstand for forhandlinger mellem organisationer og forvaltning. I et korporativt system er omfanget veldefineret. Korporative fora har formelt eller *de facto* kompetencen til at træffe autoritative beslutninger. Det er ikke tilfældet under lobbyisme, hvor det på forhånd er uklart, om og på hvilke måder organisationerne kan opnå indflydelse på autoritative beslut-

Figur 1. Korporatisme og lobbyisme som institutioner

	<i>Lobbyisme</i>	<i>Korporatisme</i>
<i>Adgang</i>	Åben, situationsbestemt	Lukket, veldefinerede adgangskriterier
<i>Mediering</i>	Konsultation, høring på ad hoc basis Overvejende organisationsinitiativ	Forhandling, de facto veto rettigheder, status quo som tilbagefaldsregel. Blandet initiativ
<i>Omfang</i>	Ustruktureret, flertydigt. Ingen autoritative beslutninger	Veldefinerede. Formel eller de facto kompetence til autoritative beslutninger
<i>Fordeling</i>	Uklare eller flertydige	Veldefinerede
<i>Information</i>	Åben, mange kanaler	Lukket, veldefinerede kanaler

ninger. *Fordeling* afgrænser de gevinster eller omkostninger, som kan fordeles gennem den pågældende institution. Mens et korporativt system fordeler nogenlunde veldefinerede goder og omkostninger, er disse uklare eller flertydige under lobbyisme. Endelig definerer *information*, hvordan information tilvejebringes med henblik på at træffe beslutninger. I et korporativt system tilvejebringes informationer ad veldefinerede og lukkede kanaler, ligesom der er enighed om, hvilke typer af information, der er relevant. Under lobbyisme er informationskanalerne åbne, hvorfor hver type af aktør vil tilvejebringe information på sin måde.

#### *Fordelmæssige konsekvenser*

Så langt er afgrænsningen af korporative institutioner alene beskrivende. Til de væsentlige træk ved en politisk teori om korporatisme i et rationelt, institutionelt perspektiv hører en afgrænsning af, hvilke goder korporative institutioner fordeler. Med Knights (1992) fokus på fordelingsmæssige konsekvenser af institutioner er udgangspunktet, at korporative institutioner gør en forskel for aktørerne. Korporative institutioner frembringer nok kollektive goder for de deltagende aktører, i et vist omfang formentlig også for ikke-deltagende aktører, men først og fremmest antages korporative institutioner at bibringe de deltagende aktører gevinster, som de hver for sig sætter pris på. Deltagelse er med andre ord led i strategier for at erhverve sig et eller flere goder. De relevante aktører er embedsmænd, ministre og interesseorganisationer.<sup>7</sup> Alle aktører antages blandt andet at være kontrol- og autoritetsmaksimerende, og organisationerne antages tillige at stræbe efter at tilvejebringe sine medlemmer kontante, substantielle goder.

Ministre og embedsmænd sikrer sig

ved organisationernes integration i korporative strukturer en forhandlingsarena med deltagelse af relevante interesser. Gennem forhandlinger kan forskellige synspunkter blive hørt, der kan findes løsninger, hvor interesser handles af, og hvor det kan være muligt at handle på tværs af områder, som ellers ikke umiddelbart har noget med hinanden at gøre (Keman, 1996). Set fra ministerens side giver organisationernes opbakning en væsentlig støtte ved behandlingen i parlamentet, ikke mindst i systemer præget af mange partier og mindretalsregeringer. Det betyder omvendt også, at organisationerne har sanktioner over for en minister, som ikke uden videre er tilbøjelig til at føje organisationernes krav og ønsker. Når ministerens og embedsmændenes interesser er sammenfaldende eller parallelle, er deres præferencer for korporative strukturer tilsvarende sammenfaldende. Det kan forekomme, at embedsmændene har andre - institutionelle - præferencer end ministeren. I sådanne tilfælde kan embedsmændene bruge alliancer med organisationerne som pression mod ministeren (Christensen, 1983). Korporative institutioner reducerer altså embedsmænds og ministres usikkerhed med hensyn til en meget væsentlig del af deres omverden. Korporative institutioner tilvejebringer større sikkerhed sammenlignet med en situation uden de bindinger, som spillet mellem aktørerne giver anledning til.

Interesseorganisationerne kan tilsvarende reducere usikkerheden fra de politisk-administrative omgivelser gennem deltagelse i korporative forvaltningsstrukturer. De erhverver sig information om mulige politiske eller administrative indgreb, de kan påvirke den information, som er tilgængelig for ministre og embedsmænd, de kan udnytte deltagelsen i



forvaltningsorganer til at generere præmisser for og deltagelse i formuleringen af nye politikker i det omfang der findes konkurrerende organisationer, der ikke er integreret i forvaltningen, kan de fremme organisatoriske målsætninger vis-à-vis medlemmerne. Endelig har de, i de tilfælde, hvor modparten også er velorganiseret og integreret i den pågældende forvaltningsstruktur, mulighed for at øge kontrollen med modpartens strategier.

