

LAND I OLAG

Samhällsorganisation under omprövning

Redaktörer:

Lennart Arvedson

Ingemund Hägg

Bengt Rydén

Land i olag

Land i olag

Samhällsorganisation under omprövning

Redaktörer:

Lennart Arvedson

Ingemund Hägg

Bengt Rydén



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Denna bok ingår som nr 4 (av 4) i skriftserien Näringsliv och Samhälle 1982

© Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Kapitlen 6, 9 och 10 publiceras efter överenskommelse med Universitetsforlaget i Bergen

Tryckt hos Kristianstads Boktryckeri AB, 1983

Förlagsredaktör Jan-Olof Edberg

Omslag av Tommy Säflund

ISBN 91 7150 237 8

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Sköldungagatan 2

114 27 Stockholm

Telefon 08-23 25 20

SNS – STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGSLIV OCH SAMHÄLLE

är en ideell sammanslutning av enskilda personer inom svenskt näringsliv, fristående från politiska partier och intresseorganisationer. Genom vetenskaplig forskning, konferenser samt studier och debatt i lokala grupper vill SNS sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden, stimulera till positiva insatser i arbets- och samhällsliv och till individuella ställningstaganden i den allmänna debatten.

Innehållsförteckning

Om författarna 7

Förord 11

- 1 *Mot en ny samhällsförståelse: samhällsorganisation under omprövning* – Lennart Arvedson, Ingemund Hägg, Bengt Rydén 13
- 2 *Svensk politisk stil: att komma överens och tänka efter före* – Olof Ruin 31
- 3 *Föreställningar om samhällsstyrning* – Dick Ramström 57
- 4 *Varför griper staten in i näringslivet?* – Karl-Henrik Pettersson 69
- 5 *Svartepetterekonomi* – Gudmund Hernes 90
- 6 *Marknaden som domstol* – Gudmund Hernes 110
- 7 *Makt – en fråga om samhällsorganisation* – Peter Gorpe, Ingemund Hägg 124
- 8 *Förhandlingsekonomi och blandadministration* – Peter Gorpe, Ingemund Hägg 141
- 9 *Den segmenterade staten* – Morten Egeberg, Johan P Olsen, Harald Sætren 159
- 10 *Den norska maktutredningen – sammanfattning* 193
- 11 *Den norska maktutredningen – böcker och rapporter* – Ingemund Hägg 215

Om författarna

Lennart Arvedson, PhD, är anställd vid SNS. Han har ansvar för projekt om samhällsorganisation, ledarskap och arbetsmarknadsfrågor. Han har inom ramen för ett uppdrag till SNS från arbetsmarknadsdepartementet skrivit *Mot ökat flexliv* (stencil 1981), en rapport om konsekvenser av ledighetsdagar.

Morten Egeberg är universitetslektor i statsvetenskap vid universitetet i Oslo. Han var knuten till maktutredningen 1974–78 och har bl a utgivit boken *Stat og organisasjoner* (Universitetsforlaget, 1981).

Peter Gorpe är organisationsdirektör vid statskontoret. Statskontoret gör utredningar om ADB, rationalisering och organisation inom statsförvaltningen. Gorpe är ekonomie licentiat med inriktning på organisationsteori och planering. Han har skrivit böcker om långsiktig planering vid statliga myndigheter och om utredningsarbete i statsförvaltningen samt *Modern administration* (Prisma 1981) och *Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna* (Liber 1978).

Gudmund Hernes är sedan den 1 januari 1983 chef för Fagbevegelesens senter for forskning, utredning og dokumentasjon (FAFO) i Oslo. Han är professor i sociologi och ledde 1972–82 den norska s k maktutredningen. Han var 1980–81 statssekreterare i planleggingssekretariatet under arbetarpartiregeringen. Han hade tillsammans med statsrådet Per Kleppe huvudansvaret för den norska långtidsplanen 1982–85. Under perioden

1972–80 var han medlem av forskergruppen for den norske levekårsundersøkelsen. Från 1978 har han lett Norges Almenvitenskapelige Forskningsråds Senter for Samfunnsvitenskapelig Forskerutdanning vid universitetet i Bergen. Förutom en lårad rad böcker inom utredningens område har Hernes också utgivit tre böcker om "hvorfor alt går galt".

Ingemund Hägg är docent i företagsekonomi vid Uppsala universitet och knuten till SNS för att arbeta med industripolitiska frågor. Han har tillsammans med Bengt Rydén redigerat *AB för en ny industripolitik* (SNS 1981) och tillsammans med Ja Johanson *Företag i nätverk* (SNS 1982).

Johan P Olsen är professor i offentlig administration och organisation vid universitetet i Bergen. Han ledde utredningsarbete om den offentliga förvaltningen och organisationerna på arbetsmarknaden och i näringslivet under maktutredningen. Han har skrivit en rad böcker om organisationsteori, politiska institutioner, byråkrati och politiskt deltagande.

Karl-Henrik Pettersson är VD för Första Sparbanken, Sverige fjärde största bank. Han har varit planeringschef i Industridepartementet. Han är ledamot av styrelsen för Götaverken, Udevallavarvet och Sparbankernas Bank. Han har skrivit *Det hemmelösa industrisamhället* (1973) samt artiklar, krönikor och små skrifter med tonvikt på industripolitik, kapitalmarknad och allmän samhällsutveckling.

Dick Ramström arbetar inom Statskonsult AB med konsultuppdrag som bl a gäller frågor om industripolitik, samhällsorganisation, ledarutveckling och förvaltningsorganisation. Han har därvid bl a genomfört studier av regeringskansliets organisation och Postens servicefunktioner. Som professor i företagsekonomi vid Umeå universitet 1968–74 initierade han ett omfattande forsknings- och utvecklingsarbete kring småföretag och regionalpol

tik. Han är nu tjänstledig från professuren i företagsekonomi vid Uppsala universitet. I ett flertal skrifter behandlar han frågor kring organisation och styrning, småföretag och regional utveckling.

Olof Ruin är professor i statskunskap vid Stockholms universitet. I olika omgångar har han varit gästprofessor vid amerikanska universitet. Han har publicerat skrifter om Sveriges organisationsväsen och regeringssystem. Hans senast publicerade bok är *Studentmakt och statsmakt* från 1979. Han har sysslat med högskolefrågor som ledamot av flera statliga utredningar, som dekanus för den samhällsvetenskapliga fakulteten vid Stockholms universitet och under en kort tid som ställföreträdande universitetskansler. Han är aktiv som debattör i pressen, senast som kolumnist i Stockholms Tidningen.

Bengt Rydén är ekon dr och chef för SNS sedan 1974. Dessförinnan var han chefredaktör för Veckans affärer. Han är ledamot av Humanistisk-Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet. Han har skrivit böcker, uppsatser och artiklar om bl a industriell strukturiomvandling, företagsutveckling, industripolitik, konsumentpolitik och stabiliseringspolitik.

Harald Sætren är universitetslektor i offentlig administration och organisation vid universitetet i Bergen. Han var knuten till maktutredningen 1972–76 och har tillsammans med Johan P Olsen skrivit *Aksjoner og demokrati* (Universitetsforlaget, 1980).

Förord

Det moderna industrisamhällets brister och "kriser" diskuteras i en strid ström av böcker, artiklar och debattinlägg i Sverige och andra länder. Men ofta förs debatten inom snäva gränser och utifrån etablerade föreställningar vilka lätt fungerar som skygglappar. Den berör därför i många fall symptom snarare än kärnfrågor och fundamentala frågor ställs ofta inte. Det behövs nya perspektiv och synsätt som kan ge en fördjupad förståelse av hur dagens samhälle fungerar och hur det växt fram. I en tid med resursstarka företrädare för olika särintressen är det särskilt viktigt att finna modeller och synsätt som gör det möjligt att urskilja helhetens intresse i samhället – allmänintresset.

SNS avser att under de närmaste åren mer än tidigare verka för debatt och forskning på detta tema. SNS-programmet har namnet "Samhällsorganisation under omprövning" och denna bok syftar till att ge avstamp för den fortsatta verksamheten i vilken deltagare från företag, forskning, förvaltning, politik och organisationer inbjuds medverka.

I boken, som redigerats gemensamt av *Lennart Arvedson*, *Ingemund Hägg* och *Bengt Rydén*, görs försök att se på förhållanden i samhället utifrån delvis nya perspektiv och peka ut områden av betydelse för fortsatt debatt och forskning. Kapitel 1 av *Lennart Arvedson*, *Ingemund Hägg* och *Bengt Rydén*, kapitel 3 av *Dick Ramström* och kapitel 4 av *Karl-Henrik Pettersson* har dessa syften. Kapitel 2 av *Olof Ruin* ger breda översikter av företeelser i det svenska samhällets utveckling som sammantagna tycks ha ökat svårigheterna att åstadkomma viktiga förändringar.

Den norska s k maktutredningen – i Sverige föga uppmärksammas – har utvecklat synsätt och analysinstrument som kan vara av stort värde även i vårt land. Några huvudtankar i utredningen presenteras i kapitel 7 och 8 av *Peter Gorpe* och *Inge-mund Hägg*. Kapitel 5 och 6, av *Gudmund Hernes*, utredningens ordförande samt utredningens egen sammanfattning (kapitel 10) ger ytterligare inblick i det stora arbete som utförts, liksom analysen av det segmenterade samhället i kapitel 9 av *Morten Egeberg*, *Johan P Olsen* och *Harald Sætren*. Vi har behållit originaltexten i de norska bidragen men för att hjälpa läsaren har vi för vissa ord inom parentes angivit en svensk översättning.

Vi tackar Gudmund Hernes för det samarbete som inlett under arbetet med boken.

Bengt Rydén

Verkställande direktör i SNS

1 Mot en ny samhällsförståelse: samhällsorganisation under omprövning

Lennart Arvedson, Ingemund Hägg och Bengt Rydén

Inledning

Sverige är i kris. Det är ett påstående som ständigt hörts under senare år. Är det sant? Vad innebär det?

Hög och stigande arbetslöshet och inflation, allt större underskott i utrikesbetalningar och offentliga finanser, svåra sociala problem med omfattande drogmissbruk är några ofta återopade krissymptom.

Med ett historiskt och internationellt perspektiv är det ändå svårt att hävda att Sverige befinner sig i kris eftersom vår materiella levnadsstandard och trygghet är mycket hög. Frågor om det svenska samhällets svårigheter att anpassa sig till förändrade förutsättningar tränger sig på. Det finns en tilltagande medvetenhet om svåra problem, men en förlamande oförmåga att formulera frågor, så att det blir möjligt att finna svar.

Kanske är Sverige som nation inte i kris. Men välfärdsstaten som modell för materiell välståndsutveckling och som väg till "det goda samhället" ifrågasätts av allt fler. Nya tänkesätt och nya modeller behövs. Ett första villkor för att bana väg för nytänkande är att förståelsen för samhällets funktionssätt, för de komplexa sambanden i det moderna samhället, radikalt förbättras. En analys och prövning av dessa förhållanden som vi med en sammanfattande benämning kallar *samhällsorganisation* är nödvändig.

Att utveckla en bättre förståelse för det svenska samhället går utöver rent akademiska eller rent partipolitiska intressen. Det är en fråga av strategisk betydelse, inte minst för näringslivet. Företagens uppgift är att producera varor och tjänster som möter

efterfrågan och tillfredsställer behov. De har att göra detta genom att ta tillvara och utveckla människors kunnande och insatsvilja. Näringslivets långsiktiga inriktning måste ske i ljuset av insikter om väsentliga förändringar i samhället. Ty gamla sanningar gäller inte, gamla recept har förlorat sin verkningskraft.

Sverige år 1983 karaktäriseras av paradoxer och osäkerhet:

- Den svenska ekonomin befinner sig i djup obalans. Drastiska åtgärder av konventionellt slag vidtas, men någon märkbar förbättring är inte i sikte. Recept finns men deras verkningsgrad kan ifrågasättas, kanske därför att förmågan att samla nationen tycks saknas.
- Kraven på politiker att "göra något" ökar, kanske till en följd av politikernas löften att handla. Men resultaten blir magra vare sig regerandet ger intryck av handlingsförklaring eller handlingsglädje. I frånvaron av resultat, trots löften om åtgärder, ökar talet om politikerförakt.
- I materiellt avseende har Sverige blivit ett av världens rikaste länder. Men den mänskliga välfärden har inte utvecklats i samma takt; "välfärdens baksmälla" har blivit ett begrepp.

I denna uppsats vill vi försöka precisera dessa problem, antyda deras svårighetsgrad och diskutera modeller för en grundläggande analys av det svenska samhällets organisation. I olika former diskuteras frågor som dessa alltmer, i och utanför Sverige. Under de senaste åren har en lång rad författare inom olika samhällsvetenskaper, politik och skönlitteratur riktat uppmärksamheten mot svagheter i vad som kommit att bli allmänt accepterade uppfattningar om den "rätta" och "naturliga" ordningen. Karl-Henrik Pettersson refererar i sin uppsats översiktligt den internationella debatten med s k nyliberala förtecken (kapitel 4).

Vi skall ta några andra exempel som visar att de som ifrågasätter kommer från olika riktningar i ett politiskt spektrum.

Charles Lindblom, amerikansk ekonom och statsvetare, ana-

lyserar i ett välkänt arbete samspelet mellan de principer som vägleder handlandet i marknadssektorer respektive den politiska sektorn (Lindblom, 1977). När Schumacher 1973 publicerade "Small is beautiful" blev han knappast tagen på allvar av det ekonomiska etablissemang. Men hans teser har fått alltmer stöd, bl a av James Robertson (1978). Ralf Dahrendorf, tysk sociolog, en tid ledamot av EG-kommissionen och nu rektor för London School of Economics, visar hur en satsning på ekonomisk välståndsutveckling samtidigt kan urholka den mänskliga välfärden (Dahrendorf, 1979). Den engelska publicisten Peter Jay (1981) diskuterar industrisamhällets problem i termer av samband mellan handling och konsekvens på olika nivåer. Och Gudmund Hernes, norsk sociolog, analyserar i en rad skrifter, inom ramen för den norska maktutredningen, olika principer för styrning och påverkan i moderna samhällen (t ex Hernes, 1978). Bland andra uppmärksammade analyser kan nämnas böcker av Alvin Toffler (1980), Michel Crozier (1979) och Mancur Olson (1982).

En rad svenska författare har i skönlitterär form belyst problem som har samband med samhällets organisation, bl a Sven Delblanc, Sven Fagerberg, Lars Gustafsson, Göran Hägg och P C Jersild.

Systemfel?

Det behöver naturligtvis inte vara något grundläggande "fel" på ett samhälle som kännetecknas av ofullkomligheter. Människans tillvaro karaktäriseras av fel och brister, förtvivlan och hopp. Framsteg och utveckling inrymmer människans erfarenheter av brister och förhoppningar om förändring som drivkrafter, skriver Dahrendorf (1979).

Det finns många sätt att beskriva problem i det moderna samhället. Vi väljer här tre olika perspektiv.

I det *kulturella perspektivet* urskiljer vi människors personliga förhållanden, utveckling och välbefinnande. Vi kan analysera

dessas företeelser både på individ- och samhällsnivå.

I *resursperspektivet* kan vi på olika nivåer i samhället studera förmågan att ta tillvara och utveckla produktiva resurser för att producera och fördela varor och tjänster.

I *styrperspektivet* studerar vi de insatser som görs för att styra och påverka ekonomiska, sociala och kulturella förhållanden i samhället.

Välfärd

Utgångspunkten blir naturligen i det *kulturella perspektivet*. Kvaliteten i ett samhälle är i första hand en fråga om mänsklig välfärd.

Det krävs inga sofistikerade mätmetoder för att peka på brister i den mänskliga välfärden i dagens Sverige. Skildringar av detta möter oss i filmer och reportage, i vetenskapliga rapporter, skönlitteratur och i personliga vittnesbörd. Att sådana brister finns i dag innebär inte att det var bättre förr. Den kritiska frågan är i stället om kvaliteten i dagens välfärdssamhälle på ett rimligt sätt motsvarar förväntningar och förhoppningar under välståndets uppbyggnad, då den materiella nöden för de flesta ersatts av materiellt överflöd. Vi tror inte att så är fallet.

De sociala problemen i det moderna samhället sammanfattas ibland som "välfärdssamhällets baksmälla": här några exempel:

Barn i Sverige

Ekonomiskt välstånd och preventivteknik kunde väntas medföra att barn är välkomna när de föds och blir väl försörjda. Men undersökningar visar att många svenska barn känner sig ensamma och föga älskade. Myndigheter ser sig föranledda att tvångsomhändertar flera tusen barn varje år. Och det föds nu så få barn att befolkningen minskar. Sveriges befolkning reproducerar sig inte. Vad säger det om kvaliteten i det svenska samhället?

Vården

Samhällsfunktionen vård av sjuka och gamla har "organiserats" om – från hem till institution, från ofta ofrivilligt och alltid

obetalt arbete till betalt. Många vittnar om att vård och tillsyn på sjukhus och andra institutioner ofta är ytlig och känslökall. Är vården och omsorgen om sjuka och gamla väl ordnad nu? Det är i många avseenden bättre än förr. Men det är inte den jämförelsen som är relevant. Är vården bra?

Missbruk

Ett utbrett missbruk av alkohol och narkotika får förödande följder i form av både mänskligt lidande och samhällsekonomiska kostnader.

Skolan

I skolorna kämpar man med disciplinproblem, håglöshet, dåliga studieresultat och utslitna lärare.

Arbetslivet

Det finns många tecken på alienation och avsaknad av personligt engagemang i arbetslivet. Det får negativa konsekvenser både för de enskildas välbefinnande och företagens produktivitet.

På område efter område möter vi bilder med ett gemensamt drag – av livets "avförmänskligande". Det är bilder av ett samhälle med högt ekonomiskt välstånd där bristerna i det som kan kallas livskvalitet är stora. Detta vore inte så oroande om det inte vore för att rörelseriktningen i dag verkar fel – mer av den gamla vanliga medicinen tycks leda djupare in i problemen snarare än ut ur dem. Sverige avsätter mycket stora resurser till vård, men förmågan att skapa förutsättningar för mänsklig utveckling och tillväxt så att vårdbehoven inte uppkommer verkar begränsad. Kan den förmågan utvecklas?

Utveckling av resurser

Resursproblemen beskrivs av oförmågan att tillfredsställande sysselsätta och utveckla landets produktiva resurser, både kapital och människor, av hög inflation och av underskott i det

offentligas och i nationens betalningar. Sveriges ekonomiska problem är till stor del bestämda utanför landets gränser. Vi utgör en del av världsekonomin. Men problemen i ekonomin är också hemmagjorda. Att formulera och driva en ekonomisk politik, som förenar det ekonomiskt rationella med legitimitet – att uppfattas som riktig, rimlig och rättvis – är uppenbarligen svårt.

Det finns också en brist på initiativkraft i många företag, myndigheter och organisationer, som kan ses både som ett resultat av och bidragande till problemen. Systemet genererar problem det inte kan hantera.

Samhällsstyrning

I *styrperspektivet* ser vi både det demokratiska partirepresentativa systemet och det intresserepresentativa. Dessa är för övrigt så hoptvinnade, att det är svårt att analysera vart och ett för sig.

Den politiska debattens verklighetsuppfattning präglas av föreställningar om att samhället är styrbart. Politiska partier och intresseorganisationer konkurrerar genom att presentera förslag om hur det som inte är bra skall rättas till genom lagar, regler och reformer. Diskussionen domineras av "reformmodellen". När brister i välfärden identifieras, söker man lösa problemen genom reformer som innebär omfördelning av resurser, ofta genom att samhället tillhandahåller varor eller tjänster finansierade genom skatter (eller genom inflation).

Reformmodellen bygger på två grundläggande antaganden. Den förutsätter att samhället är styrbart, och att de resursskapande processerna inte sätts ur spel av insatser för omfördelning. Båda dessa antaganden bör granskas. Styrbarheten har kanske snäva gränser – reformer löser ofta inte alls de problem de avsetts lösa. Och den ekonomiska tillväxten har avstannat.

Den traditionella reformvägen förefaller vara stängd av ekonomiska skäl. Men erfarenheter både i Sverige och andra länder visar att det behövs nya sätt att lösa problem som är viktiga för människornas välfärd. Nya miljonprogram, nya socialförsäk-

ringar, nya massiva satsningar på daghem kan inte finansieras – men kanske inte heller lösa de problem som är mest angelägna. Kan de system, som existerar till följd av tidigare reformer, utvecklas för att ge mer av önskade effekter – helst med mindre resursförbrukning – eller avvecklas för att skapa utrymme för andra slags förändringar?

Både i Sverige och i andra länder växer nya politiska rörelser fram som visar att etablerade partier och intresseorganisationer inte förmår fånga upp och bearbeta problem som växt fram inom ramen för dagens samhällsorganisation. Gradvis kan vi också urskilja hur alternativa synsätt växer fram som bryter mot traditionella föreställningar om hur förhållanden i samhället kan förändras.

Politiska förslag bygger ibland mera på nya organisatoriska former än på ökade resursinsatser. Det gäller t ex hushållarsystem, självförvaltning i bostadsområden, föräldramedverkan i barnomsorg och skola, friskvård och hälsopolitik. Det kan synas överraskande att det behövs politiska reformer för att åstadkomma en del av dessa ting. Men kanske är detta en föraning om politik på nya villkor – förändring genom omprövning.

Inom näringslivet kan vi se hur den långvariga stagnationen i de västerländska industriländerna är på väg att resultera i en radikal nyorientering av företagsledningsfilosofier. Framgångsrika företag har bl a det gemensamt att de är organiserade så att de anställdas kreativitet och insatsvilja utvecklas och tillvaratas (jfr t ex Peters & Waterman, 1982).

Samhällsproblem och samhällsorganisation

I föregående avsnitt har vi beskrivit några problem som är allvarliga för det svenska samhället. De är i och för sig "naturliga"; dvs de hör hemma i ett föränderligt samhälle. Ett samhälle utan oro för välfärd, ekonomins tillstånd och de representativa systemens förmåga att spegla och artikulera intressen och opinioner, vore förvisso ett skrämmande samhälle.

Men det är väsentligt att finna nya sätt att diskutera eviga problem, eftersom det för närvarande inte förs en diskussion om dessa frågor som inger förhoppningar om en positiv utveckling. Det är inte fråga om problem som kan avgränsas och lösas – men det är nödvändigt och uppenbart önskvärt att finna ansatser som inger tro på en förändring i positiv riktning. Många anser att Sverige – och även andra avancerade industriländer – har kört fast. "Välfärdsstatens kris" är ett ständigt återkommande uttryck.

Vi har berört en anledning till detta tillstånd tidigare när vi hävdade att den sedan årtionden etablerade reformmodellen havererat. Tron på förbättringar i samhället – både materiellt och andligt – har länge vilat på antagandet om hög ekonomisk tillväxt som kan finansiera reformer av skilda slag. Samhället skulle bli bättre genom att tillväxtens mervärde fördelades enligt politiska riktlinjer. Men antag att utrymmet för reformer/förändring genom tillväxt saknas. Då återstår en svårare och mer smärtsam förändring genom omfördelning av resurser och förändringar i samhällets organisation. Sådana förändringar har naturligtvis förekommit så länge en medveten, målinriktad politik bedrivits. Det nya är att dessa strategier måste få större vikt än under de senaste årtiondena.

Vi anser således att för en positiv samhällsutveckling krävs nya angreppssätt, nya analysmodeller. Det finns vissa drag i samhällets sätt att fungera som bidrar till att skapa eller försvåra problem. Vi har valt att diskutera dessa förhållanden med utgångspunkt i begreppet *samhällsorganisation*. Dick Ramström påpekar i sin uppsats (kapitel 3) att detta begrepp är relativt nytt och att det ibland används slarvigt med falska analogislut som följd. Vi tror givetvis inte att samhället kan ses som en organisation i vanlig mening men tror att samhällsorganisation som metafor kan ge uppslag till ny insikt. Här prövar vi metaforen genom att diskutera vissa drag i det svenska samhällets organisation i tre avseenden. Alla har relevans för de problemområden vi tidigare skisserat.

Vi diskuterar för det första olika *styrmekanismer* för resurs-skapande och resursfördelning. För det andra berör vi några aspekter av *arbetsfördelningen* i samhället. En tredje aspekt gäller *informationsflöden* i samhället som är väsentliga för målin-riktning och lärande. Vi tar framför allt upp frågor om *samband mellan handling och konsekvens* som villkor för ansvarstagande.

Styrmekanismer

Det finns inte ett uttömmande sätt att beskriva styrning och inflytande i det svenska samhället. Vi har ett demokratiskt stats-skick, en marknadsekonomi med starka inslag av administrativ styrning och en lång rad inflytelserika intresseorganisationer. Förståelse för samhället och dess utveckling och villkoren för resursskapande och resursfördelning förutsätter insikter i sam-spelet mellan sinsemellan *olika* principer för styrning och ut-övande av inflytande. Kanske är en av den norska maktutred-ningens mest betydelsefulla insatser att den presenterat en mo-dell som beskriver detta samspel. Hernes (1978) visar hur fyra krafter eller principer i ett komplicerat mönster av samspel och motspel formar och förändrar samhället: det är *demokrati*, *marknad*, *intresserepresentation* och *byråkrati*.

Inom varje delområde finns teoretisk och praktisk kunskap. Demokrati förknippas framför allt med det politiska livet, stats-vetarnas och sociologernas arbetsfält. Marknader har sedan länge analyserats av nationalekonomer och företagsekonomer. Intresserepresentation, oftast sammankopplad med arbetsmark-naden men vanlig även på andra håll i samhället, studeras inom sociologi och statsvetenskap, liksom byråkrati, en dominerande princip i offentlig förvaltning. Kunskaper om delarna är alltså på ett sätt väl utvecklad. Men sambanden mellan delarna är starka och komplexa; delteorier ger i praktiken bara en begränsad för-ståelse för samhället. Ansatser till "helhetskunskap" börjar dock växa fram. Viktiga bidrag kommer från den norska makt-utredningen. Vi har i denna bok lagt stor vikt vid dessa bidrag av två skäl: det teoretiska arbetet har kompletterats med ett omfat-

tande empiriskt material. Dessutom har arbetet bedrivits i ett samhälle som har stora likheter med vårt eget.

Det finns ingen självklar ordning som reglerar samspelet mellan dessa principer, men det är just genom ett samspel dem emellan som förändringar och anpassningar i samhället kommer till stånd. Hur avvägningen skall ske är ett problem i sig. Stålverk 80 demonstrerade kostnaderna av försök att förverkliga regionalpolitiska mål då betydelsen av förhållanden på marknader underskattades. Inom bostadspolitikens område finns talrika exempel på hur regleringar satt marknader ur spel till förfång för konsumenter. När det gäller jordbrukspolitik och livsmedelssubventioner reser för närvarande inflytelserika företrädare för konsumenterna krav på mer genomslag för marknadskrafter och mindre inslag av reglering som har sin grund i välorganiserade intressen.

Det finns alltså gränser för hur fritt eller ofritt olika krafter kan spela utan att hela systemets funktionsduglighet rubbas. Släpps marknadskrafterna helt fria, kan det leda till fördelningsresultat som inte är acceptabla. När intresseorganisationerna blir starka kan marknadsstyrda företags förmåga att lönsamt producera varor och tjänster undergrävas. Koncentrationstendenser i företagssektorn genom privat eller offentligt ägande, nationellt eller transnationellt, kan skapa maktkoncentration som både kan hindra demokratisk insyn och hejda dynamisk utveckling.

Det finns förespråkare för var och en av dessa styrprinciper. Men samhället och dess utveckling påverkas av helheten – av *samspelet* mellan dessa krafter. Det demokratiska systemet är värdemässigt överordnat de övriga. Det bör därför rimligen vara politikernas uppgift att se till helheten. Men kanske har svenska politiker i alltför hög grad blivit organisationernas, särintressenas, ombud snarare än helhetens. Att artikulera och företräda helhetsintresset är svårt och otacksamt. Särintressena har vuxit sig mycket starka. Det illustreras bl a av att arbetsmarknadens organisationer – arbetstagare och arbetsgivare – förfogar

över mycket större utrednings- och propagandaresurser än de politiska partierna. Detta tror vi är ett av Sveriges allvarigaste samhällsorganisatoriska problem som behöver belysas i forskning och debatt.

Det frågan gäller, enligt vår uppfattning, är inte att försvaga bevakningen av särintressen. Det gäller snarare att utveckla insikter och genomföra reformer som stärker statens, regeringens och riksdagens förutsättningar att se till helheten. Det gäller avvägningen mellan olika i dag företrädde särintressen. Men det gäller också hänsyn till dem som inte kan försvara sina intressen — t ex kommande generationer, vilkas skuldbörda nu växer i snabb takt. Hur en förstärkning av statsmakten skall ske vet vi inte. Men frågan behöver debatteras.

Arbetsfördelning

Ett modernt samhälle karaktäriseras av stark specialisering. I jordbrukssamhället var hushållet både konsumtions- och produktionsenhet; utbytet av varor och tjänster med andra var begränsat jämfört med i dag. Nu är det självklart att hushållets vuxna medlemmar förvärvsarbetar utanför hushållet. De varor och tjänster som tidigare producerades inom hushållet får man tillgång till genom marknader eller genom det offentliga för-sorg. Medborgarna erbjuds en mängd tjänster genom en omfattande offentlig tjänsteproduktion, vars organisation och finansiering emellertid förefaller reducera individuell valfrihet i en utsträckning som inte är nödvändig. Att avstå från offentligt producerade tjänster är dyrt när dessa är subventionerade och endast kan ersättas av eget arbete eller tjänster som köps till fullt pris. Eftersom alla är med och betalar subventionerna över skatter och socialförsäkringsavgifter, innebär ett sådant avståen-de att man i praktiken betalar för vissa tjänster två gånger. Över skattsedeln subventioneras andras konsumtion; genom eget arbete eller inköp på marknaden betalar man för sin egen. Ett välkänt exempel på detta förhållande är den kommunala barn-omsorgen.

Barnomsorgen ger även andra illustrationer av överraskande följder av nya mönster av arbetsfördelning i samhället. Processer i arbetsdomstolen behandlar föräldrars rätt att medverka i arbetet i de förskolor där deras barn tillbringar sina dagar. Arbetsfördelningen i samhället har drivits långt när sådana frågor blir rättssaker.

Det råder knappast delade meningar om det moderna samhällets behov av en omfattande tjänsteproduktion inom penningekonomins ram. Men fördelningen mellan offentlig och privat sektor är inte en gång för alla given. Det finns all anledning att pröva om viss produktion av tjänster som nu sker i offentlig regi med fördel kunde utföras av privata företag eller av nya organisationer i kooperativ eller annan form. Kanske bör samma typ av tjänster samtidigt produceras på flera olika sätt. Detta är inte att ifrågasätta värdet av de tjänster som nu produceras i den offentliga sektorn, bara att peka på önskvärdheten av att pröva de former i vilka produktionen äger rum. Inte heller principen att dessa tjänster subventioneras behöver därmed ifrågasättas. Även subventioner kan organiseras på olika sätt – genom producenter eller konsumenter.

Flera olika faktorer samverkar till att göra tjänsteproduktionen till en växande andel av den totala ekonomin. Det råder därför ingen tvekan om att det krävs en grundlig och odogmatisk debatt om tjänsteproduktionens organisation och finansiering. Det gäller fördelningen av tjänsteproduktion mellan lönearbete och obetalt arbete. Det gäller även hur penningekonomins tjänsteproduktion fördelas mellan olika sektorer – offentlig, privat, kooperativ.

Om informationsflöde och samband mellan handling och konsekvens

Metaforen "samhällsorganisation" leder oss att rikta uppmärksamheten mot *flödet av information*, en viktig faktor för organisationers lärande och beteende. Informationsflöden som bidrar till kunskapsutveckling och någorlunda gemensam förståelse av

förhållanden i samhället är ett viktigt och önskvärt inslag i samhällets organisation. En aspekt av detta gäller sambandet mellan handling och konsekvens på olika nivåer i samhället. Både människors och organisationers beteende styrs av de konsekvenser en handling erfarenhetsmässigt leder till. Det är därför för enskildas välfärd och helhetens bästa starkt önskvärt att individer anser sig kunna påverka sin egen situation. Det är också nödvändigt att liknande samband gäller för företag och organisationer. Det är grunden för valfrihet och förutsättningen för ansvarstagande.

Peter Jay, engelsk politiker och publicist, hävdar i en tänkvärd essä att ett av det västerländska industrisamhällets allvarligaste problem är att detta samband mellan handling och konsekvens försvagats på ett ur helhetens perspektiv katastrofalt sätt. I Sverige har David Magnusson (1983) fört liknande resonemang. Analysen är värd att tas på allvar. Vi skall peka på några exempel som är aktuella i det svenska samhället.

Hushållens disponibla inkomster är i betydande utsträckning en funktion inte av hushållets produktion utan av samhällets fördelningspolitik. Följden för hushållets medlemmar är – å ena sidan – ett betydande mått av trygghet och – å den andra – starka begränsningar av möjligheterna att påverka sin konsumtionsstandard. Detta är en av välfärdssamhällets paradoxer. I många hushåll är utrymmet för utgifter utöver mat och bostad begränsat. Och ännu flera har små möjligheter att genom egna insatser påverka sin ekonomiska standard. På ett abstrakt plan är detta en fråga om sambandet mellan *handling* och *konsekvens*. Många politiska beslut innebär att detta samband tunnas ut eller klipps av för individer, hushåll, företag och organisationer.

Enligt Jay kan inflation och arbetslöshet till stor del förklaras av att "big business" och "big labour" inte behöver ta ansvar för sitt handlande. "Big government" har beredskap att med sedelpressar och subventioner tillfälligt skyla följderna av beteende som bortser från ekonomiska realiteter. Det skulle leda för långt

att här gå in på Jay's slutsatser som är vare sig traditionella nyliberala, nykonservativa eller nysocialistiska.

En följd av den utveckling Jay sammanfattar är att den konsekvens, som följer på ett beteende, är resultatet av ett politisk eller administrativt beslut, inte av den "direkta" reaktionen från aktörens miljö ("marknaden" i många fall). Därmed förändra aktörens lärande; aktörerna lär sig av de resultat de faktiskt erfar. Ofta blir det man lär sig att man ingenting kan göra - inlärld hjälplöshet har det kallats (Magnusson, 1983).

Vi ifrågasätter inte här stat och kommun som trygghetsgaranter. Men när administrativa stödsystem blir mycket omfattande måste frågan om hur samhällets rationalitet överstiger den enskilda aktörens inte bara ställas utan också på allvar prövas. Är tryggheten värd priset i termer av effektivitet och kvalitet? Kan trygghet garanteras till lägre kostnad - i samma termer? Sann resonemang är tillämpligt när det gäller statens ingrepp i näringslivet. Karl-Henrik Pettersson diskuterar problem sammanhängande med detta "socialiserade risktagande" i sin uppsats (kapitel 4).

Människosyn och samhällssyn

De frågor som diskuteras i denna uppsats är långt ifrån värde neutrala. Våra bedömningar och vårt resonemang överensstämmer i stort sett med den människosyn och samhällssyn som sammanfattas och presenteras av Dahrendorf (1979).

Avgörande för människors välfärd i djupare mening är enligt Dahrendorf hur rikt deras liv är på *livschanser* (life chances). Ökad valfrihet används ofta som mer eller mindre synonym med ökad välfärd. Men Dahrendorfs resonemang tränger djupare än så. Ökad valfrihet i ett samhälle - till följd av ekonomisk tillväxt - leder inte nödvändigtvis till ökad välfärd. Tillivschanser är inte bara en fråga om valfrihet. Att träffa val har mening för individen bara i ett sammanhang; valfriheten får värde i förening med upplevelser av tillhörighet och gemenskap

Livschanser, grunden för mänsklig välfärd, måste alltså enligt Dahrendorf beskrivas i två dimensioner – *valfrihet* (options) och *förankring* (fri översättning av det engelska ligatures). Upplevelser av förankring kan komma ur många olika källor: familj och släkt, religion, sedvänjor och traditioner, anknytning till hembygd, yrkesstolthet och gemenskap med andra i arbetsliv, i politik eller ideella sammanslutningar.

Enligt Dahrendorfs teori är det alls inte säkert att det land som har den högsta materiella standarden också är rikast på livschanser. Västtyskland är materiellt rikare än England, påpekar han, men hävdar samtidigt att engelsmännen har fler livschanser. Den snabba ekonomiska utvecklingen i Västtyskland har vunnits till priset av att sociala samband tunnats ut så att valfrihetens värde minskat.

Teorin om livschanser ger viktiga insikter i villkoren för en utveckling av välfärden i materiellt rika länder. För ökad välfärd räcker det inte med ekonomisk tillväxt. Lika viktigt, kanske viktigare, är att utveckla, värna om och förstärka sociala nätverk, sammanhang och traditioner, möjligheter till förankring, som ger valfriheten värde. Utan valfrihet är förankringen slave-ri. Men utan förankring saknar valfriheten mening.

Ompröva – Utveckla – Förnya

I denna uppsats har vi försökt föra resonemang om gamla problem i delvis nya banor. Sverige är i många avseenden en av världens mest avancerade välfärdsstater. Men det behövs omprövning och förnyelse om utvecklingen skall gå mot fördjupad välfärd.

Uppsatserna i denna bok berör från skilda utgångspunkter några centrala samhällsorganisatoriska frågor. Tillsammans utgör de ett försök att initiera en omprövande debatt.

Olof Ruin ger en överblick av en rad faktorer som bidragit till att försvaga regeringsmakten under årtionden då de politiska ambitionerna att styra tilltagit starkt (kapitel 2).

Föreställningar om och förutsättningar för styrning i samhälle behöver blottläggas och diskuteras. Kanske har det politiska systemets inneboende logik lett fram till en övertro på den politiska styrningens möjligheter. En drivkraft i denna riktning är att politiker för att bli valda ständigt har behov av att demonstrera att de gör något. En utpräglad idépolitiker ansågs ha gjort bort sig när han önskade permitteringsshotade arbetare "lycka till". En politiker skall göra något! Även om det bara blir att "slå näven i bordet".

Dick Ramström diskuterar olika föreställningar om samhälls styrning (kapitel 3). Han framhåller bl a att det är önskvärt att vinna insikter om styrbarhetens gränser. Han pekar också på att styrimpulser utgår från så många olika maktcentra att de sammanlagda styreffekterna är i hög grad oförutsägbara.

Vi har hänvisat till Hernes beskrivning av fyra styrprinciper som ett av maktutredningens viktigare verktyg. *Karl-Henrik Pettersson* behandlar frågan: "Varför ingriper staten i näringslivet?" (kapitel 4). Han använder inte Hernes modell – men han skulle kunnat göra det – när han visar hur *reglering* och *planering* gradvis invaderat *marknadens* territorium till följd av de tryck som genereras i de demokratiska och intresserepresentativa systemen.

I några uppsatser presenteras en del av den norska maktutredningens rikhaltiga material.

Gudmund Hernes artikel "Svartepetterekonomi" (kapitel 5) är en lättläst introduktion till en del av de viktiga företeelser dagens samhälle som maktutredningen behandlat. Hernes uppsats "Marknaden som domstol" (kapitel 6) diskuterar varför marknaden förefaller ha förlorat i legitimitet; företag som "dömts" till förluster och eventuell nedläggning "överklagar" allt oftare till det politiska systemet.

Peter Gorpe och Ingemund Hägg sammanfattar några av maktutredningens centrala modeller och synsätt. I en första uppsats presenterar de utredningens maktdiskussion (kapitel 7) I en andra uppsats sammanfattas modellen av olika styrmekanis

mer i samhället (kapitel 8).

En viktig förändring i svenskt samhällsliv under 60- och 70-talen är intresseorganisationernas tillväxt i antal, storlek och resurser. Grundliga studier av vad detta betyder saknas nästan helt. Varför? Ligger en del av förklaringen i att begreppet korporati blivit starkt värdeladdat genom, enligt vår uppfattning, missvisande associationer med 30-talets fascism? I maktutredningen behandlas intresseorganisationernas roll på olika sätt, bl a i en uppsats av *Mårten Egeberg, Johan P Olsen* och *Harald Sætren* om "Den segmenterade staten" (kapitel 9). Kompletterande empiriskt material på samma tema publicerades i utredningens slutrapport. (NOU 1982:03)

Maktutredningens viktigaste slutsatser sammanfattas i ett kapitel ur dess slutrapport (kapitel 10).

Avslutningsvis har vi sammanställt och kortfattat kommenterat en förteckning över de skrifter maktutredningen publicerat (kapitel 11).

Vi har strävat efter att sätta övergripande frågor om styrmekanismer och samhällsorganisation i relation till vardagsnära frågor om människors välfärd. Det är önskvärt att belysa samband:

- mellan det stora och det lilla, mellan företeelser på *samhällsnivå* och *individnivå*
- *mellan särintressen och helhetsintressen*
- *mellan centrum och periferi*, bl a befolkningstäta regioners och glesbygders intressen
- mellan *nutid* och *framtid*, dagens och morgondagens människor och deras intressen.

Dessa är några nyckelområden för kunskapsutveckling och debatt som kan bilda grundval för samhällsförståelse.

Litteraturförteckning

- Crozier, M, *On ne change pas la société par décret*. Édition: Grasset & Fasquelle, Paris 1979.
- Dahrendorf, R, *Life chances. Approaches to social and political theory*. Weidenfeld and Nicolson, London 1979.
- Hernes, G, *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Universitetsforlaget, Oslo 1978.
- Jay, P, *The crisis of western political economy*. Australian Broadcasting Commission, Sydney 1981.
- Lindblom, C E, *Politics and markets*. Basic Books, New York 1977.
- Magnusson, D, *Individen och samhällsstrukturen i Välfärdsstatens psykologi*, Ratio, Stockholm 1983.
- Olson, M, *The rise and decline of nations. Economic growth stagflation, and social rigidities*. Yale University Press, New Haven and London 1982.
- Peters, T J & Waterman Jr, R H, *In search of excellence. Lesson from America's best-run companies*. Harper & Row, New York 1982.
- Robertson, J, *The sane alternative. Signposts to a self-fulfilling future*. London 1978.
- Schumacher, E F, *Small is beautiful. Economics as if people mattered*. Harper & Row 1973.
- Toffler, A, *The third wave*. William Morrow & Co, Inc, New York 1980.

2 Svensk politisk stil: att komma överens och tänka efter före

Olof Ruin

Inledning

I Sverige, liksom i andra länder, har det länge funnits föreställningar om hur politik bör utformas. Man kan tala om existensen av normer för politiskt handlande – låt vara att de är vagt formulerade och vagt uppfattade. En grupp sådana normer betonar samförstånd: man *skall* i sin politiska beslutsvardag snarare försöka komma överens än söka strid, snarare försöka uppnå stora majoriteter än påtvinga minoriteter sin ståndpunkt, snarare försöka kompromissa än benhårt hålla fast vid egna åsikter osv. En annan grupp av normer betonar aktiv framförhållning: man *skall* snarare försöka styra händelserna än låta sig styras, snarare försöka vara långsiktig än kortsiktig, snarare försöka vara förändringsinriktad och innovativ än bevarande och upprepande osv.

Politikens faktiska utfall i form av beslut och åtgärder av olika slag är naturligtvis någonting annat än de normer som uppfattas existera och de faktiska politiska beslutsprocesserna. Dessa beslut och åtgärder kan emellertid bedömas och värderas utifrån här angivna normer: försök komma överens och försök vara innovativ!

Förmågan att komma överens, mätt i avsaknad av utåt markerade hårda motsättningar under beslutsprocessernas avgörande skeden, har under efterkrigstiden varit särskilt stor inom vissa politikområden. Det gäller t ex utrikespolitik, försvarspolitik och konstitutionell politik. På områden som arbetsmarknadspolitik, näringspolitik och skattepolitik har det däremot varit betydligt svårare att komma överens. Inom andra områden har

motsättningarna än varit svåröverbryggbara, än tämligen små.

Förmågan att vara innovativ, visa framförhållning och långsiktighet har naturligtvis också den varierat efter politikområde och tid. Socialpolitik och utbildningspolitik är exempel på två sådana områden, som i särskilt hög grad svarat mot denna förmåga under flera decennier.

Det är mycket som tyder på att svensk politik i början av 80-talet generellt har fått en annan karaktär än under de första efterkrigsdecennierna. Mindre än förut förefaller den präglas av samförstånd respektive framförhållning även om variationerna fortfarande är stora mellan politikområden.

Utvecklingen i Sverige under 70-talet påminner i många avseenden om andra västeuropeiska samhällens, i andra avseenden är den speciell. Den svenska utvecklingen har därtill ett viss symbolinnehåll. Under några decennier under efterkrigstider var det Sveriges tur, i raden av olika länder över tiden, att uppställas som modell. Olika sidor av det svenska samhället framhävdes på sina håll som förebilder att efterlikna, som vardagsutopier att sträva emot. Det gällde näringsliv och arbetsmarknad; det gällde det välfärdssystem som byggts upp; det gällde just också vissa sidor av den politiska stil som uppfattades råda i landet. Bilderna förmedlades i huvudsak av utländska journalister och utländska samhällsvetare; dessa bilder kom i sin tur att förstärka de normer om samförstånd och reforminriktning som ansågs präglade det politiska livet.¹⁾ I dag har det emellertid blivit mindre vanligt att uppställa Sverige som modell att efterlikna. Det är ett eko av de problem som tillstötte under 70-talet.

De ekonomiska förhållandena förändrades och försämrades radikalt i Sverige under 70-talet, liksom för övrigt i ett antal andra avancerade industriländer. Möjligen kan det sägas att dessa förändringar och försämringar framstått som särskilt mar-

¹⁾ Se t ex Anton (1969) sid 88–102, Fleischer (1967), Hancock (1972) och Rustow (1955).

kanta just genom att Sverige bär på en tradition av ovanligt stora ekonomiska framgångar.

Den offentliga sektorn i Sverige har samtidigt, vilket naturligtvis inte är något unikt för oss, fortsatt att öka. Dels har kostnaderna för uppgifter, som det allmänna redan ansvarat för ökat, dels har nya kostnader tillkommit i och med att helt nya uppgifter förts in under det allmännas betalningsansvar.

Relationerna på den svenska arbetsmarknaden framstod länge som tämligen unika bland västvärldens industrinationer. Få arbetsdagar gick förlorade på grund av konflikter. Situationen blev besvärligare under 70-talet. Antalet vilda strejker ökade och avtalsförhandlingarna mellan arbetsmarknadens huvudorganisationer blev i det ekonomiska läge som då rådde svårare. Konfliktriskerna ökade. En tidigare ofta omvitnad värdegemenskap mellan arbete och kapital syftande till ett effektivt näringsliv tycks ha avtagit.

Det sociala välfärdssystem som byggts upp under efterkrigstiden är inte heller riktigt detsamma som förr. Avgifter har introducerats i ökad utsträckning, förmåner har minskat i värde etc. Någon dramatisk avveckling eller neddragning av detta omfattande välfärdssystem påbörjades dock inte under 70-talet. Någon större arbetslöshet tilläts inte heller trots landets ekonomiska svårigheter.

De förändringar som skett i ekonomisk och social miljö har rimligtvis haft som konsekvens ökade spänningar i samhället. Relationerna mellan arbete och kapital har skärpts. Inflationen har varit hög och många grupper har upplevt att deras levnadsstandard pressats ned. Ökade spänningar i samhället har självfallet betydelse för en politisk stil där samförstånd och framförhållning är centrala värden.

Sambanden är dock inte helt entydiga. Ibland kan det rentav vara lättare att komma överens när de reella motsättningarna är stora än när de är små: man känner nödvändigheten att uppnå en överenskommelse som särskilt stark och man är rädd för att fortsatt oenighet kan urarta till allvarliga konflikter. I regel för-

svårar emellertid ökade spänningar möjligheterna att komma överens och samtidigt agera långsiktigt.

Det finns emellertid många andra faktorer, förutom en förändrad ekonomisk och social situation, som alla har det gemensamt att de bidragit till att göra det svårare att fatta politiska beslut. Faktorerna är på olika sätt avhängiga av varandra. Ett redan förut komplicerat system för beslutsfattande har ytterligare komplicerats. Denna utveckling har i sin tur också konsekvenser för en tillämpning av normer där just samförstånd respektive framförhållning betonas.

En annorlunda parlamentarisk situation

En sådan faktor är att den parlamentariska situationen på flera olika sätt radikalt förändrats i Sverige under 70-talet.

En förändring ligger i att själva ramen blivit en annan. En riksdag uppdelad i två kammare om sammanlagt 384 mandat ersattes av en riksdag med endast en kammare och med sammanlagt 350 mandat (sedermera 349 mandat). Val vartannat år – än till kommuner och landstingen som i sin tur valde Första kammaren, än till Andra kammaren direkt – ersattes av val vart tredje år, samtidigt till riksdag, landsting och kommuner. Ett tidigare valsystem som, ehuru präglad av proportionalitet, inneburit en viss överrepresentation för det största partiet och underrepresentation för de minsta partierna ersattes av ett valsystem med två karaktäristika: fullständig proportionalitet i utdelning av mandat för alla partier som erhållit minst 4 procent av de avgivna rösterna och ingen representation alls i riksdagen för partier som faller under detta magiska tal. På punkt efter punkt kan man säga att den nya svenska författningen, i jämförelse med den gamla, premierar rörlighet och dramatik: val till en enda kammare, val vid ett och samma tillfälle till denna enda kammare, tämligen korta valperioder och ingen överrepresentation för det största partiet.

Uppdelningen i två block i svensk politik – ett tvåpartisystem

snarare än ett fempartisystem — har förstärkts under 70-talet. Samtidigt har också, och det är det paradoxala, svensk politiks traditionella höger-vänsterdimension i någon mån uppluckrats. Tidigare decennier, präglade av stark ekonomisk tillväxt, kretsade i mycket kring social reformpolitik och en rimlig fördelning av landets växande resurser. I frågor av denna typ hade de politiska partierna i huvudsak låtit sig inordna i en traditionell höger-vänsterskala med Moderata samlingspartiet och Vänsterpartiet kommunisterna som respektive ytterpunkter. Under 70-talet uppmärksammades emellertid miljöfrågor på ett sätt som tidigare inte skett. Dessa frågor aktualiserade en mera latent dimension i svensk politik. Konservativa och socialdemokrater har tenderat att gemensamt stötta fortsatt teknisk högingdustriell utveckling som i sin tur ansetts förutsätta stora enheter och en centraliserad ledning. Centerpartiet, och i någon mån också kommunisterna, har markerat en viss oro för den högingdustriella utvecklingen och i mycket betonat små enheter och decentralisering.

Det viktigaste som hänt, parlamentariskt sett, under 70-talet med dess nya författning, är en försvagning av regeringsmakten. Styrkan i utövandet av regeringsmakten får uppfattas vara avhängig av storleken i regeringens underlag i riksdagen, av grad av gemenskap i regeringsledamöternas värderingar, liksom naturligtvis också av deras allmänna kompetens och politiska skicklighet. Att visa styrka är bl a att kunna fatta impopulära beslut, att kunna stå emot specialintressen, att ha förmåga att planera på lång sikt m m.

