

- Luif, Paul (1995) *On the Road to Brussels. The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*. Wien: Austrian Institute for International Affairs.
- Mingst, Karen & Margaret P. Karns (1995) *The United Nations in the Post-Cold War Era*. Colorado: Westview.
- Sundelius, Bengt (1992) med Don Odom. Scandinavian Security, Prosperity, and Solidarity Amidst Change i Macridis, Roy C. (ed) *Foreign Policy in World Politics*. New Jersey: Prentice-Hall.
- United Nations General Assembly Official Records: Plenary Meetings, 1st Committee, Special Political Committee, Annexes 1978-80, 1990-95.
- Wiklund, Lena (1996) Norden i FN. *Internasjonal Politikk* nr 1/1996.
- Wiklund, Lena (1997) *Norden och EG/EU-länderna i FN:s generalförsamling. En kvantitativ undersökning av Nordens och EG/EU-ländernas agerande i generalförsamlingen 1978-80 och 1990-95*. Stockholms Universitet.
- Intervjuer med FN-diplomater, New York och Stockholm 28/10-12/12 1996.

## Staten – kung, fästning eller slagfält? Statssyner inom forskningen kring intresseorganisationer

Inom forskningen kring intresseorganisationernas betydelse i det politiska livet intar staten en lika självklar och betydelsefull som omtvistad roll.<sup>1</sup> Att det fenomen som betecknas som "stat" och som intresseorganisationerna försöker influera är viktigt är det ingen tvekan om, men det råder desto större oenighet kring hur fenomenet ska karaktäriseras.<sup>2</sup> Man kan, aningen förenklande, säga att debatten inom diskursen om intresseorganisationer i det politiska livet formerar sig kring tre olika perspektiv – staten som kung, fästning eller slagfält. I det förstnämnda uppfattas staten som en aktör i sig själv. Denna aktör kan betecknas som enhetlig med relativt enhetliga intressen, på samma sätt som en suverän kung. I det andra betraktas staten som en fästning som ska intas; staten är ingen aktör utan ett redskap utan egen vilja. Fästningen bebos av vissa intressegrupper, medan andra intressegrupper står utanför. Fästningen – staten – blir på så sätt ett instrument för vissa intressegruppers maktutövande. Intresset koncentreras kring tänkbara strategier för utmanande intresseorganisationer att kunna inta denna fästning och genom det nå inflytande över den offentliga politiken. I det sistnämnda perspektivet ses

staten i själva verket inte som mer än en arena för de politiska strider som utkämpas sig mellan olika intressen i samhället. Den offentliga politiken anses vara en spegling av utgången av dessa ständiga strider.

Vilken statssyn man omfattar har betydelse för hur man uppfattar intresseorganisationers förutsättningar för att påverka den offentliga politikens utformning. Möjligheterna till tillträde till maktens rum utmålats på helt olika sätt i de olika lägren i forskningsdiskursen kring intresseorganisationer. Inför kungen begär man audiens – men den beviljas bara om kungen själv har intresse av det. En fästning är ofta mycket svårerövrad, i alla fall om man befinner sig utanför vallgraven. Till ett slagfält har emellertid de flesta tillträde; sedan gäller det bara att vara tillräckligt stark för att överleva i striden.

De skilda synsätten på möjligheterna till tillträde till maktens rum påverkar i sin tur huruvida man uppfattar att intresseorganisationers närvaro och agerande i det demokratiska politiska livet kan uppnå politisk legitimitet i medborgarnas ögon. Med politisk legitimitet avses att ett politiskt fenomen accepteras och uppfattas som rättfärdigt (jämför Rothstein 1991:42). Här är värdefullt att skilja på två typer av legitimitet. Dels kan man tala om den legitimitet som kommer av att spelreglerna vid politikens utformande uppfattas som rättvisa för alla aktörer; som jag väljer att kalla *proceduriell legitimitet*. Dels kan man tala om den legitimitet som härrör från att den offent-

liga politiken utformas på ett sätt som uppfattas som rättvist; som jag väljer att kalla *substantiell legitimitet* (jämför t.ex. Boström 1988, Rothstein 1991:43).