Integration i korporative strukturer fremmer altså alt i alt de taktiske og strategiske muligheder for kontrol- og autoritetsmaksimerende organisationer. Hertil skal lægges, at organisationerne og deres medlemmer også kan erhverve sig helt kontante fordelingsmæssige gevinster gennem integration i korporative strukturer. Som udgangspunkt er korporative regler og normer alene procedurale. Aktørerne efterlever disse, fordi efterlevelse tilfredsstiller ønsket om kontrol og autoritet. Imidlertid giver den privilegerede adgang til politiske og administrative beslutningsfora mulighed for, at organisationerne kan forfølge materielle goder, som betales af ikke-organiserede aktører, hvilket i de fleste tilfælde er skatteyderne gennem kollektivt finansierede subsidier eller forbrugerne gennem regulering af adgang og profitter. Som hævdet af Stigler (1971) efterspørger virksomhederne økonomisk regulering, fordi det giver dem mulighed for at reducere konkurrencen gennem offentligt regulerede adgangsbarrierer eller reducere omkostningerne gennem subsidier. Selv i tilfælde, hvor korporative strukturer integrerer stærke modstående organisationer, som eksempelvis på arbejdsmarkedet, hvor der jo ofte vil være tale om et nul-sumsspil parterne imellem, har organisationerne mulighed for at forfølge fælles strategier gennem skatteyderfinansierede subsidier. En-

delig giver også den såkaldte entreprenørregulering (jf. Wilson, 1980), der som udgangspunkt er defineret ved, at reguleringens omkostninger betales af de interesser, som den retter sig imod, mulighed for at lade skatteyderne eller forbrugerne betale for en del af reguleringsomkostningerne gennem skatte- eller forbrugsafgiftsfinansierede subsidier.

#### *Institutionel persistens*

Korporative institutioner har altså fordelingsmæssige konsekvenser for de deltagende aktører. Med udgangspunkt i iagttagelsen af korporative strukturers tendens til tidsmæssig persistens (se eksempelvis Nørgaard, 1997 for en analyse af forvaltningsstrukturene inden for arbejdsløshedsunderstøttelse og arbejdsmiljø) er spørgsmålet, om rationel, institutionel teori kan bidrage til at forklare denne persistens. Selv om efterlevelse af regler og normer for korporative institutioner antages at være en konsekvens af en positiv kalkule af gevinster og omkostninger, står det tilbage at forklare, hvorfor der er en stærk tendens til institutionalisering af relationerne mellem organisationerne, og hvorfor der på mange områder er en meget stærk tendens til tidsmæssig persistens.

Nogle enkle spilteoretiske ræsonnementer kan illustrere nogle af dynamikkerne i forbindelse med etablering og institutionalisering af korporative strukturer. Det er et basisargument i spilteorien, at den rationelle strategi i et enkelt spil af "fangernes dilemma" er ikke-samarbejde. Det er ligeså velkendt, at sandsynligheden for samarbejde stiger med gentagne spil (North, 1990: 56; Axelrod, 1984), specielt, når antallet af spil ikke er endeligt (Ostrom, 1997). Aktører, der indgår i gentagne, ikke-endelige spil, og som har en forholdsvis lang tidshorisont,

vil rationelt vurdere effekterne af egne strategier i lyset af, hvordan de påvirker andre aktører såvel på kort som på lang sigt. Argumentet styrkes, når man inddrager andre spil, som aktørerne indgår i. *Nested games* er Tsebelis' (1990) udtryk for spil, som er interrelaterede ved, at de påvirker aktørernes kalkuler, selv om der isoleret set er tale om et andet spil. Sådanne forbundne spil er specielt relevante for de store organisationer, der er involveret i en række forskellige, men gennem aktørerne alligevel forbundne, spil.

Såvel gentagne som interrelaterede spil gør naturligvis kalkulerne af egne strategier mere komplicerede. Hvis vi som udgangspunkt antager, at vi befinder os i en ligevægtssituation, hvilket blot vil sige, at aktørerne har valgt efterlevelse frem for ikke-samarbejde, kan aktøren i et eller flere af de følgende spil havne i en situation, hvor samarbejde foretrækkes frem for ikke-samarbejde, selv om en simpel kalkule ville foreskrive ikke-samarbejde. Samarbejde gennem integration i korporative strukturer begrænser derfor som udgangspunkt valgmulighederne med hensyn til samarbejde. Aktørerne kan naturligvis have skiftende strategier med hensyn til den indholdsmæssige side af samarbejdet - eksempelvis kan man indgå kompromiser på nogle områder og ikke på andre. Men med hensyn til efterlevelse af normer og regler relateret til de korporative strukturer som sådanne, er der ikke frit valg fra gang til gang. Her er man, sagt lidt firkantet, med eller ikke med.