Inom ramen för det tvåkamarsystem som existerade fram till 1970 års val hade regeringen i regel, sedan mitten av 30-talet, en majoritetsförankring i riksdagen. Vissa perioder uppnåddes denna majoritet endast vid s k gemensam votering (alltså voteringsrätt omfattande på en och samma gång både Första och Andra kammarens ledamöter), andra perioder hade regeringen egen majoritet i bägge kamrarna. Under 70-talet däremot har variationerna i regeringens riksdagsunderlag varit täta. Under man-

datperioden 1970–73 hade landet en socialdemokratisk regering under ledning av Olof Palme, som saknade egen majoritet men som kunde räkna med stöd från ett majoritetsblock av socialdemokrater och kommunister. Under mandatperioden 1973–76 hade landet fortsättningsvis en socialdemokratisk regering men det block som stödde den hade krympt till exakt hälften av riksdagens ledamöter. Sverige hade sin egendomliga period av s k lottriksdag. Under mandatperioden 1976–79 bildade först i två år de tre borgerliga partierna i riksdagen en majoritetsregering under ledning av centerpartiets ordförande Torbjörn Fälldin och i ett år fungerade en liberal minoritesregering under ledning av Ola Ullsten, baserad på en utomordentligt liten andel av riksdagens ledamöter. Decenniets sista regering, tillkommen efter de allmänna valen hösten 1979, utgjorde visserligen på nytt en borgerlig majoritetsregering under ledning av Torbjörn Fälldin men nu hade det sammanlagda borgerliga blocket endast ett mandat mer än socialdemokrater och kommunister tillsammans. Denna regering sprack sedermera i sin tur våren 1981 och efterträdades av en ny minoritetsregering, denna gång baserad både på riksdagens centerpartister och folkpartister.

En regerings styrka får som sagt också uppfattas vara avhängig av grad av gemenskap i regeringsledamöternas värderingar. Enkammarriksdagens två regeringar, som kan rubriceras som starka i meningen av att vara baserade på en majoritet i riksdagen, har samtidigt varit koalitionsregeringar. Tidigare koalitionsregeringar i modern svensk parlamentarisk historia hade antingen bestått av två partier eller, som under krigsåren, av samtliga större partier. 70-talets två koalitionsregeringar bestod för första gången av tre tämligen jämnstarka partier. Samordningsproblemen i regeringsarbetet var inte obetydliga. Den första regeringen Fälldin sprack också efter två år i den fråga – frågan om utbyggnad eller avveckling av kärnkraftsenergi – där de i regeringen samverkande partierna tidigt visat att de var djupt oeniga. Den andra trepartiregeringen under Fälldins ledarskap sprack på oenighet i skattefrågorna.

Svensk parlamentarism har alltså under 70-talet varit betydligt mindre framgångsrik än tidigare i att få fram starka regeringar, mätt i två viktiga dimensioner: egen riksdagsmajoritet och homogena värderingar. Detta har skett samtidigt som landet ställts inför svåra ekonomiska problem, byråkratin fortsatt att expandera och olika särintressen ytterligare förstärkt sin position i politiskt beslutsfattande.

Ökande byråkrati och tilltagande sektorisering

Den offentliga sektorns expansion har inneburit att den offentliga apparaten – myndigheter och tjänstemän – expanderat. Nya enheter och handläggare har behövts då det allmänna påförts nya uppgifter och då kraven på kvalitet och effektivitet i handhavande av gamla uppgifter höjts. Vidare har tillväxten i sig medfört ytterligare ökning: fler anställda behöver i sin tur fler anställda för inbördes samordning, information etc.

Det totala antalet statliga myndigheter beräknades år 1975 ha uppgått till cirka 300. Nästan en tredjedel av dem var mindre än fem år gamla. Inom dessa myndigheter, nya såväl som gamla, har det successivt skett en differentiering både vertikalt och horisontellt: nya nivåer har inrättats, nya avdelningar och byråer har uppstått och nya samordningsorgan har skapats. Antalet anställda i central statlig förvaltning beräknades 1975 utgöra cirka 50 000. Därtill kom anställda på regional nivå – i länsförvaltningen – samt framför allt på kommunal nivå. Det totala antalet anställda i offentlig tjänst ökade under tioårsperioden 1965–75 från 700 000 till 1,2 miljoner. Ökningen hänförde sig framför allt till den kommunala nivån.¹⁾

Denna stora offentliga apparat – stor även om man bortser från den kommunala expansionen – kan ses, och har setts, som ett viktigt instrument i handen på en statsmakt inriktad just på att visa framförhållning, lösa problem, vara innovativ m m. Den

¹⁾ Jämför Tarschys 1978, sid 61–64.

centrala förvaltningens uppgift i landet har alltså inte, såsom under seklets första hälft, bara uppfattats vara att garantera en kompetent och rättvis tillämpning av nya samhällsåtaganden bestämda av riksdag och regering utan att även aktivt medverka i arbetet med att reformera en trög verklighet. De centrala verken har kommit att påta sig både utredande och planerande uppgifter. De har visserligen behållit sin från departementen fristående ställning men samtidigt ofta uppehållit mycket nära relationer just med departementen. Särskilt intima förefaller dessa relationer i många fall ha varit under den långa socialdemokratiska maktperioden. Statsråden satt länge som chefer för sina departement; de tillsatte ofta personer som de samarbetat med och kände väl som chefer för de ämbetsverk som sorterade under dem; ämbetsverkens chefer och högre tjänstemän å sin sida betraktade ofta politiker inte som "störande" element i sitt arbete utan snarare som samarbetspartner. I någon mån föreföll dessa ofta nära och förtroendefulla relationer mellan centrala ämbetsverk och regering ha tunnats ut under 70-talets senare år.

Samtidigt som den centrala förvaltningen setts som ett värdefullt och nödvändigt instrument i en strävan att kontinuerligt och medvetet driva samhället framåt, har det också under det gångna decenniet blivit allt vanligare att uttrycka oro för att denna apparat tillåtits svälla för mycket. Den beskrivs som svåröverblickbar, svårstyrd och svårkontrollerad. Det har hävdats att delar av denna apparat tenderat att mindre uppträda som samarbetspartner till regering och riksdag i ett gemensamt reformarbete och mer som initiativtagare och pådrivare. Den politiska processen snurrar baklänges, har det sagts när det inte är företrädare för väljarna eller för olika organiserade intressen som uppställer krav på samhället utan byråkrater och dynamiska ämbetsverk. Det hävdas också att förvaltningen, just genom sin storlek och sitt vittförgrenade nät av myndigheter och organ, snarare kan tendera att förlama ett reformarbete än att driva på det. Enighet kring nya åtgärder och nya reformer kan bli än svårare att uppnå när hänsyn även måste tas till alla de olika

intressen med konkurrerande ambitioner som ryms inom en svällande förvaltningsapparat.

Förvaltningsapparatens storlek och mångfald, som är en spegling av den offentliga sektorns expansion, har också bidragit till att befordra en *sektorisering* av samhällets verksamhet: alltså en uppdelning av denna verksamhet i från varandra tämligen fristående delar. Delarna kan ha mer eller mindre entydiga gränser; i vissa fall kan de helt och hållet vara administrativt bestämda, i andra snarare bestämda av frågornas art och förvaltningstjänstemännens utbildning. Delarna kan vidare ha en tendens att mer eller mindre sluta sig inom sig själva.

Under 60-talet och början av 70-talet fanns det en tendens i Sverige att medvetet uppmuntra just ett sektorstänkande. Det skedde vid en tidpunkt då man mer än i dag var inställd på att planera på lång sikt, och då man mer än nu var benägen att resonera i termer av långsiktiga mål och medel. Det talades i dessa sammanhang både om allmänna samhällsmål och om specifika sektorsmål. En uppdelning i just sektorer sågs som ett sätt att underlätta och befrämja en effektiv samhällsplanering. Ett uttryck för detta synsätt var också en strävan att genom sammanslagningar skapa centrala ämbetsverk med stora aktionsradier. Och det skedde samtidigt som antalet statliga myndigheter ökade starkt.

Viljan att skapa myndigheter med breda områden att samordna kan illustreras med förhållandena inom den sociala sektorn och utbildningssektorn. I dag finns det ett enda verk, Socialstyrelsen, som på statlig nivå har ansvar både för sjukvård och socialvård i landet och ett enda verk, Skolöverstyrelsen, som har ansvar för all utbildning på grundskole- och gymnasienivå. Vidare finns det ett enda verk, Universitets- och Högskoleämbetet, som har ansvar för all högre utbildning (med undantag för den utbildning som gäller lantbruket). Dessa tre verk är alla resultat av sammanslagningar av tidigare flera oberoende myndigheter.

Ett sektorsmedvetande har också förstärkts av att de anställda, åtminstone i den centrala förvaltningen, tenderar att stanna

kvar inom samma sektor under hela sitt yrkesverksamma liv. Det innebär inte att de hela tiden skulle vara kvar på samma arbetsplats eller ens ha samma arbetsgivare. De kan växla mellan tjänstgöringar i departement i statliga kommittéer, i ämbetsverk, i riksdag och i den lokala förvaltningen. De kan även gå över till privat tjänst, t ex i intresseorganisationernas utredningsavdelningar. Men de tenderar att syssla med samma frågor. De är sektorsspecialister, och inte generalister, lämpade att flytta från en sektor till en annan.

En långtgående uppsplätning i sektorer, medveten eller omedveten, av offentlig verksamhet inrymmer en serie problem. De har på senare tid blivit alltmer uppmärksammade. Det helt centrala problemet är naturligtvis att åtgärder vidtagna i en sektor lätt riskerar att inte stå i överensstämmelse med åtgärder som övervägs eller vidtas i en grannsektor. Mycken energi ägnas numera också åt att finna medel för en effektiv och snabb samordning av de olika sektorernas verksamheter. Olika typer av kontakter har etablerats och olika institutionella arrangemang har prövats.

Korporatisering¹⁾

Sverige har en ganska lång tradition av ett starkt organisationsväsende. Ett stort antal intressen i landet har sedan länge varit organiserade. Organisationerna har likaledes sedan länge omfattat en mycket stor andel av de potentiellt organiserbara. Den centrala ledningen i intresseorganisationerna har i regel haft en ganska stark ställning. Sverige har vidare en lång tradition av nära kontakter mellan denna organisationsvärld och statsmakterna. Organisationerna har varit indirekt representerade i riksdagen genom att många partier sätter upp organisationsförankrade personer på sina riksdagslistor. Organisationerna har sedan länge varit väl företrädade i det statliga utredningsväsendet och

¹⁾ Korporatisering är synonymt med korporativisering.

har också framstått som viktiga remissinstanser. Informella kontakter har vidare sedan länge etablerats mellan viktiga intresseorganisationer och regeringen. Under några år på 60-talet rådde den s k Harpsundsandan, dvs organisationsföreträdare och medlemmar av regeringen samlades till informella förhandlingar kring den ekonomiska situationen. Mot slutet av 60-talet hade det också blivit vanligt att bereda företrädare för centrala intresseorganisationer plats i de lekmannastyrelser för de statliga ämbetsverken som inrättades vid denna tidpunkt.¹⁾

Många centrala politiska beslut i Sverige har sedan länge föregåtts av ofta långdragna och omständliga förhandlingar just mellan å ena sidan företrädare för olika intressen och å andra sidan politiker och byråkrater. Utländska observatörer av svensk politik, vilka velat karakterisera landets politikutformning med honnörsord som "deliberative", "rationalistic", "innovative" och "radical"²⁾, har ibland en benägenhet att bortse från denna dimension av långdragna och ofta svåra förhandlingar. Beslutsprocesserna har i stället framställts som i huvudsak präglade av bara rent intellektuella överväganden: problemdefiniering, undersökning av samband och problemlösning.

Den integration av intresseorganisationer i statligt beslutsfattande som alltså har lång tradition i svensk politik, kom att ytterligare utbyggas och intensifieras under 70-talet. Det skedde, paradoxalt nog, i någon mån som ett svar på och ett motdrag till den gräsrotsoro som drabbade det svenska samhället kring decennieskiftet 1960–70.³⁾

Plötsligt bröt det, inom olika delar av samhället, fram ett missnöje med de enskildas möjligheter att påverka skeendet. Medlemmar i etablerade organisationer – just i intresseorganisationer, politiska partier, folkrörelser m m – ville ha mer att säga till om i sina organisationer; grupper av medborgare ute i

¹⁾ Jämför Elvander (1969).

²⁾ Jämför Anton (1969), sid 88–102.

³⁾ Jämför Ruin (1974), sid 171–184.

kommunerna tyckte inte att deras röster blev tillräckligt hörda; arbetarna ville delta i skötseln av företag; de anställda i offentliga myndigheter ville utöva mer inflytande på ledningen av dessa myndigheter; studenterna ville delta i förvaltningen av universiteten osv. Dessa grupper kunde ha sin udd riktad mot förhållanden utanför Sveriges gränser – t ex i Vietnam och mot apartheidpolitiken – eller mot förhållanden inom landet. Det blev allt vanligare att protestera mot åtgärder som berörde eller direkt hotade den egna miljön. I detta engagemang för ökat inflytande bildades också, vid sidan om de etablerade organisationerna och partierna, en mängd ad hoc-betonade aktionsgrupper.¹⁾

För statsmakterna framstod det som angeläget att på alla sätt försöka tillmötesgå dessa plötsligt uppblossande krav på ökat inflytande. En väg var just att bereda de missnöjda plats i olika beslutande instanser. Denna vilja att integrera – och därmed pacificera – var särskilt påtaglig inom det högre utbildningsväsendet. Snabbt fattades det beslut om att företrädare för de studerande skulle väljas in i alla nämnder på universitet och högskolor. Tidigare hade dessa organ i huvudsak bestått av professorer. Studenternas inmarsch följdes av olika grupper av anställda – icke ordinarie lärare, assistenter, teknisk personal etc – som tidigare också saknat representation.²⁾

De etablerade organisationerna visade sig vara mycket angelägna om att både kanalisera och befordra detta tryck på ökat inflytande. Det gällde framför allt de fackliga organisationerna. De ansåg sig ha en viktig roll att spela när det gällde att tillmötesgå de anställdas krav på ökat inflytande på sin arbetsplats, vare sig denna arbetsplats råkade vara privat eller offentlig. Inflytandefrågor betraktades som en central facklig angelägenhet.

Under 70-talet fattade statsmakterna beslut om representation för de anställda genom sina fackliga lokalorganisationer,

¹⁾ Se Gidlund (1978).

²⁾ Se Ruin (1979).

inte bara i privata företagsstyrelser utan även i statliga ämbetsverks styrelser. Denna reform innebär att dessa styrelser numera har en dubbel facklig representation: dels fortlever den under 60-talet introducerade principen att bland lekmännen i dessa styrelser även utse företrädare för de centrala löntagarorganisationerna, dels den under 70-talet introducerade principen med företrädare för lokala fackliga avdelningar. Vidare åligger det numera arbetsgivare, vare sig han är privat eller statlig, att inom MBL-lagstiftningens ram ta initiativ till förhandlingar med de anställdas organisationer innan beslut fattas om viktiga förändringar i verksamheten.

Utbyggnaden av olika gruppers deltagande i beslutsprocessen skedde under 70-talet framför allt i verkställighetsfasen. Tidigare hade kraven på inflytande koncentrerats på andra faser: plats skulle erhållas i kommittéer av olika slag, möjligheter skulle finnas att yttra sig över utredningsförslag när de sändes ut på remiss osv. Nu har ett deltagande säkerställts också på implementationsstadiet i och med att organisationer av olika slag också blivit representerade i den offentliga förvaltningens organ. Det har inte ansetts utgöra ett tillräckligt inflytande att bara bli rådfrågad och att få framföra sina synpunkter. Man skall vara med och besluta. Utvecklingen har karaktäriserats som ökad korporatisering av det svenska samhället. Korporatism är i och för sig ett emotionellt laddat ord och uppfattas i allmänhet inrymma två dimensioner: dels organisering av medborgare efter intresse- eller yrkesinriktning och inte utifrån värderingar, dels integrering av dessa intressen i samhällets beslutsprocesser, oavsett om det sker på nationell eller lokal nivå.

Intensifieringen av organisationernas inflytande över olika beslutsprocesser har beledsagats av principiella resonemang till försvar för det som skett. Det är värdefullt, har det hävdats, just för själva besluten, att företrädare för dem som berörs av beslutet får vara med i processens samtliga olika faser. Synpunkter kan då successivt föras fram och tas hänsyn till. De berörda känner vidare ett medansvar för de beslut som växer fram. Det-

ta medansvar kan i sin tur, menar man, bidra till ett effektivt förverkligande av det som beslutet gällde. Samhällets åtgärder, även om det kan komma att ta tid att nå fram till dem, blir, som man säger, "väl förankrade". Känslan av legitimitet kan väntas öka.

En intensifierad sammankoppling mellan organisationer och politikutformning har emellertid också skapat en serie problem just för möjligheterna att fatta beslut.

Ett sådant problem är den trängsel som uppstått. De som krävt respektive inbjudits att delta är grupper och inte, som i en del andra länder, enskilda medborgare som tillvaratar allmänna medborgarintressen. Antalet mer eller mindre välorganiserade grupper i landet har också ökat parallellt med att nya frågor aktualiserats och nya intressen uppstått. Samtidigt har några sedan länge etablerade organisationer fått sin ställning i samhället ytterligare förstärkt. Trängseln, åstadkommen både genom att nya grupper tillkommit och gamla fått sina verksamhetsrevir utsträckta, har i sin tur lett till att det ofta kan vara svårt att bereda utrymme för alla dem som vill ha inflytande över beslutsprocessernas olika faser. Ständiga diskussioner förs, vid tillsättning av olika kommittéer eller vid beslut om bildande av nya organ, om dessa enheters storlek och sammansättning. Förhandlingarna blir ofta långa och besvärliga. Kompromisser får uppnås bl a genom att en och samma ledamot i sin person får företräda olika intressen och dimensioner.

Ett annat och betydligt allvarigare problem är emellertid att den ökade intresserepresentationen ytterligare kan förlänga beslutsprocessen och medföra svårigheter att över huvud taget komma överens. De framförda ståndpunkterna kan visa sig vara svårförenliga; representanterna för olika intressen kan tendera att bevaka och förlama varandra; de kan lockas att låta beslutsprocesserna gå i stå. Framför allt kan det finnas risk för att beslut fattade av riksdagen inte kommer att förverkligas eftersom intressegrupper med olika åsikter numera också är inkopplade i tolkning och implementering av besluten.

En indragning av många i ett beslutsfattande leder lätt, när trycket att komma överens samtidigt känns starkt, till samling kring vagheter och oklarheter. Denna utveckling har i någon mån kommit att prägla den mängd remissvar på statliga betänkanden som olika myndigheter kontinuerligt är ålagda att avge; remissarbetet har för övrigt ökat i omfattning under 70-talet.¹⁾ De organ som på olika myndigheters vägnar har att utforma remissvaren innesluter i regel företrädare för en mängd olika intressen. Dessa företrädare kan ha mycket olika synpunkter på de kommittéförlag som de har att ta ställning till i sina svar, men i stället för att låta dessa olika åsikter öppet framskymta, tenderar företrädarna att samla sig kring luddiga och svepande formuleringar. Remissvarens värde som information om olika opinioner i samhället minskar härmed. Det skall dock tilläggas att de olika intressen, som inom ramen för olika offentliga organ deltar i utformningen av remissvar, i regel samtidigt är remissinstanser i egen rätt och därmed också har möjlighet att som sådana mera ohämmat utveckla sina åsikter och krav.

Ytterligare en konsekvens av olika gruppers ökade inflytande inom själva förvaltningen är en förstärkning av sektoriseringstendenserna i samhället. Företrädare för klienterna har inom vissa sektorer integrerats i ledningen för myndigheter. Dessa företrädare har visat en benägenhet att bilda koalitioner med myndighetens anställda för att försvara den egna gemensamma sektorns intresse. Självfallet tenderar de olika sektorernas förhandlingsposition att förstärkas – t ex inför hot om neddragningar av anslag – när talesmännen inte längre bara är ett antal framträdande byråkrater och specialiserade politiker utan även företrädare för olika berörda intresseorganisationer.

Decentralisering

Svensk politik bedrivs självfallet inte bara på nationell nivå utan

¹⁾ Se Swahn (1980).

även på regional nivå. Just i Sverige har politikutformningen på dessa lägre nivåer, och alldeles särskilt på den lokala, länge haft en stor betydelse. Denna förstärktes ytterligare under det gångna decenniet. Dels gjordes ansträngningar att stärka beslutskapaciteten på dessa nivåer, dels gjordes försök att överföra uppgifter till dem från central nivå.

På regional nivå framstår skillnaderna mellan de två olika typerna av offentliga institutioner som mindre klara än förr. Länsstyrelsernas och landshövdingens uppgift var länge att i huvudsak tillämpa centralt givna förordningar: landstingens huvuduppgift att organisera och ansvara för sjukvården i landet i samarbete med centrala myndigheter. I dag råder en viss politisk oenighet om var tyngdpunkten skall ligga i framtiden: på länsstyrelserna eller på landstingen. Uppgifterna på den regionala nivån har ökat. En omfattande planeringskapacitet har också byggts upp under de gångna 10–15 åren. Försök att visa framförhållning och att samordna olika samhällseliga aktiviteter görs också. Ett led i detta arbete var den 1971 beslutade reformen av den regionala statliga förvaltningen. I spetsen för länsstyrelserna, vid sidan av landshövdingarna, inrättades en styrelse som, typiskt nog för svensk förvaltning, skulle bestå av politiker och företrädare för olika intressen, väl förankrade i respektive region.¹⁾

På den lokala nivån får de långtgående kommunsammanslagningarna sägas utgöra ett illustrativt exempel på en policy-utformning som till sitt innehåll varit präglad av långsiktighet och stark förändringsvilja. De tämligen drastiska sammanslagningarna har ju ägt rum i vågor. I början av 50-talet existerade det ännu över 2 400 kommuner, i början av 60-talet var man nere i cirka 1 000. Den, som det nu förefaller, sista sammanslagningsetappen inleddes under 60-talet och var avslutad i mitten av 70-talet. I dag har landet inte mer än 279 kommuner. Dessa i ett internationellt perspektiv spektakulära sammanslagningar har

¹⁾ Jämför Hagström (1978).

genom åren motiverats av att större enheter är nödvändiga för att de självständiga kommunerna med framgång skall kunna erbjuda medborgarna den service som efterlyses.

Som en del av samhällets medvetna decentraliseringssträvanden överfördes under 70-talet uppgifter som tidigare legat på centrala verk till dessa lägre och förstärkta nivåer. Så har t ex skett både inom socialpolitiken och utbildningspolitiken.¹⁾ De centrala verkens aktiviteter har i motsvarande grad börjat skifta i karaktär. Verken ägnar sig mindre åt detaljreglering och mer åt vagare arbetsuppgifter som insamling av data och erfarenheter, råd till regionala och kommunala organ samt försök till samordning och mera långsiktig planering. Försök görs nu också att banta personalstyrkan i många centrala verk.

De lagar som reglerar samhällsverksamheten har också till sitt innehåll förändrats på ett sätt som svarar mot denna decentraliseringsambition. Dels har ramlagstiftning blivit mycket vanligare än förr – närmare bestämmelser förutsatts nu bli utfärdade av olika myndigheter och då ofta på regional och lokal nivå. Dels har, oavsett om en lag kan rubriceras som ramlagstiftning eller ej, de kriterier som anges i lagtexten blivit allt vagare angivna. Mer och mer hänvisas man vid tillämpning av lagar till "allmänna intressen", "existerande behov av olika slag" etc. Vaga formuleringar leder självfallet till en betydande rörelsefrihet vid tillämpningen. Och denna vidsträckta rörelsefrihet blir alltså mer och mer en angelägenhet för regionala och lokala nivåer som en konsekvens av de medvetna decentraliseringsanssträngningarna.

En viktig förklaring till decentraliseringssträvandena under 70-talet är de ökade svårigheterna att fatta beslut på nationell nivå som tidigare påpekats. Den centrala förvaltningen har, hävdas det, tillåtits bli för stor och svårstyrd och bör kunna krympas genom att rätten att fatta beslut i en del ärenden överförs till lägre nivåer. De negativa verkningarna av en långtgående sekto-

¹⁾ Se t ex Serner (1980).

risering av samhällsverksamheten bör också i någon mån kunna mildras genom att ge lägre instanser mer att säga till om när det gäller samordning mellan olika samhällsaktiviteter. Människors önskan att kunna påverka beslut som berör dem själva bör också kunna öka när besluten inte längre fattas långt ifrån dem utan kommer att föras närmare dem osv.¹⁾ En decentralisering har ibland också framtvingsats av att man helt enkelt inte velat eller kunnat komma överens på central nivå. Man har därmed skjutit problemen neråt i systemet. Till någon del påverkades viljan att decentralisera under 70-talets senare hälft också av det politiska maktskiftet och av en viss skepsis från den nya majoritetens sida till de centrala ämbetsverken och den roll dessa spelat. Misstron bottnade bl a i att socialdemokratiska värderingar och attityder förefaller ha levat kvar i många centrala ämbetsverk som en naturlig följd av ett över 40-årigt socialdemokratiskt regeringsinnehav. Symptomatiskt nog har man kunnat iaktta en strävan hos departementen under den borgerliga perioden att, parallellt med en strävan att just föra ner uppgifter från verken till lägre nivåer, också i någon mån överta uppgifter från verken och också styra dem hårdare än tidigare.

Det skall tilläggas att det också uppstått en tendens, mest påtaglig under den allra senaste tiden, att över huvud taget ifrågasätta den dominerande roll som det allmänna, med statsmakten i spetsen, kommit att spela i svensk reformpolitik. Frivilliga initiativ har inte, menar man, tillräckligt uppmuntrats. Det gäller enskilda insatser likaväl som insatser av mer eller mindre väl organiserade grupper.

En konsekvens av 70-talets decentraliseringsansträngningar är att den del av politikutformningen som innebär implementation ytterligare ökat i vikt. För den samhälleliga problemlösningen är det inte längre bara av vikt vad som sker i statliga kommittéer, i regering och riksdag samt i de centrala ämbetsverken. Det bör-

¹⁾ Jämför "Lägg besluten närmare människorna", *Statens offentliga utredningar*, 1978:52.

jar bli nästan lika viktigt vad som sker när regionala och lokala enheter av olika slag skall tillämpa centralt utformade bestämmelser. Resultaten är ofta svåra att beräkna. Dels har de centralt utformade bestämmelserna tenderat att bli vagare till sin utformning, dels är uttolkarna på lokal nivå inte längre bara statliga eller kommunala tjänstemän utan också, som en konsekvens av 70-talets strävan mot ett vidgat inflytande, företrädare för olika grupper benägna att bevaka och befordra sina speciella intressen.

Det pris som i någon mån får betalas när man avlastar centrala nivåer är helt enkelt en större osäkerhet om vad som faktiskt sker i samhället. Det medför vidare att framtidens omdömen om svensk politik – t ex om den verkligen är långsiktig, förändringsinriktad, innovativ etc – alltmer blir beroende av utvärderingar som görs av vad som de facto skett.

Politisk agenda

Det finns ytterligare en dimension av tilltagande komplexitet i beslutsfattande under 70-talet som måste lyftas fram. Det gäller själva den politiska agendan: typ av frågor som initierats, rytmen i det sätt på vilket de aktualiserats samt graden av öppenhet med vilken de förutsatts bli behandlade av beslutsfattarna.

Många frågor har framstått som svåra att lösa. Det har i hög grad gällt kärnkraften, en fråga som i mycket dominerat svensk politik under 70-talet. Beslutsfattare har förutsatts förstå och kunna ta ställning till själva den tekniska process som leder fram till produktion av kärnkraftsenergi. De har vidare antagits kunna bedöma konsekvenserna av produktion av kärnenergi i jämförelse med produktion av andra energiformer. Naturligtvis har dessa uppgifter tätt sig utomordentligt svåra eller helt omöjliga. En annan fråga som dominerat politiken i Sverige, har också den visat sig mycket besvärlig att hantera, nämligen den ekonomiska krisen. Beslutsfattare har visserligen som regel, mot bakgrund av tidigare erfarenheter, större förutsättningar att tränga

in i världsekonomiska samband än i de tekniska processer som leder till produktion av kärnenergi. Ändå har förslagen till lösning av den ekonomiska krisen visat sig vara mycket svårbedömbara och svår genomförbara. Tidigare tillämpade nationalekonomiska modeller och rekommendationer har inte längre verkat gälla.

Rytmen i politiken har stegrats. Frågor aktualiseras snabbt, men frågor avförs också snabbt från dagordningen. Sverige har en mot utlandet starkt öppen ekonomi vilket innebär att omvärldens problem snabbt når oss. Massmedia med sin stora genomslagskraft har också en tendens att koncentrera sin uppmärksamhet på ett par samhällsproblem i taget och köra fram dem som mycket betydelsefulla. Strax ersätts dessa problem av andra frågor. Samtidigt har Sverige av tradition beslutsprocesser som tar tid både i sin grundlighet och i sin vilja att ha alla berörda parter med. Denna långsamhet kombinerad med snabba politiska scenförändringar bäddar för spänningar. Dessa spänningar ökade under 70-talet. Inte minst ökade utlandsberoendet. Samhällsekonomin förändrades dramatiskt. De som normalt betraktade beslutsprocesserna har däremot inte minskat i omständlighet utan, som sagt, snarare ökat.

Dessa spänningar kan lösas på många olika sätt. Beslut fattas utan den omsorgsfulla beredningsprocess som uppfattas som typisk svensk. För att rädda eller stötta företag som höll på att gå omkull fick t ex regeringen göra brandkårsuttryckningar med mycket begränsad förberedelsetid. Vidare fattades beslut med bibehållen omsorgsfull beredningsprocess, men tempot i processen skruvades upp mycket högt. Den allsidigt sammansatta energikommissionen med uppgift att utreda landets energibehov och tillgängliga energikällor lyckades slutföra sitt arbete på drygt ett år. Det hände också att utredningar, som tagit lång tid att slutföra, lades på hyllan utan vidare åtgärder när väl remissvaren inkommit till regeringen. Förutsättningarna att förverkliga utredningens förslag visade sig då vara helt andra än när utredningen en gång tillsattes.

Öppenheten i utformningen av politiken liksom implementationen av den har ökat. I Sverige har visserligen offentliga handlingar av olika slag länge varit tillgängliga för allmänheten. Samtidigt har det dock funnits föreställningar om att politiska förhandlingar lättare leder fram till resultat om de kan försiggå bakom stängda dörrar. En öppen skyltning av det som sker när beslut kommer till, när bud ges och tas, låser lätt de agerande i sina positioner. Kraven på sekretess var länge särskilt starka när det gällde de offentliga kommittéernas arbete med deras underförstådda målsättning att försöka uppnå enighet kring olika åtgärdsförslag mellan alla i kommittén företrädde intressen. De i kommittéarbetet indragna har emellertid samtidigt känt ett behov att kontinuerligt informera sina respektive intresseorganisationer om vad som sker; de olika intressena har å sin sida känt oro för att framdeles bli uppbundna av det som överenskommits i ett halvdunkel. Mer och mer kan de statliga kommittéerna bedriva sitt utredningsarbete under ganska stor öppenhet.

Vidare har den bevakande journalistiken skärpts, både när det gäller kommittéernas arbete och andra delar av beslutsprocessen. De ledande politikerna i Sverige riskerar nu ständigt att ställas inför mikrofoner och tvingas uttala sig om överläggningar de är inbegripna i. Allt detta kan, och har, motiverats med medborgarnas berättigade krav att i en demokrati få kontinuerlig insyn i det som sker. Öppenheten har emellertid inte alltid förenklat möjligheterna att nå fram till beslut.

Beslutsfattarna

Mycket av det som här berörts har bidragit till att göra det svårare att fatta politiska beslut: den allvarliga ekonomiska situationen och tendenserna till ökade sociala spänningar, uppluckringen av partimönster och den samtidiga intensifierade blockbildningen, den försvagade regeringsmakten, den svällande byråkratin och de ökade samordningsproblemen mellan olika delar av denna byråkrati, ökningen i antalet grupper inriktade

på att utöva inflytande och den samtidiga ytterligare utbyggnaden av olika gruppers deltagande i beslutsprocessen, den politiska agendan där vissa centrala frågor tätt sig mycket svåra att lösa osv.

De ökade svårigheterna att fatta beslut får i sin tur betydelse för det politiska systemets möjligheter att prestera resultat som på en och samma gång präglas av stort mått av samförstånd och ett stort mått av framförhållning.

Att realisera normer är till stor del också beroende av centrala politiska aktörers vilja och förmåga att i sitt handlande verkligen rätta sig efter vad som i mer eller mindre högtidliga sammanhang sägs böra gälla. Det är svårt att säga om denna vilja har förändrats eller ej under de gångna 10–15 åren. Vad som kan framhållas är några karaktäristiska drag hos dessa aktörer och hur dessa drag förändrats.

Ett sådant drag är uppluckring av traditionella roller. I konventionella läroböcker i statskunskap brukade det politiska systemets huvudaktörer ges ganska distinkta roller. Politikerna skall fatta övergripande beslut; byråkrater skall förverkliga de beslut som politikerna fattat; företrädarna för olika intressen skall bevaka sina specifika intressen; forskarna skall förutsättningslöst söka efter ny kunskap; journalister skall inregistrera och belysa händelser osv. Det var länge sedan dessa roller upprätthölls strikt. I dagens politiska vardag är emellertid uppluckringen ännu större än för 10–15 år sedan.

Landets politiker står i nära samspel med förvaltningen. Riksdagsmän sitter i styrelsen för olika ämbetsverk: avsuttna politiker utses till höga tjänster inom förvaltningen. Landets centrala ämbetsmän driver politik. Ämbetsverken ägnar sig inte bara åt att verkställa politikens beslut utan också åt att aktivt delta i utformningen av politiken. Ämbetsmän kan även vara ledamöter av riksdagen. Intresseorganisationerna engagerar sig i frågor långt utöver sina ursprungliga revir. De är företrädare i riksdagen och i en mängd centrala myndigheter. Forskarna deltar i politik och förvaltning liksom till en del även i intresseorganisa-

tioners arbete. Politiker, administratörer och företrädare för intresseorganisationer påverkar å sin sida forskarsamhällets liv genom att vara representerade i en mängd forskningsinitierande organ. Journalisterna orkestrerar i mycket den politiska debatten och bidrar till att blåsa upp respektive tona ner olika frågor.

Denna uppluckring av funktionellt bestämda roller har i någon mån medvetet eftersträfvats. Den har också åtföljts av principiellt inriktade resonemang, bl a i anslutning till framförd kritik. Löntagarorganisationernas numera mycket breda samhälls-engagemang har t ex nagelfarits från olika håll. De sägs fjärma sig från sin egentliga uppgift att värna om medlemmarnas specifika intressen, inte minst deras löner. Som försvar har sagts att detta breda engagemang tvärtom är av värde därför att det automatiskt skapar en känsla av ansvar för hela samhället. Och att organisationerna får ett sådant ansvar, en sådan känsla för helheten, är inte minst viktigt just när de har att bevaka sina medlemmars specifika intressen. Kritik har också riktats mot att företrädare för olika klientgrupper under 70-talet inbjudits att vara med och fatta beslut i olika myndigheter och att detta inflytande gällt alla beslut som fattas vid myndigheten. Detta inflytande kunde lämpligen ha begränsats till ärenden som direkt och nära berörde dessa klienters intressen. Återigen var argumenten: just genom att de berörda får delta i handläggningen av alla ärenden och därmed uppfostras till ett ansvar för helheten blir också förutsättningarna särskilt stora att kunna anlägga ett helhetsperspektiv också på frågor där man känner sig särskilt nära berörd. Det blir lättare att komma överens, har man menat, när alla vänjer sig vid — uppfostras till — att väga sina egna specifika intressen mot helhetens.

Ett annat karaktäristiskt drag för den svenska politikens aktörer var länge ett relativt försiktigt och balanserat språk. I icke-offentliga sammanhang tycks väl ännu, ehuru variationerna självfallet är oändliga, detta språk råda. Man prövar sig fram i alla de kommittéer och styrelser där politiska beslut förbereds eller fattas. Man åkallar tämligen sällan stora principer; man

anknyter inte så mycket till historiska traditioner och grandiosa utvecklingslinjer utan är i regel förankrad i nuläget; man citerar gärna undersökningar av olika slag osv. I offentliga sammanhang tycks däremot tonfallen ha blivit hårdare och skarpare. De svepande ideologiskt präglade formuleringarna tycks ha blivit vanligare och de personliga utfallen mot motståndare har tilltagit.

Det finns förmodligen många förklaringar till detta förändrade offentliga språkbruk. En är rimligtvis de ökade spänningarna i samhället. En annan är det klimatomslag i den offentliga debatten som inträffade i slutet av 60-talet. Ett svulstigare och mer ideologiskt språk blev accepterat. Slutligen kan förändringen också förklaras av den hårdnande konkurrensen om den politiska makten i landet. Marginalerna mellan de två politiska blocken är knappa. Det är en gammal erfarenhet att politiska jämviktstillstånd lätt utlöser häftig offentlig polemik mellan de jämnstarka i en förhoppning om att få ett litet övertag över motparten. De hårda orden behöver inte alltid motsvaras av lika hårda reella motsättningar.

Det är möjligt att det under det gångna decenniet skett förskjutningar i de centrala beslutsfattarnas inställning, åtminstone när det gäller samarbete och kompromissbenägenhet. Ett växelspel brukar föreligga mellan aktörers attityder och den omgivning i vilken de är satta att handla. Och den omgivning i vilken svenska beslutsfattare har att verka har förändrats på olika sätt under det gångna decenniet. Det är dock osannolikt att dessa förskjutningar skulle vara av någon dramatisk natur. En politisk stil förändrar sig långsamt. Alltjämt får det förutsättas gälla att svenska beslutsfattare i sina attityder är inställda på att försöka diskutera sig samman. En liknande kvardröjande trohet finns förmodligen också till traditionen att försöka uppnå resultat som kan karaktäriseras som innovativa. Några av de organisatoriska arrangemang som ansetts befordra en sådan utveckling – framför allt det omfattande statliga kommittéväsendet – består ju också i samma omfattning som förut.

Dessa och andra drag av stabilitet i systemet bör slutligen tjäna som en påminnelse om riskerna i att uttala sig om förlopp när perspektiven är mycket korta. Innebörden i det som nyligen skett ges lätt för stora dimensioner. Det är dock klart – och det har varit tesen här – att olika faktorer med varierande styrka under det gångna decenniet bidragit till att ytterligare komplicera det politiska beslutsfattandet i Sverige. Komplikationerna får i sin tur förutsättas ha påverkat en tillämpning av de normer där samförstånd och framförhållning betonas.

Litteraturförteckning

- Anton, T, Policy making and political culture in Sweden. *Scandinavian Political Studies* 1969, vol 4.
- Elvander, N, *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*. Gleerups, Lund 1969.
- Fleisher, F, *The new Sweden*. David McKay Co, New York 1967.
- Gidlund, J, *Aktionsgrupper och lokala partier. Temporära politiska organisationer i Sverige 1965–1975*. Liber Läromedel/Gleerups, Lund 1978.
- Hagström, B, *1971 års länsförvaltningsreform. En utvärdering*. Studentlitteratur, Lund 1978.
- Hancock, M D, *Sweden: the politics of postindustrial change*. The Dryden Press, Hindale, Illinois 1972.
- Lägg besluten närmare människorna*. Stockholm 1978. (SOU 1978:52.)
- Ruin, O, *Studentmakt och statsmakt*. Liber, Stockholm 1979, sid 137–186.
- participatory democracy and corporativism: the case of Sweden. *Scandinavian Political Studies* 1974, vol 9.
- Rustow, D, *The politics of compromise*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1955.
- Serner, U, Swedish health legislation: milestones in reorganisation since 1945, i Heidenheimer, A & Elvander, N (utg), *The*

shaping of the Swedish health system. Croom Helm, London 1980.

Swahn, U, *Interest representation in Swedish lawmaking 1922–78.* Paper presented at ECPR workshop-sessions in Florens 1980.

Tarschys, D, *Den offentliga revolutionen.* Liber förlag, Stockholm 1978.

3 Föreställningar om samhällsstyrning

Dick Ramström

Spel på skilda arenor

I samhällsdebatten diskuteras flitigt förutsättningar och möjligheter för styrning av samhällets utveckling inom olika områden. Förslag och synpunkter är legio.

Den som söker följa denna debatt får stundom en känsla av att dess aktörer inte bara har olika åsikter i de konkreta sakfrågor som diskuteras, eller i de grundläggande politiska värderingar, som ligger bakom dessa. Under dessa åsiktsskiljande nivåer anar man djupa och grundläggande skillnader mellan samhällsdebattens aktörer, som går tillbaka till olika tankemönster, när det gäller att forma, förklara och påverka beskrivningarna av verkligheten.

Åhörarna har svårt att ställa dessa olika tankemönster mot varandra och att sätta fingret på *var* dessa tankemässiga olikheter egentligen står att finna, och kanske misstänker de att debattörerna själva ofta har samma problem. Detta aktualiserar ett studium och en analys av dessa olika tankemönster.

På samhällsarenan uppträder en rad fenomen i form av händelser, förslag, krav och åtgärder som – mer eller mindre slumpmässigt kan det synas – används för att påverka samhället. Tillsammans bildar dessa fenomen ett brokigt och oöver-skådligt virrvarr som trotsar alla försök att finna enhetliga mönster. Det kan gälla frågor kring löntagarfonder, intresseorganisationernas agerande, den allmänpolitiska politiken och industri-politikens utformning i stort och i detalj.

I denna uppsats skall jag peka på några förhållanden som kan förklara denna samhällsdebattens ogenomtränglighet som ger

intryck av att debattörerna befinner sig i skilda världar.

Framställningen i det följande gör inte anspråk på att vara vetenskapligt grundad. Den bygger på iakttagelser och reflexioner från mina över tiden varierande roller i samhällsspelet. Till grund för mitt tänkande ligger ett systemteoretiskt synsätt, enligt vilket samhällsproblematikens olika delar endast kan förstås utifrån ett helhetsperspektiv.

Ett svårfångat ordbruk

Förståelsen av samhällsfenomen försvåras av en utbredd oklarhet om *vad* som kan påverkas genom politiska insatser, *vilka* medel som därvid står till buds och – framför allt – *vilka* organ, grupper och individer som förutsätts vidta dessa åtgärder. Detta kommer till uttryck bl a genom att det ofta diffust talas om samhällets roll i utvecklingen inom olika områden och om behovet av samhällsingripanden. I vissa fall tycks man då sätta likhetstecken mellan samhället och staten; i andra fall är det andra aktörer som avses. Det finns en tendens till att organ inom den offentliga förvaltningen alltmer talar om sig själva som samhällsorgan.

En annan oklarhet återspeglas i att begreppet *samhällsorganisation* blir allt vanligare och att också forskning har växt fram med utgångspunkt i detta begrepp. Stundom menar man härmed samspelet mellan olika offentliga organ. I andra fall avser man det mönster av relationer som bildas mellan olika intressentgrupper i samhället – det politiska systemet, näringslivet, förvaltningen, intresseorganisationer m m.

Jag använder i det följande begreppet samhällsorganisation i denna vidare mening, i överensstämmelse med det språkbruk som tillämpas i den norska maktutredningen. Dess angreppssätt på samhällsproblemen och dess syn på samspelet och maktfördelningen mellan olika intressentgrupper är intressant och löflesbringande.

Det finns en risk att begreppet samhällsorganisation kan vara

förledande och ge upphov till falska analogier genom anknytningar till organisationsteorins olika förgreningar. Använder man detta begrepp är det lätt att förledas tro att samhället är en organisation i vedertagen mening. När vi använder detta begrepp för att beskriva företag eller myndigheter, menar vi en gruppering av företeelser – individer, grupper, avdelningar etc – som arbetar mot gemensamma mål, som låter sig styras och kontrolleras med traditionella planeringsverktyg som budgetar och planer. Inom ramen för en organisation råder auktoritetsförhållanden som gör att beslut om verksamhetsinriktning i regel kan fattas och genomföras efter vedertagna mönster och spelregler.

Men samhället kan inte sägas utgöra en sådan organisation. Samhällsorganisationen består ju av så skilda företeelser som statsmakterna, förvaltningsmaskineriet, statliga och privata företag, intresseorganisationer av skilda slag samt mer eller mindre lösliga formella och informella gruppbildningar, de enskilda medborgarna inte att förglömma. De inom organisationsteorin gängse föreställningarna om arbetsfördelning och styrning är inte heller tillämpliga för det komplex av företeelser som rymts inom denna ram.

Ett annat begrepp, om vars innebörd det råder oklarhet och delade meningar i samhällsdebatten, är styrning. Uppfattningarna går isär i fråga om *vem* som svarar eller skall svara för denna styrning, *vilka företeelser* denna styrning avser samt vilka styrningens egentliga *medel* är.

Är styrning av komplexa samhällsfenomen över huvud taget möjlig? Även när det gäller styrningsbarhetens gränser finns grundläggande meningsmotsättningar som bottnar i olika verklighetsuppfattningar.

Vid diskussion av organisationers beteenden med utgångspunkt i organisationsteorin utgår man från att det finns ett centralt kraftfält, organisationens ledning, som genererar merparten av styrimpulserna. Men när det gäller frågan om samhällets styrning i stort, är förhållandet inte lika enkelt. Man kan givetvis

definiera samhällsstyrningen utifrån de impulser som utgår från statsmakterna. Med en så snäv definition av styrbegreppet får man emellertid en högst ofullständig bild av hur det påverkansmönster som vi har i vårt samhälle ser ut. Detta kännetecknas av förekomsten av en mångfald maktcentra som ömsesidigt påverkar varandra. Det innebär bl a att intresset vid studiet av samhällets styrning i stor utsträckning måste inriktas på relationer mellan dessa olika kraftfält.

I sista hand är det ju de enskilda medborgarna som drabbas av all den styrning som förekommer i samhället. Omvänt är det dock dessa senare som i val och genom mer indirekt påverkan i form av yttringar av "samhällsandan" skapar förutsättningarna för — och i efterhand godkänner — denna styrning.

När man talar om samhällsstyrningens medel, är det vanligen utfärdandet av lagar och förordningar inklusive skattefrågor, samt budget- och avgiftsfrågor som man har i tankarna. Men styrning eller påverkan sker också på många andra sätt, t ex genom information och utbildning samt genom kontakter och förhandlingar mellan olika parter.

Vidden av de företeelser som påverkas av denna styrning är också ett område för diskussion. Även om man främst fäster uppmärksamheten på hur styrningen påverkar de ekonomiska förutsättningarna för olika organisationers och individers agerande, kan påverkan de facto komma och avse så gott som samtliga aspekter på dessas beteenden och verklighetsbeskrivningar.

Svårigheterna att få ett klart grepp om samhällsföreteelsernas komplexa mönster torde också ha sin grund i att dessa frågor av olika debattörer angrips från skilda vetenskapliga discipliner med olikartade föreställningsramar. Dessa olika synsätt konfronteras med varandra inom det samhällsorganisatoriska problemfältet. Det är positivt att så sker — det är genom sådana konfrontationer som nya tankebanor bildas. Men därför är det också viktigt att begreppsbildning och grundläggande föreställningar ägnas stor uppmärksamhet på ett tidigt stadium av samhällsorganisatoriska skolbildningars utveckling.

Skilda perspektiv och synsätt

Vårt angreppssätt är att beskriva hur samhällsorganisationen är uppbyggd och hur styrningen inom denna påverkas av från vilken utsiktspunkt olika fenomen observeras. I ett "uppifrånperspektiv" skildras hur de styrande organen och beslutsfattarna själva ser på styrningens förlopp. De medborgare som är föremål för denna styrning tillämpar ett "nerifrånperspektiv".

Med ett uppifrånperspektiv är det lättare att bilda sig uppfattningen att samhällsorganisationen är ett relativt välorganiserat och sammanhängande system som är möjligt att styra med traditionella verktyg. Men med ett nerifrånperspektiv torde den enskilde medborgaren lätt se sig utsatt för en rad skilda ingripanden, vars mening och inbördes samband han eller hon har svårt att förstå. Därför uppfattas samhällsstyrningen ofta som ett närmast obegripligt slumpartat mönster av skeenden. De beskrivningar av samhällsorganisationen som vi får del av genom forskningen torde vanligen vara förankrade i ett uppifrånperspektiv.

Mot bakgrunden av problemområdets avgränsning som ovan tecknats beskrivs i det följande kortfattat några olika verklighetsbilder över samhällsstyrningens natur där de olika aktörerna och debattörerna syns ha olika grunduppfattningar. Dessa olika uppfattningar är i många fall inte synliga eller medvetandegjorda men tycks – i överensstämmelse med vad som nämndes i inledningen – ha sin grund i individens djupt förankrade uppfattningar om "tingens ordning" i vad som sker i samhället.

I grova drag kan man säga att de olika – förenklade och kanske tillspetsade – verklighetsbilder som målas upp i det följande återspeglar två skilda, grundläggande systemuppfattningar. I det *ena* fallet ser man ett samhällsorganisationssystem som relativt målinriktat, välstrukturerat och påverkbart med hjälp av traditionella planeringsmetoder. I det *andra* fallet uppfattas detta system som drivet av många impulser från skilda håll och karakteriserat av komplexa och svårfångade beroendeförhållanden. Detta ställer krav på en styrfilosofi, som tar sin utgångs-

punkt i denna osäkerhet och i begränsningarna ifråga om möjligheterna att styra.

Balans mellan maktcentra

Enligt *ett synsätt*, som skulle kunna karakteriseras som en harmonisyn, arbetar de olika intressegrupperna i samhället mot ett gemensamt mål, och den inriktning samhällsstyrningen får karaktäriseras och påverkas utifrån tillämpningen av en traditionell mål-medel-hierarki. Detta synsätt utnyttjar således en analogi från organisationsläran. Enligt denna uppfattar man samhällsorganisationen som en hierarki av samma slag som återfinns i ett företag eller i en myndighet. I toppen på hierarkin befinner sig statsmakterna och under dessa sorterar de olika förvaltningsorganen samt näringslivet och intresseorganisationerna.

De som omfattar detta synsätt ser naturligtvis i själva verket inte verkligheten så enkel, utan är medvetna om de komplikationer som relationerna till bl a näringsliv och intresseorganisationer innebär. Samma sak gäller förhållandet mellan den centrala förvaltningen å ena sidan och kommuner och landsting å den andra. Men i regel tenderar man dock att se samhällsorganisationen som en pyramid i vars topp statsmakterna befinner sig. Samhället skall "styras" på samma sätt som en mer traditionell organisation leds.