Proceduriell legitimitet kring intresseorganisationernas närvaro i det politiska livet ses som möjlig att uppnå bland de forskare som betraktar staten som ett slagfält öppet för alla, samt även av vissa bland dem som ser staten som en kung. Substantiell legitimitet kring intresseorganisationernas närvaro anses också möjligt att uppnå bland de forskare som ser staten som ett slagfält, liksom bland de som ser staten som en kung. Det är emellertid främst det sistnämnda lägret som intresserar sig för den legitimitetsaspekten. De som betraktar staten som en fästning har anledning att vara genuint pessimistiska vad gäller möjligheterna att uppnå någondera av de två formerna av legitimitet kring intresseorganisationers närvaro i det politiska livet.

Här kommer de tre olika perspektiven att diskuteras för att uppnå ökad klarhet kring vad fenomenet "stat" egentligen avser inom den mångfacetterade forskningen kring intresseorganisationer. Samtidigt söker jag påvisa vilka konsekvenser skillnaderna har både vad gäller synen på intresseorganisationernas möjligheter att påverka den offentliga politikens utformning och vad gäller möjligheterna att uppnå legitimitet kring intresseorganisationernas närvaro och agerande i det politiska livet. Min diskussion avgränsas genom det, då intresset endast riktas mot statssyner inom forskningen kring intresseorganisationer och inte mot statssyner i allmänhet. Vissa teoretiska inriktningar inom den allmänna debatten kring statssyner behandlas inte här, eftersom de inte specifikt diskuterar intresseorganisationer och deras roll i politiken.<sup>3</sup> Marxismen tas inte upp då den idag spelar en undanskymd roll inom forskningen kring intresseorganisationer (jämför Williamson 1989:122).<sup>4</sup> För en översikt över statssyner i allmänhet, se t.ex. Alford–Friedland 1985, Dunleavy–O'Leary 1987, Held 1989 och Jensen–Torfing 1995.

### Tre liknelser

De tre liknelserna kung, fästning och slagfält är avsedda att fånga själva grundkärnan i de tre olika lägrens uppfattningar om staten. Men de tre perspektiven är självklart varken helt inbördes homogena eller utan skilda inriktningar. Jag börjar diskussionen i den äldsta och på många sätt mest inflytelserika, men samtidigt också minst homogena skolan inom forskningen kring intresseorganisationer – *pluralismen*. Den omfattar i hög grad synen på staten som slagfält. Därefter presenteras två motreaktioner mot detta perspektiv: *korporatismens* syn på staten som kung, och *Political Opportunity Structure-ansatsens* syn på staten som fästning.<sup>5</sup>

### Staten som slagfält

Pluralismen har sedan efterkrigstiden utvecklat en alltmer komplex statssyn. Dess syn på staten var från början dock relativt oproblematisk. Det är därför värdefullt att se den i relation till den tidigare dominerande politiska forskningstraditionen – den så kallade legalistiska skolan (för beskrivning se t.ex. Easton 1953). Den uppmärksammade endast de formella legala strukturerna för att analysera politiken. Pluralisternas nydaning bestod i att de istället betonade fenomen som informella kontakter, makt och maktkamp.

Staten sågs av de tidiga pluralisterna som en arena för maktkamp mellan olika grupper; alltså som ett slagfält. Grupper av olika slag kan fritt välja att gå in på arenan och kämpa mot varandra för att nå politiskt inflytande. Den jämvikt som uppstår mellan de olika grupperna kan betecknas som den offentliga politiken. Detta tänkande har fått beteckningen grupp teori (Bentley 1967, Dahl 1961, Latham 1953, Truman 1971; för beskrivning, se t.ex. även Easton 1953:172-191, Williamson 1989:55). Dess grundtanke uttrycktes på följande sätt av Arthur Bentley:

The phenomena of government are from start to finish phenomena of force. (...) I prefer to use the word pressure instead of force... (...) Pressure, as we shall use it, is always a group

phenomenon. It indicates the push and resistance between groups. The balance of the group pressure is the existing state of society. (Bentley 1967:258)<sup>6</sup>

En grupp kan vara allt möjligt, från regelrätta intresseorganisationer till samhällsklasser och till och med statliga myndigheter. I och med att statliga myndigheter redan här uppfattas som grupper, kan man finna antydningar till den svängning inom pluralismen som efter hand sker när gruppteorin åtminstone formellt överges. Från att ha drivit ett renodlat arena-perspektiv på staten uppstår inom pluralismen snart en dualism i synen på staten. Den betraktas även fortsättningsvis som en arena. Men parallellt med det utvecklas en syn på staten som en ansamling av olika "bodies of authority" (Williamson 1989:55). De här organen fungerar internt som arenor, men sinsemellan som aktörer (Williamson 1989:121). Robert Dahl kan sägas vara en av de mest uttalade företrädarna för svängningen. Så här uttrycker han sin syn på staten:

Concretely, governments are made up of officials. Because officials exercise the authority of government, they are inevitably the object of attempts by others to influence the way they exercise this authority. (Dahl 1967:379; jämför även Dahl 1963:11)

Här överges alltså delvis den helhjärtade synen på staten som slagfält och skolan går mot en alltmer komplex statssyn. Hela tiden finns dock en ovilja att ta steget fullt ut. Det resulterar i att pluralisterna fortfarande i princip betraktar staten som en neutral arena. Ur intresseorganisationernas perspektiv bör staten i extra hög grad ses som en eller helst flera neutrala arenor, då intresseorganisationerna inte möter staten som en aktör, utan endast som en uppsättning slagfält där de slåss mot andra intresseorganisationer och övriga politiska aktörer (Williamson 1989:56; jämför även t.ex. Daugbjerg 1996, Dunleavy – O'Leary 1987 kap. 2, Hadenius 1981, Jordan – Maloney 1997, Lewin 1984).

Genomgående i den pluralistiska traditionen finner man en syn på staten som mycket öppen, på samma sätt som ett slagfält är öppet

för alla som vill vara med och slåss. För att citera Dahl ännu en gång:

... few groups in the United States who are determined to influence the government – certainly few if any group of citizens who are organized, active and persistent – lack the capacity and opportunity to influence some officials somewhere in the political system in order to obtain at least some of their goals. (Dahl 1967:386)

De pluralistiska forskarna väljer oftast också att se varje politisk strid som ett nytt spel om inflytandet. Inflytande kan inte ackumuleras genom att man vid tidigare spel vann inflytande. Det leder till en positiv syn vad gäller möjligheterna för alla intresseorganisationer att påverka den offentliga politikens utformning. Också vad gäller legitimiteten kring intresseorganisationernas närvaro blir bilden ljus. Den proceduriella legitimiteten utgör inget problem då alla samhällsgrupper har i det närmaste lika stora möjligheter att kasta sig in i striden om de bara är tillräckligt motiverade. Senare pluralister förnekar emellertid inte problemet med ojämnt fördelade resurser som påverkar olika samhällsgruppers möjligheter att hävda sig i den politiska striden. Men eftersom det ofta betraktas som ett aktörsbundet handikapp och inte som en strukturell begränsning, dämpar det bara i någon mån synen på villkoren för intresseorganisationernas agerande som fullt legitima (jämför Williamson 1989:53). Det politiska systemet kan också upplevas som substantiell legitimt av medborgarna, likväl som det inte behöver göra det. Det substantiella legitimitetsperspektivet ses som mindre viktigt i den pluralistiska skolbildningen. Utgångspunkten är att så länge förutsättningarna är lika för alla, måste alla foga sig i resultatet av kraftmätningen på slagfältet, d.v.s. den offentliga politiken. Det politiska systemet uppnår legitimitet genom sina spelregler och inte genom vilken politik som förs.

Sammanfattningsvis har alltså grundkärnan i den pluralistiska statssynen stått sig intakt i stort sett ända sedan efterkrigstiden. Trots vissa reservationer och en mer komplex bild av verkligheten betraktas staten som ett eller fle-

ra neutrala slagfält. Intresseorganisationerna möter där alla andra intresseorganisationer och politiska aktörer, men kan aldrig möta aktören Staten, då en föreställning om staten som en homogen och enhetlig aktör inte förekommer inom pluralismen.

### Staten som kung

Om tanken på staten som enhetlig aktör inte förekommer i den pluralistiska traditionen, är den desto mer utpräglad inom den korporatistiska traditionen. Staten är kungen – en homogen aktör med relativt enhetliga intressen (Lehmbruch – Schmitter 1982, Rothstein 1992, Schmitter 1974, Williamson 1989).

Synen på staten som kung har tydliga implikationer för intresseorganisationernas möjligheter att påverka den offentliga politikens utformning. Inför en kung begär man audiens – som bara beviljas om kungen själv har ett intresse av det. "Många äro kallade, men få äro utvalda" kanske bäst uttrycker korporatismens syn på intresseorganisationers möjligheter att få tillträde till maktens rum. Staten väljer aktivt ut vilka intresseorganisationer den vill ha att göra med. Dessa intresseorganisationer får flera privilegier, ibland t.o.m. representationsmonopol inom sitt område. Men det sker inte utan gentjänster. Staten kräver i gengäld både viss insyn i och kontroll över organisationen, och organisationen förväntas disciplinera sina medlemmar till att acceptera och följa de beslut som staten och intresseorganisationen gemensamt kommit fram till. Intresseorganisationen får på så sätt inte endast en intresseaggregerande och intresseartikulerande funktion, utan även en politiskt legitimerande funktion (Rothstein 1992, Williamson 1989, Öberg 1994).