Det betyder naturligvis, at en aktør, der ofte havner i den situation at måtte samarbejde, når den isolerede kalkule tilsiger ikke-samarbejde, må overveje helt at droppe efterlevelsen af korporative regler og normer. Men også her begrænses den rationelle aktørs frie valg af kalkulerne over, hvilke strategier andre aktø-

rer vil vælge. Hvis de andre aktører i den situation fortsat vælger samarbejde, kan vores exit-overvejende aktør komme i den situation også rationelt at vælge samarbejde. Sådanne situationer er altså udtryk for ustabile ligevægte, fordi magtfulde aktører hele tiden vil være på jagt efter muligheder for at bryde ud af samarbejdet. Den rationelle teori viser i dette tilfælde, at strukturel persistens kan sameksistere med konflikter. Det giver en analytisk fordel i forhold til netværkslitteraturen, der oftest ækvivalerer eksistensen af *policy communities* med forekomsten af konsensus om mål og/eller midler (jf. Rhodes og Marsh, 1992: 250-251; Smith, 1993: 62-63; Daugbjerg, 1996: 53). Stabile korporative institutioner kan sameksistere med endog større konflikter, fordi alternativerne for hver af de konfliktende aktører er dårligere end samarbejde.

Det peger på, at deltagelse i stærke og persistente korporative strukturer langt fra er omkostningsfri for aktørerne. Det er ovenfor fremhævet, at stærke korporative strukturer tilfredsstiller kontrol- og autoritetsmaksimerende aktørers præferencer. På baggrund af overvejelserne om ustabile ligevægte, forekommer det klart, at der kun i en statisk situation er tale om en lineær relation mellem graden af integration i korporative strukturer og maksimeringen af kontrol og autoritet. Desto større integration og institutionalisering, desto stærkere kan en aktør begrænse andre aktørers valg. Imidlertid er jo alle aktører underlagt institutionelle begrænsninger, med mindre der er tale om en struktur med en enkelt dominerende aktør. Jo stærkere involvering, desto mere begrænses de enkelte aktørers autonomi. Aktører, der involveres i stærke korporative strukturer, vil derfor havne i et dilemma mellem maksimering af kontrol og auto-

ritet på den ene side og maksimering af autonomi på den anden side. Dette dilemma kan kun løses, såfremt magtfulde aktører er enige om institutionel forandring. Betingelserne herfor vil, må man gætte, oftest være restriktive.

#### *Institutionel forandring*

Et første spørgsmål er, hvad institutionel forandring egentlig vil sige. Ostrom (1990: 50-55) skelner mellem institutioner på tre niveauer. De er *nested*, således at reglerne på et højere niveau angiver, hvorledes regler på et lavere niveau kan forandres. I den forstand kan man tale om et hierarki af regler. *Operationelle regler* påvirker daglige beslutninger eller driftbeslutninger, om man vil. De vedrører "when, where, and how to withdraw resource units, who should monitor the actions of others and how, what information must be exchanged or withheld, and what rewards or sanctions will be assigned..." (p. 52). Et eksempel - relateret til korporative strukturer - kan være regler og normer for, hvilke beslutninger, der kan træffes, og hvordan de træffes, i et kollegialt organ med kompetence til at afgøre enkeltsager - og hvem dette organs medlemmer er. På dette niveau vil regler og normer være en blanding af formelle, i nogle tilfælde lovbestemte regler og uformelle normer, der udtrykker alt fra administrativ praksis til formelle rutiner. En række af disse regler og normer vil kun have begrænsede fordelingsmæssige konsekvenser (det kan eksempelvis gælde en række administrative procedurer), mens andre vil have betydelige konsekvenser for fordelingen af værdsatte goder mellem forskellige aktører (eksempelvis hvilke administrative kompetencer det pågældende organ skal have, hvilke afvejninger af forskellige hensyn, der foretages i forbindelse med konkrete beslutnin-

ger, samt hvilke organisationer der kan indstille medlemmer til det pågældende organ).

Efter Ostroms approach er det reglerne på niveauet over det operationelle niveau, reglerne for *kollektive valg* (*collective choice rules*), der anvendes, af "appropriators, their officials, or external authorities in making policies - the operational rules" (p. 52). Her vedrører beslutninger de overordnede spørgsmål om, hvorledes det pågældende sagsområde skal organiseres. Holder vi os til eksemplet med et kollegialt, korporativt sammensat forvaltningsorgan, vil reglerne om kollektive valg eksempelvis knytte sig til, om de pågældende beslutninger skal træffes inden for en hierarkisk organisation under det direkte ansvar af en minister, eller om man vælger et særligt organ uden for ministerstyret med interesseorganisationerne som medlemmer. Reglerne på dette niveau vil have betydelige fordelingsmæssige konsekvenser for aktørerne. Det vil typisk være meget afgørende for organisationerne og deres muligheder for at forfølge bestemte interesser, om beslutninger træffes i en politisk styret og hierarkisk organiseret organisation med svagere muligheder for, at organisationerne kan være tæt på beslutningstagerne, eller i et korporativt organ med administrative kompetencer, eller i en eller anden mellemform.

