

Erik Damgaard (red.), *Dansk demokrati under forandring*, København: Schultz, 1984, 138 s., 75,00 kr.

Bland mängden av forskningsprogram, som funnits vid Institut for Statskundskab under de senaste åren är projektet rörande den politiska beslutsprocessen i Danmark ett av de mest betydelsefulla. Deltagarna själva har gärna marnadsfört det som Danmarks svar på bergensarnas (och normännens) ryktbara maktutredning. Med anledning av institutets 25-års-jubileum har fyra projektmedarbetare gett ut volymen *Dansk demokrati under forandring*. Hur mycket nytt boken har att bjuda den som nära följer den politiska utvecklingen i Danmark undandrar sig mitt bedömande. Genom att författarna tar sin utgångspunkt i olika generella problem i demokratins teori så har volymen emellertid ett allmänt statsvetenskapligt intresse.

Den politiska kulturen i Danmark har analyserats av Jørgen Goul Andersen, som tar upp en rad allmänt spridda påståenden om danska väljare och tillbakavisar eller nyanserar dem efter relativt ingående och intresseväckande resonemang.

Författaren håller inte med dem som förkunnar att de invanda bindningarna mellan sociala klasser och partival blivit lösare. Det har skett en upplyckring av sambandet mellan social klasstillhörighet och röstande på *enskilda* partier. Slår man däremot samman närbesläktade partier på den brokiga danska partikartan till grupper så visar det sig att länkarna inte försvagats. Generellt kan man ändå hävda att arbetarklassen och privata tjänstemän har vandrat åt höger, offentliganställda och 1968 års ungdomsgeneration åt vänster.

Man har också gjort gällande att det politiska påverkansmönstret i Danmark blivit alltmer privatiserat och atomiserat. Den individuella socialisationen i hemmet ersätter den kollektiva åsiktsbildningen på arbetsplatser och lokala möten. Televisionen övertar pressens hävdvunna uppgift som källa till attitydbildning i befolkningen. Som generell tendens är detta knappast riktigt, menar Goul Andersen. Kanhända gäller det inom arbetarklassen men inte för de intellektuella och de anställda i den offentliga servicesektorn. Han polemiserar också emot föreställningen att politikerföraktet skulle vara allmänt och utbredd.

Trots att uppsatsen förefaller genomarbetad och argumenterande, så har den svårt att gripa tag i en läsare som ser på det hela med grannens ögon. Det kan bero på att anknytningen till bokens generella huvudtema, demokratins styrproblem, är svag. Det förs ingen diskussion om vad tendenserna på väljarnivån får för konsekvenser för demokratins funktionssätt i stort. Det får bli nästa uppgift för den lovande författaren.

Kapitlet om intresseorganisationerna i politiken har naturligtvis författats av Jacob A. Buksti, som utgår från det dilemma som organisationernas deltagande ställer i ett demokratiskt politiskt system. Föreningsfriheten, eller rätten att bilda oavhängiga organisationer, är en central beståndsdel av ett politiskt system som vill kalla sig demokratiskt. Men fullständig självständighet skapar möjlighet att skada andra, att gynna det organiserade särintresset på helhetens bekostnad. Dilemmat är att samtidigt som organisationer är nödvändiga och önskvärda i ett demokratiskt system så är de genom sin självständighet ett hot mot samme system.

Buksti anlägger ett intressant historiskt perspektiv på hur samspelet mellan organisationerna och politiken utvecklats. I många viktiga samhällssektorer fanns

Erik Damgaard (red.), *Dansk demokrati under forandring*, København: Schultz, 1984, 138 s., 75,00 kr.

Bland mängden av forskningsprogram, som funnits vid Institut for Statskundskab under de senaste åren är projektet rörande den politiska beslutsprocessen i Danmark ett av de mest betydelsefulla. Deltagarna själva har gärna marnadsfört det som Danmarks svar på bergensarnas (och normännens) ryktbara maktutredning. Med anledning av institutets 25-års-jubileum har fyra projektmedarbetare gett ut volymen *Dansk demokrati under forandring*. Hur mycket nytt boken har att bjuda den som nära följer den politiska utvecklingen i Danmark undandrar sig mitt bedömande. Genom att författarna tar sin utgångspunkt i olika generella problem i demokratins teori så har volymen emellertid ett allmänt statsvetenskapligt intresse.