Eftersom samarbete med statens ses som den enda egentliga vägen till inflytande för en intresseorganisation, kommer intresseorganisationerna att anpassa sig till de krav som staten ställer. Då korporatismen inte delar den pluralistiska synen på varje fråga som ett nytt spel, utan ser politiken som en rad upprepade spel, gäller det inte endast för intresseorganisationen att nå så mycket inflytande som möj-

ligt i frågan för dagen, utan också att inte förstöra sina chanser i framtida spelomgångar. Genom det ses inflytande som ett kumulativt fenomen, där tidigare inflytande i allra högsta grad ökar möjligheterna till fortsatt inflytande.

Utifrån den här statssynen blir naturligtvis frågan om legitimiteten i intresseorganisationernas närvaro i det politiska livet betydligt mer komplicerad än om man ser staten som ett slagfält. Vissa intressen kan systematiskt komma att diskrimineras om de aldrig får den begärda audiensen hos kungen. Endast om staten aktivt verkar för att alla intressegrupper får komma till tals genom sin intresseorganisation är det möjligt att uppnå proceduriell legitimitet. Frågan om huruvida staten faktiskt kommer att verka för det, delar den korporatistiska forskningstraditionen i två olika inriktningar.

Den ena inriktningen, som framför allt finns företrädd i Skandinavien, menar att staten kommer att verka för att de dominerande intresseorganisationerna inom varje intresseområde får göra sin röst hörd vid politikens utformning. På så sätt ökar staten möjligheterna att genomdriva sin politik och skapa acceptans för den (Lewin 1992, Rothstein 1992, Öberg 1994). Den andra inriktningen, mest explicit företrädd av Alan Cawson, hävdar att staten inte kommer att låta alla intressegrupper göra sin röst hörd eftersom statens relation till olika typer av intressegrupper skiljer sig åt. Staten är beroende av producentintressena för att kunna genomdriva sin politik i moderna välfärdsstater. Utan dem är det mycket svårt att genomföra någon form av politik som innefattar ekonomiska ingripanden eller andra åtgärder som berör producenterna. Staten står dock inte i samma beroendeförhållande till andra intressegrupper. Därför kommer staten primärt att lyssna till producentorganisationerna, vilket ger dem en unik privilegierad position (Cawson 1985, Offe 1984, Panitch 1980). Möjligheterna att uppnå proceduriell legitimitet kring intresseorganisationernas närvaro i det politiska livet blir här minimala, eftersom förutsättningarna för olika intresseorganisationer att påverka den offentliga poli-

tikens utformning ses som fundamentalt ojämlika.

När det gäller politisk legitimitet, fokuserar emellertid korporatismforskarna inom båda inriktningarna i första hand på möjligheten att uppnå substantiell legitimitet, d.v.s. att det politiska systemet rättfärdigar sig inför medborgarna genom den politik som förs. Därför koncentrerar sig korporatismforskarna i hög grad kring frågeställningen "särintresse eller allmänintresse?". Finns det hopp om att man kan främja ett allmänintresse när endast vissa intresseorganisationer medverkar vid den offentliga politikens utformning, eller är systemet för evigt dömt till att behärras av olika särintressen som endast gynnar sig själva? Rent empiriskt riktas fokus mot frågan om vad som händer med de intresseorganisationer som faktiskt får tillträde till maktens rum. Driver de ohämmat sina egna intressen, eller "infångas" de av staten och luras till att springa statens, som här ses som allmänintressets, ärenden?<sup>7</sup> Korporatismforskarnas svar på frågan brukar vara "både och" (Öberg 1994). Utifrån det kan man dra slutsatsen att korporatismforskarna anser att det finns möjligheter att uppnå substantiell legitimitet i det politiska systemet när intresseorganisationerna finns närvarande där.

