tidsskrift.dk

Korporatisme på retur?

Peter Munk Christiansen og Niels Chr. Sidenius

http://img.kb.dk/tidsskriftdk/pdf/po/po_0027-PDF/po_0027_92425.pdf

pdf genereret den : 24-1-2006

Peter Munk Christiansen og Niels Chr. Sidenius

Korporatisme på retur?

Reduktionen i antallet af traditionelle korporative organer - råd, nævn, udvalg mm. - kunne umiddelbart tages til indtægt for en svækkelse af interesseorganisationernes integration i den politiske og administrative beslutningsproces. Målt på kontakthyppighed og -intensitet synes organisationerne imidlertid mere integrerede end nogensinde før. Den „danske model" for stærkt integrerede interesseorganisationer er under udvikling snarere end under afvikling.

Opbygningen af det danske organisationssystem og dets relationer til det politiske og administrative system er foregået gennem stort set hele dette århundrede. Integrationen af organiserede interesser i det politiske system var ikke resultatet af en *grand design*, men snarere af beslutninger truffet under usikkerhed inden for de mange forskellige sektorer, hvor et korporativt system udviklede sig. Integrationen af organiserede interesser i det politiske system blev stærkt fremmet af den øgede regulering, som krige og kriser affødte (Christensen og Christiansen, 1992: 64-5; Just, 1992; Kristensen, 1991; Thomsen m.fl., 1987). Ved Anden Verdenskrigs afslutning må denne integration siges at være en del af den „danske model". De første efterkrigstiår syntes trods afviklingen af de mange erhvervsmæssige restriktioner ikke at ændre ved organisationernes stærke placering i det politiske system. I takt med den hastige udbygning af den offentlige sektor i 1960'erne og fremefter voksede nye korporative strukturer frem inden for især de store offentlige serviceområder. I hvert fald de første tre til fire årtier af efterkrigstiden betegner derfor på mange måder en fortsat udvikling af den model, hvorefter interesseorganisationer integreres i den politiske og administrative beslutningsproces.

Artiklen rejser spørgsmålet, om årene efter 1980 betegner et brud med den danske tradition eller om der er tale om en videre udbygning af det korporative system. Flere forhold kan tale for, at perioden efter 1980 betegner en form for brud med tidligere traditioner: 1) Efter en periode med stærk udbygning af den offentlige serviceproduktion og af den offentlige regulering af erhvervslivet bliver 1980'erne årene, hvor væksten i den offentlige sektor aftager. Man kan forestille sig, at et beslutningssystem baseret på stærkt integrerede interesseorganisationer har sværere ved at håndtere denne omstillingsperiode. 2) Arbejdsmarkedet - det klassiske område for korporatismen - har gennem det seneste årti gennemgået en meget stærk decentralisering, der har svækket de traditionelt stærke paraplyorganisationer på arbejdsmarkedet. 3) Det nye højre - mest klart selvfølgelig i Thatchers Storbritannien - fokuserede i 1980'erne på de styringsproblemer, som interesseorganisationerne giver anledning til. Også 1980'ernes borgerlige danske regeringer ønskede - i hvert fald i retorikken - at reducere organisationernes indflydelse på det politiske system. 4) Endelig peger foreliggende analyser på, at der er sket forandringer i den korporative indflydelseskanal. Således viser Christensen og Christiansen (1992: 73ff), at en af de centrale politiske institutioner, som udtrykker

Peter Munk Christiansen og Niels Chr. Sidenius

Korporatisme på retur?

Reduktionen i antallet af traditionelle korporative organer - råd, nævn, udvalg mm. - kunne umiddelbart tages til indtægt for en svækkelse af interesseorganisationernes integration i den politiske og administrative beslutningsproces. Målt på kontakthyppighed og -intensitet synes organisationerne imidlertid mere integrerede end nogensinde før. Den „danske model" for stærkt integrerede interesseorganisationer er under udvikling snarere end under afvikling.

Opbygningen af det danske organisationssystem og dets relationer til det politiske og administrative system er foregået gennem stort set hele dette århundrede. Integrationen af organiserede interesser i det politiske system var ikke resultatet af en *grand design*, men snarere af beslutninger truffet under usikkerhed inden for de mange forskellige sektorer, hvor et korporativt system udviklede sig. Integrationen af organiserede interesser i det politiske system blev stærkt fremmet af den øgede regulering, som krige og kriser affødte (Christensen og Christiansen, 1992: 64-5; Just, 1992; Kristensen, 1991; Thomsen m.fl., 1987). Ved Anden Verdenskrigs afslutning må denne integration siges at være en del af den „danske model". De første efterkrigstiår syntes trods afviklingen af de mange erhvervsmæssige restriktioner ikke at ændre ved organisationernes stærke placering i det politiske system. I takt med den hastige udbygning af den offentlige sektor i 1960'erne og fremefter voksede nye korporative strukturer frem inden for især de store offentlige serviceområder. I hvert fald de første tre til fire årtier af efterkrigstiden betegner derfor på mange måder en fortsat udvikling af den model, hvorefter interesseorganisationer integreres i den politiske og administrative beslutningsproces.

Artiklen rejser spørgsmålet, om årene efter 1980 betegner et brud med den danske tradition eller om der er tale om en videre udbygning af det korporative system. Flere forhold kan tale for, at perioden efter 1980 betegner en form for brud med tidligere traditioner: 1) Efter en periode med stærk udbygning af den offentlige serviceproduktion og af den offentlige regulering af erhvervslivet bliver 1980'erne årene, hvor væksten i den offentlige sektor aftager. Man kan forestille sig, at et beslutningssystem baseret på stærkt integrerede interesseorganisationer har sværere ved at håndtere denne omstillingsperiode. 2) Arbejdsmarkedet - det klassiske område for korporatismen - har gennem det seneste årti gennemgået en meget stærk decentralisering, der har svækket de traditionelt stærke paraplyorganisationer på arbejdsmarkedet. 3) Det nye højre - mest klart selvfølgelig i Thatchers Storbritannien - fokuserede i 1980'erne på de styringsproblemer, som interesseorganisationerne giver anledning til. Også 1980'ernes borgerlige danske regeringer ønskede - i hvert fald i retorikken - at reducere organisationernes indflydelse på det politiske system. 4) Endelig peger foreliggende analyser på, at der er sket forandringer i den korporative indflydelseskanal. Således viser Christensen og Christiansen (1992: 73ff), at en af de centrale politiske institutioner, som udtrykker