Men enligt *ett annat synsätt* är verkligheten betydligt mer komplicerad. I stället för att tala om ett enhetligt centrum som genererar mål och styrimpulser, urskiljer man ett antal olika kraftcentra, vart och ett med egna drivkrafter och styrimpulser. Statsmakterna, förvaltningen, näringslivet och intresseorganisationerna blir med detta synsätt mer parallellställda. Finns det med denna verklighetsuppfattning någon instans som har till uppgift att svara för helhetssyn och överblick? I ett avslutande avsnitt argumenterar jag för att statsmakterna måste ikläda sig den rollen. Om systemet skall förbli funktionsdugligt måste olika drivkrafter brytas mot varandra i någon form av dynamisk

spänning. Det finns många kraftcentra i dag som för att vara konstruktiva ur helhetens perspektiv kräver starka motkrafter. Till dessa hör partsorganisationerna på arbetsmarknaden och andra organisationer som betonar särintressen.

Styrning uppifrån och nerifrån

En viktig skillnad i verklighetsuppfattning i fråga om samhällsorganisationens drivkrafter finns också i ett annat avseende. Enligt *ett* sätt att se genereras dessa impulser huvudsakligen av i samhället legitimerade kraftcentra – regering, förvaltning, näringslivet och dess organisationer samt intresseorganisationer. Med detta betraktelsesätt sker styrningen huvudsakligen uppifrån. Men enligt *ett annat* sätt att se kommer drivkrafterna i första rummet nerifrån, genom enskilda medborgares attityder, reaktioner och handlingar, uttryckta i politiska val men också på annat sätt genom spontana grupperingar och reaktioner – demonstrationer, aktionsgrupper m m. Med detta synsätt blir de formellt legitimerade kraftcentra närmast agenter för att tillgodose medborgarnas drivkrafter och för att genomföra deras önskningar. Men även i detta fall finns givetvis en spänning mellan denna styrning nerifrån och olika intressegrupperingars egna bedömningar och ambitioner.

Valet av verklighetsbild i de avseenden som diskuterats ovan har naturligtvis betydelse för synen på styrningen av samhällsorganisationen och även för den vikt som tillmäts medborgarnas förståelse av och engagemang i samhällsmaskineriet. Med nerifrånperspektivet läggs ökad vikt vid de aspekter på mänskligt beteende som avser individens kunskaper och bedömningsförmåga samt dennes utveckling och psykiska status. ”Ett sunt samhälle kan endast skapas av sunda människor.”

En uppdelad eller integrerad verklighet?

Enligt *ett* synsätt betraktas det svenska samhället som ett relativt slutet system, där de åtgärder man vill vidta inte i någon större

omfattning är beroende av det som sker i omvärlden. Koncentrationen sker härvid på de nationella problemen. Men med ett *annat* synsätt utgör det svenska samhället ett öppet system, vilket accentueras av landets litenhet och starka internationella beroende vad avser handel, försvar och delaktighet i internationella konventioner och åsiktsyttringar. Detta innebär också att man vid studiet av samhällsorganisationens möjligheter och förutsättningar måste vidga systemperspektivet till att inkludera påverkan av omvärlden.

Frågan om möjligheterna att dela upp världen i olika av varandra relativt oberoende delsystem går också igen när man studerar förhållandena *inom* den svenska samhällsorganisationen. Enligt *ett* sätt att se ställer det sig naturligt och möjligt att dela upp de företeelser som ryms inom samhällsorganisationens område i olika delområden, vilka kan behandlas relativt oberoende av varandra. Detta gäller såväl förhållandet mellan å ena sidan den centrala förvaltningen och å den andra den regionala och lokala som mellan förvaltning och näringsliv. Inom förvaltningssektorn återspeglas denna systemsyn i en långtgående sektorisering på funktionell grund, när det gäller olika former för styrning och kontroll vid samhällsinsatser. De olika styrcentra som finns delas t ex upp i enheter inriktade på industri, kommunikationer, arbetsmarknad och sociala frågor.

Med ett *annat* sätt att se accepterar man att det finns starka beroenden mellan dessa olika samhällssektorer och mellan dessa skilda delar av samhällslivet och strävar efter att åstadkomma en planering som är mer *integrerad* för dessa olika delområden. Ett sådant synsätt leder till att man eftersträvar ett starkare samspel mellan förvaltningsorgan och näringsliv, mellan den centrala förvaltningen och den regionala/lokala samt att man också söker ta mer av ett helhetsgrepp vid behandlingen av frågor som griper in över flera sektorsgränser.

Synen på beroendeförhållandena inom samhällsorganisationen har också betydelse för hur man ser på relationer mellan olika slag av intressegrupper och kraftcentra. Den grundsyn

man har på samhällsorganisationens beroendeförhållanden leder till att man antingen strävar efter att låta dessa olika grupperingar agera fritt från varandra för att tillgodose sina specifika intressen, eller att man strävar efter att skapa temporära eller permanenta koalitioner mellan olika grupperingar och också tillhandahåller mötesplatser – arenor – där representanter för dessa grupper kan träffas för informationsutbyte och förhandling.

Skeendenas lagbundenhet

Synen på samhällsorganisationens mål och drivkrafter samt på dess yttre och inre beroendeförhållanden återspeglas också i synen på lagbundenhet inom samhällsorganisationen och genom förekomsten av klara orsak/verkan-relationer. Om man ser systemet styrt av relativt enkla och klara mål och om man bortser från de interna och externa beroendeförhållandena, ligger det också nära till hands att anta att olika slag av samhällsingripanden uppvisar relativt okomplicerade lagbundenheter. Då är det möjligt att med någorlunda säkerhet uttala sig om sambandet mellan orsak och verkan – dvs om vilken effekt en viss åtgärd får. Ett sådant synsätt återspeglas ofta i samhällsdebatten om konkreta förslag som berör en isolerad del av samhällsapparaten.

Men enligt ett *annat* synsätt, där man utgår från en oklar målbild och komplicerade interna och externa beroendeförhållanden, accepterar man att det inte är möjligt att inom ramen för ett komplext system kunna urskilja klara och entydiga orsak/verkan-relationer. Den slutliga effekten av ett visst samhällsingripande blir beroende av de kedjereaktioner i systemet och i dess omvärld och av de motkrafter som härigenom mobiliseras och som ofta tenderar att eliminera de effekter som eftersträvas.

Att acceptera ett sådant synsätt komplicerar givetvis planeringsbilden. Man tvingas då till en helhetsbedömning, där också indirekta effekter tas i beaktande. Detta minskar effekten av de

”rationalistiska” planeringsinstrument som ofta tillgrips och som är inriktade på en snäv samhällssektor eller på en viss intressentgrupp. Man måste tillämpa vad som brukar kallas en systemsyn. Det ställer större krav på ett intuitivt och framtidsinriktat tänkande, där man söker konkretisera och uppskatta effekterna av olika kombinationer av sådana systemreaktioner. Inte minst viktigt blir det då att göra sig en bild av hur enskilda medborgare och olika intressegrupperingar kommer att påverkas i sina attityder och värderingar och i sin grundläggande syn på hur samhällsorganisationen fungerar.

Kan samhället styras?

Om man antar att samhällsorganisationen styrs av relativt enkla mål, att yttre och inre beroenden är relativt begränsade och att systemets kopplingar kännetecknas av ganska enkla orsak/verkan-relationer, ligger det också nära till hands att utgå från att samhället låter sig styras med hjälp av traditionella planeringsmetoder. Men om man i stället utgår från förekomsten av flera och delvis motstridiga mål, starka beroendeförhållanden och oklara orsak/verkan-relationer, blir frågan om systemets styrbarhet mer komplicerad.

Man kan då inte utan vidare anta att det är möjligt att med hjälp av konventionella styrmedel få till stånd den önskade påverkan av samhällets olika delar. Man måste i stället acceptera förekomsten av ”systemglapp”, där oklarhet råder om hur samhällets olika delar griper in i varandra. Styrning får en i hög grad oförutsebar karaktär.

Man tvingas också acceptera att samhället endast i begränsad omfattning låter sig styras inom ramen för de formella spelregler och strukturer som utformats för samhällsorganisationen. Under det att tilltron till ”det organiserbara samhället” framhäver tillämpningen av de formella spelreglerna, leder ett accepterande av de för planeringen motverkande faktorerna till ett agerande vid sidan av dessa givna ramar. Informella metoder för påver-

kan som samtal och informationsutbyte på olika mötesarenor får då stor betydelse.

Samhällsstyrning baseras också i hög grad på kontinuerlig återföring av utvecklingen inom samhällets olika delar. Denna påverkan görs så flexibel och anpassningsbar som möjligt.

Likaså blir det angeläget att undvika en helt likformig och över tiden låst utformning av de spelregler och villkor som gäller för samhällslivets olika delar. I stället eftersträvas en stor variationsrikedom, som medger att olika styrformer får tävla med varandra. Olikheter för samhällets skilda delar accepteras när det gäller ambitioner och regeltillämpning. Härigenom underlättas den återföring som krävs för att möjliggöra den flexibla styrningen.

Accepterandet av det komplicerade i planeringssituationen och av svårigheterna att uppskatta orsak/verkan-relationerna bidrar också till insikten om svårigheten att med begränsade förändringar rubba systemet ur dess aktuella läge. Smärre förändringar leder lätt till motreaktioner från övriga delar av systemet, som tenderar att omintetgöra de avsedda effekterna. Endast genom kraftiga och samordnade "förändringsstötar", som samtidigt riktar sig till samhällsorganisationens olika delar och intressegrupper, kan bestående effekter uppnås.

Att balansera systemkrafterna

Om de olika synpunkter som ovan framförts äger någon giltighet, blir det en viktig uppgift såväl för forskningen som för samhällsorganisationens företrädare att söka klargöra under vilka förutsättningar samhällsstyrningen fungerar och vilka begränsningar den har. Det gäller också att sprida medvetenhet och förståelse om detta, såväl till systemets olika aktörer som till de enskilda medborgarna.

En viktig uppgift för statsmakterna är att söka avläsa balansläget mellan olika intressen i samhället och att vidta de åtgärder på ett övergripande plan som krävs i olika fall. Det kan gälla att

ytterligare stabilisera en viss balans, att förstärka förändringskrafter som redan är i spel eller att skapa förutsättningar för nya förändringsprocesser.

I ett vidare och mer långsiktigt perspektiv är kanske denna bevakning av systemkrafternas spel och effekter statsmakternas viktigaste uppgift. Olika intressegrupper i samhället bör självfallet också hålla denna fråga ständigt levande för sig.

4 Varför griper staten in i näringslivet?

Karl-Henrik Pettersson

Varför tar staten i snart sagt varje västland över en allt större del av varu- och tjänsteproduktionen i samhället?

Varför växer antalet regleringar av näringslivets verksamhet?

Varför fördelas för varje år som går en allt mindre del av utbudet av varor och tjänster på en ostörd marknad?

Dessa frågor och andra i samma anda leder rakt in i en het, högaktuell debatt. Det är sådana frågor som provokativt ställs och självsäkert besvaras av personer som anser att välfärdsstaten spelat ut sin roll och som vet vilket recept som nu måste skrivas ut. Det är en något heterogen skara av skolor: new economics, nykonservativa, public choice. Det är en lika heterogen skara debattörer: Henri Lepage, Milton Friedman, Gordon Tullock, Samuel Brittan m fl.

Det är inte konstigt att denna debatt nu har tagit fart även i Norden. Västekonomierna är nästan utan undantag i kris. Hög strukturarbetslöshet, kraftiga budget- och bytesbalansunderskott och en påfallande investeringsovilja i industrisektorn är vanliga kännetecken på detta.

Och krisen är djupare än så. Den går utöver det ekonomiska området och eroderar t o m grundläggande värderingar; tex urholkas det vi i västerlandet hittills har ansett vara god moral i arbetslivet. Eller som Gunnar Myrdal drastiskt har uttryckt det: "Vi håller alla på att bli skojare."

Det är inte min sak att här granska välfärdsstatens kris. Jag skall i stället försöka besvara frågan varför staten alltmer intervenserar i marknadssektorn.

Det är en stor fråga som tvingar fram en avgränsning. Jag skall begränsa mig till de statliga ingrepp som gäller allokeringsspolitik i allmänhet och näringspolitik i synnerhet. Med det följer att de två andra stora områdena för statlig inblandning som vi brukar tala om – stabiliseringspolitiken och fördelningspolitiken – läggs åt sidan i resonemanget, inte för att de är oviktiga utan för att det i ett sammanhang som detta vore att gapa över för mycket.

En tes för resonemanget

Det finns i ett avancerat industrisamhälle i princip bara två tänkbara sätt att fördela knappa resurser på. Vi kan låta individen själv välja vad han vill ha på en marknad och sedan genom signaler från marknadsplatsen i ett decentraliserat system fatta beslut om t ex vad som skall tillverkas. Eller, vi kan låta honom representeras av politiker som i sin tur ser till att de varor och tjänster han vill ha kommer fram. Till viss del är valet av metod givet på förhand. De kollektiva varorna, t ex försvar och rättsväsende, klarar bara en politisk process av att få fram i erforderlig omfattning. Men till kanske 80–90 procent av samhällsproduktionen finns det åtminstone en *teoretisk* frihet att välja allokeringssmetod – antingen att låta köpare och säljare fritt gå ut på marknadsplatsen och göra upp, eller att administrativt fördela resurserna.

Den politiska och ekonomiska verkligheten i västvärlden ger besked om vilken metod som valts. Den icke-statliga produktionen har gradvis fått ge med sig. Regleringarna har ökat i omfattning och näsvishet.

Skall vi förstå varför staten (och kommunerna) i allt högre grad tagit över produktion av varor och tjänster, vilka tidigare legat på privata händer, måste vi särskilt granska den tongivande politikens innehåll och det politiska systemets spelregler och sätt att fungera. Detsamma gäller om vi vill förstå varför antalet regleringar i den produktion som fortfarande är privatägd ökat så kraftigt. Det räcker med andra ord inte med en ekonomisk

analys med vars hjälp vi kan konstatera imperfektioner och s k externaliteter och därmed tro oss veta var gränsen för politiker-nas intresse går. Den statliga inblandningen i näringslivet går i dag långt utöver vad vi som ekonomer på en sådan grund skulle anse rätt och riktigt.

Min tes är att den statliga inblandningens omfattning och innehåll bestäms av ett komplicerat samspel av främst tre faktorer:

- De grundläggande värderingar och modeller som över en viss period, oftast räknad i decennier, dominerar den ekonomiska politiken. Merkantilism, laissez faire, social-liberalism, välfärdsstat, är i nu nämnd ordning exempel på vad jag menar.
- Politikens väsen, dvs de karaktäristika som det politiska skenet har i ett parlamentariskt system av västerländsk typ. Ett sådant kännetecken är politikens uppenbara benägenhet att sätta producentintressen framför konsumentintressen.
- Politikens begränsningar, dvs allt det som gör att politiker allt som oftast inte kan fatta de beslut som de så gärna skulle vilja fatta. De omutliga regler som följer med det internationella beroendet, kan vara ett sådant exempel.

Innan vi granskar dessa tre komponenter var och en för sig är det lämpligt att med bred pensel måla upp ett historiskt perspektiv vad gäller statens roll i näringspolitiken. Vi kan då se några få, ganska väl avgränsade perioder.

Den första fasen sträckte sig över ett par århundraden fram till omkring 1830. Det var under denna period industrialismen föddes och merkantilismen som idémässig överbyggnad växte upp, dominerade och sedan under några årtionden ifrågasattes för att så småningom försvinna. Merkantilismen såg statliga åtgärder som en nödvändighet för ett vitalt näringsliv. På det inhemska planet fanns ett helt batteri av i dag välkända näringspolitiska förteelser: statligt ägd produktion; statligt kreditstöd; flyttningsbidrag och en aktiv rekryteringspolitik, även utanför landets

gränser; stöd till teknisk utveckling; efterfrågestyrning till den egna industrins varor, t ex på konfektionsområdet. Gentemot omvärlden dominerade en hårdhänt protektionism, merkantilismens själva signum.

En sak skall tilläggas. På pappret var statens roll i allokeringspolitiken under denna fas stor, i verkligheten var den betydligt mer modest, för att inte säga negligerbar.

Den andra fasen sträckte sig från omkring 1830 fram till 1870-talets början. Detta är en noli-me-tangere-tid för näringslivet. Staten stimulerar näringslivet på framför allt två sätt. Dels genom att medverka till att det som fortfarande finns kvar från merkantilismen avvecklas. Viktiga tullar (spannmålstullarna) tas bort och skråväsendet t ex försvinner. Dels genom att svara för infrastrukturella investeringar – järnvägar, kanaler (Göta kanal byggs färdig 1832) utbildning, bättre myntsystem etc. Laissez faire-perioden är vad gäller synen på statens förhållande till näringslivet merkantilismens raka motsats.

Den tredje fasen är tiden från 1870-talet fram till omkring 1930/35. Vissa offentliga institutioner byggs upp redan under det sena 1800-talet, t ex centralbankväsendet. Det finns tendenser till att i ökad grad *reglera* vissa marknader, främst arbetsmarknaden (arbetarskyddslagstiftning och yrkesinspektion införs tidigt i många västländer) och kapitalmarknaden (banklagar). Vi har under perioden ett mycket måttligt statligt direkt engagemang i produktionen, men mot slutet av perioden har i många länder, t o m i Storbritannien, ansvaret för järnvägar, tele, energi och andra affärsverksområden helt eller delvis övertagits av samhället.

Det var under denna tredje fas som den offentliga sektorns andel av totalproduktionen i de flesta utvecklade västländer nådde sitt lågvattenmärke. Statsutgifterna i t ex England minskade från nära en fjärdedel av den mätbara samhällsproduktionen i början av 1800-talet till omkring en tiondel i slutet av århundradet.

Den fjärde fasen omfattar tiden från 1930-talets mitt fram till

omkring 1965/70. Det är välfärdspolitikens gyllene decennier. Bortsett från krigsåren och några år efter krigsslutet av regleringsavveckling garanteras en hög välfärds- och sysselsättningsnivå nästan uteslutande med generellt verkande ekonomisk-politiska medel.

Den femte fasen börjar således i slutet av 1960-talet i och med att den selektiva näringspolitiken växer fram.

En full förståelse för vad som därefter har skett kräver en utvidgning och fördjupning av resonemanget.

Den svenska modellen

Den s k svenska modellen formulerades idémässigt under första hälften av 50-talet. Gradvis men ändå snabbt fick den praktisk betydelse.

Liberaliseringen av handelspolitiken skedde redan i början av 50-talet, först togs importregleringarna bort, sedan började tull-sänkningarna. Den s k solidariska lönepolitiken fick praktisk betydelse i förhandlingarna under 50-talet. Under decenniets senare hälft började också en snabb uppbyggnad av den aktiva arbetsmarknadspolitikens instrument och resurser. Skattesystemet fick tidigt under efterkrigstiden en sådan utformning att det gynnade de expansiva och vinstrika företagen ("vinstinlåsningens politik"). Till dessa fyra välkända element i den svenska modellen kan läggas en mindre uppmärksammas komponent. Staten är enligt denna modell beredd att bära merparten av kostnaderna för näringslivets strukturomvandling. "Det socialiserade risktagandets politik" har som princip funnits med under lång tid, men har först under 70-talet fått en praktisk innebörd.

Det här var en medvetet tillväxt- och marknadsorienterad ekonomisk politik. Milton Friedman har t o m betecknat den svenska modellen under 60-talet som den mest kapitalistiska politik västvärlden kunnat visa upp. På 60-talet skördades frukterna genom en stark ekonomisk tillväxt.

Men samtidigt kom politiska motrörelser. Den regionala balansen, miljö- och fördelningsfrågorna kom politiskt i fokus. Vi

började därmed laborera med modellen. Från ungefär 1970, något tidigare om vi utgår från lokaliseringspolitiken, fick vi vissa politiskt bestämda åtgärder som var tänkta att dämpa strukturomvandlingen, inte bara som hittills, påskynda den.

Tekoindustrin var den första *bransch* som blev föremål för politikernas intresse, (om vi bortser från att det s k fartygskreditgarantisystemet, en statlig borgen, hade införts 1963 för att underlätta den svenska varvsindustrins marknadsansträngningar). 1970 introducerades ett modest industripolitiskt program. Några få miljoner kronor öronmärktes för tekoindustrin för exportstöd och rationaliseringsinsatser. Då och då under perioden 1970–1976 förlängdes dessa program, utvidgades med en del nya instrument och fick litet mera pengar, men var fortfarande av marginell betydelse. Den här ordningen behölls i praktiken fram till våren 1977 då vi i Sverige fick ett väsentligt mer omfattande program för tekoindustrin, inklusive en temporär löne-kostnadssubvention (som dock inte var mera temporär än att den fortfarande finns kvar 1982). Det var något helt nytt för svensk näringspolitik.

Det tycktes som om kontrollen över systemet gått förlorad. På något år tvingades politikerna öka samhällets stöd till tekoindustrin tiofalt. Och det gällde nu inte längre bara tekoindustrin. Under 1976–1977 fick vi i snabb takt liknande stödpaket som kostade mer pengar — för varvsindustrin, handelsstålindustrin och specialstålindustrin. Och flera branscher stod i kö för bidrag, t ex gruvindustrin och skogsindustrin.

Vi vet alla vad som därefter har inträffat. Industristödsutredningen konstaterar att det selektiva stödet under 70-talet uppgår till drygt 25 miljarder kronor, merparten har beviljats under 70-talets sista år.

Men *varför* fick vi denna våg av statlig inblandning i näringslivet under 70-talets senare hälft? Jag skall nu anknyta till de tre förklaringsfaktorer som jag inledningsvis preciserade.

Politikens grundläggande värderingar

Det är antagligen ganska lätt att bli ense om vissa förutsättningar för att den svenska modellen *sett med politikernas ögon* skall fungera utan invändningar.

- Strukturomvandlingen får inte ta "jättekliv" som, t ex då sysselsättningen i mycket stora företag hotas, särskilt om dessa finns i sysselsättningssvaga orter och regioner.
- Vi måste på vissa områden ha kvar åtminstone så stor produktionskapacitet inom landet att vi kan klara försörjningen om nationen hamnar i ett krisläge.
- Strukturomvandlingen får inte heller leda till en så stark koncentration av näringslivet att effektivitetsförluster samhälls-ekonomiskt sett uppstår eller kan förväntas i framtiden. Den risken finns i synnerhet på importskyddade områden.
- Vi måste hushålla med energi, råvaror, mark, luft och vatten.

I samtliga dessa avseenden tycks förutsättningarna för modellen ha tunnats ut under 70-talet. Strukturprocessen har gått utanför den tillåtna ramen. När Götaverken hotades 1971 eller när Eriksberg stod inför betalningsinställelse och konkurs 1975 kunde politikerna inte bara helt rätt hänvisa till marknadskrafternas spel. Statliga stödåtgärder blev politiskt oundvikliga. För tekoindustrin har försörjningsberedskapsargumentet viss relevans. Cementindustrin är i praktiken monopoliserad, vilket statsmakterna inte har kunnat tillåta utan en relativt långtgående insyn, bl a i prissättningen. Den fysiska riksplaneringen och råvaruprövningen av skogsindustrins utbyggnader är exempel på andra näringspolitiska ingrepp som följt av att marknadsekonomin av egen kraft kört alltför fort eller in på vägar som samhällsekonomiskt leder fel.

Det är, särskilt för den tunga industrin, de tekniska och organisatoriska förutsättningarna för modern industriproduktion som ger förklaringen till dessa det högutvecklade industrisam-

hällets "randproblem". Jakten på ökad effektivitet tvingar fram ägarkoncentration och storskalighet i produktionsapparaten. Produktionskapaciteten byggs ut i mycket stora steg. Detta kan i och för sig skapa problem, t ex för skogsindustrin, som har ett begränsat råvaruutrymme att expandera inom. Det är ett exempel på den ena sidan av den tunga industrins problem, tillväxtens och framgångens problem. Den andra sidan framträder när konjunkturen är svag och marknaden under lång tid sviktat. Det stora företagets och den tunga teknologins trögrörlighet kommer då upp till ytan, förstärkt av sjunkande lönsamhet och finansieringssvårigheter. Till sist blommar svårigheterna ut i akuta kriser för stora företag som Gränges och Uddeholm. "De fasta kostnadernas tyranni" råder. Strukturprocessen har gått utanför ramen.

Den analysen skulle möjligen duga som svar på frågan varför statsmakterna intervenerar. Politikerna kan uppenbarligen inte stillatigande acceptera att t ex stora företag med många anställda bara läggs ned och människorna abrupt ställs utan arbete.

Men det är att stanna halvvägs i analysen. Det finns naturligtvis också orsaker till varför vi fått en kapitalintensiv, storskalig produktionsapparat inom t ex stålindustrin, till varför den svenska varvsindustrin byggdes ut till den under vissa perioder näst största varvskapaciteten i världen och till varför ägarkoncentrationen i näringslivet ständigt ökar. Orsakssambanden är komplicerade, men åtminstone till betydande del är denna utveckling enligt min mening resultatet av politiskt medvetna vägval på hemmaplan, dvs resultatet av den *svenska modellen*. Låt oss granska två sådana vägval – konsekvenserna av den s k vinstinlåsningens politik och det socialiserade risktagandet.

Vinstinlåsningens politik

Dubbelbeskattningen av aktieutdelningar, bolagsskattesystemets utformning med de gynnsamma avskrivningsreglerna, investeringsfonderna och andra instrument har verkat i riktning mot att de företag som historiskt sett har varit expansiva och

lönsamma har gynnats. Det har helt enkelt varit betydligt billigare att behålla vinsterna i företagen än att dela ut dem. Det har inte funnits incitament att låta vinstmedlen i någon högre grad komma ut på kapitalmarknaden och omfördelas efter de hårdare avkastningsprinciper som gäller där. Det har fått till följd att den som redan har – har givits mera. Koncentrationen i näringslivet har ökat. Kapitalintensiv produktion har gynnats.

Vinstinlåsningens politik är antagligen samhällsekonomiskt till sin fördel i en starkt expansiv ekonomi där huvudregeln för företaget är att investera för "allt vad tygen håller". Och i synnerhet gäller detta om strukturförändringarna i efterfrågan inte är alltför häftiga. Men vi har inte längre 50- och 60-talens höga expansionstal i ekonomin. BNP-tillväxten har inte bara i Sverige utan i hela OECD-blocket trendmässigt sjunkit under de gångna decennierna. Och de "gamla vanliga branscherna" har fått problem eftersom inte bara efterfrågesidan utan också utbudssidan i ett globalt perspektiv utsatts för mycket stora förändringar.

Det socialiserade risktagandet

Det socialiserade risktagandet innebär, förenklat uttryckt, att staten står för lejonparten av kostnaderna och näringslivets strukturomvandling. Så har också skett. I själva verket har aktieägare, banker och riskkapitalgivare i praktiken burit en helt försumbar del av strukturomvandlingens kostnader under t ex 70-talet. Detta är en komponent i den svenska modellen som har långtgående konsekvenser för samhällsutvecklingen.

En ordning som innebär att det för t ex kredit- och kapitalmarknadens institutioner är så gott som säkert att placera kapital i företag (och det har det med lätt överdrift varit i Sverige) medför att investeringarna i vissa företag och branscher blir för stora, sett i ett marknadsperspektiv, i synnerhet om vi samtidigt, som vi gjort, lånat ut kapital under marknadspris. Vi har med all säkerhet på detta sätt medverkat till att t ex den svenska varvsindustrin under 60-talet och de första åren av 70-talet fick en alltför stor kostym. Genom bl a fartygskreditgarantisystemet

kom varvsföretagens kreditgivare i praktiken inte att ta några risker alls. Produktionsapparaten på varven kunde byggas upp i en takt och omfattning som en friare marknad inte skulle ha tillåtit. Och när fartygsmarknaden sedan mycket snart föll bort, blev fallet högt och följderna kännbara, inte minst för de människor och orter som berördes.

Det socialiserade risktagandet gynnar en kapitalintensiv produktion. Marknadens avkänningsmekanismer, t ex genom bankerna, blir avtrubbade och kapital generas i en omfattning som marknaden inte skulle ha tillåtit. Men det är, liksom vinstinlåsning, en politik som är framgångsrik i en starkt expansiv ekonomi som den som rådde under 60-talet. Nu är bilden en annan och då kommer också nackdelarna till ytan. Dels synligt för alla genom att "de fasta kostnadernas tyranni" sätter kapitalintensiva basindustriföretag i akuta krissituationer och dels, mera i det tysta och synligt bara för det tränade ögat, genom de brister i samhällets resursfördelning som mer allmänt följer med ett utbrett system av finansiering över mellanhandsinstitut, utlåningsrätetakt på bankkreditgivning, statlig kreditgivning på mjuka villkor etc.

Välfärdsstatens anda av "anti-marknad"

Det som här sagts om vinstinlåsnings och det socialiserade risktagandets politik, är egentligen detsamma som att säga att politikerna medverkat till att det uppstått brister i *kapitalmarknaden*. Vi har således i ökad grad under efterkrigstiden "låst in" vinster i de företag där överskotten genererats. Vi har (på en annan del av kreditmarknaden) genom ränteregleringar och billiga statliga pengar fått en "störning" av prisbildningen på kapital – ränta. Det har i sin tur gjort det rationellt för bankerna att undvika risktagande med dålig resursallokering som följd. Vi har dessutom genom ökade statliga garantier effektivt tagit död på banksystemets möjligheter att få bedöma den företagsekonomiska bärkraften i många projekt. Om staten lovar att stå för

sekinerna om projektet slår fel, är kreditbeslutet i banken bara en ren formalitet.

Bilden är densamma på *arbetsmarknaden*. Den solidariska lönepolitiken och den aktiva arbetsmarknadspolitikerna påverkar lönen och rörligheten på arbetsmarknaden. Det som har hänt på arbetsmarknaden under främst 70-talet är att priset – lönen – i ökad grad fjärmats från prestationen. Den utvecklingen har vi fått genom ett invecklat samspel av allt hårdare centralisering av lönebildningsprocessen, mera av låglönesatsningar och allt högre marginalskatter. Samtidigt har rörligheten i vissa avseenden minskat. När både pris och rörlighet stelnar fungerar ingen marknad. Det ger resultat på arbetsmarknaden i högre arbetslöshet, ett ökat antal förtidspensioneringar, en permanentning av arbetsmarknadens B- och C-lag och ett brett spektrum av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det mönstret återfinns i snart sagt alla utvecklade västländer.

Vad som har hänt är således att politikerna i välfärdsstatens anda av "anti-marknad" intervererat på kapitalmarknaden (och arbetsmarknaden) på ett sådant sätt att vi visserligen under en viss period fått skörda mycket stora framgångar i materiellt hänseende men också nu, när grundförutsättningarna för dessa modeller inte längre existerar, får betala med hårdhänta regleringar, frikostiga bidrag till nödlidande företag och branscher och statligt ägande av produktionen.

Politikens spelregler¹⁾

"Politiker är företagare som handlar i röster på samma sätt som en oljehandlare handlar i olja".

Den som uttryckt sig så är Joseph Schumpeter – och i den drastiska formuleringen sammanfattade han sin syn på politiker och på det politiska systemet. Han skrev detta någon gång under

¹⁾ Detta avsnitt har delvis tidigare varit publicerat i *Affärsvärlden*, 7/81 ("Välfärdsstaten befinner sig i en återvändsgränd").

slutet av 30-talet och förebådade, då som på så många andra områden, den debatt som i sin fulla bredd skulle komma att föras först flera decennier senare. I dag förs i Storbritannien och USA en intensiv diskussion kring politikernas sätt att fungera, fokuserad på vad som kan kallas "politikernas marknad". Gordon Tullock, Anthony Downs och Samul Brittan, är några av dem som har bidragit till den debatten.

Det är fascinerande tankar som förs fram – och de ger ibland svaret på de paradoxer som det politiska livet inte så sällan kännetecknas av. Det tycks t ex vara en ganska allmän uppfattning att ett representativt demokratiskt system av västerländsk modell bl a innebär att *politikerna är mer benägna att lyssna till producentintressen än till konsumentintressen*.

Det kanske förvånar. Men både eftertanke och den praktiska erfarenheten bekräftar detta. Vem har t ex frågat den svenska klädkonsumenten om han vill avstå från möjligheten att köpa billigare kläder än vad han nu kan göra? Det s k äldrestödet, kvotering av lågprisimporten och många andra instrument för att stödja den svenska teko-produktionen har inte kommit till därför att breda konsumentintressen föredrar svenska varor framför importerade, utan för att en mäktig och svåremotståndlig koalition av särintressen – främst teko-industrins branschorganisationer, Beklädnadsarbetareförbundet, och ÖEF (Överstyrelsen för ekonomiskt försvar) – har använt hela raden av argument – sysselsättningen, den externa balansen, försörjningsberedskapen etc – för att övertyga politikerna om att göra breda och kostsamma satsningar. Och de har lyckats. På politikernas marknad var priset i röster för att säga nej till dessa särintressen för högt. Den politiska belöningen – fler röster – var mätbar och koncentrerad. Den politiska kostnaden – dyrare kläder, lägre samhällsekonomisk effektivitet etc – var utspridd på många händer, låg långt fram i tiden och orsakssammanhangen var höljda i dunkel.

Detta exempel går att generalisera till vårt politiska systems benägenhet att inte sällan sätta *särintresset framför allmänintres-*

set. I det utvecklade industrisamhället tycks i vissa situationer, och inte minst i tider av kris och krav på strukturförändringar, *alla* etablerade intressen ställa sig på samma sida i en ansträngning som givetvis har ett vällovligt syfte, t ex att värna om sysselsättningen, men som får betalas med ett högt pris av medborgaren som konsument eller över skattsedeln. Priset blir nämligen högt, eftersom normalt motstridiga intressen sätter sig i samma båt. Det är möjligt att dessa tendenser till de etablerades "övergripping" kan innehålla en grogrund för framtida kritik mot demokratin.

Spelreglerna på politikernas marknad får också andra följder, t ex en *oförmåga att selektera*. Det var inte politiskt genomförbart att under det s k moratoriet för skogsindustrin (en av politikerna i början av 70-talet genom lagstiftning påtvingad återhållsamhet i utbyggnaden av den svenska skogsindustrin) välja mellan alternativa utbyggnadsprojekt. Konsekvensen blev att *alla* ansökningar lämnades utan åtgärd. Det är svårt eller omöjligt för en regering att gynna ett företag men inte ett annat, att t ex ge Fiskeby tillstånd att bygga ut massakapaciteten men inte Södra Skogsägarna med lika goda argument. Denna svårighet att välja mellan likvärdiga alternativ är också den ett uttryck för särintressets maktposition i politiken. Sådana alternativ tar ibland ut varandra och kan ge handlingsförlamning som följd.

En oförmåga att prioritera de svåra samhällsproblemen tycks också vara en del av politikens väsen. "Hårda" problem, t ex brist på kapital för industrins tekniska utveckling, har lättare att få politiskt gehör än "mjuka" problem, t ex en dålig samhällsmiljö för tekniskt nydanande. Att få regering och riksdag att medverka till att Styrelsen för teknisk utveckling får ytterligare 50 eller 100 miljoner kronor att arbeta med kan vara lätt. Att få politikernas medverkan i att skapa en sådan miljö av kreativitet, företagsamhet och riskbenägenhet i samhället att den blommar ut i nya företag och produkter är långt mer komplicerat. Avgränsade problem där mer pengar är den viktigaste åtgärden leder snabbare och smidigare till politisk handling än mer svår-

gripbara frågeställningar. Det ligger i sakens natur att skickligt genomförda lobbyaktiviteter kan snedvrider prioriteringen (men inte i den omfattning som den enkla debatten ibland målar upp).

Vad får vi i Sverige för näringspolitik de närmaste åren? Ja, de djärva planeringsambitioner som några politiker och politiska partier då och då torgför när de står på barrikaderna, kommer säkert att stävjas av den politiska verklighetens restriktioner. Vi kommer inte heller att få en grovhuggen Thatcher-politik med åtminstone på det verbala planet, så gott som fritt fram för marknadskrafterna.

Att ingen av ytterligheterna sannolikt blir praktisk politik antyder en annan dimension hos politiken, den som har att göra med *det politiska klimatet och den politiska traditionen*. Det är uppenbart att den franska benägenheten att låta myndigheterna hårdhänt ingripa i industrins utveckling har sina rötter århundranden tillbaka i bl a Colberts merkantilistiska politik. Och att den västtyska modellen att ofta låta de privata bankerna bli kraftfulla pådrivare i industrins strukturomvandling, något av statsmakternas förlängda arm – också den är en tradition som går långt tillbaka i tiden. Det finns något som kan kallas politisk kultur – och den sätter upp gränser för politikerna.

Vi kommer säkert också i framtiden att få leva med den selektiva näringspolitiken. Det är värdefullt för en industriminister att kunna säga att regeingen har ingripit och räddat det och det företaget. *En politiker behöver politik för att överleva*. Aktivitet i meningen konkreta politiska åtgärder som märks och kan förstås av många är en livsnödvändighet för politiker och politiska partier. Selektiva statliga insatser, helst på områden där sysselsättningen är hotad, uppfyller alla tänkbara sådana krav.

Det är viktigt att vi bättre förstår varför politikerna handlar som de gör, till synes irrationellt och oansvarigt. Det finns naturligtvis i politikernas ögon ett förnuftigt skäl till varför tullskydd kommer till, trots att nästan alla ekonomer av facket anser att ökad frihandel är att föredra framför handelshinder. Eller till att NCB inte tilläts gå i konkurs trots att konkurs sannolikt bättre

och billigare än något annat tillvägagångssätt inte bara skulle sortera fram de långsiktigt livskraftiga enheterna i koncernen, utan också trygga sysselsättningen för de anställda. Det är denna politikernas egen logik vi måste få ökad inblick i för att riktigt förstå varför vi formar det samhälle vi gör och varför statsmakterna ingriper i marknadssektorn på det sätt de gör.

Politikernas yttre ramar

Praktisk politik på det ekonomiska området formas inte bara av de två förhållanden vi hittills penetrerat, den ekonomisk-politiska grundsyn som har makten och politikens väsen, utan också i hög grad av politikens yttre ramar. Den ekonomiska och institutionella verkligheten ställer helt enkelt upp snäva restriktioner för politiken och politikerna.

Politikernas handlingsfrihet inskränks av vårt *internationella beroende* – det är den mest uppenbara restriktionen. Ambitionsnivån för näringspolitiken, liksom givetvis för den ekonomiska politiken i stort, bestäms i hög grad av att de högutvecklade marknadsekonomierna är ekonomiskt, tekniskt, kulturellt och i andra avseenden starkt integrerade med varandra. Dessa mångtrådiga beroendeförhållanden över gränserna bestämmer t ex strukturuomvandlingens takt och inriktning i långt högre grad än vi kanske föreställer oss. Ingen svensk näringspolitik hade kunnat rädda Emmaboda Glasverk från den ”kreativa destruktion” som Pilkingtons sk floatteknik svarar för. Den har under 60- och 70-talen gått som en epidemi över världen med utslagna företag och snabb strukturuomvandling som följd. En sådan utveckling låter sig inte rubbas av näringspolitiska beslut i ett enskilt land.

Självklart innebär t ex EG-avtalet och GATT-överenskommelserna inskränkningar i handlingsfriheten för de svenska politikerna. Den häftiga reaktionen från EG när den svenska regeringen med handelspolitiska medel försökte värna om den svenska skoindustrin kan vara ett exempel på detta.

Men *institutionella begränsningar* kan också vara av annan natur. Förbundsprincipen på det fackliga området liksom branschorganisationernas uppbyggnad är förhållanden som inte får negligeras. Den administrativa apparaten, inklusive det kanslihusbyråkratiska systemets trögheter och egna inneboende vilja, påverkar politikens innehåll.

Det som Marcus Wallenberg d ä kallade "*de ekonomiska naturlagarna*" sätter gränser för det politiskt genomförbara. I en decentraliserad marknadsekonomi, som den svenska, kan staten endast med indirekta medel påverka så avgörande frågor som när och med vilken inriktning investeringar skall göras, produktionens omfattning och lokalisering liksom givetvis när ett företag skall läggas ner. De ekonomiska naturlagarna glöms inte så sällan bort av politikerna. "Vi skall bestämma oss för hur stor teko-industri vi skall ha", är en sådan politisk viljeyttring som stannar vid ord eller möjligen vid ett politiskt beslut kantat med misslyckanden och frustration i genomförandet.

Det ställs också upp snäva beslutsramar som följd av *bristen på aktuellt och relevant beslutsunderlag*. Politiker ogillar att i efterhand kunna bindas till felaktiga beslut. Den risken är uppenbar, inte minst på näringspolitikens område. Beslutsunderlagets kvalitet är därmed en viktig, men litet uppmärksammas begränsande faktor i politikernas handlingsutrymme.

Statsfinansiella restriktioner kan åberopas, särskilt när det gäller generellt verkande åtgärder, men argumentet är inte lika starkt när det gäller selektiva näringspolitiska insatser. Inkomstöverföringarna till industrisektorn är mycket måttliga jämfört med andra transfereringar. Under åren 1977, 1978 och 1979 utbetalades cirka 8,5 miljarder kronor i bidrag till svenska industriföretag. Under samma treårsperiod torde subventionerna till t ex bostadssektorn ha uppgått till i storleksordningen 30 miljarder kronor!

För att sammanfatta. Det är i skärningslinjen mellan de tre elementen – (1) "*välfärdsstatsmodellen*" med dess positiva attityd till statlig inblandning eller, om vi så vill, dessa attityd av

”antimarknad”, (2) demokratins spelregler som uppenbarligen gör ett rationellt handlande svårt och som förklarar en del av de anakronismer som politiker allt som oftast bidrar till att skapa, i synnerhet när tillväxten i ekonomin sviktar, och (3) politikens yttre ramar som i ett öppet samhälle av västerländsk typ med åren alltmer tycks göra utrymmet för handlingsfriheten snävare – som det *praktiska* innehållet i politiken, de statliga ingreppen och åtgärdernas konkreta utformning skapar. Genom att som vi här har gjort närmare granska dessa element kan vi göra en någorlunda säker analys av varför vi fått den politik vi fått. Men fortfarande saknas en ingrediens i analysen.

Onda och goda cirklar

Politiska beslut grundas för det mesta på ett alltför snävt underlag. En oförmåga att se totalbilden och bieffekterna av de åtgärder som initieras är vanlig, ofta som följd av en blandning av tidspress, okända eller oväntade orsakssamband och organisatorisk uppsplittring av beslutsprocessen (t ex ordningen med fackdepartement utan verklig samordning). Dessutom är det så, att de negativa, oplanerade följdverkningarna vanligtvis inte blir synbara förrän långt fram i tiden och då förstärkta med andra åtgärder, okända när det första steget togs. Att då och då duscha några få arbetslöshetsöar med arbetsmarknadspolitiska åtgärder som det var tänkt och som vi i stort sett gjorde fram till slutet av 60-talet har säkerligen samhällsekonomiskt mer på plussidan än på minussidan. Men att försöka duscha hela ”kontinenter” av nödlidande branscher och företag som vi under senare år gett oss in på, är lika säkert samhällsekonomiskt fel. De oönskade konsekvenserna blir stora och okontrollerade. De skapar behov av nya statliga initiativ. *En självstyrd upptrappning av de politiska ingreppen tycks vara ofrånkomlig i vår typ av politiskt system.*

Denna tendens till påtvingad eskalering följer också med ekonomins internationalisering. Om stålindustrin i ett land med stor export av stålprodukter, av t ex sysselsättningsskäl, görs till en ”public utility” med starka statliga subventionsinslag, får det

givetvis spridningseffekter i andra länder. Prismekanismen sätts ur spel. Stålindustriföretag i andra länder som inte har subventioner men ändå har att tävla på marknaden med sina statsunderstödda konkurrenter, får pressad lönsamhet. Krav på statligt engagemang också i dessa företag uppträder. Vi får en eskalering av subventionspolitiken. Det är exakt det som har hänt i västvärlden under 70-talet. Allt flera branscher har sugits in i ett system av subventioner och motsubventioner.

Det vi kan iaktta är ett svåröverblickbart samspel mellan olika politiska ingrepp. Det ena ger det andra på ett oplanerat och oväntat sätt. En politik som isolerad och vid en given tidpunkt är rätt och riktig kan vid en senare tidpunkt tillsammans med andra åtgärder tillkomna i efterhand få motsatt effekt mot den avsedda. Det är troligen vad som hänt i Sverige under 70-talet. Vi har med små steg och utan att egentligen märka det fört in den svenska ekonomin i en ond cirkel.

Problem med "onda cirklar" är väl känt på företagsplanet. En till synes positiv åtgärd, t ex en kostnadsreduceringsplan, kan leda in företaget i ett ekorrhjul med gradvis växande bekymmer. Motgång tycks föda motgång. Det är i efterhand lätt att se hur den onda cirkeln genom olika förstärkningseffekter rullar vidare i en snabbt nedåtgående spiral. Det finns resebyråer, flygbolag, tidningar och andra serviceföretag som kan exemplifiera den onda cirkeln.

Det man måste lära är att den onda cirkeln under vissa betingelser kan växlas över i en god cirkel. Men då så har skett i företag har det nästan utan undantag krävts radikala åtgärder som gör rent hus med invanda tänkesätt och handlingsmönster.

Teoretiskt kan det möjligen vara en önskvärd utveckling med radikala ingrepp också på samhällsplanet. Fredrick von Hayek och många andra hävdar att vad västvärlden behöver är en kortvarig, allt omfattande kris. Likt Fågel Fenix uppstår ur askan västekonomierna till ny ungdom och vitalitet. I praktiken är den utvecklingen att varna för. Med svår arbetslöshet och djupgående inkomst- och förmögenhetsförskjutningar som oundvikligen

skulle följa av detta, följer lika oundvikligen högljudda protester, våldsamt motstånd och i sista hand öppet våld från alla dem som känner den egna plattformen gunga. Vi måste i stället på samhällsplanet sträva efter att bryta den onda cirkeln med ett slags radikal reformism, med djärva samhällsexperiment, med statliga åtgärder som har sitt ursprung i objektiv problemanalys i stället för impotent ideologi, med allmän öppenhet för förändringar både på kommersiella och sociala planet och med ett fritt idéutbyte och tolerans mot nytänkande.

Välfärdsstaten på utgång

En sak kan vi vara ganska säkra på. Den onda cirkeln på samhällsplanet antyder att välfärdsstatsmodellen är på utgång som dominerande ekonomisk-politiskt paradigm. Det är endast genom en förutsättningslös diskussion, prövning och gradvis men djärv förändring av det första elementet i min analys – välfärdsstatsmodellen – som det finns en väg ut ur krisen.

Den svenska ekonomin blomstrade under 50- och 60-talen. Det var ingen tillfällighet. Vi hade en ekonomisk-politisk modell som fungerade. Det har vi inte i dag. Och vad mera är – de politiska partierna tycks i sina framtidsvisioner vara låsta till de gamla vanliga recepten – men med större doser. Den ekonomiska krisen tvingar fram en hämmande polarisering efter höger/vänster-skalan, och då inte minst på det näringspolitiska området.

Å ena sidan återfinner vi dem som okritiskt rekommenderar: "Mer av samma sak", mer av statliga ingrepp på marknaderna (sysselsättningsutredningen är ett exempel på detta). Å andra sidan står de som lika okritiskt förordar: "Mindre av samma sak" (t ex Bjurelkommittén).

Tredje ståndpunkt

Vad kommer ut ur den globala vilshenheten? Ja, om historien upprepar sig kommer det så småningom fram en ekonomisk-politisk modell som återskapar framtidstro och en frisk ekono-

mi. Det är en rimlig gissning att den modellen *inte* kommer att följa Milton Friedmans och hans många idéfränders upprop till välfärdsstatens avveckling. Det är lika rimligt att anta att inte heller de som vill gå vidare på upptrampade stigar mot en förstärkning av välfärdsstaten, har framtidens ekonomisk-politiska modell i sin hand.

Det vore märkligt om det inte skulle finnas en tredje ståndpunkt, där varu-, arbets- och kapitalmarknaderna kunde fungera bättre och där den organiserade marknadssektorn kunde svara för en större del av resursfördelningen i samhället utan att välfärdsstatens själva *innehåll* – god social omvårdnad, breda utbildningsmöjligheter, varsamhet med miljön etc – rubbades.

Litteraturförteckning

- Brittan, S, *The economic consequences of democracy*. London 1977.
- Dencik, L, m fl, Samhällsutveckling och statlig planering i *Planeringens gränser*. Stockholm 1975.
- Dell, E, *Political responsibility and industry*. London 1973.
- Eliasson, G, m fl, *Att välja 80-tal*. IUI, Stockholm 1979.
- Elster, J, Irrational politics. *London Review of Books* 1980/16.
- Friedman, M, m fl, *Frihet att välja*. Malmö 1980.
- Henning, R, *Företagen i politiken*. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm 1977.
- Industristödsutredningen*. Att avveckla en kortsiktig stödpolitik. Stockholm 1981. (SOU 1981:72).
- Lepage, H, *I dag kapitalism*. Timbro, Stockholm 1980.
- Niskanen, W A, *Bureaucracy: Servant or master?* London 1973.
- Pettersson, K H, Välfärdsstaten befinner sig i en återvändsgränd. *Affärsvärlden* 1981:7.
- Seldon, A, *Wither the welfare state*. London 1981.
- Shonfield, A, *Modern capitalism*. London 1965.
- Ståhl, I, Från marknadsekonomi till politisk ekonomi i *Sveriges ekonomiska kris*. Stockholm 1980.

- *Sweden at the end of the middle road* (opublicerad) 1981.
- Supple, B, The state and the industrial revolution. *The Fontana economic history of Europe*. London 1963.
- Tullock, G, *The vote motive*. London 1976.
- Vägar till ökad välfärd*. Betänkande från Särskilda Näringspolitiska Delegationen, Ds Ju 1979:1. Stockholm 1979.

5 Svartepetterekonomi*

Gudmund Hernes

Spillteori og Svarteper

Det var en gang man trodde at den såkalte spillteorien skulle danne et nytt teoretisk grunnlag ikke bare for økonomisk teori, men for samfunnsteori rent alment. Spillteori går kort sagt ut på at konflikt og samarbeid kan betraktes som strategiske valg eller spill, og behandles matematisk.

Forventningene er ikke blitt innfridd. Vel er det så at spillteorien rent formelt er betydelig utviklet. Og vel er det så at dens praktiske anvendelser er vesentlig utvidet. Bruksområdet omfatter i dag sosiologi, statsvitenskap, forhandlingsteori og operasjonsanalyse. Og allikevel er den grunnleggende fornyelse uteblitt. Skal spillteorien overleve som grunnlag for samfunnsteorien, er et gjennombrudd nødvendig.

Etter en så kritisk innledning, kommer det neppe som en overraskelse at det er nettopp i denne artikkelen at et slikt gjennombrudd skal presenteres. Jeg skal introdusere en enkel teori. Alle vil umiddelbart være fortrolig med den. Og til tross for dens enkelhet, har den en rekke praktiske anvendelser, som også de fleste både vil kunne gjenkjenne, utdype (fördjupa) og forflere.