Statssynen kan sägas vara relativt homogen inom den korporativa forskningstraditionen. Eller för att nyansera bilden; korporatismens statssyn lever i teoretisk välmåga men fungerar inte så bra i praktiken. Problemet är att den ursprungliga, relativt okomplicerade bilden av staten som homogen aktör, som bland annat framfördes av Philippe Schmitter i den för forskningstraditionen så betydelsefulla *Still the Century of Corporatism?* (1974), inte riktigt har klarat av den konfrontation med empirin som den längre fram utsatts för (Williamson 1989:120-121). Det visade sig att staten inte alltid kunde betraktas som en homogen aktör. Man har på grund av detta i vissa fall försökt modifiera statssynen.

Ett försök till modifikation är Alan Cawsons tvådelade syn på staten. Staten fungerar olika i förhållande till olika typer av intressen. Förhållandet till producentintressen styrs av en

logik, medan förhållandet till konsumentintressen styrs av en annan. Centralt här är hur staten ska undkomma sitt beroende av producentintressena (Cawson 1983:179ff.). Cawson lyckas dock inte undkomma det grundläggande problemet att staten trots modifikationen ses som en homogen aktör. Ett annat försök är Claus Offes utpräglat institutionella perspektiv. Staten är inte en aktör som deltar i de korporativa arrangemangen, utan den som skapar de korporativa arrangemangen (institutionerna) (Offe 1981). Offe erbjuder här en abstrakt statssyn där staten inte längre är ett subjekt i förhållande till intresseorganisationerna; men väl vad gäller i skapandet av institutionerna. Statens uppgift är garantera alla medborgares intressen i ett klassamhälle som domineras av kapitalet. Han avfärdar dock den mer uttalat marxistiska ståndpunkten att staten är ett redskap i den härskande klassens intressen. Trots denna problematisering av statens roll framstår staten emellertid fortfarande som en homogen aktör, om än på en mer abstrakt nivå (Offe 1981, 1984:119-129).

Men trots alla försök att utveckla en mer nyanserad statssyn har den ursprungliga uppfattningen stått sig förvånansvärt stark. Detta märks inte minst inom den korporatismforskning som bedrivits av svenska statsvetare under 1990-talet (se t.ex. Bergqvist 1994, Hermansson 1993, Lewin 1992, Rothstein 1992, Öberg 1994). Här avses genomgående med begreppet stat en homogen aktör med relativt enhetliga intressen. Exempel på detta kan vi finna hos Bo Rothstein. Hans definition av staten är mer komplex än den traditionella synen inom korporatismen men trots det behandlas staten genomgående som en homogen aktör, d.v.s. som *ett* subjekt som genomför vissa handlingar:

*De politiska institutioner i form av legala och administrativa system, d.v.s. staten... (...)* En stat kan t.ex. införa strejkförbud... (...)*Vissa stater valde en direkt konfrontationslinje...* (Rothstein 1992:42-43; min kursivering)

I praktiken har ofta vissa individer, i första hand regeringsmedlemmar, fått representera

den enhetliga staten i författarnas empiriska forskning. Detta tyder på att det på det empiriska är svårt att tillämpa ett homogent statsbegrepp – om man inte menar att staten faktiskt endast utgörs av en eller några få personer. Därför hävdar jag, trots att korporatismens teoretiska statsbegrepp har stått sig starkt över tid, att det inte är särskilt användbart vid empirisk forskning.

### Staten som fästning

Striden om hur man ska se på staten står emellertid inte endast mellan pluralismen och korporatismen. En tredje mer sociologiskt inriktad skola, Political Opportunity Structure-ansatsen (POS-ansatsen), ser staten varken som slagfält eller kung utan som en fästning som olika intressegrupper måste försöka inta om de vill påverka den offentliga politikens utformning.<sup>8</sup> Man ser kampen i första hand ur utmanarnas perspektiv. Staten betraktas som en "möjlighetsstruktur" som undersöks med avseende på hur lätt den är att inta för utmanarna (Duyvendak 1995:39ff, Kriesi et al. 1995 kap. 2, McAdam 1996). Hanspeter Kriesi ger följande definition av vad en "möjlighetsstruktur" innebär för utmanande intressegrupper:

Its formal institutional structure, its informal procedures and prevailing strategies with regard to challengers and the configuration of power relevant for this confrontation with challengers. The first two sets of properties provide the general setting for mobilizing the collective action and they constrain the relevant configurations of power. Together with the general setting, the relevant configuration of power specifies the strategies of the 'authorities' with regard to the mobilization of the 'challengers'. (Kriesi 1991:3)

Fästningen i sig är ingen aktör, men bebos och utnyttjas av andra, fientligt sinnade intressegrupper, som är måna om att behålla sin ställning som fästningens härskare. Fästningen blir på så sätt ett instrument för vissa intressegruppers maktutövande. Intressegrupperna – eller om det handlar om utmanare – sociala rörelser, består bland annat av olika typer av

mer eller mindre institutionaliserade intresseorganisationer (Duyvendak 1995:28-29).

