

P R E S S E M E L D I N G

SLUTTRAPPORT FRA MAKTUTREDNINGEN

Maktutredningen legger i disse dager fram sin sluttrapport, under tittelen "Maktutredningen" - NOU 1982:3. Den inngår i et større publiseringsprogram fra utredningen, hvor det tidligere har kommet 10 bøker og 1 NOU-utgave, og hvor det senere følger 6 bøker og 3 arbeider i NOU-serien.

Maktutredningen ble oppnevnt ved kgl. resolusjon i 1972, med hovedoppgave å utrede faktiske maktforhold i Norge. Arbeidet har hele tiden blitt ledet av en forskergruppe, bestående av professorene Gudmund Hernes (formann) og Johan P. Olsen og dosent Håvard Alstadheim. Ole Berrefjord har vært sekretariatleder for utredningen. Det ble også oppnevnt et rådgivende utvalg med 24 medlemmer. Dette har hatt stortingsrepresentant Guttorm Hansen som formann.

Mange forskere fra det samfunnsvitenskapelige miljøet har deltatt i arbeidet. Analysene baserer seg på et stort data-materiale som er innsamlet underveis.

Sluttrapporten sammenfatter hovedperspektiver og konklusjoner fra arbeidet med de seks mandatområdene: 1) om maktbegrepet, 2) det administrative apparatet i offentlig sektor, 3) organisasjoner i arbeids- og næringsliv, 4) økonomiske maktgrupperinger, 5) internasjonale selskaper og 6) massemedia.

Det er en gjennomgående konklusjon at enhetene som opererer i markedet og i politikken blir større. Foretakene vokser, forvaltningen har vokst, organisasjonene bygger opp sterkere administrative staber, kommunene har mer omfattende forvaltningsorganer, osv. Koplingene mellom disse enhetene blir også tettere, samtidig som det her kan spores klare varia-

sjoner. De største organisasjonene er eksempelvis de mest effektive overfor myndighetene, storforetakene er de mest aktive i politikken, m.v.

Sett under ett peker Maktutredningens sluttrapport på at det har skjedd vesentlige endringer i de faktiske maktforhold. Dette har betydning for måten beslutninger treffes på og for virkningene av dem. Endringene er imidlertid ikke resultat av noen avklarende prinsippdebatt. De er heller ikke formelt innarbeidet i vår konstitusjon. Undersøkelsene reiser derfor en rekke spørsmål for den videre debatt. Her peker sluttrapporten spesielt på behovet for større politisk oppmerksomhet mot organisasjonsmessige løsninger innenfor og mellom enhetene i markedet og politikken.

Nærmere om rapporteringen fra de enkelte mandatområdene:

1. Om maktbegrepet

Rapporten trekker fram to hovedtradisjoner i analyser av maktforhold. Den ene legger vekt på vilje og evnen til å sette seg mål og få dem gjennomført. Den andre markerer skjebne, enten som skjult styrelse eller som slump og tilfeldighet. Under begge disse perspektivene finner man et rikt sett av betegnelser, som kan sammenfattes i h.h.v. makt og avmakt.

En rekke ulike maktbegrep kan rulles opp med utgangspunkt i den avhengighet som skapes når en har kontroll over en annens interesser. Dette er basert på nærmere bestemte forutsetninger, som gjennomgås i rapporten. Siktemålet er her å avklare hva som må til for at personer eller organisasjoner skal kunne øke sin makt.

Avmakt drøftes med utgangspunkt i de tilfeller hvor slike forutsetninger ikke holder. Eksempelvis kan en aktør være uvitende om de midler som må til for å virkeliggjøre hans interesser. Eller det kan treffes tiltak som indirekte undergraver det mål han søker, eller som motvirker andre mål han har, m.v.

2. Om det administrative apparatets makt

Her behandler sluttrapporten departementenes oppgaver og organisasjonsform, og oppmerksomheten rettes også utover mot andre statsinstitusjoner på nasjonalt og lokalt plan, mot utlandet og mot kommunale myndigheter. Den drøfter også regjeringens og de folkevalgtes muligheter til å styre forvaltningsapparatet.

Noen konklusjoner...

- embets- og tjenestemennene er en viktig gruppe for utformingen av den offentlige politikken,
- toppsjefene i embetsverket oppfatter seg først og fremst som forhandlere og meglere,
- tjenestemennene må i betydelig grad utøve skjønn når de treffer beslutninger
 - bare 1/3 sier at det er klare regler eller veletablert praksis for hvordan arbeidsoppgavene skal utføres,
- embets- og tjenestemennene opptrer sjelden som en enhetlig gruppe; de er nøkkelspillere i den politiske prosessen, men de spiller oftest på ulike lag,
- man kan ikke snakke om en enhetlig stat eller en enhetlig forvaltning - da er det mer dekkende å snakke om fragmentering og segmentering som gjenspeiler den økende spesialisering og oppsplitting vi finner i organisasjonsmønstrene,
- embetsverkets ressurser har vokst betydelig sterkere enn kapasitetsutvidelsen i folkevalgte organer,
- skillet mellom politikk og administrasjon synes mer og mer uklart.

3. Organisasjoner i arbeids- og næringsliv

Her rettes søkelyset på den såkalte "organisasjonskanalen". Det legges særlig vekt på i hvilken grad og på hvilke måter ulike interesser blir ivaretatt gjennom organisasjonenes deltakelse i utformingen av den offentlige politikken.

