
GRENSER FOR STYRING?

SAMFUNNSSTYRING OG RASJONALITET I ET KRITISK PERSPEKTIV

ERIK-ODDVAR ERIKSEN

HOVEDFAGSOPPGAVE I SAMFUNNSVITENSKAP - HØSTEN 1983
RSKNINGSGRUPPA FOR SAMFUNNSPLANLEGGING OG LOKALSAMFUNNSFORSKNING
INSTITUTT FOR SAMFUNNSVITENSKAP - UNIVERSITETET I TROMSØ

ISV/sos 36

ART. 6



75C133574



GRENSER FOR STYRING?

SAMFUNNSSTYRING OG RASJONALITET I ET KRITISK PERSPEKTIV

ERIK-ODDVAR ERIKSEN

HOVEDFAGSOPPGAVE I SAMFUNNSVITENSKAP - HØSTEN 1983
REKKNINGSGRUPPA FOR SAMFUNNSPLANLEGGING OG LOKALSAMFUNNSFORSKNING
INSTITUTT FOR SAMFUNNSVITENSKAP - UNIVERSITETET I TROMSØ

75c 133574

FORORD

Forholdet mellom demokrati og effektivitet er et gammelt spørsmål i politisk sosiologi. Betingelsene for demokrati, selvbestemmelse og frihet kommer ofte i motsetning til betingelsene for kollektiv mål-oppfylling og rasjonell styring av samfunnet. Et sentralt trekk ved moderne samfunn er det økende politiske styringsengasjementet. Med nasjonalstats- og senere massedemokratietableringen, men spesielt med velferdsstatsutviklingen, har det offentlige økt sin styringskapasitet og sitt aktivitetsområde i samfunnet betraktelig.

Det kan imidlertid se ut som om samfunnsvitenskapene eller spesielt statsvitenskapen, parallelt har blitt mer opptatt av styringsforøkningens betingelser og ikke så mye med dens sosiale konsekvenser eller funksjoner. I nyere samfunnsvitenskapelige undersøkelser om samfunnsstyring er betingelsene for økt effektivitet og rasjonalitet i styringen av samfunnet det dominerende tema, mens de klassiske spørsmål om betingelsene for demokrati og deltakelse tilsvarende skyves til side. I denne sammenheng er det nærliggende å vise til publikasjonene fra det norske forskningsprosjektet "Maktutredningen" og de ulike teoretiske grunnkonsepsjoner som denne bygger på.

Dette arbeidet er opptatt med problemet om hvor grensene for samfunnsstyringen går. Det gjelder ikke hvilke grenser av økonomisk eller teknologisk art som finnes for styringsapparatets kontroll og måloppnåelse. Derimot er det snakk om hvilke sosiale grenser styringen er underlagt, dvs. grenser som ikke kan overskrides uten at det samtidig kan spores konsekvenser i form av menings- og frihetstap. Dette så f.eks. G. Orwell som visjonen av et framtidig totaladministrert samfunn.

Til et slikt arbeid kreves det innsats fra ulike forskningsdisipliner. Det er et tverrfaglig prosjekt hvor statsvitenskapens og sosiologiens tradisjonelle teigdeling står for fall, men som også involverer visse grunnlagsteoretiske overlegninger. Å gjennomføre et slikt arbeid har ikke vært lett. Det brede samfunnsvitenskapelige miljøet ved Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø, har imidlertid vært til hjelp i så måte. Kanskje særlig har det vært nyttig å delta i de ulike diskusjonsfora - av faglig-politisk karakter - som på mer uformell basis har dannet seg på instituttet.

Videre står jeg i gjeld til min veileder, Per Kristen Mydske, for hjelp og støtte, men spesielt for troen på at prosjektet lot seg gjennomføre.

Ånund Haga må nevnes her fordi han gjennom sin forelesningsrekke om klassikerne i sosiologien, høsten 1981, inspirerte meg til å ta fatt på dette arbeidet.

Knut Mikalsen har lest et tidligere utkast og gitt meg nyttige kommentarer.

Synnøve skal ha takk for det samme, men hun har i tillegg med sine krav til forenkling og forståelighet satt mer enn ett spørsmålstegn ved framstillingen av kompliserte poenger.

Takk til Elna Seim som har maskinskrevet de uryddige manuskriptene.

Tromsø, 8. september 1983

Erik-Oddvar Eriksen

FORORD

KAPITTEL 1 INNLEDNING - STYRING OG RASJONALITET

1.1	<u>Styringsekspensjon og styringsteori</u>	1
1.1.1	Innledning	
1.1.2	Styringsteori	
1.1.3	Styringsmodellen	3
1.2	<u>Rasjonalitetsbegrepet</u>	4
1.2.1	Formålsrasjonalitet	5
1.2.2	Maktaspektet	6
1.2.3	Den økonomiske styringsmodellen	
1.3	<u>Effektivitet og legitimitet</u>	8
1.3.1	Formell og substansiell rasjonalitet	
1.3.2	Sosial handling	10
1.3.3	Legitim orden	11
1.4	<u>Styringsekspensjonen</u>	12
1.4.1	Velferdsstatsutviklingen	
1.4.2	Rettsliggjøring og styringslogikk	15
1.4.3	Byråkratisering	17
1.5	<u>Problemavgrensning og disposisjon</u>	20
1.5.1	Problemstilling	
1.5.2	Tematisk gjennomgang	23

KAPITTEL 2 DEN KLASDISKE PLANLEGGINGSMODELLEN

2.1	<u>Innledning</u>	25
2.2	<u>Det neoklassiske byggverket</u>	26
2.2.1	Markedets primat	
2.2.2	Mikroøkonomien	27
2.2.3	Makro- og mikroøkonomi	
2.3	<u>Rasjonell planlegging</u>	28
2.3.1	Beslutningsmodellen	
2.3.2	Planleggingsmodellen	29
2.4	<u>Politikernes rolle</u>	30
2.4.1	Rasjonalitetsmodellen	
2.4.2	Politiker- og planleggerrolle	31
2.5	<u>Organisasjonsforutsetningene</u>	32
2.5.1	Den lukkede organisasjonsmodellen	
2.5.2	Implementering	
2.6	<u>Sentralrasjonell planlegging</u>	33
2.6.1	Planstyring	
2.6.2	Operasjonaliserbar nyttefunksjon	34
2.6.3	Kontrollaspektet	35

KAPITTEL 3 BEGRENSET RASJONALITET OG INKREMENTALISTISK PLANLEGGING

3.1	<u>Innledning</u>	36
3.2	<u>Kritikken av economic-man</u>	37
3.2.1	Rasjonalitetsforutsetningene	
3.2.2	Mål-middel rasjonalitet	38
3.2.3	Informasjonsproblemet	39
3.2.4	Preferanseproblemet	

3.3	<u>Administrative man</u>	40
3.3.1	Begrenset rasjonalitet	
3.3.2	Justerbart aspirasjonsnivå	41
3.3.3	Satisfiering	
3.4	<u>'Piecemeal engineering'</u>	42
3.4.1	Teoretisk bakgrunn	
3.4.2	Utopian engineering	43
3.4.3	Skriftvise endringer	
3.5	<u>'The science of muddling through'</u>	44
3.5.1	Metode	
3.5.2	'Disjointed incrementalism'	45
3.6	<u>Det politiserte byråkrati</u>	46
3.6.1	Implementering	
3.6.2	Den interessevridde forvaltningen	47
3.6.3	Strategien i analysen og evalueringskriteriet	48
3.6.4	Pluralismetesen	49
KAPITTEL 4 RASJONALITET OG EMPIRISME		
4.1	<u>Innledning</u>	50
4.2	<u>Den ideologiske empirismen</u>	51
4.2.1	Teoriens nøytralitet	
4.2.2	Ideologiske overtoner	
4.3	<u>Store og små skritt</u>	
4.3.1	Den inkrementelle konteksten	
4.3.2	Den konservative tendensen	53
4.3.3	Inkrementalisme og rasjonalitet	
4.3.4	Kritikk og alternativer	54
4.4	<u>Koalisjon og forhandling</u>	55
4.4.1	'Multiple' mål	
4.4.2	Konflikt og forhandling	56
4.4.3	Kvasiløsning av konflikt	
4.4.4	Lokal rasjonalitet	57
4.5	<u>Variabel rasjonalitet</u>	
4.5.1	Prosessperspektivet	
4.5.2	Usikkerhetsabsorbering	58
4.5.3	Maksimering som satisfiering	59
4.5.4	Organisert anarki	60
4.6	<u>Beslutningsrasjonalitet</u>	61
4.6.1	Rasjonalitetsmangelen	
4.6.2	Teorikonstruksjonen	62
4.6.3	De symbolske aspektene	65
4.6.4	Rasjonalitetsparadokset	67
KAPITTEL 5 FRA INSTRUMENTELL TIL STRATEGISK RASJONALITET		
5.1	<u>Innledning</u>	69
5.2	<u>Kostnad-nytte kalkylen</u>	71
5.2.1	Hedonisme	
5.2.2	Subjektiv nytte	72
5.2.3	Marginal nytte	73