Olika stater erbjuder genom sina "möjlighetsstrukturer" skilda förutsättningar för intresseorganisationer att nå inflytande över den offentliga politikens utformning. Exakt vad som karakteriserar öppna och slutna "möjlighetsstrukturer" råder det emellertid viss oenighet kring. Ofta brukar dock stater i centraliserade enhetsländer anses ha lättast att stå emot påtryckningar från olika intressegrupper, medan stater i decentraliserade länder som präglas av maktindelning är betydligt mer mottagliga för påtryckningar (Duyvendak 1995, Kriesi et al. 1995). POS-ansatsen avvisar i sammanhanget bestämt synen på staten som en enhetlig aktör. Jan Willem Duyvendak uttrycker det mycket tydligt:

... it would be wise to bear in mind that even France, which may be labelled 'strong' concerning its output capacity, is in practice not a homogeneous, unified and autonomous actor. (Duyvendak 1995:50)

Vissa intressanta paralleller finns mellan den nyinstitutionella teoribildningen och POS-ansatsen. Båda inriktningarna betonar de formella och informella institutionernas betydelse vid politikens skapande. En viktig skillnad finns emellertid gentemot främst den historiska nyinstitutionalismen, såtillvida att POS-ansatsen inte ser strukturerna som formande för aktörernas agerande, utan endast som de yttre villkoren för agerandet (Duyvendak 1995:32). POS-teoretikernas fokus skiljer sig också från nyinstitutionalisternas. Nyinstitutionalismen är primärt intresserad av att förklara institutionernas betydelse för den offentliga politikens utformning (jämför t.ex. Lindbom 1995, March – Olsen 1989, North 1993). Inom POS-ansatsen, däremot är det aktörernas agerande som står i fokus och ska förklaras. Den offentliga politikens utformning är endast intressant som ett resultat av dessa aktörers agerande inom den givna "möjlighetsstrukturen". Institutionerna ses inte som förklaringsvariabler, varken till den offentliga politikens utformning eller till aktörernas perception av verkligheten, utan endast som begränsande vad gäller aktörernas konkreta

handlingsalternativ. Man kan därför säga att POS-ansatsen positionerar sig i närheten av den rationella nyinstitutionella teorin, men ganska långt från den historiska nyinstitutionalismen (jämför t.ex. Munk Christiansen 1996).

Vad gäller olika intresseorganisationers möjligheter att påverka den offentliga politikens utformning är den centrala frågan enligt POS-teoretikerna om en intresseorganisation är "inne" eller "ute". En intresseorganisation som lyckas bryta sig igenom fästningens försvar har mycket stora möjligheter att påverka den offentliga politikens utformning. Så länge en intresseorganisation står utanför fästningen, står den också utan möjligheter att nå direkt inflytande över politiken. Intresseorganisationer utan tillträde till maktens rum är hänvisade till indirekta påverkansvägar som aktioner av olika slag och försök att fånga massmedias uppmärksamhet (Dalton 1995, Duyvendak 1995, Kriesi et al. 1995). Tillträdesfrågan blir därför helt avgörande för en intresseorganisationens möjlighet till inflytande. I POS-teorin betraktas inflytande genomgående som ett kumulativt fenomen.

Genom denna skillnad mellan de som är "inne" och de som är "ute" ses förutsättningarna för olika intresseorganisationers agerande i politiken som i grunden ojämlika. Det politiska systemet kan därför aldrig uppnå proceduriell legitimitet. Även när det gäller substantiell legitimitet är möjligheterna minimala, eftersom det styrande etablissemanget ständigt kommer att gynna sig självt och inte kasta några köttben i form av policies till dem som utifrån attackerar fästningens murar. Först när en intresseorganisation lyckas storma fästningen kan den hoppas på att få vara med och påverka vid den offentliga politikens utformning.