integrationen af interesseorganisationerne - anvendelsen af kommissioner, udvalg mv. - blev brugt meget mindre i 1990 sammenlignet med blot et årti før. Fra 1980 til 1990 næsten halveredes antallet af sådanne særlige forvaltningsorganer. Ove K. Pedersen (1995) viser på basis af en lidt anden opgørelsesmåde den samme tendens. Også i Norge og Sverige er der tydelige tegn på ændringer i de korporative strukturer, som synes ganske parallelle til de danske (eksempelvis Lægreid, 1993; SOU, 1990).

Artiklen giver ikke noget endeligt svar på spørgsmålet om forandringer i interesseorganisationernes placering i danske politiske og administrative beslutningsprocesser. Dertil er spørgsmålet for komplekst og kræver data ud over de foreliggende. En ny undersøgelse af interesseorganisationernes kontakter til offentlige myndigheder giver dog muligheder for at belyse problemstillingen mere grundigt, end det hidtil har været muligt.[1] Det anvendte datamateriale giver mulighed for at følge udviklingen i nogle af de væsentligste former for samspil mellem organisationer og myndigheder og politikere fra 1976 til 1993.

Efter nogle kortfattede teoretiske overvejelser om interesseorganisationernes placering i den politiske og administrative beslutningsproces og om organisationernes rolle i et forandringsperspektiv, præsenteres nogle hovedresultater fra undersøgelsen af organisationernes samspil med myndighederne. Afslutningsvis drøftes nogle mulige forklaringer på og tolkninger af de viste forandringstendenser.

Korporatisme, inerti og forandring

Korporatismebegrebet har ikke haft nogen let gang blandt politologer. Schmitters (1974) genintroduktion af neo-korporatismen blev modtaget med en begejstring, som snart måtte fordufte, fordi det schmitterske korporatismebegreb hverken teoretisk eller empirisk kunne holde vand. Senere redningsforsøg (eksempelvis Cawson, 1986) har typisk overført nogle af de schmitterske skavanker i form af restriktive antagelser om stærkt hierarkiske og ikke-konkurrerende organisationsstrukturer. I en dansk sammenhæng kan korporatismebegrebet bedst anvendes som et rent beskrivende begreb, der betegner en *integration* af organiserede interesser i den politiske og administrative beslutningsproces. Integrationen har mange former: Medlemskab af råd, udvalg og kommissioner, formaliseret høring, andre formelle kontakter mellem organisationer og administration samt alle kontakter, der etableres i kraft af normer, som tilskynder administrationen til at inddrage organisationerne i forskellige situationer (jf. Christensen og Christiansen, 1992: kap. 3). Tilsammen udgør disse integrationsformer den korporative deltagelseskanal.

Rothstein (1992: 17) anvender betegnelsen *det formative moment* om en periode, hvor de politiske aktører ændrer forudsætningerne for det politiske systems spilleregler, typisk forårsaget af store sociale og økonomiske modsætninger eller kriser. I sin omfattende gennemgang af den svenske korporatisme viser han, at opbygningen af stærke korporative træk i den svenske administration mere var præget af den grundlæggende usikkerhed, som de statslige

aktører stod over for i de „formative momenter" end af de organiserede interessers styrke. Korporative træk var således udviklede på det svenske arbejdsmarked, *før* arbejderklassen havde fået almen stemmeret. Etableringen af den stærke svenske arbejdsmarkedskorporatisme var altså resultatet af politikeres og embedsmænds søgen efter løsninger på nye problemer, kompromis og legitimitet. Inden for landbruget var de formative år i 1930'erne et resultat af landbrugets dybe krise.

Der er ikke grund til at tro, at den samme grundlæggende dynamik ikke skulle gøre sig gældende for Danmarks vedkommende. Selv om de korporative strukturer i Danmark aldrig har haft samme formaliseringsgrad som i Sverige, har organiseringen af mange politikområder været præget af ønsket om konsensus og legitimitet. I hvert fald efter Anden Verdenskrig har der været relativt veldefinerede normer for interesseorganisationernes inddragelse i den politiske og administrative beslutningsproces (Christensen og Christiansen, 1992: 66ff). Efterhånden har disse normer været så udbredte, at de har trængt sig på i alle eller næsten alle tilfælde, hvor politiske beslutninger har haft specifikke konsekvenser for afgrænsede og organiserede interesser. Det kan være den bagvedliggende forklaring på, at denne integration også har udviklet sig stærkt inden for de fleste offentlige serviceområder: Korporative strukturer er, set fra myndighedernes side, medvirkende til at reducere usikkerhed i forbindelse med opbygningen af nye eller udvikling af eksisterende organisationer og institutioner, og de er medvirkende til at sikre konsensus og legitimitet.

Hvor korporative strukturer befordrer problemløsning i det „formative moment", er det samme ikke nødvendigvis tilfældet i et dynamisk og længeresigtet perspektiv. Katzenstein (1985) finder ganske vist, at små vest-europæiske landes evne til at skabe høj konkurrenceevne og en høj levestandard er resultatet af, hvad han kalder *democratic corporatism* (p. 28). Integrationen af organiserede (økonomiske) interesser i politiske og administrative beslutninger sikrer den politiske stabilitet, som muliggør en fleksibel tilpasning af den økonomiske politik.