Over niveauet for reglerne om kollektive valg findes reglerne for *konstitutionelle valg* (*constitutional choice rules*). Disse institutionelle regler "affect operational activities and results through their effects in determining who is eligible and determining the specific rules to be used in crafting the set of collective-choice rules that in turn affect the set of operational rules" (p. 52). Også de konstitutionelle regler har betydelige forde-

lingsmæssige konsekvenser for de involverede aktører. De kan for eksempel være knyttet til spørgsmålet om, i hvilke faser, i hvilket omfang og på hvilke måder organiserede interesser inddrages i formuleringen og implementeringen af politik på det pågældende område.

Det er karakteristisk for korporative institutioner, at de konstitutionelle regler som udgangspunkt er uformelle og flertydige. Skal man formulere en generel konstitutionel regel i det danske tilfælde, vil det være, at der eksisterer en norm, der tilsiger inddragelse af organiserede interesser i den politiske og administrative beslutningsproces, når der træffes beslutninger, der har specifikke konsekvenser for en afgrænset og organiseret gruppe (Christensen og Christiansen, 1992: 66). De konstitutionelle regler vil være forskelligt udmøntet på forskellige sektorområder. På områder, karakteriseret ved stærke organiserede interesser, vil de konstitutionelle regler være mindre flertydige. Alligevel har politikerne, hvad enten der er tale om ministre, der gør brug af bemyndigelseslovgivning, eller om folketingspolitikere, betydelige formelle valgmuligheder mellem forskellige udmøntningen af de konstitutionelle regler i regler for kollektive valg. Politikernes muligheder for at fremme egne præferencer begrænses imidlertid af de strategier, som forfølges af grupper eller organisationer med tilknytning til de pågældende politikere eller partier.

Når beslutninger om organisering eller reorganisering af et politikområde skal træffes, hvilket svarer til en udmøntning af konstitutionelle regler i reglerne for kollektive valg, forventes organisationerne at forfølge strategier for institutionelle valg, der i videst muligt omfang tilfredsstiller deres præferencer for kontrol og autoritet. Det betyder naturligvis, at

politikernes frie valg af institutionelle regler er begrænset af krav og ønsker fra grupper, som af den ene eller anden grund tages alvorligt af politikerne. Det betyder også, at eksisterende korporative strukturer *de facto* udgør en begrænsning på politikernes frie valg. Eksisterende korporative institutioner giver organisationerne en institutionel platform for at fremme egne interesser i forbindelse med forhandlinger om nye politiske beslutninger. I den betydning udviser korporative institutioner skellet mellem politikformulering og implementering. Dertil kommer, at forsøg på at ændre reglerne for kollektive valg, der altså er udmøntningen af de konstitutionelle regler, vil blive mødt med betydelig modstand, såfremt de giver organisationerne dårligere muligheder for at fremme kontrol, autoritet og forfølgelse af substantielle interesser. Derved er vi tilbage ved diskussionen om betingelserne for institutionelle ændringer af korporative strukturer.

De kritiske betingelser for institutionel forandring forventes at være mere restriktive, jo højere regelniveau, der er genstand for forsøg på forandring. Det er således langt sværere at forandre de konstitutionelle regler end de operationelle. Det hænger for det første sammen med, at de konstitutionelle regler er mere rummelige og flertydige sammenlignet med reglerne for kollektive valg og de operationelle regler. For det andet hænger det sammen med, at de fordelingsmæssige konsekvenser af ændringer af reglerne på højere niveauer er større sammenlignet med konsekvenserne af ændringer på lavere niveauer. Større ændringer af de konstitutionelle ændringer vil i den sidste ende udgøre en trussel mod den del af organisationernes aktiviteter, som retter sig mod påvirkning af politiske og administrative beslutninger.<sup>8</sup> Selv om de opera-

tionelle regler naturligvis også har fordelingsmæssige konsekvenser, er kampen om disse en mere dagligdags begivenhed, hvor de forskellige aktører ind imellem taber, også uden at deres eksistens trues.

Som nævnt ovenfor opstiller Knight (1992) to betingelser for institutionel forandring. For det første kan institutionel forandring være en konsekvens af, at de relative magtrelationer mellem indflydelsesrige aktører har ændret sig. For det andet kan institutionel forandring være en konsekvens af, at en given institution producerer et output, som er forandret, eller hvis værdi har ændret sig for aktører, der har magt til og mulighed for at fremme institutionel forandring. Disse betingelser for forandring kan naturligvis gøres gældende over for reglerne på alle tre niveauer.

