

Essay

Hvad ved vi om virksomheders politiske indflydelse?

Af Benjamin Egerod, Adjunkt,
Department of International Economics, Government and
Business, Copenhagen Business School

Magtudredningen 2.0



Når det kommer til privat interessevaretagelse, har det danske system gennemgået en dramatisk udvikling igennem de sidste årtier. Hvor traditionelle interesseorganisationer som arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger tidligere havde noget nær monopol på at repræsentere deres medlemmer på den politiske scene, er der meget, der tyder på, at individuelle virksomheder spiller en langt større rolle i dag (Rommetvedt et al., 2013, Binderkrantz, 2022). I forbindelse med arbejdet på en ny dansk magtudredning er det derfor værd at spørge, hvilken rolle virksomheder spiller i politik, samt hvor stor politisk indflydelse de har. Her løber vi dog ind i problemer, for selvom danske virksomheders politiske adfærd er genstand for stigende forskningsinteresse (Binderkrantz, 2022, Iversen, 2022), så eksisterer der ikke meget forskning på området i forhold til i andre lande. Derfor ved vi ganske lidt om, hvorfor danske virksomheder bliver politisk aktive, og om de formår at påvirke politiske udfald. I dette essay vil jeg opsummere den eksisterende viden fra international forskning på tre punkter: hvad får virksomheder ud af lobbyisme? Hvad får virksomheder ud af at ansætte politikere? Hvordan forsøger virksomheder at få politisk indflydelse? Selvom meget tyder på, at virksomheder spiller en større politisk rolle i dag end tidligere, så peger international forskning på, at spørgsmålet om virksomheders politiske indflydelse er en kompliceret størrelse, og lobbyisme fungerer ikke, som de fleste forestiller sig. Politiske beslutninger bliver sjældent købt og solgt, og i den udstrækning virksomheder overhovedet formår at påvirke politik, så foregår det sjældent på lovgivningsniveau, men snarere i forhold til langt mindre omsiggribende beslutninger i embedsværket.

Virksomhedslobbyisme

Det er en udbredt opfattelse, at virksomheder typisk udøver enorm politisk indflydelse gennem deres lobbyindsats. For eksempel skrev Stigler (1971, side 3), at "regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit". Noget tyder dog på, at det ikke er tilfældet i EU eller USA (Dür et al., 2015, Baumgartner et al., 2009). Derfor er en anden opfattelse ved at brede sig: I stedet for at forsøge at påvirke lovgivningen, bruger virksomheder lobbyisme til at eliminere den usikkerhed, som politiske ændringer fører med sig (LaPira and Thomas, 2017). Det kan for eksempel dreje sig om, at skaffe information om fremtidige regelændringer, eller hvordan man