5.3	<u>Spillteori</u>	75
5.3.1	Strategisk rasjonalitet	
5.3.2	Spillanalysen	76
5.4	<u>Logikken i kollektiv handling</u>	77
5.4.1	"Free rider syndromet"	78
5.4.2	Selektive incentiver	79
5.5	<u>Individuelle verdier</u>	80
5.5.1	Desisjonisme	81
5.5.2	Altruisme	
5.5.3	Sammenfatning	83
KAPITTEL 6 ET INSTITUSJONELT ØKONOMIBEGREP.		
6.1	<u>Innledning</u>	86
6.2	<u>Idealtypen</u>	88
6.2.1	Teoretisk bakgrunn	
6.2.2	Idealtypens logiske struktur	90
6.2.3	Det objektivt mulige	91
6.2.4	Rasjonell erkjennelse	92
6.3	<u>Den økonomiske idealtype</u>	94
6.3.1	Formell rasjonalitet	
6.3.2	Økonomiske lovmessigheter som idealtype	96
6.3.3	Den økonomiske idealtypen og virkeligheten	97
6.4	<u>Institusjonell økonomi</u>	98
6.4.1	Det institusjonelle rammeverket	
6.4.2	Økonomi og samfunn	99
6.4.3	Normforpliktelse	101
6.5	<u>Det sosiologiske institusjonsbegrepet</u>	102
6.5.1	Det ikke-kontraktuelle i kontrakten	103
6.5.2	Normativ integrasjon	104
6.5.3	Moralske reglers karakter	105
KAPITTEL 7 IDEER OG INTERESSER		
7.1	<u>Innledning</u>	107
7.2	<u>Det struktur-funksjonalistiske handlingsbegrepet</u>	109
7.2.1	Institusjonell individualisme	
7.2.2	Systemanalysen	111
7.2.3	Handlingssystemet	
7.3	<u>Handling og samfunnsmessig endring</u>	114
7.3.1	Normkonformitet	
7.3.2	Dynamikken i samfunnslivet	116
7.3.3	Det symbolsk-normative strukturbegrepet	117
7.4	<u>Legitim orden</u>	119
7.4.1	Legitimitetsnormen	
7.4.2	Moralsk autoritet	121
7.5	<u>Legitime interesser</u>	123
7.5.1	Weber og Durkheim	
7.5.2	Legitimerte interesser	124
7.5.3	Legitimitet og rasjonalitet	125

KAPITTEL 8 KOMMUNIKATIV HANDLING

8.1	<u>Innledning</u>	129
8.2	<u>Symbolisk formidlet interaksjon</u>	131
8.2.1	Verstehen	132
8.2.2	Forståelse og kausalitet	
8.2.3	En symbolsk verden	134
8.2.4	Kommunikativ handlingskoordinering	136
8.3	<u>Innforståelsesorientert handling</u>	138
8.3.1	Et utvidet gyldighetsbegrep	
8.3.2	Rasjonalitet og begrunnelse	140
8.3.3	Argumentasjon, kritiserbarhet og læring	143
8.3.4	Et utvidet lærings- og rasjonalitetsbegrep	147
8.4	<u>En sosialt integrert livsverden</u>	150
8.4.1	Kommunikativt strukturerte handlingsområder	
8.4.2	Sosial integrasjon	151
8.4.3	Aktørperspektivet	153
8.4.4	Språk og makt	155
8.5	<u>Kommunikasjon og strategisk symbolbruk</u>	156
8.5.1	Språket som middel	
8.5.2	Samfunnsvitenskapens rasjonalitetskriterium	157
8.5.3	Strategisk handling	159
8.5.4	Kommunikativ rasjonalitet som kriterium	160
8.6	<u>Sosial- versus systemintegrasjon</u>	162
8.6.1	Livsverden og system	
8.6.2	Politikk og konsensus	164
8.6.3	Systemlogikken	165
8.6.4	Systemteori versus handlingsteori	168

KAPITTEL 9 SYSTEMENE POLITIKK OG ØKONOMI

9.1	<u>Innledning</u>	171
9.2	<u>Det økonomiske systemet</u>	173
9.2.1	Systemets struktur	174
9.2.2	Pengemediet	175
9.2.3	System og livsverden	176
9.2.4	En hypotese	178
9.3	<u>Det politiske systemet</u>	179
9.3.1	Politikkbegrepet	180
9.3.2	Autoritet og legitimitet	182
9.3.3	Maktmediet	183
9.4	<u>Makt, penger og legitimitet</u>	185
9.4.1	Forvaltningssystemet	
9.4.2	Organisasjonsavhengige og organisasjonsuavhengige roller	188
9.4.3	Makt og legitimitet	191
9.4.4	Mot desisjonismen og rettspositivismen	193
9.5	<u>Representasjon og legitimitet</u>	197
9.5.1	Territoriell representasjon	
9.5.2	Fra territoriell til funksjonell representasjon	199
9.5.3	Fra formelt til substansielt demokrati	202

9.6	<u>Demokrati, effektivitet og grenser</u>	204
9.6.1	Effektivitet og demokrati	
9.6.2	Effektivitet og grenser	206
9.6.3	Sammenfatning	207
KAPITTEL 10 SYSTEMEKSPANSJON OG KOLONISERING		
10.1	<u>Innledning</u>	208
10.2	<u>Funksjonalisme versus verstehen</u>	209
10.2.1	Den hermeneutiske trenden	
10.2.2	Dualteori	210
10.2.3	Organisasjon som et åpent system	212
10.3	<u>Systemrasjonalitet og kolonisering</u>	215
10.3.1	Det kommunikative handlingsbegrepet	
10.3.2	Det moderne - et ufullendt prosjekt	216
10.3.3	System og systemteori	218
10.3.4	Kolonialiseringstesen	221
10.4	<u>Grenser for styring</u>	224
10.4.1	Teorien om styringssystemene	
10.4.2	Maktmediet	226
10.4.3	De organisasjonsuavhengige rollene	229
10.4.4	Kolonisering	231
10.5	<u>Korporatisme og systemekspansjon</u>	235
10.5.1	Rettsliggjøring og rettsstat	
10.5.2	Rettsliggjøringens endrete karakter	238
10.5.3	Stat og samfunn	241
10.6	<u>Avslutning</u>	244
10.6.1	Normativ integrasjon og begrunnelse	
10.6.2	Patologisering og kolonisering	245
10.6.3	Makt og legitimitet	247
APPENDIX		(i - iii)
BIBLIOGRAFI		(iv - xiv)

"... not ideas, but material and ideal interests, directly govern men's conduct." (Max Weber)

KAPITTEL 1 INNLEDNING - STYRING OG RASJONALITET

Dette arbeidet har som siktemål å peke på en modell for samfunnsstyring som tar hensyn til at det også finnes spesifikke grenser for styringen. Innledningsvis skal det risses opp en kontekst for temaet og deretter skal det foretaes en nærmere problemavgrænsning og oversikt over drøftingens disposisjon.

