

Folkestyret under stress

Betragtninger over den danske forfatningsudvikling under den tredje junigrundlov

Professor Niels Thomsen, Institut for økonomisk historie, Københavns Universitet

Når Danmarks grundlov har fungeret en menneskealder, plejer den at blive taget op til revision med henblik på at få overvejet nødvendige forbedringer og også få gennemtænkt de ændringer, der hen ad vejen er sket i de love og andre skrevne og uskrevne regler og procedurer, der omgiver og udfylder de nøgne grundlovsbestemmelser. Men ingen har rejst spørgsmålet om en fornyet drøftelse nu 35 år efter den tredje junigrundlovs ikrafttræden 1953. Dette, skønt statens rolle i individets og samfundets liv i mellemtiden er vokset til et helt nyt format, og skønt den forfatningsmæssige praksis på de fleste punkter er undergået meget dybtgående forandringer.

De blandede følelser mod systemet

Den store tavshed om vor forfatning kunne tyde på, at folk simpelthen var tilfredse med det system, der har udviklet sig. Og faktisk er der næsten ingen, der i dag forkaster grundlovens principper. Ved valget i april 1939 kunne man regne 6 a 9 procent af alle stemmer som afgivet imod folkestyret, men siden har tallet stadig været betydeligt mindre, og i dag nærmer tallet sig både officielt og reelt et rundt nul. Ifølge de systematiske vælgerundersøgelser, der siden 1971 er gennemført af statskundskabsfolk ved Københavns og Aarhus universiteter - se litteraturlisten s. 88 i Dansk politik under forandring (1987) - er det et bedøvende flertal - i 1984 gennemsnitligt 87% - af alle partiers vælgere, der finder det parlamentariske system bedre egnet til at

løse landets problemer end noget andet system - ja, endnu flere (95%) synes at mene, at det bør fastholdes for enhver pris.

Men tilfredsheden med systemets konkrete præstationer er betydelig mindre. Ved den første måling i 1971 erklærede 26% af de adspurgte sig uenige i sætningen "man kan i almindelighed stole på, at vore politikere træffer de rigtige beslutninger for landet". Dette tal var i 1975 steget til 42%, faldt så lidt, men blev nær det nye niveau og var i 1984 45%. Ved to tidligere spørgerunder (1977/79) - der ikke ses gentaget - havde endda omkring 62% lige ud sagt ja til sætningen "folkestyret kommer til kort, når landet står over for virkelige problemer". Og der er empirisk grundlag for at mene, at den iagttagne fordobling af nettotallet for skift i stemmernes procentvise fordeling (fra gns. 9 til 17%) - svarende til dobbelt så store bruttovandringer - også hænger sammen med en sådan aftagende tillid til systemets effektivitet.

Det er værd at bemærke, at den stigende mistillid til systemets evner falder sammen med aftagende mistillid til egen evne til at gennemskue problemerne og til egne kundskaber. Heller ikke har valgdeltagelsen været faldende siden 1953, trods den trinvis nedsettelse af valgretsaldern, der i sig selv virker i den retning. For valgene i 50'erne var gennemsnittet knap 82% og i 60'erne godt 87%, i 70'erne nærmest 88% og i 80'erne foreløbig 86%. Folk er åbenlyst villige til at bekræfte, fylde og bruge demokratiet i den

form, det har fået, men er hverken tilfredse eller håbefulde mht. dets præstationer.

Og det er der jo faktisk visse gode grunde til.

Gennem tiåret 1957-67 fulgte Danmark godt og vel med i den kraftige velstandsudvikling over hele Vesteuropa, men balanceproblemerne viste sig allerede igen omkring 1962, og siden begyndte de at tage overhånd, især efter konjunkturumslaget 1973/74. Denne ramte faktisk ikke os hårdere end så mange andre lande, men vi udviklede hurtigt rekordagtige tal både på betalingsbalanceunderskud, lavvækst og arbejdsløshed, mens vi kørte blindt videre med et vanemæssigt overforbrug og sløseri med både menneskelige og andre ressourcer. Den een gang berømmede "skandinaviske model" - den særlige blanding af velfærdsordninger, organisationsmagt og dynamisk økonomi - har nok generelt mistet det meste af sin stråleglans i andres øjne - men helt specielt gælder det, at ingen i dag vil tænke på at tage den danske udvikling som forbillede.