Imidlertid peger andre studier i stigende grad på de modsatte effekter: Integreret deltagelse i politiske og administrative beslutninger virker stærkt begrænsende på de muligheder, som en bestemt beslutningssituation kan give anledning til. Olson (1982) argumenterer for - på grundlag af økonomisk teori - at incitamentsstrukturen i forbindelse med tilvejebringelsen af kollektive goder som økonomisk vækst vil resultere i *fordelingsmæssige koalitioner*, som forfølger egne økonomiske interesser på bekostning af samfundets samlede økonomiske vækst. Også politologer er i stigende omfang begyndt at fokusere på den beslutningsinerti, som skabes gennem en stærk integration af organiserede interesser i det politiske system. Rothstein (1992: 346) konkluderer, at fra „att ha varit lösningen på ett politiskt problem, blir kanske intresseorganisationen i nästa omgång själva grunden til problemet". Christensen (1991) taler om *det lineære samfund* som udtryk for, at det næsten er umuligt at træffe beslutninger, der afviger mere end marginalt fra foregående beslutninger på områder, hvor organiserede interesser står stærkt. I en omfat-

tende analyse af stat og interesseorganisationer i Storbritannien og USA finder Smith (1993: 76), at „(t)he role of a policy community is to prevent change by excluding threats to the dominant interests". Lewin (1992), der analyserer interesseorganisationerne i et politisk normativt perspektiv, konkluderer, at det „är djupt ironisk att korporatismen, som skulle kunna ge flexibilitet åt systemet ... förvandlades till en repressiv struktur af stelhet och förändringsfientlighet" (p. 124).

Der kan altså være gode grunde til at tro, at nedbrydningen af korporative strukturer har været en forudsætning for at gennemføre de omstillinger, som de sidste årtier har budt på. Blandt de større eksempler kan nævnes den liberalisering, der er sket på en række erhvervspolitiske områder, blandt andet som følge af integrationen i EU's Indre Marked; decentraliseringen af arbejdsmarkedet; reduktionen af den offentlige sektors vækst og den ændrede styring af den offentlige sektor. En række andre forhold kunne nævnes som støtte for en hypotese om, at den tætte integration af organiserede interesser i de politiske og administrative beslutningssystemer ikke har kunnet opretholdes gennem de forandringer, som det danske politiske system har gennemgået det seneste årti, selv om årsagssammenhængen ikke nødvendigvis er entydig.

En sådan - næsten funktionel - betragtning må dog imødegås med de selvsamme argumenter, som taler for, at organisationerne er svækkede. Interesseorganisationernes integration i det politiske og administrative apparat betegner etableringen af styrkepositioner for organisationerne. Årtiers kamp om adgang og deltagelse kan man vel ikke forvente opgivet uden sværdslag? Når dertil lægges, at studier af politiske institutioner over længere perioder viser, at der er en stærk inerti forbundet med etablerede institutioner (eksempelvis North, 1990), må en hypotese om en afgørende svækkelse af organiserede interessers placering i det politiske system vurderes yderst kritisk. Argumentet er, at man sagtens kan tænke sig et „behov" for en svækkelse af organisationernes integration i det politiske system, men at dette behov må stå over for veletablerede korporative institutioner, hvor nogle af aktørerne stærkt vil modsætte sig disse forandringer.

Antager vi, at interesseorganisationerne i relation til offentlige myndigheder er i stand til at tilrettelægge og forfølge tilstræbt rationelle strategier under usikre betingelser, må det forventes, at organisationerne løbende vurderer de forskellige muligheder for adgang til politiske beslutninger. Organisationerne har i så henseende et batteri af formelle og uformelle deltagelses- og påvirkningsmuligheder (jf. Christensen og Christiansen, 1992: kap. 4), som de forventes at tilpasse løbende efter såvel kortsigtede - dvs. situationsbetingede - som langsigtede overvejelser (jf. Christensen, 1991: 105ff).[2] Tilsvarende må myndighederne løbende justere deres inddragelse af interesseorganisationerne i politiske og administrative beslutninger med udgangspunkt i en mangfoldighed af taktiske og strategiske overvejelser. Det gælder derfor for såvel organisationerne som for myndighederne, at deres konkrete valg er underlagt formelle og uformelle restriktioner. Alt i alt skal man derfor være påpasselig med at slutte fra udviklingen i deltagelsesformer til magt og indflydelse.

Dette gælder desto mere, fordi det af metodiske grunde er nemmere at dokumentere nogle former for deltagelse end andre.

Kontakt- og deltagelsesmønstre

Den seneste undersøgelse af samspillet mellem interesseorganisationer og politisk-administrative institutioner giver anledning til at ændre den opfattelse, at organisationernes integration i den politiske beslutningsproces kulminerede gennem 1960'erne og 1970'erne, og at integrationen derefter blev reduceret. Tallene viser noget ganske andet, jf. tabel 1, der belyser organisationernes kontakt med offentlige myndigheder på centralt niveau.

Tabel 1. Kontakt med centrale offentlige myndigheder.[1] 1976, 1981, 1993. Procent[2]

	1976[3]	1981[3]	1993[4]
Arbejderorganisationer	68,8 (64)	84,6 (52)	87,5 (32)
Funktionærorganisationer	54,8 (317)	71,2 (399)	79,2 (173)
Arbejdsgiver- og erhvervs-organisationer	53,8 (738)	63,4 (664)	71,6 (359)
Andre organisationer	46,3 (827)	59,2 (875)	61,4 (744)
Alle organisationer	51,3 (1946)	63,6 (1990)	66,6 (1320)

Kilder: DDA0053-2 (1976), DDA0510 (1981), ORGSPSS2 (1993).
Spørgsmål: 1976 og 1981: „Har Deres organisation kontakt med offentlige myndigheder?"; 1993: „Har Deres organisation kontakt til politisk-administrative institutioner på centralt niveau samt kommunale organisationer?"

1) Folketing, partier, centraladministration.
2) Andel af organisationerne, der har haft kontakt med offentlige myndigheder.
3) Inklusive organisationer, der har kontakt til offentlige myndigheder gennem hovedorganisationer.
4) Inklusive organisationer, der har svaret „nej" til at have kontakt, men som har afkrydset efterfølgende spørgsmål om kontaktformer mm.

For organisationerne under et, for hver enkelt type af organisationer, er der en klart større vækst i myndighedskontakt fra midten af 1970'erne til 1981 end i den efterfølgende tiårs periode. For alle typer er der dog også her tale om en fortsat vækst i kontaktfrekvensen, dog med betydelige forskelle.