1.1 Styringsekspanasjon og styringsteori

1.1.1 Innledning

Temaet for dette arbeidet er den offentlige sektorens ekspansjon i forbindelse med velferdsstatsutviklingen. Spesielt etter 2. verdenskrig er samfunnet blitt mer 'offentliggjort' gjennom statlig styring. Det offentlige styringsapparatet griper inn som regulerende og kontrollerende instans på stadig flere av samfunnsborgernes livsområder. Det gjelder såvel overfor aktørenes handlinger på markedet som den generelle tendensen til å overføre stadig flere oppgaver til det offentlige. Oppgaver som familie, slekt og lokalsamfunnet tidligere tok seg av er nå i økende grad blitt et offentlig anliggende. Både relativt til markedet og totalt har den offentlige styringen av samfunnet ekspandert.

Denne utviklingen har kommet i stand ved en ekspansjon i lovgivning, utvikling av nye profesjoner og faglig ekspertise samt opprettelse av nye sosiale institusjoner i offentlig regi. Det har snart vokst fram en helt ny samfunnsklasse, de såkalte mellomlagene, som er sysselsatt med å ta seg av disse nye samfunnsoppgavene. Gjennom denne utviklingen har det offentlige økt sin styringskapasitet i et slikt omfang og har utviklet et slikt styringsapparat, at flere har trukket fram skrekkvisjonen av det orwellske samfunnet.

Her har som vanlig litteratene vært først ute med å påpeke det som går under betegnelsen 'den svenske modell' for velferdsstatsutviklingen,¹

1 Jfr. spesielt Ehnmark og Enquist: "Doktor Mabuses nye testamente", Gyldendal, 1983, men også Mogens Berendt "Tilfældet Sverige", København 1983, og Hans Magnus Enzenberger i f.eks. Kontrast 1/1983.

men det finnes også noen sosiologiske påpekninger av konsekvensene av en vidtgående klientifisering og profesjonalisering av samfunnslivet (jfr. spesielt Lasch, 1981, 1982).¹ I det siste har det i norsk sammenheng også blitt ført en statsteoretisk debatt om faren for rettsstatsprinsippene med utviklingen av reguleringsstaten.² Dette kan sees som en revitalisering av den gamle konstitusjonelle debatten om statens rettslige grunnlag.

I dette arbeidet ønsker jeg mot, eller som et supplement til de ovenstående perspektivene, å undersøke hva samfunnsvitenskapelig innsikt har å bidra med til debatten om grensene for den offentlige styringen av samfunnet. Samfunnsviterne har tradisjonelt vært mest ute etter å dokumentere behovet for statlige inngrep ved å forske på underprivilegertes kår, og har sett slike inngrep som midler til å kompensere markedsøkonomiens usosiale effekter. En har imidlertid i mindre grad vært ute etter å si noe eksplisitt om grensene for statsinngripen, eller hvilke følger det får om denne blir totalomfattende, dvs. hvis hele samfunnet styres gjennom politikk og administrasjon. I en slik debatt blir det nærliggende å vende seg til den samfunnsvitenskapelige disiplinen som statsvitenskapen utgjør.

1.1.2 Styringsteori

Særlig statsvitenskapen i den anglo-amerikanske tradisjonen har bidratt med mye dokumentasjon om styring. Det gjelder både empiriske studier om hvordan samfunnet faktisk styres og konstruering av teoretiske modeller som kan si oss noe om hvordan samfunnet kan styres bedre. Dette representerer en utvikling av statsvitenskapen som jo kommer fra statsforfatningsretten, den rent juridiske statslæren, til mer atferdsorienterte politikk- og administrasjonsstudier. Det er en overgang fra en debatt om de konstitusjonelle sidene ved statsmakten, til et mer samfunnsvitenskapelig, empirisk perspektiv på de vestlige demokratiske nasjonalstatsdannelser med balanse mellom ulike samfunnsgrupper, heller enn et distinkt perspektiv på staten, dens funksjon og struktur (jfr. Dahl og Lindblom, 1953). Dette er et pluralistisk samfunnsperspektiv som ikke ser styring som et enhetlig og statlig foretak, men at den er basert på

1 I norsk 'gullaldersosiologi' er det også flere forskningsbidrag om 'terapeutiske samfunnstrekk', jfr. spesielt Yngvar Løchen sitt begrep om 'den diagnostiske kultur' og f.eks. Nils Christies 'tenåringen - det styrte avvik'.

2 Mellom Sejersted, Maurseth, Slagstad o.a. i Historisk tidsskrift 1981 og 1982, og spesielt Sejersted 1978.

ulike styringssystemer som balanserer hverandre (parallelt til det tradisjonelle maktfordelingsprinsippet i den konstitusjonelle debatten kunne en nesten si).

På mange vis har dette vært et nyttig skifte i perspektiv, vi vet mer om den faktiske styringen av samfunnet, hvilke prinsipper den fungerer etter, enn om de gamle statsteoretiske modellene fra den juridiske disiplinen fortsatt skulle danne det teoretiske grunnlaget. I dag er det også mulig å behandle andre og nye problemstillinger fordi det tilgjengelige informasjons- og datagrunnlaget er blitt så mye større. Gjennom valgforskningen vet vi også mer om borgernes oppslutning om det politiske systemet.

Spørsmålet i denne drøftingen er imidlertid om vi ikke kan gå litt videre ved hjelp av samfunnsvitenskapelig innsikt om samfunnet funksjonsprinsipper, og si noe eksplisitt om grensene for offentlig styring og kontroll med samfunnet?

Kan samfunnsvitenskapelig innsikt bidra til å klargjøre disse grensene og si oss noe om for hvilke formål styringen skal gjøres bedre?

Dette problemet kan ikke stilles uten å nærmere konkretisere teorigrunnlaget til den konvensjonelle styringsteorien, og hvilke mangler den eventuelt har m.h.p. å utsi noe om grensene for styring og kontroll.

1.1.3. Styringsmodellen

Styring kan alment defineres som rasjonell kalkulasjon over mål-middel-sammenhenger og sosial kontroll over styringsenhetens omgivelser med sikte på å bringe utviklingen i overensstemmelse med et ønsket mål (Dahl og Lindblom (1953), 1975:25ff)). Styring involverer på ene siden et rasjonelt mål-middel-element ved at styringen er koblet til igangsetting av kunnskapsbaserte handlingsprogrammer i en organisasjon (March og Simon, 1958, Friedman, 1973). På andre siden involverer styring et maktelement eller organisasjonselement som angår styringsenhetens evne til å påvirke eller kontrollere omgivelsene. Det må skapes oppslutning og legitimitet om handlingsprogrammer for at de skal være gjennomførlige.

- 4 -

Videre kan vi avgrense styringsdebatten til det vi forstår som maktutøvelse gjennom spesifikt politiske institusjoner. Med dette forstås her den moderne legal-rasjonelle styringsformen som er knyttet til nasjonalstatsdannelsen, og som forutsetter et visst skille i kompetanse- og ansvarsområde for administrasjon og politisk ledelse.

En nærmere avgrensning av problemstillingen vil være å si at dette arbeidet er opptatt med en analyse av styringsteorier for å undersøke hvordan de to elementene i den almene modellen forstås og operasjonaliseres. En observasjon eller hypotese som skal undersøkes, er at den konvensjonelle styringsteorien er mest opptatt med den delen av styringsbegrepet som gjelder evnen til rasjonell kalkulasjon over mål-middelsammenhenger, mens maktdimensjonen ofte enten er ignorert eller gjort til en underkategori av det første element. Dvs. den store tradisjonen i maktforskningen som vi finner igjen fra Machiavelli, over Hobbes (delvis over Marx og Weber også) til Lenin, finner vi igjen i moderne maktforskning i Dahl og Lindblom-tradisjonen. De forstår makt som evnen til å få andre til å handle på en ønsket måte. Dette er en måte å forstå makt på som kan rekonstrueres som kalkulasjoner over mål-middelsammenhenger. Den rasjonelle aktøren kan kalkulere hvilke midler som må til for å påvirke/influere andres handling slik at hans egne mål lar seg gjennomføre, for å si det litt enkelt.

