

Gudmund Hernes (red.): Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon, Oslo: Universitetsforlaget, 1978. 248 s., 77,50 n.kr.

Inden den norske arbejderparti-regering trådte tilbage i slutningen af september 1972 som følge af det norske nej til medlemskab af EF, iværksatte den som sin sidste beslutning ved kongelig resolution af 22. september 1972 den såkaldte "maktutredning".

Mandatet for Maktutredningen er at kortlægge de faktiske magtforhold i det norske samfund, dels gennem en generel analyse og systematisering af det teoretiske grundlag, for eksempel magtbegrebet, og af de data som allerede forefindes, og dels gennem konkrete empiriske analyser af forskellige former for magtudøvelse, herunder især undersøgelser af de økonomiske magtgrupperinger, organisationerne på arbejdsmarkedet og i erhvervslivet, det administrative apparats magt, massemediernes magt og de store multinationale selskabers magt. Det siger sig selv, at dette både vidtgående og meget omfattende mandat politisk måtte være ret så kontroversielt, og da ganske særlig på grund af regeringsskiftet. Men skønt Maktutredningen nær var blevet nedlagt, før man fik begyndt, kom arbejdet dog i gang under ledelse af professorerne Gudmund Hernes (formand), Johan P. Olsen og dosent Håvard Alstadheim. I kraft af Maktutredningens særlige status fik norsk samfundsvidenskab hermed en legitim adgang til en række af de mest centrale institutioner, som skulle beskrives og analyseres, og altså en helt enestående mulighed for at udvikle og afprøve en lang række samfundsvidenskabelige teorier og problemstillinger.

Bogen Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon er et led i en serie af publikationer fra Maktutredningen, som indtil nu omfatter en begrebsanalyse (Gudmund Hernes, Makt og afmakt, 1975) og en bog om politiske magtforhold (Johan P. Olsen (red.), Politisk organisering, 1978 - anmeldt andetsteds i dette nummer). Mere empirisk orienterede undersøgelser, der er resultater af Maktutredningen, vil følge efter.

Bogen knytter sig i sit indhold og sin struktur meget tæt til selve mandatet for Maktutredningen, der blandt andet gengives i sin helhed (kap. 2) sammen med forskergruppens definition og udlægning af mandatet (kap. 3), og bogen kan betragtes som et kata-

Gudmund Hernes (red.): Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon, Oslo: Universitetsforlaget, 1978. 248 s., 77,50 n.kr.

Inden den norske arbejderparti-regering trådte tilbage i slutningen af september 1972 som følge af det norske nej til medlemskab af EF, iværksatte den som sin sidste beslutning ved kongelig resolution af 22. september 1972 den såkaldte "maktutredning".

Mandatet for Maktutredningen er at kortlægge de faktiske magtforhold i det norske samfund, dels gennem en generel analyse og systematisering af det teoretiske grundlag, for eksempel magtbegrebet, og af de data som allerede forefindes, og dels gennem konkrete empiriske analyser af forskellige former for magtudøvelse, herunder især undersøgelser af de økonomiske magtgrupperinger, organisationerne på arbejdsmarkedet og i erhvervslivet, det administrative apparats magt, massemediernes magt og de store multinationale selskabers magt. Det siger sig selv, at dette både vidtgående og meget omfattende mandat politisk måtte være ret så kontroversielt, og da ganske særlig på grund af regeringsskiftet. Men skønt Maktutredningen nær var blevet nedlagt, før man fik begyndt, kom arbejdet dog i gang under ledelse af professorerne Gudmund Hernes (formand), Johan P. Olsen og dosent Håvard Alstadheim. I kraft af Maktutredningens særlige status fik norsk samfundsvidenskab hermed en legitim adgang til en række af de mest centrale institutioner, som skulle beskrives og analyseres, og altså en helt enestående mulighed for at udvikle og afprøve en lang række samfundsvidenskabelige teorier og problemstillinger.

Bogen Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon er et led i en serie af publikationer fra Maktutredningen, som indtil nu omfatter en begrebsanalyse (Gudmund Hernes, Makt og afmakt, 1975) og en bog om politiske magtforhold (Johan P. Olsen (red.), Politisk organisering, 1978 - anmeldt andetsteds i dette nummer). Mere empirisk orienterede undersøgelser, der er resultater af Maktutredningen, vil følge efter.

Bogen knytter sig i sit indhold og sin struktur meget tæt til selve mandatet for Maktutredningen, der blandt andet gengives i sin helhed (kap. 2) sammen med forskergruppens definition og udlægning af mandatet (kap. 3), og bogen kan betragtes som et kata-

log over en række centrale hypoteser og problemstillinger om økonomi og politik, som man har arbejdet ud fra i Maktutredningen.