Det typiske tilfelle er Svarteper. Min hovedtese er at økonomien og samfunnslivet på stadig flere områder og i stadig økende omfang fungerer som et Svarteperspill.

Først må vi ta for oss spilllets grunnleggende beskrivelse slik:

Kortene blandes godt og deles ut. Alle par legges til side.

Etter tur lar nå spillerne nærmeste nabo til venstre trekke

*Publicerad med titeln Svarteperøkonomi i *Samtiden* nr 4, 1981.

(dra) et kort. Får man et nytt par, legges det ned.

Når en har greid (lyckats) å legge ned alle kortene sine, går en ut av spillet, og den som til slutt sitter igjen med Feiern er Svarteper. De andre maler ham pent på nesen med en svart kork, og et nytt spill begynner.

Dette er altså spillet i enkleste og mest rendyrkete form. Poenget med det kan uttrykkes på flere måter.

Økonomenes velferdsteori baserer seg hovedsakelig på såkalt *Pareto-optimalet*. Det er en komplisert måte å si at »mer er bedre enn mindre». For eksempel slik: en tilstand A er Pareto-optimal i forhold til en tilstand B, hvis minst én i A er bedre stilt enn i B uten at noen blir verre stilt. Problemet er at de fleste tilstandsendringer i virkelighetens verden ikke er Pareto-optimale. Men de kan være Svarteper-optimale, i den forstand at en eller noen blir bedre stilt på andres bekostning. For Svarteper er et nullsumsspill: gevinst for én betyr tap for en annen. Formålet med spillet er nettopp å ta stikk for egen del og spille Svarteper over på andre. Eller om en vil uttrykke det marxistisk: å privatisere fordelene og sosialisere ulempene (nackdelarna).

Grunnstrukturen i spillet er dermed klar. Men det finnes mange variasjoner over hovedtemaet. En kan søke å spille Svarteper over på hvilken som helst av de andre, eller alle andre. Det kan spilles flere spill på samme tid, osv. Disse variasjoner illustreres best ved eksempler. Så la oss se hvordan Svarteper-økonomien fungerer ved å ta for oss noen uttrykksformer. De spenner fra problemer i oljeøkonomien til strategier for å få penger ut av statskassen.

Selektiv støtte

I forholdet mellom den private og den offentlige sektor finner man mange former for Svarteperspill. Ett ser man i forbindelse med selektiv støtte til næringslivet.

Selektiv støtte betyr at man ikke aksepterer markedet som domstol – noe man etter min oppfatning ikke alltid bør gjøre.

Men det er vel etter hvert blitt en felles erkjennelse at en så utstrakt bruk av selektiv støtte som vi har hatt i den senere tid, er uheldig for landet under ett. Det er fordi bedriftene som får den selektive støtten, ikke får like mye ut av Innsatsfaktorene som andre gjør. En bruker støtte til å opprettholde den gamle, ulønnsomme produksjonen framfor å utvikle ny og lønnsom produksjon rettet mot det folk vil ha. La meg legge til, for å forebygge misforståelser, at jeg ser det som en sentral politisk oppgave å skaffe arbeid for alle nær der de bor. Men en næringskonservatisme som har til mål å garantere enhver virksomhet som engang er etablert, kan jeg vanskelig godta.

Men gitt at der er relativt bred enighet om dette, hvorfor da nevne det her? Har eksempelvis ikke Industriforbundet gått mot selektive tiltak, både ved administrerende direktør og president?

Industriforbundet har gått mot selektive tiltak i sin alminnelighet, ikke mot støtte i det enkelte tilfelle. Går forbundet ut mot støtte til et bestemt foretak, vil foretaket kunne gå ut av forbundet. Går det mot støtte til bedriftene i en bransjeforening, kan forbundet bli sprengt. Industriforbundet er mot selektive tiltak, men i generelle vendinger.

Dette er politisk Svarteper: Selv hyller man prinsippet, men spiller kostnadene ved å følge det over på regjeringen. Det er regjeringen som må ta belastningen i opinion og i lokalsamfunn ved å si nei. Denne kombinasjon av prinsipiell standhaftighet og praktisk opportunistikk får en til å minnes Augustins bønn: »Herre gi meg kyskhets og fromhet – bare ikke ennå!»

På samme vis er den kraftkrevende industri for at markedets kriterier for lønnsomhet skal legges til grunn for næringsvirksomhet. Men den er mot at *deres* elektrisitetspriser skal avspeile kostnadene eller hva andre elektrisitetskjøpere må betale, fordi det betyr at det stilles krav om at næringen skal gjøre like god bruk av kraften som en kunne få på andre steder (ställen). Den kraftkrevende industri godtar ikke en forhøyelse av kraftprisene som betyr lavere inntekter for dem, selv om det kan godtgjøres

at en forhøyelse ville gi bedre og mer effektiv bruk av landets ressurser. Skulle man uttrykke dette spisst (tillspetsat) kunne man si: Problemet med kapitalismen er at kapitalistene ønsker å unndra seg dens lover for egen del. Markedet er et fellesgode (allmän nyttighet) som det koster å opprettholde, men som de som presses av konkurransen helst vil unndra seg for egen del. Derfor søker de å spille kostnadene over på oss andre – altså spiller de Svarteper.

Siden jeg har sitert en kirkefader, kan jeg her kanskje sitere Romerbrevet 7:15 som motto for det som bør være kraftkapitalistenes selverkjennelse. »For jeg skjønner ikke hva jeg selv gjør. Det jeg vil, gjør jeg ikke, og det jeg avskyr, det gjør jeg». Dermed blir det statens oppgave å forsvare markedet mot de næringsdrivende som vil unndra seg det. Ofte ryker (förlorar) forsvaret, uansett hvor mange sosialøkonomer som er forhåndslagret i offentlige utredningskomiteer.

Det uheldige med selektiv støtte er også at det fører til en oppmerksomhetsforvrengning. Istedenfor at ledelsen og de ansatte retter sitt blikk *innover* mot bedriften og spør hva som der kan gjøres av tiltak og forbedringer, rettes den *utover* mot de politiske myndigheter og spør hva der kan oppnås av tilskudd og forordninger. Innsatsen drives i feil retning.

Problemet er også at gevinstene for dem som mottar støtten er synlig, mens kostnadene for dem som lider under ordningen er vanskelig å få øye på. For støtten er en dyr politikk. Abeidsplassene som opprettholdes kan telles (räknas). De som settes i fare ved kostnadsøkningen for andre bedrifter, som opprettholdelsen av de ineffektive medførere, er det langt vanskeligere å regne opp. Støtten må betales av oss alle i form av høyere priser, høyere offentlige utgifter eller andre byrder på resten av samfunnet.

Rentefradag

I samfunnet har vi to slags aktører: personer, som du og jeg, og organisasjoner, som bedrifter, foreninger, partier, osv.

Disse to gruppene kan spille Svarteper med hverandre. Det vil si, de kan søke å oppnå fordeler for egen del som den andre gruppen må bære ulempene ved. La oss ta rentefradraget som eksempel.

Med rentefradrag, marginalsatt på 50 % eller mer, og inflasjon på omkring 10 %, må man opp i en rentesatt på 20 % eller mer før en selv betaler kostnadene ved lån. For forbrukerne vil likevektsrenten derfor bevege seg mot et slikt nivå.

Men med så høye rentesatser presses store deler av næringslivets investeringer ut av kredittmarkedet, fordi investorene ikke har mulighet til å betale like mye som forbrukerne.

Som *Hermod Skånland* har formulert det: Man kan ikke si at man går inn for et sterkt næringsliv og samtidig la næringslivet ha et slikt handicap i konkurransen om kreditten som rentefradraget fører til.¹

Jeg går ut fra at høytlønnete ansatte i Norsk Arbeidsgiverforening (NAF) tjener på ordningen med rentefradrag. Bedriftene som betaler deres lønn taper på den. Men kanskje er de ansatte i NAF som oss andre mer opptatt av personbeskatningen enn av bedriftsbeskatningen. Eller kanskje vi skal tilgi dem, ti de vet ikke hva de gjør: at de har spilt Svarteper med og ulempene over på det næringsliv de er satt til å betjene. De biter hånden som føder dem — *de* kanskje utan å vite det, *håndens eier* kanskje uten å kjenne det.

Mitt angrep her kan derfor formuleres slik: Som sosialist beklager jeg at Arbeidsgiverforeningen ikke forsvarer kapitalistenes interesser ved å gå mot rentefradraget. For det ville også være mer rettferdig for de lavtlønte.

Det heter seg at politikken skaper rare sengepartnere. Og det blir det jo unektelig når NAF i denne sak burde alliere seg med Arbeiderpartiet og SV (Socialistisk Venstreparti). I dag er det faktisk det motsatte som skjer: Sengepartnerne — NAF og de borgerlige partier — lager rar (lagar till en skön) politikk.

Hvis vi først skal kalle en spade en spade, og ikke et teknisk arbeidsredskap for manuell forflytning av porøs masse, la meg

legge til en ting til om rentefradraget.

De som har dårlig råd og relativt høye boutgifter kan få støtte fra det offentlige, etter særskilt vurdering i hvert enkelt tilfelle. Denne form for subsidiering kaller vi bostøtte, og den kan medføre sosial brennemerking om det blir kjent at man mottar den.

Rentefradrag er bostøtte for de rike. Den får man automatisk. Og under ellers like vilkår får man mer jo høyere inntekt man har, og mer jo større, bedre og mer belånt hus man har. Bostøtten (bostadsbidragen) for de fattige, gjerne med små og dårlige leiligheter (lägenheter), er i år på omkring en halv milliard kroner. Rentefradraget, altså bostøtten for de rike, kjenner ingen omfanget på, men det kan neppe være tvil om at beløpet er flerfoldig ganger det de fattige får. De svake subsidieres ved tilskudd som det er lett å se, og der misbruk kan påtales. De rike subsidieres ved å la dem – oss – beholde penger. Vi administrerer våre subsidier selv. Slik kan Svarteper også spilles – altså med blindemann.

Som nevnt fører skattereglene til at næringslivets kredittbehov lider fordi fradragsretten har satt forbrukerne i stand til å betale høye renter. Da må myndighetene bestemme et leie for renten i bankene som svarer til det næringslivet kan betale, for ellers ville forbrukslån bli det mest lønnsomme for bankene. Men til dette lavere renteleie blir forbrukernes etterspørsel etter kreditt så stor, at en må gå til ulike former for begrensning og rasjonering av forbrukskreditten.

Slike reguleringer og forordninger sier Bankforeningen at den er imot. Til tross for dette har Bankforeningen ikke gått mot fradragsretten, selv om den gjør det nødvendig med inngrep og direkte reguleringer.

Skattekommisjonen blir nå det forum som får ta opp disse spørsmål.

Overføringer

Storparten av økningen av offentlige utgifters andel av nasjonalproduktet de siste 20 år skyldes voksende overføringer. Mange

av dem er viktige og riktige, eksempelvis folketrygden. Den store veksten kom for øvrig etter den borgerlige valgseier i 1965.

Samtidig er det klart at det er etablert en rekke overføringsordninger hvis sosiale eller geografiske fordelingsvirkninger er nokså uklare. I samferdselssektoren er det mange former for subsidier som gjør transporten billig for store brukergrupper. Men det er nok en del som gir store kostnader i form av urasjonell ressursbruk, når så mye som halvparten av alle personkostnader dekkes ved subsidier.

Sett som et Svarteperspill fungerer endel overføringer slik. En avgrenset gruppe som ønsker et gode, kan få prisen betraktelig redusert for egen del dersom alle er med på å betale den over skatteseddelen. Følgelig kan det være lønnsomt å øve politisk press for å oppnå en slik fordel. Enhver gruppe som får alle til å være med på å betale sin goder blir bedre stilt. Men når alle grupper eller sektorer oppdager dette og forfølger samme strategi, kan nettovirkningen for hver enkelt totalt sett bli tvilsom, og bruttovirkningen for samfunnet uheldig. Hvis det for hver gruppe er mulig å se bort fra kostnadene de spiller over på de utenforstående, vil overekspansjon av overføringer lett resultere.

Hvis transportsubsidiene ble gitt til kommuner og fylker i form av rammebevilgninger (ramanslag), og ikke direkte fra staten, kunne vi nok vente en annen profil på bruken av penge. I det hele tatt er det nødvendig å se nærmere på overføringenes fordelingsvirkninger og effektivitetsvirkninger.

Profesjonsspillet

Et enkelt spesialtilfelle på Svarteper har man i det som kan kalles »profesjonsspillet» (yrkesspelet). Her har man i utgangspunktet to parter: en tjenesteyter (en som bjuder ut tjenester) og en tjenestemottaker. Hovedstrukturen i spillet er som følger:

Tjenestemottakeren som mottar tjenesten bestemmer ikke selv hvor mye, hvor lenge eller i hvilken form tjenester skal

mottas — eksempelvis en behandling. Til gjengjeld slipper han å betale for den.

Den profesjonelle tjenesteyter kan fastlegge hvilke standarder som bør følges: hva det minimalt akseptable tjenestenivå er. Det fører også til at de profesjonelle ikke sammenlikner med dagens eller gårdagens standard. I værmeldingene (væderleksrapporten) sammenlikner man »mot normalt». I profesjonene sammenlikner man »mot idéelt». De høster alle gevinster og bærer ingen kostnader ved forbedret tilbud.

Følgelig vokser de deler av service-sektoren raskest som folk selv ikke behøver å betale for og der avgjørelsene om kvalitet eller mengde ikke treffes av dem selv, men av monopolistiske profesjoner hvis posisjoner og inntekt avhenger av bruken av deres arbeidskraft.²

Både tjenesteytere og tjenestemottakerne blir derfor i en viss forstand (på sätt och vis) gratispassasjerer, fordi ingen av dem ansøres til økonomisering (inspireras till att spara). Tjenesteyterne har få insentiver til å tilveiebringe tjenestene billigere, med mindre avansert teknologi eller kostbar arbeidskraft. Bruken av tjenestene har heller ingen spore til å kreve økonomisering, siden alt er gratis; tvert imot, *jo mer subsidiert en tjeneste, desto større etterspørsel*. Den store etterspørsel vil også tas som et tegn på at det er for lite tilgang på tjenesten som ytes. Her får man en slags »Says lov» for den offentlige sektor: tilbudet skaper sin egen etterspørsel. Og den økte etterspørsel »nødvendiggjør» større tilbud. Profesjonen selv vil utrede og godtgjøre at større innsats må til. Den blir representert i utredningskomiteene som ønsker utvidelse. — Som en illustrasjon kan man ta følgende uttalelse i Aftenposten 23 maj 1981:

»Det er meningsløst at det er økonomiske og ikke faglige hensyn som skal styre helsetjenesten, sier direktør dr med Jacob Natvig på Rikshospitalet. Han sier dette i forbindelse med at Oslo kommune har bestemt seg for ikke å benytte Rikshospitalet medmindre det er en lidelse som bare Rikshos-

pitalet kan ta seg av. Hensikten er at kommunen må spare penger.»

Man tør formode at direktør dr med Natvig kjenner mekanismene bak blodtrykk bedre enn de bak skattetrykk. Enkelte konservative sosialmedisinere mener for øvrig at det er en sammenheng mellom skattetrykk og blodtrykk – men da når de ser på egen nettoinntekt etter skattetrekk og ikke på offentlige utgifter etter legepåtrykk (läkarpåtryckningar).

Ulike teknikker benyttes for å understreke behovene. La meg bare nevne et par. Den ene kan kalles »den magiske brøk» (bråk). Som eksempel kan man ta faget Offentlig administrasjon ved Universitetet i Bergen. Det peker i sine uttalelser på at det er »et fattig fag» fordi det har mange studenter og få lærere. Brøken mellom studenter og lærere gir høy belastning. Følgelig må antallet lærere økes for å bringe belastningen ned. Den magiske brøk består i å glemme at en brøk har både en teller (täljare) og en nevner. Belastningen kunne jo bringes ned ved å bringe studenttallet ned. Men da ville en jo ikke ha noe argument for ekspansjon av lærerstaben, for flere professorater etc.

Et annet eksempel har man frå en norsk storby, der skolesjefen nylig foreslo nedleggelse av Gamlebyen skole, fordi det var for få barn i strøket (området). Det vil gi dyre transporter for de gjenværende og kanskje større kostnader når skoler må bygges andre steder. Igjen ser man eksempel på den magiske brøk: hvis det er for mange plasser i forholdet til antall barn, ville jo den motsatte strategi være å øke antallet barn i området gjennom boligpolitikken (bostadspolitikken).

I en av Oslos nabokommuner klaget sykehusledelsen over det den kalte »pasientmangel» (patientbrist)!

En annen framgangsmåte kan kalles »badekarstrategien». Den er et eksempel på hvordan massemedia kan få brukes for å heve (höja) standarden. Massemedia har jo den egenskap at de bare later til å kunne behandle en sak om gangen, og bre en side ved hver sak. Strategien illustreres best ved et eksempel. På et

kjent hospital har de et baderom fra før århundreskiftet, som er i forferdelig tilstand. Fliser har falt av veggene, porselenet i badekaret er sprukket, malingen faller fra taket og det er mugg på-gulvet. Hver gang det kommer en pressefotograf eller et fjernsynsteam, inviteres de inn til dette rommet for å avbilde badekaret og lage en reportasje. Det påstås at dette har gitt millioner i uttelling fra statskassen. Og det hevdes at dette badekaret er det siste hospitalet vil skifte ut av gammelt inventar, fordi det er så effektivt i budsjettsammenheng. Jo elendigere badekar, desto større bevilgning.

Hva har så dette med Svarteper å gjøre? Jo, dette:

Når tjenestemottakerne ikke betaler for det de får, er det jo andre som må bære kostnadene. Svarteper i dette tilfelle er oss alle, som skatteyttere (skattebetalare). Vi bærer kostnadene ved de ideale fordringer fra profesjoner og eksperter, uten direkte å innvirke på hvilke standarder som settes. I stedet søker vi å motvirke veksten ved bedre administrativ kontroll, men det fører jo bare til vekst i den administrerende del av den offentlige sektor.

Resultatet av dette Svareperspillet er paradoksalt. Ved hvert statsbudsjett er det stemning og argumenter for å øke hver enkelt post, mens alle syns totalen blir for stor. Det er flertall for enkeltsakene (enskilda posterna), men *mot* totalen de adderer seg opp til. Det gjøres for lite, men budsjetter er for ekspansivt. Stortinget foretar relativt små forandringer i budsjettopplegget – kravet er at budsjetter skal salderes. Med komitéuttalelsene om hva som bør gjøres i senere års budsjetter er det annerledes. De er nesten unntaksfritt utgiftskrevende, og som sum er de ikke gjennomførbare i det tempo komitéen forutsetter.

Det er grunn til å tro at presset i denne retning snarere vil tilta enn avta i årene som kommer. Med en voksende offentlig sektor er det flere som kan peke på at de får for lite, at standardene ligger på et for lavt nivå osv. Hver etat kan få kritikk om den ikke yter (erbjuder) den best mulige service. Men summen av forsøkene på å gjøre etatene til de aller beste, kan bli det gode

samfunns fiende.

For det andre vil de foreslå å få gjennomført nye utredninger. Første ekspertlov lyder: Spør aldri en frisør om du trenger hårklipp. I praksis betyr det at utredninger nesten uten unntak blir utgiftsdrivende, fordi de peker på behov som bør tilfredsstilles, muligheter som foreligger, osv. Og de foreslår opptrappingsmål og tempoplaner. Ikke nok med at bukkene (bockarna) blir satt til å passe havresekkene — de blir satt til å utrede sekkenes størrelse (svinnet) også. *Einar Førde* (tidigare kyrko- og undervisningsminister i Norge) ble berømt for en uttalelse i en spørretime, da han på en interpellants spørsmål om hva han aktet å gjøre med en sak, svarte: »Ingen ting». Vi har vel ennå til gode å se en utredningskomité som sier det samme.

For det tredje står vi overfor det som kan kalles loven om det ekspanderende grensetilfelle. Den sier at ethvert offentlig tiltak over tid utvides til å omfatte alle grensetilfeller, noe som i sin tur fører til at grensenes omkrets vokser. For ser man på statens ulike tilskuddsordninger, finner man at de gjennomgår glidninger over tid. Sammenlikner man 5–10 år gamle ordninger med de opprinnelige utgiftsforutsetninger, kan man ikke bli annet enn slått av hvilken utvidelse de undergår, selv innenfor rammen av et i formen uendret regelverk. Både i antall ytelser (fall) og standard per ytelse kan man se avvik fra forutsetningene som er slik at det opprinnelige stønadsnivå (stödnivån) ville blitt vesentlig lavere om man hadde kjent til muligheten i forveien. Dels skyldes dette dårlig forberedelse, dels en stadig mer liberal praktisering av reglene, dels de tilpasningsmuligheter som regelverket åpner for. Det regelverk som fremstår som objektivt, fast og forutsibart, vise seg å være tøyelig, tidsbestemt og påvirkelig for interessenter, med et sluttresultat som gjerne blir langt mer omfattende enn man hadde tenkt seg.

Kort sagt: utsiktene er at denne form for Svarteper vil tilta, snarere enn avta, at det vil bli et voksende innslag i vår politiske økonomi i 80-årene.

Inflasjon

Det store Svarteperspillet er nok allikevel inflasjonen. Og det er spesielt ved at de som blir sittende med Svarteper ofte ikke er klar over det selv. Det later (verkar) til at svært mange går rundt og tror at de vinner på inflasjonen enda det må være åpenbart at mange av dem kommer ut svært dårlig i forhold til andre. Og ikke nok med det: vi kommer alle dårligere ut, fordi inflasjonen fører til ineffektivitet og sløsing.

Kanskje skal man ikke la seg forbause (förvåna) over det. Pengelotteriet er jo en svært populær institusjon, selv om de aller fleste spillerne bare taper penger på den. Mindre enn to tredjedeler av innsatsen går tilbake til spillerne i form av gevinster. Antakelig har man tillit til at overskuddet på pengelotteriet fører til at de øvrige skatter blir mindre og at de innkomne penger blir forvaltet på beste måte. Om tapet ved inflasjon kan man imidlertid ikke si det. Det settes ikke inn i noen viktig virksomhet – det er og blir et tap.

Økningen av oljeprisene har forsterket tendensene til inflasjon. Verdensprisen for olje er ti ganger det den var i 1973. Men inflasjonstakten er et par ganger så sterk som oljeprisøkningen alene skulle tilsi. Det skyldes at de andre industrilandene og grupper innenfor dem hver for seg søker å oppveie tapet ved at olje er blitt dyrere. Men dette er et reelt, kollektivt tap som må bæres av innbyggerne i industrilandene. Så lenge hver gruppe der forsøker å spille Svarteper og prøver å føre tapet over på de andre, vil kostnadene sendes rundt i ring, i en stigende lønns- og prisspiral. Når alle hver for seg søker å forbedre sin stilling ved noe høyere priser og lønninger enn de andre, vil alle komme dårligere ut.

Fordi regjeringene ikke har funnet fram til noen annen måte å fordele det felles (gemensamma), men ikke særlig store oljepristapet på, har de sett seg tvunget til å sette bremsene på for å begrense etterspørselen og dempe inflasjonen.

Produksjonen, salgsmulighetene og sysselsettingen settes alt-

så ned for å begrense at bedrifter og lønnstakere skal kunne øke sine priser eller inntekter.

Men dette fører til ytterligere lavere inntekter i alt. Inntektsbortfallet er kanskje blitt det tredoble av det opprinnelige fallet som oljeprisøkningen ledet til. Spisst uttrykt: for hver kronas tap i økte oljepriser, bruker industrilandene to kroner på å krangle om hvordan tapet skal fordeles.

Her i Norge har vi ikke et tap som følge av oljeprisstigningen, men en gevinst. Hos oss er det ikke fordelingen av tapet som kan gi større tap. Det er kampen om gevinsten som kan ødelegge den. Oljeinntektene er vår konstante fristelse. Tar vi storparten av dem ut som inntektsforbedringer, stiger norske bedrifters (foretags) kostnadsnivå, og det blir vanskeligere for dem å selge det de framstiller. Det kan bety nedleggelser og omstillinger av en art, i et omfang og i et tempo alle sier bør unngås – spesielt siden de rammer sterkest utkantene, de svake og de eldre. Den enes lønnsøkning kan bety den andres tap av arbeidsplass. Utstrakt bruk av oljepengene hjemme, betyr at flere må flytte hjemmefra. Ved å søke relative inntektsforbedringer utmanøvrerer vi ikke de andre – vi risikerer å utmanøvrere oss selv.

En grunn til at vi allikevel opptrer slik, kan kalles usynlighetsproblemet. Det er lett å se hvem som får gevinsten ved høyere pris, lønn eller inntekt. Men det er vanskeligere å utpeke hvem som kan tape arbeidet sitt på grunn av det. Det er lett å identifisere hvem som får godet, vanskelig å si hvem som må bære ondet.

Inflasjonen betyr også omfordeling uten politikk på en annen måte. Den kjente svenske politiker og økonomen Bertil Ohlin pekte på at det i Sverige gjennom inflasjonen overføres kapitalgevinster som er flere ganger større enn den årlige avkastningen på det som er investert i hele det svenske næringsliv. Dette skjer uten politisk styring og uten politiske ønsker. Og denne kapitaloverføringen skjer ikke til de svake i samfunnet. Den begunstiger (favoriserer) dem som kan skaffe seg realkapital, mens de med lav kredittverdighet taper.

La meg knytte nok et par kommentarer til inflasjon. Vi snakker ofte om lønns- og prisspiralen: at alle ønsker kompensasjon for prisstigningen, og at det fører til ytterligere prisstigning.

Men det er en annen spiral som kanskje er vel så viktig, som kan kalles en lønns-lønns spiral. De fleste er jo lønns mottakere, så la meg si litt om den.

I standard arbeidsmarkedsteori forutsettes det at lønnstakerens nytte bare avhenger av eget lønnsnivå, og at en bryr seg lite om hva andre får. Men de fleste tilfredshet avhenger også av hva naboen får. Til tross for lærebøkene og katekismen (katekesen), man begjærer sin nestes okse, asen (åсна) og Block-Watnehus (den vanligaste typen av norska s k nyckelhus). Relative forskjeller (olikheter) spiller en større rolle enn før (än tidigare). På de lavere trinn vil man opp, på de høyere vil man bevare avstanden.

Betydningen av relative lønnsforskjeller kan ha økt av flere grunner. For det første har utdanningsnivået økt for alle. For det andre er kunnskapen om relative lønnsforskjeller trolig større. For det tredje har det vært betydelige forrykninger i relative posisjoner.

Det siste er viktig, som følgende historie kan illustrere. En av de mest berømte sosiologiske undersøkelser tok for seg tilfredsheten med opprykksordningene (befordringsgången) i de amerikanske forsvarsgrener under den annen verdenskrig. Mest tilfreds var man i infanteriet. Der var det minst opprykk. Minst tilfreds var man i flyvåpenet. Der var det mest opprykk. Forklaringen var denne: når mange rykket opp, ble de gjenværende (som blev över) forbitret over manglende forfremmelse (utebliven befordran). De som avanserte, synes allikevel at det gikk for sent, siden det alltid var noen som gjorde karriere raskere. I infanteriet var utsiktene så små at man kunne slå seg til ro der man var, sammen med kolleger som gjorde det samme.

De senere år har vi sett at enkelte små grupper, f eks innen olje, kraftforsyning og luftfart, er i nøkkelposisjoner som gir dem anledning til å presse fram lønns- eller arbeidsvilkår som

går langt ut over det som er mulig å oppnå for brede arbeidstakergrupper. Nye grupper er bedre organisert og er villige til å stå på kravene og sette makt bak dem. Gamle grupper er ikke villige til å bli sittende med Svarteper ved at de andre stikker avgårde (stikker iväg) med de relative forbedringer. Samfunnet fungerer som flyvåpenet gjorde. For fagbevegelsen betyr dette at solidariteten utsettes for store påkjenninger. For arbeidsgiverne betyr det mer urolig arbeidsmarked. For oss alle betyr det raskere inflasjon.

Under lønns- og prisstoppen fungerte samfunnet som infanteriet gjorde. Alle lå i ro i forhold til hverandre, og lønns- og prisstoppen var meget populær blant folk flest så lenge den var-te. Tillitsvalgte og økonomer derimot, var skeptiske.

Det bør også legges til at inflasjonen har gjort Svarteperspillet mer kompleks: det er flere faktorer en må holde i hodet for å være med: rentesatser og progresjonssatser, inflasjonsrater og avansementsmuligheter, osv. Å forandre på én av størrelsene er vanskelig, fordi det alltid er en gruppe som vil tape, og som ikke sjelden har styrke nok til å motsette seg forandringen. Det er også vanskelig endre alle samtidig, fordi virkningene lett blir uoversiktige, og de fleste, inklusive de som faktisk taper ønsker å holde fast ved status quo.

Inflasjonen gjør også at vi kan spille Svarteper med oss selv. Som lønns-mottakere kan vi fremme krav som skader våre interesse som forbrukere.

Svarteper og økonomisk politikk

Foran er det gitt endel eksempler på hvordan Svarteper gir et godt bilde på noen av de viktigste problemer vi står overfor når det gjelder økonomisk politikk i 80-årene. Vi møter spillet i stadig nye former og på stadig flere områder. For eksempel hvis alle skal jobbe fra 9 til 16 mandager til fredager og ellers holde stengt, gir det visse fordeler til oss som arbeidstakere. Men vi pådrar oss store ulemper som trafikanter, som skatteyttere (skat-

tebetalare), som forbrukere osv. Vi spiller de samlede ulemper ved en fordel over på hverandre. Det fornuftige for én gruppe, blir kollektivt ufornuftig når alle søker det samme. Spørsmålet er så hvordan vi forholder oss til dette.

En strategi kan være å forsøke å spille enda smartere. Og det kan gjøres på mange vis. Vi kan søke oppnå større overføringer. Eller vi kan delta mer i det Svarteperspillet som med rette kalles svart økonomi, fordi deltakerne spiller kostnader over på fellesskapet vi alle utgjør.

Et av tapene ved dette består i at det etiske grunnlaget for vår samhandling som borgere undergraves. I den utstrekning våre ordninger innbyr til å spille Svarteper på ulike vis, blir det ufornuftig å opptre moralsk hederlig og solidarisk. Samfunnsforholdene forsterker gode verdier når handlingsoverensstemmelse med dem gir ønskelige resultater. I motsetning til dette kan eksempelvis et inflatorisk system virke korruperende, fordi moralsskikkelig adferd (beteende) blir kontraproduktivt for å nå personlige mål. For eksempel driver den investeringer over fra produktiv innsats til plasseringer som gir sikring mot inflasjonen. Når en gjør det fornuftige på et svart marked, opptrer en umoralsk.

Det typiske ved Svarteperspill er derfor at det gjør det praktisk talt umulig å oppnå et sammenfall mellom individuelle og samfunnsmessige interesser. Strukturen i spillene er gjerne slik at en minoritet eller sektorinteresse er i stand til å fremme sin mål eller interesser på en måte som skader fellesskapet. Deres handlinger kan ha de mest idealistiske motiver – i helsesektoren, i undervisningssektoren, i sosialsektoren, osv. De vet at de kan løse sine oppgaver så meget bedre enn det gjøres i dag, om arbeidsvilkårene ble bedre. Men den ideale fordring på hvert sektorumråde kan totalt sett gi en dårlig løsning for helheten. Da ser vi i stedet overproporsjonalitetens jernlov: de konsentrerte og sterke eller idealistiske grupper seirer over de svakere og spredte, som kostnadene spilles over på.

Løsningen blir da ikke å spille smartere, men å forandre spil-

let. Det almene spørsmål vi må stille er dette: Hvordan kan vi etablere ordninger som gir fellesskapelige løsninger når den enkelte gjør det som er fornuftig for seg? Hvordan kan vi utforme rammer som gjør at alles velferd fremmes når den enkelte person eller gruppe handler for egen tarv (vinning)?

Adam Smith stilte dette spørsmålet og svarte: ved å organisere samfunnet som et frikonkurransemarked opprettholdt av en stat. Nasjonenes velstand ville da følge ved at den enkelte forfulgte sin egeninteresse. Vi vet nå at ikke alle goder vi ønsker kan tilveiebringes på denne måten. Vi står overfor både markedsimperfeksjoner der utilsiktede (oönskade) resultater opptrer, eller markedssvikt der ønskede goder ikke fremskaffes.

Og vårt samfunnssystem er et helt annet enn hans: vi virker innen en forhandlingsøkonomi der folkevalgte organer, forvaltningsorganer og organisasjoner virker sammen med markeder. De er styringssystemer i den forstand (mening) at de søker å veie sammen og oversette folks interesser til praktiske resultater. Men de er ikke enhetlige, og de kan gi motstridende styringsimpulser. Eksempelvis er ikke staten en stat, som autoritativt kan treffe endelige beslutninger og sette dem gjennom med fast hånd. Vi kan godt ha offentlig kontroll uten politisk styring, eller statlige tiltak uten helhetlige hensyn. Utvidelse av statens myndighet behøver ikke bety utvidelse av statens makt. Almeninteressen er bare en av flere det tas hensyn til.

Som samfunnsmedlemmer kan vi ofte være klar over at det vi gjør er uheldig for helheten og for oss selv. Som talsmenn for en bestemt interesse eller sektor kan vi likevel mene at vi i en gitt sammenheng bare er forutsatt å ta hensyn til et begrenset sett mål og virkninger. Vi ser ingen annen mulighet enn å fortsette som vi gjør. For trekker vi oss ut kan vi selv komme dårligere ut, uten at helheten blir særlig bedre.

Derfor er det en politisk oppgave å utvikle styringssystemer slik at den enkelte får sjansen til å handle slik at resultatet ikke er i strid med helhetens interesse. Hvordan vi organiserer oss, eller blir organisert, påvirker om vi får anledning til å tenke

solidarisk, som fullstendige samfunnsmedlemmer – ikke bare på kortsiktige interesser i avgrensede sammenhenger som ikke blir skikkelig veid mot hverandre.

Det betyr for det første at hver enkelt (var och en) av oss må spørre: hvilke Svarteperspill ser vi og tar vi del i? Hvilke konklusjoner kan vi trekke av dette for eget vedkommende? Svartepersvaret er å si at det hele er regjeringens ansvar – altså å la andre ta ansvaret. Harry Truman hadde en plakett på sitt skrivebord, der det sto »Here stops the buck» – ansvaret kunne han ikke ekspedere videre. Men i et samfunn som vårt – der det ikke er ett organ som har ansvar for alt, og der vi ønsker at alle skal ha del i ansvaret for helheten, må alle yte sitt, ut fra sin posisjon, for en bedre utvikling.

Men det rette *sinnelag* er ikke nok. Reorganisering må til. Det må skje på en rekke områder – når det gjelder å etablere et mer rettferdig skattesystem, når det gjelder overføringsordninger, når det gjelder inflasjon, osv.

Men det er mulig å si noe mer alment om hvordan samfunnsinstitusjonene bør endres, og illustrere det med eksempler.

Oppgaven er å finne fram til bedre *motivasjonssystemer*. Et motivasjonssystem er en ordning for å fremme definerte mål ved å få bestemte personer til å handle på bestemte måter. Et motivasjonssystem er altså bevisst etablert for å belønne folk dersom et nærmere avgrenset mål blir oppnådd. Formålet er å styre handlingsvalg og å regulere adferd slik at de faktiske ytelser og deres samlede virkninger så nært som mulig svarer til de planlagte eller ønskede.

Jeg skal gi fire eksempler på motivasjonssystemer, to på hvordan de kan perverteres, og to på hvordan de kan fungere godt.

- Etter sykehusloven fikk kommunene først samme refusjonsordning ved bygging av sykehjem som ved bygging av vanlige sykehus. Ved bygging av aldershjem fikk de ikke noe. Resultatet av denne ordningen ble at kommunene nesten ikke reiste aldershjem.

- Etter statens reiseregulativ kan man få dekket (täckt) inntil kr 36 – for overnatting innenlands. Dersom man bor privat, får man et nattillegg på kr 150 –. Ved å bo privat sparer jeg staten for et par hundre kroner mot selv å kunne beholde 150 skattefritt. Jeg betales for å spare staten penger. Og jeg tjener selv når jeg bruker en femtilapp for en flaske rødvin til verten som gir meg nattely. Å lage slike ordninger er statsmannskunst.
- I Brüssel har folkeskolelærerne registrert en stadig økende handelsvirksomhet mellom elevene: Det kjøpes og selges lus. For i Brüssel holdes barn med lus automatisk borte fra skolen i åtte dager. Det har elvene lært å benytte seg av, og hodelus er derfor ettertraktet, både for dem som vil ha ekstra penger, og for dem som vil ha ekstra ferie. Helsereglementet gir et pervert motivasjonssystem.
- Flaskepant reduserer forurensning og økonomiserer med ressurser. Det reduserer sannsynligheten for skader ved å trække på glasskår (trampa på glasskärvor). Og det skaper en reservearmé av små renovasjonsarbeidere: unger som ved innlevering av flasker får et supplement til sin ukelønning, og som finner at gotteriet de kan kjøpe gir større glede enn å knuse (krossa) flaskene. Kort sagt, det blir større glede og færre skår. Lærdommen er også at små initiativer kan gi store effekter.

Jeg begynte med Svarteper og slutter med flaskepant. Det er som kjent fra barn og fulle folk en skal høre sannheten.

Moralen er denne. Skal vi i 80-årene unngå bitre fordelingskonflikter og overordentlig vanskelige økonomiske styringsproblemer, må vi søke etter nye motivasjonssystemer.

De fire nøkkelspørsmål vi da må stille er disse:

Hvordan kan vi etablere ordninger som gir fellesskapelige løsninger når den enkelte gjør det som er fornuftig for seg?

Hvordan kan vi etablere ordninger som gjør det i egen interesse å handle solidarisk?

Hvordan kan vi etablere ordninger som gjør det gunstig å tenke langsiktig selv om en må handle nå?

Hvordan kan vi etablere ordninger som innbyr til å ta globale hensyn også når vi treffer tiltak lokalt?

Det betyr at de institusjoner som har hele samfunnet som oppland (arbeksområde) må styrkes, men også at de beslutninger som treffes i hver enkelt enhet må ta mer fellesskapelige hensyn. For eksempel kan en strategi for å få arbeidstakerne i bedrifter med stor inntjeningssevne (lønsamhet) til å være tilbakeholdne med lønnskrav som kan skade andre eller kan undergrave solidariteten mellom lønnstakergruppene, å gi større innvirkning over investeringsbeslutningene – altså med bedriftsdemokrati.

Selve utgangspunktet er jo at vi ikke er atomiserte individer, at vi ikke bare er husholdninger, familier eller foretak, men at vi er deler av et samfunn som vi får rike goder og rettigheter fra, men som vi har et ansvar og en forpliktelse overfor. Målet er å finne organisasjonsformer som gjør at vi tar dette inn over oss i våre egne avgjørelser.

Alternativet er et samfunn der vi alle får sot på nesen og trækker i skår (trampa i skårvor).

Noter

¹ Resonnementet her er formulert av Hermod Skånland i Aftenposten 14 10 1980.

² For en utdyping av dette, se Arthur L Stinchcombe, »The Growth of the Service Sector», Arbeidsnotat nr 15, 1979, NAVFs Senter for Samfunnsviten-skapelig Forskerutdanning ved Universitetet i Bergen.

6 Marknaden som domstol*

Gudmund Hernes

Etter den liberalistiske modell skulle markedet være funksjonelt adskilt fra politiske og administrative organer. Markedet var en domstol for å avgjøre effektivitetsspørsmål. De bedrifter som ikke holdt mål, fikk dødsdom. Her er spørsmålet hvorfor markedet i mindre grad fungerer som domstol og hvilke konsekvenser det kan få.

I tillegg kunne en reise spørsmål om ikke appelleringen av markedets dom også får de andre styringssystemene – demokratiet og byråkratiet – til å fungere dårligere. Når det blir spørsmål om å redde arbeidsplasser, legges gjerne et »per-capita»-prinsipp til grunn: de største arbeidsplassene favoriseres. I samhandling med forvaltningen er det også disse som står sterkest. Samtidig overleses (överhoppas) forvaltningen, slik at beslutningsgrunnlaget ofte blir svakt. Og en har ikke klare eller objektive regler å gå etter ved avgjørelsene, slik at de får et vilkårlig preg (prägel). Dermed kan også resultatet bli dårlig »styring» fordi vi vet lite om de samlede og langsiktige virkninger. Kort sagt: fører appellene til at demokratiet fungerer mer ulikt og byråkratiet mer vidløftig (omständligt)? – Og spørsmålet reiser seg selvsagt: Vil markedet som domstol kunne skyves tilside (skjutas åt sidan) i lange nedgangsperioder?

I

I industrialiserte samfunn kan en vanskelig snakke om næringsdrift uten å snakke om markeder. Det er her de mest grunnleggende organisasjonsprinsipper for økonomien kommer til uttrykk. Disse

*Publicerad med titeln Markedet som domstol i Hernes, G (red), *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Universitetsforlaget, 1978, sid 122–133.

hovedprinsipper kan en si er to: egeninteresse og konkurranse. Med egeninteresse forstår vi at den enkelte (enskilde) motiveres av å skaffe seg vinning snarere enn bare levebrød, og at innsatsen tilpasses det økonomiske utbytte. Konkurransen som følger når flere kjøpere og selgere møtes, bidrar til å opprettholde de motiver den springer ut av. Konkurransen fanger dem som har frambrakt den.

Markeder kan altså beskrives som *motivasjonssystemer*, som inspirerer til innsats og til innovasjon. De beskrives også på andre måter. For eksempel som *desentraliserte styringssystemer*, fordi koordineringen ivaretar seg selv (går av sig själv). Stiger prisene, faller etterspørselen. Gjøres det tekniske fremskritt, vil produsenten være motivert til å ta dem i bruk uten at det trengs sentrale vedtak (beslut). Endres folks ønsker og behov, blir det gjennom deres kjøpsbeslutninger automatisk registrert, og på grunn av prisvirkningene tatt hensyn til. Eller markeder kan beskrives som *ordninger som fremmer effektivitet*. Ved at knappe goder (varor) prissettes, må hver enkelt økonomisere med de ressurser han har til rådighet, og prioritere mellom alternativ bruk av dem. Og den enkeltes egeninteresse fører til samfunnsmessig effektivitet: Når enhver gjør det beste for seg, vil ikke bare de etterspurte varer bli tilbudt, men de vil produseres på de best egnete steder (passande platser) på rimeligste måte. Ved at hver enkelt spesialiserer seg på det felt der han har fortrinn (fördel) i forhold til andre, vil varene bli fremstilt så billig som mulig. Konkurranse gjør at produsentene må yte (bjuder ut) goder og tjenester som kan måle seg med andres.

Markeder er én av de to hovedmekanismer vi har i vårt samfunn for å samle ulike ønskemål og omsette dem i handling. Produsenter vil se det som sin fordel å tilveiebringe det som etterspørres, og ved at flere kan få sine behov dekket av de samme produsenter, kan varene tilbys til lavere pris enn hvis bare et fåtall ønsket dem. Via markeder instruerer konsumentene produsentene hva som skal fremstilles.

Den andre mekanismen som søker å samle folks ønskemål og

omsette dem i handling, har vi i politikken: i valgdemokratiet og i organisasjonsdemokratiet.

Det er viktig å være oppmerksom på at vi har to parallelle systemer for å samle folks ønskemål og oversette dem til praktiske resultater. Det finnes et langt fremmedord som dekker både markedet og demokratiet: de er »preferanse-aggregerings-systemer». Dette vil jeg bare nevne her, fordi jeg kommer tilbake til forholdet mellom dem senere – et forhold som er fylt av paradokser, må jeg legge til.

Men først tilbake til markeder. Som nevnt kan de beskrives på ulike måter: som motivasjonssystemer, som informasjonskanaler, som desentraliserte styringsordninger, osv. Ikke bare fordelene ved dem, men også ulempene (nackdelarna), kan trekkes (lyftas) fram. Det skal jeg ikke gjøre her.

I stedet skal jeg hevde at en kan se på et marked som en *rettsinstans*, som en *domstol*. Først skal jeg begrunne dette nærmere. Så vil jeg spørre hva som skjer når de som rammes av domstolens beslutninger ikke lenger aksepterer dens vedtak, og søker appellinstanser utenfor markedet. Det vil igjen føre oss tilbake til forholdet mellom markedet og politikk.

II

Det er fire kjennetegn ved domstoler som bør fremheves i denne sammenheng.

1. Domstoler forutsettes å kunne treffe *bindende avgjørelser*. Når parter bringer en tvist inn for retten, binder de seg så å si på forhånd til å akseptere utfallet som gyldig (giltigt) for seg, også hvis de taper (*förlorar*).
2. Domstoler forutsetts å være funksjonelt *uavhengige* av andre beslutningsorganer. De skal utgjøre et system for seg, der avgjørelsene i konkrete saker ikke påvirkes av andre institusjoners ønskemål – disse er uvedkommende.
3. Domstoler forutsetter å fungere *nøytralt* og *upersonlig*. De samme prinsipper skal gjelde for alle, reglene skal være univer-

salistiske og de samme, både for Loke og Tor.

4. Mange domstoler har tilknyttet en *jury*, der er større gruppe avgjør domsbeslutningen.

– Andre kjennetegn kunne trekkes fram, men disse holder (räcker). La oss se i hvilken grad markeder fungerer som domstoler.

En kan si at markeder treffer to typer domsbeslutninger for foretak. De *graderte* avgjørelser bestemmer foretakets rentabilitet eller overskudd. Men det treffes også *kategoriske* avgjørelser – om et foretak skal overleve eller ikke. Markedet kan felle dødsdom – et foretak kan gå fallitt (i konkurs). Noen går derfor så langt som til å si at markeder foretar et naturlig utvalg, der de sterkeste og mest livsdyktige overlever i konkurransen.¹ Men la oss gjøre analogien mellom markeder og domstoler mer eksplisitt:

1. Markeder forutsettes å treffe *bindende avgjørelser*. I mikroøkonomiske lærebøker står det intet om det egentlige lovverket (regelverket). Men det går helt klart fram at skal markeder fungere etter sin forutsetning og fremme effektivitet, må de gjøre det av med uprofitable foretak (företag). Om dette treffer de så å si automatiske avgjørelser, og avgjørelsene er bindende. Markedet har det siste ord; skifterettens formål er bare å administrere dødsboet.
2. Markeder forutsettes å være *funksjonelt uavhengige*. Det beste marked er det selvregulerende frikonkurransemarked, som styres av prisutvikling og ikke av offentlige inngrep. Foretakenes oppgaver er å skaffe seg størst mulig overskudd, statens oppgave bare å opprettholde konkurransen. Ved å binde seg til markedet, avpolitiseres økonomien. Samfunnet deles opp i to sfærer, en økonomisk og en politisk.²
3. Markedet er *upersonlig og nøytralt*. Det legger det samme prinsipp til grunn for alle avgjørelser: lønnsomhet. Det fungerer blindt som Justitia, det tar ikke særhensyn, og alle behandles likt.
4. En kan til og med si at markeder har en *storjury*: konsumentene

ne. De stemmer ved sine innkjøp. Går en Teko-bedrift konkurs, er det rett og slett fordi den ikke holder mål, i dobbelt forstand (bemærkelse).

Kort sagt, som domstol forutsetter markeder å kunne treffe bindende avgjørelser, uten å affiseres (påverkas) av andre makters interesser, basert på prinsippet om likebehandling, og gjerne etter å konsultere det utvidete skjønn (lekmanaförstånd) som ligger i vanlige folks sunne omdømme.

III

Her slutter analogien. For domstolene er hierarkisk oppbygd. Er en ikke fornøyd med dommen, kan en appellere til høyere instans.

På markedet finnes ingen overdomstol eller høyesterett som kan omgjøre beslutningen. Markedet har bare ett rettstrinn (rättsinstans) Taper en der, er alt tapt.

Men dette gjelder for både de egentlige rettsinstanser og markeder som domstol: Skal de virke etter sin forutsetning, må avgjørelsene i siste instans *aksepteres* av dem som berøres. De som underkaster seg dem, må som nevnt godta utfallet som gyldig og bindende for seg. Skal markedet fungere effektivt, må dommene som treffes på det være inappellable. Avgjørelsene må ha legitimitet.

Det vil nå være min tese at *markeder i tiltakende grad har tapt legitimitet som domstol*. De som av markedet dømmes til mindre inntekt eller til undergang, appellerer i større grad beslutningene. Fra å være en sisteinstans, blir markedene en førsteinstans. Ankeinstansene (överklagningsinstanserna) blir det politiske system. Det kommer jeg tilbake til. Men la meg først gi noen eksempler.

De direkte kontakter i regulære former har vi et aktuelt eksempel på (høsten 1976): møtet mellom Tekstilbedriftenes forening, Bekledningsarbeiderforbundet, regjeringen og industripolitikerne i Kristiansand. Et annet finner vi i forhandlingene mellom *Ankerøkken* og Handelsdepartementet. Men ankene (överklagandena) har også gitt seg mer oppsiktsvekkende utslag. Bøndene i EF som var misnøyd med prisutviklingen og strukturrasjonaliseringen,

dro sitt krøtter til Brussel og slapp grisene løs i gatene. Franske druedyrkere som så sitt utkomme truet (hotad), gikk til angrep på vintransporter fra Italia. Norske bønder som fant at potetsprisene, om ikke drev dem fra gårdene, så i alle fall reduserte deres inntekt, kjørte traktorkolonne til Moss. Og der ble traktorkolonnen mer effektiv enn de fleste første-mai-demonstrasjoner. Bensinforhandlere i priskrig ble effektive geriljasoldater, som antyder nålestikkaksjone, og stilte ultimatum med trussel (hot) om blokade (Arbl. 1.10.76, Aft. 7.10.76). Eksemplene kunne forfleres. La meg bare ta med ett til, for å understreke at det ikke bare dreier seg om de små enheter: Redere, som trolig er mot en statlig forretningsbank (affärsbank), så et statlig garanti-institutt som nødvendig for å holde seg flytende.

Men i stedet for å forflere eksemplene, la oss spørre hvorfor markedet har mistet legitimitet som domstol. Når vi har besvart dette, kan vi spørre hvilke virkninger det har.

IV

Det er vel fire hovedgrunner til at ulike økonomiske enheter ikke vil akseptere markedets dom, særlig hvis det er en dødsdom.

For det første: de økonomiske konsekvenser i form av *ødelegelse av realkapital*. Nedlegges et skipsverft, har maskiner og redskap nesten bare skrapjernsverdi. Selv der virksomheten er privateid, er det den samfunnsmessige verdi av produksjonsutstyret som betones i nedgangstider, særlig hvis en står på fallittens rand. I forbindelse med skipsfartskrisen, ble det gjort gjeldende at Norge ikke kunne tillate at en stor del av vår toppmoderne tankflåte ble fallbudt (erbjuden) utlendinger til spottpris.