Den politiska kulturen i Danmark har analyserats av Jørgen Goul Andersen, som tar upp en rad allmänt spridda påståenden om danska väljare och tillbakavisar eller nyanserar dem efter relativt ingående och intresseväckande resonemang.

Författaren håller inte med dem som förkunnar att de invanda bindningarna mellan sociala klasser och partival blivit lösare. Det har skett en upplyckring av sambandet mellan social klasstillhörighet och röstande på *enskilda* partier. Slår man däremot samman närbesläktade partier på den brokiga danska partikartan till grupper så visar det sig att länkarna inte försvagats. Generellt kan man ändå hävda att arbetarklassen och privata tjänstemän har vandrat åt höger, offentliganställda och 1968 års ungdomsgeneration åt vänster.

Man har också gjort gällande att det politiska påverkansmönstret i Danmark blivit alltmer privatiserat och atomiserat. Den individuella socialisationen i hemmet ersätter den kollektiva åsiktsbildningen på arbetsplatser och lokala möten. Televisionen övertar pressens hävdvunna uppgift som källa till attitydbildning i befolkningen. Som generell tendens är detta knappast riktigt, menar Goul Andersen. Kanhända gäller det inom arbetarklassen men inte för de intellektuella och de anställda i den offentliga servicesektorn. Han polemiserar också emot föreställningen att politikerföraktet skulle vara allmänt och utbredd.

Trots att uppsatsen förefaller genomarbetad och argumenterande, så har den svårt att gripa tag i en läsare som ser på det hela med grannens ögon. Det kan bero på att anknytningen till bokens generella huvudtema, demokratins styrproblem, är svag. Det förs ingen diskussion om vad tendenserna på väljarnivån får för konsekvenser för demokratins funktionssätt i stort. Det får bli nästa uppgift för den lovande författaren.

Kapitlet om intresseorganisationerna i politiken har naturligtvis författats av Jacob A. Buksti, som utgår från det dilemma som organisationernas deltagande ställer i ett demokratiskt politiskt system. Föreningsfriheten, eller rätten att bilda oavhängiga organisationer, är en central beståndsdel av ett politiskt system som vill kalla sig demokratiskt. Men fullständig självständighet skapar möjlighet att skada andra, att gynna det organiserade särintresset på helhetens bekostnad. Dilemmat är att samtidigt som organisationer är nödvändiga och önskvärda i ett demokratiskt system så är de genom sin självständighet ett hot mot samme system.

Buksti anlägger ett intressant historiskt perspektiv på hur samspelet mellan organisationerna och politiken utvecklats. I många viktiga samhällssektorer fanns

organisationerna på plats långt innan den offentliga makten blev intresserad av att styra och påverka dem. En stark tradition av självreglering mellan parter växte fram. Från politiskt håll accepterade man dessa privaträttsliga avtal mellan exempelvis arbetstagare och arbetsgivare. När statsmakterna på allvar började överväga mer direkta ingrepp, valde de att arbeta med, inte mot, organisationerna. Organisationerna drogs på bred front in i samhällsarbetet. „Organisationerne presser altså normalt ikke mod en mur for at blive hørt i beslutningsprocessen, men snarere mod en åben dør,“ framhåller Buksti (s. 52).

Buksti tar sedan upp organisationernas kontakter med dels centraladministrationen, dels Folketinget och partierna. Hans slutsats är att samspelet med administrationen tillmäts betydligt större betydelse än umgänget med partierna och folketinget. Den allra viktigaste kontaktvägen enligt organisationerna själva är ämbetsmännen i ministerierna. Sedan kommer medlemskap i kommissioner och kommittéer, därefter direkta hänvändelser till regeringen och först därefter kontakter med folketinget och dess utskott. Minst inflytande utövas genom påverkan på den allmänna opinionen.