Arbejderorganisationerne har fortsat den største kontaktfrekvens, selv efter en beskeden vækst i 1980'erne; men funktionærorganisationernes og arbejdsgiver/erhvervsorganisationernes afstand til dem reduceres i perioden fra 1981 til 1993. Dette sker derimod ikke for den meget store og heterogene gruppe af andre organisationer, der fortsat har en kontaktfrekvens på omkring 60 pct. Der synes altså at være en vis tendens til en polarisering mellem de fire grupper af organisationer, men med „bunden" på et ganske højt kontaktniveau.

Selve det at have kontakt med politisk-administrative institutioner siger ikke i sig selv så meget. Langt mere interessant er det at se på kontakternes hyppighed, fordi de fortæller noget om samspillets karakter, om dets institutionalisering. Det har vi operationaliseret til, at organisationen har kontakt

mindst én gang om måneden med en eller flere politisk-administrative institutioner. Tilsvarende er det vigtigt at vide, hvem organisationernes partnere er i samspillet: Er det politikerne, altså den numeriske kanal, eller er det det administrative apparat, dvs. den korporative kanal? Og i forlængelse heraf: Hvilken placering i samspillet har de mest rent korporative organer, og i hvert fald de mest undersøgte - kommissioner, råd, nævn og udvalg - i dag? Disse spørgsmål belyses i tabel 2.

Tabel 2. Hyppige kontakter[1] med centrale offentlige myndigheder. 1976, 1981, 1993. Procent[2]

	1976			1981			1993			
	Politikere[3]	Administration[4]		Politikere	Administration		Politikere	Administration	Råd- og nævn[5]	
Arbejderorganisationer	18,8	40,6	(64)	32,7	65,4	(52)	56,3	75,0	53,1	(32)
Funktionærorganisationer	7,6	36,9	(317)	9,5	49,9	(399)	22,0	54,3	28,9	(173)
Arbejdsgiver- og erhvervsorganisationer	5,3	22,2	(738)	7,8	28,9	(664)	17,3	37,6	26,2	(359)
Andre organisationer	7,5	20,6	(827)	11,5	25,6	(875)	14,7	22,7	15,2	(744)
Alle organisationer	7,0	24,5	(1946)	10,5	32,6	(1990)	17,2	32,0	20,8	(1320)

Kilder: DDA0053-2 (1976), DDA0510 (1981), ORGSPSS2 (1993).
Spørgsmål: 1976 og 1981: „Hvor ofte har Deres organisation kontakt med offentlige myndigheder?"; 1993: „Hvor ofte har Deres organisation kontakt til politisk-administrative institutioner på centralt niveau samt kommunale organisationer?"

1) Kontakt mindst en gang om måneden. Kontakter til kommunale organisationer er ikke inkluderet i tabellen.
2) Andele af organisationerne, der har haft hyppige kontakter med offentlige myndigheder.
3) Folketinget og dets udvalg, partigrupperne, enkelt-MF'ere, regeringen.
4) Minister, departement, direktorater.
5) Undersøgelserne i 1976 og 1981 muliggør ikke i dette spørgsmål udskillelse af kontakt gennem råd, nævn, udvalg mm. Disse organer er i 1976- og 1981-undersøgelserne inkluderet i „Administration".

Tabel 2 rummer flere konstante træk. I alle tre år har langt flere organisationer hyppige kontakter med det administrative apparat end med politikerne, den korporative kanal er med andre ord vigtigst i denne sammenhæng. Dette forhold gælder for alle typer af organisationer. Dernæst har flere arbejderorganisationer - sammenlignet med de andre organisationstyper - i alle tre år hyppige kontakter med såvel politikere som det administrative apparat. Arbejderorganisationerne er med andre ord mest integreret i den politisk-administrative beslutningsproces. Det er ikke muligt at belyse ændringer over tid i kontakt gennem deltagelse i råd, nævn og udvalg. 1993-tallene herfor falder pænt ind i det øvrige mønster og ligger i øvrigt på et ganske højt niveau.

Endvidere er der for alle organisationer en vækst i kontaktomfanget til politikerne fra både 1976 til 1981 og fra 1981 til 1993. Noget tilsvarende gælder

for arbejder-, funktionær- og arbejdsgiver/erhvervsorganisationernes kontakter med det administrative apparat, hvorimod andre organisationer oplever et mindre fald i denne kontakt. Dette kan formentlig tilskrives en betydelig udskiftning i denne gruppe, idet etablering af hyppige kontakter til administrationen forudsætter en vis organisatorisk udvikling og stabilitet.

Væksten i organisationernes kontakter med det administrative apparat fremstår mere forskelligt end netop nævnt. Arbejder- og funktionærorganisationerne har en markant vækst i slutningen af 1970'erne, mens deres vækst i disse kontakter i 1980'erne er klart mindre end arbejdsgiver/erhvervsorganisationernes samtidige vækst i disse kontakter. Måske hænger dette sammen med skiftet fra overvejende socialdemokratiske regeringer i 1970'erne til borgerlige regeringer i 1980'erne.[3]

Det mest bemærkelsesværdige ved udviklingen i organisationernes kontakter med de politisk-administrative institutioner er den numeriske kanals stigende relative betydning. Den væsentlige forklaring på 1993-situationen, hvor de politiske kontakter udgør godt halvdelen af de administrative kontakter, er antagelig de politisk usikre flertalsforhold gennem 1980'erne. Det blev i stigende grad en forudsætning for organisationernes indflydelse, at de udbyggede deres kontakter med politikerne. Men bortset fra funktionærorganisationerne fandt der en lignende udvikling sted allerede i slutningen af 1970'erne, her var den blot meget mindre. Da kontakterne til administrationen samtidig udbygges, er der ikke tale om en form for substitution af indflydelseskanal; snarere har vi at gøre med en styrkelse af organisationernes politiske arbejde gennem øget deltagelse i begge kanaler. Dette gælder ikke mindst for arbejdsgiver-/erhvervsorganisationerne og for funktionærorganisationerne.