Selv om konjunkturer udefra ikke kan bære skylden, behøver den jo heller ikke at ligge i vort politiske system. Men forsøgene på at fremdrage forklaringer fra erhvervsstrukturen forekommer ikke overbevisende. Og det er ihvertfald slående, at politiske beslutninger aldrig før har haft en sådan talmæssig betydning som nu. Målt med andel af bruttofaktoringkomsten steg de samlede offentlige udgifter fra ca. 21% omkring 1953 til 62% 30 år senere. Ved vor første grundlovs ikrafttræden 1849 var tallet 10%, og der blev det til den anden junigrundlov 1915. De to verdenskrige betød stigninger, som aldrig helt blev elimineret, men tallet var dog i 20'erne og 30'erne kun 13 a 15 pct. og godt 20% fra 1946 til 1960. Først derefter indtrådte, uden krige og længe uden konjunkturbestemte forsørgelsesproblemer, den uophørlige, selvberende kæmpevækst. Den er helt

uden sidestykke i vor egen historie, og i udlandet finder den kun sin lige i Sverige. Det er også langt den største ændring, der er sket både i vor erhvervsstruktur og i vort fordelingsystem efter 1945; så det er svært ikke at finde hovedårsagen til vore økonomiske problemer her, sådan som jo også næsten alle større offentlige udredninger har gjort det siden "perspektivplanernes" dage omkring 1970.

Der kan også på andre områder findes eksempler på det politiske systems svigtende evne - uddannelses- og boligpolitikken er andre triste tilfælde. Men den overordnede økonomiske politik er tilstrækkeligt bevisgrundlag, også fordi det jo nok er det emne, der har taget mest af politikernes tid og opmærksomhed - trods det beskedne udbytte. De svagheder, der har været de alvorligste på dette område - og givetvis også på mange andre - er vel først og fremmest mangelen på konsistens, perspektiv og realisme: Konsistens - nemlig evnen til overhovedet at iværksætte og gennemføre foranstaltninger, som tilsammen fører i retning af de opstillede mål uden uforudsete, uacceptable bivirkninger i anden henseende. Perspektiv - nemlig evnen til at indsætte eller frigøre ressourcer med henblik på senere fordele og kommende problemer. Realisme - evnen til at reagere på nye situationer og ny information ved at tilpasse den fulgte politik, før omkostningerne bliver uacceptabelt høje.

Ud fra disse brede og til dels overlappende kvalitetsdimensioner skal jeg i det følgende søge at fremdrage relevante træk af udviklingen i og - såvidt muligt - mellem vore væsentligste "politiske institutioner", som kan belyse de ovenfor postulerede svigt mht. konsistens, perspektiv og realisme. Bidraget er klart inspireret af den diskussion om demokratiets overlevelse, der førtes omkring midten af 70'erne: Herhjemme bl.a. ud fra rapporten om "Ændringer i samspillet mellem

de politiske institutioner" skrevet af Erik Damgaard, Mogens N. Pedersen, Gunnar Sjöblom og undertegnede (udg. af SFF juli 1975). Andetsteds bl.a. ved "The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Tri-lateral Commission" af I.M. Crozier, Sam Huntington og J. Watanukas (London 1975). Min bærende tanke er, at skift i kultur- og samfundsmønstret har forøget kravene til de politiske institutioner og fristet dem til overreaktioner og tilsidesættelse af systembærende regler og rollefordelinger i alle udviklede lande - men at vore politikere i langt højere grad end andre har ladet problemerne vokse sig over hovedet ved at acceptere direkte og indirekte pressio-ner fra flere slags sammenslutninger og institutioner, hvis magt og muligheder de i alt for høj grad har accepteret og understøttet - til forskel fra mere direkte linier fra vælger til poli-tiker gennem de politiske partier m.v.

Fordringsfulde og rastløse vælgere

På vælgerplan noteres allerførst en afgøren-de vækst i opfattelsen af det offentliges pligt og muligheder over for alle indbyggere i lan-det (og til dels udenfor). I løbet af de 35 år har folk definitivt erhvervet en menneskeret, et "naturligt krav" på at modtage stort set altomfattende sikrings- og trivselstilbud. Velfærdsstaten, social- og skattestaten eller formynderstaten, om man vil, fæstnede sig i løbet af 60'erne og 70'erne som en uomgæn-gelig privatøkonomisk realitet i alle sociale lag og næsten alle erhverv. Herunder udvide-des begrebet også fra et sæt af konkret sig-tende og afgrænsede erstatnings- og service-ordninger til et diffust, overliggende norm-grundlag for individuelle retskrav, såvel som for mange slags politiske tiltag, der ville fast-holde stat og kommune på deres universelle sociale pligter. Hårde konsekvenser af bestå-ende ordninger, svigtende omtanke og ufor-udsete hændelser af enhver art - fra digebrud og misvækst til bankkrak og ophobning af

studielån - kom i sig selv til at indebære et so-lidt grundlag for "kompensation" til de "ramte" erhvervs- social- og særgrupper, om fornødent hen over gældende love, for-skrifter og kompetancefordelinger. Ordet "rimelig" fik meget bred betydning og store følger! Flere slags organisationer, masseme-dier og folketingsmænd kappes om at anspore ministeren, kommunen eller virksomhe-den til at give den nødvendige bevilling eller kompensation, om nødvendigt tvinge dem trods al påberåbelse af præcedensvirkninger.