Med et slikt perspektiv kan vi vanskelig få øye på samfunnsstyringens legitime maktgrunnlag, og dets grense, men bare hvilke faktiske muligheter det finnes for styring og kontroll. Sentralt i en slik makt- og legitimitetsdebatt står da følgelig det almene spørsmålet om rasjonalitet, og hvilke rasjonalitetsmodeller analysen av styringen baserer seg på.

1.2 Rasjonalitetsbegrepet

Debatten om handlingers rasjonalitet er stor og omfatter flere forskningsdisipliner. For våre formål er det i denne omgang tilstrekkelig å knytte diskusjonen til det vi vil kalle den økonomiske eller formåls-rasjonelle handlingsmodellen.

1.2.1 Formålsrasjonalitet

Med formålsrasjonalitet menes at teoriene opererer med målrettete aktører som handler ut fra interesser og/eller ønsker for å oppnå noe.

Aktørenes handlinger er ikke bare antatt å være generelt intensjonale og meningsfulle, men det er en strengere form for intensjonalitet der handlingene alltid er innrettet mot å maksimere en eller annen funksjon. Det er således en spesiell form for meningsfullhet knyttet til handlingene. Aktørenes rasjonalitet er ensidig knyttet til å kunne velge mellom ulike alternativ slik at en gjør det best mulig valget i forhold til rangerte preferansefunksjoner (Simon, 1976:67).

Det teoretiske grunnlaget for dette rasjonalitetsbegrepet er hentet fra den mikro-økonomiske handlingsteorien, hvor aktørene er forutsatt å handle målrettet for å maksimere sine preferanser. Når hele samfunnet er forstått som bestående av maksimerende og strategiske handlende aktører, snakker vi om den utilitære samfunnsoppfatning.

Problemet er ikke forekomsten av denne typen rasjonalitet som sådan, men problemet oppstår når denne rasjonalitetsformen gjøres til den eneste og universelle handlingsnorm. Når en f.eks. vil redusere alt samfunnsliv til et spill mellom strategiske aktører (Elster, 1979), og når en forstår alle institusjoner og regler i samfunnet som skapt og vedlikeholdt fordi de reduserer transaksjons- eller beslutningsomkostningene ved aktørenes samhandling (Hernes, 1975:52, 1979:7 og Coleman, 1966 og 1976).

Nå er det få som vil hevde et slikt ekstremt standpunkt fullt ut, men mange vil hevde at dette er en modell som kan benyttes til å lansere hypoteser som kan testes mot empiriske fenomen. En slik rent heuristisk bruk av modellen påtar seg ikke å si noe om de reelle motiv for aktørenes handlinger. Den sier heller ikke noe om handlingers rasjonalitet utover å postulere det formale forhold mellom mål og midler som et maksimeringsforhold.

I økonomisk teori blir all handling forstått som innrettet på å maksimere visse funksjoner: målene selv er gitt. De forutsettes å eksistere, men forklares ikke. I økonomisk teori forutsettes altså ikke bare målene

og verdiene å eksistere, det forutsettes at aktørene maksimerer disse forutsatte verdiene. I det hele forutsettes så mye i økonomisk handlings-teori at enkelte har karakterisert den som 'modellplatonisme' (jfr. Hans Albert, forøvrig elev av Karl Popper).

1.2.2 Maktaspektet

For våre formål blir det interessant å undersøke hvorvidt det i teorier om samfunnsstyring kommer til syne et alternativt rasjonalitetsbegrep. Når det etterlyses et alternativ til det formålsrasjonelle handlingsbegrepet kommer det av at dette nok er adekvat for kalkulering av mål-middel sammenhenger, klargjøring av interesser o.l., men det kan synes mindre adekvat til analysen av makt- og kontrollaspektet. Vi så foran at en stor samfunnsvitenskapelig tradisjon har en formålsrasjonell fortolkning også av dette elementet ved styringsatferd. Denne drøftingen stiller spørsmål om denne analysemåten, og mye teoriutvikling innenfor bl.a. planleggings- og organisasjonsteori peker da også på problemene med det økonomiske begrepsapparatet i analysen. Første del av denne drøftingen er satt av til å evaluere bidrag fra organisasjons- og planleggingsteorien til et mer fullstendig rasjonalitetsbegrep.

Alment sett er problemet med den økonomiske analysen av maktaspektet at hvis makt bare blir redusert til en formålsrasjonell størrelse, som et spørsmål om evne, kapasitet til å gjennomføre tiltak, står en overfor problemet med å kunne si noe om hva som er legitim og illegitim makt-utøvelse. Hvis makt er et manipulerbart forhold som enhver annen økonomisk størrelse, står vi m.a.o. overfor problemer i samfunnsvitenskapelig analyse med å kunne si noe om styringens grenser, og hva som også er legitim styring.

Rasjonalitets- og maktdebatten henger nært sammen, og vi kan se nærmere på hvilke prinsipielle kategorier av virkemidler økonomisk teori opererer med i analysen av styring.

1.2.3 Den økonomiske styringsmodellen

Det økonomiske rasjonalitetsbegrepet gir to muligheter for påvirkning/innflytelse over sosial atferd. Den første typen av midler gir seg

selv ut fra den økonomiske rasjonalitetsnormen. Styringsenhetene baserer seg på økonomiske o.a. incentiver for å kanalisere aktørenes handlingsvalg i bestemte retninger. Aktørene som skal styres forutsettes å ha preferanser som kan tilfredsstilles ved å utforme attraktive belønningssystemer. Som regel handler det om styring av atferd ved å gi penge-verdier o.l. til aktørene, som til gjenytelse endrer atferden i overensstemmelse med styringsenhetens ønsker. Vi kan også kalle dette en byttemodell for analyse av samfunnsstyring. Aktørene er egentlig fri til å velge selv om de vil la seg styre av incentiver eller ikke. Valget er deres, men med trussel om tap hvis en velger ikke å følge styringsenhetens ønsker (sammenlign Mydske (1980) for en tilsvarende begrepsbruk).

I motsetning til denne 'positive' byttemodellen for styring hvor bare valgmulighetene for aktørene påvirkes, står den andre og mer 'negative' formen for styring. Her er det lovverk og politisk gitte regler som anvendes for å styre atferd.

Dette er den grunnleggende formen for politisk styring i moderne nasjonalstater og den er basert på prinsippet om den legale maktutøvelse - 'rule by law'-prinsippet. Det er således også først ved hjemmel i lov eller politiske vedtak at det kan styres ved hjelp av incentiver og bytte.

Styring ved hjelp av lover og regler er basert på at det offentlige styringsapparatet har territoriell kontroll innenfor nasjonalstatens grenser til å fatte autoritative beslutninger på borgernes vegne. Denne styringen kan bare komme istand ved at den politiske organisasjonen har rådevelde over et maktapparat som kan sanksjonere avvikende atferd, og ved at organisasjonen rent forfatningsmessig har fått denne myndigheten fra borgerne.

Økonomisk teori forklarer imidlertid denne typen styring også økonomisk eller formålsrasjonelt. Dette skjer ved at det forutsettes at aktørene får noe igjen fra det offentlige, dvs. fra styringsenheten, for å handle i overensstemmelse med lover og regler. Aktørene lar seg styre fordi dette er mest økonomisk rasjonelt for dem selv. Når aktørene ikke kan sies å få noe igjen for bidrag til et kollektivt gode, for organisasjonsdeltakelse o.l., som står i et rimelig forhold til deres ytelser,

forklarer økonomisk teori dette som resultat av trusselen om sanksjoner (jfr. Olson, 1975, Barry, 1978). Aktørene lar seg motstrebende styre å grunn av frykt for følgene hvis de nekter.

Styring ved hjelp av incentiver er grunnmoduset i økonomisk teori. Dette er også den konvensjonelle styringsmodellen, og som Talcott Parsons (1979) sier så er dette en problematisk modell for analyse av samfunnsstyring, dvs. av politisk maktbruk i moderne form. Dette fordi styring også har noe med sosial integrasjon i samfunnet å gjøre og maktapparatets evne til å bli anerkjent som en effektiv ivaretager av kollektive mål. Det er en type styring av atferd som bare i liten grad kan tilbakeføres til, og utledes fra, økonomiske interessekonstellasjoner i samfunnet, eller rekonstrueres som aktørenes strategiske kalkyler m.h.p. hvilken individuell nytte de ser i tiltakene.