En anvendelse af Knights forklaringer på institutionel forandring på nogle af de generelle forandringer i danske korporative institutioner, som er nævnt ovenfor, ville kræve en mere omfattende analyse, end der er plads til her. Det ligger også i sagens natur, at det kræver studier på sektorniveau at undersøge ændringer i magtfordelingen mellem aktørerne eller ændringer i deres præferencer for korporative institutioner. Derfor skal det alene for det konstitutionelle niveau antydes, at Knights approach ville være et frugtbart grundlag for en egentlig analyse.

På det konstitutionelle niveau - det vil sige den generelle norm om inddragelse af organiserede interesser - er der som nævnt ovenfor i Danmark og i en række andre lande med traditionelt stærke korporative strukturer sket en relativ forskydning af organisationernes påvirkningsstrategier hen mod mere opmærksomhed om og strategier rettet mod forskellige parlamentsaktører (Christiansen og Sidenius, 1995; Christiansen og Rommetvedt,

1997). Det er nærliggende at fortolke denne udvikling som et resultat af en institutionel forandring af de konstitutionelle regler for organisationernes inddragelse i politiske og administrative beslutninger. For det første er der sket en markant reduktion af antallet af råd, nævn, kommissioner mv. med deltagelse af interesseorganisationer. For årene 1975, 1980, 1985, 1990 og 1995 var organisationerne repræsenteret i 367, 537, 394, 326 og 246 sådanne særlige kollegiale forvaltningsorganer (Christiansen og Rommetvedt, 1997). Den meget tætte involvering i den politisk-administrative beslutningsproces gennem disse korporative organer reduceres altså væsentligt op gennem 1980'erne.

For det andet - hvis den traditionelle, stærke korporative institution forudsætter, at de væsentligste beslutninger træffes i et samspil mellem minister, embedsmænd og organisationer, har udviklingen de seneste årtier i højere grad inddraget Folketinget i tilblivelsen af politiske beslutninger. Dels gør forholdsvis svage mindretalsregeringer det mindre sikkert, om Folketinget uden videre accepterer forlig indgået mellem minister og organisationer, dels har Folketinget selv undergået en række institutionelle forandringer, som giver dets medlemmer større kapacitet vis-à-vis regeringsapparatet (Damgaard, 1992; Christiansen og Rommetvedt, 1997). Fortolket i lyset af Knights (1992) betingelser for forandring, er der altså dels tale om, at Folketinget har fået større magt og dels, at værdien af det traditionelle samspil mellem organisationer og forvaltning er blevet mindre for organisationerne, fordi der er større usikkerhed om opnåede forhandlingsresultaters holdbarhed. Den kalkulerende organisation må tilrettelægge sine påvirkningsstrategier under en mere nøje iagttagelse

af den parlamentariske arena sammenlignet med tidligere. Mens den generelle - og rummelige - norm om inddragelse af berørte interesser i beslutningsprocesserne nok på dette helt generelle niveau næppe kan siges at være forandret, synes vægten i den måde, hvorpå den udmøntes, ændret.

Empiriske studier af forholdet mellem stat og interesseorganisationer baseret på den rationelle, institutionelle teori kan tage sit udgangspunkt i en nærmere beskrivelse af de forskellige typer af regler, som er angivet i figur 1. På baggrund heraf vil det være nødvendigt at kortlægge de enkelte aktørers strategier med særlig vægt på de fordelingsmæssige goder, som de forfølger samt de fordelingsmæssige konsekvenser af de eksisterende korporative strukturer. Det giver igen gode muligheder for nærmere at undersøge, hvilke konsekvenser for indholdet af de politiske og administrative beslutninger på det pågældende område de pågældende institutioner har. I det omfang institutionel forandring er genstand for nærmere analyse, giver fokuseringen på aktørernes magtpositioner, på aktørernes tab og gevinster gennem institutionelle valg samt eksterne faktorerers påvirkning af de fordelingsmæssige konsekvenser mulighed for at forklare institutionel forandring.

### Konklusion

Den rationelle, institutionelle teoris styrke ligger i en klar aktørteori og en klar teori om forholdet mellem aktører og institutioner. Det giver en række analytiske styrker sammenlignet med nogle af de mest forekommende teorier på området. Anvendt på samspillet mellem interesseorganisationer og centraladministration har teorien tillige noget umiddelbart plausibelt over sig: Samspillet er om noget

karakteriseret ved aktører, der kæmper for hver sine interesser. Hverken embedsmænd eller ansatte i organisationerne er deres løn værd, hvis de ikke formår at optræde kalkulerende i valget mellem forskellige måder at organisere den politiske og administrative beslutningsproces på.