Derved har velfærdsstaten ikke bare betydet en voldsom forøgelse af regeringens og fol-кетинgets arbejdsfelt via væksten i den of-fentlige sektor - i værdifast mønt vel en syv-ottetobling siden 1953: der er sket en endnu mere vidtgående udvidelse af den politiske dagsorden i kvalitativ forstand, idet den nu kan omfatte alle slags emner på alle niveauer i hele den danske befolknings tilværelse - til dels endog den øvrige verden, hvis forhold skiftende flertal søger påvirket gennem dags-ordener og pålæg til udenrigsministeren. Om denne "forventningernes eskalation", denne mangfoldiggørelse af vælgernes for-modede krav til politikerne, også er udgået fra vælgerne selv, er straks en anden sag: Ta-ger man halvdelen af folks indkomst og en del af deres dispositionsfrihed, vil man na-turligvis snart se de samme mennesker stille op i kø for at få noget af det tabte igen. Der er næppe tvivl om, at den offentlige sektors vækst for en stor del hviler på "den fiskale il-lusion": (at andre betaler de offentlige ydel-ser for os), men den virker kun, når interesse-rede politiker- og producentgrupper el.lign. tager den i anvendelse.

På samme måde kan man måske også til en vis grad se den skildrede eskalation af for-ventninger til staten i lyset af visse videregå-ende skift i både kulturmønster og produkti-on - at individets behov for sikkerhed og magt over omgivelserne stiger mod det uen-

delige, når først de elementære behov er dækket, og når det ikke står klart, hvad sikkerheden koster osv. Ja, man kan måske betragte det hele som en forsinket, men uundgåelig følge af demokratiets og folkesuverænitets principper, idet lighed i politiske ressourcer (stemmeret m.v.) overføres til et krav om lighed på alle andre områder, ligesom ingen jo kan tvinge et suverænt folk til at overholde hverken sine egne, naturens eller logikkens love. Men forbindelsen fra disse brede linier er usikre og betingede. Kulturudviklingen i vor tid rummer også stærke ønsker om at sikre og udvide individets frihed og udfoldelsesmuligheder i skarp modsætning til al form for kontrol. Og der går også stærke strømme i retning af lokale og faglige enheders ret til selvstyre over for centrale autoriteters og bureaukraters kontrol.

De modgående krav vil imidlertid i mange tilfælde umiddelbart forøge det pres, som med "forventningernes eskalation" rettes mod det politiske system. Denne overbelastning vil netop vise sig ved svingende og aftagende tidshorisont i de trufne beslutninger, ved lavt abstraktionsniveau og adhoc-afgørelser, samt ved svigtende respekt for systembærende rollefordelinger. Alt ledende til spontan populisme, "hovsa" - og "man-kada-bare"-løsninger, som jævnt hen betyder lukkede øjne for uundgåelige valg samt udskydelse af påtrængende problemer. Den betydelige hast og integration i de moderne samfundsprocesser, de tekniske muligheder og knapheden på naturlige ressourcer skaber ikke mindre, men mere behov for langsigtede og holdbare dispositioner samt autonomt virkende styringskomponenter med høj grad af forudsigelighed og præcision. Populismen styrer lige netop den gale vej.

Præcis med denne baggrund kunne man vente den kroniske tendens til økonomisk ubalance, Danmark har været ude for gennem den sidste snes år. Og vi har da også set netop de vælgerreaktioner, man kunne vente

herudfra: betydelig ustabilitet fra valg til valg; vandringer mellem partierne over betydelige "politiske afstande", gode chancer for fronderende yderpartier, nyopdukkede demagoger og politiske image- og personeffekter sent i valgkampen. Mistilliden til det politiske systems præstationer bliver herved til en selvopfyldende profeti, da solidt lovgivningsarbejde og hæderlig debat let overdøves af slagord og valgflæsk i dette klima.

Men vælgerbefolkningens udvikling kan også ses fra en anden side. At folk efterhånden kun i mindre grad kan stemme ud fra en formodet erhvervs- og klassebaggrund, fordi socialstrukturen er ændret med funktionærklassens fremvækst mv., er selvsagt en kilde til større bevægelighed. Men bevægelighed er i sig selv en positiv sag, ja principielt en nødvendig betingelse for et rationelt demokrati. Kun derved får argumenter en chance. Af samme grund burde man glæde sig over, at folk faktisk i ringere grad end før følger deres "klasseinteresse", selvom den skulle være entydig efter traditionel opfattelse. Socialdemokratiets andel af arbejderstemmerne faldt 1957-1984 fra 82 til 47%, Venstres blandt landbrugerne fra 80 til 72% osv. Og mens "arbejderpartierne" har tabt betydeligt terræn blandt arbejderne (fra 73 til 65%), har de vundet frem i "middelklassen" (fra 25 til 34%).