En anledning till folketingets och politikernas relativa betydelselöshet som kontaktkanaler är att folkerepresentanterna i stort sett endast formellt bekräftar beslut som reellt fattats i ministerierna.

Personligen skulle jag önska en klarare distinktion mellan beslutsberedning och genomförande i Bukstis frågebatteri till ministerierna. Såvitt jag förstår förs kontakter som gäller ärendenas beredning till samma kategori som kontakter i implementeringsskedet. Många anser att den verkliga korporatismen finns i genomförandeledet, men en sådan fråga får inget svar i Bukstis undersökning.

Framför allt skulle man emellertid vilja ta del av Bukstis idéer om organisationernas rätta roll i en politisk demokrati, dvs. hans lösning på det demokratiska dilemma som inledningsvis linjeras upp. Det jag efterlyser är ett resonemang som utifrån en konsekvent fasthållen demokratisk (inte partipolitisk) utgångspunkt försöker bedöma vilken roll organisationerna bör spela i den politiska och administrativa beslutsprocessen. Buksti vill kanske vara en renodlad empiriker. I varje fall undviker han ämnet. Men det vore faktiskt värdefullt om en person med grundliga empiriska kunskaper någon gång försökte lämna ett genomreflekterat, välargumenterat, empiriskt förankrat inlägg i denna för demokratins utveckling så brännande normativa fråga.

Ett avsnitt om partier och demokratisk styrning har författats av Erik Damgaard. Även Damgaard är, i likhet med Buksti, upptagen av spänningen mellan intresse-representation och demokratisk styrning. Genom att dra in partier och byråkrater på scenen, sätter emellertid Damgaard in problemet i ett litet större sammanhang. Att en lång rad andra aktörer än partier engagerar sig i det politiska arbetet måste naturligtvis prisas, mener Damgaard. Men sammanvägningen av olika delintressen till kollektiva beslut kan ge upphov till enorma problem. Damgaard nämner handlingsförlamning som ett resultat.

Om intressen ignoreras kan å andra sidan de politiska kostnaderna bli stora. Det är denna spänning mellan organisationernas omsorg om sina medlemmars särintressen och de politiska organens trävan efter övergripande beslut i samfällighetens intresse, som fascinerar Damgaard.

I en demokrati är det partierna som skall styra riket. Det är ju via partier och parlament som väljarna genom sin röstning utövar inflytande och utkräver ansvar. I Danmark liksom i andra demokratiska västländer är emellertid partiernas makt kringskuren. Inflytandet glider över till korporationer och byråkrater. Damgaard har en mängd empiriskt material som visar hur politiker, ämbetsmän och organisationsfolk ser på samspelet med varandra. Generellt sett tenderar danska politiker att uppfatta samarbetet med organisationerna som något gott. Vänsterflygeln och socialdemokratin är emellertid mer entusiastiska över organisationernas roll än mitten och högern. De senare oroar sig över att folketingets ställning försvagas, att lösningarna blir kortsiktiga, att de starkast organiserade vinner fördelar på bekostnad av de oorganiserade.

Kommen så långt ändrar Damgaard plötsligt perspektiv. Att betrakta partier som en typ av aktörer och organisationer och verk som två andra kan vara vilseledande, menar han. *Om* bestämda partiets ståndpunkter sammanfaller med vissa organisationers och myndigheters, vad är det då för mening med att hävda att de förstnämnda är svagare än de senare? Folketingsmedlemmar specialiserar sig i en betydande omfattning och deltar därigenom ofta i sektoriserade beslutsprocesser, där organisationer, ämbetsmän och andre intressenter också agerar. Byråkrater ropar alltid på ökade resurser till sina egna bevakningsområden och i denna högljudda kör instämmer vissa organisationsproffs och folketingsmedlemmar. I den grad som beslutsprocessen är en intressegemenskap mellan olika politiska aktörer, förefaller det mindre rimligt att skilja mellan de olika parternas grad av inflytande. Snarare blir frågan vilka sektorer och områden som klarar sig bättre än andra i kampen om fördelar. Damgaards spännande fråga känns igen från hans avhandling och från litteraturen om järntrianglar och sektorisering.