"Neither power in the political sense nor the operation of government as a sub-system of the social system can be treated in terms of a specifically specialized conceptual scheme of the same order as that of economic theory, precisely for the reason that the political problem of the social system is a focus for the integration of all of its analytically distinguishable components. Political science thus tends to be a synthetic science, not one built about an analytical theory as is the case with economics!"(Parsons (1951) 1979:126-127)

Dette peker mot at vi må ut av et økonomisk inspirert begrepsapparat for å kunne studere makt- og kontrollelementet i samfunnsstyringen. Mot, eller i tillegg til, den formålsrasjonelle og teknisk-instrumentelle handlingstypen i økonomisk teori som vi kan kalle en effektivitetsnorm for handling, skal vi med Max Weber peke på en legitimitetsnorm for handling.

1.3 Effektivitet og legitimitet

Dette er også et skille som går sammen med to ulike rasjonalitetsformer.

1.3.1 Formell og substansiell rasjonalitet

Moderne samfunnsstyring er basert på arbeidsdeling mellom faglig ekspertise og politisk ledelse. Mens den profesjonelle ekspertise skal finne

de beste midlene og de billigste framgangsmåtene for å nå gitte mål, skal politikere være i stand til å uttrykke politiske målsettinger og på politisk grunnlag vurdere og ta stilling til ulike planprogram.

Spesielt i den ortodokse varianten av planleggings- og styringsteorier var denne splittelsen mellom teknisk-instrumentell og normativ-politisk rasjonalitet framherskende. Vi kaller dette for skillet mellom formell og substansiell rasjonalitet. Det formelle rasjonalitetsbegrepet er på ene siden basert på stabilitet, kalkulerbarhet og universell applisering til alle problemtyper. Altså en rasjonalitetsnorm der alle størrelser er potensielt kjente og kvantifiserbare. På andre siden baserer denne rasjonalitetsnormen seg på maksimering av gitte mål. Det vil si formålsrasjonalitet - zweckrationalität. Ved hjelp av rasjonell kalkulering forsøker en å optimalisere tilpassingsbetingelsene og således maksimere måloppfyllingen.

På dette nivået kan vi si at det økonomiske rasjonalitetsbegrepet er adekvat i analysen. Problemet er imidlertid når dette rent formelle rasjonalitetsbegrepet blir absolutert i samfunnsanalysen og gjort til et generelt begrepsapparat for analyse av alle sosiale sammenhenger. Parsons advarer allerede i 1933 mot den 'imperialistiske tendensen' i økonomisk teori, og mente med dette at den tok på seg å forklare forhold langt utover de fenomener som var av økonomisk, markedsmessig karakter.

Begrepet om formell rasjonalitet henviser til og forutsetter substansiell rasjonalitet m.h.p. målsetningsformuleringer og avveininger mellom konflikterende mål. Den rent økonomiske tankegangen gir imidlertid ingen forståelse av verdier og normer, fordi det er kostnad-nytte kalkyler som er den enerådende rasjonalitetsstandard. Dermed blir alle størrelser som ikke kan måles med denne standarden sett som 'subjektive' og 'irrasjonelle' størrelser (van Gunsteren, 1975:43). De inngår i modellen som parametriske konstanter, og er 'statistisk tilfeldig' og 'irrasjonell' for den økonomiske analysen (Parsons, 1968:58). Flere har da også påpekt at mye atferd i politiske beslutningssituasjoner fortøner seg patologisk i forhold til dette rasjonalitetsidealet (March og Olsen, 1976). Den faktiske atferden er alltid et avvik fra modellen, og en perversjon av idealet.

Det er derfor behov for nye analysemodeller knyttet til styrings- og rasjonalitetsproblematikk (jfr. Olsen, 1983:37 og March, 1981).

1.3.2 Sosial handling

Den substansielle rasjonalitetsdimensjonen fordrer et annet begrep om rasjonalitet og intensjonalitet enn det den mikroøkonomiske handlings-teorien utgjør. Et slikt rasjonalitetsbegrep kan kanskje øynes i det sosiologiske program for samfunnsanalysen.

I forhold til det som f.eks. var klassikerne i sosiologien sitt program, representerer denne økonomiske handlingsteorien en forkortet og avgrenset teori om sosial handling. Det kan her spesielt pekes på at Max Weber definerte atferd alment som handling i den grad aktøren fester en subjektiv mening til den, og sosial handling i den grad handlingen tar hensyn til andres atferd (Weber, 1978:4). I forhold til den rent teknisk-instrumentelle rasjonalitetsnormen som kjennetegner formålsrasjonelle handlinger er en slik 'sosiologisk' måte å definere handling på mer generell. Den inkluderer flere områder av sosialt liv og flere handlingstyper og knytter ikke intensjonalitet ensidig til aktørers snevre preferanser, men til meningsaspektet alment.¹

En slik sosial måte å definere handling henviser videre på at handlingen må kunne forstås og tas stilling til i et sosialt fellesskap. Vi snakker med Parsons og Emile Durkheim om at handling alltid er normativt orientert, og at samfunnet er normativt integrert. Det er holdt sammen av samfunnsmedlemmenes fellesskap i normer og verdier. Dette i motsetning til økonomiens forståelse av samfunnet som bare holdt sammen og konstituert av aktørenes konkurranse seg imellom, og der en står igjen med et heller atomistisk samfunnsbilde.

Nært til denne innsikten står Max Weber sin påpekning av en legitimitetsnorm for handling. Handlingen står under en begrunnelsestvang for å rettferdiggjøre seg selv, og denne begrunnelsen må skje i forhold til felles verdier og normer i samfunnet. Dette er en norm for handling som henviser på det substansielle rasjonalitetsbegrepet, og som sier at det som er mest effektivt i betydningen billigst og minst kostnadskrevede, ikke alltid er det rette å gjøre. Legitimitet oppnås på en kvalitativt annen måte enn gjennom resultatsuksess i økonomisk forstand.

1 For den mer almene definisjonen av intensjonalitet - som 'bevissthetens rettethet' - og mening som sosialt konstitueringsprinsipp og handling - 'action, adgency' - se henholdsvis Berger og Luckman (1966:del 1) og Giddens (1976:kap. 2).

1.3.3 Legitim orden

Mot økonomiske teoriers ensidige og spesielle måte å forstå styring på, og dens tendens til å absoluttere den formålsrasjonelle handlingstypen, skal vi med sosiologisk teori snakke om en normativ-moralsk dimensjon i sosialt liv.

Max Weber lanserte i motsetning til den økonomiske måten å forstå oppslutning om og lydhørhet overfor maktstrukturene i samfunnet på, begrepet om samfunn som en legitim orden. Herredømmet som blir utøvd av makt-haverne, er legitimert og begrunnet i forhold til felles og aksepterte verdier og normer, og det blir opprettholdt fordi den verdimeslige begrunnelsen mer eller mindre godkjennes av undersåttene. Begrunnelsen for den sosiale orden og for staten, hviler ikke på et rent interesse-messig betinget grunnlag. Dvs. at aktørene i rent formålsrasjonelle termer får noe i bytte fra makthaverne for å støtte systemet og dermed la seg styre. Slike maktstrukturer er bare av forbigående karakter og de er grunnleggende labile ordninger (Weber:1973:91). Når herredømmet og i vår forstand styringstiltak og politiske beslutninger alment, blir akseptert i frivillighet, er dette et legitimasjonsgrunnlag som ikke kan rekonstrueres rent formålsrasjonelt. Men må også ha karakter av å tilfredsstillende visse 'moralske' krav.

I samfunnet virker både ideale vilkår og materielle interesser (jfr. Webersitatet s. 1). Legitimitet og stabilitet for styringsverket oppnås bare i den grad dens styringstiltak i rimelig grad tilfredsstillende begge kravene. Overført på offentlig politikk blir dette at ikke bare krav om teknisk-økonomisk effektivitet og økt produksjon av materielle verdier kreves, men også krav om at godene skal fordeles på en rettferdig og 'moralsk' forsvarlig måte.