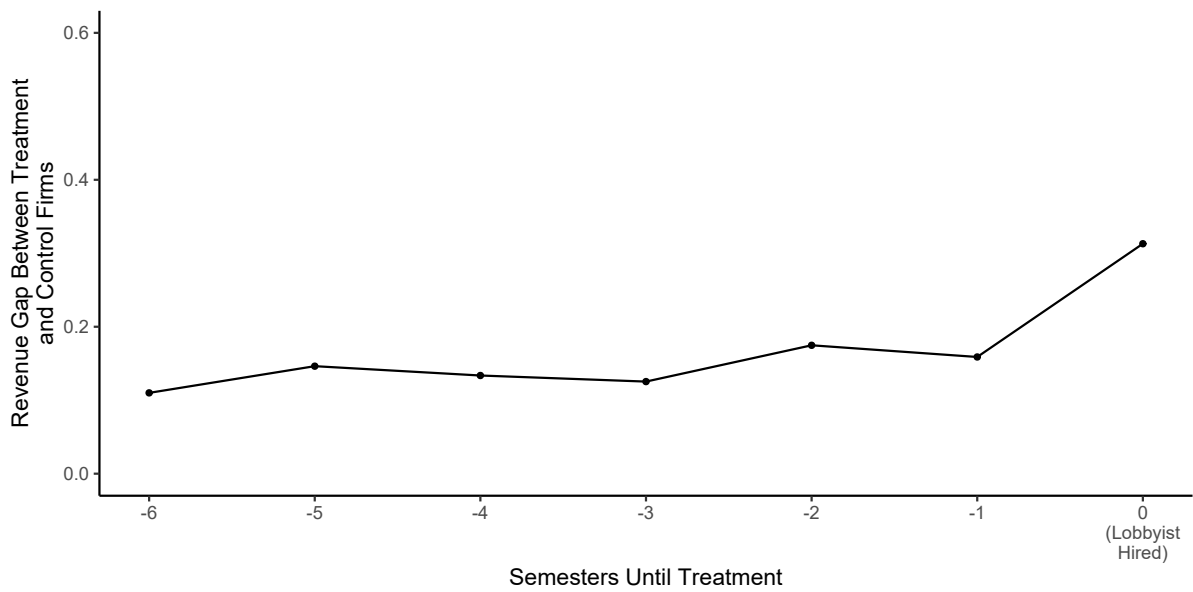
skal tolke eksisterende regler. I dette perspektiv er det formentlig kun de mest magtfulde virksomheder, der kan opnå systematisk indflydelse på lovgivningen. For resten af virksomhederne drejer lobbyisme sig om at undgå de omkostninger, som politisk regulering – og særligt den usikkerhed, der ofte omgiver den – kan medføre. Dette perspektiv anser lobbyisme som en art politisk forsikring, hvilket ligger langt fra den opfattelse, som Stigler (1971) var eksponent for. Og selvom begge dynamikker formentlig er i spil, så er der meget, som tyder på, at det nyere perspektiv gælder for det meste virksomhedslobbyisme.

I dette perspektiv drejer lobbyisme sig om tillid og information: politikere har brug for den information, som virksomhederne sidder på, men tør kun forlade sig på de virksomhedslobbyister, som de i forvejen stoler på (Hirsch et al., 2023). Dette har inspireret en voksende amerikansk litteratur om, hvilke evner virksomheder er på udkig efter, når de ansætter lobbyister (Bertrand et al., 2014). Hvis lobbyisme-som-forsikring-perspektivet er rigtigt, ville vi forvente, at lobbyister var særligt eftertragtede, hvis de har: 1) personlige forbindelser til beslutningstagere, 2) stor ekspertise på et givent politisk område, samt 3) stor viden om det politiske spil. Jeg har bidraget til denne litteratur med to medfattede artikler. I Egerod and McCrain (2023) undersøger vi, hvad der sker med amerikanske lobbybureauers omsætning, når en af deres ansatte tager et offentligt job, enten som embedsperson eller ansat i kongressen. Figur 1 viser resultatet: der er en stigning på mellem 20 og 30 procent i lobbybureauernes omsætning. Det bekræfter, hvad mange tror: at personlige forbindelser til beslutningstagere betyder rigtig meget for lobbyister.

I et opfølgende studie (Miller et al., 2022) har vi desuden gennemført en spørgeskemaundersøgelse med amerikanske bureaulobbyister som deltagere. Her ville vi undersøge, hvad de lægger vægt på, når de ansætter nye lobbyister til deres bureau. Resultaterne bekræfter til dels tidligere studier i, at personlige relationer til beslutningstagere er meget vigtigt for en lobbyist. Men det viser sig også, at lobbyister med relevant ekspertise – men uden nogen politiske forbindelser – er mindst lige så eftertragtede, som lobbyister med de absolut mest betydningsfulde politiske kontakter. Det indikerer, at politisk ekspertise er en væsentlig årsag til efterspørgslen på amerikanske lobbyister, hvilket nuancerer vores forståelse af lobbyisters rolle: Selvom

personlige forbindelser er helt centrale, går lobbyisme i meget høj grad også ud på at levere analyse og ekspertise til politiske beslutningstagere. Det understøtter lobbyisme-som-forsikring-perspektivet, men peger også på, at lobbyisme ikke er så fordækt, som hvis alt handlede om personlige bekendtskaber mellem lobbyister og politikere.