Den rationelle, institutionelle teori er ikke uden svagheder. Til disse hører en tendens til funktionalisme, hvorefter institutioner defineres ved deres effekter. Vi har disse institutioner, fordi de er nødvendige for at skabe bestemte effekter. Denne svaghed er i denne artikel søgt undgået ved at fokusere på, at korporative institutioner er udtryk for et valg, der har bestemte fordelingsmæssige konsekvenser for aktørerne. Dermed introducerer teorien også et konfliktperspektiv, uden hvilket det er svært at forestille sig en politisk teori om korporatisme. En anden af den rationelle teoris traditionelle svagheder er problemerne med at forklare institutionel forandring (Hall og Taylor, 1996). I relation hertil tilbyder Knights (1992) teori gode muligheder for også at forklare institutionel forandring i et rationelt perspektiv.

Der er god brug for en teoretisk udvikling på området. Uden at man skal overdrive de forandringer, der finder sted i disse år, synes det på en række områder klart, at der er sket og vil ske ændringer i de komplekse institutioner, der integrerer organisationerne i den politiske og administrative beslutningsproces. Uden en klar teori synes det svært at fange den institutionelle dynamik på et område, der ud fra næsten enhver betragtning er essentielt for at forstå den måde, hvorpå et demokratisk politisk system fungerer.



## Noter

1. Blandt sådanne studier kan nævnes Crepaz (1994); Lewin (1992); Nordby (1994); Rhodes og Marsh (1992); Rothstein (1992); Christiansen og Sidenius (1995).
2. Det gælder i en dansk sammenhæng eksempelvis Daugbjerg (1996). I en skandinavisk sammenhæng kan nævnes Klausen og Rommetvedt (1997), Öberg (1994) og Rothstein (1992). Blandt studier af øvrige europæiske lande kan nævnes Thomsen (1996), nogle af bidragene i Rhodes og Marsh (1992) og Smith (1993).
3. For en kortfattet og fortrinlig komparativ fremstilling og diskussion af de tre institutioner, se Hall og Taylor (1996). Mens den sociologiske institutionelle teori med antagelsen om mere "appropriatedness" end "consequentiality" (jf. March og Olsen, 1989) har en markant anderledes aktorteori end de rationelle varianter, har den historiske institutionalisme en aktorteori, der på mange måder minder om den rationelle teori. Ofte antages det dog - i modsætning til de rationelle varianter - at præferencer skabes og formes af de institutioner, under hvilke aktørerne agerer.
4. Der kan som noget markant konstateres en væsentlig stigning i kontakterne mellem organisationerne og Folketinget. Det samme gælder i Norge (Christiansen og Sidenius, 1995; Christiansen og Rommetvedt, 1997). Kontakter mellem organisationer og Folketing falder uden for korporatismebegrebet.
5. Nogle af disse spørgsmål er yderligere behandlet i Christiansen (1997).
6. De fem typer er en tilpasning af de syv typer af regler, som Ostrom (1986) anvender i forbindelse med afgrænsning af regler som "affect the structure of an action situation" (p. 19). *Adgang* dækker Ostroms *position* og *boundary rules*. *Mediering* dækker Ostroms *authority* og *aggregation rules*. *Omfang*, *fordeling* og *information* har samme betydning som Ostroms *scope*, *payoff* og *information rules*. Se Christiansen og Rommetvedt (1997) for en anvendelse af begrebene, der inkluderer parlamentsaktører.
7. For at tilfredsstille kravet om metodisk individualisme må såvel organisationerne som de departementer eller styrelser, på vegne af hvilke embedsmænd handler, opfattes som enhedsaktører. Det er ikke uden videre uproblematisk i alle henseender. Scharpf (1991: 29) finder, at betingelsen for at behandle kol-

lektive aktører som enhedsaktører, er opfyldt, når aktørerne "are characterized by the legal attribution of collective rights, resources and duties combined with an internal capability for making collectively binding decisions and for committing collective resources" (284). Han finder videre, at "the prevailing practice of treating a plurality of actors as a single player in game-theoretical applications is often fully justified". Kravet til analytikeren er at sikre sig, at forudsætningen faktisk er opfyldt. Når det ikke er tilfældet, eksempelvis på grund af interne konflikter i en organisation eller i en forvaltning, må kravet være at disaggregere organisationen til det niveau, hvor kravet om at optræde som enhedsaktør er opfyldt.

8. Organisationerne vil stå over for kollektive handlingsproblemer, hvis politikerne forsøger at ændre de konstitutionelle regler til organisationernes ugunst, fordi de tilvejebringer kollektive goder for organisationerne. Organisationernes mulige kollektive handlingsproblemer opvejes til gengæld af, at de på en række sektorområder ikke udgør flere organisationer, end at de vil have individuelle incitamenter til kollektiv handling, jf. Olson (1971).

