

Palle Svensson

Indledning

»Jeg ved alt, jeg forstår ingenting af det, jeg taler om det, og jeg skriver om det«.

Chateaubriand

Det er en kendt sag, at det danske politiske system gennem de senere år ikke alene er blevet stillet over for omfattende krav, men også har gennemgået betydelige forandringer. De politiske myndigheder har gennem det sidste årti skullet løse eller i hvert fald imødegå en række alvorlige sociale og økonomiske problemer i forbindelse med den økonomiske lavkonjunktur: stigende arbejdsløshed, gældssætning i forhold til udlandet, voksende underskud på de offentlige budgetter, en stadig større offentlig sektor m.v. En række af disse økonomiske problemer har desuden en snæver sammenhæng med ændrede sociale forhold, for eksempel en ændret erhvervsstruktur, ændrede kønsroller og familiemønstre, et forøget uddannelsesniveau og ændrede kommunikationsformer. Samtidig med at det politiske system har skullet tage sig af sådanne problemer, har det selv gennemgået en række væsentlige forandringer. Vælgerne er blevet mindre trofaste over for de politiske partier; valg har været afholdt næsten hvert andet år; man taler om »jordskredsvalg«, partisystemets »opbrud« eller »sammenbrud«; folketingets magt menes at være svækket i forhold til nye korporative beslutningsstrukturer; der tales om ændrede politiske værdier, græsrodsbevægelser, politisk krise, legitimitetskrise og meget mere. Disse politiske forandringer har været gjort til genstand for adskillige analyser og har også dannet grundlag for en række temanumre af dette tidsskrift. Det spørgsmål, som er udgangspunktet for dette nummer, er, hvordan og i hvilket omfang disse forandringer har påvirket den politiske magtstruktur her i landet.

Det er her vigtigt at mærke sig formuleringen »udgangspunktet for«. Forholdet er nemlig det, at dette temanummer hverken forsøger eller foregiver at kunne give et præcist svar på det enkle spørgsmål: »Hvem regerer Danmark idag?« Dette spørgsmål er ikke blot centralt og væsentligt for den politiske videnskab, det er også utrolig vanskeligt. Når politologer herhjemme må erkende, at de ikke kan give noget præcist svar på dette spørgsmål, kan det være en trøst, at det er politologer i andre lande heller ikke i stand til for deres landes vedkommende. Der er gennemført et utal af empiriske undersøgelser, men man kan hævde, at vi i dag – stort set – ikke er meget klogere end for 30 år siden, da man i USA for alvor tog fat på dette emne. Det er i så henseende betegnende, at et forholdsvis nyt oversigtsværk består af et uændret optryk af en bog fra 1963, som tog kritisk stilling til datidens forskningsresultater om en elitistisk magtstruktur, sammen med et tilsvarende antal nye kapitler, der i hovedsagen indeholder pluralisternes

forsvar over for den kritik, som igennem 1960'erne og 1970'erne blev rettet mod deres opfattelse af magtforholdene.¹

Det vil dog være fejlagtigt at hævde, at de teoretiske frontlinier idag er fuldstændig de samme som for 20-30 år siden. Man kan naturligvis trække disse linier efter forskellige kriterier, men generelt giver det i dag god mening at sammenfatte teorierne om den politiske magtfordeling i de vestlige samfund i fire hovedopfattelser.²

For det første en mere traditionel pluralistisk opfattelse, der fastholder, at den politiske magt er spredt, og at alle væsentlige grupper har nogenlunde lige adgang til de politiske beslutningscentre. En normativ variant i konservativ retning peger på, at demokratiet i dag er kommet i krise på grund af, at der er rejst for mange krav over for det politiske system som følge af en for omfattende politisk deltagelse.

Den anden hovedopfattelse er en mere kritisk neo-pluralisme, som med Robert A. Dahl og Charles E. Lindblom i spidsen fremhæver visse skævheder i den politiske magtfordeling som følge af en skæv fordeling af politisk relevante ressourcer, navnlig indkomster og formuer. Der er især tale om asymmetri i magtmæssig henseende, fordi erhvervslivet har en privilegeret stilling i de moderne, kapitalistiske industrisamfund. Denne neo-pluralisme nærmer sig, men accepterer ikke den elitistiske teori, der repræsenterer den tredje hovedopfattelse.

Elitisterne hævder, at der hverken er tale om nogen magtspredning eller om flere konkurrerende eliter, men derimod om en sammenhængende elite, som tager i hvert fald de større og mere vidtrækkende politiske beslutninger.

Endelig repræsenterer den marxistiske klasseteori en fjerde hovedopfattelse, der ud fra en strukturel analyse fremhæver statsmagtens konsekvente varetagelse af borgerskabets interesser. Elitister og marxister er enige på en række centrale punkter og navnlig om, at magten er koncentreret, men de er afgørende uenige om, hvordan denne magtkoncentration skal forklares.

