

Anmeldelser

Ole Berrefjord, Rafnes-saken. Forhandlingsøkonomien i aksjon, Oslo: Universitetsforlaget, 1982, 211 s., 120,00 N. kr.

Den norske magtudredning skrider fremad. Efter de indledende teoretiske studier af magt og afmagt, politiske beslutninger samt af forhandlingsøkonomien, som alle vakte betydelig interesse, er med korte mellemrum fulgt en række analyser af væsentlige politiske institutioner og fænomener. Nu foreligger den første case-studie inden for rammerne af det store projekt.

Ole Berrefjord har sat sig for at belyse, hvordan den hernes'ke forhandlingsøkonomi tér sig i praksis. Grundlaget er det både langstrakte og komplicerede hændelsesforløb, som gik forud for Stortingets beslutning i juni 1974 om at give tilladelse til anlæg af seks petrokemiske fabrikker ved Frierfjorden i Nedre Telemark. Denne beslutning blev truffet efter næsten fire års forhandlinger, undersøgelser og sonderinger af politisk, administrativ og teknisk karakter. Som så mange politiske sager synes Rafnes-sagen ingenlunde slut i og med, at der er truffet en beslutning. Forude øjnes muligheden af et opgør om visdommen bag og rimeligheden i denne disposition, som allerede før beslutningen var omgærdet af politisk kontroversialitet. Foreløbig kan det konstateres, at denne investering på milliarder norske kroner giver betydelige tab for de firmaer, som driver anlæggene. Samtidig gøres det gældende, at de aftaler, der ligger bag etableringen, indebærer en statslig subsidiering af virksomheder med omkring en halv milliard kr. om året. Denne kritik afvises dog som grundløs af de tre involverede virksomheder, hvoraf de to, Norsk Hydro og Statoil, kontrolleres af den norske stat.

Det beslutningsforløb, som Berrefjord analyserer, faldt i to ret klart opdelte faser. Den første fase, som strakte sig fra august 1970 til efteråret 1973, karakteriseres som en forhandlingsfase. Rammen om disse forhandlinger var en række udvalg nedsat af industridepartementet. De sigtede i første runde mod indgåelsen af en aftale med Philips-gruppen om ilandføring af de olie- og gasforekomster, som denne gruppe havde gjort i Ekofisk-feltet. Under disse forhandlinger, som resulterede i en aftale om ilandføring af olie i Skotland, og en såkaldt optionsaftale om ilandføring af gassen i Norge, fungerede de tre norske virksom-

Anmeldelser

Ole Berrefjord, Rafnes-saken. Forhandlingsøkonomien i aksjon, Oslo: Universitetsforlaget, 1982, 211 s., 120,00 N. kr.

Den norske magtudredning skrider fremad. Efter de indledende teoretiske studier af magt og afmagt, politiske beslutninger samt af forhandlingsøkonomien, som alle vakte betydelig interesse, er med korte mellemrum fulgt en række analyser af væsentlige politiske institutioner og fænomener. Nu foreligger den første case-studie inden for rammerne af det store projekt.

Ole Berrefjord har sat sig for at belyse, hvordan den hernes'ke forhandlingsøkonomi tår sig i praksis. Grundlaget er det både langstrakte og komplicerede hændelsesforløb, som gik forud for Stortingets beslutning i juni 1974 om at give tilladelse til anlæg af seks petrokemiske fabrikker ved Frierfjorden i Nedre Telemark. Denne beslutning blev truffet efter næsten fire års forhandlinger, undersøgelser og sonderinger af politisk, administrativ og teknisk karakter. Som så mange politiske sager synes Rafnes-sagen ingenlunde slut i og med, at der er truffet en beslutning. Forude øjnes muligheden af et opgør om visdommen bag og rimeligheden i denne disposition, som allerede før beslutningen var omgærdet af politisk kontroversialitet. Foreløbig kan det konstateres, at denne investering på milliarder norske kroner giver betydelige tab for de firmaer, som driver anlæggene. Samtidig gøres det gældende, at de aftaler, der ligger bag etableringen, indebærer en statslig subsidiering af virksomheder med omkring en halv milliard kr. om året. Denne kritik afvises dog som grundløs af de tre involverede virksomheder, hvoraf de to, Norsk Hydro og Statoil, kontrolleres af den norske stat.

Det beslutningsforløb, som Berrefjord analyserer, faldt i to ret klart opdelte faser. Den første fase, som strakte sig fra august 1970 til efteråret 1973, karakteriseres som en forhandlingsfase. Rammen om disse forhandlinger var en række udvalg nedsat af industridepartementet. De sigtede i første runde mod indgåelsen af en aftale med Philips-gruppen om ilandføring af de olie- og gasforekomster, som denne gruppe havde gjort i Ekofisk-feltet. Under disse forhandlinger, som resulterede i en aftale om ilandføring af olie i Skotland, og en såkaldt optionsaftale om ilandføring af gassen i Norge, fungerede de tre norske virksom-

hedsgrupper, Hydro, Statoil og det private Saga-Petrokjemi som industridepartementets rådgivere. Da disse forhandlinger var afsluttet, ændredes rollefordelingen. Fra konsulentrollen gled virksomhederne over i nye roller som potentielle koncessionshavere på udnyttelse af naturgassen, og deres indbyrdes samarbejde afløstes af en snarere politisk end økonomisk betonet kappestrid om at sikre sig rettighederne til gassens udnyttelse.