Her er det grunn til å peke på konsekvensene av konsentrasjonen i næringslivet. Små bedrifter kan tillates å gå konkurs siden de samfunnsmessige ringvirkninger er begrenset. Er de store nok, kan det som fortoner seg (verka) som en økonomisk nødvendighet, nemlig nedleggelse, være en politisk umulighet. Er bedriftene store nok, har de i kraft av sin størrelse en offentlig forsikring for fortsatt eksistens, som de ikke behøver betale premie for. De store

bedrifter, både private og statlige, defineres som samfunnsinstitusjoner.

Men det er ikke bare fordi bedriftene er større og har mer på spill at ulike garantiordninger i praksis bygges ut. Det samme gjelder for arbeidstakerne knyttet til bedriften. Mange arbeidere har i dag *store private investeringer*, i hytte, bolig (bostad), bil eller båt. De krever faste inntekter, og når det dreier seg om hus, ligger de fast i terrenget. Arbeiderne har også mer på spill, og har på egen hånd knyttet stavnsbånd (beslutat sig för att stanna kvar där de bor). De som har nedlagt inntekt, tid og innsats i et bestemt nærmiljø, vil ikke flyttes på. Som arbeiderne på Greker sier det: »Vi vil ikke være 'salderingspost' i norsk treindustri!» (Aft. 15.10.76.) Men disse interesser som arbeiderne har, kan ikke komme til uttrykk eller realiseres gjennom markedet i vanskelige situasjoner. Derfor uttrykker de seg politisk. Følgelig skal en ikke forbauses (förvånas) over at det er i bedrifter som har det vanskelig at en finner det nærmeste samarbeid mellom arbeid og kapital. Da dannes koalisjoner mellom arbeidstakere og bedriftsledelse, koalisjoner som først og fremst retter sin innsats mot staten og det offentlige. Arbeiderne har mer å miste enn sine lenker (band).

En må også legge til at mange *kommuner* er avhengig av regulære skatteinnbetalinger for å kunne ivareta (klara av) sine større forpliktelser, til forlenget skolegang, bedre eldreomsorg osv. De kommer derfor også fort med i koalisjonen hvis en bedrift kommer i faresonen. Det gjelder selv i de største kommuner: Oslo har ikke forholdt seg passiv etter at Standard Telefon og Kabelfabriks telefoniavdeling fikk mindre bestillinger fra Televerket. Representanter for bedriftsklubben møtte en delegasjon fra Oslo bystyre, og Finansutvalget drøftet situasjonen på et møte, mens det fremheves at sisteinstans i dette tilfellet blir Stortinget (Dagbl. 2.10.76).

Kort sagt, større bedrifter har større realkapital de vil berge, arbeiderne har flere investeringer de er bundet av, kommunene har større oppgaver de trenger skatteinntekter til. Alle har de mer på spill, og i vanskelige situasjoner er det derfor naturlig at de spiller sammen.

For det andre kan en si at det foreligger om ikke en motsigelse, så iallfall en begrensning i vanlig markedsteori. Jeg nevnte innledningsvis at den er basert på forutsetningen om egeninteresse og konkurranse. I dette ligger at alle interesser kan gi seg et markeds-messig uttrykk. Men hvis konkurransen går ut over egeninteressen, hvorfor begrense aktiviteten til markedsatferd (marknadsbe-teende)? Enhver rasjonell bedriftsleder vil fort gå bort fra en endi-mensjonal økonomisk teori, som forutsetter at bedrifter bare vir-ker på markeder. For de er jo også *politiske aktører*, hvis avkast-ning, ekspansjonsbetingelser og overlevelsesmuligheter i høy grad bestemmes innen det politiske system. Rasjonelle private bedrifter vil sikte seg inn mot den offentlige administrasjon. Egeninteressen stanser ikke ved markedets grenser. Er en bedrift misfornøyd med markedets dom, appelleres dommen til det politiske system. Det gjør både teko- og verkstedindustrien. Landbruket har gjort det i mange år, helt siden før krigen.

For det tredje har *tilliten* til det politiske systems evne (förmåga) til å løse problemer økt. Før krigen ventet en ikke at staten skulle gjøre noe, fordi en ikke trodde at staten kunne gjøre noe. Men det har skjedd en forventningenes revolusjon. Statens oppgave er ikke bare å opprettholde konkurransen og lov og orden. Den skal stabi-lisere, garantere, finansiere, investere og initiere. Den offentlige forvaltning kan ofte formidle informasjon bedre enn markedet. De koplingsmuligheter som foreligger realiseres ved egne forhand-lingsutvalg (förhandlingsgrupper). Ja, en kan kanskje si det slik: nattvekter-staten er avløst av forhandlingsdirektør-staten.

For det fjerde har *næringslivets politiske selvtilit* økt. Ikke bare fagbevegelsen, men også industriforbund og arbeidsgiverforening, rederforbund og bankforening er bygget ut, ikke bare for å være serviceorganisasjoner overfor medlemmene, men til å bli halvof-fentlige institusjoner med faste koplinger til forvaltningen. Hvor to og tre møtes i offentlig komité, er næringslivets representanter midt iblant dem. En viktig side ved Rederforbundets virksomhet, blir utredervirksomhet. Arbeidsgiverforeningen sysselsetter seg selv med å leverer premisser for offentlige vedtak. Industriforbun-

det har også industrikonsulenter. Ulike næringsgrener har bedre organisasjon, og bedre kommunikasjon til forvaltningen. Foretakene selv ser at private initiativ i den offentlige sektor gir god lønnsomhet. En grundig utredning og nær myndighetskontakt kan gi bedre avkastning enn en intens reklamekampanje. Det er ikke nok å markedsføre produktet, en må »forvaltningsføre» foretaket. Med ett ord: en større del av både næringsorganisasjonenes og bedriftenes totale innsats rettes mot det offentlige. Og med større erfaring kommer større selvtillit.

Kort sagt, det er mindre villighet til å akseptere markedet som domstol fordi mer enn før står på spill ettersom bedriftene har vokst seg større, arbeiderne har investert i varige forbruksgoder (konsumentkapitalvarer), og kommunene har påtatt seg større oppgaver. Egeninteressen stanser ikke ved markedet. De interesser som ikke kan realiseres på markedet – for eksempel interessen i å overleve – søkes realisert i politiken. Samtidig har det offentlige kapasitet og innsats økt, næringsorganisasjonene har lært at de kan påvirke hvordan kapasiteten brukes, og at de selv kan påvirke premissene for *vedtakene* (besluten).

V

Hvilke politiske utslag vil det gi seg at markedet som domstol blir mindre legitim?

Den klassiske kanal for politisk påvirkning er gjennom valgdemokratiet, der stemmer teller (röster räknas), og antall avgjør. Siden valg bare finner sted (äger rum) hvert fjerde år og så mange saker samtidig skal avgjøre partitilslutningen, er dette neppe den beste kanal.

Den andre kanal er gjennom organisasjonsutviklingen og direkte tilknytning til forvaltningen. Den vil utvilsomt (ovillkorrigent) bli tatt i bruk i større utstrekning. Komitéenes antall vil vokse, utredningenes lengde likeså.

Men i tillegg til den organiserte kontakt og faste prosedyre med regulære møter, vil en også ganske sikkert få flere »ad-hoc-aksjoner» innen forvaltningen. Det vil si, det vil bli flere situasjoner der

avgjørelse må treffes raskt, der de gjelder konkrete saker og ikke generelle retningslinjer, og der både foretaksledelse, ansatte og kommunene vil marsjere til departementene i samlet tropp. Disse situasjoner og aksjoner vil i sin tur nødvendiggjøre flere beredskapsordninger og beredskapsbevilgninger (beredskapsanslag) og fullmaktslover. Mer myndighet må delegeres, flere beslutninger må legges til den kollegiale forvaltning. Løsningen av Ankerløk-kens akutte problemer nylig, kan stå som et eksempel. Det finnes mange andre.

Men den større *belastning* på det politiske system, betyr at det blir større *knapphet* på oppmerksomhet. Og enhver iscenesetter vet at skal oppmerksomheten fanges, oppnås det ved å bryte forventninger og gjøre noe uvanlig: ved å ta det skritt som fører til overskriftene i avisene og til dagsrevyens reportasjer. Vi har hatt Hitraaksjon og vi har hatt potetaksjon (potatisaksjoner. Og vi har hatt bensinforhandlernes trusel (hot) om aksjon. I den forbindelse ble det uttalt i en avis:

Mange forhandlere er sterkt rammet av denne konkurransen som de fastsatte (sic) prismarginer verken forutsetter eller gir økonomisk grunnlag for. Arbeidsplasser er kommet i fare, inntektsgrunnlaget er truet (hotat). Det er da forståelig at behovet for å påkalle oppmerksomhet mot den uholdbare situasjonen er blitt påtrengende.³

Av andre ble konkurransen karakterisert som »usunn». Og talsmannen for bensinforhandlerne sa: »Vi har lært av bøndenes potetaksjon og vi vil ta sterker virkemidler i bruk» (Arbl. 1.10.76). Derfor ble det truet med en blokadé som kunne »tørrlegge hele Østlandet». Kravet gikk via Norges Bilbransjeforbund til regjeringen med krav om å sette stopp for bensinkrigen. Resultatet er blitt at selskapene (bolagen) er bedt om å bruke maksimalprisene som minimalpriser. Markedet ble ikke tillatt å avsi dødsdommer eller å redusere inntektsmarginene. Fremgangsmåten var lært av andre.

Slike aksjoner er ikke bare »utenom-parlamentariske». De er også »utenom-merkantile», fordi reaksjonene mot det som skjer

på markedet, skjer *utenfor* markedet. Og slike aksjoner – eller truselen (hot) om dem – er blitt hyppigere (vanligere). Presidenten i Hotellforbundet antydte på åpningen av generalmøtet nylig at »direkte aksjoner» kunne komme på tale for å stanse (stoppe) bedrifter som driver serveringsvirksomhet uten offentlige bevillinger. Myndighetene hadde ikke løst problemet, tålmodigheten var snart slutt (Aft. 9.10.76).

Kort sagt, markedets reduserte legitimitet vil føre til større politisk virksomhet både fra bedriftenes side, fra næringsorganisasjonene, og fra staten. Dels vil det skje i form av videre utbygging av de korporative politiske kanaler. Dels vil de skje i form av interne ad-hoc-aksjoner. Dels vil det skje i form av en slags »piratøkonomi», der byttet er den politiske oppmerksomhet, og der vi kan komme til å bevitne en opptrapping i bruk av politiske virkemidler ettersom flere lærer hva som ser ut til å føre fram. For å ta et eksempel fra et naboland: Handelsmennene på Sydjylland truer med å stenge grensen mot Tyskland som danskene krysser for å skaffe seg billigere varer.

VI

Hvilke virkninger vil så markedets reduserte legitimitet få? Det er her en finner de paradoksale resultater.

For det første at de som går inn for større internasjonal liberalisme, indirekte agiterer for mer detaljerte statsinngrep. For ved liberalisme gir nasjonen slipp på (avstår nasjonen från) politiske virkemidler, særlig toll- og handelsrestriksjoner. Men når de som mister tollbeskyttelsen trues med å bli slått ut i internasjonal konkurranse, vil de forlange særordninger og selektive tiltak, som bare staten kan stå for. De som vinner ved liberalisme ute, slipper ikke unna mikro-intervensjoner hjemme. Utvidede markeder innebærer utvidet statsmakt.

For det andre betyr markedets reduserte legitimitet som domstol at de som går inn for frihandel, indirekte presser på for økte offentlige utgifter og større statlig engasjement. Toll og proteksjonisme er billige for staten – ja, det gir inntekter og ikke

utgifter. Men når tollen faller vekk, må staten punge ut. Når arbeidstakerne ikke godtar at de skal bære kostnadene ved å slå ut, øker utgiftene til arbeidsledighetstrygd, omskolering, arbeidsformidling og flyttebidrag. Når bedriftene ikke aksepterer undergang og død i konkurransen, trenger de penger fra omstillingsfond og de behøver lokaliseringstøtte. Handelsminister Bakke opplyser at tekoindustrien har fått en betydelig del av de i alt 700 millioner som de siste tre år er bivilget til likviditetslån. Av 100 millioner som er bevilget til driftsstøtte til utsatte industrier, faller hele 55 millioner på tekobransjene. Redusert toll betyr økte offentlige utgifter (Aftp. 13.6.76).

For det tredje vil økt politisk engasjement fra ulike næringers side også øke de offentlige utgifter. En måte å fremme nærings- eller en bransjeinteresse på, er ved å tilveiebringe goder som kommer hele bransjen til del. Hvis slike goder – enten det gjelder opplæring eller forskning eller konsulenthjelp – betales av fellesskapet, faller en mindre del på bransjen selv. En kan derfor risikere at ulike næringer og bransjer vil søke å velte kostnader ved slike bransjetiltak over på hverandre. Hel- og halvoffentlige organer vil i så fall vokse i antall, deres budsjetter mer enn proporsjonalt med antallet.

For det fjerde vil det bli problematisk å bygge på den tradisjonelle markedsideologi i den offentlige debatt. Det må bli vanskelig for bedriftslederne i tekoindustrien – om jeg kan tillate meg et ordspill – å klage over at staten »syr armer under putene på folk» (håller folk under armarna). Når verkstedindustrien etter *Ulveseth-utvalgets* (en offentlig utredning som avgav ett betänkande 1977, där en nedskärning av verkstadsindustrin förutsågs) innstilling trolig må forlite seg på det offentlige i stor grad, vil neppe deres talsmenn kunne snakke særlig høyt om »formynderstaten». De redere som er sikret av Garanti-Instituttet, må vel føle at det gir grunn til ettertanke, om de vil sende en sjekk (check) til Libertas (en liberal næringslivsorganisation i Norge).

Endelig, hvis markeder ikke tillates funksjonell uavhengighet

fra det politiske system, kan *det* komme til å fungere mindre effektivt, mer vilkårlig og udemokratisk. Selve volumet av ad-hoc-beslutninger som må treffes sentralt, med medvirkning og innblanding fra bedriftsledere, fagforeningsfolk og lokalpolitikere, kan føre til en overbelastning som trekker oppmerksomheten bort fra statens regelgivende oppgaver. Siden det ikke er fastlagte regler for å håndtere mange av de konflikterende interesser som fremkommer når markedets dom appelleres (överklagas), kan de offentlige beslutninger bli mer vidløftige, motsigelsesfylte og uforutsigbare. Og de kan bli mer udemokratiske, siden det først og fremst er storforetakene som har de administrative og økonomiske ressurser til å handle virkningsfullt på den politiske arena. Markedets dom er hard, men den stiller (dömer) alle likt. Myndighetene kan være lemfeldige (hänsynsfulla) på en vilkårlig måte.

Kanskje er det de små bedrifter som må bære en større del av markedskonsekvensene. De store kan gå fallit (bankrutt), men kan av politiske grunner ikke slås konkurs. Så de refinansieres i stedet. Arbeiderne vil ofte være så godt organisert at de også kan motsette seg å måtte bære konsekvensene av en negativ markedsutvikling. Følgen av dette kan bli at småbedrifter i større utstrekning benyttes som buffere mellom storforetakene og konjunkturerne: at de trekkes inn i oppgangstider, og skytes ut i nedgangstider.⁴

Den mer generelle lærdom er denne. Markedet er bare én måte (sätt) å samle folks preferanser på, og en rekke interesser som folk har, kan ikke realiseres gjennom markedet. Siden (eftersom) folk ikke aksepterer at markedet er den eneste institusjon som avgjør deres skjebne (öde), flyttes en stadig større del av økonomien over i det som er blitt appellinstansen: det politiske system. Konsekvensene av dette er ikke bare at både næringsdrivende og arbeidstakere i større grad blir politikere. En større del av samfunnsproblemene vil også produseres i skjæringsflaten mellom markeder og forvaltning. Skulle jeg helt til slutt svinge rundt med både latin og gresk, kan en si det på

denne måten: storhetstiden før »homo oeconomicus» er over; det er »zoon politikon» som representerer fremtiden.

Noter

¹ Flere økonomer har søkt å behandle foretak analogt med naturlig utvalg i naturen – det er en tradisjon som går tilbake til Marx, som ville tilegne Darwin det første bind av *Kapitalen*. Perspektivet er de senere år tatt opp og videreutviklet med både kraft og fantasi av Sidney Winter, sist i hans »Optimization and Evolution in the Theory of the Firm», i Richard H Day & Theodore Groves (eds) *Adaptive Economic Models* (New York: Academic Press, 1975), pp 73–118.

² En god diskusjon av forholdet mellom markedsutvikling og politisk utvikling finnes i Karl Polanyi, *The Great Transformation* (New York: Beacon Press, 1957).

³ PR-sjef Bjørn Hafslund, Norske Esso, i Aftenposten 12.10.76.

⁴ Cand polit Liv Schjelderup har foretatt en analyse av småbedrifters handlingsbetingelser for Maktutredningen, basert på en undersøkelse av mindre verkstedsberifter i Bergensområdet, hvor hun bl a tar opp spørsmålet om »buffering» (1977).

– Poenget i denne artikkelen er å se på dette i et institusjonelt perspektiv: altså at bruken av småforetak som buffere kan tilta hvis arbeidstakerne i mindre utstrekning sies opp eller trekkes inn i takt med konjunktursvingningene på grunn av bedre organisering, etc.

Litteraturförteckning

Polanyi, Karl (1941) 1957: *The Great Transformation, The Economic and Political Origins of Our Time*. (Boston: Beacon Press).

Schjelderup, Liv 1977: *Markedstilpasning og handlingsstrategier i mindre foretak*. (Hovedoppgave i sosiologi, Arbeidsnotat nr. 58 fra Maktutredningen).

Winter, Sidney 1975: »Optimization and Evolution in the Theory of the Firm», i Richard H. Day & Theodore Groves (eds.) *Adaptive Economic Models*. (New York: Academic Press), pp 73–118.

7 Makt — en fråga om samhällsorganisation

Peter Gorpe och Ingemund Hägg

”Uppgiften är att skaffa fram bästa möjliga kunskap om de faktiska maktförhållandena i det norska samhället.”

Så stod det i direktiven till den norska maktutredningen, till satt av regeringen Bratteli 1972.

Den omfattande och krävande uppgiften motiveras på följande sätt:

”Det råder bred politisk enighet om att demokratin skall vidareutvecklas till att omfatta alla delar av samhället. Det innebär att varje människa skall kunna påverka de beslut som har betydelse för hennes egen livssituation.

För att kunna omforma samhället och föra en politik som fördelar makten efter sådana riktlinjer är det nödvändigt att ha grundlig kännedom om de verkliga maktförhållandena i samhället. På många områden saknar vi i dag sådan kunskap. . .” (Våra fria översättning; se vidare kap 10.)

Utredningen hade inte till uppgift att föreslå förändringar. Den skulle ge underlag för offentlig debatt, kritisk analys och småningom politiska beslut genom att ge en bättre och klarare beskrivning av beslutsfattande och inflytande i samhället.

Enligt direktiven skulle bl a följande ”maktcentra” studeras:

- ekonomiska maktgrupperingar
- intresseorganisationer inom arbetsliv och näringsliv
- den ”administrativa apparaten”
- massmedia
- multinationella företag

Detta utgjorde starten på ett av de mest omfattande samhälls

vetenskapliga forskningsprojekt som genomförts i de nordiska länderna. Formellt avslutades det våren 1982 när en slutrapport avlämnades (NOU 1982:3).¹⁾ Dessförinnan hade tio böcker och cirka 100 arbetsrapporter publicerats. Ytterligare böcker är på väg (se kap 11).

Maktutredningen var långtifrån en vanlig offentlig utredning. Utredarna var tre yngre professorer med Gudmund Hernes, sociolog från Bergens universitet i spetsen. Sekretariatet var förlagt till Bergen.

Utredningen har hela tiden arbetat i gränsskiktet mellan forskning och politik. Det blev tydligt inte minst då Hernes under utredningens slutskede i cirka 18 månader var statssekreterare i planleggingssekretariatet, ett departement för den långsiktiga politiska planeringen. Utredningens tänkesätt har också i hög grad präglat regeringens långtidsprogram för 1982–85, som framlades 1981 av planleggingssekretariatet.

Maktutredningens arbete är välkänt i svenska statsvetarkretsar, men förbluffande okänt i den svenska samhällsdebatten i övrigt. Vi vill därför i denna uppsats presentera några centrala begrepp och synsätt som utvecklats av utredningen, vilka vi tror kan bidra till att öka vår förståelse av det svenska samhället. Vi lägger tyngdpunkten på den ena av utredningens två huvudsynsätt – maktmodellen. I kapitel 8 beskriver vi ingående det andra huvudsynsättet – det vi vill kalla styrmodellen.

Vi tar här inte upp utredningens studier av koncentrationsförhållanden i näringslivet, dvs sådant som i viss mån motsvarar den svenska sk koncentrationsutredningen från 60-talet utan hänvisar till maktutredningens slutrapport (NOU 1982:3, s 131–215).

Utredningen har haft en gigantisk uppgift – att kartlägga de faktiska maktförhållandena i det norska samhället – och det var inte utan att kollegerna inom den akademiska världen ”først

¹⁾ I kapitel 10 återges en sammanfattning av direktiv och resultat ur maktutredningens slutrapport.

trakk (drog) litt på smilebånden” inför utredningsuppdraget. Men allteftersom delrapporter och böcker publicerades i en ström under senare hälften av 70-talet fram till slutrapporten 1982, har ironiska leenden ersatts av respektfulla nickningar och av en debatt – givetvis inte utan kritiska inslag – bland intressat minst forskare.

Vad har maktutredningen då åstadkommit? Utredningen har gjort breda kartläggningar och empiriskt grundade analyser av maktutövning, styrning och beslutsfattande i det norska samhället. Vi menar att de lyckats göra dagens mycket komplexa och svåröverskådliga samhällsorganisation mer begriplig – även om de själva med en aktuell norsk bild hävdar att de endast kunnat göra några provborrningar i ett väldigt fält. Men borrhålen är ofta innehållsrika. Myter och vanföreställningar har kunnat avfärdas. Genom pregnanta begrepp och formuleringar har viktiga fenomen i dagens samhällsorganisation gjorts synliga. Några exempel: förhandlingsekonomi (se kap 8), blandadministration (se kap 8), marknaden som domstol (se kap 6), institutionspatricism, det segmenterade samhället (se nedan och kap 9) och vete grupper, det mediavinklade samhället osv.

Makt och makthavare

När C H Hermansson i början på 60-talet i Sverige skrev om ”den femton familjerna” knöt han maktbegreppet främst till innehavet av ekonomiska resurser. Makt och rikedom hörde ihop. När Åke Ortmark och andra i böcker och reportage sökte skildra makten i det svenska samhället, var intresset knutet till makthavaren, personen. Den norska maktutredningen har medvetet avstått från detta slags personifiering av maktinnehavet i samhället. Tio-i-topp-listor av makthavare kan ha sitt underhållningsvärde, men de säger inte så mycket om hur inflytande utövas och hur beslut växer fram i vårt samhälle, enligt Gudmund Hernes. ”I stället intresserar vi oss för vad det är som styr makthavarna. Talesmän är betydelsefulla, därför att de är bärare av

organiserade intressen. . . Följaktligen har vi lagt huvudvikten vid strukturella egenskaper i samhället och de processer som förändrar dem" (Hernes 1980).

Sedan är det naturligtvis så att personers agerande kan förändra både strukturer och processer så att olika intressens relativa styrka förändras. Men gissningsvis skulle Hernes, om han t ex skulle beskriva hur Gustav Vasa tog makten över kyrkan, inte nöja sig med att hänvisa till att konungen var en kraftkarl. I stället skulle han studera de strukturella egenskaperna hos den katolska kyrkan och nationalstaten under den aktuella tiden samt de processer som pågick och som banade vägen för en förändring.

Eller, för att ta ett mer näraliggande exempel. Det svenska finansdepartementet var ett maktcentrum under Gunnar Strängs tid som finansminister. Under de olika borgerliga regeringarna har budgetdepartementet inte haft samma självklara tyngd. Beror detta på att vi då hade "svaga" ministrar? Det är knappast förklaringen — även om man inte kan bortse från Strängs personliga egenskaper. Snarare ligger förklaringen i förutsättningar som enligt maktutredningen måste föreligga för att någon skall kunna utöva makt, nämligen att vederbörande har klara, fasta och förenliga mål. I en koalitionsregering med många stridiga viljor och i ett uppdelat finansdepartement (ekonomi och budget) måste det rimligen vara svårare att hårt och konsekvent driva en linje och få gehör för sina synpunkter. Det är intressant att konstatera att Olof Palme hösten 1982 tydligen ändrat departementsstrukturen så att det starka finansdepartementet från Gunnar Strängs tid inte kommer att återuppstå. Detta har åstadkommits på två sätt. För det första har merparten av tunga myndigheter som tidigare sorterade under finansdepartementet (resp budget-) förts över till ett nybildat civildepartement. Där återfinns t ex statskontoret, riksrevisionsverket, byggnadsstyrelsen, statens arbetsgivarverk, statistiska centralbyrån m fl. För det andra har Palme stärkt den politiskt samordnande funktionen genom att inrätta en ställföreträdande stats-

minister med starka samordningsfunktioner. Tidigare var det tunga samordningsfunktionen den ekonomiska.

Makt, kontroll och intressen

Olika teorier om vad makt är har förts fram under historien, och den norska maktutredningens analys representerar ingalunda någon slutgiltig sanning. Maktteori behandlas främst i Herne (1975) men även i kapitel 2 i NOU 1982:3. För kritisk diskussion av utredningens maktbegrepp och några annorlunda sätt att se på makt, se Seip m fl (1978). Maktutredningens ingående analys av maktbegreppet visar att det är alltför mångdimensionellt för att kunna inringas i en enkel definition. I stället presentera en modell som visar vilka betingelser som måste råda för att någon skall kunna sägas ha makt. Nyckelbegrepp är här en part *kontroll* över vissa resurser i förhållande till en annan parts *intresse* av dessa resurser. Kontroll över något som ingen har intresse av, ger ingen makt. Om jag är intresserad av (eller ännu starkare: beroende av) resurser som andra kontrollerar, har jag heller ingen makt.

En strategi för att öka min makt är att göra andra mer intresserade av det jag har, t ex genom reklam, det må gälla jogging skor eller kvinnliga styrelseledamöter. En annan strategi är att öka kontrollen över det som andra är intresserade av. Extremfallet är att skaffa monopol på en vara eller en tjänst.

En anledning till att stora delar av samhället kan lamslås när en liten grupp specialister strejkar (tågklarerare, flygledare) är att gruppen har ett kunskapsmonopol och att den aktuella fackliga organisationen har monopol på utbudet av just denna arbetskraft. Andra grupper kanske inte har lika stor makt att stoppa hela samhällsmaskineriet, men de kan ändå genom att överklaga, skriva remissvar, eller vara förhandlingspart eller opinionsbildare försvåra för andra att få sin vilja fram. Maktutredningen talar om att vi fått allt fler *vetogrupper* i samhället. Ibland kan detta leda till en känsla av kollektiv maktlöshet.

beslutsprocesserna drar ut i oändlighet, man kommer fram till kompromisser, som ingen är nöjd med, eller beslutsprocessen kanske avstannar helt. Ett exempel på hur en ny maktgrupp uppträdde som vetogrupp genom att stjälpa ett i övrigt väl förberett och förankrat förslag är Aktiespararnas riksförbunds nej till Volvos överenskommelse med den norska regeringen 1978/79. Man kan anta att ju fler parter och intressen som måste "sys ihop", desto svårare kommer det att bli att få till stånd stora förändringar.

Makt och intressen byggs in i samhällsstrukturen

I maktutredningen framhålls att maktförhållandet *mellan olika intressen* kan påverkas genom att samhällsorganisationen påverkas. Statliga ämbetsverk inrättas ofta kring ett visst samhällsintresse, t ex miljöfrågor (naturvårdsverket), jordbrukets rationalisering (lantbruksnämnderna), integritetsfrågor i datasammanhang (datainspektionen) eller kring en viss grupps intresse, t ex konsumentverket, arbetarskyddsverket, socialstyrelsens om-sorgsbyrå (avser utvecklingsstörda).

De politiska beslutsfattarna bygger in dessa intressen i samhällsstrukturen genom att stifta en lag inom området i fråga samt etablera en organisation med uppgiften att tillse att lagen efterlevs. Därefter kan politikerna, i lugn förtröstan över att dessa frågor kommer att bevakas "av sig själva", ägna sig åt andra saker. I verkligheten är det naturligtvis inte alltid så problemfritt med samhällsstyrning genom organisering av särintressen. Ibland kan olika intressen komma att stå emot varandra, vilket i och för sig kan vara meningen, som åklagare och försvarsadvokat.

I andra fall kan motsättningarna väcka irritation eller förundran. Exempelvis kom regeringen och landstingsförbundet våren 1982 överens om att differentierade patientavgifter skulle kunna införas inom långvården. När landstingen sedan satte igång med detta arbete och därvid ville utnyttja ADB, uppstod frågan om dessa personregister skulle kunna tillåtas enligt datalagen. Data-

inspektionen sade nej, vilket minst sagt upprörde landstingsfolket: "men vi och regeringen har ju kommit överens om detta!" Men regeringen rår så att säga inte på sin egen struktur. Datainspektionen styrs inte av regeringens olika aktuella överläggningar utan av datalagen. En säkerhetsventil för den typen av situationer är dock rätten att överklaga myndighetsbeslut till regeringen.

Beslutsprocessen: deltagare och dagordning

En annan central vinkling på maktbegreppet är att man tar fasta på att beslut växer fram under en lång process. "Makthavaren" är därför inte endast den, eller de parter, som fattar det slutliga beslutet. Ett väsentligt sätt att utöva makt på är att påverka de steg som föregår själva beslutet, t ex vilka parter som skall delta i beslutsfattandet eller som skall ha rätt att uttala sig. Sammansättningen av styrgrupper, sammansättning av remisslistor m m är viktiga moment i maktutövningen. Inom storpolitiken känner vi till de långdragna tvister som gäller för att avgöra vilka parter som skall äga tillträde till det gröna bordet.

Genom lagstiftning fattas också generella beslut om vilka som äger rätt att delta vid vissa typer av beslut. Detta påverkar maktfördelningen i samhället. Ett exempel är medbestämmandelagen som ger företrädare för arbetstagarparten förhandlingsrätt vid vissa typer av frågor.

Ett annat sätt att utöva makt är att påverka vilka frågor som över huvud taget kommer upp till beslut. När maktutredningar talar om det *mediavinklade samhället* ("mediavridd samfunn" se NOU 1982:3 och Hernes (1978) sid 181 ff) så avses bl a att massmedia ofta har inflytande på vad som kommer upp på den politiska dagordningen. Media formulerar problem som politikerna tvingas ta upp, trots att de egentligen håller på att arbeta på andra frågor: "Vad har Du gjort åt de kurdiska flyktingarna fru invandrarminister?" Händelser som passar medias arbetsätt, dvs sådana som är personnära, konfliktfyllda och känslöväckande får stort utrymme. Grupper i samhället som vill driva

sina krav politiskt, försöker få draghjälp av massmedia. Den perfekta politiska handlingen, ur rent journalistisk synvinkel, är aktioner som leder till konflikt med ordningsmakten, som t ex Mullvad-ockupationen i Stockholm eller Alta-aktionen i Norge.

Aktioner och gräsrotter

Maktutredningen ansåg att *s k aktioner* blivit så ofta förekommande under det senaste decenniet att detta fenomen borde studeras djupare (se Olsen & Saetren, 1980) Den fråga utredarna bl a ställde sig var om denna form av politisk aktivitet – från konfrontation med poliser till undertecknande av petitioner – innebar att en ny grupp människor hade börjat aktiveras politiskt. Var det de tidigare politiskt fattiga, gräsrotterna, som äntligen funnit en politisk uttrycksform som passade dem bättre än vardagsslitet i partier och fackliga organisationer?

Efter omfattande empiriska studier konstaterar utredarna att tesen om aktioner som gräsrotternas nya politiska kanal har föga stöd. Deltagare i politiska aktioner är ganska lika dem som är aktiva inom organisationslivet och inom de politiska partierna. De tillhör eliten, mätt med traditionella sociologiska mått. Visst finns det vissa skillnader, t ex att Arbeiderpartiet, Høire och Senterpartiet är mer representerade i intresseorganisationer och i den gängse politiken medan Socialistisk Venstreparti, Kristelige Folkparti och Venstres anhängare är mer aktiva i aktionspolitiken. Utredningens slutsats är ändå att de politiska aktionerna snarare lett till att "samma gamla gäng" fått ytterligare en kanal att utöva inflytande genom.

Byråkratins makt

Maktbegreppet kan inte enbart knytas till deltagande i och påverkan på beslutsprocessen. De fattade besluten måste också genomföras. När det i maktutredningen talas om "den administrativa apparaten" som maktinnehavare, avses dels att det inom apparaten pågår processer som påverkar beslutsprocessen – utredningar görs, alternativ presenteras, statistik levereras m m

– dels att apparaten i genomförandet av politiskt fattade beslut kan påverka innehållet i dessa. I internationell statsvetenskaplig litteratur talas mycket om problemen vid implementeringen av politiska beslut.

Att den offentliga byråkratin kan vara en maktfaktor i samhället är ingen ny insikt. "Ämbetsmannastaten" var ett begrepp under det förra århundradet. Men skillnaden mellan forna tiders häradshövdingar och kommerseråd i all sin överhet och dagens byrådirektörer och studierektorer i manchesterjeans ligger inte bara i stilen utan i kvantiteten och komplexiteten. Daniel Tarschys skriver i inledningen till en bok om "den offentliga revolutionen" att det bara finns ett motstycke till den industriella revolutionen i svensk historia, nämligen "tjänstesektorns expansion under tiden efter andra världskriget. På några få decennier har minst en fjärdedel av befolkningen dragits in i nya yrken, huvudsakligen i den offentliga sektorn. Under de tio åren mellan 1965 och 1975 ökade enbart den kommunala sysselsättningen med omkring 40 000 personer om året. Överallt växte det fram skolor, sjukhus, förskolor och fritidsgårdar. Kommunalstugorna bågnade och ersattes av moderna kontorspalats. . . 1978 blev Kommunalarbetareförbundet större än Metallindustriarbetareförbundet" (Tarschys 1978).

När den offentliga sektorn blir så stor, är det många som oroar sig för att byråkratin blir allt mäktigare och handlar i egenintresse snarare än som den representativa demokratins lydiga tjänare. För dem som hyser denna oro ter det sig rimligt att t ex föreslå att delar av förvaltningen politiseras. Inte bara regeringsledamöter och kommunalråd bör bytas ut vid regimskiften utan också generaldirektörer, förvaltningschefer och planeringssekreterare. Det är idén om *åsiktsrepresentativitet*. Man kan också mena att förvaltningen rent demografiskt bör representera befolkningen bättre. I Sverige förs detta resonemang när det gäller könsfördelningen inom olika yrken. I andra länder med t ex markerade etniska och religiösa minoriteter finns det gehör för tankar om *demografisk representativitet*.

I Laegreid & Olsen (1978), kontrasteras två teser om byråkratin: den byråkratiska idealmodellen där alla tjänstemän är grå. De har inga personliga egenskaper, åsikter eller ambitioner som slår igenom i ärendehandläggningen. Det är en teori om "organisation utan människor" skriver Laegreid och Olsen. Den motsatta synen representeras av den ovan nämnda föreställningen om den representativa byråkratin. Eftersom tjänstemännens politiska ideologier, deras sociala bakgrund och kön påverkar deras handlande, måste man säkerställa att de verkligen är åsiktsmässigt och demografiskt representativa för folket och inte agerar som en självsvåldig administrativ elit.

Efter att ha genomfört en omfattande enkät bland departements- och förvaltningstjänstemän konstaterar utredningen att byråkraterna visserligen inte är särskilt demografiskt representativa (föräldrar från socialgrupp 1 eller 2, hög utbildning, stadsbor), men det spelar egentligen inte så stor roll för deras sätt att agera. Teorin om den representativa byråkratin förbiser något viktigt, nämligen att organisationen formar sina medlemmar. Men departement och ämbetsverk formar inte alla byråkrater likadant. Var och en bygger upp lojaliteter med den egna organisationen, departementet, avdelningen och agerar för att främja dess intresse. Tjänstemännen blir *institutionspatrioter*.

Den segmenterade staten¹⁾

Iakttagelsen ovan leder vidare till en analys av den segmenterade staten och av intresseorganisationernas roll i samhället. Dagens samhälle kan inte förstås utan att intresseorganisationerna ses som en väsentlig del av samhällssystemet. Det är genom dessa som olika grupperingar i samhället kanalisera sina krav. Organisationerna har ständig kontakt med myndigheter och departement. De är representerade i kommittéer, permanenta samrådsorgan, i verksstyrelser och de är remissorgan. Bortsett från de stora arbetsmarknadsorganisationerna har intresseorga-

¹⁾ Se kapitel 9. För en kritisk analys av segmenteringstanken, se Eliassen 1982.

nisationerna ett bevakningsområde som huvudsakligen ligger inom *en* samhällssektor. Där möter de representanter för samma sektors myndigheter och departement. Politiker, som också har specialiserat sig inom vissa samhällssektorer, blir motpart eller medagerande.

Den teori som för politiker till *en* grupp, byråkrater till *en annan* och organisationsföreträdare till *en tredje*, brister i realism. I själva verket är samhället uppdelat i olika segment eller beslutsarenor inom vilka det ofta råder rätt stor gemenskap mellan personer som förväntas spela olika roller i samhället.

Ett tydligt exempel är jordbrukssektorn, där riksdagsmän i jordbruksutskottet, tjänstemän från jordbruksdepartementet och lantbruksstyrelsen, ombudsmän från LRF, företagsledare från Arla, journalister från Land och forskare från Ultuna har betydligt mycket mer gemensamt än t ex landets samtliga byråkrater. Det finns också exempel på "mindre" segment i samhället där tekniker, lagstiftare, byråkrater, företagare och fackföreningar bildar starka allianser. Begrepp som "ventilationsmafian" är illustrativa.

Maktlösa makthavare

En person eller part med makt förfogar över åtråvärda resurser. Han har något att styra med, locka med eller byta med. Detta är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för maktutövning. Om personen eller parten i fråga är oklar över sina egna preferenser, dvs inte vet vad han vill, kan han inte utnyttja sin maktpotential. Om han är oklar över vilka konsekvenser olika åtgärder eller transaktioner kommer att få för honom själv eller för andra eller om han har felaktiga teorier om sambandet mellan åtgärd och effekt, kan han inte heller utnyttja sin potentiella makt. Det här är exempel på betingelser som måste vara uppfyllda för att makt skall kunna utövas. Det kan därför finnas situationer då en person eller en organisation med gängse mått mätt kan tyckas ha makt, t ex genom att förfoga över åtråvärda

resurser, men ändå inte har det därför att vissa avgörande förutsättningar för maktutövning saknas. Sådana *situationer* kallar utredningen för *avmakt* (se Hernes, 1975 och kap 2 i NOU 1982:3).

Om t ex en regering har en rad politiska medel till sitt förfogande, men om man samtidigt inte vet vilka effekter dessa får, föreligger en avmaktssituation. De flesta regeringar befinner sig i avmaktssituationen inför vissa samhällsproblem som stagflation, brottslighet och upprustning.

Utredningen skiljer på två typer av avmaktssituationer. Den ena är att *en aktör*, det må vara en enskild individ eller en regering, saknar resurser eller har oklara preferenser, har dålig kunskap om samband mellan åtgärd och effekt eller är omedveten om att bieffekter som motverkar det ursprungliga syftet kan tillstöta. Ett exempel på det senare är att staten vill öka sina intäkter genom att höja momsen. Den höjda momsen får dock också till effekt att svarta affärer blir än mer lönsamma, vilket leder till att samhällets intäkter minskar.

Ett annat fall av avmakt härrör ur en situation där *flera aktörer i samspel* påverkar varandra i en för alla negativ riktning utan att någon egentligen vill detta. Detta kallar Hernes för "systemtvång", de inblandade är "systemets fångar". Ett kusligt exempel är kapprustningen. Även om det för alla parter vore bäst om försvarsutgifterna kunde minskas, tors ingen gå först av rädsla för att då komma i ett underläge som motståndaren kan utnyttja.

I internationella relationer där man inte lyckats utveckla ett fungerande förhandlingssystem finns flera exempel på avmakt. Ett exempel är utrotningen av valarna i Nordatlanten. För de valfångande nationerna hade det varit bäst att inte fånga fler valar än att beståndet höll sig konstant. Då skulle valfångst vara en vinstdrivande verksamhet i evigheter. Men någon sådan överenskommelse lyckades man inte träffa. I den situationen blir den bästa strategin för var och en av de valfångande nationerna att så fort som möjligt fånga så mycket som möjligt. "Om

inte vi gör det, gör andra det.” Alla verkade alltså för att underminera grundvalen för sin egen näring.

Som kontrast kan vi se på älgjakten i Sverige. Älgen var faktiskt ett utrotningshotat djur omkring sekelskiftet. Genom att först fridlysa den och sedan så småningom tillåta försiktig och planerad avskjutning har älgstammen ökat till sin nuvarande storlek. Inom en nation är det möjligt att bryta systemtvånget, eftersom det finns ett fungerande system för att fatta kollektiva beslut (demokratin) och organisationer som ser till att de efterlevs (jaktvårdande myndigheter och jaktorganisationer med ansvar för helheten).

Även inom ett land kan den situationen uppkomma, att vad som vore bäst för helheten inte kommer till stånd därför att varje part försöker att stärka sin ställning i förhållande till andra parter. Varje facklig grupp strävar t ex efter att förbättra den relativa positionen för den egna gruppen, vilket kan leda till att lönerna för alla höjs lika mycket och inflationen pressar upp prisnivån i landet, vilket försämrar för samtliga. Här finns inte, som i älgjaktsexemplet, en överordnad nivå för beslutsfattande. En förutsättning för att detta slags krafter skall kunna hållas i schack är då att bindande avtal på överordnad nivå kan träffas – av typ samhällskontrakt eller överenskommelser mellan företag eller parter – eller att starka samlande organisationer håller nere särintressena. Överenskommelsen om den solidariska lönepolitiken och LOs starka ställning har t ex inneburit att lönenivån i lönsamma branscher, främst bilindustrin, inte har pressats upp så mycket som branschen i och för sig skulle kunnat bära. Detta har varit positivt för landet som helhet och en förutsättning för att de anställda som i andra branscher slagits ut av samma politik kunnat beredas arbete på andra håll.

De nämnda exemplen på avmakt har alla varit negativa. I maktutredningens modell kan avmakt också ha en positiv och avsedd effekt. Det tydligaste exemplet är den ”perfekta marknaden”, där det finns ett stort antal säljare och köpare med fullständig information och klara preferenser. I en sådan situa-

tion kan inget enskilt företag t ex avstå från att köpa en ny tekniskt överlägsen maskin på grund av att den gamla håller några år till. Alla andra kommer nämligen att gå över till den så att de kan sänka priset på sina varor, varpå kunderna strömmar till dessa företag. På så vis slås ineffektiva produktionsmetoder ut. Marknaden blir som helhet ett effektivt styrsystem, men också ett system med svagheter, som resursslöseri. Många företag agerar därför för att så långt möjligt komma ut ur marknadens avmakt – även om de i princip hyllar marknadsekonomi – t ex genom att köpa upp konkurrenter eller sluta överenskommelser om konkurrensbegränsningar.

Inom det politiska livet finns en avmaktssituation som liknar företagets avmakt på den fria marknaden. Det är i det fall det anses politiskt omöjligt, eller kanske t o m ”politiskt självmord”, för ett politiskt parti eller en regering att föreslå en viss åtgärd. Impopulära – men kanske nödvändiga – beslut fattas inte eftersom de skulle komma att användas av motståndarna i konkurrens om väljarnas gunst. Detta kan leda till att en makt-havare, t ex en regering, som eftersträvar en förändring i en viss riktning ändå i beslut efter beslut vrids över i en annan riktning. Varje gång menar man att besluten ”i princip” inte är vad som eftersträvas men att just i det aktuella fallet hade man inte något verkligt val. Den borgerliga regeringens industristödspolitik torde vara ett sådant exempel. Oron för arbetslöshet på en viss ort och vetskapen om hur en av ”borgarna skapad arbetslöshet” skulle kunna utnyttjas i den politiska propagandan är säkert delförklaringar till att de borgerliga regeringarna på sex år socialiserade mer än vad socialdemokraterna gjorde på 40 år (se vidare kapitel 4).

Ett annat svårgenomförbart samhällsmål är decentralisering, där fenomen som liknar politisk avmakt kan iakttas. Även varma decentraliseringsföreträdare har svårt att stå emot det som maktutredningen kallar ”per capita-ideologi och kopplingsvinster”.

Med *per capita-ideologi* avses föreställningen att en knapp

resurs bör fördelas så att så många som möjligt skall kunna ta del av den. Det blir då logiskt att förlägga den ena resursen efter den andra till samma ort. Resultatet blir att centrum, det ställe där "per capita-effekten" av varje val är störst, systematiskt får en relativ förbättring i förhållande till periferin. Per capita-tänkandet förstärks av en strävan efter *kopplingsvinster*, dvs att en verksamhet stöder en annan — "eftersom orten har en lärarhögskola finns en akademisk miljö, alltså passar det att lägga en universitetsfilial där".

Exemplet decentralisering kan också användas för att belysa det segmenterade samhällets svårstyrbarhet. Ett aldrig så decentraliseringssinnat statsråd har mycket svårt att genomföra en organisationsändring, som med sektoriella effektivitetsmätt skulle te sig som en försämring. Fackdepartement, statliga sektorsmyndigheter, fackliga organisationer inom myndigheter och intressegrupper skulle sätta sig på tvären. De intressen som finns i den etablerade strukturen är organiserade och artikulerade, medan de intressen som skulle gynnas av en ändring, t ex de som skulle kunna få arbete om verksamhet etablerades på en annan ort, är vagt definierade och saknar språkrör. Att förklara varför den socialdemokratiska regeringen mot dessa samhällsorganisatoriska odds ändå lyckades genomdriva den stora omlokaliseringen av statliga ämbetsverk i början av 70-talet vore en intressant forskningsuppgift. Även om en del av svaret blir Gunnar Sträng, kan säkert maktutredningens synsätt ytterligare belysa denna politiska reform.

Vad som kännetecknar dagens samhällsorganisation är svåröverblickbarhet och svårstyrddhet. Svaret på frågan: vem har makten? blir att många har makt men ingen har makten, eftersom samhällets olika delområden blivit allt tätare hopkopplade. I kapitel 8 går vi djupare in i en av maktutredningens huvudmodeller för förklaring till varför dagens samhälle ser ut som det gör. Modellens huvudbudskap finns i titeln på den kanske mest intressanta av maktutredningens publikationer, nämligen "Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon" (Hernes, 1978).

Maktutredningen kritiseras

Det finns naturligtvis kritiker av maktutredningen – till det som den gjort och till det som den inte gjort.¹⁾ Syftet med utredningen var ju också att ge underlag för en debatt – en debatt som kan ge andra perspektiv på samhället och dess utveckling. Maktutredningens kritiker har sagt att det är en utredning med ett uppifrån-och-ned-perspektiv, att problemen ses från politiker-nas och organisationernas perspektiv, att den är inriktad på förhållandet mellan maktapparater eller eliter snarare än mellan dem som har makten och dem som utsätts för denna makt. Kritikerna efterlyser maktutredningar ur andra perspektiv, utredningar som ser på styrning underifrån, från de styrdas perspektiv, där motmakt, dvs motstånd mot makthavarnas maktutövning undersöks, t ex från miljörörelser, kvinnorörelser och utslagna grupper. Detta slags motmakt ges i maktutredningens uppifrån-och-ned-perspektiv beteckningar som vetogrupper o dyl. Maktutredningen sägs rymma för mycket av harmoni; mer av konfliktperspektiv skulle ge bättre förståelse av samhället. Nu blir synen på makt och styrning mer en fråga om samordningsproblem än en fråga om intressemotsättningar i samhället. Slutligen, maktutredningen sägs handla om männens värld – ett kvinnoperspektiv efterlyses.

Debatten visar, inte oväntat, att maktutredningen trots sin helhetsambition inte kan ha täckt in alla tänkbara perspektiv på det norska samhället och förändringar i det. Det är ingalunda slut på uppgifter för samhällsforskningen.

Litteraturförteckning

Andenaes, K, Johansen, T & Mathiesen, T (red), *Maktens ansikter*. Gyldendal Norsk forlag, Oslo 1981.

¹⁾ I Andenaes m fl (1981) finns samlade ett antal kritiska uppsatser, författade av norska samhällsvetare.

- Eliassen, K A, Sektorpolitikk og deregulering. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1982, bind 23, s 343–358.
- Hernes, G, Hva styr styrerne? *Samtiden* 1980:1.
- , *Makt og avmakt*. Universitetsforlaget, Oslo 1975.
- , *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Universitetsforlaget, Oslo 1978.
- Laegreid, P & Olsen, J P, *Byråkrati og beslutninger*. Universitetsforlaget, Oslo 1978.
- Maktutredningen. Sluttrapport, Norges Offentlige Utredninger 1982:3. (NOU 1982:3.)
- Olsen, J P, & Saetren, H (red), *Aksjoner og demokrati*. Universitetsforlaget, Oslo 1980.
- Seip, J A, Løchen, Y & Albrektsen, B H, *Hva er makt?*, Universitetsforlaget, Oslo 1978.
- Tarschys, D, *Den offentliga revolutionen*. Liber förlag, Stockholm 1978.

8 Förhandlingsekonomi och blandadministration

Peter Gorpe och Ingemund Hägg

Den norska maktutredningen har, som framgår av flera kapitel i denna bok, gett många viktiga bidrag till en fördjupad förståelse av komplicerade förhållanden i samhället. Ett av de viktigaste bidragen ger Gudmund Hernes när han i koncentrerad form sammanställer fyra modeller – sinsemellan mycket olika – som alla beskriver principer för hur styrning i samhället sker.¹⁾ Ingen av modellerna är ny – det nya och lärorika är själva hopkopplingen mellan dem. Det är nämligen genom komplicerade samspel mellan styrsystemen som samhället formas och förändras.