Denne drøftingen er et forsøk på å vise til en legitimasjonsnorm for handling i tillegg til den maksimerende effektivitetsnormen. Dette kan trenge både for å påvise en alternativ forklaringsmodell i forhold til den økonomiske varianten i studiet av offentlig politikk, men spesielt at det i et slikt perspektiv blir grenser for styringens muligheter. Dette er begrensinger som har med det offentlige legitimasjonsgrunnlag å gjøre, og som en ikke får øye på om en bruker en formålsrasjonell analysemodell; da får en bare øye på hvilke begrensninger av teknisk-

- 14 -

økonomisk art det offentlige har i sine styringsbestrebelse. Med det offentliges legitimasjonsgrunnlag, menes her ikke hvilke faktiske verdier og normer som legitimerer et gitt samfunnssystem, men prinsippet om at alle ordninger er henvist på å være legitimert gjennom begrunnelse.

1.4 Styringseks pansjonen

Etter denne mer teoretiske avklaringen av problemstillingen kan vi se litt nærmere på den samfunnsmessige konteksten for problemet. Hva er det ved den samfunnsmessige utviklingen som gjør problemstillingen relevant?

1.4.1 Velferdsstatsutviklingen

Innen den klassiske debatten om plan eller marked sto markedsforkjemperne mot plantilhengere i en uforsonlig og lite nyansert debatt (kommunisme versus demokrati, jfr. The Road to serfdom, av Friedrich von Hayek, 1944). Selv om mer fri markedsøkonomi er lansert som politisk løsning på dagens økonomiske styringskrise av flere enn de tradisjonelle markedsliberalene, så er fordeling gjennom offentlig sektor uomgjengelige realiteter i vårt politiske system. Det er m.a.o. ingen synlige alternativer til anvendelse av formell organisasjon og rasjonell styring for å ta seg av komplekse samfunnsoppgaver på en effektiv måte.

Debatten om rasjonell planlegging som et entydig alternativ til styring ved hjelp av markedet har også stilnet i etterkrigstid, og det kan bl.a. sees som et resultat av de lite attraktive eksemplene på planøkonomi som deler av Øst-Europa kan framby. Det kan imidlertid være på sin plass å diskutere statens eller det offentliges rolle under dagens velferds-kapitalisme. Statens oppgaver har økt betraktelig uten at debatten om grensene for samfunnsstyring har vært like tilstedeværende i samfunnsvitenskapelig diskusjon.

De som har vært mest opptatt med å kritisere statens og det offentliges rolle som sådan har enten tilhørt det politiske høyre og har da sett staten som en trussel mot borgernes frihet og som potensielt formynderi og sosialisme. Eller de har tilhørt en 'slags' marxistisk venstreside

som har sett staten som ensidig representant for 'totalkapitalens' eller 'monopolkapitalens' interesser og har sett offentlig styring som forsøk på manipulering og disiplinering.

Felles for disse retningene er at staten blir oppfattet som en entydig størrelse og som en rasjonell aktør med manipulerende og strategiske hensikter. Nyere samfunnsvitenskapelig forskning konvergerer derimot i synet på staten som et komplekst nettverk av institusjoner og ulike interesser og som det er svært vanskelig å avgrense empirisk enn si gi en eksakt definisjon på (jfr. Lægereid og Olsen, 1978). I tråd med dette brukes her stat synonymt med det offentlige styringsverket, og med dette menes først og fremst politisk valgte myndighetsorganer og det byråkratiske forvaltningsapparatet.

Historisk sett har dette politiske styringsverket økt sin innflytelse. Dette er en tendens som gjenfinnes i de aller fleste land. Tendensen er spesielt framherskende i de skandinaviske velferdsstater (jfr. Tarschys, 1975, Peters, 1978, Lægereid og Olsen 1978, NOU, 1980:7).

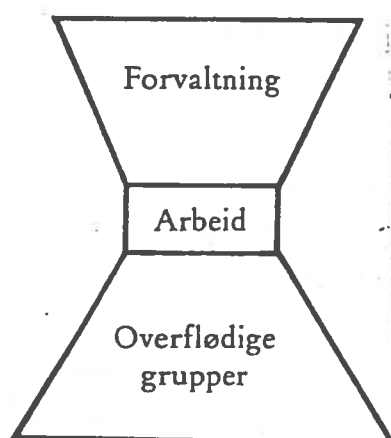
Fra en rettsstat i forrige århundre som i stor grad bare fastla de rent juridiske rettene for samfunnsborgerne gjennom statsborgerstatusen, har utviklingen av det norske samfunnet fra før århundredskiftet på en gjennomgripende måte endret dette. Statsborgerskapsrettighetene har utviklet seg fra de borgerlig demokratiske rettene i juridisk forstand, til en demokratisk rettsstat med almene politiske rettigheter til alle, til det moderne velferdssamfunnet med utbygde økonomiske og sosiale retter for samfunnsborgerne (Marshall, 1965). Staten sikrer ikke bare næringsfrihet for borgerne og politisk frihet for alle, den sikrer også et minimum av velferd. Etterhvert er også forvaltningen forsøkt gjort mer menneskelig og publikumsvennlig. Muligheten for deltakelse og innsyn i den politiske beslutningsprosessen for allmennheten er slått fast ved lov,¹ og det samme gjelder for økt offentlighet rundt forvaltningens disposisjoner.²

1 Jfr. organisasjonenes status som høringsinstans i saker som angår dem, forvaltningslovens §37.

2 Jfr. 'Lov om offentlighet i forvaltningen' av 11. juni 1971, og 'Stortingets ombudsmann for forvaltningen' ved lov av 22. juni 1962.

Det offentlige griper sterkere inn i selve verdiproduksjonen i samfunnet ved såvel egen økonomisk næringsdrift som gjennom regulering og inngripen overfor den enkeltes disposisjonsrett. Gjennom skattelegging og avgiftspolitikkk omfordeles videre store verdier. Omlag halvparten av bruttonasjonalproduktet står staten for (NOU, 1980:7, s. 13). Statlig kontroll og offentlig regulering av stadig større deler av den totale samfunnsmessige aktivitet er sentrale kjennetegn på den moderne velferdsstaten. I sysselsettingsperspektiv antyder følgende figur utviklingstrenden.

Figur 1.



De rene markeds- og de tradisjonelle arbeidsaktivitetene minsker. Forvaltningens betydning og andelen undersysselsatte øker. Denne utviklingen mot at den enkelte samfunnsborgers velferd og livsbetingelser blir påvirket av det offentlige på svært mange områder, har spesielt skutt fart etter 2. verdenskrig. Konsekvensen har vært nedbygging av det tradisjonelle samfunnet med dens institusjoner og dens måte å regulere de sosiale relasjonene på. Tradisjonelt var lokalsamfunnet med familie-/slektsskapsinstitusjonene de kontrollerende og integrerende enheter i samfunnet. Disse institusjonene bygges nå ned, lokalmiljøets og familiens oppgaver overføres til det offentlige. Det såkalte 'uformelle hjelpeapparatet' er overtatt av det offentlige sosialvesenet. Den 'uformelle' sosiale kontrollen samfunnsmedlemmene seg imellom er erstattet med offentlig kontroll gjennom rettslig regulering og ordensmaktens mer omfattende og effektive kontrollering.

1.4.2 Rettsliggjøring og styringslogikk

Denne utviklingen kan på mange vis beskrives som en demokratiseringsprosess. Avgjørelser som tidligere var overlatt privat-økonomisk for-godtbefinnende og 'vilkårlige' maktstrukturer i samfunnet er nå gjort til politiske spørsmål og et offentlig ansvar. Vi kan nærme oss de uheldige, negative virkningene av denne utviklingen ved å se på midlet til å gjennomføre denne samfunnsforandringen.