Som påvist i de før omtalte vælgerundersøgelser spiller andre faktorer, såsom forskelle mht. arbejdsplads, alder, uddannelse osv. en stigende rolle, hvis man skal forklare vælgerens adfærd, og man sporer i de senere år en stigende grad af overensstemmelse mellem folks "holdninger" og deres partivalg.

Men fast står det altså, at vælgerne mere end før stemmer "på egen hånd", svarende til deres før omtalte større tillid til egen indsigt. Hvis denne indsigt alligevel er for ringe, kundskaberne for spredte og argumentati-

onsevnen for utrænet, behøver det imidlertid ikke at være vælgernes skyld - og heller ikke at være en uhjælpelig sandhed. Vælgernes opgave er blevet adskilligt større gennem de sidste 35 år, men de får også tilbudt adskilligt mere information, og gennemgående har de fra deres uddannelse og arbejde bedre forudsætninger for at bruge og sortere denne information. Hvis vælgernes reaktioner alligevel bliver dårligt begrundede og lidet hensigtsmæssige, kan grunden meget vel ligge andetsteds i det politiske system, fordi den politiske kommunikation i videste forstand jo formes der.

Et overbebyrdet og overaktivt folketing

Een grund til den øgede fremmedgørelse og rastløshed blandt vælgerne er vel, at regeringens magt er blevet mindre, klarest udtrykt ved de mange flere beslutninger, der træffes mod dens vilje, som undertiden synes at have omformet den klassiske parlamentarisme til en slags magistratsordning. Dette har alt i alt gjort den politiske proces mindre gennemskuelig. Udvidelsen af arbejds- og ansvarsområdet under den enkelte minister kan have spillet ind - der gives seks gange flere penge ud (i fast mønt) pr. mand nu end i 1953, idet stillingen som chef for et meget større og mere komplekst bureaukrati måske levner færre kræfter til at deltage i overordnede politiske beslutninger. Men hovedsagen er, at mandatfordelingen i Folketinget har gjort det sværere at samle både en flertalsregering og et stabilt arbejdsdygtigt flertal i tinget.

Partisplittelsen i folketinget er øget markant. Sammenligner man de fem første valg under den nye grundlov (1953-64) med de fem sidste (1977-87), ses det, at antallet af repræsenterede partier steg fra seks til ni elleve, så det gennemsnitlige mandattal faldt fra 29 til 16-18, mens de tre største gruppers andel faldt fra 83 til 65% (alt ekskl. Nordatlanten

og Slesv.Parti). Også partiernes samlede tab og gevinst af mandater fra valg til valg voksede, ligesom udskiftning af folketingsmedlemmer blev hyppigere og den gennemsnitlige anciennitet i tinget lavere. Hvilke fordele dette end måtte have haft på andre leder, har det vel automatisk nedsat folks mulighed for at overskue tingets arbejde og gennemskue samarbejdsmønstre og standpunkter. Og navnlig har det naturligvis gjort det sværere for en regering at fastholde en konsistent, perspektiveret og realistisk politik. Anderledes udtrykt må partisplittelsen have fristet såvel opmærksomhedshungrende småpartier og oppositionen som regeringen selv til at følge en mere ekspressiv, agitationsrettet kurs under lovgivningsarbejdet.

Dette problem blev nok på sin vis forstørret uforsætligt, da man fra 1972 indrettede arbejdet omkring en snes stående udvalg, hvert dækkende et sagsområde omtrent svarende til et ministerium. Meningen var dels at forenkle arbejdsgangen, dels at forbedre sagsbehandlingen ved at lade flere medlemmer specialisere sig. Men hovedeffekten blev nok en kraftigere accentuering af tingets magt over regeringen og de enkelte ministre. Disse ser under samråd med udvalgene deres forslag om embedsførelse iøvrigt underkastet en detailgranskning, der undertiden sigter nok så meget på personlige og partipolitiske standpunktmarkeringer og alliancemageri som på saglige forbedringer. Og først og fremmest rummer ændringen en glidning i forholdet mellem forfatningsmagterne, hvor folketinget griber langt ned i forvaltningen af lovene i stedet for at samle sig om at udforme dem. Det kan tilføjes, at folketinget vel allerede tidligere var på vej til at udvide sin plads i systemet gennem hyppig brug af spørgtiden og hyppige dagsordendebatter.