Följande styrsystem urskiljs:

- marknad (prissystem)
- demokrati (representativa organ)
- byråkrati (förvaltning)
- intresserepresentation (förhandlingssystem mellan organiserade intressen)

Hernes presenterar dem så här: ”Med styringssystemer tenker jeg først og fremst på prissystemet, det offentlige forvaltningssystemet, forhandlingssystemet mellom organiserte interesser, og avgjørelsesystemet i representative organer. Uttryckt på en annen måte drejer det seg om forholdet mellom styring gjennom

¹⁾ Se boken *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon* (red G Hernes, Universitetsforlaget, Oslo, 1978), här hänvisad till som Hernes 1978.

markeder, gjennom hierarkier, gjennom kollektiver og gjennom folkevalgte institusjoner” (Hernes 1978, s 223).²⁾

Hernes ger oss verktøy for å analysere og brette forstå varfor samhället fungerer som det gör. Kompliserade förhållanden kan benas ut, t ex genom att tydliggöra på vilket sätt olika styrsystem fungerer i samspel:

- Hur intresseorganisationer och stora företag medverkar när den statliga politiken utformas på många områden, t ex bostadspolitik och jordbrukspolitik.
- Hur prisbildningen på marknaden sätts ur spel genom förhandlingar mellan företag, organisationer och myndigheter, t ex beträffande livsmedel, bostäder, el, telefon – för att bara ta några exempel på dagens förhandlingsekonomi.
- Hur företag och andra organisationer utför oppgifter för stat och kommun, t ex när det gäller inbetaling av skatt på löner och hur Riksidrottsförbundet fördelar statliga anslag till idrottsorganisationerna. Denna hopflätning mellan privat och offentligt är exempel på vad som kan kallas blandadministration.

Utgångspunkt för presentationen av de fyra systemen och deras inbördes samband är de figurer som finns i kapitel 1 i Hernes (1978).¹⁾

Fyra styrsystem – enligt teorin

I *figur 1* återges fyra modeller för styrning i samhället, som maktutredningen behandlar. Trots att vi vet att de i verkligheten

²⁾ Det bör noteras att demokratiska principer kan tillämpas också inom byråkratin, inom organisationer och inom företag, t ex i form av interndemokrati. Likaså används grundläggande hierarkiprinciper inte bara inom byråkratin/förvaltningen utan också inom företag och organisationer.

¹⁾ ”Intresserepresentation” är inte fullt utvecklat i Hernes modell utan endast de tre andra systemen. Vi har översatt de olika figurerna och kompletterat med ”intresserepresentation”.

inte ser ut som i teorin, finns det anledning att renodla modellerna rent teoretiskt för att göra klart vilka förutsättningar de bygger på, vilka egenskaper de har och vilka effekter de antas få. Vi får med dessa renodlade modeller som verktyg bättre möjligheter att förstå verkligheten.

Modellen för *den perfekta marknaden* utgår från att konsumenten är kung över marknaden och styr producenterna/företagen. Fri konkurrens antas råda och priserna ger all den information som konsumenter och producenter behöver. Modellen förutsätter också äganderätt, näringsfrihet, avtalsfrihet och yrkesfrihet.

Enligt modellen för *den perfekta demokratin* är väljaren suverän. Politikerna översätter väljarnas preferenser och önskemål till politisk handling. Politikerna antas ha full information om dessa preferenser och önskemål. Yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet förutsätts råda.

Den perfekta byråkratin är redskap för den politiska ledningen. Förvaltningen följer lojalt givna direktiv och bidrar med sitt expertkunnande så att politikernas krav förverkligas. Frihet från godtycke, likabehandling och överklaganderätt utgör den konstitutionella grunden.

I modellen för *den perfekta intresserepresentationen* är organisationsmedlemmen suverän och intresseorganisationer artikulerar sina medlemmars intressen gentemot andra organisationer, mot företag och mot stat och kommun. Modellen förutsätter, utöver de rättigheter som gäller för den perfekta demokratin, även förhandlingsrätt.

De fyra modellerna har vissa gemensamma drag. Samtliga bygger på *rationalitet* både hos individerna och hos de kollektiv eller system genom vilka individernas preferenser, intressen och önskningar verkar. Det gäller konsumenten och marknaden, väljaren och det politiska representativa systemet, politikern och den hierarkiska förvaltningsapparaten samt medlemmen och det intresserepresentativa förhandlingssystemet.

Figur 1 *Fyra teoretiska modeller för styrning i samhället.* (Jfr Hernes 1978, s 27)

Den perfekta marknaden	Den perfekta demokratin	Den perfekta byråkratin/förvaltningen	Den perfekta intresserepresentationen
1. Den suveräna konsumenten initierar	1. Den suveräna väljaren röstar	1. Politiska ledningen instruerar	1. Den suveräna organisationsmedlemmen kräver
2. Producenten anpassar sig efter efterfrågan	2. Politikerna anpassar sig efter åsikter	2. Byråkratin anpassar sig till reglerna	2. Organisationerna artikulerar medlemmarnas intressen
3. Konsumenter och producenter har fullständig information genom priser	3. Väljare och politiker har fullständig information om politiska alternativ	3. Byråkratin har erforderlig sakkunskap	3. Organisationerna har fullständig information om medlemmarnas intressen
4. Det som efterfrågas blir producerat	4. Alla åsikter blir representerade	4. Det som åläggs blir utfört	4. Alla intressen blir organiserade
5. Fri konkurrens leder till priserna	5. Partikonkurrens leder till de politiska besluten	5. Karriärkonkurrens leder rätt person till rätt plats	5. Förhandlingar leder till överenskomelser
6. Decentraliserad koordinering över en marknad	6. Central koordinering genom beslut i representativa organ	6. Decentraliserad tillämpning av centralt fastställda regler	6. Central koordinering genom förhandling
7. Konstitutionell grund — äganderätt — näringsfrihet — avtalsfrihet — yrkesfrihet	7. Konstitutionell grund — yttrandefrihet — informationsfrihet — mötesfrihet — demonstrationsfrihet — föreningsfrihet — religionsfrihet	7. Konstitutionell grund — frihet från godtycke — likabehandling — överklaganderätt	7. Konstitutionell grund — förhandlingsrätt (i övrigt se under Den perfekta demokratin)

Individerna försöker tillgodose sina behov och intressen över marknader, politiska val och intresseorganisationer. Företagen/producenterna och byråkratin/förvaltningen bidrar, i nästa led, genom sina aktiviteter till att tillgodose dessa behov och intressen.

De fyra modellerna har *individen* som byggsten och det antas att individerna genom att följa sina egenintressen också bidrar till att utveckla samhället totalt sett på ett önskvärt sätt.

De fyra modellerna antas, i teorin, vara oberoende av varandra – med sina egna liv. Bindemedlet mellan dem är den enskilda människan.

Något förenklat kan sägas att de tre första modellerna har formulerats och utvecklats inom olika vetenskapliga fack. Nationalekonomerna har konstruerat modellen om den perfekta marknaden, statsvetarna den om den perfekta demokratin och organisationsteoretikerna den om den perfekta byråkratin. Förhandlingsmodellen har (ännu?) inte någon egen universitetsinstitution. Utgångspunkten vid utmejslandet av dessa grundmodeller har inte enbart varit beskrivande: "så här ser verkligheten ut," utan också föreskrivande: "så här bör den se ut". Teorierna har också haft stark genomslagskraft i "konstruktionen" av det västerländska, demokratiska och marknadsekonomiska välfärdssamhället, även om det knappast går att finna någon exakt motsvarighet till någon av modellerna i verkligheten, vare sig nu eller tidigare i historien.

I sin tillämpning har det emellertid visat sig att teorierna inte alltid fungerat som man hade tänkt sig. Precis som det för varje modell finns en "skola" av forskare och förespråkare så finns det skolor av kritiker som lyfter fram modellens brister. Marknadsimperfektioner, politikerförakt, byråkratsamhället, ombudsmannamakt är stickord hos respektive modells kritiker.

Vore det önskvärt att styrsystemen fungerade enligt teorin? Bör det vara en strävan att komma så nära teorin som möjligt? Nej, säger maktutredningen och vi instämmer. Särskilt företrädare för marknadsmodellen – både forskare och praktiker –

beskriver ibland (en del av) våra ekonomiska och samhällsorganisatoriska problem just som att man inte tillräckligt konsekvent har hållit fast vid marknadsmodellen. "Tillbaka till marknaden", är slagordet.

Det önskvärda är en marknad, en demokrati, en byråkrati och ett intresserepresentativt system, som fungerar "bra" i verkligheten och som tillsammans bidrar till att samhället blir "bättre".

Efter denna presentation av styrsystemen i deras "ideala", teoretiska form beskriver vi i nästa avsnitt skillnaden mellan teori och system sådana de ter sig i verkligheten. Hernes kallar sådana avvikelser för interna perverteringar. I teorins värld finns bara *ett* styrsystem i taget – i verkligheten existerar de i ett komplicerat samspel. Vi diskuterar därför hur systemen kan interagera för att förbättra varandra. Ett system kan också påverka övriga system negativt; det kallar Hernes för "externa perverteringar".

Styrsystemen i verkligheten

I *figur 2* illustreras avvikelser från de i *figur 1* redovisade renodlade modellerna för styrning i samhället.

Teorins perfekta *marknad* finns inte. I stället har vi marknader med inslag av monopol och fåtalskonkurrens, marknader där producenter och konsumenter har ofullständig information. Kapital och arbete rör sig inte givet till områden med en högre avkastning. Andra marknadsimperfektioner beror på att priser och vinster ger missvisande information. Konkurrensen leder till att företag tvingas lägga ner. Fabrikslokaler står tomma och användbara maskiner står stilla. Samhällets resurser utnyttjas alltså inte fullt ut. Konsumenten är inte suverän – producenterna har stort inflytande på vad som produceras.

Demokratimodellens teoretiska förutsättningar är inte helt uppfyllda. Ett starkt parti kan alltmer befästa sin makt och förtrycka minoriteten. I extremfallet kan politiska minoriteter förbjudas verka och en enpartistat uppstår. Den omvända risken

Figur 2 *Styrsystemen i praktiken — interna perverteringar* (jfr Hernes 1978, s 36)

Marknad	Demokrati	Byråkrati	Intresserepresentation
monopol	enpartistat instabilitet majoritetsförtryck	självsvaldig byråkrati	monopol på medlemmar tvångsanslutning
marknadsimperfektioner	överbudspolitik bypolitik	"byråns" egna intressen tar över	"gratispassagerare" icke-medlemmar "rättslösa"
ofullständigt resursutnyttjande	långt valdeltagande och politisk passivitet	"inte mitt bord" långsamhet	passiviserade medlemmar
producenterna bestämmer	politisk ojämlikhet	bristande anpassning till specifika förhållanden	"pampvälde"

finns också. Det "politiska kabblet", den polska riksdagen eller den franska fjärde republiken leder till handlingsförlamning och instabilitet. Mindre drastiska exempel är överbudspolitik inför valen, planeringstänkande i mandatperioder, bypolitik, där ortens intresse får ta överhanden över helhetsintresset. Människornas politiska resurser, t ex i form av kunskap och information kan vara ojämnt fördelade — det är välutbildade eliter som har mest inflytande.

Byråkratin behöver inte vara politikernas tjänare. Ofta tar byråkratin initiativet och styr politikerna. Tjänstemännen utformar den lag de senare själva skall tolka och tillämpa. Offentliga myndigheter ser inte till helheten; det kan uppstå särintressen inom förvaltningen; de egna intressena kan ta överhanden. För-

valtningen ser snävt på uppgifterna – ”det här är inte mitt bord”. I strävan att behandla alla lika tar man inte hänsyn till situationens specifika förhållanden.

Beträffande *intresserepresentationen* kan det röra sig om sådant som monopolisering och bristande representativitet. Alla intressen organiseras inte. En del åker snålskjuts på det som intresseorganisationerna åstadkommer. Icke-medlemmar kan komma att bli utan talesmän. S k pampar tar över i organisationer och medlemmarna är passiva.

Samspel i ”förbättrande” riktning

Maktutredningens diskussion om de fyra teoretiska modellerna och interna perverteringar i systemen är klargörande och bidrar till förståelsen av hur samhället fungerar. Men det blir än intressantare när vi kommer in på samspelet mellan systemen. Man kan fråga sig om det är möjligt att få bukt med en del av de olika systemens interna perverteringar genom att föra in element från andra system. Precis som växtförädlarna korsar olika vetesorter med varandra för att få fram deras bästa egenskaper, kan man också korsa de olika styrmodellerna. Här blir maktutredningens verktyg särskilt givande. I *figur 3* ställs de olika modellerna korsvis mot varandra. Vi ser då att det finns gott om exempel från dagens samhälle på hur ett system kan förbättras med hjälp av ett annat system.

Marknadsstyrning kan under vissa betingelser användas för att fördjupa demokratin. Privat ägande antas öka intresset och engagemanget och därmed också den politiska aktiviteten – det kan gälla ägande av bostad, direkt eller indirekt, t ex genom en bostadsrättsförening. Politiskt har denna positiva effekt hävdats främst av konservativa partier.

Marknaden kan också användas för att förbättra byråkratin. Man kan införa konkurrens mellan statliga institutioner. Exempel finns t ex inom kommunikationsområdet. Man kan införa

s k internpriser, eller avräkningspriser, för den service som en avdelning i en myndighet ger en annan avdelning i myndigheten.

Det intresserepresentativa systemets funktionssätt kan påverkas genom att flera organisationer konkurrerar om medlemmar. Det är i viss utsträckning fallet mellan SACO/SR och TCO och mellan pensionärsorganisationerna.

Fördelningspolitiken (i det *demokratiska* systemet) kan användas för att förbättra marknadens sätt att fungera genom att verka i utjämnande riktning beträffande konsumenternas resurser. Olikheter i inflytande inom produktionen kan utjämnas med hjälp av MBL och liknande åtgärder.

Demokratiska principer kan bidra till att förbättra byråkratin sätt att fungera. Med politiker i verksstyrelser kan kontakterna mellan de två systemen förbättras. Rekryteringen till förvaltningen kan breddas, t ex genom jämnare könsfördelning och därmed bidra till en mer "representativ" byråkrati.

Demokratin kan aktivt stödja det intresserepresentativa systemet genom olika bidragsformer, t ex till föreningsverksamhet, eller genom att överlåta vissa funktioner till intresseorganisationerna. Exempel på det senare är att studieförbunden och Riksidrottsförbundet har till uppgift att fördela statsbidrag inom sina respektive områden. Ett helt annat exempel är att det demokratiska systemet griper in när det intresserepresentativa systemet misslyckas, t ex när parterna på arbetsmarknaden inte kommer överens. Men demokratin griper då in mjukt, genom att ställa upp med en förlikningsman för att det intresserepresentativa systemet skall kunna fortsätta att fungera.

Byråkratin kan bidra till att marknaden fungerar bättre genom att auktorisera vissa näringsutövare och yrken, t ex revisorer. Genom standardiseringsarbete för produkter underlättas också marknadens funktion som samordningsinstrument. Genom konkurrensövervakning förhindras oönskade konkurrensbegränsningar.

Byråkratin kan förbättra demokratin genom att förse riksdag och andra folkvalda församlingar med behövlig information och

Figur 3 *Hur de fyra styrsystemen kan användas för att "förbättra" varandra (jfr Hernes 1978, s 41)*

	Marknad	Demokrati	Byråkrati	Intresse-representation
Marknad		Privat ägande	Konkurrens Internpriser	Medlemskonkurrens
Demokrati	Fördelningspolitik Företagsdemokrati		Representativ byråkrati JO och andra ombudsmän	Stöd till föreningar Förlikningsmän
Byråkrati	Auktorisation Standardisering Övervakning av konkurrens	Expertis för folkvalda Genomförande av politiska beslut		Offentlig service till organisationer
Intesse-representation	Organisationer som marknadsdeltagare	Organisationer artikulerar intressen Tar upp frågor mellan valen	Organisationer deltar i förvaltningen	

Figuren kan läsas radvis, från vänster. Exempel: Byråkratin "förbättrar" Demokratin genom att förse riksdagen med expertis.

kunskap så att besluten blir bättre underbyggda. Byråkratin ser också till att de politiska besluten blir genomförda på ett effektivt sätt.

Intresseorganisationerna kan förse med service från byråkratin – t ex på arbetsförmedlings- och arbetsmiljöområdet.

Intresserepresentativa organisationer kan som deltagare på marknaden förbättra dess funktionssätt. Det kan t ex gälla på arbetsmarknaden och det kan gälla kooperativa organisationer på t ex varumarknaden.

Intresseorganisationerna kan bidra till att demokratin fungerar bättre genom att artikulera intressen som annars inte skulle komma fram. De kan också aktualisera frågor mellan de politiska valen.

Intresseorganisationer kan dras in som deltagare i förvaltningen, i utredningar och styrelser och därigenom förbättra byråkratiens sätt att fungera.

Innan vi i nästa avsnitt övergår till att diskutera externa perverteringar, eller påverkan i "negativ" riktning av ett styrsystem på ett annat, vill vi bara notera att läsaren förmodligen satt frågetecken för en del av de exempel som vi ovan angett som "förbättring". Det går säkerligen att finna likartade exempel, som i stället inneburit påverkan i negativ riktning. Vi vill här påminna om att tolkningen av en påverkan som positiv eller negativ också är beroende av den tolkades värderingar.

Samspel i "försämrande" riktning

Liksom när det gäller påverkan i förbättrande riktning finns det exempel på negativa effekter som uppstår i samspelet mellan två styrmodeller, sådant som Hernes kallar externa perverteringar. Detta illustreras i *figur 4*.

Marknaden kan påverka demokratin negativt genom att bidra till ökad ekonomisk ojämlikhet i samhället, till att massmedia koncentreras på ett fåtal händer (tidningar slås ut), till att politiken alltmer kommer att bygga på reklambyråers skicklighet.

Den hårda konkurrensen mellan företag och de stora värden som står på spel gör att man i de flesta länder inte har kunnat hindra korruption: den som betalar högsta mutan får det statliga kontraktet.

En mindre drastisk, men för vissa statliga förvaltningar, myc-

ket kännbar effekt av marknadsekonomins principer är den fria lönesättningen. Den kan leda till att myndighetens bästa personal "köps över" till näringslivet. Den som fått utbildning av riksskatteverket och arbetat där några år är guld värd för näringslivet.

Figur 4 *Hur de fyra styrsystemen påverkar varandra i "negativ" riktning (extern pervertering) (jfr Hernes 1978, s 46)*

	Marknad	Demokrati	Byråkrati	Intresserepresentation
Marknad		Tidningsdöd Monetarisering av politiken	Korruption	Kommersialism slår ut föreningslivet
Demokrati	Stör effektiviteten Koordineringskostnader Industrisubventioner		Trög beslutsgång Politisering av förvaltningen	Politiker påverkar förhandlingar
Byråkrati	Överreglering Svårt för nyföretagande	Politikerna i händerna på sina experter		Byråkratin tar över viktiga områden
Intresserepresentation	Skråväsen	Lobbying Korporativism	Koalition mellan organisationer och förvaltning	

Figuren kan läsas radvis, från vänster. Exempel: Marknad kan påverka Demokrati i "negativ" riktning genom tidningsdöd.

Marknadens utbud av prylar och underhållning gör att medborgarens tid intecknas allt hårdare. "Kommersialisering" och

”privatisering” är föreningslivets och folkrörelser konkurren- ter om medborgarnas engagemang. Intresseorganisationer som agerar på varumarknaden tvingas anpassa sig till spelets regler, även om dessa står i strid med medlemmarnas principiella håll- ning. Jordbrukskooperationens starka centralisering är ett så- dant exempel.

Demokratin kan störa marknaden som ett effektivt koordine- ringsinstrument genom att t ex med subventioner hålla krisföre- tag under armarna. (Se också kapitel 6, ”Marknaden som dom- stol”.)

Demokratin kan också påverka byråkratin negativt genom att bidra till långsammare beslutsgång och genom direkta ingripanden i rena förvaltningsuppgifter. Ett exempel på att ett demo- kratielement förts in i en klassisk byråkratisk struktur är poli- tiskt utnämnda lekmannastyrelser i statliga verk. I föregående avsnitt tog vi upp detta som en förbättring av byråkratin. I vissa situationer kan man dock fråga sig om man inte gjort en olycklig blandning av de två systemen. Vi ger nedan ett exempel på detta.

Länsstyrelsen är ju ett centralt inslag i den klassiska ämbets- mannastaten. Landshövdingen, Konungens befallningshavare, svarar för förvaltning, tillståndsgivning, tillsyn och kontroll ute i riket. Ämbetsmannaansvaret och en strikt lagtillämpning garan- terar att medborgaren behandlas lika i Smygehuk och Karesuan- do. Numera utses tio av länsstyrelsens 11 ledamöter av lands- tingen. Kommunal- och landstingspolitiker sitter i styrelsen. I och för sig är det inte meningen att rena förvaltningsrättsliga frågor skall avgöras i styrelsen, men det finns ingen garanti mot att detta sker. Det är här vårt exempel, som hämtat från länssty- relsen i Stockholm, kommer in. I januari 1980 beslöt Täby kom- mun att anordna en lokal folkomröstning om den s k Roslagsba- nan. Mot beslutet anfördes besvär under hänvisning till att ett sådant beslut inte kunde anses tillhöra fullmäktiges handlägg- ning. Länsstyrelsens uppgift var i detta sammanhang att tolka kommunallagen och bedöma om beslutet var förenligt med la-

gen. Enligt länsstyrelsens tjänstemän hade klaganden fog för sin besvärstalan. Folkomröstningen borde därför inte verkställas. Denna fråga togs upp till behandling i styrelsen, där meningarna om Roslagsbanans framtid var delade. Dessa politiska åsiktskillnader avspeglades också i länsstyrelsens slutliga ställningstagande, där de politiker som gillade Roslagsbanan ogillade besväret och vice versa.

Demokratin kan också påverka det intresserepresentativa systemet genom att politikerna påverkar pågående avtalsförhandlingar på arbetsmarknaden.

Byråkratin kan genom överreglering försämra företagens möjligheter att vara effektiva. Nyföretagande kan bli alltför krångligt.

Byråkratin kan påverka demokratin genom byråkratisering och styrning av de demokratiska organen. Politikerna kan komma i händerna på sina experter.

Byråkratin kan ta över arbetsuppgifter från organisationer, t ex olika slag av socialt och annat hjälparbete.

Ett historiskt exempel på hur *organiserade intressen* förhindrar marknadens fria spel är skråväsendet. Även i dag finns skråliknande inslag i samhället, t ex olika professionella grupper som genom olika metoder slår vakt om den egna verksamheten. Det kan gälla t ex advokater, auktoriserade serviceföretag etc.

I det demokratiska systemet kan lobbying påverka vilka intressen som prioriteras – genom agerande från det intresserepresentativa systemet. Inslag av korporativism kan uppkomma. Byråkratin kan påverkas genom intresseorganisationernas ställningstagande i utredningar och i myndigheternas styrelser – vi kan få koalitioner mellan organisationer och förvaltning. Kan-ske lärare-skolförvaltning kan tas som ett exempel på detta.

Helheten – ett resultat av samspel

Av diskussionen i det här kapitlet framgår att förhållandena mellan, eller i skärningen mellan, de fyra styrsystemen skapas

styrproblem. Vi vet i dag fortfarande för litet om egenskaperna hos dessa styrproblem. Vi behöver bättre teorier som kan hjälpa oss att formulera problemen och att empiriskt undersöka hur verkligheten ser ut. Den norska maktutredningen har gjort mycket, inte minst genom att utveckla de analysverktyg som illustreras i figurerna 1–4. Men ytterligare teoretiskt och empiriskt arbete behövs.

Tyvärr är den svenska samhällsforskningen fortfarande mer inriktad på att studera varje system för sig. Disciplingränserna måste i framtiden överskridas i betydligt större utsträckning än vad som i dag är fallet. Hernes bidrar själv till en utveckling i sådan riktning, som framgår av den exkurs som följer nedan.

I flera kapitel i denna bok förekommer sådana gränsöverskridande ansatser. Vi hoppas att dessa ansatser liksom maktutredningens analysverktyg skall stimulera till konkret samarbete mellan statsvetare, ekonomer och organisationsforskare.

Exkurs om en institutionell ekonomi

I det avslutande kapitlet i Hernes (1978) utvecklas en ansats till en institutionell ekonomisk teori. Hernes anser att det behövs en ekonomisk teori där aktörer som politiker, förvaltning och intresseorganisationer också ryms – vid sidan av konsumenter och företag. Utan en sådan teori är det svårt att förklara hur dagens samhälle fungerar – också ekonomiskt. Det finns åtskilliga institutionella ansatser som gjorts av forskare från olika områden – Hernes är av intresse för oss också genom kopplingen till det norska samhället som ju har många likheter med vårt eget.

Med institutioner menar Hernes betingelser, regler, normer etc som ger förutsättningar och sätter gränser för en aktörs handlande.

Grunddragen i Hernes institutionella ekonomi är följande:

- ”1. Institusjoner og ressurser er ikke uavhengige: institusjonelle rammer i bred forstand påvirker hva som *er* ressurser, hvem som *har* ressurser, og hvor som er *optimal bruk* og *fordeling* av dem.
2. Økonomien er *ikke et lukket eller selvregulerende system* i et institusjonelt tomrom. Det formidles viktige impulser og foreligger grunnleggende gjensidige påvirkningsforhold mellom ulike samfunnsinstitusjoner, som økonomi og politikk, religion og lovverk, produksjonsprosesser og fordelingsprosesser. For å forstå hvordan folk setter inn sine ressurser for å tilfredsstille sine materielle behov, må disse med i analysen. De arenaer der økonomiske interesser kommer mest direkte til uttrykk og de uttrykksformer som økonomiske interesser antar, både formes av og forandres av andre institusjoner. Økonomisk virke (verksamhet) kan ikke organiseres eller opprettholdes gjennom egeninteresse og markeder alene. I så måte står en på Adam Smiths standpunkt – et standpunkt som vel er delt av de fleste økonomer i dag.
3. Institusjonell økonomi legger hovedvekten på hvordan *forandringer i institusjonelle omgivelser endrer betingelsene for økonomisk virke, og i sin tur forandres av dette*. Snarere enn å formulere teorier om likevekt (jämvtikt) är den opptatt av

dynamisk ulikevekt: hvordan institusjonelle rammer ansporer (ge opphov till) adferd (beteende) som forandrer dem. Poenget er å analysere hvordan relasjonene mellom elementene i et politisk-økonomisk system endrer deres karakter, hvordan karakterforandring modifierer relasjoner og dermed omarbeider systemets egenskaper. Som Joan Robinson har sagt: så snart en medgir at økonomien eksisterer i tid, der forntiden er ugjenkallelig og fremtiden uutgrunnelig, så lar begrepet om likevekt seg ikke opprettholde. Hovedinteressen må siktes inn mot spiralvirkninger – virkninger som forandrer sin årsak over tid.

4. Økonomiske aktører søker å *endre sine institusjonelle omgivelser* – økonomiske aktører er også politiske aktører. Men evnen (förmågan) til å bibeholde eller forandre institusjonelle arrangementer, er et ulikt fordelt resultat av det økonomisk-politiske system. Derfor er et nøkkelspørsmål hvordan et økonomisk system på den ene side produserer grupper med motstridende interesser knyttet til dets organisasjon, og på den annen side fordeler kontroll mellom dem over dets utvikling. Dette er spørsmål om makt.
5. De normative spørsmål for en institusjonell økonomi angår ikke først og fremst hva kriteriene for effisient allokering skal være, men *forholdet mellom individuelle egenskaper og institusjonelle ordninger*. Som nevnt under punkt 3, vil de egenskaper den enkelte utvikler, betinges av de samkvemsformer ("nätverk") han settes i, og egenskapene som utvikles kan lukke eller åpne for videre utvikling av samkvemsformene. Derfor er den normative interesse rettet mot de mennesker som produseres av de vilkår de lever og virker under. Snevrere (specialiserade) arbeidsoppgaver kan innsnevre (stänga in) personligheten og hemme allsidig utvikling; varierte ferdigheter opparbeides gjennom uensartet (varierat) arbeid og dermed på grunnlag av produksjonsformene. Her står en både på Adam Smiths og Marx' standpunkt: varig utforming av delfunksjoner på grunn av arbeidsdelingen kan gi mangesidig produktutvikling, men ensidig personlighetsutvikling. Produksjonen produserer produsentene. Det normative hovedspørsmål er derfor hvordan produksjonen kan organiseres slik at den gir anledning til *virke* i ulike funksjoner som avløser hverandre og beskjeftigelse (sysselsättning) i varierte oppgaver som gir

mangfoldige og skapende individer, snarere enn delindivider som forsnevres av detaljfunksjoner i en sammenheng de ikke kan fungere utenfor” (Hernes 1978 s 215–216).

Frågor som bör studeras är, enligt Hernes, hur en viss institutionell struktur uppkommit. Vidare vilka effekter som ändringar i den institutionella strukturen har på aktörernas förväntningar och beteenden och på hur andra delar av den institutionella strukturen fungerar. Samt hur institutionella förändringar åstadkoms genom att aktörernas tidigare handlingar – och konsekvenser därav – förändrar betingelserna.

9 Den segmenterte staten*

Morten Egeberg, Johan P Olsen och Harald Sætren

Interesse-organisasjonene og den offentlige politikken

Framveksten av organisasjonssamfunnet står i et nøye (nära) vekselvirkningsforhold med såvel sosial som kulturell, økonomisk og politisk endring. Etter hvert som store, komplekse organisasjoner kom til å dominere vårt dagligliv i stadig større grad, framsto det nye måter å ordne mellom-menneskelige forhold på. Vi fikk viktige endringer i den måten samfunnet var satt sammen på og i den måten det virket på. I denne artikkelen skal vi konsentrere oss om et enkelt aspekt av denne problematikken, forholdet mellom organisasjonssamfunnet og den offentlige politikken.

Oppbyggingen av sterke masseorganisasjoner var et viktig ledd i kampen for å skaffe nye, store folkegrupper representasjon i det politiske liv. I dag er betydelige ressurser konsentrert i organisasjonene. For enkeltindividet kan det synes vanskelig å nå fram med synspunkter, og å få ivaretatt sine interesser dersom man ikke er tilsluttet en eller flere ressurssterke organisasjoner. Offentlige myndigheter befinner seg i et (gjensidig) avhengighetsforhold til organisasjonene. På de fleste områder av offentlig politikk vil utformningen og iverksettelsen av nye tiltak (åtgärder) foregå i et nøye samarbeid med »de berørte organisasjoner». Modalsli-komiteen (Innstilling om Den sentrale forvaltningsorganisasjon, 1970:20) beskriver forholdet slik:

»Statens virksomhet er også i dag slik koblet sammen med organisasjonsvirksomheten i samfunnet, at det knapt er tenkelig

* Publicerad med titeln, Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat i Olsen, J P, *Politisk organisering*, Universitetsforlaget, 1978, sid 115–142.

at staten kunne fungere uten gjennom eller ved hjelp av det organisasjonsnettverk som omfatter vårt samfunn. Organisasjonene øver press på statsmaktene, og staten virker gjennom organisasjonene tilbake på den enkelte borger. I vid utstrekning er det bare gjennom organisasjonene at staten kan få sitt klientell tale (komma till tals med medborgarna.)»

Organisasjonsmessig gir den gjensidige avhengighet seg bl a utslag i en klar tendens i retning av strukturell likhet mellom organisasjoner og myndighetsorgan. Ikke bare finner vi samsvar mellom de enkelte næringsdepartement og de store næringsorganisasjonene. Symmetrien gjør seg også gjeldende på lavere organisasjonsnivå. For eksempel svarer Industridepartementets kontorer for henholdsvis (såväl) verkstedindustri, tekstilindustri og treforedlingsindustri til industrielle bransjeorganisasjoner som Mekaniske Verksteders Landsforening, De Norske Tekstilfabrikkers Hovedforening og Norske Trevarefabrikkers Landsforbund.

Organisasjonenes økende deltakelse i offentlig myndighetsutøvelse har foregått gradvis, uten noen stormende prinsippdebatt, uten noen særlig motstand¹ og uten særlig systematiske forsøk på å etterspore effektene. Motivene har nok vært varierende. Lønnsdirektør Henrik Lundh uttrykte i 1935 sine forhåpninger slik (gjengitt fra Wyller, 1970:35):

»Ved å anerkjenne (genom att erkänna) organisasjonene leder man disses aktivitet inn i forholdsvis sunde og rolige baner. Man gir derved deres slagkraft et legalt og naturlig formål og knytter dem på sett og vis som medansvarlige til forvaltningsmaktens uforstyrrelige (opåverkade) gang.»

Mens det her først og fremst understekes hvilke skranke organisasjonene bør virke innenfor, har andre vært opptatt av rettigheten og innflytelsen som følger med myndighetsutøvelse. Graden av binding i forhold til graden av innflytelse vil selvsagt variere i forhold til hvilke organisasjoner vi snakker om, hvilke saker vi er opptatt av osv. For oss er det viktig å slå fast at det har skjedd visse grunnleggende endringer i formene for offentlig

ge avgjørelser.

Vi har fått en konsulterende stat som i enkelte tilfelle overlater offentlig myndighetsutøvelse direkte til organisasjonene, og sjelden setter i verk tiltak uten i konsultasjon og samarbeid med organisasjonene. Lovreguleringer og administrative vedtak har i flere tilfelle måttet vike for avtaler mellom de berørte parter, avtaler framkommet gjennom direkte forhandlinger mellom topplederskapet i organisasjonene og offentlige myndigheter. Hva er så effektene av at organisasjonene på denne måten blir sterkt involvert i utøvelse av offentlig myndighet? Hva betyr det for innholdet av den offentlig politikken? Hva betyr det for den måten organisasjonene bygges opp på, på forholdet mellom lederskap og medlemmer i organisasjonene?

Vårt generelle utgangspunkt er at det i dag ikke er mulig å forstå innholdet av den offentlige politikken uten å se den i nøye sammenheng med organisasjonenes plass i forvaltningssystemet. Likeledes er det vanskelig å forstå organisasjonssammfunnet, deltakelse, lederskap, reorganiseringer osv. uten å ta hensyn til at deltakelse i offentlig myndighetsutøvelse er blitt en viktig del av de store organisasjonenes hverdag.

Våre ambisjoner er meget beskjedne. Vi vil reise flere spørsmål enn vi gir svar. Vi vil i de fleste tilfelle måtte nøye oss med spekulasjoner og illustrasjoner, hvor det ville være ønskelig med systematiske analyser og data. Framstillingen vil konsentrere seg om tre viktige fenomen i norsk organisasjonsliv:

(1) Tendensene i retning av en »Strukturrasjonalisering» av norsk organisasjonsliv, det vil si en sammenslåing til større enheter, med flere ansatte i heldagsstillinger.

(2) Tendensene til at »grasrota» slår krøll på seg (slår knut på sig) at vi får aksjoner som ikke kanaliseres gjennom etablerte organisasjoner.

(3) Tendensene til at den konsulterende stat ikke konsulterer, at offentlige avgjørelser treffes uten at »de berørte organisasjoner» får delta på den måten de mener de etter hvert har hevd på.

Vi vil anta at alle disse tre tendensene kan analyseres i lys av trekk ved den forvaltningsordning som er vokst fram. De kan sees som reaksjoner fra henholdsvis organisasjonsnivået, de enkelte medlemmer og offentlige myndigheter, på et beslutningssystem som er blitt av stor betydning, men som bærer i seg viktige problemer knyttet til et klassisk spørsmål i demokratisk teori: Hvordan få »folkeviljen» fram til de organer som utøver myndighet på vegne av oss alle? Vi må spørre om i hvilken grad organisasjonene er i stand til å fange opp de synspunkt og de ønskemål som rører seg blant folk. Spesielt må vi se organisasjons-»kanalen» i forhold til andre kanaler mellom menigmann og myndighesutøvere. Før vi imidlertid kan ta fatt på dette, vil vi ganske kort gi en oversikt over enkelte viktige trekk ved det norske organisasjonsamfunnet i dag. Vi vil beskrive en del *alternative* måter koblingsflatene (kopplingarna) mellom samfunnets organiserte interesser og offentlige myndigheter kan ordnes på, og vi vil diskutere det norske systemet i lys av denne framstillingen.

Organisasjonssamfunnet og dets myndighetskontakt

Det har lenge vært god tone blant norske samfunnsforskere å understreke organisasjonenens viktige plass i vårt politiske system og verdien av flere data på dette felt. Opprettelsen av »Organisasjonsarkivet» representerer et viktig steg i retning av å realisere disse ønskemål. Via en serie publikasjoner (se særlig Moren og medarbeidere, 1972, Moren (red), 1974 og Hallenstedt og Moren, 1974) er det norske organisasjonssamfunnets anatomi og visse strukturelle trekk ved kontaktflatene mellom offentlige myndigheter og organisasjonene beskrevet nokså inngående.

I oppslagsboken »Norske organisasjoner» som tar med alle landsomfattenden organisasjoner, foreninger og forbund, nevnes 1202 navn. Gjennomsnittlig står det 10 000 medlemmer bak hver organisasjon, men variasjonene er meget store. Bare 5 %

av organisasjonene har 31 fulltidsansatte eller mer. 41 % har ikke noen ansatte i det hele tatt. Likevel er det slik at organisasjonene tilsammen har ca. 4000 fulltidsansatte i sine sekretaria-ter, altså et byråkrati på størrelse med sentraladministrasjonen. Budsjettene løper opp i milliardbeløp. Organisasjonene står direkte bak nesten 1000 publikasjoner med et opplag på mellom 7 og 8 millioner. Ni av ti organisasjoner har sitt sekretariat og hovedkontor i Oslo.

Dette organisasjonsnettverk er nøye (nära) knyttet til de offentlige beslutningsorganer. Et stort flertall (96 %) oppgir departementene og direktoratene som viktigaste kontaktflate. Det er store variasjoner når det gjelder grad av deltakelse. En gruppe på 12 organisasjoner har mer enn 25 medlemskap i offentlige komitéer, råd og utvalg (kommittéer). Organisasjonene er også knyttet til et omfattende internasjonalt nettverk. Deres »utenrikspolitikk» er et felt vi i dag vet lite om. (Se imidlertid Hal- lenstvedt og medarbeidere, 1973).

De landsomfattande organisasjonene har ca 1900 representa- sjoner i offentlig oppnevnte råd og utvalg. Av disse står organi- sasjonene i arbeids- og næringsliv for ca 1700 eller 90 %. Pri- mærnæringenes innslag er bare 7 %. Resten faller på sekundær- og tertiærnæringene. Likeledes er sosiale og humanitære, ung- doms- og fritids- og religiøse organisasjoner relativt beskjedent representert med hhv 93, 27 og 6 representasjoner i offentlig råd og utvalg. Disse tallene må sees i sammenheng med det forhold at organisasjonene i primærnæringene i flere tilfelle er tillagt direkte myndighetsutøvelse, f eks gjennom Råfiskloven. De reli- giøse organisasjonenes beskjedne deltakelse må forstås på bak- grunn av at det offentlige er involvert i deres saksområder i beskjedent omfang. Et alternativ til deltakelse i offentlige avgjø- relser er å søke økning av egen kontroll over et saksområde gjennom å redusere omfanget av den offentlige aktiviteten.

Det bildet som framstår, er at vi har mange landsomfattende organisasjoner, men få med store ressurser. Offentlige utvalg (kommittéer) og råd er først og fremst en møteplass for de store

organisasjonene i arbeids- og næringslivet og representanter for offentlige myndigheter, gjerne organisasjoner som har andre organisasjoner – ikke enkeltindivid – som medlemmer.

»Organisasjonenes frie spill«

Kontakten mellom samfunnets organiserte interesser og offentlige myndigheter er ikke ordnet på samme måte fra sektor til sektor av den offentlige politikk, eller fra land til land. Arbeidet med å forsøke å finne fram til fruktbare typologier for slike ordninger blir ofte hemmet av tendensen til å kalle ethvert (varje) system hvor organisasjonene deltar i offentlig myndighetsutøvelse for »korporativisme«. Vi vil forsøke å få fram enkelte sentrale synspunkt i litteraturen om disse spørsmål.

For mange forfattere har utgangspunktet vært faren for at det enkelte individ skal bli hjelpeløst overfor en allmektig stat. For det første frykten for *massesamfunnet*, hvor enkeltindividet alene konfronteres med offentlige myndigheter, uten å ha noen organisasjoner til å ivareta sine interesser. For det andre det *totaliare* samfunn, hvor det riktignok er sterke organisasjoner, men hvor disse ensidig brukes av statsmyndighetene til å kontrollere enkeltindividene.

Det alternativ som settes fram, er ofte en pluralistisk modell som på mange måter faller sammen med idéen om det perfekte marked i økonomien. Gjennom fri konkurranse mellom organisasjoner skal både organisasjonslederskap og offentlige myndigheter kunne kontrolleres av medlemmene.

Forholdet mellom medlemmer og organisasjon er preget av frivillig medlemskap, fri organisasjonsdannelse, mange konkurrerende organisasjoner. Lederskapet i organisasjonene kan dermed kontrolleres via muligheten for å forlate organisasjonen og eventuelt starte en ny. Antakelser som ofte ikke gjøres eksplisitt, er at politiske ressurser er noenlunde jevnt fordelt, og at »terskelen« (tröskeln) for aktivisering av ulike grupperinger er lav.

Forholdet mellom organisasjonene preges av konkurranse og

gjensidig kontroll. Konkurransen hindres i å utarte til destruktiv konflikt ved at mange enkeltindivider er med i flere organisasjoner og derfor har kryssende lojaliteter.

Forholdet til offentlige myndigheter er preget av at organisasjonene har en selvstendig ressurs-basis. Staten kan derfor ikke kontrollere organisasjonenes standpunkt i ulike saker, avgjøre hvem som skal få delta i offentlige beslutninger, påvirke utvelgelsen av lederskapet i organisasjonene osv. I enkelte framstillinger får staten rollen som »dommer». Staten overvåker organisasjonenes aktiviteter, ratifiserer de avtaler organisasjonene kommer fram til, eller de ordninger der sterke påtvinger de svake. Disse resultat nedfelles (överförs) så i lover, administrative forordninger osv. I andre framstillinger beskrives staten som en organisasjon på linje med mange andre, og som deltaker i den generelle konkurranse organisasjonene imellom.

»Samfunnets interesser» defineres altså gjennom en fri konkurranse mellom organisasjoner. Den frie konkurranse sørger for at alle vesentlige interesser blir ivaretatt, samtidig som den bidrar til å holde konflikter i samfunnet på et behagelig lavt nivå. Organisasjonsmedlemmet får innflytelse via fri organisasjonsdannelse, på samme måte som velgeren i demokratisk teori forutsettes å få innflytelse gjennom frie valg og parti-dannelse, og konsumenten ifølge økonomisk markedsteori får innflytelse via fri markedsdannelse.

Nå synes imidlertid ikke en slik frikonkurranse-modell uten videre å fange inn norsk virkelighet. La oss gjøre et forsøk på å se på frikonkurranse-modellens motpol.

Schmitter (1974) har foreslått at vi skal reservere begreppet *korporativisme* for ordninger preget av

(1) Fravaer (frånvaro) av konkurranse mellom organisasjoner, både i medlemsmarkedet og i forholdet till offentlige myndigheter. Dette skjer ved at det enten bare finnes en enkelt organisasjon innenfor hver funksjonell sektor av økonomien eller kulturlivet, eller at organisasjonene er ordnet strikt hierarkisk i et kommandoforhold.

(2) Tvunget medlemskap i organisasjonene for enkeltpersoner, bedrifter osv som er aktive i en sektor.

(3) At staten kontrollerer organisasjonene ved enten å opprette dem, foreta en form for sertifisering eller legitimering av organisasjonene eller kontrollere dem via finansieringsordninger e l. Den innflytelse staten får på såvel utvelgelsen av lederskap som utformningen av standpunkter i organisasjonene, har sitt motstykke i at den enkelte organisasjon får et forhandlings- og representasjonsmonopol i forholdt til offentlige myndigheter.

Tilsvarenden vil da for Schmitter et pluralistisk representasjonssystem være et som er preget av: mange og konkurrerende organisasjoner, frivillig organisasjonsmedlemskap, at den enkelte kan være med i flere organisasjoner, at organisasjoner ikke er ordnet hierarkisk, men at de konkurrerer med hverandre, at staten ikke kan kontrollere organisasjonenes lederskapsutvelgelse eller politikk, og at det ikke eksisterer noe representasjonsmonopol i forholdet til offentlige myndigheter.²

Vi vet foreløpig (för närvarande) lite om hvilken grad disse egenskapene opptre sammen, slik at det er fruktbart å bruke begrep som »korporativisme» og »pluralisme» for å beskrive mønsteret for organisasjonenes deltakelse i offentlige myndighetsorgan. Klargjøringen av *dimensjonene* gjør det likevel mulig for oss å reise en del spørsmål:

Hvor er det fravær av (sterke) organisasjoner slik at »massefunns»-tilstanden oppstår med hjelpeløse enkeltindivider?

Hvor har vi mange, konkurrerende organisasjoner?

Hvor er medlemskapet tvunget?

Hvor har en enkelt organisasjon klart å skaffe seg en monopolstilling i forholdet til offentlige myndigheter?

Hvor oppstår organisasjonene etter initiativ fra de offentlige myndigheter?

Hvor er organisasjonene blitt avhengige av offentlig finansiering?

Den offentlig statistikken er til liten hjelp når man nærmer sig

slike spørsmål. Databehovet synes stort. Vi vil her måtte begrense oss till forsøksvis å skissere et perspektiv på det norske systemet – på den måten kontaktflaten mellom de organiserte interesser i samfunnet og det offentlige forvaltningsapparatet er ordnet i dag. Selv om vi tror dette perspektivet fanger opp enkelte viktige trekk ved dagens situasjon i Norge, vil vi understreke at skissen bare er ment å være et mulig utgangspunkt for framtidig arbeid.

Den segmenterte stat

Fri konkurranse synes å være en tilstand mange ønsker å beskytte seg mot – en tilstand som er vanskelig å oppnå og vedlikeholde – i organisasjonslivet som i økonomien. Internasjonalt kan man se en tendens i retning av »lukking» (»isolering») både av medlemsmarkedet og myndighetskontakten. Fraværet av konkurranse er kanskje klarest innenfor primærnæringene (basnæringsarna), men tendensen till kartellbygging er betydelig både innefor sekundær- (råvarubearbetande) og tertiærsektorene (tjänsteproducerande).

Samtidig kan det være grunn til å stille et spørsmålstegn (frågetecken) ved fruktbarheten av en ensidig institusjons-orientert beskrivelse av offentlige myndighetsorgan. Historisk sett har konflikter mellom Storting og Regjering vært viktige, men er det her vi bør lete etter de mest interessante konfliktlinjene i dag? Er det grunnlag for å behandle »forvaltningen» som en enkeltaktør i motsetning til for eksempel Stortinget eller organisasjonene? La oss som et mulig alternativ tenke oss at samarbeids- og konfliktlinjene ikke går *langs* institusjonsgrensene, men *gjennom* de enkelte institusjoner.

La oss tenke oss at et politisk system kan beskrives som en samling *segment* eller *beslutningsarenaer*. Hvert slikt segment kan beskrives ved hjelp av hvilke deltakere som ansees som legitime, hvilke problemstillinger, verdier og situasjonsoppfatninger som oppfattes som sentrale, hvilke typer kunnskap som defineres som ekspertise. Videre kan hvert segment beskrives

ved sine spilleregler og sine rutiner for problem- og konfliktløsning. (Cohen, March og Olsen, 1972.) Slike segment kan være organisert rundt en spesiell type næringspolitikk (landbruk, fiskeri, industri osv.). De kan også være organisert rundt funksjoner som helsevesen, samferdsel, utdanning, forsvar.

Deltakerne vil komme fra ulike institusjoner. I et segment vil vi finne visse organisasjons-representanter, visse stortingsrepresentanter (ofte knyttet til en spesiell stortingskomité), visse departementsfolk, visse representanter for forskningsinstitusjoner, for massemedia osv. Det enkelte segment vil ikke nødvendigvis være preget av total enighet, men deltakerne vil dele enkelte grunnleggende verdier og situasjonsoppfatninger som gjør at deres modell av verden faller mer sammen med andre deltakere enn med representanter for andre segment, eller dem som ikke hører til i noe segment.

La oss videre anta at slike grupperinger har fått et hegemoni over »sitt» segment og »sin» sektor av den offentlige politikk. Man vil være opptatt av de effekter offentlige tiltak får på spesielle klientgrupper og spesielle verdier. Man vil i liten grad være opptatt av hvordan tiltakene virker på grupperinger og målsettingene som faller utenfor den planleggingshorisont deltakerne i segmentet har utviklet. Ved å definere en rekke verdier og sosiale grupperinger som irrelevante vil spørsmål ofte framstå som »tekniske» og pragmatisk: Ekspertise knyttes til kontroll med relativt isolerbare mål – middelsammenhenger. Effekter som ikke inngår i disse sammenhengene, fanges opp av denne ekspertisen, forutsettes ivaretatt av andre.

Selv om der er klare begrensninger ved de data som finnes om slike funksjonelle segment på tvers av våre politiske institusjoner (Egeberg, 1975, Moren, 1974), er det ikke vanskelig å finne eksempler og illustrasjoner.

Det forundrer oss ikke at fiskeri-organisasjonene støtter tanker om å legge fiskeriforskningen inn under Fiskeridepartementet eller at landbruksorganisasjonene gir tilsvarende forsvar for en kobling av landbruksforskningen til Landbruksdepartemen-

tet. Det vekker få protester når styret i Norges Bondelag uttaler at:

»Vi betrakter Landbruksdepartementet som landbruksnæringens fagdepartement, og de ressurser dette departement rår over, bør derfor i sin helhet settes inn for å medvirke til løsning av de mange oppgaver landbruket har som næring.» (*Nationen* 2.4.1973) eller når departementsråden i Industridepartementet sier at:

»Vi har intim kontakt med industribedrifter, bransjeorganisasjoner og næringsorganisasjoner. Vi er mye ute for å holde kontakten med den industri vi er satt til å ivareta interessene for.» (*Norges Industri*, 15, 1974:15).

Det er heller ikke særlig oppsiktsvekkende at det i Stortinget klages over at representantene i de ulike fagkomitéer opptrer som *pressgrupper* (påtrykningsgrupper) med det *formål* (ändamål) å få opp bevilgningen for sin spesielle sektor. Eller at en statssekretær – senere statsråd – i Finansdepartementet understreker at de organiserte interessegruppene, når de skal forsøke å påvirke Finansdepartementet, best gjør dette gjennom sine respektive fagdepartement – ved at de påvirker fagstatsrådenes motiveringer i de enkelte saker (Norbom, 1971:40). Modalslikomitéen forteller om den motvilje de ulike klientorienterte departementene har mot innblanding fra andre (s 46).

Dersom man har noen tiltro til en slik beskrivelse av vårt politiske system, blir en viktig oppgave å forsøke å kartlegge de viktigste segment, beskrive hvilke ressurser, virkemidler og sanksjonsmuligheter de ulike segment kontrollerer, og hvilke problem og problemløsninger som dominerer hvert av dem. En annen hovedoppgave er å beskrive nettverket mellom segmentene, hvor de viktigste konflikt-, konkurranse- og samarbeidslinjene går, i hvilken grad de ulike segment evner å gjennomtrengte andre segment og beskytte seg selv mot inntrengning. Og endelig, hvordan er styrkeforholdet mellom segmentene og de institusjonene som forutsettes å ha som sin hovedoppgave å koordinere forholdet mellom dem. Vi må forutsette at dette styrkefor-

holdet vil variere over tid, over saker og etter om vi tar for oss det nasjonale, regionale eller kommunale nivå (Olsen, 1968). Foreløpig vil vi anta at vi i dag befinner oss i en situasjon hvor de koordinerende kreftene i mange tilfelle er relativt begrensede, slik at »den offentlige politikken» relativt ofte kommer til å framstå som et *biprodukt* av det som skjer innenfor de ulike segment.