Detta förändrade synsätt eliminerar inte problemet att styra i samfällighetens intresse. Tvärtom pekar det på nödvändigheten av att kunna prioritera mellan olika sektorer och samordna sakområdenas regelsystem och målsättningar, så att konflikter undviks. Härmed är partier, parlament och regering på nytt placerade i debattens centrum.

Få nordiska statsvetare torde ha ägnat sektoriserings/helhetsperspektivet så uthålligt intresse som Damgaard. I verk efter verk har han återkommit till detta ytterst centrala problem. Man lyssnar gärna på vad Damgaard har att säga, ty hans argumentering är välavvägd och intresseväckande. Den är också grundigt invävd i den danska politiska verkligheten. Den empiriske förankringen är naturligtvis alltid en styrka. Men den kan också vara en nackdel för idéernas vidare, mer generella spridning. Kanske vågar man framföre förhoppningen att Damgaard skall få tid och möjlighet att samla sig till en rejäl, generell traktat på engelska språket om de problem han så länge ägnat sina forskarmödor åt.

Bokens avslutande kapitel om offentliga utgifter som demokratiskt problem har författats av Ole P. Kristensen. Uppsatsen är beundransvärd inte minst på grund av det sätt på vilket teorin om kollektiva val och föreställningar om intresseorganisation kopplas ihop med problemet för staten att få inkomster och utgifter att gå ihop.

Utgångspunkten är det dilemma som yttrar sig i att det råder otillfredsställelse över de i demokratisk ordning beslutade skatterna samtidigt som det är väldigt

svårt att genomföra besparingar. Problemet kan föras tillbaka till det sätt på vilket demokratiska beslut fattas. Inte ens i den mest ideala demokrati kan medborgarnas önskemål samlas ihop till kollektiva beslut på ett sådant sätt att alla blir nöjda. Företrädare för teorin om kollektiva beslut har visat att t.o.m. ett perfekt omröstningsförfarande med perfekt ordnade individuella preferenser kan resultera i kollektiva beslut som inte återspeglar dessa preferenser.

Ett institutionellt drag som kännetecknar statens inkomster och utgifter är att kostnaderna bestrids av intäkter via generella skatter, som inte är direkte relaterade till de aktiviteter som skall finansieras. Utgifts- och inkomstbesluten är skilda från varandra. Detta får en rad konsekvenser för den demokratiska beslutsprocessen. Ett problem som Kristensen nämner är att kraven på offentlig service och aktiviteter inte återspeglar efterfrågan på samma sätt som marknads efterfrågan gör beroende på att den som efterfrågar sällan är den som betalar. Resultatet blir att politiska aktörer av olika kulörer och schatteringar kommer att ge uttryck för preferenser som är inbördes inkonsistenta i den meningen att de inte alla kan tillgodoses på en gång. Trängtan efter offentlig omvårdnad motsvaras inte av vilja att betala skatter.

En annan intressant iakttagelse som Kristensen gör är att det inte bara är attityder som påverkas utan även handlandet. Beslut i frågan om olika utgiftskrävande aktiviteter drar till sig många energiska aktörer, som har kontanta intressen att tillvarata. Generella intäktsbeslut mobiliserar däremot folket i betydligt mindre grad.

Kristensen skiljer sig såvitt jag har kunnat se från de andra författarna i boken genom att han energiskt tar upp frågan vad som kan göras för att lösa problemet. Tre strategier diskuteras. En möjlighet vore att göra besluten privata. Det skulle i så fall gälla avgöranden som inte rör kollektiva nyttigheter. En stor del av de kollektiva besluten avser service som är privat i ekonomisk mening, dvs. det är inga externalitetskonsekvenser förknippade med dem. Det är tanken på en individualisering av dessa beslut som Kristensen prövar. Men något sådant vore politiskt helt ogenomförbart, menar han. Politiker, organisationer och offentliganställda som har fördel av de nuvarande förhållandena kommer att bjuda övermäktigt motstånd.

En annan möjlighet vore att arbeta med budgetramar, tak o.d. Problemet med dessa lösningar är att få dem reella. Man har diskuterat grundlagsändringar, som fastlägger tak för den offentliga sektorns storlek. Problemet med detta är att de kanske inte efterföljs.