I alle tre år scorer arbejderorganisationerne højest på denne kontakt til politikerne, både absolut og relativt i forhold til de administrative kontakter. Det afspejler uden tvivl arbejderbevægelsens historiske karakter af en sammenhængende folkelig bevægelse med næsten udelukkende intern rekruttering og avancement til de politiske poster. Noget tilsvarende gælder ikke for gruppen af andre organisationer, hvis politiske kontakter også har en betydelig relativ vægt. I stedet for en historisk institutionaliseret sammenhæng er der her snarere tale om en folkelig bredde kombineret med visse vanskeligheder ved at gennemsætte hyppige kontakter med det administrative apparat.

Samspillet mellem politikere og administration på den ene side og organisationer på den anden side ville være ret ensidigt, hvis det altid var den ene part, der etablerede kontakten. Hvis det eksempelvis altid var de mange, forskelligartede organisationer, der henvendte sig til politikerne, havde vi at gøre med et meget pluralistisk system. Omvendt var der tale om et korporatistisk system, hvis det var de administrative aktører, der altid tog initiativ til at integrere organisationerne i beslutningsprocessen. Hvem der henvender sig til hvem er belyst i tabel 3.

Tabel 3 viser flere markante træk i samspillet mellem organisationer og myndigheder. For det første er der uden undtagelse vækst i alle former for kontakt: Flere organisationer henvender sig til myndigheder, flere af dem bli-

Tabel 3. Etablering af kontakter mellem organisationer og centrale offentlige myndigheder.[1] 1976, 1993. Procent[2]

	1976			1993		
	Myndigheders henvendelse	Organisationers henvendelse	Kontakt via råd og nævn	Myndigheders henvendelse	Organisationers henvendelse	Kontakt via råd og nævn
Arbejder-organisationer	37,5	57,8	20,3 (64)	56,3	78,1	50,0 (32)
Funktionær-organisationer	36,3	43,2	25,2 (317)	50,3	73,4	45,7 (173)
Arbejdsgiver- og erhvervsorganisationer	24,7	31,2	13,4 (738)	39,0	64,3	32,6 (359)
Andre organisationer	26,4	36,5	14,3 (827)	29,0	53,1	25,4 (744)
Alle organisationer	27,7	36,3	15,9(1946)	34,9	58,9	30,4(1320)

Kilder: DDA0053-2 (1976), ORGSPSS2 (1993).
Spørgsmål: 1976: „På hvilken måde foregår kontakten med de offentlige myndigheder?"; 1993: „På hvilken måde foregår kontakten til politisk-administrative institutioner på centralt niveau samt kommunale organisationer?"
1) Folketing, partier, centraladministration.
2) Andele af organisationerne, der henvender sig til offentlige myndigheder, eller som de offentlige myndigheder henvender sig til.

ver kontaktet af myndigheder, og mere kontakt foregår i råd, nævn og udvalg i 1993 sammenlignet med 1976. For det andet henvender flere organisationer sig til myndigheder, end der er organisationer, der bliver kontaktet af myndigheder. Det antyder et pluralistisk element i samspillet. For det tredje, og det viser det mere „statsintegrerende" element i samspillet, er der også en betydelig kontakt i form af myndigheders henvendelse til organisationer.

Forholdet mellem de to kontaktformer udvikler sig ikke ensartet for organisationerne. For organisationerne under et - og for funktionær-, arbejdsgiver/erhvervs- og gruppen af andre organisationer - falder det relative omfang af myndighedshenvendelser fra 1976 til 1993, mens det omvendt øges for arbejderorganisationerne, der nu scorer højest på denne parameter. Ud fra ovenstående skulle samspillet være blevet mere pluralistisk over tid - det er i stigende grad organisationerne, der tager teten i samspillet. Dette er muligvis rigtigt, men en nærmere analyse heraf bør også undersøge, om der er betydelige forskelle i samspillet på forskellige politikområder.

Endelig bemærkes, at flere og flere organisationer også har kontakt gennem deltagelse i råd, nævn og udvalg. Ganske vist ligger de lavest af de tre kontaktformer, men de har dog den største procentvise vækst fra 1976 til 1993. Antallet af råd, nævn og udvalg er reduceret kraftigt gennem 1980'erne (jf. ovenfor), men for stadig flere af organisationerne er de fortsat kontaktfora.

I sidste ende handler det ikke bare om kontakt, men især om kontaktens betydning for organisationerne. Betydningen kan være knyttet til en række forskellige aktiviteter, for eksempel fremskaffelse af information, påvirkning af problemstillingerne i en lov eller administration af en ordning. Vi er ikke i

stand til at skelne herimellem, men i tabel 4 er vist andele af organisationer, der har „betydningsfulde" kontakter med politikere, administration samt i råd og nævn.

Tabel 4. Betydningsfulde kontakter[1] med centrale offentlige myndigheder. 1976, 1993. Procent[2]

	1976				1993			
	Politikere[3]	Administration[4]	Råd og nævn		Politikere	Administration	Råd og nævn	
Arbejder-organisationer	46,9	48,4	43,8	(64)	78,1	84,4	71,9	(32)
Funktionær-organisationer	27,8	43,8	36,3	(317)	63,0	72,8	57,8	(173)
Arbejdsgiver- og erhvervsorganisationer	17,6	28,3	20,6	(738)	52,4	67,1	51,8	(359)
Andre organisationer	25,2	34,7	25,3	(827)	43,0	52,2	35,6	(744)
Alle organisationer	23,4	34,2	25,9	(1946)	48,6	59,2	43,5	(1320)

Kilder: DDA0053-2 (1976), ORGSPSS2 (1993).
Spørgsmål: 1976: „Hvorledes vurderer Deres organisation betydningen af kontakten med følgende offentlige myndigheder?"; 1993: „Hvorledes vurderer Deres organisation betydningen af kontakten til følgende politisk-administrative institutioner på centralt niveau samt kommunale organisationer?"
1) „Stor betydning" + „nogen betydning".
2) Andele af organisationerne, som tillægger kontakter med centrale offentlige myndigheder „stor" eller „nogen" betydning.
3) Folketinget og dets udvalg, partigrupperne, enkelt-MF'ere, regeringen.
4) Minister, departement, direktorater.