## Litteratur

- Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*, London: Penguin Books.
- Cawson, Alan (1986). *Corporatism and Political Theory*, Oxford: Basil Blackwell.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1983). "Mandarinere og ministre", *Politica*, 15. årg., nr. 3, pp. 284-304.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1997). "Hvorfor medarbejdere altid har stor indflydelse på deres arbejdsplads, og hvorfor denne er særlig stor på offentlige arbejdspladser", *Politica*, 29. årg., nr. 4, pp. 385-396.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Munk Christiansen (1992). *Forvaltning og omgivelser*, Herning: Systime.
- Christensen, Peter Munk (1997). *Why are Corporatist Arrangements so Attractive? State and Organized Interests in a Rationalist Institutional Perspective*, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

## Noter

1. Blandt sådanne studier kan nævnes Crepaz (1994); Lewin (1992); Nordby (1994); Rhodes og Marsh (1992); Rothstein (1992); Christiansen og Sidenius (1995).
2. Det gælder i en dansk sammenhæng eksempelvis Daugbjerg (1996). I en skandinavisk sammenhæng kan nævnes Klausen og Rommetvedt (1997), Öberg (1994) og Rothstein (1992). Blandt studier af øvrige europæiske lande kan nævnes Thomsen (1996), nogle af bidragene i Rhodes og Marsh (1992) og Smith (1993).
3. For en kortfattet og fortrinlig komparativ fremstilling og diskussion af de tre institutioner, se Hall og Taylor (1996). Mens den sociologiske institutionelle teori med antagelsen om mere "appropriatedness" end "consequentiality" (jf. March og Olsen, 1989) har en markant anderledes aktorteori end de rationelle varianter, har den historiske institutionalisme en aktorteori, der på mange måder minder om den rationelle teori. Ofte antages det dog - i modsætning til de rationelle varianter - at præferencer skabes og formes af de institutioner, under hvilke aktørerne agerer.
4. Der kan som noget markant konstateres en væsentlig stigning i kontakterne mellem organisationerne og Folketinget. Det samme gælder i Norge (Christiansen og Sidenius, 1995; Christiansen og Rommetvedt, 1997). Kontakter mellem organisationer og Folketing falder uden for korporatismebegrebet.
5. Nogle af disse spørgsmål er yderligere behandlet i Christiansen (1997).
6. De fem typer er en tilpasning af de syv typer af regler, som Ostrom (1986) anvender i forbindelse med afgrænsning af regler som "affect the structure of an action situation" (p. 19). *Adgang* dækker Ostroms *position* og *boundary rules*. *Mediering* dækker Ostroms *authority* og *aggregation rules*. *Omfang*, *fordeling* og *information* har samme betydning som Ostroms *scope*, *payoff* og *information rules*. Se Christiansen og Rommetvedt (1997) for en anvendelse af begrebene, der inkluderer parlamentsaktører.
7. For at tilfredsstille kravet om metodisk individualisme må såvel organisationerne som de departementer eller styrelser, på vegne af hvilke embedsmænd handler, opfattes som enhedsaktører. Det er ikke uden videre uproblematisk i alle henseender. Scharpf (1991: 29) finder, at betingelsen for at behandle kol-

lektive aktører som enhedsaktører, er opfyldt, når aktørerne "are characterized by the legal attribution of collective rights, resources and duties combined with an internal capability for making collectively binding decisions and for committing collective resources" (284). Han finder videre, at "the prevailing practice of treating a plurality of actors as a single player in game-theoretical applications is often fully justified". Kravet til analytikeren er at sikre sig, at forudsætningen faktisk er opfyldt. Når det ikke er tilfældet, eksempelvis på grund af interne konflikter i en organisation eller i en forvaltning, må kravet være at disaggregere organisationen til det niveau, hvor kravet om at optræde som enhedsaktør er opfyldt.

8. Organisationerne vil stå over for kollektive handlingsproblemer, hvis politikerne forsøger at ændre de konstitutionelle regler til organisationernes ugunst, fordi de tilvejebringer kollektive goder for organisationerne. Organisationernes mulige kollektive handlingsproblemer opvejes til gengæld af, at de på en række sektorområder ikke udgør flere organisationer, end at de vil have individuelle incitamenter til kollektiv handling, jf. Olson (1971).

## Litteratur

- Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*, London: Penguin Books.
- Cawson, Alan (1986). *Corporatism and Political Theory*, Oxford: Basil Blackwell.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1983). "Mandarinere og ministre", *Politica*, 15. årg., nr. 3, pp. 284-304.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1997). "Hvorfor medarbejdere altid har stor indflydelse på deres arbejdsplads, og hvorfor denne er særlig stor på offentlige arbejdspladser", *Politica*, 29. årg., nr. 4, pp. 385-396.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Munk Christiansen (1992). *Forvaltning og omgivelser*, Herning: Systime.
- Christensen, Peter Munk (1997). *Why are Corporatist Arrangements so Attractive? State and Organized Interests in a Rationalist Institutional Perspective*, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