Vi kan ikke her forsøke å dokumentere i hvilken grad et slikt perspektiv fanger opp viktige trekk ved dagens situation i Norge. Vi må nøye oss med å se hvordan tre relativt sentrale fenomen i norsk politikk og organisasjonsliv kan analyseres dersom en form for politisk teigdeling (skifte), hvor koalisjoner på tvers av de eksisterende politiske institusjoner dominerer ulike områder av den offentlige politikken, og hvor graden av koordinering eller kobling i systemet er relativt svak.

Strukturrasjonaliseringen av organisasjonssamfunnet og motstanden mot denne

I Sverige gikk antallet fagforeninger ned fra 9000 i 1950 til 3300 i 1968, (Elvander, 1969). Samme tendens så man innenfor kooperasjonen, kommunene og det økonomiske liv. I Norge har vi også sett en tendens til sammenslåing. Men motkreftene synes å ha vært sterker enn i Sverige. Landsorganisasjonen i Norge nådde i 1959 en topp med hensyn til antall lokalavdelinger: 5207 med tilsammen 541 408 medlemmer. Siden den gang har antallet avdelinger sunket jevnt (4202 i 1972) til tross for en stigning i medlemstallet (603 742 i 1972). LO-kongressen 1973 støttet opp om prinsippene for et organisasjonsmønster basert på færre fagforbund, og Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund har gått inn for å redusere antallet avdelinger fra 215 til maksimum 45. Vi har sett sammenslåinger innenfor politi-etatens organisasjoner og innenfor akademiker-organisasjonene. Åtte landsomfattande fagforbund utenfor LO med 100 000 medlemmer har vedtatt (accepterat) å utrede mulighetene for et forpliktende samar-

beid.³ Norsk Arbeidsgiverforening og Norges Industriforbund har inngått en formell avtale med sikte på å utbygge samarbeidet mellom de to organisasjonene. Sentrale siktemål er å oppnå samordnet fellesopptreden (gemensamma aktioner) sørge for gjensidig (ömsesidig) orientering om saker av felles interesse, drøfte organisasjonenes representasjon i offentlige organer og utvalg og organisasjonenes standpunkt overfor myndighetene og andre organisasjoner i prinsipielle spørsmål.

Eksemplene kan forfleres, selv om systematiske data mangler (saknas). Det er en klar tendens til å forsøke å oppnå større og mer bærekraftige enheter, samordne ressurser, enten gjennom sammenslåinger eller ved ulike samarbeidsformer.

Samtidig er det klart sterke krefter som motvirker en slik strukturrasjonalisering av organisasjonssamfunnet. Den såkalte Waaler/Kleppe-komitéen som skulle vurdere organisasjonsforholdene innenfor industri og håndverk, konkluderte i 1969 med at fellesinteressene best kunne ivaretas ved en sammenslåing av Norges Industriforbund og Norske Håndverk- og Industribedrifters Forbund, uten at dette har medført noen resultater. (Brautaset, 1973).

Innen landbrukssektoren har det vært gjort flere forsøk på å slå sammen enten Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag, eller slå begge to sammen med Landbrukets Sentralforbund. Selv om ulike samarbeidesordninger er innført, synes en full sammenslåing ikke å være aktuell politikk. (Dovland, 1973.)

På LO-kongressen (1973) ble vedtaket om færre fagforbund gjort med 143 mot 128 stemmer.

Hvordan kan vi så tolke disse to motstridende tendenser når det gjelder ønsket om å slå sammen mindre organisasjoner til større, mer bærekraftige enheter med flere ansatte (anställda) i heldagsstillinger?

Ønsket om en strukturrasjonalisering må sees i sammenheng med det *kapasitetsproblem* organisasjonene er kommet i etter som de i økende grad er blitt deltakere i den offentlige myndig-

hetsutøvelse. Graden av ytre effektivitet – evnen (möjligheter) til å gjøre seg gjeldende i forhold til andre organisasjoner og offentlige myndigheter – er avhengig av de ressurser man kan stille bak krav og ønsker, så vel som kapasitet til å lage utredninger og dokumentere påstander (påståenden) (og gjøre det hurtig (snabbt)). For dem som skal representere en organisasjon utad, vil ofte ønske om øket samordning, og dermed høyere grad av forutsigbarhet og kontroll bli sentralt. Med økende offentlig aktivitet, og økende kompleksitet i de saker som står på dagsorden, oppleves det som stadig vanskeligere å gjøre en skikkelig jobb på deltid. Man får et ønske om flere heltidsansatte. Ønsket om en sturkturrasjonalisering kommer oftest fra de som representerer organisasjonene utad. Men det kommer også ofte fra offentlige myndigheter.⁴ Nylig understeket forsvarsministeren at det var for mange organisasjoner blant de ansatte i forsvaret. Færre og mer enhetlige organisasjoner ville kunne »lette samarbeidet betraktelig« (avsevärt underlätta samarbetet). (Arbeiderbladet, 13.1.1974.)

Motstanden mot en strukturrasjonalisering må sees på bakgrunn av at ønsket om ytre effektivitet ikke nødvendigvis faller sammen med ønsket om internt demokrati, eller med de muligheter eventuelle mindretall ha for å nå fram med sine synspunkt. Deltakelse i funksjonelle segment, med kontroll over en viss del av den offentlige politikk, og sammenslåing av mindre organisasjoner til større enheter, vil *begge virke* i retning av å gi organisasjonene nye oppgaver. I tradisjonelle framstillinger av det politiske system (for eksempel Almond og Powell, 1966), understrekes det at organisasjonene skal *artikulere* krav og ønsker. Partiene og de offentligpolitiske organ skal foreta en aggregering og avveining av interesser. Dette syn faller sammen med tanken om organisasjoner bygget opp omkring enhetlige fellesinteresser (gemensamma intressen) slik at intern enighet er det normale. Organisasjonenes oppgave er å klargjøre for myndighetene denne fellesinteresse i ulike saker.

Dette synet har selvsagt aldri vært helt dekkende. De fleste

organisasjoner har innebygde interessenmotsetninger. De må internt foreta avveininger mellom interesser og løse konflikter. Men dess mer strukturrasjonalisering og dess større deltakelse i offentlig myndighetsutøvelse, dess klarere blir det at organisasjonen må legge vekt på nettopp (just) avveiningsaspektet, ingå kompromisser som kan berøre ulike grupperinger innen organisasjonen på ulikt vis.

Motstanden mot strukturrasjonaliseringen av organisasjonslivet kan sees som et forsvar for sosial pluralisme. Selv om en organisasjon blir mer effektiv utad, er det ikke gitt at det enkelte medlem eller den enkelte gruppering vil få sin stilling forbedret. Avstanden mellom medlemmer og besluttende instanser øker, mulighetene for at interne interessenmotsetninger skal hindre organisasjonen i å ta opp viktige problem, er reelle, samarbeidet med myndighetene fører med seg forpliktelser og bindinger.

Ingeniørene valgte i 1957 å gå ut av Embetsmennens Landsforbund fordi man fant at EL var blitt for heterogen til å kunne virke som en kamporganisasjon, og fordi organisasjonen var for forpliktet av sitt samarbeid med staten (Wyller, 1970). På håndverkshold forventet man en betydelig medlemssvikt dersom NHIF ble sammenslått med Norges Industriforbund. Når begge organisasjonene till slutt gikk mot sammenslåing, var det fordi man innså at den nye organisasjonen ville bli for heterogen, at uttalelser måtte bli utvannet, og at samordingsproblemene internt måtte bli store. Brautaset (1973:73) konkluderer med at det innenfor toppledelsen i de to organisasjoner tydelig var en vilje til sterkere samarbeid, men at de enkelte medlemsgrupper holdt igjen. Norges Skogeierforbund og Norske Melkeprodu-senters Landsforbund har gått mot en sammenslåing av Landbrukets Sentralforbund og Bondelaget, (Dovland, 1973). Innen Bonde- og Småbrukarlaget har det tradisjonelt vært en frykt for at en felles jordbruksorganisasjon ville bli et redskap for stor-bøndene (en oppfatning også Arbeiderpartiet har understeket). Under tittelen »Hån mot småbrukerne» har Bonde- og Småbrukarlagets organ nylig avvist et nytt forslag fra Landbrukets Sent-

ralforbund om sammenslåing av Sentralforbundet, Bondelaget og Bonde- og Småbrukarlaget, under henvisning til at landsmøtene i såvel 1963, 1964 og 1970 har slått meget klart fast at man ønsker å fortsette som en selvstendig organisasjon (Bonde og Småbrukeren, nr. 3/4 1975).

At spørsmålet om strukturrasjonalisering ikke bare gjelder mulighetene til øket administrativ effektivitet, men må sees i et politisk perspektiv – hvordan vil ulike interesser bli ivaretatt innenfor ulike ordninger – understrekes også ved at statsrådet utgått fra samme parti kan oppmuntre til sammenslåing av organisasjoner innen et område (ut fra argumenter om enklere administrasjon, samordning etc), men likevel gå mot sammenslåinger innenfor et annet og ta initiativ til dannelselse av konkurrerende organisasjoner innenfor et tredje område (for eksempel i funksjonærsektoren).

Hvordan vil så organiseringen av den offentlige forvaltning påvirke sjansene for en strukturrasjonalisering? Det er grunn til å anta at dess mer sentralisert beslutningsstrukturen er, dess færre organisasjoner. Dess mer pluralistisk (mange segment- eller beslutningsarenaer), dess flere muligheter for deltakelse, og dess større sjanser for at en svakere organisasjon kan oppnå deltakelse.⁵

Dette er et perspektiv som bl a kan legges på Skånland-komiteens utredning (NOU 1973:36). Dersom det opprettes en arena med makt til å treffe viktige beslutninger som angår et stort antall organisasjoner, må vi forvente at disse organisasjonene vil ønske deltakelse. Dersom vi tar det som gitt at et meget stort beslutningsorgan vil være lite handlingsdyktig og at deltakelsen begrenses til få og store organisasjoner, så skulle vi også forvente at andre organisasjoner ville måtte forsøke å skaffe seg innflytelse via de organisasjoner som får plass ved forhandlingsbordet. Sannsynligheten for strukturrasjonalisering vil øke. Skånlandutvalgets innstilling føyer seg imidlertid inn i den lange rekke av offentlige utredninger og tiltak hvor effektene på politisk struktur vies (visas) liten oppmerksomhet.

Den suksess de som ønsker en strukturrasjonalisering vil ha, vil også være avhengig av det politiska klima i mer generell forstand. Vi vil anta at sjansene for sammenslåinger er størst i samfunn preget av høy grad av enighet, og i situasjoner preget av høy grad av konflikt og polarisering. I det første tilfelle vil hensiktsmessighet og administrative omkostningsoverslag tale for sammenslåinger. Stordrift kan ha »rasjonaliserings»fordeler. I det siste tilfelle, hvor *en* eller et meget lite antall konfliktlinjer dominerer, vil liten vekt blir lagt på nyanser i oppfatninger. Man vil fylke (samla) seg bak en av de dominerende poler. Likeledes vil en næring, eller annen sektor, som føler seg sterkt truet (hotad), ha lettere for å akseptere sammenslåing eller utvidet samarbeid.

Et heterogent organisasjonssamfunn vil vi først og fremst finne i politiske system eller situasjoner hvor ingen enkelt konfliktlinje oppleves som dominerende. Det er i slike situasjoner vi vil finne sterkest motstand mot sammenslåinger. Her vil vi se at paraplyorganisasjoner, i den grad de blir opprettet, får begrenset innflytelse. Vi får store føderative organisasjoner som langt på vei er papirtigre. De kan lite gjøre uten at de sterkest særforbundene er enige. Men denne tankegangen fører oss også til den slutning at dersom vi i Norge i dag går mot en klarere politisk polarisering, så vil også de som ønsker en strukturrasjonalisering av organisasjonssamfunnet ha øket suksess.

Eftersom organisasjonene ikke bare har fått betydning for å artikulere interesser, men også for å foreta avveininger på vegne av det offentlige, vil pluralismen som dermed er knesatt (fastslagen) kunne krakteriseres som demokratisk i den utstrekning det er muligheter for protest og opposisjon så vel innenfor organisasjonssamfunnet som innenfor det offentlige valgsystemet som er bygget på territorial representasjon.⁶ (Rokkan, 1966: 113–114). Vi vil derfor ta opp påstanden om at »grasrota» nå slår krøll på seg (sluter sig samman).

Slår »grasrota» krøll på seg? (Håller gräsrotterna på att slå knut på sig?)

For enkelte framstår det som et paradoks at vi i vårt gjennomorganiserte samfunn synes å få et økende antall politiske initiativ som *ikke* kanaliseres gjennom de etablerte organisasjoner, men i stedet tar form av ad-hoc-aksjoner knyttet til løsning av en bestemt sak (demonstrasjoner, ville streiker, massemøter, folkebevegelser osv.). Både når det gjelder økologi-problematikken, kvinnesak, lønns- og prisspørsmål, utenrikspolitikk, trivselsspørsmål i nærmiljøet, skolespørsmål, abortsaken og EF(EG)-problematikken har vi sett at grupperinger helt eller delvis unnlatt å bruke de etablerte organisasjoner og kanalisert sine ønsker og krav på andre måter. »Grasrota» er blitt et sentralt begrep for mange. Påstanden er ofte at den nå slår krøll på seg.

Nå finnes det ikke systematiske data om omfanget av slike ad-hoc-aksjoner i forhold til tidligere perioder. Samtidig er beskrivelser av omfanget et ledd i en politisk debatt og påvirkningsprosess. På den ene siden finner vi det syn at organisasjonssamfunnet i økende grad ledes av et slikt organisasjonsteknikere, som er blitt spesialister på å manipulere sine egne medlemmer, og som virker som en mur mot initiativ og informasjon nedenfra. Av denne grunn er grasrota i opprør. Det ulmer (pyr) overalt. På den annen side understrekes det norske organisasjonssamfunnets evne til å vareta de store folkegruppers interesser. Misnøyen og særaksjonene skriver seg først og fremst fra grupper som benytter sin sterke strategiske posisjon til å presse fram særkrav, og fra små grupperinger av »yrkesdemonstranter».

Vi vil ikke se det som vår oppgave her å forsøke å gå inn på sannhetsgehalten i disse ulike oppfatninger. Det er imidlertid viktig å huske at spenningen mellom etablerte maktstrukturer og folkebevegelser, mellom etablert embetsmakt og folkebevegelser er et sentralt aspekt ved norsk historie, (Teigland, 1973). Det vi derfor spør om, er på hvilken måte det etablerte, offentlig-

ge styringsverk, med en tendens til segmentering, og med organisasjonene som aktive deltakere i offentlig myndighetsutøvelse, kan tenkes å påvirke sannsynligheten for at grasrota skal slå krøll på seg. Sagt på en annen måte: Hvordan vil egenskaper ved styringsverket påvirke sannsynligheten for at opposisjon skal bli kanalisert gjennom etablerte organisasjoner eller ta form av improviserte demonstrasjoner eller protestbevegelser?

Et segmentert system vil ha den egenskapen at hvert segment spesialisere seg på å identifisere og løse visse typer problem. Men som den (norsk)-amerikanske samfunnsforskeren Thorstein Veblen har understeket, så har denne spesialiseringen også sitt motstykke i at man trenes opp i ikke å »se» problem eller problemløsninger som ligger utenfor den innarbeidede planlegningshorisont – et fenomen Veblen ga navnet: *trained incapacity*. Hvert segment lærer seg til å overse visse problem og problemløsninger. En konsekvens vil være at nye problem og nye verdier, sammen med problem som faller mellom to eller flere segment, vil skape grunnlag for ad-hoc-aksjoner eller ny organisasjonsdannelse. Øko-bevegelsen og kvinnesaken er nærliggende eksempler.

Segmentering, med vekt på langsiktige avtaler og gjensidige bindinger, medfører også en fare for at problemstillinger som faller innenfor et segment, står i fare for å stivne (stelna) til. Som mange organisasjonsforskere har pekt på: når politikken byråkratiseres og blir ledd i faste rutiner, så reduseres også organisasjonenens evne til å lære. Crozier (1964) har bl.a. hevdet at det franske system mangler evnen (saknar förmåga) til kontinuerlig læring og tilpasning, at det derfor akkumulerer kriser og bare kan endres gjennom dyptgående reorganiseringer. Muligheten for at politikken stivner i faste rutiner, kan også sees i sammenheng med den mulighet at organisasjonselitene gjennom sin deltakelse i det offentlige styringsverket skal identifisere seg mer og mer med andre (elite)deltakere og dermed fjerne seg fra sine medlemmer – dem de skulle representere⁷ (for eksempel Rokkan, 1966). Detaljerte studier av hvordan for

eksempel kvinnebevegelsen og øko-bevegelsens (miljørørelsen) verdier og representanter lykkes eller mislykkes i å vinne innpass i de etablerte organisasjoner og den offentlige styringsstruktur, vil kunne belyse i hvilken grad det *norske* systemet har evne til å lære.

I et lite land som Norge, vil masseorganisasjoner nødvendigvis få en medlemsstokk med mer eller mindre sprikende (heterogena) interesser. Organisasjonenes oppgave som interesseavveiere vil delvis komme i motsetning til evnen til interesseartikulering. De vil måtte unngå å ta opp en rekke saker – saker som enkeltgrupperinger kan finne svært sentrale, men som vil skape splid og muligens splittelse innad. Vi vil derfor anta at dess mer organisasjonssamfunnet kommer til å bestå av store, heterogene organisasjoner, og dess mer disse binder seg til et forpliktende samarbeid med myndighetene (mot delvis kontroll av en sektor av den offentlige politikken), dess mer vil vi få ad-hoc-aksjoner knyttet til verdier som er sentrale for enkeltgrupperinger, men som et flertall, eller et sterkt mindretall i organisasjonen, går mot. Ad-hoc-aksjoner vil overta noe av den interesseartikuleringsfunksjon som organisasjonen som helhet har måttet gi fra seg. Vi vil få en »arbeidsdeling» mellom paraplyorganisasjoner, særorganisasjoner, lokale enheter og ad-hoc-grupperinger. Paraplyorganisasjonenes betydning vil bli konsentrert om spørsmål hvor det er enighet. Deres betydning vil øke i perioder hvor enighet og solidariteten innad øker. Ad-hoc-aksjonene vil bli konsentrert om spørsmål det står splid om i organisasjonen. Deres betydning vil øke i perioder med indre motsetninger. De vil også øke dess mindre effektivt de interne kanaler for opposisjon virker innen organisasjonen, og dess mindre valgfrihet de opponerende grupper har til å velge organisasjonstilknytning – slik at de kan uttrykke sin protest ved å gå over til en konkurrerende organisasjon.

Disse forsøkene på å forklare ad-hoc-aksjoner tar sitt utgangspunkt i at det etablerte beslutningssystem ikke produserer vedtak (beslut) som er akseptable, at systemet ikke er i stand til å

produsere vedtak i det hele tatt, eller ikke engang er i stand til å ta opp visse typer spørsmål. Et organisasjonsteoretisk resonnement vil måtte ta hensyn til at misnøye kan tilbakeføres til den *måten* vedtakene treffes på, så vel som til vedtakenes *innhold*. Medlemmenes krav til organisasjoner og styrings-ordninger (styrande) har ikke bare vært at de skulle gi materielle fordeler, men også at de skulle gi en følelse av tilhørighet og andre symbolske goder (Wolin, 1960). En av organisasjonsstudiets grunnleggere, Max Weber, var stadig opptatt av det dilemma at et byråkratisert system ville være det mest rasjonelle og effektive, men at det ville mangle menneskelighet – at det ville putte menneskeheten i et »jernbur». Reaksjoner mot en segmentert stat og et strukturrasjonalisert organisasjonssamfunn kan også ha sin bakgrunn i at byråkratisering gir liten plass for entusiasme og emosjoner. De symbolske belønninger spesifikke aksjoner og folkebevegelser kan gi med sine masse møter, fakkeltog, flagg, faner og musikk, ivaretas lite i det segmenterte systems lukkede møterom med papirhauger (pappershögar), prosentsatser og matematiske beregninger.

Når vi spør hvilke faktorer som virket dempende på ad-hoc-aktivitet, hva som får grasrota til å holde seg i ro, er det å ta opp et av de mest brennbare spørsmål i politisk forskning: hvordan ikke-deltakelse eller mangel på aktivitet skal tolkes. Mens det gjerne er enighet om hvilke grupper som deltar på hvilke måter i hvilke saker, er det et fundamentalt skille mellom de som oppfatter passivitet som et uttrykk for en sunnhetstilstand og tilfredshet, og de som oppfatter passivitet som et tegn på avmakt og at det demokratiske system ikke fungerer (Ricci, 1971). Siden norske data klart peker i retning av på den ene siden passivitet og mangel på deltakelse, på den annen side en relativt høy grad av uttrykt tilfredshet og tillit (Martinussen, 1973), vil problemstillingen ikke bare ha betydning for forekomsten av grasrot-aksjone.

Det segmenterte system vil ofte være effektivt og gi en samordningsgevinst for de grupperinger og de verdier som er defi-

nert som de mest sentrale. Direkte forhandlinger på lederplan gir hurtige løsninger. Møtenes lukkethet gjør at ingen behøver å spille for galleriet. Det vil være lettere å oppnå kompromisser. Tilfredsheten vil være stor i den utstrekning organisasjons- eller samordningsmønsteret (segmenteringen) motsvarer det folks flest opplever som de viktigaste problemstillinger. Dess mer grensene for et segment faller sammen med grensene for et problemkompleks, dess større tilfredshet. Den motsatte situasjon finner vi der et segments avgjørelser utgjør viktige premisser eller biprodukt for grupperinger utenfor segmentet, uten at dette gir seg utslag i forsøk på bevisst (medveten) samordning. Mange av problemene i dagens samfunn kan trolig tilbakeføres til en slik manglende sammenheng mellom problemstruktur og organisasjons- eller styringsstruktur.

Det menige organisasjonsmedlems sjanser til å gjøre seg gjeldende vil bli redusert når alle beslutninger tas i form av kompromiss bak lukkede dører. Menigmanns innflytelsemuligheter vil oftest være knyttet til at lederne legger fram alternative forslag – at de ikke er helt enige. Et segmentert system, med liten publisitet omkring den måte kompromisser nåes på, gir det enkelte organisasjonsmedlem og den offentlige opinion få sjanser til intervensjon.

Et segmentert system vil medføre en »profesjonalisering» av politikken. En kjerne av stabile heldtidsdeltakere vil samle en økende innsikt og ekspertise nøye knyttet til de problemstillinger og problemløsninger som er akseptert av den styrende koalisjon i et segment. Utenforstående vil nødvendigvis bli amatører. Deres eneste sjanse er at de premisser det enkelte segment er bygget opp omkring, blir dratt i tvil. Men det er viktig å understreke ad-hoc-aksjonenes »omkostninger». Slike tiltak skal i de fleste tilfelle utformes og iverksettes »på fritiden». De får ofte preg av skippertak (plötsliga kraftsamlingar), energiutladninger som ikke så lett gjentas (upprepas). Det vil derfor ofte være grupperinger med relativt *mange* politiske ressurser som er istand til å gjennomføre slike aksjoner.⁸ Det er i hvert fall ingen

grunn til å tro at det er de mest avmektige (maktlösa) de politisk fattigste, som står bak grasrot-aksjoner. (Offerdal 1974). Vi må skille mellom situasjoner hvor etablerte organisasjoner er i stand til å aktivisere grasrota, og der hvor grasrota handler på egen hånd – på tvers av organisasjonenes politikk. Spørsmålet om hvorfor grasrota fra tid til annen kanaliserer krav og ønsker på andre måter enn gjennom de etablerte organisasjonene, henger sammen med spørsmålet om grasrota har ressurser og muligheter for å foreta seg noe overhode.

Medlemmers avmaktssituasjon overfor sine egne organisasjoner, kobles ofte sammen med *myndighetenes* avmakt overfor de samme organisasjoner (Formuesforderlingskomiteén, 1968, Kvavik 1970:185). Vi går nå over fra å diskutere betingelser for at medlemmer ikke skal gjøre bruk av organisasjonene, til å se på det forhold at de offentlige myndigheter fra tid til annen treffer vedtak over hodene på organisasjonene, at man ikke benytter seg av de institusjonaliserte samarbeidsformer.

Når den konsulterende stat ikke konsulterer

Det hender at et department legger fram en proposisjon uten å benytte seg av organisasjonens råd, at en departmental eller interdepartemental utredning erstatter en forberedende komité hvor »de berørte parter» er med, at man unnlater å sende en sak til høring, at det treffes vedtak mens en sak er under forberedelse i en komité, eller at en offentlig beslutning treffes uten at det taes særlig hensyn til hva en forberedende komité har uttalt. Den konsulterende stat konsulterer rett og slett ikke. De mekanismer som etter hvert er blitt de vanlige for offentlige vedtak, settes ut av spill.

I den senere tid har vi fått flere utsagn om at myndighetene har lagt opp til en slik ny praksis.⁹ Organisasjonene på sin side har vist større interesse for den offentlige opinion igjen. Vi har sett en øket bruk av annonsekampanjer, spørreundersøkelser og liknende.

Nå er myndighetenes «opprør» mot organisasjonene i likhet med det at grasrota rører på seg, mer et syklisk fenomen enn noe egentlig nytt. Stortingstidende (en riksdagstidning) forteller at to prinsipper for offentlige avgjørelser konfronteres med visse mellomrom. På den ene side en understrekning av at interesserte fagfolk, organisasjoner og institusjoner skal ha anledning til å delta når offentlige vedtak treffes, at de nærmest har hevd på slik deltakelse, og at deltakelsen er særdeles viktig for den generelle tillit i systemet. På den andre siden det synspunkt at et departement selv må bestemme hvem man vil konsultere i ulike saker, og at en Regjering ikke nødvendigvis må spørre noen om å iverksette det partiprogram den er utgått fra (Stortingstidende: 2468–2483, 1959–1960).

I siste instans fører denne debatten til spørsmålet om den makt de organiserte grupperinger i samfunnet skal ha over offentlige myndigheter valgt på basis av en-person-en-stemme-prinsippet. Problemet er velkjent.¹⁰ Det er ihvertfall ikke total enighet om at samfunnets interesser nødvendigvis faller sammen med de sterke organisasjonenes interesser i enhver sak. I følge demokratisk teori er det en sentral oppgave for offentlige myndigheter å ta seg av interessene til grupperinger som ikke har sterke organisasjoner til å reise krav for seg og drive disse igjennom. Spørsmålet om når den konsulterende stat ikke konsulterer må derfor sees i sammenheng med at offentlige myndigheter ikke bare står i et avhengighetsforhold til organisasjonene, men også til etablerte normer om rettferdighet i vår kultur, og til et valg-system der partiene konkurrerer om velgernes gunst. Der som myndighetene skal gå imot organisasjonene, må de ha sterk støtte fra annet hold.

Det vil være for enkelt bare å se »valgsamfunnet» og »organisasjonssamfunnet» i motsetning til hverandre. Selv om båndene mellom enkelte partier og enkelte organisasjoner er blitt noe svekket, er nærheten både i standpunkt og personalvalg nokså klar. Det er også ofte opposisjonen i Stortinget som reagerer sterkest når organisasjonene ikke blir hørt. For Stortingsoppo-

sisjonen vil *det* gjerne bety at bare Regjeringspartiets synspunkt kommer til uttrykk. Man får ikke utredet alternative, konkurrerende synspunkt, og mulighetene for en effektiv opposisjon i Stortinget svekkes.

Graden av og formene for avhengighet mellom ulike deler av vårt politiske system, er ikke særlig godt kartlagt.¹¹ Sentrale observatører er da også uenige om organisasjonenes muligheter til å påvirke offentlige avgjørelser. Rokkan (1966) har formet spissformuleringen (den något tillspetsade formuleringen) »stemmer teller, men ressurser avgjør» (det är rösterna som räknas men resurserna som avgör). Hans analyse er at organisasjonsressurser og funksjonell makt sterkt modifierer resultatene av offentlig valg. Gjennom stemmegivning peker man ut de som skal bekle offentlige verv, men innholdet av den offentlige politikken fastlegges i forhandlinger mellom myndigheten og de sterke organisasjonene. Det som her teller er i hvilken grad ulike grupperinger kan skade systemet som helhet ved å holde tilbake de ressurser de kontrollerer.

Tidligere Riksmeglingsmann – Preben Munthe – hevder imidlertid at det ikke synes å ha vært forbundet med noen politisk belastning for våre myndigheter å treffe vedtak (fatta beslut) på tvers av de sterke næringsorganisasjonenes interesser. Disse har måttet tåle en rekke politiske skuffelser. Det synes heller å være knyttet politiske gevinster til det å gå imot ressurssterke grupperinger med få stemmer bak seg. For Munthe blir konklusjonen den at det er de medlemssterke organisasjonene – folkebevegelsene – som har hatt den største makt når det gjelder utformningen av lover og administrative vedtak. (Munthe, 1974:4.)

Under hvilke betingelser vil så offentlige myndigheter unnlate å benytte seg av organisasjonene og etablerte beslutningssegment? Det er i utgangspunktet viktig å huske at et sentralt kjennetegn ved etablerte segment er at de er *forutsigbare*. Man har stabile aktører, organisert rundt stabile problem og problemløsninger. For en som kjenner det politiske system, vil det sjelden

være store overraskelser knyttet til de svar man får fra »de berørte parter». Offentlige myndigheter vil unngå å benytte det etablerte systemet når man forutser uønskede svar, samtidig som man føler seg sterke nok til å gå imot ønskene fra et segment.

Vi vil forvente at offentlige myndigheter vil være i stand til å velge beslutningsarena, særlig i saker som ikke klart faller innenfor et etablert segment og dermed også i nye typer saker. Vi vil forvente at de mest utpregede sektordepartement vil være minst tilbøyelige (benägna) til å gå utenom konsultasjon, slik at Industridepartementet og Landbruksdepartementet vil benytte denne framgangsmåten sjeldnere enn Finansdepartementet. Vi vil forvente at nye departement – hvor segmenteringen ikke er fullført – vil være mer tilbøyelig til å handle på egen hånd, enn eldre, mer veletablerte departement. Vi vil også forvente at ressurssterke organisasjoner og segment blir oversett sjeldnere enn organisasjoner med færre ressurser.

En videre analyse av spørsmålet om når organisasjonskanalen settes ut av spill fører oss over i grunnleggende problem innen demokratisk teori. Hvordan bidrar ulike kanaler for interesseartikulering og interesseavveining til å få folkets vilje fram til offentlig myndighetsorgan? Hvilke grupperinger og hvilke verdier vil tjene eller tape på effekten av den medisin bl.a. Skånland-utvalget (NOU 1973:36) foreslår – nemlig å øke samarbeidet mellom myndighetene og organisasjonene ved at partene gjensidig (ömsesidigt) gir hverandre øket innflytelse? En forfølging (uppföljning) av slike problemstillinger vil også vise at de tre fenomener vi har diskutert, strukturrasjonaliseringen av organisasjonslivet, grasrotbevegelser og myndighetenes neglisjering av organisasjonene i enkelte saker, er tre sider av samme sak.

Myten om det gjennomorganiserte samfunn

Den segmenterte stat er i sin rendyrkede (renodlade) form et system hvor grupperinger av politisk valgte tillitsmenn, offentlige funksjonærer, forskere, folk fra massemedia osv – forvalterne av offentlig autoritet og ekspertise – oppfatter de sterke organisasjonene som sine viktigste klienter. Det er de sterke organisasjonenes problem som er det offentliges problem. Det er de sterke organisasjonenes problemløsninger som preger offentlige tiltak. Betydelige ressurser er samlet innenfor hvert funksjonelt segment. Ressursene for samordning mellom segmentene er betydelig mindre.

Dette er ikke en stat som tar seg av (tar sig an) alle legitime interesser enten de har sterke organisasjoner bak seg eller ikke (slik demokratisk teori forutsetter). Det er ikke en stat som kun er utøver av den herskende, økonomiske klasses interesser (slik marxistisk teori forutsetter). Det er heller ikke en stat hvor ulike eliter konkurrerer og vinnerne får kontroll med den offentlige politikken (slik eliteteoretikere forutsetter). *Det er de sterke organisasjonenes stat.* Segmenteringen eller den politiske teigdelingen framkommer ved at selv ikke de største organisasjonene i praksis – om enn ofte i prinsipperklæringer – engasjerer seg i mer enn en liten del av den offentlige politikken.

Vi har ikke datagrunnlag for å si noe presist om i hvilken grad den rendyrkede form av den segmenterte stat faller sammen med det norske politiske system. Idéene om den segmenterte stat er i denne omgang først og fremst skissert for å få fram et mulig perspektiv for analyse av sammenhengene mellom alternative forvaltningsordninger og innholdet av den offentlige politikken. Dette har videre ført oss til en diskusjon av alternative kanaler for informasjon og innflytelse mellom menigmann og utøvere av offentlig myndighet.

Vi har sett at ønsket om en strukturrasjonalisering av organisasjonssamfunnet henger nøye sammen med organisasjonenes økede deltakelse i utformningen og iverksettelsen av offentlige

tiltak. Vi har på den annen side også sett at det på grasrota, på organisasjonsnivå og fra offentlige myndigheters side har oppstått atferd (beteende) som kan tolkes som kritiske reaksjoner på enkelte sider ved dette nye forvaltningssystemet. På denne bakgrunn er det nødvendig å ta opp visse problemer ved kanaliseringen av innflytelse gjennom organisasjonene. Særlig viktig er det å klargjøre det problematiske ved å øke betydningen til denne form for kanalisering av innflytelse. Det viser seg nødvendig å stille et spørsmålstegn ved myten om at vi lever i et gjennomorganisert samfunn, et samfunn hvor alle grupperinger og alle interesser har sine organisasjoner.

For det første: mange er rett og slett ikke med i noen organisasjon. Survey-undersøkelser (Martinussen, 1973) viser at ca $\frac{1}{3}$ av befolkningen over 15 år ikke er medlem av noen organisasjon. Vel 60 % er ikke med i noen yrkesorganisasjon. Bull (1968) hevder at i midten av 1960-årene var ca halvparten av våre 1,1 millioner lønnstakere organisert i LO, 150 000 organisert utenfor LO og 350 000 helt uorganisert. Mens 300 000 funksjonærer var organisert, sto 200 000 ikke tilsluttet noen yrkesorganisasjon.¹²

For det andre: mange organisasjoner er ressursfattige. De er heller ikke knyttet til de sentrale organisasjonsnettverk eller »paraplyorganisasjoner». Norges Handelsstands Forbund har for eksempel tilslutning av 60 landsomfattende organisasjoner, mens 51 er uavhengige. Av 42 561 handelsbedrifter (handelsföretag) i Norge i 1971 (Statistisk Årbok, 1973) var 81 % med i en eller annen organisasjon, men bare 57 % av samtlige handelsbedrifter var tilsluttet det nettverk av organisasjoner som er knyttet til NHF, og som gjerne uttaler seg på vegne av sektoren. (Moren og medarbeidere, 1972.)

For det tredje: mange organisasjoner har, som allerede vist, ikke kontakt med offentlige myndigheter. Dersom vi bruker »forhandlingsrett» med myndighetene i utvidet betydning, så er denne rett først og fremst konsentrert om de store og ressurssterke organisasjonene.

For det fjerde: mange av enkeltindividene (de enskilda individernas) interesser er ikke ivaretatt av organisasjoner med slik forhandlingsrett. Som vi har vist, er det organisasjonene i arbeidslivet som dominerer kontaktflaten til de offentlige myndigheter.¹³ Disse organisasjonenes arbeidsområder er klart utvidet i de senere år, men dekker på langt nær alle interesser enkeltindividene kan ha.

Et segmentert system vil føre til at visse grupperinger, interesser og saker »faller utenfor». Det er ingen instanser som konsentrerer sine daglige rutiner om å ivareta dem. Et viktig ledd i forsøkene på å kartlegge funksjonelle segment, strukturelle trekk og bytteprosesser mellom dem, evne til (som syftar till) gjennomtrengning og til å motstå inntrengningsforsøk, vil være å ta for seg begrensningene ved et slikt system. Vi må spørre om i hvilken grad og på hvilke måter motstanden mot strukturrasjonalisering, grasrotbevegelser og det at offentlige myndigheter unnlater å bruke det etablerte systemet, kan forstås ut fra disse begrensningene.

Noter

Artikkelen har tidligere vært publisert i *Kirke og Kultur* nr 5 og 6, 1975. Vi takker Gudmund Hernes, Stein Rokkan, Paul Roness og Atle Svendal for kommentarer og for forslag til forbedringer.

¹ Anton (1972, s 12) har i Sverige funnet en overveldende oppslutning om idéen om at det bør være et nært samarbeid mellom departement og de parter som berøres av departementets avgjørelser. Det er ingen grunn til å tro at holdningene i Norge ville avvike særlig fra dette mønsteret. Forvaltningskomitéen ga imidlertid i sin innstilling (1958) uttrykk for frykt for at organisasjonenes innflytelse kan bli for dominerende (s 102). Man erklærte seg enig i at legfolk bør delta i forvaltningen, men at de da bør være så lik det tradisjonelle embetsmannsideal som mulig. De bør være i besittelse av saklig dyktighet, selvstendighet og uavhengighet. Det er dommer-rollen som understrekes. Habilitet/inhabilitet er et dominerende begrepspar (s 28). Det er dette ideal som i økende grad har fått konkurranse fra kravet om partsrepresentasjon. »De berørte organisasjoner» er nettopp med for å ivareta sine interesser. I 1930-årene fant det sted en prinsipiell debatt om organisasjonenes økende makt. Statsminister Hundseid var blant dem som uttrykte frykt for at organisasjonene skulle »ta over» makten fra offentlige

myndigheter. I Trontalen, 1933, ble det både foreslått nye lovregler og bebudet en kommisjon for å se på forholdet mellom organisasjonene og mellom organisasjonene og myndighetene. – Dette arbeidet fikk imidlertid ingen direkte konsekvenser. (Stavang, 1964, s 231.)

² Schmitter tar for seg en rekke andre kategorier enn pluralisme og korporativisme. Han skiller også mellom stats- og samfunns-korporativisme.

³ Det dreier seg om Statstjenestemannsforbundet (STAFO), Yrkesorganisasjonenes Hovedsammenslutning (YH), Norges Arbeidslederforbund, Norges Ingeniørorganisasjon (NITO), Norske Bankfunksjonærs Forbund, Kommunale Funksjonærs Landsforbund, Forsikringsfunksjonærenes Landsforbund og Det norske maskinistforbund. Samarbeidsorganet skal i første rekke ivareta og fremme de interesser som de åtte organisasjonene og deres medlemmer har felles når det gjelder inntekspolitiske forhold, arbeidsmiljø, utdanningsspørsmål og representasjon i offentlige og private styrings- og utredningsorganer og andre saker.

⁴ Myndighetenes interesse for en strukturrasjonalisering av organisasjonssamfunnet brukes ofte i argumentasjonen innad. Et eksempel refereres i Næringsrevyen (nr 20–21, 1970), hvor avgående president i NHF understreket behovet for en strukturrasjonalisering av organisasjonen innen næringen og refererte til at det på politisk hold hadde vært etterlyst et representativt topporgan innen næringen som kunne være koordinator i forholdet til myndighetene. I organisasjonsteorien finnes det en omfattende dokumentasjon for at organisasjoner som står i et stabilt samhandlings- og avhengighetsforhold, over tid danner faste rutiner i dette forhold for å unngå usikkerhet og øke mulighetene for langsiktig planlegging. Det skapes avtaler, regler eller normer, man oppretter stabile konsultasjonsordninger og informasjonsplikt, man skaper gjensidige representasjonsordninger og rekrutterer nøkkelpersonale fra hverandre etc. Vi må forvente at initiativene til slike ordninger i de fleste tilfelle netopp vil komme fra dem som ivaretar et organisasjonsforhold til omverdenen.

⁵ Organiseringen av den offentlige forvaltningen vil ikke bare påvirke mulighetene for strukturrasjonalisering, men også det relative styrkeforhold mellom *nivåene* innen organisasjonene. Dess mer sentralisert det offentlige beslutningssystem er, dess mer vil organisasjonenes ressurser samles på topplan. Motsatt ser vi at øket vekt på offentlige beslutninger på fylkes- og kommuneplan, har fått for eksempel Industriforbundet til å diskutere nødvendigheten av å styrke disses organisasjonsnivå.

⁶ Stein Rokkan understreket i 1962 viktigheten av at politisk forskning tok for seg både »valsamfunnet», med den territoriale representasjon via partiene, kommunestyre, fylkesting og Storting og »organisasjonssamfunnet» med den funksjonelle representasjon organisasjonene står for (Rokkan, 1962).

⁷ Vi finner imidlertid også folk i opposisjon som framhever at Norge i motsetning til de større, byråkratiske system, har en situasjon hvor kommunikasjon

med ledersjiktet innen alle store organisasjoner og institusjoner er en forholdsvis enkel sak (Næss, 1974, s 79).

⁸ For å forstå grasrotbevegelser er det også, som Gudmund Hernes har gjort oss oppmerksomme på, viktig å se på i hvilken grad en større del av befolkningen har fått flere politiske ressurser til disposisjon. Gjennom øket utdanning, redusert autoritetstro, mer informasjon om aksjonsmuligheter («teknologier» for ad-hoc-bevegelser), øket organisasjonserfaring og erfaring fra ad-hoc-aksjoner som EF-kampanjen etc, økes trolig, handlingspotensialet på grasrotplan, en prosess som delvis vil motvirke profesjonaliseringen av politikken. En helt spesiell variant av grasrotbevegelser finner vi i tilfelle hvor det ikke er enkelt-individ, men organisasjoner som er medlemmer av en (paraply)-organisasjon. I slike tilfelle kan det enkelte medlem (en stor bedrift, en næringsorganisasjon, et fagforbund etc.) ha flere ressurser enn den organisasjon man er medlem av. I slike tilfelle kan «opprør» mot organisasjonen ta form av at man tar direkte kontakter med myndighetene uten å gå gjennom (paraply)-organisasjonen.

⁹ Slike utsagn er i den senere tid kommet særlig – men ikke utelukkende – fra næringslivets organisasjoner. Stikkord er «gjensidig brist i forståelse av hverandres handlemåter» «økende kommunikasjonssvikt», «holdningsendringer», «tillitskrise» osv. Hovedtema er med andre ord at samarbeidet mellom organisasjonene og myndighetene er blitt betydelig dårligere.

¹⁰ Et sentralt eksempel er spørsmålet om myndighetenes forhold til arbeidskonflikter og bruken av tvungen voldgift (se f eks NOU 1973:6).

¹¹ Offentlige myndigheters avhengighet av organisasjonenes utredningskapasitet blir ofte framhevet. Modalslikomitéen (1970, s 19) beskriver forholdet slik: «I vid utstrekning er sentralforvaltningen henvist til å skaffe seg den nødvendige faglige informasjon, som på viktige områder også dekker statsmyndighetenes utredningsbehov. I stigende utstrekning vil forvaltningen løse sitt informasjonsbehov overfor de forskjellige grupper i samfunnet gjennom deres organisasjoner. Også når det gjelder gjennomføringen av viktige politiske retningslinjer, vil myndighetene ofte være interessert i å bruke organisasjonene, hvis aktive medvirkning ofte anses som grunstig.» Det er imidlertid innlysende at avhengighetsforholdet ikke kan reduseres til bare et spørsmål om informasjon og utredningskapasitet. Både organisasjonenes evne til å påvirke partienes suksess i offentlige valg og deres evne til å lamme viktige samfunnsfunksjoner, må taes med.

¹² Fra organisasjonenes synspunkt er problemet å få med de som står utenfor. De ikke-organiserte diskuteres derfor oftere ut fra synsvinkelen at de forsøker å lure seg unna byrder samtidig som de får nytte godt av de fordeler organisasjonene kjemper gjennom, en slik som her – i et avmaktsperspektiv.

¹³ Martinussen (1973, s 247, 250) viser at de under 25 år og de over 70 år har lavest organisasjonsgrad. Variasjonene etter kommunetype er små. Det er faktisk de engasjerte minoritetene på «motkultursiden» (religiøse foreninger, avholds- og mål-bevegelser) som har den høyeste organisasjonsprosenten. Der-

som man imidlertid ser på organisasjonenes deltakelse i den offentlige politikken, er det organisasjonene i arbeidslivet som dominerer.

Litteraturförteckning

- Almond, G. A. og Powell, G. B. jr. 1966: *Comparative Politics*. Boston: Little, Brown and Co.
- Anton, Th., Linde, Ch. og Mellbourn, A. 1973: *Bureaucrats in Politics: A Profile of Swedish Administrative Elite*. (Stensil).
- Bull, E. 1968: *Norsk Fagbevegelse*. Gjøvik: Tiden Norsk Forlag (2. utgave).
- Brautaset, T. O. 1973: *Industrien og Organisasjonene*. Oslo: Hovedoppgave. Institutt for Statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Cohen, M. D., March, J. G. og Olsen, J. P. 1972: A Garbage Can Model of Organisational Choice. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 17. no. 1 (March).
- Crozier, M. 1964: *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dovland, T. I. 1973: *Landbruket og organisasjonene*. Oslo: Hovedoppgave. Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Egeberg, M. 1975: *Intrasektoriell og intersektoriell regulering. Om utredningsutvalg og politisk deltakelse*. Arbeidsnotat fra Maktutredningen.
- Elvander, N. 1969: *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*. Lund.
- Hallenstvedt, A. og Moren, J. 1974: Det organiserte samfunn. N. R. Ramsøy (red.): *Det norske samfunn*. Revidert utgave.
- Hallenstvedt, A., Kalela, A., Kalela, J. og Lintonen R. 1973: *Subsystems in the International Organization Network: The Case of Nordic Non-Governmental Organizations*. Helsinki. (Stensil).
- Kvavik, R. B. 1970: *Interest Groups in Norway: A Study of Corporate Pluralism*. Stanford. (Stensil).
- Martinussen, W. 1973: *Fjerndemokratiet*. Oslo: Gyldendal.

- Moren, J. (red.) 1974: *Den kollegiale forvaltning*. Universitetsforlaget.
- Moren, J. Hallenstvedt, A., Brautaset, T. og Dovland, T. 1972: *Norske organisasjoner*. Oslo: Tanum.
- Munthe, P. 1974: *Organisasjonene som den femte statsmakt*. (Foredrag).
- Norbom, J. O. 1971: *Den økonomisk-politiske beslutningsprosess. Økonomi og politikk*, s 34–50. Oslo: Aschehoug.
- Næss, A. 1974: *Økologi, samfunn og livsstil*. Universitetsforlaget. 4. utgave.
- Offerdal, A. 1974: *Folkeavrøystinga om EF. Aktivitet blant velgere*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Olsen, J. P. 1968: Informasjon og innflytelse. En studie av budsjetteringsprosessen i en norsk primærkommune. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 9.
- Ricci, D. 1971: *Community Power and Democratic Theory: The Logic of Political Analysis*. New York: Random House.
- Rokkan, S. 1966: Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism. Dahl, R. A.: *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven.
- Rokkan, S. 1962: *Valgsamfunnet og organisasjonssamfunnet: Problem for norsk og europeisk forskning*. Bergen: Chr. Michelsens Inst.
- Schmitter, Ph. 1974: Still the century of corporatism. F. Pike og Th, Stritch (red.) *The New Corporatism*. University of Notre Dame.
- Stavang, P. 1964: *Parlamentarisme og maktbalanse*. Universitetsforlaget.
- Tieglund, G. 1973: *Embetsmakt mot folkevilje Syn og Segn*, hefte 6.
- Wolin, S. 1960: *Politics and Vision*. Little, Brown and Co.
- Wyller, Th. Chr. 1970: *Landsforbund og lønnskamp*. Oslo: J. W. Cappelen Forlag.
- ****1958: Innstilling fra Komitéen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning. Kra-

gerø: Forvaltningskomitéen.

****1968: Instilling fra Formuesfordelingskomitéen. Bergen:

Innstilling avgitt 15. februar.

****NOU 1973: 36: Om prisproblemene.

10 Den norska maktutredningen – sammanfattning*

Mandat og avgrensning

Ved kongelig resolusjon av 22 september 1972 nedsatte Regjeringen en forskergruppe som med bistand av et råd skulle utrede de faktiske maktforhold i Norge. Mandatet for denne utredningen ble gitt følgende innhold:

Det er en utbredt politisk målsetting, som Regjeringen legger stor vekt på, at demokratiet skal videreutvikles og gjøres gjeldende på alle områder av samfunnslivet. Dette innebærer at hvert enkelt menneske i størst mulig grad skal ha en reell innflytelse på de disposisjoner som har betydning for ens egen livssituasjon.

For å kunne omforme det norske samfunn og føre en politikk som fordeler makten etter slike retningslinjer, er det nødvendig å ha et grundig kjennskap til de faktiske maktforhold i samfunnet. På svært mange områder mangler en i dag slike opplysninger og dermed har en et dårlig grunnlag for å kunne vurdere hvordan demokratiet fungerer i ulike sammenhenger og hvilke forslag som bør fremmes (främjas).

På denne bakgrunn vil Regjeringen sette i gang en omfattende utredning med sikte på å skaffe til veie et best mulig kjennskap til de reelle maktforhold i det norske samfunn. Regjeringen ser det som prinsipielt viktig at de faktiske maktforhold klarlegges og legges åpne for offentlig debatt og kritisk analyse.

Det skal i utredningen ikke tas sikte på å fremme forslag med sikte på å endre maktforholdene. Utredningen har som oppgave – gjennom beskrivelse av de eksisterende maktforhold – å legge et grunnlag for vurderingen av politiske beslutninger som vil endre maktfordelingen i samfunnet.

Fordi makt er et begrep som ofte bli benyttet med varierende

*Publicerad med titeln Innledning i *Maktutredningen. Sluttrapport* (NOU 1982:3), Universitetsforlaget, 1982, sid 1–10.

innhold, såvel i politisk diskusjon som i samfunnsvitenskapelig analyse, er det viktig at utredningen som utgangspunkt søker å kartlegge selve maktbegrepet.

Den må videre klargjøre hva, eller hvilke forhold, som gir enkeltpersoner, grupper eller institusjoner makt. Med andre ord må utredningen ha som en av sine oppgaver å klarlegge hva som er årsak til makt.

Utredningen må gi en beskrivende oversikt over maktposisjonene i samfunnet. Det er nødvendig, men ikke tilstrekkelig, at det gis en oversikt over de ulike former for formelle maktposisjoner. I enda større grad må det være utredningens oppgave å klarlegge de faktiske, reelle maktforhold som eksisterer i samfunnet. I en slik oversikt over de ulike maktgrupper er det viktig å få fram de ulike former for kontakt, samspill eller konflikt det er mellom gruppene.