Fra efteråret 1973 går forløbet ind i sin anden og sidste fase. Samtidig føres sagen fra det nationale til det lokale plan. Spørgsmålet var nu, hvordan forskellige lokale interesser kunne afbalanceres i forhold til hinanden, samt hvilke(n) af virksomhedsinteresserne, som bedst var i stand til at præsentere en løsning, som kunne vinde tilslutning på dette niveau. I denne fase var det ikke alene et spørgsmål, hvilke kommuner der skulle have de beskæftigelsesmæssige og økonomiske fordele af kæmpeinvesteringen, men også om i hvilket omfang økonomiske og sociale hensyn skulle have fortrin for de forurenings- og miljø-mæssige risici, som knyttede sig til anlægget af en petrokemisk industri af denne størrelsesorden.

Mens forløbet i første fase er præget af lukkethed, et begrænset antal aktører samt en veldefineret dagsorden, åbnes processen i anden fase. Samtidig forøges antallet af deltagere dramatisk, ligesom dagsordenen tilføjes adskillige nye punkter. Et sådant forløb tiltrækker sig naturligt politologisk interesse. Der er tilmed grund til at betragte det som et velvalgt udgangspunkt for en case-studie: Et beslutningsforløb som det skitserede er næppe ukarakteristisk for andre situationer, hvor offentlige myndigheder skal tage stilling til investeringssager, hvori indgår væsentlige lokaliserings- og/eller industripolitiske hensyn, og hvortil der i disse år ofte også vil være knyttet miljøbeskyttelses-hensyn.

Berrefjords analyse trækker da også med fuld ret disse generelle perspektiver op. Alligevel kan det synes tvivlsomt, om det sker i det omfang, der formentligt er grundlag for. Under Berrefjords grundige og detaljerede analyse af hændelsesforløbet, hvor han demonstrerer en forbløffende evne til at holde de mange tråde sammen, som forbinder den bestandigt skiftende kreds af aktører, kan læseren undertiden savne et mere præcist og velafgrænset perspektiv end Hernes' uden al tvivl frugtbare, men samtidig meget løst strukturerede forhandlingsøkonomiske analyseskema.

Noget af forklaringen herpå skal utvivlsomt søges i, at Berrefjord i stedet for at koncentrere sig om en velafgrænset teoretisk problemstilling, tager sit udgangspunkt i det uomtvisteligt rigtige synspunkt, at et beslutningsforløb som

Rafnes-sagens kan analyseres og forstås ud fra mange forskellige modeller. Han peger selv på ikke mindre end syv sådanne modeller, den klassiske rationalitetsmodel, Hernes' samspilsmodel, "garbage can"-modellen, Allisons organisationsadfærds- og "bureaucratic politics"-modeller, entreprenør-modellen samt en såkaldt magthaver-udfordrer-model.

Når bortses fra, at disse modeller har vidt forskellig teoretisk status og ligeså varierende bredde og præcisionsgrad, kan det næppe overraske, at Berrefjord finder træk i beslutningsforløbet, som peger i retning af snart den ene, snart den anden af de nævnte modeller. Af gode grunde er det imidlertid svært for ham at forene disse modeller i noget samlet analytisk perspektiv. Det kan til syvende og sidst også forklare, at man efter læsningen står tilbage med indtrykket af et ganske vist både vigtigt og komplekst beslutningsforløb, men uden klare konklusioner eller pointer med hensyn til forhandlingsøkonomiens funktion i norsk praksis.

Dette gælder så meget mere, som adskillige andre teoretiske synsvinkler indføres i analysen, efterhånden som fremstillingen skrider frem. Således noterede jeg mig under læsningen, at Berrefjord i analysen opererer med ikke mindre end fem forskellige rationalitetsbegreber eller måske snarere rationalitetsopfattelser. Når de føres ind i analysen, forekommer de alle relevante, men det er karakteristisk, at ingen af dem gøres til genstand for en tilbundsående præsentation, ligesom de slet ikke drøftes i forhold til hinanden.

Måske er Berrefjord selv opmærksom på disse problemer, som knytter sig til hans i øvrigt tankevækkende og grundige analyse, når han i konklusioner (s. 181) anfører, at "det ikke er lett å peke på hovedresultatet fra en slik uensartet analyse, hvor der er stilt mange spørsmål ut fra ulike synsvinkler." Det falder derfor nær at rejse spørgsmålet om case-studiens generelle sigte og behovet for formuleringen af en mere afgrænset teoretisk problemstilling kunne have været tilgodeset, hvis Berrefjord havde slækket lidt på ambitionen om at give en detaljeret redegørelse for det konkrete handelsesforløb, for i stedet at kombinere case-analysen med en tværgående analyse af den umådelige mængde af data, som foreligger fra magtudredningens surveyundersøgelser af stortingets medlemmer, departementernes medlemmer, organisationseliten samt de norske græsrodder.

Jørgen Grønnegård Christensen