Makt som muligheten til å fatte bindende vedtak på vegne av et kollektiv er i moderne stater makt knyttet til de demokratiske institusjonene. Dette er grunnlaget for det legale maktherredømme i legitimitetsforstand. Dette maktsystemet kan sees som forårsaket av politiske krav om å kontrollere markedsrett. Eller m.a.o. politiske demokratiske institusjoner er et alternativt maktsystem til det økonomiske maktsystemet (Schattsneider, 1975:119).

Figur 2. Lovgivningskvantitet i Norge 1865-1974. Årlig gjennomsnitt i femårsperioder (Kilde: Aubert, 1976:118).



ÅR

Midlet til å gjennomføre denne endringen av samfunnet, er således oppbyggingen og konsolideringen av statsmakten som et legitimt maktorgan. Styringen av samfunnet skjer gjennom lov og rett. Stortinget vedtar lover og forordninger, regjeringen og forvaltningsapparatet iverksetter og domstolene kontrollerer. Lovgivningsøkningen siden 1865 indikerer hvordan lovverket som styringsredskap har ekspandert i omfang i hundreårsperioden etter (jfr. fig. 2, foregående side).

Mens det i femårsperioden 1865-69 ble vedtatt 23 lover totalt ble det i femårsperioden 1965-69 vedtatt ialt 101 lover. Dette bildet må spesielt etter 2. verdenskrig suppleres med økningen i fullmaktslovgivning og tendensen mot å delegere lovgivningsmyndighet og skjønn til forvaltningen. Forvaltningsapparatet som sådan er trukket mer inn i lovgivnings- og reguleringsarbeidet ved at det f.eks. i "perioden fra 1971-74 var 46% av av lovene delegasjonsbestemmelser. ...Videre inneholdt 23% av forskriftene bestemmelser om ytterligere delegasjon" (Aubert, 1976:120). Den reelle lovgivningskvantiteten er således større enn det som kommer til uttrykk i tabellen, og dette som en indikator på det offentliges inngripen i samfunnsborgernes daglige liv er med på å bygge opp om inntrykket av et stadig mer styrt samfunn.

I kapittel 10 kommer vi tilbake til hvordan denne utviklingen mot styring mindre ved hjelp av klare lover og regler, kan bety en faktisk ekspansjon for det offentlige myndighetsområdet. Her er imidlertid bare poenget å vise hvordan lovgivningsomfanget på ulike måter har økt, og dermed hvordan samfunnet er blitt mye mer rettsliggjort totalt sett, og hvilken spesiell styrings- og kontrolleringsform dette representerer.

Til grunn for denne styringsformen ligger som sagt, politisk gitte lover og regler og byråkratiske administrasjonsprinsipper. Dette representerer en spesifikk formell måte å ordne og styre relasjonene mellom samfunnsborgerne på. Samfunnsborgerne tildeles rettigheter eller pålegges plikter utenfra og på grunnlag av empiriske og objektive karakteristika.

Her er det rettens og byråkratiets formelle struktur som gjelder for statustildelingen og for samhandlingen mellom aktørene. Det er en måte å styre relasjonene mellom aktørene på som nødvendigvis ser bort fra det særegne, meningsdannende og identitetsskapende og framhever de

almene empiriske kjennetegnene ved aktørene. Lover og regler er almene og formelle kategorier som enkelttilfellene eller aspekter ved disse kan subsumere under (jfr. Eckhoff og Jacobsen 1969).

I den forbindelse snakker vi om at styring ikke tilfredsstillende kravet om mening i moralsk og verdimeslig forstand, men bare kravet om velferd i økonomisk-materiell forstand (Habermas, 1975:25). Sosialt liv mister sin individualitet og mening fra styringssynspunkt. Offentlig styring vil nødvendigvis måtte foregå etter objektive og formelle kategorier som å gi ytinger i form av pengeverdier og ved å lovregulere forholdet mellom borgerne ut fra formelle kriterier.

"Byråkratiets egenart, som kapitalismen hilser velkommen, rendyrkes desto mer, jo mindre 'menneskelig' det blir, hvilket her vil si: Jo mer det lykkes byråkratiet å utvikle den særlige egenskap som roses som dets dyd, nemlig at kjærlighet, hat og alle personlige følelser og uberegnelige elementer sjaltes ut under embetsutøvelsen" (Weber, 1973:128).

Den styringsformen som kjennetegner de moderne samfunn, formaliserer og standardiserer oppgaver, og det er en rasjonell og vitenskapelig måte å styre samfunnet på. Her gjelder prinsipper som stabilitet, kalkulerbarhet og forutsigelse ved hjelp av hvilke en forsøker å maksimere resultater i form av kollektive velferdsgoder.

Den byråkratiske, offentlige styringen av samfunnet kan ikke tilføre menneskene mening, den kan bare tilby velferd og penger. Med Christopher Lash kan vi dermed alment snakke om berøvelsen av mening i det moderne, profesjonelt administrerte samfunn:

"Selv når terapeuter snakker om behovet for 'mening' og 'kjærlighet', definerer de kjærlighet og mening ganske enkelt som oppfyllelsen av pasientens emosjonelle behov" (1982:24).

1.4.3 Byråkratisering

Når denne styringsformen griper om seg og underlegger seg stadig større deler av den samfunnsmessige aktivitet, snakker vi alment om byråkratisering. Utviklingen av velferdsstaten har på mange vis ført til en konflikt mellom ulike mål, som effektivitet, desentralisering og demokratisering. Disse har ofte blitt oppfattet som innbyrdes uforenlige, alle

kan ikke maksimeres samtidig (jfr. NOU, 1974:53). Det offentlige har selv ofte uttrykt engstelse for denne utviklingen og har i økende grad blitt opptatt med å sikre den enkeltes mulighet til å holde seg orientert og til å ha oversikt over sine rettigheter og plikter i forhold til det offentlige (jfr. notene s. 13).

"Overalt i moderne samfunn har det i vår tid og ganske særlig i årene etter krigen foregått en rask og omfattende utvidelse av den offentlige forvaltnings arbeidsområde og myndighet. På en rekke områder er det gjennomført reguleringer og restriksjoner som griper inn i borgernes tilvante forhold og gjør dem avhengige av tillatelser og dispensasjoner fra offentlig myndighet. Denne utvikling har ført med seg et stigende behov for å styrke den enkeltes rettsstilling i forvaltningssaker" (NOU, 1978:10 s. 13).

I samfunnsvitenskapelig sammenheng har forskning om byråkratisering ofte hatt form av problemstillinger knyttet til klientenes (brukernes) relasjon til det offentlige fordelingsystemet. Hvilke barrierer som eksisterer i samhandlingen mellom byråkratiet og den enkelte og hvordan et enklere og bedre organisert fordelingsystem vil kunne hjelpe ressursvake grupper (Bleiklie m.fl., 1979). Et slikt tilgjengelighetsteoretisk¹ perspektiv utvidet til byråkratiseringsfenomen alment, er anvendt av Kjellberg m.fl. (1980) i en stor surveyundersøkelse om "den enkeltes faktiske erfaringer med forvaltningen" (s. 37). Kjellberg m.fl. finner ikke "alvorlige byråkratiproblemer" og er også slått av at trygdeetaten med sitt stivbente regel-verk får "mest positiv vurdering" (s. 262).

Å stille spørsmål til brukerne om hvordan møtet med byråkratiet oppleves, er ingen enkel sak fordi det har så mange og ulike oppgaver å ta seg av. Forvaltningen er på samme tid et regulerende, kontrollerende og tildelende myndighetsorgan. Og som de selv sier er det vanskelig å skulle måle oppslutning om, og oppfatning av byråkratiet generelt ved slike spørreskjemaundersøkelser bl.a. på grunn av nevnte forhold, men også fordi byråkratikritikk er et så sterkt politisk ladet emne og hvor derfor partitilhørighet, men også konkret erfaring, livssituasjon generelt o.l. vil være sterkt medbestemmende for hvilken oppfatning en har av byråkratiet. Uavhengig av dette kan det være på sin plass å forsøke å trekke opp grensene for det offentlige, statlige myndighetsom-

1 "Distribution and the theory of access" av Schaffer og Huang (1975).

rådet på en mer prinsipiell, teoretisk måte. Hvilke typer rettigheter, og plikter kan det offentlige legitimt pålegge statsborgerne? Hvor går grensene for statlig styring og kontroll? Det heter i sluttrapporten til det regjeringsoppnevnte forskningsprosjektet 'Maktutredningen':

"Et politisk demokrati forutsetter at folk flest har en reell mulighet til å øve innflytelse på utformingen av den offentlige politikken. Men det forutsetter også frihet til å verne seg mot visse typer offentlige inngrep. Representativitet innebærer både at det politiske systemet har evne til å formidle folkeviljen, og at folkeviljen er et resultat av fri meningsdannelse og ikke manipulering" (NOU, 1982:3).