Foruden en vis nuancering af den traditionelle konfrontation mellem elitister og pluralister kan man også sige, at vi er blevet en smule klogere på et par andre punkter. For det første er det efterhånden en bred erkendelse, at der er en nøje sammenhæng mellem de normative forudsætninger, som forskerne går til dette emne med; de studieobjekter, som de udvælger til nærmere undersøgelse; de metoder, som de tager i anvendelse; og de empiriske resultater, som de når frem til. Den generelle karakteristik, at politologien ikke – så lidt som andre samfundsvidenskaber – er en »objektiv« og »værdifri« videnskab, gælder i udpræget grad for magtstudierne. Der er her en klar tendens til, at forskernes resultater bekræfter de antagelser og hypoteser, som ligger til grund for deres forskning. Dette forhold hænger blandt andet sammen med, at selve magtbegrebet er så vanskeligt at arbejde med.

Hele denne problematik er en væsentlig del af baggrunden for Erik Rasmussens ræsonnerende artikel om nogle centrale kognitive og normative problemstillinger omkring magtproblematikken. Ud fra den kognitive opfattelse, at magt er en nødvendighed i komplekse samfund, i det mindste i en overskuelig fremtid, og at magt ikke kan være jævnt fordelt i sådanne samfund, formulerer Erik Rasmussen sit normative syn på magt og demokrati. Demokrati defineres bredt som et sæt

spilleregler, hvorved magten fordeles mellem samtlige deltagere – »nogen magt til alle« – men uensartet og på en sådan måde, at den er begrænset og dermed beregnelig. I modsætning til for eksempel Robert A. Dahl, der definerer demokrati idealtypisk og betegner de eksisterende styreformers, som i daglig tale kaldes for demokratiske, for »polyarkier«,³ ønsker Erik Rasmussen at bruge glosen »demokrati« om samfund, som med nogen ret kan smykke sig med den, i bevidst modsætning til dem, der ikke kan.

Den anden erfaring, som jeg vil pege på, er, at de fleste politologer nok er holdt op med at tro på, at man med konkrete empiriske undersøgelser kan besvare det generelle spørgsmål: »Hvem har den politiske magt?« Magtforholdene er overordentlig komplicerede; de omfatter ikke alene menneskers, grupper og organisationers evne til at få deres vilje igennem i den politiske beslutningsproces; de vedrører også evnen til at hindre andre i at få deres vilje igennem; for ikke at tale om evnen til at hindre andre i at få diskuteret, om deres vilje bør komme igennem eller tilgodeses ved formuleringen af de politiske beslutninger.

Selv om den politiske magt uden tvivl er ulige fordelt i det danske samfund i dag, fordi nogle mennesker, grupper og organisationer har flere politisk relevante ressourcer end andre, fordi nogle i højere grad end andre bruger deres tid og en stor del af deres evner og talenter på at udnytte disse ressourcer, og fordi en række positioner er forbundet med større magt end andre, så er det stadig et relativt åbent spørgsmål, hvor skævt magten er fordelt, og hvem, der har mere magt end andre. Magtstrukturen skifter formodentlig fra det ene politiske sagområde til det andet og fra det ene tidspunkt til det andet. Selv forudsætningen om, at der i det hele taget er nogen, der har den politiske magt, er problematisk. Er der i det hele taget nogen, der regerer Danmark? Med empiriske undersøgelser kan politologer nok afdække visse sider af den politiske magtstruktur, men der bør manes til varsomhed med hensyn til at generalisere resultaterne til andre politiske sagområder og til andre tidspunkter.

Danske politologer har i det store og hele afholdt sig fra mere generelle påstande om magtens fordeling og har i stedet koncentreret sig om at beskrive politiske organisationer og institutioner og deres indbyrdes samspil. Der er gennem de senere år fremkommet en række værdifulde studier af vælgerne,⁴ folketinget,⁵ interesseorganisationerne⁶ og centraladministrationen.⁷ En række centrale problemstillinger og emneområder er dog fortsat enten ubeskrevne eller kun delvist beskrevet.

Hvad vælgerne angår, har opmærksomheden først og fremmest været rettet mod deres politiske deltagelse og navnlig deres partivalg, hvorimod der har været gjort mindre ud af deres virkelighedsopfattelse og deres politiske værdier. Ikke desto mindre må vælgerens opfattelse af virkeligheden og deres værdiprioriteringer antages at være af central betydning ikke blot for deres adfærd, men også for det politiske systems funktionsmåde, dets magtstruktur og dets mulighed for at overleve på lidt længere sigt. I min egen artikel tager jeg hul på denne problemstilling, idet vælgerens opfattelse af den politiske magtstruktur anvendes som en indikator på det etablerede politiske systems legitimitet. Min hovedkonklusion er, at det politiske system næppe står over for aktuelle legitimeringsproblemer af væsentligt omfang, idet der i den danske befolkning findes en udbredt konsensus

omkring den officielle ideologi om de politiske magtforhold.

Andre forsømte områder er de politiske partier, regeringen og massemedierne. Medens de politiske partier og deres funktionsmåde er velbelyst »i bunden« – med hensyn til vælgernes partivalg – og »i toppen« – med hensyn til deltagelsen i folketingsarbejdet – så mangler der mere indgående analyser af de politiske partier og deres indre organisation. Det har ikke i dette nummer været muligt at tage denne problemstilling op, men der er håb om, at den danske deltagelse i projektet »Partisystemet i Det europæiske Fællesskab«, der søger at klarlægge de politiske tillidsmænds rolle i partiarbejdet, vil kunne dække dette område.⁸ I dette tema-nummer koncentrerer opmærksomheden omkring regeringen og massemedierne.