Regeringerne har gradvist accepteret den nye situation i de sidste 15-20 år. Når der alligevel ikke har udviklet sig et regulært parlamentsvælde (som i Frankrig 1871-1940 og 1945-58),

skyldes det nok mest opløsningsretten. Den er blevet brugt meget hyppigere end før. Både i de 33 år før 1953 og i de første 20 år derefter gik der gennemsnitligt netop tre år mellem valgene, men i de sidste femten år er dette interval faldet til to år. Valgtruslen har ikke mindst givet skiftende regeringer mulighed for at true upålidelige støttepartier på plads - tidsvis har tv-publikummet her overværet en ny slags gidseldrama. Men både valgtrusler og opløsningsvalg har sin pris - kan bl.a. ikke umiddelbart anvendes igen! Reelt har vist ingen nyere dansk regering på den måde banet vej for en konsistent, perspektivrig og realistisk politik gennem vor overgroede politiske jungle, som altid lader smutveje stå for ansvarsforflygtigelse og bagholdsangreb. Det ville være godt at rense luften ved valg, men det er sjældent muligt under den ekstreme mindretalsparlamentarismes vilkår.

Blandt de ændringer, der kunne overvejes i denne forbindelse er dels en form for suspensivt regeringsveto over for folketingsvedtagelser, dels en fastere procedure omkring vedtagelse af mistillidsvota efter vesttysk forbillede, så at et mistillidsvotum kun får gyldighed kombineret med udtalt tilslutning til en ny regeringschef. Herved kunne man måske få fjernet den nerve- og systemnedbrydende leg, som kunne kaldes parlamentarisk brinkmanship, og som allerhøjest gavner mediernes udbud af dramatiseret folketingsreportage.

En sådan reform kunne muligvis kombineres med en noget hyppigere og bredere anvendelse af folkeafstemninger. Sådanne er nu fire gange blevet brugt til at løse andre strids spørgsmål end de rent forfatningsmæssige (1916, 1963, 1972 og 1986). Erfaringerne er vel her positive - men til gengæld begrænsede til en type spørgsmål, der med en vis *raison* lader sig behandle separat. Det er svært at tænke sig en økonomisk "helhedsløsning", som fortjener dette navn, ført sejrrig igen-

nem en folkeafstemning imod store vælgergruppers protest og derefter håndhævet efter hensigten gennem længere tid. Folkeafstemninger kan give klare og definitive svar, men kun på tåleligt klare, fuldt oplyste og begrænsede spørgsmål. Blikket må rettes mod de kanaler, der på et bredere felt kan aggregere og fremføre vælgerne krav og mening.

Partisystemets betydning er nævnt, og det er antydnet, at en hensigtsmæssig reform af valgloven, en højere spærregrænse, derfor ville kunne gøre det politiske system mere gennemskueligt for vælgerne og reelt styrke det. Visse nye regler om listeforbund, primærvalg mv. kunne opveje de skavanker, spærregrænsen frygtes at ville volde mht. stemmespild og partimonopolisering.

Derimod er der måske grund til at understrege, at andre mere radikale løsninger på behovet for en ny valglov, f.eks. flertalsvalg i enkeltmandskredse som i de angelsaksiske lande, (der modsat Frankrig ikke kender omvalg) kunne være problematiske ud fra den her fremlagte tangeang, fordi de ikke bare tenderer mod at skabe sikre flertal i parlamenterne, men også sikre bastioner for lokale særinteresser og navnlig risiko for meget voldsomme skift fra een konsekvent politik til dens modsætning. En valgforms mål bør være et mere overskueligt partisystem, som lader afvejningen af de forskellige ønsker og behov i den politiske proces ske mere gennemskueligt, tidligere og mindre tilfældigt end nu - derimod ikke at øge en ideologisk polarisering og reducere den konsensusdrift, der er betingelsen for, at store ændringer kan ske med åbne øjne og fastholdes over længere tid her i landet.

En vis tilpasning af valgloven, der førte til færre partier i folketinget, ville formentlig også kunne virke til en genoplivning af partiforeningerne som positive elementer i det politiske system. Deres medlemstal er gennem

de 35 år faldet fra at dække ca. 30% af de afgivne stemmer til nu omkring 8% - et tal, der tilmed først og fremmest beror på ældre aldersklasser og traditionelle miljøer med et vist islæt af yngre militante partiaktivister, som heller ikke er særlig repræsentative for de fleste partiers vælgertilslutning.

Vælgerforeningernes indflydelse på folketingsmændene er principielt nærmest blevet forøget de fleste steder - med stærkere magt over opstillingsprocessen, øget adgang til at deltage i udformning af partiets program og evt. også til at overvåge de parlamentariske beslutninger gennem drøftelser på hovedbestyrelsesmøder, kongresser osv. Men samtidig har selve partisystemets opsplitning samt forlæggelsen af de landspolitiske afgørelser til udvalgsværelser og krisemøder på Christiansborg bevirket, at afstanden mellem vælgerforeningernes beslutninger og de politiske resultater er blevet meget lang. En reform på de to punkter ville formentlig være den bedste vej til at gengive vælgerforeningerne deres spændstighed, der i høj grad er påkrævet for at sætte nyt liv i et politisk oplysningsarbejde og en landspolitisk debat på vælgerplan. Her er det jo væsentligt at lade flere forskellige partier deltage, men med 12-14 deltagere kører debatten i tomgang.