Tabel 4 matcher de tidligere iagttagelser af vækst i kontakternes omfang: Over hele linjen øges kontakternes betydning over tid. Samtidig bekræfter tabel 4 den tidligere viste stærke forbindelse mellem organisationerne og det administrative apparat: Både i 1976 og i 1993 vurderer flere organisationer deres kontakt til administrationen som betydningsfuld sammenlignet med deres vurdering af kontakterne til politikerne henholdsvis råd og nævn. Og arbejderorganisationerne tillægger generelt disse kontakter større betydning end de øvrige organisationstyper, ligesom arbejderorganisationerne anser kontakter til politikerne for mere betydningsfulde end de øvrige organisationer.

Inden for dette mønster er der imidlertid klare ændringer over tid. Det drejer sig om den øgede betydning, som kontakten til politikerne tillægges. I 1976 tillægges kontakt til råd, nævn og udvalg generelt lidt større betydning end kontakten til politikerne; eneste afvigelse herfra er arbejderorganisationerne. I 1993 er dette forhold konsekvent vendt om, således at organisationerne nu tillægger kontakterne til politikerne større betydning end kontakten til råd og nævn.

Samtidig vokser politiker-kontakternes relative betydning i forhold til betydningen af kontakter til det administrative apparat. Bortset fra arbejderorganisationerne tillægger alle typer af organisationer kontakten til politikerne

relativt større betydning i 1993 end i 1976; en væsentlig del af denne ændring må antages at falde i 1980'erne på grund af periodens noget usikre politiske flertalsdannelse.

Som de fire tabeller viser, sker der ikke en svækkelse af organisationernes integration i den politiske beslutningsproces. Integrationen kulminerede ikke i 1960'erne og 1970'erne, men blev yderligere udbygget op gennem 1980'erne. Hvis man forstår korporatisme som inddragelse af organisationerne i et samspil med de administrative aktører, er vi i dag vidne til en mere udviklet, om end anderledes udtrykt, korporatisme end for tyve år siden. Om de aktuelle tal udtrykker kulminationen på organisationernes kontakt med politikere og administration, er det naturligvis ikke muligt at sige noget om. Umiddelbart er der plads til både en bredere og en mere intensiv integration af organisationerne. I det følgende diskuteres nogle af de forhold, som kan være med til at forklare den netop beskrevne udvikling i organisationernes politiske aktivitet.

Pluralistisk korporatisme?

Det billede, som de nye data giver, er alt andet end nemt at fortolke. Kun een konklusion er helt klar: Der er ikke noget, der tyder på, at 1980'ernes Danmark udviser en stadig svækkelse af organisationernes placering i den politiske og administrative beslutningsproces, nærmest tværtimod.

En første overvejelse bør naturligt knyttes til datamaterialets reliabilitet, og her navnlig sammenligneligheden mellem de tre undersøgelser. Ét problem er, at populationens størrelse er ukendt. Der findes ikke dækkende opgørelser over danske landsdækkende interesseorganisationer. Som i forbindelse med de tidligere undersøgelser har vi måttet stykke en samlet liste over organisationssystemet sammen på basis af mange forskellige kilder. Der er tilstræbt ensartethed i de tre undersøgelser, men det kan ikke udelukkes, at der optræder systematiske fejlkilder i undersøgelsen.[4] Disse vil dog under ingen omstændigheder flytte konklusionerne væsentligt.

Et andet problem kan være en undersøgelseseffekt. Der er som vist en markant stigning i angivelsen af kontakter med politikere og administration og i tilbøjeligheden til at finde kontakterne med politiske og administrative aktører vigtige. Det kan være udtryk for en nøgtern vurdering af kontakternes betydning. Det er imidlertid ikke umuligt, at der i perioden efter de to „gamle" undersøgelser har været rettet så megen opmærksomhed mod relationerne mellem forvaltning, politikere og organisationer, at organisationerne er tilbøjelige til at overvurdere kontakternes betydning. Fejlkilden skulle altså være, at organisationerne i dag er mere tilbøjelige til en sådan overvurdering end ved de tidligere undersøgelser. Det er umuligt at vide, om og i hvilket omfang materialet indeholder en sådan fejlkilde.

Vender vi os mod de substantielle fortolkninger af udviklingen i kontaktmønstre og vurderingen heraf, er et første væsentligt spørgsmål, hvorledes det nævnte næsten dramatiske fald i antallet af råd, nævn og andre særlige forvaltningsorganer passer ind i det ret entydige mønster af stigende kontaktintensitet og stigende vurderinger af kontakternes betydning.

Der må forventes at være substituerbarhed mellem de forskellige kontakt- og deltagelsesformer. En reduktion i antallet af råd og nævn kan kompenseres gennem mere omfattende eller mere intensive kontakter med den øvrige del af forvaltningen. Tilsvarende kunne en mindre tilbøjelighed fra forvaltningens side til at integrere organisationerne i de politiske og administrative beslutninger substitueres gennem stigende kontakter med politikerne. Der er formentlig foregået en sådan form for substituering fra de råd og nævn, der er nedlagt gennem 1980'erne. Bortset fra denne reaktion på reduktionen i de traditionelle korporative organer tyder udviklingen ikke så meget på substitution som på en udvikling af alle de kontakt- og deltagelseskanaler, som organisationerne kan benytte. De råd og nævn mv., som er blevet tilbage, bliver „brugt" hyppigere end tilfældet var tidligere, ligesom de tillægges større betydning. Kontakterne med forvaltningen og politikerne er samtidig blevet intensiveret, sidstnævnte formentlig på baggrund af de meget usikre flertalsforhold i 1980'ernes Folketing. Eksistensen af alternative flertal vil således tvinge organisationerne til i højere grad at rette opmærksomheden mod politikere, partier og folketingsudvalg. Inden for nogle politikområder har Folketingets større lyst til direkte parlamentarisk indgriben i områder, hvor organisationerne traditionelt har spillet en fremtrædende rolle, også haft betydning. Som eksempel på sidstnævnte kan nævnes Vandmiljøplanen, hvor der på et tidspunkt skete et skift fra en korporativ forhandlingsarena til den parlamentariske arena (jf. Andersen og Hansen, 1991).