Noen konklusjoner.....

- organisasjonenes gjennomslagskraft er jevnt over stor, men det er viktige variasjoner mellom dem. De store har en ganske annen sentral plass i maktstrukturen enn de mindre uten velutbygde sekretariater, faste representasjoner, m.v.
- de uorganiserte er ikke noen ensartet gruppe, men jevnt over kan man slå fast at organisasjonsdeltakelse knytter an til sosiale ressurser,
- medlemmene ser organisasjonene som representative for seg,

- undersøkelser av aktivitet gjennom seks ytringsformer . offentlige verv, myndighetskontakt, partideltakelse, organisasjonsdeltakelse, ytringer i massemedia og deltakelse i aksjoner og bevegelser - avdekker to sammenhenger. For det første deltar de organiserte mer enn de uorganiserte for alle formenes vedkommende. For det andre: aktivitet i en kanal øker sjansen for at man finner aktivitet i andre.

Behandlingen av det administrative apparat og organisasjonene utgjør også en sammenhengende drøfting av spørsmålene om politisk styring og representativitet. I dette bildet trer utviklingen, som synes å gå i retning av mindre styring og regulering gjennom lovverk, mer gjennom avtaler og forhandlinger klart fram. Dette reiser ikke bare spørsmål om organiseringen av den offentlige forvaltningens interne mønstre, men også om de institusjonelle løsningene i skjæringsflatene mellom forvaltningen og dens uensartede omgivelser.

4. Om økonomiske maktgrupperinger

Undersøkelsene konsentreres her om storforetakenes posisjoner. Det legges vekt på analysen av de ulike strategier foretakene følger overfor hverandre, og overfor organisasjoner og myndigheter. Også småforetakenes situasjon er underlagt analyse.

Noen konklusjoner....

- produksjonskapitalen konsentreres; foretakene blir gjennomgående større og færre - storforetakenes administrative kontroll utvides,
- konsentrasjon på eiersiden i norske storforetak, institusjonelle eiere dominerer i de aller største,
- verv på tvers av foretak har klare strategisk hensikter, og de administrative lederne av foretakene spiller en sentral rolle i slike koplinger,
- direkte samarbeid mellom foretak er utbredt og det øker i omfang,
- foretakene oppfatter sine organisasjoner først og fremst som midler for å påvirke myndighetene og andre grupper; næringsorganisasjonene anses som viktigere enn de mer serviceorienterte,
- småforetak har løsere koplinger til organisasjonssamfunnet,
- det er tette koplinger mellom foretakenes organisasjoner og forvaltningen - det samme gjelder forholdet til næringskomiteene i Stortinget,
- foretakene har større kontakt med forvaltningen enn med de folkevalgte,
- de største foretakene har den mest omfattende myndighetskontakt,

- de ulike strategier foretakene kan følge for å øke sin kontroll med omgivelsene benyttes samtidig; de som er aktive på et strategisk felt er det også gjennomgående på de andre,

5. Om multinasjonale selskaper

Her er utgangspunktet at disse foretakene har selskaper i flere land. Dermed trenger de ikke gå utenfor sine egne administrative grenser selvom de går på tvers av landegrenser. Dette gir reduserte muligheter for innsyn og kontroll fra utenforstående, samtidig som det gir selskapene større spillerom. Rapporten peker på spørsmål som et slikt "strukturelt misforhold" reiser.

Noen konklusjoner....

- utenlandsetableringer har først og fremst et kontrollstrategisk sikte, datterselskapene innordnes administrativt i morselskapet,
- utenlandske multinasjonale selskaper etablert i Norge er mindre integrert i norsk økonomi enn de norskeide - forretningsmessig såvel som styringsmessig,
- ledelsen i multinasjonale foretak har sjeldnere kontakt med og oppgir å være mindre avhengig av organisasjonene foretaket er medlem av,
- men de har noe hyppigere kontakt med departementene; dette gjelder særlig de norske multinasjonale.

Kapitlet om multinasjonale selskaper må sees i sammenheng med kapitlet om økonomiske grupperinger. Begge peker på sentrale utviklingstrekk i forholdet innenfor markedet, og i koplingene mellom foretak og myndighetene. Vi er inne i en strukturutvikling som stiller nye krav til forståelsen av de økonomiske prosessene. Det bør arbeides videre med å finne bedre koplinger mellom økonomiske modeller og politisk-administrative teorier og kunnskap.

6. Om massemedia

Sentrale spørsmål for spørsmålet om massemedienes makt er: hvem formidler, hva, fra hvem, til hvem, når og hvordan? I gjennomsnitt er folk i kontakt med massemedia 2 - 4 timer daglig. På bakgrunn av dette reiser kapitlet fire grupper spørsmål:

- hvem mottar massemediene og hvilken effekt har massemediene på publikum?
- hvem styrer massemediene?
- hvilket innhold har massemediene,
- hvilken rolle spiller massemediene i "styringen av Norge".

Kapitlet om massemedienes makt gir ikke de endelige svar på disse spørsmål. Alt for mye forskning gjenstår innenfor dette feltet. Men det gis en del svar, og det stilles en del nye spørsmål i forlengelsen av disse. Ett er imidlertid klart: massemediene er en sentral institusjon dersom en skal forstå styringen og maktutøvelsen i samfunnet.