

Morten Egeberg, Stat og organisasjoner. Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk, Oslo: Universitetsforlaget, 1981. 151 s., 95,00 N. kr.

I forbindelse med de senere års stadig mere iøjnefaldende politiske og økonomiske styringsproblemer har man i stigende grad såvel i den offentlige debat som inden for den politiske videnskab rettet søgelyset mod forholdet mellem staten og interesseorganisationerne. Det tætte samspil mellem de forskellige offentlige myndigheder og organisationerne er i denne forbindelse ofte blevet taget som udtryk for, at særinteresserne har fået en styrket placering i den politiske beslutningsproces, hvorved det repræsentative demokratis funktionsmåde og styrke er blevet undergravet.

Interesseorganisationernes aktive deltagelse i den politiske beslutningsproces i alle dens faser kan da også i de fleste vesteuropæiske lande ses som en af de væsentligste konstitutionelle ændringer i dette århundrede, og vel at mærke en ændring der oftest ikke er resultat af en bevidst, overordnet politisk plan, men derimod af en lang udvikling, hvor beslutningsprocesserne har måttet tilpasses nye betingelser og løsningen af nye og ofte meget komplicerede typer politiske problemer. Netop fordi politikken indhold og udstrækning ikke har været konstant, men tværtimod har ændret sig betydeligt, bliver det problematisk umiddelbart at anskue organisationernes meget tætte deltagelse i den politiske beslutningsproces som et udtryk for, at de har fået en styrket magt på bekostning af det folkevalgte parlament, f.eks. Folketinget.

For at kunne vurdere organisationernes rolle i det politiske system forudsættes en nærmere analyse af baggrunden for integreringen af dem i de administrative og politiske beslutningsprocesser samt en analyse af arbejdsdelingen/magtdelingen mellem de politiske beslutningstagere og de forskellige former for interesser, herunder ikke mindst de organiserede interesser. Først herigenom bliver det muligt at sige noget om, hvem der dirigerer hvem, hvordan og i hvilken udstrækning samt hvorledes samspillet mellem staten og organisationerne varierer fra område til område.

Disse problemstillinger er udgangspunktet for Morten Egebergs bog, Stat og organisasjoner, der er den tiende og sidste bog fra det norske magtprojekt - projektets samlede slutrapport er siden udkommet (NOU 1982:3). Der må på denne baggrund næsten nødvendigvis knytte sig store forventninger til Morten Egebergs bog - forventninger der ikke bliver mindre af, at man i international målestok netop i Norge til rådighed har det formodentlig bedste og mest omfattende datamateriale til belysning af de rejste problemstillinger.

Morten Egeberg, Stat og organisasjoner. Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk, Oslo: Universitetsforlaget, 1981. 151 s., 95,00 N. kr.

I forbindelse med de senere års stadig mere iøjnefaldende politiske og økonomiske styringsproblemer har man i stigende grad såvel i den offentlige debat som inden for den politiske videnskab rettet søgelyset mod forholdet mellem staten og interesseorganisationerne. Det tætte samspil mellem de forskellige offentlige myndigheder og organisationerne er i denne forbindelse ofte blevet taget som udtryk for, at særinteresserne har fået en styrket placering i den politiske beslutningsproces, hvorved det repræsentative demokratis funktionsmåde og styrke er blevet undergravet.

Interesseorganisationernes aktive deltagelse i den politiske beslutningsproces i alle dens faser kan da også i de fleste vesteuropæiske lande ses som en af de væsentligste konstitutionelle ændringer i dette århundrede, og vel at mærke en ændring der oftest ikke er resultat af en bevidst, overordnet politisk plan, men derimod af en lang udvikling, hvor beslutningsprocesserne har måttet tilpasses nye betingelser og løsningen af nye og ofte meget komplicerede typer politiske problemer. Netop fordi politikken indhold og udstrækning ikke har været konstant, men tværtimod har ændret sig betydeligt, bliver det problematisk umiddelbart at anskue organisationernes meget tætte deltagelse i den politiske beslutningsproces som et udtryk for, at de har fået en styrket magt på bekostning af det folkevalgte parlament, f.eks. Folketinget.

For at kunne vurdere organisationernes rolle i det politiske system forudsættes en nærmere analyse af baggrunden for integreringen af dem i de administrative og politiske beslutningsprocesser samt en analyse af arbejdsdelingen/magtdelingen mellem de politiske beslutningstagere og de forskellige former for interesser, herunder ikke mindst de organiserede interesser. Først herigenom bliver det muligt at sige noget om, hvem der dirigerer hvem, hvordan og i hvilken udstrækning samt hvorledes samspillet mellem staten og organisationerne varierer fra område til område.