Utredningen bør også ta sikte på å belyse i grove trekk (drag) hvilke følger eller resultater maktforholdene har innenfor ulike felter av samfunnslivet, for fordeling av goder og for leverforholdene. Det er også av interesse å få kartlagt grupper som har liten innflytelse over sin egen situasjon. Det er i denne sammenheng naturlig med en samordning med den omfattende undersøkelse av levetilstand som Regjeringen har satt i gang, Levekårsundersøkelsen.

For at ikke utredningen skal bli for omfattende, må oppgaven være å få kartlagt maktforholdene i det norske samfunn som helhet. En bør derfor i denne sammenheng ikke drøfte maktforholdene innen de enkelte enheter i samfunnet, f.eks. innen bedrifter, skoler og familier, ut over det som er nødvendig for å klarlegge maktrelasjonene mellom de viktigste grupper.

Det har tidligere bare i begrenset utstrekning vært foretatt undersøkelser om maktforholdene i Norge. Det viktigste arbeid finnes i instillingen (förslagen) fra Formuesfordelingskomitéen (Förmögenhetsfördelningskommittén). I denne utredningen er maktbegrepet drøftet, og på denne bakgrunn er det foretatt undersøkelser med sikte på bl.a. å finne sammenhengen mellom formue, disposisjonsrett og makt. Videre er det i Formuesfordelingskomitéens innstilling gitt en beskrivelse av kredittinstitusjonenes innflytelse, det er gitt en beskrivelse over eiendomsrett og disposisjonsrett i aksjeselskaper, og det er gitt en oversikt over den utenlandske innflytelse i norsk næringsliv.

Det er en forutsetning at utredningen utnytter det materiale

som Formuesfordelingskomitéen har lagt fram og viderefører denne komitéens analyse av maktspørsmålet. Det var ikke mulig for Formuesfordelingskomitéen å legge fram opplysninger om enkeltpersoners og enkeltgruppers makt. Det forutsettes at en i denne utredningen tar sikte på også å legge fram slike opplysninger, herunder makt som er samlet hos enkelte familier. Dette er nødvendig for å få en tilstrekkelig konkret beskrivelse av de faktiske maktforholdene i Norge.

Det er også en forutsetning at utredningen utnytter materiale fra, og viderefører, undersøkelser som allerede er foretatt på spesielle områder, f eks er det gjort enkelte undersøkelser om beslutningsprosessene i offentlige organer.

Fordi utredningsoppgaven blir så omfattende, bør den løses i to hoveddeler:

- 1 En generell analyse som bør være så omfattende som mulig. Her bør en søke å avklare selve maktbegrepet. Videre bør en gi en oversikt over de viktigste former for makt i det norske samfunn. Denne analysen bør omfatte og bygge på en samling og systematisering av det teoretiske grunnlag som finnes og de data som allerede måtte foreligge fra undersøkelser i Norge og i andre land.
- 2 På grunnlag av denne generelle analysen, vil det skille seg ut visse former for maktutøvelse som bør analyseres nærmere. Disse bør gjøres til gjenstand (föremål) for spesialundersøkelser. I denne del av arbeidet bør en legge vekt på at utredningen skal være empirisk orientert, slik at en ved utvelgelsen av særområder vurderer muligheten for å skaffe data.

Det er mange områder som bør gjøres til gjenstand for særundersøkelser. Av praktiske årsaker må en imidlertid foreta en begrensning. Områder som Regjeringen legger spesiell vekt på blir gjort til gjenstand for spesialundersøkelser, er:

De økonomiske maktgrupperinger

Makt over økonomiske ressurser har betydning for maktfordelingen også på andre områder. Det vil derfor være av betydning å få kartlagt hvordan de økonomiske ressurser er fordelt, og hvordan denne disposisjonsretten påvirker maktforholdene på andre områder av samfunnslivet. I denne sammenheng må en blant annet beskrive den makt som knytter seg til eiendomsrett til produksjonskapital og den makt som knytter seg til de private kredittinstitusjoner.

Organisasjoner i arbeids- og næringsliv

Disse organisasjonene er viktige elementer i vårt økonomiske og politiske system, bl a gjennom en omfattende representasjon i styrer, råd o l. Det er grunn til å anta at de utøver en betydelig innflytelse. Det er derfor av spesiell interesse å få beskrevet den makt organisasjonene i nærings- og arbeidslivet har. For å få beskrevet den virkelige maktfordelingen i denne sammenheng, er det nødvendig at en også forsøker å beskrive maktfordelingen innen organisasjonene.

Det administrative apparats makt

Innenfor det administrative apparat i offentlig virksomhet ligger en betydelig makt. Det er derfor av interesse å få beskrevet i hvilken grad de beslutninger som treffes er resultat av politisk styring. Denne kartlegging bør ses i sammenheng med det arbeid som gjøres av utvalget som skal utrede samarbeidsformene i offentlig virksomhet som ikke er organisert som aksjeselskaper.

Massemedienes makt

Gjennom mulighetene til å påvirke opinionens verdinormering og meninger, utøver massemediene, særlig radio, fjernsyn og aviser, en betydelig makt. Gjennom mediaforskningen er det til nå utført en del undersøkelser om dette. I denne utredningen bør en konsentrere seg om å klarlegge hvilke personer og organer som står for denne maktutøvelsen.

Internasjonale selskapers makt

De store internasjonale selskapene – med datterselskaper i mange land – får en stadig større betydning for verdenshandelen og dermed for verdensøkonomien. Deres betydning i norsk økonomi blir derfor stadig større. Det vil derfor være av spesiell interesse å få beskrevet de internasjonale selskapers innflytelse i norsk økonomi, og i norsk samfunnsliv og politikk for øvrig.

Dersom en under arbeidet med utredningen kommer fram til at også andre områder enn de ovennevnte bør gjøres til gjenstand for særskilte analyser, kan dette gjøres.

Det forutsettes at en i opplegget og gjennomføringen av utredningen tar hensyn til de erfaringene en har fått gjennom undersøkelser i andre land. Det kan i denne sammenheng bl.a. nevnes at det i Sverige er foretatt en spesiell undersøkelse av maktforholdene innen næringslivet (Konstruktionsutredning-

en), og at en gruppe statsvitere ved Amsterdam Universitet har publisert en detaljert studie av den økonomiske og politiske maktstruktur i Nederland. Også i USA og Vest-Tyskland er det foretatt undersøkelser som kan ha interesse i denne sammenheng.

En slik utredning må nødvendigvis bli omfattende og må behandle svært kompliserte problemer. En må derfor være innstilt på at arbeidet kan ta forholdsvis lang tid. Det vil imidlertid være ønskelig at delutredninger offentliggjøres under arbeidets gang.

På bakgrunn av det anførte trekkes opp følgende ramme for utredningen:

Utredningen skal ha som hovedoppgave å skaffe til veie et best mulig kjennskap til de reelle maktforhold i det norske samfunn.

Som utgangspunkt skal utredningen forsøke å klargjøre selve maktbegrepet.

Det må videre klargjøres hva, eller hvilke forhold, som gir enkeltpersoner, grupper eller institusjoner makt. Utredningen må også ta sikte på å belyse hvilke følger eller resultater maktforholdene har innen de ulike felter av samfunnslivet.

Utredningen bør deles i to hoveddeler.

Utredningsarbeidet forutsettes utført av en utredningsgruppe på tre medlemmer som har ansvaret for den generelle analysen av maktstrukturen og for den praktiske gjennomføring av den samlede analyse, som også vil omfatte spesialanalyser utført ved hjelp av spesialengasjementer.

Til hjelp for utrederne oppnevnes (utnämns) et rådgivende utvalg (utskott) med 12 medlemmer. (Senere utvidet til 24.) Det skal gi utrederne faglig bistand og veiledning i forbindelse med undersøkelsen, men vil ikke ha ansvar for de innstillinger som følger av utredningsarbeidet.

Rådet bør ha en bred sammensetning av representanter fra forskning, politiske partier, nærings- og arbeidsliv, presse og informasjon.

Utredningsgruppens arbeid søkes i størst mulig grad innpasset i forskningsprogrammene ved universitetet, men endel av arbeidet må en regne med å dekke ved spesielle forskningsmidler over statsbudsjettet.

For i første omgang å kunne legge fram en foreløpig arbeidsplan, vil det være behov for snarets mulig å opprette et sekretariat for forskergruppen. Det rådgivende utvalg forutsettes å få godtgjørelse etter statens komitéregulativ.

Utgiftene til utredningsarbeidet forutsettes i 1972 dekket under kap 23, post 20, Kongelige og parlamentariske kommisjoner. En skal i en egen stortingsproposisjon komme tilbake til spørsmålet om dekning av utgiftene for 1973 når forskergruppens arbeidsprogram foreligger.

Som det går fram av mandatet, var det en meget omfattende forskningsoppgave som ble lagt på forskergruppen. Hvert deltema kunne fylle hele forskningsinstituttets arbeidsprogram for tiår: hvordan forvaltningen fungerer, hva konsentrasjonstendensene i næringslivet er, virkningene av multinasjonale selskaper for politisk styring, teknologisk innovasjon og ressursfordeling, osv. Til å løse denne oppgaven ble det oppnevnt tre forskere, som skulle løse den ved siden av forpliktelsene de hadde i sine faste universitetsstillinger (universitetsbefattninger).

Ved siden av å be om en teoretisk utredning av selve maktbegrepet, avgrenser mandatet fem hovedområder: det administrative apparat, organisasjoner i arbeids- og næringsliv, de økonomiske maktgrupperinger, multinasjonale selskaper, massemedia. Til å gå løs på disse feltene fikk forskergruppen et budsjett som ved siden av programmerer og kontorfullmektig ga rom for en vitenskapelig assistent for hvert felt. Ambisjonene som ble trukket opp i mandatet (angavs i direktiven) var store – resursene som ble stilt til disposisjon var relativt beskjedne. Noen sammenlikninger kan understreke dette. »Styringsgruppen for 'Kostnadsanalysen norsk kontinentalsokkel'» fikk i løpet av det året kommisjonen var i arbeid ca 7 millioner kroner – tilsvarende det totale beløp som Maktutredningen fikk for hele perioden den var i virksomhet. Prosjektet »Sur nedbør» har hatt en samlet bevilgning fra Miljøverndepartementet og forskningsrådene på i overkant av 50 millioner i perioden 1972–78. Byggforskningsinstituttet har rundt 140 heltidsansatte. Institutt for Retts sosiologi har fem vitenskapelige ansatte – og er altså bemanningsmessig av omtrent samme størrelse som Maktutredningen. NAVFs sekretariat for kvinneforskning har i perioden 77–81 fått ca 2 millioner kroner, som er mer enn det Maktutredningen kunne bruke på hvert av sine mandatområder. Dette illustrerer

at hva som kommer ut i form av resultater, i stor grad avhenger av hvordan forskningen organiseres. Mange miljøer har hatt langt større ressurser enn de Maktutredningen hadde.

For den oppgave utredningen skulle utføre, fantes det heller ikke klare forbilder fra andre land, eller noen prøvd forskningsstab fra Norge.

På en rekke av de områder utredningen skulle analysere, var det ikke tidligere innsamlet data – eksempelvis om foretakenes politiske kontakter, om alle departementers funksjonærer, om den øverste politiske og administrative ledelse i kommunene, osv. I tillegg til det som forelå fra offentlig statistikk, måtte utredningen også til en meget omfattende datainnsamling på egen hånd, først og fremst i form av ulike spørreskjema (frågeformulär). I mange tilfelle ville det vært ønskelig med andre informasjoner, eksempelvis med en antropologisk preget innsamling. Det ville imidlertid vært for tid- og ressurskrevende å gjøre dette.

Mandatet var mer omfattende enn noe annet som er gitt en samfunnsvitenskapelig utredning. En tilsvarende (motsvarande) oppgave for realfagene (naturvetenskaperna) kunne være å gi en beskrivelse av de faktiske naturforhold i Norge, etter først å ha foretatt en inngående analyse av naturlovene som har gitt opphav til dem.

En måtte derfor foreta et kompromiss mellom de ambisjoner som ble trukket opp i mandatet og de ressurser som faktisk var til rådighet. I dette måtte en legge vekt på de føringer som ligger i mandatet selv: at en ikke skulle drøfte maktforholdene innen de enkelte enheter, f.eks. innen bedrifter, skoler, familier, ut over det som er nødvendig for å klarlegge maktrelasjonene mellom de viktigste grupper. En skulle heller ikke gjøre det samme som Levekårsundersøkelsen la opp. Og at en skulle legge vekt på empiriske undersøkelser av de økonomiske grupperinger, det administrative apparat, organisasjoner i arbeids- og næringsliv, internasjonale selskaper og massemedia. Selv å foreta prøveboringer på disse områdene er så omfattende arbeidsmessig at

mange andre – viktige og interessante – oppgaver måtte skyves til side. Her måtte en også legge vekt på arbeidsdelingen innen forskersamfunnet selv.

Mandatet ga en teoretisk oppgave: »å kartlegge selve maktbegreppet». Dette er et problem som politiske tenkere har arbeidet med siden antikken. Det ble søkt løst ved å presentere en modell for maktutøvelse, der ulike maktbegrep ble satt i forhold til hverandre: makt over beslutninger, makt over andre, makt som evne til kollektiv handling, makt gjennom teknologisk avhengighet osv. Grunntrekkene i denne analysen er gjengitt i kapittel 2. Men analysen viste også at et annet begrep er vel så viktig – et begrep som ikke direkte var tatt opp i mandatet: *avmakt*. Selv om ulike grupper eller organisasjoner søker å fremme sine interesser på fornuftigste vis, kan det opptre virkninger som ingen har tilsiktet eller ønsket. Eller de kan føle (känna) seg tvunget til å handle på måter som bærer galt avsted (leder åt fel håll).

Det er hevdet at Maktutredningen har lagt vekt på et styringsperspektiv. Med vel så stor rett kan det hevdes at et hovedsyn for utredningen har vært å vise at mange av de virkninger vi kan erfare i samfunnet hverken er resultater av styring eller av konspirasjon. De er snarere biprodukter av annen virksomhet av krefter som ikke er lett tilgjengelig for kontroll. I mange tilfeller er det derfor liten sammenheng mellom målsettinger og resultater, og mange viktige beslutninger er ikke åpent truffet med henblikk på de virkninger som opptrer. For bare å ta et par eksempler fra de senere år: alle politiske partier sier at de vil bekjempe inflasjonen uten at kampen har vært særlig fremgangsrisk. Å redusere stoffmisbruk er et mål som er søkt virkeliggjort med stadig større innsats, både fra offentlige og private institusjoner. Men tendensen har gått i retning av mer utbredt bruk både av svakere og sterkere stoffer. På en rekke ulike områder har Maktutredningen lagt vekt på å få fram styringens grenser, enten det gjelder politikernes styring av forvaltningen eller forvaltningens herredømme over markedsutvikling og øko-

nomisk vekst. Kort sagt: det er lagt like stor vekt på avmakt som på makt.

For de empiriske undersøkelser på de ulike mandatområder ligger det et enhetlig perspektiv til grunn. Hovedvekten er lagt på institusjonaliseringen av forholdet mellom ulike organisasjoner: bedrifter, fagforbund, næringssamenslutninger, forvaltningsorganer, massemedia, osv. — på de stabile strukturelle trekk (drag) og på de prosesser som forandrer dem. Eksempler på slike trekk er kopplingsflaten (kopplinger) mellom storforetak og storting, kontaktnettene mellom forvaltning og interesseorganisasjoner, eierstrukturen i massemedia osv. Disse trekk er relativt uavhengig av personlige egenskaper ved de individer som bemanner organisasjonene, mens den tiltakende organisering endrer relasjonene mellom de ulike organisasjonsenheterne — eksempelvis ved at nye grupper som fagorganiseres krever representasjon i offentlige utvalg, styrer og råd.

En del av den kritikk som ble rettet mot norsk samfunnsforskning i 1960-årene, gikk ut på at den i for stor grad konsentrerte seg om de små enhetene i samfunnet: om fengsler, om sykehus, om isolerte utkantbygder. Samfunnsforskningen så ikke på hvordan samfunnet virket ved å vise hvordan dets institusjoner fungerte i sammenheng — altså ved å vise hvordan forvaltningen påvirket økonomien, eller hvordan økonomien fremdrev nye organisasjonsformer. Maktutredningen har søkt å gi et bidrag til dette — å gi et mer totaliserende perspektiv. Dels har dette skjedd ved å legge større vekt på makroforhold enn på det som skjer i mikro, dels ved å legge større vekt på de overordnede strukturer enn på de interne forhold i de små enheter. Eller uttrykt på en annen måte: ved å se på forholdet innen og mellom samfunnets styringssystemer. Med dette forstås ordninger for å uttrykke, sammenveie og oversette folks ønskemål til praktiske resultater. De viktigste er prissystemet, det offentlige forvaltningssystemet, avgjørelsessystemet (beslutningssystemet) i folkevalgte organer og forhandlingssystemet mellom organiserte interesser. Uttrykt på en annen måte dreier det seg om styring gjen-

nom bedrifter og markeder, gjennom byråkrati, gjennom avstemningsorganer og gjennom kollektiver. Som tidligere nevnt er det ikke alltid at disse styringssystemene fungerer som forutsatt; både innen hvert og mellom dem kan det oppstå virkninger eller problemer som ikke er tiltenkt.

Et felles trekk (gemensamt drag) innen hvert av systemene er større enheter. Bedriftene er blitt større, forvaltningen har vokst. Organisasjonene er blitt flere og har bygget opp sterkere administrative staber. Kommunene er færre, men har mer omfattende forvaltningsorganer.

Koplingene mellom de større enheter er blitt tettere. I næringslivet er institusjonelle eiere blitt styrket på bekostning av personlige. Organisasjonene kontakter forvaltningen hyppigere (oftare) og blir hyppigere kontaktet av den. Den mest håndfaste uttrykk er »de 1 000 komitéer» – offentlige utvalg, styrer og råd hvor organisasjonene er med både i utredningene før nye tiltak iverksettes og i administreringen av dem når de er iverksatt.

Voksteren (tillväxten) i koplingstettheten har vært ujevn. Det er strukturlikheter mellom Stortingets komitésystem og departementsinndelingen i sentraladministrasjonen. Og organisasjonenes oppbygning tar farge (påverkas) av forvaltningens. Koplingen mellom enhetene innen en sektor – eksempelvis Industridepartementet, Industrikomité og industriorganisasjoner, eller Landbruksdepartementet, Landbrukskomité og landbruksorganisasjoner – er særlig sterk. Dermed blir statens myndighet sektorisert eller segmentert.

Samtidig ser en tendens til at de som søker offentlig støtte ønsker at den skal gis uten offentlig styring. Eksempelvis vil forskning, presse, kunstnere – men også religiøse grupper, ungdomsorganisasjoner og bedrifter – be om tilskudd, men vegre seg mot inngrep. Man støtter det staten gjør for en, men ikke med en. Utvidelse av statens engasjement betyr nødvendigvis ikke utvidelse av statens makt.

På en rekke områder ser en også grensene for politikken gjennomslag i samfunnet – en rekke vesentlige endringer med

store langsiktige virkninger kan skje uten at det er planlagt eller stimulert gjennom direkte vedtak. I løpet av en 15-årsperiode – fra 1964 til 1980 – falt det samlede fruktbarhetstall – altså det antall barn som kvinner i fødedyktig alder får i gjennomsnitt – fra 3,0 til 1,7. Det betyr til et tall som hvis det vedvarer vil gi en synkende befolkning etter århundreskiftet. Innføringen av fjernsynet har bidratt til et mer likeartet politisk mønster i ulike deler av landet. Styringens grenser er også blitt tydeligere fordi forventningen har økt – og i økende utstrekning er organisert. En rekke av de forhold som her spiller inn for slike og liknende områder – eksempelvis kulturelle faktorer – har det ikke vært mulig å ta opp i Maktutredningens regi. Det betyr altså ikke at slike faktorer er uten betydning, men at utredningen ikke har hatt kapasitet til å gå inn på dem.

Derimot kan det på en rekke områder registreres relativt klare tendenser til hopning (ansamling) når det gjelder aktivitet og innvirkning (betydelse). De vel organiserte deltar også mest i organisasjoner. Storbedriftene er også mest aktive i politikken. De organisasjoner som kan yte (erbjuda) best service overfor medlemmene er gjerne også de som er mest effektive representanter vis-a-vis myndighetene. Tendensen gjør seg altså gjeldende fra individer som aksjonerer til bedrifter som intervensjoner.

Et sentralt spørsmål for utredningen har vært å kartlegge hvilke grupper som når fram med sitt syn gjennom ulike politiske kanaler. I norsk samfunnsforskning er det lagt stor vekt på svake klienter. Men Maktutredningens materiale viser tydelig at ikke alle klienter er svake – noen kan i stor grad forme den politikken som de påvirkes av. Det kommer også fram grupper som har liten motmakt overfor den offentlige politikken i den forstand at de i liten grad deltar og skaffer seg goder selv. Men noen av dem har normer som virker til deres gunst. Eksempelvis økte den gjennomsnittlige alderspensjon pr pensjonist med 36 pst (procent) i faste priser i 1970-årene, mens bøndernes realinntekter økte med nærmere 50 pst i toårsperioden 1976–77. Den første gruppen er svakt organisert, og den andre sterkt.

Strukturendringene i norsk demokrati og økonomi reiser også en rekke spørsmål for den offentlige debatt. Eksempler på slike spørsmål er de følgende: Hvilke konsekvenser har den utbredte oppfatning blant stortingsrepresentantene at Stortingets stilling er betydelig svekket ved de senere årenes store inntektsoppgjør? Hva betyr det at organisasjonene har vokst seg så tett sammen med forvaltningen, og i antall og administrativ kapasitet i mange høve (många gånger) langt overgår partiene i ressurser? Hvilke konsekvenser har det for demokratiet at departementene fungerer som interessegrupper for de mål de er satt til å ivareta? Hvilke langsiktige konsekvenser har det for økonomi og vekst at selektiv støtte ble så utbredt i 1970-årene? Hvordan påvirker det politikernes kapasitet til å treffe fornuftige avgjørelser at lovgivningen har økt i omfang og volum, i absolutt mengde og i vidden av de områder som reguleres? Hva betyr det for våre formelle myndighetsorganer når ulike grupper ønsker støtte uten styring, offentlige bidrag uten offentlig innblanding? Hvilke virkninger får det for samfunnsmedlemmene når de kan gi motstridende styringsimpulser gjennom ulike styringssystemer – eksempelvis krav om prisstabilitet gjennom valg og krav om inntektsforbedringer som kan være inflasjonsdrivende gjennom organisasjonene? I hvilken utstrekning er de samfunnsomfattende institusjoner, de som har ansvar for helheten overfor ulike type av særinteresser blitt svekket? Har borgerne politiske krav som ikke lett fanges opp av våre representative organer? Vil styringsorganene lett bli statisk effektive, i den forstand at de kan løse kjente problemer med faste rutiner, men i liten grad fange opp eller formulere nye problemstillinger og løsninger? Er det sammen med oppbygningen av statens organer skjedd en svekkelse (försvågning) av nasjonen som beslutningssystem, dels ved at avgjørelser i utlandet og impulser utenfra slår inn mer direkte og umiddelbart gjennom hele spektret av kanaler fra handel til massemedia, dels ved at mer myndighet er delegert til lokale organer?

Det grunnleggende spørsmål som Maktutredningen reiser er

derfor om vår evne (möjlighet) til å treffe beslutninger i fellesskap (gemenskap) er blitt svekhet? For det empiriske materialet viser at det er skjedd vesentlige endringer i måten beslutningene er organisert på og i de virkninger de gir seg, uten at dette er resultat av noen avklarende prinsippdebatt eller at endringene formelt er innarbeidet i vår konstitusjon. Kort sagt, Maktutredningen reiser spørsmålet om det ikke i forlengelsen av den bør reises en konstitusjonell debatt – en debatt om hvordan prinsipper for samfunnsstyring og deltakelse kan oversettes til institusjonelle ordninger som fremmer fellesskaplige løsninger.

Nærmere om de enkelte kapitlene

Om maktbegrepet

I analyser av maktforhold finner en to hovedtradisjoner. Den ene legger vekt på viljeevnen (viljeförmågan) til å sette seg mål og få dem gjennomført. I det andre markeres skjebne (betonas tillfälligheter), enten som skjult styrelse (styrning i det dolda) eller som slump og tilfeldigheter. Under begge perspektiver finnes et rikt sett av betegnelser: for makt som avhengighet, kontroll over beslutninger, herredømme over andre, kollektiv evne til å løse problemer, osv, og for avmakt som ubeslutsomhet, vankelmodighet, kollektivt skadelige virkninger av individuelt fornuftige handlinger, osv.

For å nøste opp de ulike begrepene, starter en ut med en teori der grunnelementene er aktører og saker. De er knyttet sammen på to måter: for det første ved at aktørene har del i kontrollen over sakenes utfall, for det andre ved at utfallene har konsekvenser for aktørene slik at de knytter interesser til sakene. En aktør kan være en person eller en organisasjon.

Forenklet kan en da si at en aktør har makt når han kan virkeliggjøre sine interesser – enten direkte når han har kontroll over saker av interesse, eller indirekte når han har kontroll over saker som andre er interessert i. For da kan han oppgi kontroll over det som interesserer mindre mot å få kontroll over

det som interesserer mer. Det enklest eksempel på det første er selvberging (självförsörjning) på det andre å selge en tjeneste for å få penger til å kjøpe et gode. På tilsvarende (motsvarande) vis kan et stortingsflertall utøve makt når det vedtar en lov som fremmer eller hemmer en gruppes interesser, en foretaksleder når han anlegger eller nedlegger en bedrift, en fagforening når den går til streik, en overordnet når han treffer valg mellom kandidater for opprykk (befordran). En rekke ulike maktbegrep kan rulles opp med utgangspunkt i den avhengighet som skapes når en har kontroll over en annens interesser. Dette er basert på nærmere bestemte forutsetninger. På dette grunnlag kan en si hva som må til for at en aktør skal kunne øke sin makt.

Men disse forutsetninger vil ikke alltid holde. Når de ikke gjør det, vil ulike former for avmakt opptre. Eksempelvis kan en aktør være uvitende om de midler som må til for å virkelliggjøre hans interesser. Eller han kan treffe tiltak (vidta åtgärder) som indirekte undergraver det mål han søker, eller som motvirker andre mål han har. Eller aktørene kan hver for seg søke mål som blir umulige når alle gjør det, som når alle reiser seg på en tribune for å se bedre. Eller det kan være flertall i et kommunestyre for hver enkelt budsjettpost og samtidig være flertall mot den sum postene beløper seg til.

En analyse av maktforholdene i samfunnet må derfor ta utgangspunkt i en oversikt over de former for maktutøvelse som finnes og de former for avmakt som kan oppstå. I konkrete analyser må en så se hvordan dette skjer. For både makt og avmakt finnes i skiftende kombinasjoner, som varierer mellom institusjoner og som endres over tid.

Om det administrative apparatets makt

Kapitlet tar utgangspunkt i spørsmålet om forvaltningsapparatets styringsevne (styrningsförmåga). Det behandler departementenes oppgaver og organisasjonsform, og retter seg utover mot andre statsinstitusjoner på nasjonal og lokalt plan, mot utlandet og mot kommunale myndigheter. Det drøfter regjering-

ens og de folkevalgtes muligheter til å styre forvaltningsapparatet.

Embets- og tjenstemennene beskrives som en viktig gruppe i utformingen av den offentlige politikken. Det henger bl a sammen med at det apparat som forbereder, utformer og iverksetter offentlige tiltak (beslut) også har innflytelse på utfallet av dem. Forvaltningens makt beror videre på hvilke ressurser den har til rådighet og hvor enhetlig disse ressursene settes inn. Her dreier det seg om konkurrerende oppmerksomhet, ulik vekt på forskjellige saksområder og orientering mot noen konfliktlinjer *m.v.* framfor andre.

Spørsmålet blir også hvilken rolle embets- og tjenstemennen har; er de i større grad enn tidligere kommet over i forhandler- og meklerrollen? Er de i tråd (i linje) med den konvensjonelle byråkratiske modellen, å regne som regelutøvere? Eller er de for en stor del å regne som skjønnsutøvere?

Apparatet utøver innflytelse, og det utsettes for innflytelse. Den politiske ledelsen er bare en av flere grupper som påvirker de beslutninger som treffes innenfor det administrative apparatet. Samtidig opptrer embets- og tjenstemennene sjelden som en enhetlig gruppe. De befinner seg ofte på motsatte sider i samfunnskonflikter; de er nøkkelspillere i den politiske prosessen, men de spiller oftest på ulike lag.

Undersøkelsene viser at man ikke kan snakke om en enhetlig stat eller en enhetlig forvaltning. Det er mer dekkende (täckande) å snakke om fragmentering og segmentering, som gjenspeiler (återspeglar) den økende spesialisering og oppsplitting vi finner i organisasjonsmønstrene.

Det står også klart fram at det politisk-administrative systemet er relativt løst koplet. Inntrykket av de folkevalgtes innflytelse i systemet er preget av begrensede muligheter for politisk styring. Det er derfor et åpent spørsmål om det voksende offentlige engasjementet nødvendigvis har ført til sterkere styring fra den politiske ledelsen. Embetsverkets ressurser har vokst betydelig sterkere enn kapasitetsutvidelsen i folkevalgte organer og

skillet (gränsen) mellom politikk og administrasjon synes mer og mer uklart. I kapitlet følges dette opp med bl a inngående studier av Regjeringens arbeidsform; hva slags kollegium står vi her overfor – er statsrådene i stor grad generalister eller spesialister, er de som herrer eller gjester i sine departementer?

I et system hvor den overordnende kommandantmodellen ("kommandomodellen") har tapt terreng i forhold til koalisjoner mellom ulike organiserte interesser, hvor tjenestemenn framstår som institusjonsforsvarere, og hvor samordningen mellom ulike sektorer og myndighetenes organer er svak, blir det viktig for den politiske ledelsen å utforme og påvirke beslutningssystemet.

Institusjonspolitikk eller mer vekt på institusjonell design kan bli et viktig politisk virkemiddel, hvor man gjennom ulike organisatoriske løsninger gir ulike føringer (infallsvinklar) både på oppmerksomheten mot og håndteringen av politiske spørsmål.

Om organisasjonene i arbeids- og næringslivet

Dette kapitlet følger opp undersøkelsene og konklusjonene i kapitlet om det administrative apparatets makt. Hovedspørsmålet dreier seg her om den offentlige politikkenes representativitet. Dette har tradisjonelt vært knyttet til den territorielle valgkanalen og de politiske partienes evne til å formidle folkeviljen fram til offentlige myndighetsorganer. I kapitlet rettes søkelyset i første rekke (hand) mot den såkalte »organisasjonskanalen». Særlig legges det vekt på i hvilken grad og på hvilke måter ulike interesser blir ivaretatt gjennom organisasjonenes deltakelse i utformingen av den offentlige politikken.

Undersøkelsene støtter opp om påstanden at organisasjonene i arbeids- og næringslivet har makt i Norge. De har ressurser i form av medlemstall og sekretariatet. Det har tette koplinger til politiske partier og velutviklede forbindelselinjer til internasjonale nettverk. De er koplet til offentlige beslutningsprosesser gjennom ulike mer eller mindre formaliserte representasjonsordninger. Men det er store variasjoner mellom organisasjone-

ne. Organisasjonskanalen er ikke like velutviklet for alle. De store, ressurssterke organisasjonene har en ganske annen sentral plass enn de mindre uten velutbygde sekretariater, faste representasjoner, osv.

De uorganiserte er ikke noen ensartet gruppe, men jevnt over kan vi slå fast at organisasjonsdeltakelse knytter an til sosiale ressurser. Spørsmålet om interne organisasjonsforhold peker også på viktige variasjoner mellom organisasjonene. Men hovedinntrykket er likevel klart; medlemmene ser organisasjonene som representative for seg – som talerør for sine interesser og som en viktig kanal å benytte inn til offentlige myndigheter.

Derfor blir det også viktig å spørre hvilke grupperinger og interesser som tar del med ulike yringsformer og gjennom ulike, dels alternative kanaler. Undersøkelser av seks ulike former – offentlige verv (oppdrag), myndighetskontakt, partideltakelse, organisasjonsdeltakelse, yringer i massemediene, og deltakelse i aksjoner og bevegelser – avdekker (uppenbarar) to sammenhenger. For det første deltar de organiserte mer enn de uorganiserte i alle kanalene, og deltakelse er generelt knyttet til sosiale ressurser. Dessuten; aktivitet i en kanal øker sjansene for at vi finner aktivitet i andre. Selv om det er en del viktige forskjeller (olikheter) mellom ulike yringsformer, står vi ofte overfor tilfeller (inför situationer) hvor grupperinger og interesse satser over hele lerretet (linjen).

Kapitlene 3 og 4 utgjør en sammenhengende drøfting (diskusjon) av spørsmålene om politisk styring og representativitet. I dette bildet trer utviklingen, som synes å gå i retning av mindre styring og regulering gjennom lovverk, mer gjennom avtaler og forhandlinger, klart fram. Dette reiser ikke bare spørsmål om organiseringen av den offentlige forvaltningens interne mønstre, men også om de institusjonelle løsningene i skjæringsflatene mellom forvaltningen og dens fasetterte omgivelser.

Om økonomiske maktgrupperinger

Analysen om økonomiske maktgrupperinger er konsentrert om

foretakene, særlig de største. Analysene viser at produksjonskapitalen stadig er blitt mer konsentrert, at foretakene gjennomgående blir færre og større, og at deres administrative kontroll med markedene øker.

På eiersiden er det stor konsentrasjon. I de største foretakene dominerer institusjonelle eiere, og det er en utstrakt (betydande) sammenveving av foretak gjennom eierposter. Overlappende verv i styrer og representantskap benyttes for strategisk samordning mellom foretakene, og de administrative ledere spiller en viktig rolle i dette. Direkte samarbeid mellom foretak er utredt, mest for storforetakene. Samarbeidet er økende, særlig langs de produksjons- og funksjonsorienterte forbindelseslinjene.

Foretakslederne oppfatter interessorganisasjonene først og fremst som midler til å påvirke myndigheten og andre grupper. De store næringsorganisasjonene anses som viktigere for foretaket enn de mer serviceorienterte organisasjonene. Ledere av større foretak har noe hyppigere (oftare) verv i interesseorganisasjoner enn av mellomstore. Småforetakene er sjeldnere medlem, har sjeldnere sine ledere i verv, men later (tycks) til å være mer avhengige av seviceytelsene fra organisasjonene enn de store og mellomstore.

Organisasjonsaktiviteten rettes for en stor del mot de politiske myndigheter. Det er tette koplinger både mellom næringsorganisasjonene og den statlige forvaltning og til de respektive næringskomitéene i Stortinget.

Foretakene gjør seg også direkte gjeldende i politikken og overfor myndighetene. Kontakten er mer utbredt overfor (gentemot) de administrative forvaltningsorganer enn overfor de folkevalgte, og minst utbredt overfor partiene. Kontakt på lokalt nivå er større enn på sentralt. Kontakt med myndighetene på et nivå går gjennomgående sammen med tette koplinger på andre. De største foretakene har den mest omfattende myndighetskontakt. Strukturelle trekk (drag) ved foretaket er mer utslagsgivende enn ledernes egenskaper.

De ulike strategier som foretakene kan bruke for å øke sin administrative kontroll med omgivelsene – foretaksvekst, verv, engasjement i interesseorganisasjoner, kontakt med folkevalgte, partier, departementer, direktorater og offentlige komitéer – varierer sammen: de som er aktive på et felt er det gjennomgående på de andre.

Om multinasjonale selskaper

Multinasjonale foretak har selskap (bolag) i flere land. De kan derfor operere internt i sine egne organisasjoner på tvers av landegrenser. Det gir små muligheter for innsyn og kontroll fra utenforstående. Enkelte av dem er dessuten giganter med hånd om enorme ressurser. De største kan måle seg med nasjoner: General Motors sysselsatte eksempelvis i 1980 746 000 personer rundt om i verden. Det reiser seg derfor et naturlig spørsmål om hvordan de kan prege samfunnsutviklingen i landene de virker i.

Synet på hvilke virkninger multinasjonale foretak er opphav til, varierer sterkt. Det bunner (bottnar) særlig i ulike oppfatninger om hva multinasjonale foretak egentlig er – om de framkommer av spredte kapitalplasseringer hvor siktemålet er å sikre så stor avkastning som mulig, eller om de er et resultat av overlegninger hvor det søkes kontroll over strategiske ressurser.

Studien vår viser at utenlandsetableringene først og fremst har et kontrollstrategisk sikte. Datterselskapene innordnes administrativt i morselskapet (moderbolaget) ved at utlendinger innehar posisjoner i deres styre og ledelse og gjennom konsultasjoner om beslutninger datterselskapene skal treffe. Videre integreres de funksjonelt gjennom konserninterne handelsforbindelser, lånekapital og lisensavtaler. Multinasjonale foretak er internasjonalt integrerte enheter. Interntransaksjoner over landegrensene er ikke bare en mulighet som foreligger. Den tas også i bruk.

Spørsmålet er så om dette gir de multinasjonale et konkurransefortrinn (konkurrensförsteg) i forhold til ikke-multinasjonale foretak. Studien vår tyder ikke på det. De multinasjonale fore-

take stilles overfor (stalls inför) andre problemer enn ikke-multinasjonale fordi de som internasjonale organisasjoner er underlagt andre rammer. Men de verken (varken) unngår eller har jevnt over mindre problemer enn dem på områder som vedrører dem begge. Det er altså ikke snakk om noen vesensforskjell (väsensskillnader) mellom multinasjonale og andre foretak slik en del av diskusjonen om dem har kunnet tyde på. Framtidige undersøkelser bør imidlertid avklare om variablen multinasjonal er mer utslagsgivende hvis den graderes slik at foretak kan betraktes som mer eller mindre multinasjonale og ikke bare multinasjonale eller ikke.

De multinasjonales internasjonale innretning og variasjoner i denne er også utslagsgivende for hvordan de inngår i forhold til andre aktører i økonomien og politikken. Utenlandske multinasjonale er mindre integrert i norsk økonomi enn norskeide foretak – forretningsmessig og styringsmessig. Og ledelsen i multinasjonale foretak – av norsk såvel som utenlandsk opprinnelse – har i forhold til ledelsen i ikke-multinasjonale foretak.

- sjeldnere kontakt med og oppgir å være mindre avhengige av interesseorganisasjonene foretaket er med i;
- noe hyppigere (oftare) kontakt med departementene (særlig norske multinasjonale) og sjeldnere kontakt med lokale myndighetsorgan.

De multinasjonales internasjonale innretning og organisering kan forårsake styringsproblemer fordi den politiske organiseringen i all hovedsak er av nasjonal karakter. Hver for seg kan landenes myndigheter – og andre organiserte grupper som fagbevegelsen – bare treffe tiltak (vidta åtgärder) som vedrører brokker (fragment) av den organisasjonen som de multinasjonale har bygd opp for å ivareta virksomhetens internasjonale sikte. Vi omtaler dette som et strukturelt misforhold. Spørsmål som dette er opphav til, og som omfatter multinasjonale av norsk og utenlandsk opprinnelse, kan være samfunnsmessig viktigere enn

spørsmålet om direkte utenlandsk beslutningskontroll, som for norsk økonomi under ett er ganske beskjedent (blygsamt).

Om massemedia

Sentrale spørsmål i organiseringen av massemedia er: hvem formidler hva, fra hvem, til hvem, når og hvordan? En må spørre hvem påvirker formidlerne, hvilke profesjonsnormer som gjelder, om den politiske informasjonsformidlingen styres av markedskrefter og om den styrker de vel organiserte eller uorganiserte grupper.

Ser en på hva folk bruker tida si på (använda sin tid på) vil en se at massemediene får en framtreddende plass i den enkeltes liv. Alt etter hvordan en rekner, vil en komme fram til at den norske befolkningen i gjennomsnitt er i kontakt med massemediene i 2–4 timer daglig. En vesentlig del av den informasjonen den enkelte mottar, kommer formidlet via massemediene. Dette gir grunnlag for å stille fire grupper spørsmål.

For det første: hvem mottar massemediene og hvilken effekt har massemediene på publikum? Det er klart at ulike medier i ulik grad gir mottakerne informasjon som kan brukes i det daglige liv, f eks for å påvirke politiske beslutninger, til å skaffe seg kunnskaper om hvilke rettigheter en har, osv. Selv om massemediene totalt sett når fram til hele befolkningen, vil det være ganske stor variasjon i hvilke massemedier som når fram til hvilke grupper i befolkningen og på hvilken måte de ulike gruppene utnytter massemediene.

Det har lenge vært en debatt om hvilken makt massemediene har til å endre publikums holdninger og handlinger. En har inntrykk av at f eks politikerne som debatterer NRK i Stortinget har en overdreven forestilling om den makten enkeltprogrammer har på hva publikum mener og gjør. Det forskerne etterhvert (etter hand) har blitt mer opptatt av, er hvilken virkning det samlede medietilbudet kan ha på hvordan folks oppmerksomhet styres og hvilket »verdensbilde» folk får.

Gitt at massemediene har en viss innflytelse på publikum, blir

det neste spørsmålet viktig, nemlig hvem styrer massemediene? Eierinteressene er viktige. Og her er det stor variasjon fra medium til medium. Radio og fjernsyn er reinte statlige medier. Eierinteressene i pressen er varierte, med en blanding av organisasjoner, familier og enkeltpersoner som viktige interessenter. Staten kommer imidlertid inn også i forholdet til en del medier som ikke direkte eies av staten, men som skattlegges eller subsidieres av staten. Partiene og sterke organisasjoner eier og styrer visse sider av mediene, men en viktig del av styringen skjer innad (inom) i mediene. Dermed blir det interessant å vite hvem som er stoffprodusentene i mediene. Utgjør journalistene et representativt tverrsnitt av befolkningen? Det er neppe mulig, men den manglende (bristande) representativiteten kan få konsekvenser for hvordan mediene virker, f eks hvilke grupper i samfunnet som har størst muligheter for å få fram sine synpunkter i mediene.

Et tredje spørsmål gjelder innholdet i mediene. Her er det nokså tilfeldig hva en veit med sikkerhet. Men en veit litt om hvem som slipper til.

Et fjerde spørsmålskompleks går på hele forholdet med styringen av Norge og den rollen massemediene spiller for måten (sättet) det skjer på. Det at massemediene er blitt mer pågående (alerta) har den virkningen at folk får vite mer om samfunnet enn det de styrende ønsker. Dette kan styrke demokratiet. Men det gjør samfunnet vanskeligere å styre, og det stiller enda større krav til dem som deltar i styringen. Det at massemediene er så aktive og pågående, kan f eks gjøre at politikerne »forbrukes» raskere enn tidligere, at det blir mindre tillokkende (lockande) å søke politiske verv, og at en dermed ikke tiltrekker seg de dyktigste.

Kapitlet om massmedienes makt gir ikke de endelige svar på disse spørsmål. Alt for mye forskning gjenstår innenfor dette feltet. Men det gis en del svar, og det stilles en del nye spørsmål. Massemediene er en sentral institusjon dersom en skal forstå styringen og maktutøvelsen i samfunnet.

11 Den norska maktutredningen

– böcker och rapporter

Ingemund Hägg

I serien Norges Offentlige Utredninger (NOU) har följande rapporter från maktutredningen publicerats:

- NOU 1978:33, *Om konsentrasjon og marknadsmakt*, av Oddvar Haugland, Dag Reiersen, Vidar Ringstad och Hans Øy. Universitetsforlaget, 1978.

Rapporten redovisar en kartläggning av norskt näringsliv med hjälp av offentlig statistik. Man kan säga att det rör sig om en norsk motsvarighet till den svenska koncentrationsutredningen.

- NOU 1982:3, *Maktutredningen. Sluttrapport*. Universitetsforlaget, 1982.

En sammanfattning av rapporten återfinns i kapitel 10 ovan.

I den 270-sidiga rapporten redovisas de viktigaste teoretiska grunderna och empiriska resultaten från utredningens arbete. Den bygger i mycket på de böcker som tidigare publicerats inom ramen för utredningen.

- NOU 1982:30, *Om massemedier* av Svennik Høy, Kjell Olov Mathiesen, Anita Werner och Helge Østby.

För en sammanfattning se även NOU 1982:3, kapitel 7.

- Ytterligare två NOU-rapporter har aviserats:
 - Om storforetaksundersøkelsen
 - Om multinasjonale selskaper

I Universitetsforlagets (Oslo, Bergen, Tromsø) bokserie "En publikasjon fra Maktutredningen" har hittills utkommit 11 böcker:

- Hernes, G, *Makt og avmakt*, Universitetsforlaget, 1975.

Denna grundläggande teoribok behandlas i kapitel 7 ovan.

- Hernes, G (red), *Forhandlingsøkonomi och blandingsadministrasjon*, Universitetsforlaget, 1978.

Tillsammans med boken *Makt og avmakt* utgör denna bok teoretiskt underlag för många av de empiriska studier som utförts inom ramen för maktutredningen. Bokens "styrmodell" behandlas i kapitel 8 ovan. Kapitel 6 ovan är hämtat ur boken.

- Olsen, J P, (red), *Politisk organisering*, Universitetsforlaget, 1978.

Förutom Gudmund Hernes har Johan P Olsen varit den som haft störst inflytande på maktutredningens uppläggning. Med utgångspunkt från organisationsteori studeras organisationsformerna i den offentliga politiken. I kapitlet "Folkestyre, byråkrati og korporativisme" utvecklas en organisations-teoretisk referensram med tonvikt på förhållandet mellan det demokratiska systemet, byråkratin och organisationerna på arbetsmarknaden och näringslivet. Kapitlet "Organisasjons-samfunnet og den segmenterte stat" återfinns som kapitel 9 ovan. I kapitlet "Staten og kommunene, standardisering, hjelp og sjølvhjelp" behandlar Torudd Strand förhållandet mellan stat och kommun. Morten Egeberg behandlar i det sista kapitlet "Den offentlige politikens internasjonalisering – noen utviklingstrekk og perspektiver".

- Laegreid, P & Olsen, J P, *Byråkrati og beslutninger*, Universitetsforlaget, 1978.

I boken redovisas en empirisk undersökning av de norska departementen. (Det bör noteras att i de norska departementen ingår vissa funktioner som i Sverige ligger i ämbetsverken.) Två huvudfrågor behandlas: vilka förhållanden påverkar tjänstemännen när de fattar beslut? Har tjänstemännens

beslut genomslagskraft gentemot politikerna och i samhället? Några grundläggande tankar från boken behandlas i kapitel 7 ovan.

- Gaasemyr, J, *Organisasjonsbyråkrati og korporativisme*, Universitetsforlaget, 1979.

Det är en empirisk studie av rekryteringen till de centrala kanslierna i arbetsmarknads- och näringslivsorganisationer i Norge. Jämför även Egeberg 1981.

- Roness, P G, *Reorganisering av departementa – eit politisk styringsmiddel*, Universitetsforlaget, 1979.

Det är en empirisk studie av reorganisering av norska departement, t ex inrättande av nya enheter, nedläggning av existerande enheter, flyttning av enheter och ändrad specialisering/arbetsfördelning inom ett departement. Dessa ändringar studeras som möjliga styrmedel för politikerna.

- Olsen, J P & Sætren, H, *Aksjoner og demokrati*, Universitetsforlaget, 1980.

I en empirisk undersökning studeras förekomsten av s k aktioner, vilka som deltar, vilka som är de ledande deltagarna, innehållet i aktionerna etc. Se också kapitel 7 ovan.

- Schjelderup, L, *Småforetak i et stordriftssamfunn*, Universitetsforlaget, 1980.

Detta är en empiriskt baserad diskussion av småföretagens roll i norskt näringsliv.

- Olsen, J P (red), *Meninger og makt*, Universitetsforlaget, 1980.

Tre studier presenteras. I "Massemedier, eliter og menigmann" analyserar Johan P Olsen vilka som kommer till tals i massmedia. I kapitlet "Opposisjon og opinion" studerar Morten Egeberg, Johan P Olsen och Paul Roness hur den partipolitiska oppositionen kan påverka den offentliga debatten och opinionen. I kapitlet "Departement og opinion" presenterar Berit Bratbak och Johan P Olsen en undersökning om återkoppling till tjänstemännen av information om effekter av offentliga åtgärder.

- Egeberg, M, *Stat og organisasjoner*, Universitetsforlaget, 1981.

Här diskuteras organisationernas deltagande i förvaltning och politik, t ex medverkan i kommittéväsendet, påverkan av den politiska agendan. Blandekonomiska korporativistiska inslag i samhällsutvecklingen analyseras på detta sätt. Jämför även Gaasemyr, 1979.

- Berrefjord, O, *Rafnessaken – forhandlingsøkonomien i aksjon*, Universitetsforlaget, 1982.

Boken redovisar en fallstudie av den beslutsprocess som ledde fram till byggandet av en stor petrokemisk anläggning i Norge.

Utöver dessa redan publicerade böcker har följande preliminära titlar avviserats (på Universitetsforlaget):

- Hernes, G, *Om stortinget*,
- Hernes, G & Espeland, O, *Om høysterett*,
- Sætren, H, *Om iverksetting av politiske vedtak*,
- Strand, T, *Om sentrum – periferi*,
- Hernes, G, *Oversikt over norske lover*.

LAND I OLAG

Sverige har problem – ekonomiska, sociala och politiska – som alla talar om men få tycks kunna göra något åt. En alltmer motiverad fråga är om Sverige – ett av världens rikaste länder – också blivit "det goda samhället". Är det möjligt att styra samhället mot utstakade mål?

I denna bok diskuteras i ett antal uppsatser hur samhället fungerar och vilka mekanismer som kan förklara dagens problem. Helhetsintresse sätts i relation till särintressen. Samspel mellan marknad, politik, förvaltning och intresseorganisationer diskuteras. Syftet är att bidra till en ökad samhällsförståelse.

Boken är en introduktion till SNS nya program **Samhällsorganisation under OmPrövning, SOP**. *Lennart Arvedson, Ingemund Hägg och Bengt Rydén* presenterar i en inledande uppsats programmets bakgrund och diskuterar möjligheter till en bättre samhällsförståelse. *Karl-Henrik Pettersson, Dick Ramström och Olof Ruin* analyserar i olika uppsatser samhällsutvecklingen från olika utgångspunkter.

Peter Gorpe och Ingemund Hägg sammanfattar den norska maktutredningens syn på makt och styrning och sätter in detta i ett svenskt sammanhang. *Gudmund Hernes och Johan P Olsen* – ansvariga för den norska utredningen – medverkar också.

SNS program **Samhällsorganisation under OmPrövning** tar upp till debatt och forskning frågor och perspektiv som kan bidra till fördjupad förståelse av samhällsutvecklingen. Deltagare från företag, forskning, förvaltning, politik och organisationer inbjuds medverka.