### Statssyner med konsekvenser

Som synes finns det ganska stora skillnader i hur de olika skolbildningarna inom forskningen kring intresseorganisationer uppfattar staten. Det är uppenbart att skillnaderna i stats-

syn får konsekvenser för hur man uppfattar intresseorganisationernas möjligheter att påverka den offentliga politikens utformning. Pluralisterna anser att alla intresseorganisationer i princip har samma förutsättningar att kasta sig in i striden om den offentliga politikens utformning. Korporatisterna däremot, menar att intresseorganisationerna endast får tillträde till maktens rum om staten ger dem tillträde. Huruvida staten i praktiken kommer att olika intresseorganisationer tillträde finns det delade meningar om inom skolan. POS-teoretikerna slutligen hävdar att vissa intressegrupper har mycket små chanser att storma fästningen och genom det få vara med vid utformandet av den offentliga politiken. De skilda uppfattningarna får också konsekvenser för möjligheterna att medborgarna ska kunna uppfatta intresseorganisationernas närvaro och agerande i det politiska livet som legitim. Pluralisterna ser här inga problem. Vissa korporatister menar att man kan uppnå proceduriell legitimitet genom att staten aktivt verkar för att alla intressegrupper ska få komma till tals vid politikens utformning. Andra korporatister hävdar att det är omöjligt att uppnå proceduriell legitimitet kring intresseorganisationernas närvaro i det politiska livet. Inom korporatismen fokuseras emellertid i första hand på möjligheterna att uppnå substantiell legitimitet. POS-teoretikerna menar att chanserna är mycket små att överhuvud taget kunna uppnå någon som helst legitimitet kring intresseorganisationernas närvaro i det politiska livet, eftersom vissa intressen ständigt står utanför fästningen.

Det är sålunda mycket tydligt att statssyn är avgörande för hur man uppfattar intresseorganisationerna och deras situation i det politiska livet. Det finns emellertid en hake i alla de tre lägrens resonemang. De bygger i hög grad på normativa, och inte empiriska, grunder. Mycket forskning utgår därför från, och vilar på, antaganden som är empiriskt ogrundade och därmed i flera fall antagligen också felaktiga. De skilda antagandena gör också att de tre forskningstraditionerna ofta lever parallellt utan att mötas annat än i kontroverser. Alla tre synerna – d.v.s. staten som kung, fästning och

slagfält – kan omöjligt stämma på en gång. För att komma vidare i forskningen kring intresseorganisationernas roll i det politiska livet krävs därför att man i framtiden lägger sig vinn om att skaffa sig och utgå från en mer empiriskt grundad statssyn.

Marie Uhrwing

### Noter

1. Begreppet intresseorganisation bör här ses som något vidare än vad som traditionellt avses inom svensk statsvetenskaplig forskning; se t.ex. Rothstein 1992:16. En intresseorganisation betecknas av Rothstein som en organisation som strävar efter att uppnå sina egna egoistiska (ej altruistiska) mål, och organisationen är begränsad till sitt omfång, d.v.s. den kan endast representera vissa och inte alla medborgare i ett samhälle. Jag räknar här även s.k. sociala rörelseorganisationer (Social Movement Organizations, SMOs) till gruppen intresseorganisationer. Dessa anser sig ofta ha mer allomfattande ambitioner än att representera ett visst egoistiskt särintresse i samhället. Kravet på viss institutionalisering är dock detsamma för SMOs som för mer traditionella intresseorganisationer. Se t.ex. Duyvendak 1995:28-29.

2. Med den svenska termen "stat" avser jag styret inom ett land, d.v.s. en funktionell bestämning. Inom det engelska språket betecknas detta omväxlande med termen "state" och termen "government". Korporatismforskare och Political Opportunity Structure-teoretiker föredrar i regel termen "state", medan pluralismforskare använder termen "government".

3. Det gäller framför allt elitistiska skolbildningar utöver korporatismen, liksom nyliberala vidareutvecklingar av den pluralistiska teorin (jämför Dunleavy – O'Leary 1987 kap. 3 och 4). Jag väljer att inte göra någon distinktion mellan pluralism och neo-pluralism i det här sammanhanget, då skillnaderna mellan de två inriktningarna inte gäller synen på intresseorganisationerna eller deras förhållande till staten (jämför Dunleavy – O'Leary 1987 kap. 2 och 6).

4. I den mån marxistiska antaganden lever vidare på området, är de inkorporerade i den korporatistiska teorin och i Political Opportunity Structure-

ansatsen (Princen – Finger 1994:51-53, Williamson 1989:122). För en genomgång av nyare marxistisk statsteori, se t.ex. Jensen -Torfing 1995.