Ministerier med ansvaret for offentlig serviceproduktion i statsligt eller kommunalt regi stod i 1980 for 330 offentlige råd og nævn mv. Et tiår senere var antallet faldet til 126 (Christensen og Christiansen, 1992: 76). Umiddelbart kunne denne reduktion tages til indtægt for en markant reduktion i de offentligt ansattes organisationers integration i det politiske system. Samtidig er det vist ovenfor, at funktionærorganisationernes kontakthyppigheder hører til blandt dem, der er steget mest.[5] Forklaringen kan være, at den stadige opgaveudlægning fra staten til kommunerne - der er fortsat efter 1976 - og decentraliseringen af beslutningskompetence til statens egne institutioner har reduceret integrationen via råd og nævn, men ikke fjernet kontakterne mellem organisationerne og det statslige niveau. Integrationen i beslutningsprocesser på det centrale niveau har altså forandret form og muligvis også indhold, men ikke nødvendigvis intensitet.

Det er ikke umuligt, at reduktionen i antallet af råd og nævn mv. er resultatet af et bevidst forsøg på at reducere organisationernes traditionelt stærke placering i den politiske og administrative beslutningsproces. I så fald er konsekvenserne ikke helt klare. Kontakten mellem organisationer, politikere og myndigheder er intensiveret og giver muligvis på nogle punkter minister og forvaltning større frihedsgrader. Til gengæld synes organisationernes inddragelse i de politiske og administrative beslutningsprocesser præget af større kompleksitet og større variationer i deltagelsen end tidligere.

Nogle væsentlige træk i udviklingen af det samlede organisationssystem og dets relationer til den politiske og administrative beslutningsproces forekom-

mer at kunne støtte fortolkningen af de udviklingstræk, som er vist ovenfor. Med de samme kilder, som er anvendt ved tidligere undersøgelser, har vi afgrænset en klart mindre „population" af interesseorganisationer i 1990'ernes begyndelse sammenlignet med ti og 15 år tidligere. På arbejdsmarkedet har den stadige decentralisering af forhandlingssystemet levnet færre organisationer på centralt niveau. Arbejdsgiver- og erhvervsorganisationerne har de senere år tilnærmet det danske organisationssystem til det typisk kontinentaleuropæiske, idet de traditionelle arbejdsgiveropgaver organisatorisk er smeltet sammen med de erhvervspolitiske organisationsopgaver, jf. eksempelvis sammenslutningen af Industriens Arbejdsgivere og Industrirådet til Dansk Industri. På andre områder, for eksempel inden for handelen, er der gennemført en betydelig organisatorisk koncentration. Det forekommer på den baggrund naturligt, at de tilbageværende organisationer har en større kontakthyppighed med offentlige myndigheder og politikere.

Samtidig er den offentlige regulering af virksomheder og borgere på en række områder øget ganske stærkt. De borgerlige regeringer afskaffede nok gennem 1980'erne en række reguleringer, men den samlede regelmængde steg i de samme år (jf. Christensen, 1991). Miljøet hører til de områder, hvor udviklingen har været stærkest. Hvor de tidligere undersøgelser kun kunne fange de første få år af 1970'ernes miljøreformer, har 1993-undersøgelsen fanget det samspil, der er en konsekvens af 1990'ernes fuldt udfoldede miljøregulering, der dels indebærer flere aktører, dels - må det formodes - en stærkt stigende kontakthyppighed mellem organisationer, forvaltning og politikere. Arbejdsmarkedet er et andet område, hvor reguleringsaktiviteten - i hvert fald målt ved regelmængden - er steget kraftigt. Der er således også grund til at forvente stigende kontakthyppighed inden for dette område.

EU's stigende betydning på en lang række områder må ligeledes forventes at have øget organisationernes integration i de politiske og administrative beslutningsprocesser. Udvidelserne af EU's beslutningskompetence i perioden efter 1981 betegner ikke en simpel forskydning fra nationale til overnationale kompetencer. Blandt andet Ministerrådets stærke placering i EU's beslutningsproces medvirker til meget vigtige forudgående beslutningsprocesser på nationalt niveau. Gennem de senere år er interesseorganisationer stadig hyppigere blevet integreret i EU-specialudvalgenes arbejde (Jacobsen, 1994). Undersøgelser af internationaliseringens konsekvenser for organisationerne peger på, at organisationernes kontakter med nationale politisk-administrative institutioner styrkes fremfor det modsatte (Sidenius, 1995).

Konklusion

Studier af kontakter, som ligger til grund for denne artikel, siger alene noget om organisationernes tilstedeværelse, ikke noget om magt og indflydelse. Der er ikke nogen nødvendig korrelation mellem magt og indflydelse på den ene side og kontakthyppigheder på den anden. Magt- og indflydelsesrelationer kan bedst studeres gennem studiet af enkelte politikområder eller enkelte beslutninger, hvorved man til gengæld får et generaliseringsproblem.

Kan surveydata, som de er brugt i denne artikel, ikke sige noget om udviklingen i danske interesseorganisationers generelle indflydelse på den politiske beslutningsproces, er det til gengæld klart, at de præsenterede data ikke peger på, at danske interesseorganisationers placering i den politiske og administrative beslutningsproces er blevet svækket gennem det seneste årti. Tværtimod.

Det eneste tegn på svækkelse af den korporative deltagelseskanal er reduktionen i antallet af særlige forvaltningsorganer, hvori organisationerne deltager. Til gengæld har flere organisationer hyppig kontakt med politikere og forvaltning, ligesom de tillægger disse kontakter større betydning end tidligere. Organisationerne oplever også en stigende tilbøjelighed til, at såvel forvaltningen som de selv tager initiativ til kontakter. Når bortses fra de særlige korporative organer, er de korporative træk ved den danske integration af interesseorganisationerne i den politiske og administrative beslutningsproces blevet styrket gennem 1980'erne. Samtidig viser organisationernes stigende tilbøjelighed til at tage kontakter, at også de pluralistiske træk ved det danske beslutningssystem er styrket. Det giver muligvis ministre og embedsmænd større råderum for valget af kontaktform, men næppe med hensyn til at inddrage organisationerne eller ej. Den „danske model" for integration af interesseorganisationerne i det politiske system har altså ikke været under afvikling det seneste tiår. Den har snarere været under udvikling. I hvilket omfang de viste mønstre dækker over meget forskellige udviklingstræk, når man ser på enkelte politikområder, på ministerier, på typer af organisationer mv., kan kun fremtidige mere detaljerede analyser vise.