Brød- og ideorganisationer samt de andre "pressure groups"

De traditionelle partiforeningers nedgang og svækkelse er foregået samtidig med en styrkelse af fagforeningers og andre erhvervs- og interesseorganisationers vækst i både medlemstal, ressourcer og propagandavirksomhed. Interviewundersøgelser har forlængst vist, at en stor del af medlemmerne kun er der af praktisk nødvendighed, at vurderingen af organisationernes politiske indsats ikke er særlig positiv, og at mange, ja flere og flere følger helt andre ideer, når de stemmer. Endog på det rent faglige område er organi-

sationernes indflydelse over deres medlemmer og deres underorganisationer efterhånden blevet lidt af en fiktion: en indkomstpolitik bygget på aftaler mellem LO og DA har ikke længere nogen stor magt til at forme lønudviklingen. Ikke desto mindre tages organisationernes interesser og synspunkter på alle områder særdeles højtideligt, selv når de betyder afgørende forhindringer for at løse økonomiske og andre problemer. Ja, vidtgående reformer som ØD og OD, der afgørende kan ændre hele vort erhvervslivs struktur og ydeevne, kan vel en dag blive gennemført som led i et af de kortlivede indkomstpolitiske forlig - ikke fordi der nogensinde har været vælgerflertal bag ønsket, men som betaling til LO for et lønstop, LO alligevel ikke kan garantere.

Det er på tide at sige ligeud, at Danmark ville fungere bedre uden denne stærke organisationsindflydelse, som de allerfleste andre lande jo gør det. Organisationers vigtigste opgave er at tilgodese en bestemt gruppes særlige interesser over for helheden. Derfor vil de ikke bare modvirke andre grupper, hvoraf nogle har svagere gennemslagskraft, men også i regelen det øvrige samfund under eet. En folkestyret statsmagt har derfor en hovedopgave i at afgrænse og afstemme organisationernes indflydelse, om fornødent knække og fjerne den, hvor den er blevet et magtmonopol, der belaster og bremser erhvervs- og samfundsudviklingen eller truer andres frihed. Der foreligger ikke i dagens Danmark nogen overbevisende grunde - andre end frygt og tradition - til at lovgivning og administration skal fremme og underbygge organisationernes udbredelse og deres deltagelse i den politiske proces, således som det sker gennem beskatningsregler, ved lovforberedelse, sammensætning af kokmissioner og fordelingsnævn og på mange andre måder. Det ville tværtimod være en stor fordel, hvis folk talte til staten med een røst, gennem een åbenlys politisk kanal omkring

de offentlige valg, hvor alle har een og kun een stemme. Vælgerorganisationerne har i høj grad brug for de kræfter, talenter og offentlige begunstigelser, der nu ødsles på ensidig interessevaretagelse til tvivlsom gavn for samfundets helhed.

Organisationernes stigende selvstændige indblanding i landspolitik og almindelige samfundsspørgsmål, som deres undertiden ufrivillige medlemsskare ikke har givet dem mandat til, beror naturligvis i sidste ende på den grænseløse udvidelse af statsmagtens aktivitets- og ansvarsområde: I forsøget på at legitimere og effektivisere indgreb og kontrol på alle niveauer og i alle sager har man inddraget organisationsrepræsentanter, hvor det overhovedet kunne lade sig gøre. Dette har i praksis sjældent givet dem adgang til selv af forme hovedlinierne ud fra deres sagkundskab, bl.a. fordi de jo altid sidder over for modstående interesserepræsentanter, men des oftere en mulighed for veto og forsinkelse samt småfordele på det helt konkrete niveau. Dette er udgangspunktet for den "forhandlingspolitik og blandings-administration", der bl.a. er udførligt skildret i rapporterne fra den norske magtudredning (1972-82), mere spredt og kortfattet i en længere række artikler fra projekter på Institut for Statskundskab omkring 1980. (Se B. Nöchel Thomsens og Leon Dalgas Jensens afsnit m.litt.: "Dansk politik under forandring").