Figur 1: Politiske forbindelser og lobbybureauers omsætning



Note: Grafen er fra Egerod and McCrain (2023) og viser, hvordan amerikanske lobbybureauers omsætning (logaritmetransformeret) udvikler sig i tiden op til, at en af deres lobbyister tager et job i den offentlige sektor.

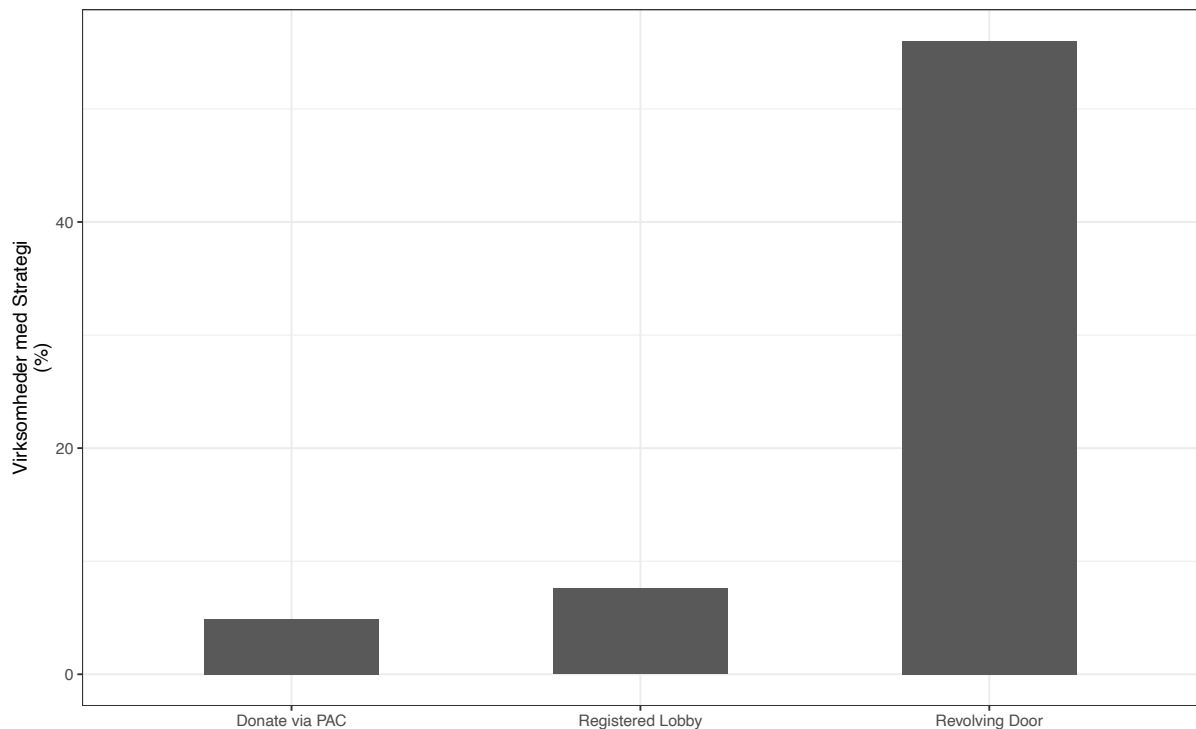
Den gyldne svingdør

En anden faktor, der komplicerer det Stiglerske syn på lobbyisme er, at meget få virksomheder faktisk lobbyer. Figur 2 viser amerikansk data på, hvor mange børsnoterede virksomheder, der hhv. donerer til politiske kampagner, lobbyer og ansætter tidligere beslutningstagere i deres bestyrelser eller direktion. Vi kan meget klart se, at der faktisk er meget få af virksomheder, der er lobbyaktive. Ny forskning har vist, at dette også gør sig gældende i Danmark (Binderkrantz, 2022). Det illustrerer det såkaldte Tullock (1972)-paradoks: hvis politisk aktivitet faktisk gav afkast, ville man forvente, at mange flere virksomheder var lobbyaktive.