- Christiansen, Peter Munk og Niels Chr. Sidenius (1995). "Korporatisme på retur?", *Politica*, 27. årg., nr 4, pp. 436-449.
- Christiansen, Peter Munk og Hilmar Rommetvedt (1997). *Parliaments and Organized Interests in Denmark and Norway*, Prepared for the XVII IPSA World Congress, Seoul, August 17-21.
- Crepaz, Marcus (1994). "From Semisovereignty to Sovereignty. The Decline of Corporatism and Rise of Parliament in Austria", *Comparative Politics*, 27. årg., nr. 1, October, pp. 45-66.
- Damgaard, Erik (1992). "Parliamentary Change in the Nordic Countries", pp. 191-205 i Erik Damgaard (red.), *Parliamentary Change in the Nordic Countries*, London etc.: Scandinavian University Press.
- Daughjerg, Carsten (1996). *Policy Networks under Pressure: Policy Reform, Pollution Control, and the Power of Farmers*, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet (upubl. ph.d. afhandling).
- Dowding, Keith (1995). "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach", *Political Studies*, XLIII. årg., pp. 136-158.
- Hall, Peter og Rosemary C. R. Taylor (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, XLIV årg., pp. 936-957.
- Heisler, Martin O. (1979). "Corporate Pluralism Revisited: Where is the Theory?", *Scandinavian Political Studies*, 2. årg., nr. 3, pp. 277-297.
- Hermansson, Jörgen, Torsten Svensson og PerOla Öberg (1997). "Vad blev det av den svenska korporativismen?", *Politica*, 29. årg., nr. 4, pp. 365-384.
- Hernes, Gudmund (1978). "Makt, blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon", pp. 11-61 i Gudmund Hernes (red.), *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Bergen etc.: Universitetsforlaget.
- Horn, Murray (1995). *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jordan, Grant og Klaus Schubert (1992). "A Preliminary Ordering of Policy Network Labels", *European Journal of Political Research*, 21. årg., pp. 7-27.
- Keman, Hans (1996). "Konkordanzdemokratie und Korporatismus aus der Perspektive eines rationalen Institutionalismus", *Politische Vierteljahresschrift*, 37. årg., nr. 3, September, pp. 494-516.
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995 (u.å.)). *Studiet af offentlig politikk*, Oslo: Tano.
- Klausen, Jan Erling og Hilmar Rommetvedt (red.) (1997). *Miljøpolitikk. Organisasjonene, Stortinget og forvaltningen*, Oslo: Tano Aschehough.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Laver, Michael (1997). *Private Desires, Political Action. An invitation to the Politics of Rational Choice*, London etc.: Sage Publications.
- Lewin, Leif (1992). *Samhället och de organiserade intressena*, Stockholm: Norstedts.
- Lijphart, Arend og Marcus M. L. Crepaz (1991). "Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages", *British Journal of Political Science*, 21. årg., nr. 2, pp. 235-256.
- March, James og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.
- Nordby, Trond, (1994). *Korporatisme på norsk. 1920-1990*, Oslo: Universitetsforlaget.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change, And Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997). *The Politics of Institutional Control. Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet (unpubl.ph.d. afhandling).
- Olson, Mancur (1971 (1965)) *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor (1986). "An Agenda for the Study of Institutions", *Public Choice*, 48. årg., pp. 3-25.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York etc.: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (1991). "Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity", *American Political Science Review*, 85. årg., pp. 237-243.

- Ostrom, Elinor (1997). *A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action*, Bloomington: Workshop in Political Theory and Policy Analysis.
- Rhodes, R. A. W. og David Marsh (eds.) (1992). *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
- Rothstein, Bo (1992). *Den korporativa staten*, Stockholm: Nordstedts.
- Scharpf, Fritz W. (1991). "Games Real Actors Could Play: The Challenge of Complexity", *Journal of Theoretical Politics*, 3. årg., pp. 277-304.
- Schmitter, Philippe C. (1974). "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, 36. årg., pp. 85-131.
- Shepsle, Kenneth A. (1989). "Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach", *Journal of Theoretical Politics*, 1. årg., pp. 131-147.
- Smith, Martin J. (1993). *Pressure, Power and Policy. State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*, New York etc.: Harvester Wheatsheaf.
- Stigler, Georg J. (1971/1988). "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, No. 2, pp. 3-21. Her efter George J. Stigler (ed.) (1988), *Chicago Studies in Political Economy*, Chicago and London: The University of Chicago Press, pp. 209-233.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (1996). *British Politics and Trade Unions in the 1980s: Governing Against Pressure*, Aldershot etc.: Dartmouth.
- Tsebelis, George (1990). *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley og California: University of California Press.
- Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: The Free Press.
- Wilson, James Q. (1980). "The Politics of Regulation", pp. 357-447 i James Q. Wilson (ed.), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books.
- Öberg, PerOla (1994). *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.