I Jørgen Grønnegaard Christensens artikel om regeringens og ministrenes placering i den politiske magtstruktur er det først og fremmest forholdet mellem ministrene og deres embedsmænd, der – i mangel af konkret viden på dette område – gøres til genstand for teoretiske betragtninger. Den bærende tese er, at ministrenes adfærd i alt væsentligt formes af embedsmændenes forventninger, og at de kun undtagelsesvis har styrke til selv at forme ministeriets politiske profil. Medens det ifølge den demokratiske ideologi, der legitimerer det politiske system herhjemme, er folketinget og regeringen, der i forening har den lovgivende magt, og regeringen, der har den udøvende magt, så argumenterer Jørgen Grønnegaard Christensen for, at magten i realiteten forskubbes til de ledende embedsmænd i centraladministrationen.

Endelig behandler Karen Siune i den sidste af temaartiklerne mediernes magt, idet hun søger at give en oversigt over de væsentligste af de resultater, som empiriske analyser i USA og Europa har frembragt. Mediernes politiske magt angives først og fremmest at være af indirekte karakter, og navnlig den dagsorden-sættende funktion fremhæves. Det understreges desuden, at massemediernes muligheder for at ændre befolkningens holdninger først og fremmest har betydning i tider med hastig social forandring. Mediernes magt skal dog ikke overdrives, og Karen Siune behandler også begrænsninger i mediernes magt, og hvordan medierne kan og bør kontrolleres.

Med artiklerne i dette temanummer er der lagt nogle tanker frem om den politiske magt i Danmark, og der er på nogle punkter ydet bidrag til den fortsatte beskrivelse af magtforholdene. Selv om der er taget fat på nogle væsentlige huller i vores nuværende viden, rejser artiklerne måske flere spørgsmål end de besvarer, men noget tyder på, at dette er et af vilkårene for den politologiske magtforskning. Selv om der ikke kan gives et præcist svar på spørgsmålet: »Hvem regerer Danmark i dag?«, er det imidlertid af yderste vigtighed for det danske demokrati at få analyseret de strukturer og processer, som fører til, at nogle har mere magt end andre. Det er vigtigt både for dem, der ønsker at ændre magtforholdene i retning af større lighed, og for dem, der ønsker at advare imod en sådan udvikling. Det er navnlig vigtigt i en tid, der præges af omfattende krav til det politiske system og af betydelige sociale og politiske forandringer.

- 1) Nelson W. Polsby, *Community Power and Political Theory*, (2. udvidede udgave), New Haven: Yale University Press, 1980. Se navnlig det pessimistiske forord, pp. ix ff.
- 2) Se for en oversigt, Lawrence B. Joseph, »Democratic Revisionism Revisited«, *American Journal of Political Science*, vol. 25, no. 1, 1981, pp. 160-187; og John F. Manley, »Neo-pluralism: A Class Analysis of Pluralism I and Pluralism II«, *The American Political Science Review*, vol. 77, no. 2, 1983, pp. 368-383. Tingene kan som sagt sættes op på andre måder. Se for eksempel William Alton Kelso, *American Democratic Theory. Pluralism and Its Critics*, Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1978. I min artikel senere i dette nummer arbejder jeg selv med en lidt anden firedeling.
- 3) Robert A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1982, pp. 5-11.
- 4) Se for eksempel Ole Borre, Hans Jørgen Nielsen, Steen Saurberg og Torben Worre, *Vælgere i 70'erne*, København: Akademisk Forlag, 1976; Jørgen Goul Andersen, *Mellemlagene i Danmark*, Århus: Forlaget Politica, 1979; Erik Damgaard (red.), *Folkets veje i dansk politik*, København: Schultz, 1980; og Ole Borre et al., *Efter vælgerskredet*, Århus: Forlaget Politica, 1983.
- 5) Erik Damgaard, *Folketinget under forandring*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1977; Erik Damgaard et al., *Folketingsmedlemmer på arbejde*, Århus: Forlaget Politica, 1979; Erik Damgaard (red.), *Partigrupper, repræsentation og styring*, København: Schultz, 1982.
- 6) Jacob A. Buksti (red.), *Organisationer under forandring*, Århus: Forlaget Politica, 1980.
- 7) Jørgen Grønnegaard Christensen, *Centraladministrationen: organisation og politisk placering*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1980.
- 8) Se for eksempel blandt allerede offentliggjorte artikler: Ib Faurby & Ole P. Kristensen, *Professionals and Amateurs in Danish Politics: A Survey of Delegates to Four Party Conferences*. Paper presented to the IPSA Conference, Moscow, August 1979; Ib Faurby & Ole P. Kristensen, »Conservatism in Denmark: A Profile of Party Activists«, i Zig Layton-Henry (ed.), *Conservative Politics in Western Europe*, London: Macmillan, 1982, pp. 83-102.