Disse problemstillinger er udgangspunktet for Morten Egebergs bog, Stat og organisasjoner, der er den tiende og sidste bog fra det norske magtprojekt - projektets samlede slutrapport er siden udkommet (NOU 1982:3). Der må på denne baggrund næsten nødvendigvis knytte sig store forventninger til Morten Egebergs bog - forventninger der ikke bliver mindre af, at man i international målestok netop i Norge til rådighed har det formodentlig bedste og mest omfattende datamateriale til belysning af de rejste problemstillinger.

Disse forventninger må i det store og hele siges at blive indfriet. Selv om der ikke med bogen kan siges at være skabt noget afgørende teoretisk nybrud, og selv om sammenhængen mellem de teoretiske og de empiriske afsnit kan virke noget løs, hvilket nogle steder giver bogen et vist fragmentarisk præg, indeholder bogens teoretiske ramme spændende perspektiver på samspillet mellem stat og organisationer, ligesom de enkelte empiriske afsnits værdi øges i forhold til tidligere analyser, ved at flere datasæt, primært hidrørende fra magtprojektet, kombineres.

Udgangspunktet for den teoretiske ramme er, at den udstrækning, organisationerne vil kunne sætte sit præg på indholdet af den offentlige politik, i væsentlig grad kan aflæses i, hvordan forholdet mellem organisationerne og staten er organiseret. Morten Egeberg opererer i denne forbindelse med tre perspektiver på, hvordan forholdet kan ordnes, og han fastslår, at blandingssituationen mellem dem er afgørende for, hvilken offentlig politik vi får. (1) Flertalsstyre og hierarki, dvs. hvor gruppeinteresserne er klart underordnet almeninteresserne, således som de kommer til udtryk gennem de offentlige organer generelt; (2) forhandlingsorganisation, dvs. hvor almeninteresserne afvejes mod gruppeinteresserne, således at de forskellige interesser sideordnes; og (3) organiseret anarki, dvs. hvor der hverken er systematisk underordning (evt. overordning) eller afvejning med det resultat, at forholdet mellem stat og grupper er flydende og skiftende - alle har adgang til beslutningsmulighederne og kan komme og gå, som de vil, og forlange, at problemerne løses "her og nu", hvilket giver løsningerne et tilfældighedernes præg, og udfaldet bliver tilsvarende vanskeligt at forudsige.

Hvilken organisationsform der er dominerende kan variere over tid og mellem forskellige funktionelle områder, først og fremmest på grund af forskelle mellem de typer af problemer, det offentlige beskæftiger sig med. Det politiske apparat er afhængig af at kunne legitimere sine beslutninger på demokratisk vis, og visse typer problemer kan derfor kun løses gennem flertalsstyre og hierarki, mens andre typer kun kan løses gennem forhandlingsorganisation. Mulighederne for bevidst at ændre magtforholdene mellem de forskellige politiske aktører er dermed nært forbundet med mulighederne for at omdefinere problemerne på den offentlige dagsorden, ligesom det bliver afgørende at se, hvem der kontrollerer problemdefineringen.

Morten Egeberg illustrerer sammenhængen mellem politisk organisationsform og type af problemer, som organisationen kan løse, på følgende måde:

Tabell 1.1. Antatt sammenheng mellom politisk organisasjonsform og hva slags problemer organisasjonen kan løse.

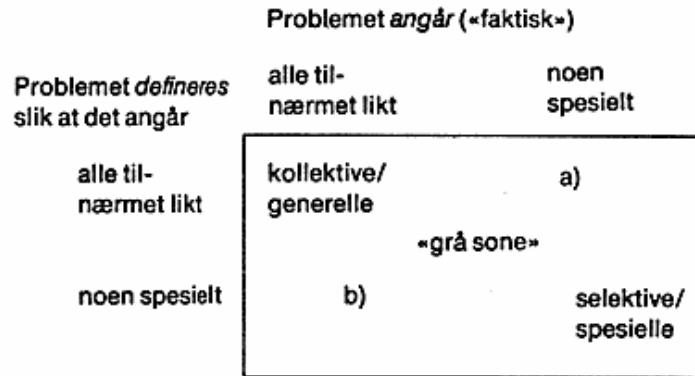
Type problemer organisasjonen kan løse	Politisk organisasjonsform	
	flertallsstyre/ hierarki	forhandlings-/ konsult. org.
Kollektive/generelle	XX	
Selektive/spesielle.....		XX