Dette skyldes formentlig at de fleste virksomheder ikke søger at få indflydelse på lovgivning, men snarere søger at forsikre sig imod politisk risiko. Der kan man komme

langt ved at ansætte dygtige bestyrelsesmedlemmer med stærke politiske evner. Grafens sidste kolonne viser en optælling af andelen af virksomheder med et bestyrelses- eller direktionsmedlem, som har en fortid i et offentligt embede. Som vi kan se, er det en langt mere udbredt måde for amerikanske virksomheder at skabe sig politiske forbindelser. Og det har den fordel, at den er forbundet med langt lavere omkostninger end faktisk lobbyisme.

Figur 2: Få virksomheder lobbyer



Note: Grafen samler data fra Kim et al. (forthcoming) om PAC- donationer, og lobbyisme og Egerod et al. (2024) om svingdørsansættelser.

En nært relateret – men ofte overset – politisk strategi er at ansætte politikere, mens de stadig varetager deres embede. Weschle (2024) afdækker betydningen af disse såkaldte bijob i Storbritannien. Han dokumenterer, at en ansættelse har stor betydning: politikere, der får bijob, ændrer både deres stemmeadfærd, og begynder at stille flere spørgsmål til ministeren. Det sidste skyldes formentlig, at de søger at sikre sig information, som er nyttig for deres arbejdsgiver. Det er værd at nævne, at det er tilladt for folkevalgte at have bijob i 80 procent af verdens demokratier – deriblandt

Danmark. Selvom vi ikke kender til fænomenets omfang i Danmark¹, er det egentlig overraskende, at karenperioder ved svingdørsansættelser er så omdiskuterede, mens regulering af bijob sjældent kommer op.

Den skjulte indflydelse

Men al den eksisterende forskning stemmer ikke overens med lobbyisme-som-forsikring-perspektivet. En række forskningsartikler peger på, at virksomheder typisk søger at udøve indflydelse, hvor de kan beholde hele afkastet selv. Hvis man opnår indflydelse på selve lovgivningen, vil det typisk være på de bredere linjer, hvor det vil komme hele ens branche til gode. Men hvis man er indflydelsesrig, hvor detaljerne fastlægges i embedsværket, så vil det være lettere at skræddersy beslutninger, så de ikke kommer konkurrenterne til gode – indflydelse bliver et såkaldt privat gode (You, 2017). I forlængelse af den indsigt har en voksende litteratur vist, hvordan virksomheder kan lobbye de embedsfolk, der implementerer lovgivningen (Libgober, 2020). Her er det vigtigt at nævne Whittlestone (2024), som er et dansk studie af lobbyisme af forskellige typer regler i den danske Skattestyrelse. Whittlestone finder, at erhvervslivet har større indflydelse, når det kommer til fastlæggelsen af minutiøse detaljer i Skattestyrelsens praksis end i de bredere bekendtgørelser.

Virksomheder bruger også politisk strategi i deres interaktioner med frontlinjemedarbejdere i embedsværket (Gordon and Hafer, 2007). For eksempel har jeg vist, at amerikanske virksomheder kan undgå kontrolbesøg fra skattemyndigheder ved at udpege politikere til deres bestyrelser (Egerod, 2022). Det er værd at notere sig, at dette er den primære måde virksomheder interagerer med det politiske, fordi de samarbejder med frontlinjemedarbejdere omkring deres regelefterlevelse kontinuerligt. Hvis virksomheder kan forme disse processer, vil det have betydelige konsekvenser, selvom de ikke påvirker den overordnede lovgivning.