Men dette system, der hos os slog afgørende igennem omkring de to verdenskrige, har forlængst bredt sig til et endnu videre felt end næringslivets produktions- indkomst- og arbejdsvilkår m.v. Der er opstået et stigende antal permanente og adhoc-organisationer til varetagelse af synspunkter og ønsker på flere og flere i sagsområder, der ikke og ihvertfald ikke først og fremmest er baseret på medlemmernes materielle og faglige interesser. Af den endeløse liste nævnes i hast forbruger-, kvinde-, miljø- og anti-atom-

kraftbevægelserne som rimeligt typiske for denne slags organisationer af ideel karakter. Adskillige er næsten lige så gamle som de store erhvervs- og arbejdsmarkedsorganisationer, således afholds- og forsvarsbevægelserne før århundredeskiftet, men de havde længe et helt andet præg og virke, var først fremmest rettet mod propaganda og drevet af amatører. Efterhånden er de imidlertid i høj grad kommet til at ligne de "rigtige" interesseorganisationer, både ved et stærkere indslag af professionalisme og betalt bureaukrati og ved primært at sigte mod påvirkning af det offentliges beslutninger på alle planer. Her er det ganske klart staten selv, der har integreret en ekstra komponent i den politiske proces - givet en lang række selvbestaltede institutioner mere indflydelse på samfundets regelsætning end andre via kommissioner, råd og nævn - og også gennem offentlige tilskud mv. øget deres aktivitets- og propagandapotential.

En helt anden historisk baggrund, men ikke mindre revolutionerende følger for det politiske system, fik den kæmpevækst, der fra omkring 1960 iværksættes i de offentlige institutioners antal og størrelse. Antallet af personer, der er beskæftiget af det offentlige, er over 30 år øget fra en kvart til næsten en hel million, og væksten er først og fremmest sket uden for de traditionelle, tjenestemandsdominerede områder - nemlig i de kommunale og statslige sundheds-, undervisnings-, kultur- og socialinstitutioner. Disse mange store offentligt finansierede, men fagligt i høj grad selvstyrende arbejdspladser, er i stigende grad selv gået direkte ind i forhandlingsøkonomien" som pressions- og interessegrupper, støttet såvel til deres respektive fagforeninger som til lokal- og klientgrupper under forhandlinger med overordnede forvaltnings- og budgetmyndigheder. På dette felt har staten ved at eliminere og beskære de tidligere hierarkiske ledelsesformer mere eller mindre bevidst bidraget til,

at "den offentlige sektor ikke kan styres" og til en yderligere fragmentering af politikerne opmærksomhedsfelt.

En løsning på disse problemer så man længe i opbygningen af et effektivt kommunalt selvstyre efter kommunalreformen i 1970 og de følgende regnskabsomlægninger. Men eftersom regering og folketing fastholdt deres ret og pligt at besørge en udligning af kommunernes indtægter gennem omfattende refusionsordninger og en meget lang række forskrifter for omfanget, arten og organisationen af kommunernes social- og serviceydelser mv. - blev delegationen af opgaver naturligvis meget ufuldstændig. Da staten også snart begyndte at anvende sin myndighed over kommunernes bygge- og investeringsvirksomhed og deres økonomi som helhed til løbende konjunktur- og efterspørgselsregulering, blev realiteten vel snarest, at kommunerne enkeltvis og som samlet gruppe konstitueredes som endnu en melleminstans i forhandlingsøkonomien - ikke mindst en permanent interesserepræsentation for sine indbyggere, offentlige institutioner og andre arbejdspladser i forhold til staten, hvis finansielle og andre beslutninger, kommunen først og fremmest må vende til egen fordel.

"Mediekrati", "mededievrid" og "infotainment"

Erhvervs- og fagorganisationer, ide- og in gruppe-bevægelser, kultur- og velfærdsinstitutioner såvel som kommunerne har gennem den sidste menneskealder udviklet nye formater og nye roller i intim vekselvirkning med statens vækst og forgrening og med hinanden. Det er i stigende grad deres problemstillinger og deres begrænsede perspektiver, der formulerer den politiske ledelses dagsorden og prioriteringer. Endnu en komponent må imidlertid nævnes i en skildring af det nye system, der har udviklet sig gennem de seneste årtier - massemedierne. De er siden

1953 blevet løst fra den vante organiske forbindelse med de etablerede politiske partier og de dermed forbundne kultur- og interesseorganisationer, og de er blevet langt mere selvstændige komponenter i den politiske proces - professionaliserede ikke bare i deres opbygning og arbejdsmåder, men også og navnlig i deres grundlæggende målsætning. Over halvdelen af provinsens dagblade er ophørt, og de overlevende er ikke mere nævneværdigt præget af eet bestemt politisk parti - ja, mange heller ikke meget af landspolitisk stof overhovedet. Skønt stadig kraftigt ideologiske er heller ikke de store landsdækkende morgenblade længere at betragte som regulære partiblade, men fordeler deres kritik og støtte på egen hånd. I alle blade er det politiske referat trængt aldeles i baggrunden af den politiske reportage, der på en helt anden måde følger nyhedsjournalistikkens generelle kriterier - foretrækker det sensationelle rygte, afsløringen, konflikten og personvinkelen frem for systematisk sammenhængende information på politikeres og sagkyndiges egne præmisser. Helt ekstremt følges denne aktive og selektive formel i de to store middagsblade, der i 60'erne klart overhalede morgenbladene i oplag og nu er eneste avistype i store grupper af bybefolkningen.