En organisationsform baseret på flertallsstyre og hierarki er bedst egnet til at løse problemer af kollektiv eller helt generel art, mens jo mere selektive eller specielle problemerne på den offentlige dagsorden er, jo større er sandsynligheden for, at problemerne kun kan løses, ved at de direkte berørte parter får eksklusive deltagelsesrettigheder, altså at de organiserede interesser kommer i en forhandlings- eller konsultationsposition vis-à-vis de offentlige myndigheder. Også træk ved omgivelserne spiller en vigtig rolle i denne forbindelse. Jo mere homogene omgivelserne er, jo større sandsynlighed er der for, at offentlige tiltag vil berøre borgerne på tilnærmelsesvis samme måde, og jo større sandsynlighed er der derfor for, at afgørelserne kan legitimeres gennem flertallsstyre og hierarkisk gennemførelse. Mens jo mere heterogene eller differentierede omgivelserne er, jo større er sandsynligheden for, at offentlige tiltag "rammer" grupper og områder forskelligt, og jo større er sandsynligheden for, at forhandlingsorganisation derfor vil være det fremtrædende træk ved den politiske beslutningsproces.

Det spændende i Morten Egebergs tilgang til studiet af forholdet mellem stat og organisationer er i denne forbindelse hans kombination af organisationsforskningen med "public policy"-traditionen.

Efter "public policy"-traditionen er indholdet af den offentlige politik på et bestemt område afgørende for selve beslutningsprocessen, idet der til forskellige typer af sager knytter sig bestemte kombinationer af politiske aktører. Der lægges altså afgørende vægt på politikens indholdsvariabel. Morten Egeberg påpeger imidlertid, at man let kan få det indtryk, at de politiske problemer bare "er der", og derefter dannes det politiske aktørmønster rundt om dem. Her kommer organisationsforskningen ind i billedet, idet den lægger vægt på, at nogen faktisk må bringe problemerne frem og definere, hvad de består i. Problemerne opstår ikke i et vacuum, men i en ganske bestemt kontekst, og gennem defineringsprocessen bestemmes problemernes nærmere indhold. Man kan derfor operere med to underliggende dimensioner i problemtypen-

begrebet: en "fakta"-dimension og en defineringsdimension, hvilket Morten Egeberg illustrerer med følgende figur:



Figur 1.1. Underliggende dimensjoner i problemtypebegrepet

Det centrale i Morten Egebergs argumentation er, at i de fleste tilfælde giver defineringen ikke sig selv ud fra "fakta"-dimensionen. De fleste problemer på den offentlige dagsorden vil være af en sådan karakter, at det er uklart, hvor grænsen går mellem det, at de angår alle tilnærmelsesvist lige meget, og det, at de angår nogen spesielt.

Det, som er politisk spændende, er derfor ud fra denne betragtning den store "grå zone" i figuren. Når et problem tenderer mod at angå nogle lidt mere end andre (a), vil der ofte kunne iagttages kræfter (f.eks. de der er i flertalsposition), som vil søge at få det defineret, som om det fortsat angår alle tilnærmelsesvist lige meget. Omvendt vil man, når et problem tenderer mod at angå alle tilnærmelsesvist lige meget (b), kunne iagttage kræfter (de som ser en mulighed for at opnå eksklusive deltagelsesrettigheder), som vil søge at få det defineret på en måde, så det fortsat angår nogen spesielt. Defineringen af de politiske problemer vil således være udslagsgivende for de politiske problemers behandling (og legitimering) i det politiske system.

Efter en empirisk analyse af afhængigheden mellem stat og organisationer især med hensyn til faglig kompetence (kap. 3), det offentlige udvalgssystem (kap. 4), høringsordningen (kap. 5), organisationernes forhold til den parlamentarisk-politiske ledelse (Stortinget) og partierne (kap. 6) og forholdet mellem de forskellige kanaler og kontaktformer mellem organisationer og stat (kap. 7), vender Morten Egeberg i det afsluttende kapitel (kap. 8) tilbage til det meget væsentlige spørgsmål om udformningen af den offentlige dagsorden ("agenda setting") og defineringen af de politiske problemer. I denne forbindelse understreges også betydningen af at kunne hindre, at problemer

tages op og behandles på den offentlige dagsorden ("nondecision-making"). Det understreges, at i politiske systemer, der er præget af en vis grad af specialisering og segmentering, vil betydningen af den indledende problemdefinering være særlig stor, idet denne definering i meget vid udstrækning vil bestemme grundlaget for den videre procedure.