¹ Vi kender dog til nogle interessante enkeltsager, som MF Malte Larsen (S), der sidder i Norlys' bestyrelse samtidig med, at han sad i en række relevante folketingsudvalg: <https://radar.dk/artikel/s-politiker-sidder-i-digitalt-folketingsudvalg-og-samtidig-norlys-bestyrelse-jeg-kan-ikke-vaere>

Hvad ved vi, og hvad bør vi finde ud af?

Vores viden om virksomheders indflydelse i Danmark er ret spinkel. Men elementer af internationale resultater vil også gælde herhjemme. For eksempel vil jeg forvente, at virksomhedslobbyisme vil være sjælden, og at indflydelse på lovgivning vil være forbeholdt de mest magtfulde virksomheder. For de resterende virksomheders vedkommende vil jeg forvente, at lobbyisme-som-forsikring-perspektivet vil karakterisere dem. Her er det værd at bemærke sig, at vi ved meget lidt om, hvordan virksomheder interagerer med embedsværket i Danmark (Whittlestone, 2024).

Der er dog nogle væsentlige forskelle på den danske kontekst og den amerikanske. For eksempel gør den danske korporative tradition, at de traditionelle interesseorganisationer stadig nyder mest tillid blandt politiske beslutningstagere, der helst vil undgå lobbybureauer. Desuden er danske lobbybureauer også anderledes, idet de er langt tættere knyttet til politiske partier. Meget tyder på, at lobbybureauerne rekrutterer meget fra de politiske ungdomspartier, og at det ikke er unormalt for kandidater for politiske partier at arbejde i bureauerne for så at trække sig tilbage, hvis de vælges ind. Selvom begge observationer bygger på uformelle samtaler med lobbyaktører, kunne de tyde på, at bureaulobbyisme er mere båret af personlige relationer i Danmark end i USA.

Derudover er der en række spørgsmål, der fortjener at blive undersøgt. Virksomheders bidrag til politiske kampagner, og navnlig de såkaldte erhvervsclubber, har længe været genstand for journalistisk interesse, men vi mangler akademisk afdækning af fænomenet. Eftersom vi ved, at bijob har stor betydning i andre kontekster, burde det også afdækkes yderligere. Når det kommer til svingdørsfænomenet, ved vi, at mange politikere har svært ved at finde sig et job, efter de har forladt politik (Hjelmar et al., 2022), og at de store interesseorganisationer ikke ansætter specielt meget svingdørspersonale (Binderkrantz et al.). Dette peger på, at virksomheder som aftagere af svingdørspersonale burde undersøges nærmere (Rasmussen et al., 2021).

Litteratur

- Hilmar Rommetvedt, Gunnar Thesen, Peter Munk Christiansen, and Asbjørn Sonne Nørgaard. Coping with corporatism in decline and the revival of parliament: Interest group lobbyism in denmark and norway, 1980–2005. *Comparative Political Studies*, 46(4):457–485, 2013.
- Anne Skorkjær Binderkrantz. Interessevaretagelse: fra faste forhold til professionelle forbindelser? *Økonomi og Politik*, 95(16-26):64–75, 2022.
- Martin Jes Iversen. Danmark-landet med de store virksomheder. *Økonomi og Politik*, 95(16-26): 16–26, 2022.
- George J. Stigler. The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, pages 3–21, 1971.
- Andreas Dür, Patrick Bernhagen, and David Marshall. Interest group success in the european union: When (and why) does business lose? *Comparative Political Studies*, 48(8):951–983, 2015.
- Frank Baumgartner, Jeffrey Berry, Marie Hojnacki, Beth Leech, and David Kimball. Lobbying and policy change: Who wins, who loses, and why. *University of Chicago Press*, 2009.
- Timothy LaPira and Herschel Thomas. Revolving door lobbying: Public service, private influence, and the unequal representation of interests. *University Press of Kansas*, 2017.
- Alexander Hirsch, Karam Kang, Pablo Montagnes, and Hye Young You. Lobbyists as gatekeepers: Theory and evidence. *The Journal of Politics*, 85(2):731–748, 2023.
- Marianne Bertrand, Matilde Bombardini, and Francesco Trebbi. Is It Whom You Know or What You Know? An Empirical Assessment. *American Economic Review*, 104(12):3885–3920, 2014. ISSN 1556-5068. doi: 10.2139/ssrn.1748024.
- Benjamin Egerod and Joshua McCrain. Lobbyists into government. *Quarterly Journal of Political Science*, 18(3):403–435, 2023.
- David Miller, Josh McCrain, Hans Hassell, and Benjamin Egerod. Hiring faithful agents, expertise, or connections? a conjoint survey experiment on lobbyist hiring decisions. 2022.