5. Political Opportunity Structure-ansatsen förekommer ibland även under namnet Political Process-ansatsen. Se Duyvendak 1995:11, McAdam 1996.

6. Noteras bör att Bentley tillhör dem som använder termen "government" i en mycket vid bemärkelse; på gränslandet till "samhället i stort". Jämför Easton 1953:177.

7. För en djupgående diskussion kring dessa frågor, se Öberg 1994.

8. Min användning av liknelsen fästning bör skiljas från den i Hinnfors 1995. Med fästning avser jag endast själva byggnadskonstruktionen och inte aktörerna som bebor den. Hinnfors däremot använder liknelsen i en mer aktörsbetonad betydelse, där även de som bebor fästningen inkluderas i begreppet.

### Referenser

- Alford, R., –Friedland, R, 1985. *The Powers of Theory. Capitalism, the State and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bentley, A, 1967. *The Process of Government*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Bergqvist, C, 1994. *Mäns makt och kvinnors intressen*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Boström, B-O, 1988. *Samtal om demokrati*. Lund: Doxa
- Cawson, A, 1983. "Functional Representation and Democratic Politics: towards a corporatist democracy", i Duncan, G (ed.) 1983, *Democratic Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cawson, A, 1985. *Organized Interests and the State. Studies in Meso-Corporatism*. London: Sage Publications.
- Dahl, R, 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R, 1963. *Modern Political Analysis*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Dahl, R, 1967. *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. Chicago: Rand McNally & Company.



- Dalton, R, 1995. *The Green Rainbow. Environmental Groups in Western Europe*. London: Yale University Press.
- Daughbjerg, C, 1996. *Policy Networks Under Pressure: Policy Reform, Pollution Control and the Power of Farmers*. Aarhus: Aarhus University, Department of Political Science.
- Dunleavy, P, –O’Leary, B, 1987. *Theories of the State. The Politics of Liberal Democracy*. London: Macmillian Education.
- Duyvendak, J-W, 1995. *The Power of Politics. New Social Movements in France*. Oxford: Westview Press.
- Easton, D, 1953. *The Political System. An Inquiry Into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf.
- Hadenius, A, 1981. *Spelet om skatten*. Stockholm: Norstedts.
- Held, D, 1989. *Political Theory and the Modern State. Essays on State, Power and Democracy*. Cambridge: Polity.
- Hermansson, J, 1993. *Politik som intressekamp*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hinnfors, J, 1995. *På dagordningen? Svensk politisk stil i förändring*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Jensen, C, –Torfing, J, 1995. *Nyere statsteorier. Status og perspektiver*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Jordan, G, –Maloney, W, 1997. *The Protest Business? Mobilizing Campaign Groups*. Manchester: Manchester University Press.
- Kriesi, H, 1991. *The Political Opportunity Structure of New Social Movements. Its Impact on Their Mobilization*. Berlin: WZB.
- Kriesi, H et al. (eds) 1995. *New Social Movements in Western Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Latham, E, 1953. *The Group Basis of Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lembruch, G – Schmitter, P (eds) 1982. *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London: Sage.
- Lewin, L, 1984. *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. Stockholm: Norstedts.
- Lewin, L, 1992. *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Lindbom, A, 1995. *Medborgarskapet i välfärdsstaten. Föräldrainsflytande i skandinavisk grundskola*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- March, J – Olsen, J, 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- McAdam, D, et al. 1996. *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Munk Christiansen, P, 1996. *Why are Corporatist Arrangements so Attractive? State and Organized Interests in a Rational Institutional Perspective (Draft)*. Aarhus: Aarhus University, Department of Political Science.
- North, D, 1993. *Institutionerna, tillväxten och välbefindandet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Offe, C, 1981. "The Attribution of Public Status to Interest Groups: some observations on the West German case", i Berger, S (ed) 1981, *Organizing Interest in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Offe, C, 1984. *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson.
- Panitch, L, 1980. "Recent Theorizations of Corporatism: Reflections on a Growth Industry", *The British Journal of Sociology* vol. 31, s. 159-187.
- Princen, T, – Finger, M, 1994. *Environmental NGOs in World Politics*. London: Routledge.
- Rothstein, B, (red.) 1991. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, B, 1992. *Den korporativa staten*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Schmitter, P, 1974. "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, 36:85-131.
- Truman, D, 1971. *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf.
- Williamsson, P, 1989. *Corporatism in Perspective*. London: Sage Publications.
- Öberg, PO, 1994. *Särintresse och allmänintresse. Korporatismens ansikten*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.