Morten Egebergs analyse viser, at interesseorganisationerne ikke er særlig centrale i initiativfasen i Norge, hvilket er ensbetydende med, at de som regel må tage stilling til problemer, som er sat på den offentlige dagsorden af andre deltagere, og at problemerne sjældent lader sig fjerne, når de først befinder sig der. Dette betyder imidlertid ikke, at problemerne defineres som kollektive. Organisationerne har et stort apparat til at sikre en selektiv definering, og organisationerne indtræder derfor ofte i forhandlings- og konsultationspositioner i kraft af, at de repræsenterer de særligt berørte interesser. Men deres aktivitet er altså udpræget reaktiv og ofte med et defensivt præg.

Det meste af denne analyse synes også at kunne dække væsentlige forhold for den danske situation, dog med den undtagelse, at organisationerne i Danmark på en lang række områder forekommer vigtige også i initiativfasen (og i hvert fald i konkretiseringen af disse initiativer) - et forhold der synes særlig iøjnefaldende i Danmark på grund af flertalsstyrets problemer som følge af partiopsplitningen i Folketinget og den deraf følgende meget vanskelige flertalsdannelsesproces.

Morten Egeberg berører i sin analyse forholdet mellem de forskellige kontaktformer mellem stat og organisationer og viser, at de to kanaler for politisk repræsentation og indflydelse, som Stein Rokkan betegnede "numerisk demokrati" og "korporativ pluralisme", i praksis er meget tæt sammenvævede - altså at der ikke er tale om konkurrerende kanaler, men om kanaler, der supplerer hinanden, og som begge har betydning. I forhold til den teoretiske ramme, Morten Egeberg opererer med, forekommer det imidlertid at være et problem, at sondringen mellem flertalsstyre og forhandlingsorganisation synes at forudsætte et nogenlunde klart skel mellem de to organisationsformer. Problemet synes kun delvis løst med påpegningen af betydningen af den såkaldte "grå zone", idet der bag denne betragtning først og fremmest ligger forholdet mellem politikens "fakta"-indhold og defineringen af politikens indhold. Gennem snævre forbindelser mellem interesseorganisationerne på den ene side og politiske partier (regering) og de administrative myndigheder og institutioner på den anden kan visse grupperes interesse i en række situationer meget vel tænkes at kunne dominere flertalsstyret, uden at dette derved mister sin ka-

rakter af flertalsstyre. Forholdet mellem Socialdemokratiet og fagbevægelsen i Danmark vil givetvis i en række tilfælde kunne anskues i dette lys.

Med hensyn til spørgsmålet om organisationernes øgede magt i den politiske beslutningsproces konkluderer Morten Egeberg ud fra betragtningen, at der er sket en afgørende ændring i såvel omfanget som indholdet af den offentlige aktivitet, at "prisen Stortinget har måttet betale for økningen i den offentlige aktivitet har bestået i utvidet maktdeling, eller en større vekt på politisk forhandlingsorganisation i forhold til flertallsstyre og hierarki" (s. 145). Flertalsstyre og hierarki kan med andre ord vanskelig styrkes og udvides, uden at det må få konsekvenser for indholdet i (og omfanget af) den offentlige politik.

Morten Egebergs bog kan for nogle af de empiriske afsnits vedkommende siges at være præget af den samme - ofte næste mekaniske - datapræsentation, som også gælder for de fleste af de øvrige empirisk baserede publikationer fra Magtprojektet. Men især de teoretiske perspektiver og betragtninger hæver den op til et interessant bidrag til forståelsen af forholdet mellem stat og organisationer, og bogen kan som sådan anbefales for alle, som interesserer sig herfor.

Jacob A. Buksti

Björn Fryklund og Tomas Peterson, Populism och missnöjespartier i Norden. Studier i småborgerlig klassaktivitet. Lund: Arkiv Forlag 1981, 470 s.

Så er der kommet endnu en bog om det, man efterhånden fristes til at kalde det "skandinaviske speciale"; nemlig forskningen i småborgerskab og mellemlag, deres produktmæssige tilknytning, ideologi, og de partier eller bevægelser, de er ophav til, herunder især de protestpartier, der blomstrede op sidst i 60-erne og først i 70-erne.

Bogens formål er, at forsøge at forklare disse partiers tilsynekomst og funktion på baggrund af en teori om sammenhængen mellem småborgerskab, populisme og en særlig polupistisk konjunktur 1965-75.

Bogen er et første forsøg på en tilbundsgående komparativ analyse de nordiske lande imellem af disse politiske strømninger, og er et fascinerende forsøg på at indpasse disse i de bredere nationale politisk/økonomiske og ideologiske rammer, i en analyse der rækker helt tilbage til før århundredskiftet.