Gordon Tullock. The purchase of politicians. *Western Economic Journal*, 10(3):354–55, 1972.

In Song Kim, Jan Stuckatz, and Lukas Wolters. Systemic links between campaign donations and lobbying. *Journal of Politics*, *forthcoming*.

Benjamin Egerod, Michael Muller, and Jan Stuckatz. Revolvers in the corporate elite. 2024.

Simon Weschle. Politicians' private sector jobs and parliamentary behavior. *American Journal of Political Science*, 68(2):390–407, 2024.

Hye Young You. Ex post lobbying. *Journal of Politics*, 79:1162–1176, 10 2017. ISSN 14682508. doi: 10.1086/692473.

Brian Libgober. Meetings, comments, and the distributive politics of rulemaking. *Quarterly Journal of Political Science*, 15(4):449–481, 2020.

Jonas Whittlestone. Lobbying the bureaucracy at different proximities to the minister. *Working paper*, 2024.

Sanford C. Gordon and Catherine Hafer. Corporate influence and the regulatory mandate. *Journal of Politics*, 69:300–319, 5 2007. ISSN 00223816. doi: 10.1111/j.1468-2508.2007.00533.x.

Benjamin Egerod. The revolving door and regulatory enforcement-firm-level evidence on tax rates and tax audits. *Journal of Politics*, *forthcoming*, 2022.

Ulf Hjelmar, Lene H Pedersen, and Rasmus T Pedersen. The closed door: A democratic problem in the post-political careers of cabinet ministers. *Scandinavian Political Studies*, 45(1):5–24, 2022.

Anne Skorkjær Binderkrantz, Jørgen Grønnegård Christensen, Peter Munk Christiansen, Marie Kaldahl Nielsen, and Helene Helboe Pedersen. Closed shutters or revolving doors? elite career track similarity and elite sector transfers in denmark. *European Journal of Political Research*.

Anne Rasmussen, Nicholas Buhmann-Holmes, and Benjamin Egerod. The executive revolving door: New dataset on the career moves of former danish ministers and permanent secretaries. *Scandinavian Political Studies*, 44(4):487–502, 2021.

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essay er en del af tema 6 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan:

Hvilken politisk rolle spiller økonomiske ressourcer – som kontrolleret af f.eks. store virksomheder, private fonde og erhvervs- og arbejdsgiverorganisationer – i det 21. århundrede?

Danmark er hjemsted for en række store virksomheder og erhvervsfonde, ligesom også internationale erhvervsinteresser søger indflydelse på dansk politik. Herudover har de danske erhvervs- og arbejdsgiverorganisationer historisk haft en stærk position. Dette tema undersøger den direkte og indirekte politiske betydning af økonomiske ressourcer og strukturer. Et eksempel på indirekte påvirkning er, når private fondes forskningsprioriteringer påvirker anvendelsen af ministeriets basisbevillinger. Der vil blive lagt vægt på økonomisk magtfulde aktørers rolle i at forme den politiske dagsorden og deres indflydelse på politiske beslutninger. Desuden vil temaet dykke ned i betydningen af netværksforbindelser mellem erhvervseliten og andre samfundsgrupper.