En tredje möjlighet som Kristensen diskuterar är att folkomrösta om den samlade utgiftsnivå. Även en sådan utväg är förknippad med många problem, som Kristensen diskuterar.

Den diskussion som Kristensen för är naturligtvis viktig och central. Förmodligen finns det ingen patentrösning. Man får, som Kristensen visar, pröva sig fram från fall till fall.

Til sist en liten avslutande reflexion om företaget som helhet. I förordet trycker Erik Damgaard starkt på att författarna vill kombinera teoretiska perspektiv med ett empiriskt förhållningssätt. Denna utfästelse har de nog också ansträngt sig att

uppfylla. Utan att närmare känna till bakgrunden får man emellertid ibland en stark känsla av att materialet är blekt och tunt. Detta påpekas också av Damgaard i den not där han ganska utförligt berättar om de besvärligheter forskarna haft med att få in svar från folk i centraladministrationen. De utfrågade saboterade undersökningen. Dette visar en av svagheterne med den valda datainsamlingsmetoden.

En annan iakttagelse man kan göra är att de empiriska illustrationerna inte alltid är de mest relevanta. Någon gång för man upplysningar om aktörernas *syn* på samspelet med varandra när man i stället skulle vilja ha information om hur samspelet faktiskt ser ut.

Ett sätt att lösa båda dessa problem vore att arbeta med en historisk uppläggning. Det vore verkligen intressant att se hur sektoriseringen vuxit fram på olika områden under en period av säg 50 år. Särskilt intressant vore det att se hur en järntriangel reagerar när det etablerade intressegruppsspelet sätts ifråga. Man borde också studera vilka aktörer som bär upp ifrågasättandet samt vilka strategier de använder sig av.

Evert Vedung

Larry Dossey, *Lægevidenskabens krise – Universet og menneskets sundhed: det banebrydende paradigme*, København: Borgens Forlag, 1984, 301 s., 184,00 kr.

Vi står her med en bog i hånden, der er et godt supplement til den skøn- og faglitterære kritik af sundhedsvæsenet, der specielt i 1980'erne er kommet på markedet. Det er en bog, der ikke mindst har relevans for de mange, der lægger hoveder i blød og bruger en masse arbejdstimer på at lægge planer for effektivisering, rationalisering, prioritering og omlægning af sundhedsvæsenet, og for de mange, der tilsvarende bruger mange arbejdstimer på at modgå de samme planlagte ændringer. Til trods for en kolossal forøgelse af udgifterne i sundhedssektoren de seneste 30 år og trods lægestandens vedvarende påstande om at have nået et stadig højere videnskabeligt og teknologiske niveau, lader det ikke til at befolkningens sundhed er væsentlig forbedret.

Er det fordi befolkningens sundhed ikke har noget at gøre med udviklingen inden for sundhedsvæsenet? Er det fordi sundhedsvæsenet per se er sygdomsfremkaldende? Er det rimeligt overhovedet at tale om, at vi har et sundhedsvæsen? Er det fordi et sundhedsvæsen, underlagt varesamfundets præmisser, overhovedet ikke kan varetage sundhedsfremme? Er det fordi der er noget galt med den måde, sundhedsvæsenet er organiseret på, isoleret fra det øvrige samfundsliv, med autoritære relationer mellem eksperter og brugere af systemet med videre? Er det fordi sundhedsvæsenets ydelser ikke er gearret til at tackle sundhedsproblemerne? Er det fordi forsøg på at forbedre vores nuværende sundhedssystem ikke kan lykkes med mindre vi (sundhedsarbejdere, forskere, administratorer, politikere, planlæggere, lægfolk) forholder os til manglerne ved de grundantagelser, som lægevidenskaben og dermed størstedelen af det øvrige sundhedssystem bygger på?

Dossey har i bogen *Lægevidenskabens krise* valgt at arbejde med de grundantagelser, lægevidenskaben bygger på, samt det deraf afledede begrebsapparat, lægevidenskaben og lægepraksis, anvender. Hans konklusion er, at det er de grundan-