Det grundlæggende princip er, at en analyse af magtforhold må tage sit udgangspunkt i samfundets styringssystemer, og i hvordan forholdet mellem dem har ændret deres funktionsmåde over tid: Hvilke interesser som kommer til udtryk gennem dem, hvilke enheder som kontrollerer dem eller kontrolleres af dem, hvilke paradokser og perversionser der kan optræde. For det er åbenbart, at forholdet mellem styringssystemerne skaber styringsproblemer.

Dette perspektiv fastlægges af Gudmund Hernes i det indledende kapitel, der efter en kort og pædagogisk klar præsentation af de forskellige skoler inden for magtforskningen og kritikken af dem koncentrerer sig om en diskussion af tre idealmodeller for samfundsmæssig styring - det perfekte marked, det perfekte demokrati og det perfekte bureaukrati - og hvordan de nedbrydes eller modificeres på grund af intern eller ekstern pervertering. Tilstandene er ikke ideale, og styringssystemerne kan ikke studeres for sig selv isoleret, idet de griber ind over hinanden. Man må studere, hvorledes de fungerer i forhold til hinanden. Problemet i denne forbindelse er imidlertid, at de forskellige forskningsdiscipliner har specialiseret sig på hver sine styringssystemer, mens nogle af de væsentligste samfundsproblemer fremkommer på skæringsfladen mellem styringssystemerne. De begreber, der findes for at beskrive processer, der går på tværs af styringssystemerne, er derfor i vid udstrækning utilstrækkelige, fordi de reflekterer den eksisterende fagstruktur ved universiteterne. Mellem styringssystemerne har der udviklet sig en blandingsadministration, der viser, at vigtige sociale processer går på tværs af markeder, demokrati og bureaukrati, og som gør tværgående analyser af samspillet mellem de forskellige styringssystemer til en betingelse for forståelsen af sådanne sociale processer. Dette tema belyses fra flere synsvinkler i bogen, således at der er lagt vægt på at beskrive sammenhængene mellem styringssystemerne på grundlag af en sammenkædning af fagtraditionerne i økonomi, statskundskab og sociologi.

Blandingsadministrationen betegner det politisk-forvaltningsmæssige styringssystem, som er vokset frem med blandingsøkonomien, og som indebærer en tiltagende sammenfletning af den offent-

lige og den private sfære. Kort sagt kendetegnes blandingsadministrationen af, at både organisationer og private virksomheder deltager i udformningen og forberedelsen af den offentlige politik. Indslaget af blandingsadministration kan imidlertid variere fra sektor til sektor og have udviklet sig med forskellig takt i forskellige perioder.

Blandingsadministrationens hovedopgaver er at modificere markedsmekanismen og resultaterne af kræfternes frie spil samt at fordele offentlige forvaltningsopgaver mellem private og offentlige enheder nødvendiggjort af blandingsøkonomien, for jo bedre blandingsadministrationen fungerer, des bedre fungerer blandingsøkonomien. For staten ses blandingsadministrationen derfor som et funktionelt alternativ til nationalisering, idet styring af virksomhedernes dispositioner i betydelig grad kan ske via offentlige organer med hjemmel i love. Samtidig er blandingsadministrationen et funktionelt alternativ til en udvidelse af statsapparatet. Set i dette perspektiv kan blandingsadministrationen betragtes som en fordel også for erhvervslivet og de erhvervsdrivende selv, ikke mindst fordi en stor del af den offentlige regulering sker efter høring og repræsentation - og ikke sjældent gennem de regulerede selv. Gennem organisering sættes de i stand til at påvirke deres egne handlingsmuligheder og til at reducere usikkerhederne i forbindelse med deres beslutninger.

Blandingsøkonomien, der ikke er en tilstand, men en proces, og blandingsadministrationen har medført, at markedets rolle som domstol i økonomisk liberalistisk forstand er blevet reduceret kraftigt, idet det offentlige er kommet ind som en slags appelinstant. Statens rolle er blevet øget - ofte efter ønske fra erhvervene og virksomhederne selv. Prisdannelsen foregår i form af forhandlinger, bytte og indgåelse af kompromisser mellem etablerede grupper i og uden for statsapparatet, og med markedsmekanismen som et regulerende indslag. Der er tale om en forhandlingsøkonomi. Som følge heraf vil en virksomhedsleders politiske færdigheder inden for det politiske system ofte kunne have større indflydelse på en virksomheds lønsomhed end de fleste andre egenskaber, vedkommende måtte besidde. I takt med den stigende liberalisering af den internationale handel udsættes et sådant blandingsadministrativt/forhandlingsøkonomisk system imidlertid for et pres, idet markedets

omfang herved kan blive forskelligt fra det politiske myndighedsområde, hvilket skaber krav om internationale politiske myndigheder.