Noter

1. Undersøgelsen - *Interesseorganisationernes ressourcer, opbygning, opgaver og kontakt til offentlige myndigheder* - gennemføres ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Ud over denne artikels forfattere deltager Jørgen Grønnegård Christensen i projektet. Et spørgeskema er udsendt til alle landsdækkende interesseorganisationer i slutningen af 1992 og begyndelsen af 1993. Der er modtaget svar fra 1320 organisationer ud af det samlede antal undersøgelsesenheder på ca. 1900 organisationer. En del af spørgsmålene kan direkte sammenlignes med tilsvarende spørgsmål i undersøgelsen *Interesseorganisationer i Danmark 1976* (DDA-0053) og *Interesseorganisationernes ressourcer, opbygning og kontakt til offentlige myndigheder*, 1981 (DDA-0510).
2. Og i øvrigt ofte med udgangspunkt i den snævre organisations - det vil sige organisationens ledelses og sekretariats - interesser. Herved kan der fremkomme modsætninger mellem medlemmernes interesser og organisationens (se eksempelvis Christensen, 1991: 105ff og Christiansen, 1993:117ff).
3. Undersøgelsen er gennemført i slutningen af 1992 og begyndelsen af 1993, hvorfor regeringsskiftet i januar 1993 næppe har haft indflydelse på kontaktomfanget.
4. Der er et par kendte systematiske fejlkilder i sammenligneligheden mellem 1993-undersøgelsen og de to tidligere. Den ene er, at 1993-undersøgelsen i modsætning til de tidligere undersøgelser medtager a-kasserne. I en del tilfælde har fagforeningerne ikke ville indsende et spørgeskema for både faglig organisation og a-kasse, da de ikke fandt det relevant at adskille de to enheder. Dermed reduceres fejlkilden. Den anden fejlkilde er, at Dansk Industri ikke har ønsket at udfylde skemaet, ligesom organisationen ikke har villet udfylde spørgeskemaet for de organisationer, som Dansk Industri varetager sekretariatsarbejdet for. I nogle tilfælde er et spørgeskema udfyldt ad anden vej, men industriens organisationer er underrepræsenterede i undersøgelsen. I det store billede er disse fejlkilder ikke et voldsomt problem.
5. Der er naturligvis tale om en grov afgrænsning, da funktionærorganisationerne dækker såvel det private som det offentlige arbejdsmarked. Den største del af de offentligt ansatte er organiseret i funktionærorganisationer.

Litteratur

Andersen, Mikael Skou og Michael W. Hansen (1991). *Vandmiljøplanen. Fra forhandling til symbol?*, Harlev: Niche.

Cawson, Alan (1986). *Corporatism and Political Theory*, Oxford: Basil Blackwell.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). *Den usynlige stat*, København: Gyldendal.

Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Munk Christiansen (1992). *Forvaltning og omgivelser*, Herning: Systime.

Christiansen, Peter Munk (1993). *Det frie marked - den forhandlede økonomi*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

DDA-0510. *Interesseorganisationernes ressourcer, opbygning og kontakt til offentlige myndigheder*, 1981, Odense: Dansk Data Arkiv.

DDA-0053. *Interesseorganisationer i Danmark 1976*, Odense: Dansk Data Arkiv.

Jacobsen, C. Bøye (1994). „Den danske forvaltnings EU-opbygning. Struktur og relation til organisationer og EU institutioner", *Nordisk administrativt tidsskrift*, no. 4, pp. 211-223.

Just, Flemming (1992). *Landbruget, staten og eksporten 1930-1950*, Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.

Katzenstein, Peter J. (1985). *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca og London: Cornell University Press.

Kristensen, Ole P. (1991). „Denmark: Occupation without an Occupation Regime", pp. 185-194 i Wyn Grant, Jan Nekkers og Frans van Waarden (red.), *Organising Business for War. Corporatist Economic Organization during the Second World War*, New York og Oxford: Berg.

Lewin, Leif (1992). *Samhället och de organiserade intressena*, Stockholm: Norstedts.

Lægreid, Per (1993). „Tendensar i utviklinga av offentleg sektor", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr. 3, pp. 316-337.

North, Oliver (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

Olsen, Johan P. (1978). „Folkestyre, byråkrati og korporativisme", pp. 12-114 i Johan P. Olsen (red.), *Politisk organisering*, Oslo: Universitetsforlaget.

Olson, Mancur (1982). *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven and London: Yale University Press.

ORGSPSS2 (1993). *Interesseorganisationernes ressourcer, opbygningsopgaver og kontakt til offentlige myndigheder*, database; Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Pedersen, Ove Kaj (1995). „Organisationer og demokrati: Offentlige udvalg og nye former for meningsdannelse", *Samfundsøkonomen*, nr. 2, pp. 41-47.

Rothstein, Bo (1992). *Den korporativa staten*, Stockholm: Nordstedts.

Schmitter, Philippe C. (1974). „Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, vol. 36, no. 1, June, pp. 85-131.

Sidenius, Niels Chr. (1995). „EU på organisationernes dagsorden: Aktivitet og konsekvenser", *Samfundsøkonomen*, no. 2, pp. 33-40.

Smith, Martin J. (1993). *Pressure, Power and Policy. State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*, New York etc.: Harvester Wheatsheaf.

SOU (1990: 44). *Statens offentliga utredningar. Demokrati och makt i Sverige*, Maktutredningens huvudrapport, Stockholm.

Thomsen, Birgit Nüchel, August Wiemann Eriksen, Michael Hertz og Karen Hjorth, *Samspillet mellem organisationer og stat*, København: G.E.C. Gads Forlag.