Uden sådanne excesser har også den statsautoriserede elektroniske nyhedsformidling og kommentering haft balanceproblemer, undertiden i form af meningsmæssig bias, men først og fremmest ved den forkortelse og forenkling, der vel til en vis grad er uundgåelig i all round lyd og billedmedier. Men det er altså efterhånden en kendsgerning, at de fleste danskere, både op til valgene og til hverdag, henter det meste af deres politiske information fra disse sparsomme kilder fremfor læsning af aviser m.v. Sålænge Danmarks Radio har været så godt som alene på feltet, har dens rapportering da haft en meget vidtgående betydning for fastlæggelsen af den

politiske debats dagsorden og kriterier; og denne indflydelse har gennemgående betydet en massiv forenkling og en perspektivforkortelse af debatten med tendens til fokusering på afgrænsede, opsigtsvækkende episoder og vinkler ud fra populærjournalistikens ovenfor nævnte standardkriterier, hvor netop de bredere sammenhænge og vanskeligt forklarlige problemer fortrænges.

Nyt er problemet på ingen måde, men det er vokset adskilligt, dels med den objektive vækst i de politiske problemers størrelse og omdrejningshast, dels med mediernes og journalisternes mindre tilknytning til partipolitisk virksomhed (skønt dette jo også har givet visse fordele i retning af "fairness"). Hertil kommer den tilsyneladende stigende afstand mellem vælernes tiltro til egne vurderinger og den tid og opmærksomhed, de vil bruge på at orientere sig. Og politikerne selv har stået ganske hjælpeløse over for problemet, næsten kun optaget af at overvåge, at andre partier ikke fik fordele. Deres principielt ubegrænsede magt over Danmarks Radio (gennem det nu nedlagte radoråd mv.) gav ikke stort andre løsninger på det skrigende behov for større og bedre politisk information end udlodninger af propagandasendetid til alle partier - en millimeterdemokratisk retfærdighed, der næsten har ødelagt tv's valgdebatter ud fra principper nedlagt af højesteret (1957) og ombudsmand (1963), men er ukendt i andre demokratier. Under "mediekommissionens" arbejde (1980-84) blev disse problemer slet ikke omtalt, og den senere halvhjertede liberalisering af radio- og tv-systemet er resulteret i regler, som ansporer, ja understøtter både politisk og anden kommunikation fra fagforeninger og mange andre specialgrupper, men udtrykkeligt holder de politiske partier og den lokale presse ude. (Om medierne se min artikel i "Dansk politik under forandring", s. 89 m.litt.).

Netop ved den moderne journalistiks hang

til fokusering på konkrete sager, skæbner og misforhold er medierne i forvejen blevet kanaler for interesse-, græsrods-, arbejdsplads- og lokalsamfunds synspunkter og krav over for de centrale politiske og administrative instanser. Mediernes indsats i politik er i høj grad blevet ukritisk at fremføre ramte grupper og truede institutioners krav på bedre behandling tværs igennem givne regler, fastlagte kompetancefordelinger og nødvendige ressourcehensyn. Dette bidrager væsentligt til den omtalte overbelastning af den politiske dagsorden og systemets nedsatte styringsevne.

Konklusion

Kort fortalt er historien om dansk folkestyres udvikling gennem den sidste menneskealder den, at de centrale politiske institutioners virksomhed i stigende grad er blevet domineret af magtfulde underliggende organisationers og institutioners krav om bevillinger, fordele og medbestemmelse på ethvert tænkeligt område og på ethvert niveau. Dette har gjort det temmelig umuligt at føre en konsistent, realistisk og ressourcebevidst politik i en periode, hvor teknologiske og organisatoriske ændringer foregår i forøget tempo, og hvor en stigende internationalisering formindsker eller eliminerer nationalstatens ressourcer og virkemidler. Men den ændrede magtfordeling i systemet er næppe en uundgåelig følge af udviklingen - derimod i høj grad et resultat af den politiske ledelses svigtende blik for systemets behov og bæreevne på længere sigt.

Reelt har ingen af de større partier, der bærer byrden og ansvaret for det politiske arbejde, nogen fordel af denne udartning, og det vil være muligt ved velberegnete korrektioner af forfatningen - grundloven og andre skrevne og uskrevne spilleregler - at opnå en væsentlig styrkelse af systemets præstationsevne, som også giver befolkningen større reel indflydelse.