Markedet er imidlertid ikke blot en mekanisme for styring af ressourcer, men også for tildeling af goder. Den såkaldte "per-capita-ideologi" er et eksempel på, hvorledes der findes skjulte fælles-ideologier med klare fordelingsmæssige virkninger og en vanetænkning, der fremmer centralisering, en tendens, der fremmes gennem de koblingsgevinster, som koncentration af funktioner medfører. Herigennem dokumenteres, hvorledes 2 plus 2 under sådanne omstændigheder er lig med 5 (synergieffekten).

Ud over de forskellige bidrag, der især koncentrerer sig om sammenkædningen mellem de forskellige styringssystemet på markedet og styringsproblemerne i forhold til en lang række centrale samfundsprocesser, behandles en række problemer i forhold til massemediernes indflydelse på samfundsinstitutionernes indre funktionsmåde og gensidige forhold. Det påpeges i denne forbindelse, hvorledes forholdet mellem massemedier og politik har givet systemet karakter af et "Adhokrati", hvilket vil sige et system, hvor måden de politiske problemer præsenteres på, hvad der opfattes og hvordan man opfatter, hvad der bør tages op, bestemmes af massemediernes arbejdsform og produktionsvilkår, således at formuleringen af mål og prioriteringen af løsninger kommer til at ske uden nogen særlig koordination.

Gudmund Hernes slutter med en drøftelse af de strategier, man bør anlægge i studiet af forholdet mellem økonomi og politik. Samfundsøkonomien og samfundsstyringen må studeres under et bredere perspektiv end det, der findes i de økonomiske lærebøger, nemlig i et perspektiv, hvor virksomhedsledere, politikere og arbejdere, ja, virksomheder, forvaltning og organisationer eksplicit er trukket ind, og således at analysens tema er, hvordan de træffer beslutninger, som stadig ændrer de betingelser, de handler under. Der anlægges altså som afslutning et klart dynamisk analyseperspektiv, hvorefter man må arbejde hen mod en institutionel økonomi, dvs. en økonomi der lægger hovedvægten på, hvordan forandringer i institutionelle omgivelser ændrer betingelserne for økonomisk virke, og som selv forandres af dette. Det afgørende er altså, hvorledes relationerne mellem elementerne i et politisk-øko-

nomisk system ændrer deres karakter, og hvordan denne karakterforandring modificerer relationerne og dermed omarbejder systemets egenskaber.

Med bogen er der som helhed leveret et særdeles vægtigt bidrag til studiet af forholdet mellem økonomi og politik; samtidig kan man sige, den indeholder en klar påpegning af svaghederne i en stor del af den hidtidige samfundsforskning. De isolerede studier af de enkelte institutioner og samfundsområder i sig selv på grundlag af de forskellige specialdiscipliners begrebsapparater slår ikke til. Bogen er i høj grad en udvidelse af økonomisk teori med politologisk og sociologisk teori og omvendt, og det er netop i sammenstillingen af de forskellige synsvinkler og problemstillinger, at det nye og interessante forekommer.

Bogen er især en kraftig påpegning af den traditionelle økonomiske teoris utilstrækkelighed, som bl.a. formuleres på følgende måde:

Markedet er altså innskrenket både af dem som opererer på det og af dem som påvirker det udenfra - ikke mindst af økonomene. Troen på den perfekte markedsøkonomi er, for å uttrykke det provokatorisk, i ikke liten grad erstattet av troen på perfekte markedsøkonomer. Det paradoksale er, at økonomene mer enn noen annen gruppe - med unntak av de næringsdrivende selv - har initieret de inngrep som mer fjerner markedet fra den tilstand de har best teorier for: Fullkommen frikonkurranse (p. 211).

At bogen samtidig er fyldt med analogier, ofte frivole og let provokatoriske, gør den nogle steder til ligefrem morsom læsning, som for eksempel analogien mellem den neo-klassiske økonomiske teori og en gotisk katedral (pp. 201 f.).

Med hensyn til det bærende perspektiv i bogen, at studiet af magt fremfor alt er studiet af samfundets forskellige styrings-systemer, af hvordan de udvikles og gensidigt påvirker hinanden, og forsøget på at opstille en institutionel økonomi som forskningsstrategi i relation hertil, svarer betragtningerne meget nøje til udviklingen inden for organisationsteorien. Her er der siden slutningen af 1960'erne blevet lagt større og større vægt på samspillet mellem organisationerne og deres omgivelser, og hvorledes dette skaber en dynamisk proces.

Som problemstillings- og hypotese-katalog, samt som idégenerator, må denne bog være uundværlig for enhver, der forsker eller

underviser i samfundsvidenskabelige forhold, og den vil uden tvivl kunne være et vigtigt bidrag til pensum i både statskundskab, forvaltningslære, sociologi og økonomi.

Hvad der står tilbage er, hvorledes en regering sikrer en effektiv politisk ledelse i et system, der er karakteriseret af forhandlingsøkonomi og blandingsadministration, og man må derfor se hen til de fremtidige både empiriske og teoretiske resultater fra Maktutredningen med stor spænding.

Jacob A. Buksti