Maktutredningen besvarer selv i liten grad spørsmålet om grensene for styring, men har på ulike måter dokumentert et stadig sterkere styringsengasjement fra det offentliges side, på bekostning av 'markedsrett'. I min sammenheng er det ikke først og fremst grensene mellom marked og stat som blir kritiske, men heller om det er grense for offentlig styringsinngripen som sådan. Dette er ikke et spørsmål som kan løses uten å si noe også om markedskreftene. Det offentlige styringsverkets ekspansjon må i stor grad sees som forårsaket av forsøket på å balansere markedsrett, og vi skal mot slutten av drøftingen komme tilbake til dette spesielle problemet.

Debatten skal her i første omgang stå om hvilke rasjonalitetsmodeller som trengs for å kunne si noe om grensene for den offentlige styringen i samfunnsvitenskapelig sammenheng. Det vil m.a.o. si spørsmålet om i hvilken forstand vi kan diagnostisere noe som 'byråkratisering' som noe negativt og grenseoverskridende i forhold til legitime styringsoppgaver for det offentlige.

Til denne oppgaven trengs et generelt begrep om handling som også innbefatter de normative sidene ved sosial atferd. Dette vil være et begrep som kan 'ramme inn' formålsrasjonalitet og styringsaktivitet og gi det sin 'rettkomme', men avgrensete plass i samfunnet. Et slikt begrep vil da kunne si noe om de områdene av sosialt liv, og av samfunnet som ikke kan og ikke bør styres rettslig og administrativt.

Til denne analysen vil vi gjøre bruk av et sosiologisk systembegrep og karakterisere forvaltningsapparatet som et samfunnsmessig subsystem. Med system menes i denne forbindelse det almene biologisk inspirerte system-

begrepet hvor relasjonene mellom organismen og dens omgivelser er forsøkt balansert etter termostatprinsippet.¹ Systemet er i balanse - equilibrium - når organismen effektivt klarer å tilpasse seg omgivelsene. Ellers er strukturen internt mellom systemets komplekse elementer et relativt fast organisert interaksjonsforhold. En interaksjon som rollebegrepet gir inntak til analyse av (jfr. Parsons, 1979).

Etter denne begrepsinnføringen og tematiske innsirklingen gjenstår en kort problemstillingsformulering og disposisjon av arbeidet.

1.5 Problemavgrensning og disposisjon

I debatten om samfunnsstyring og teorier om hvordan de politiske institusjonene virker, har det etterhvert utkrystallisert seg ulike retninger.

1.5.1 Problemstilling

Debatten skal her begrense seg til det vi forstår som en pluralistisk og adferdsorientert teori om styring i første omgang avgrenset til planleggings- og organisasjonsteori. I denne teoritradisjonen har rasjonalitetsdebatten stått sentralt, og det er utarbeidet et sett med nye antakelser om aktørers rasjonalitet i forhold til economic-man tankegangen i mikroøkonomisk teori.

I stedet for å operere med den rasjonelle økonomiske og fullinformerte beslutningstakeren ser en nå på såvel aktørenes kognitive begrensninger som på andre og mer 'sosiale' orienteringer i handlingslivet også i organisasjoner (March og Olsen 1976, Dunsire, 1981).

1 Termostat er det enkleste kybernetiske systemet hvor homeostasetilstanden er et enkelt enten/eller spørsmål og hvor det bare er angitt en måletilstand. I mer kompliserte systemer kan det være flere mekanismer som bidrar med forskjellige operasjoner og det kan være mange tilkoplede kybernetiske submekanismer (jfr. Parsons, 1977:234-235, Ashby, 1970:198-199). Henvisningen til termostatprinsippet her viser til systemteoriens forståelse av selve funksjonsprinsippene i sosiale systemer, dvs. systemer som er avhengig av inputs og som gjennom feedbackmekanismer søker å stabilisere relasjonene mellom interaksjonsdelene slik at det systemiske equilibrium kan realiseres.

Denne utvidelsen av rasjonalitetsoppfatningen mot psykologisk og sosiologisk teori er et alternativ til det rent økonomiske handlingsbegrepet. Dette kan sees som en overgang fra det funksjonelle og effektive synet på handling til det en også kan kalle den hermeneutiske dimensjonen hvor det blir sentralt å forstå aktørene i sin spesifikke sosiale kontekst og hvordan situasjonen er definert (Lindblom, 1981). Det bjelder å forstå og fortolke atferd som meningsfull og fornuftig selv om den fra det rent effektive (økonomiske) synspunktet fortøner seg irrasjonell og patologisk.

James March, som er en av organisasjonsteoriens sentrale teoribyggere, sier i et av sine senere arbeider at vi må sette de sosial-integrative trekkene i sosialt liv som myter, ritualer og symbolikk i fokus for å kunne forstå aktørenes atferd også i en organisasjonskontekst. Det er slike mekanismer i sosialt liv som i stor grad definerer meningen med livet og kan ikke bare analyseres som perverteringer av effektivitetsidealet slik den konvensjonelle teorien forstår disse (March, 1980:25). Videre er det nødvendig å se samfunn som normativt integrert og i et slikt perspektiv blir det økonomiske begrepsapparatet utilstrekkelig.

"The theory of decision making in organizations has become an arena for several of the more interesting methodological and philosophical issues of contemporary social science. It is difficult to consider organizational choice without dealing with the relation between normative and descriptive theories of human life" (March, 1981:234).

Innsikten om at samfunn er normativt integrerte har først og fremst klassikerne i sosiologien - Max Weber og Emile Durkheim spesielt - levert materiale om, og dette har de også gjort ved å kritisere økonomisk teori som en generell teori for sosial handling.

Disse nye teoribidragene fra organisasjonsteorien skal her undersøkes med henblikk på å bygge opp et mer adekvat rasjonalitetsbegrep, og hovedproblemet som skal søkes avklart kan formuleres i to ledd:

1. Hvor langt er denne teoriutviklingen i konvensjonell styringsteori kommet i bestrebelsene på å overkomme problemet med det økonomiske rasjonalitetsbegrepet?
2. Hva har selve grunndisiplinen i samfunnsvitenskapene: sosiologien, å bidra med til et mer adekvat rasjonalitetsbegrep i styringsdebatten?

Forholdet mellom økonomi og sosiologi er debatten om hvordan handlinger er koordinert, dvs. hvilket institusjonsbegrep teoriene opererer med. Mens økonomisk teori forstår regler og institusjoner bare som samhandlingsbesparende ordninger og således som formålsrasjonelle størrelser, skal vi med sosiologisk teori prøve å utarbeide et alternativt rasjonalitets- og institusjonsbegrep. I enkle ordelag: Samhandler aktørene bare ut fra ønsket om å tjene mest mulig i bytte med andre eller ligger det også prinsipielt andre koordineringsmekanismer til grunn for sosial handling?

Etter å ha rekonstruert et generelt handlingsbegrep gjenstår det å utsi noe om styringsbetingelsene i moderne samfunn, hvilke muligheter og begrensninger gjelder for samfunnsstyring? Spesielt er vi ute etter å se hvor de prinsipielle grensene for styring går, og hva som skjer når disse overskrides.

Til denne debatten om et alternativt institusjonsbegrep står spesielt innsikten fra klassikerne i samfunnsvitenskapen til disposisjon. I denne sammenheng benyttes termen klassikere først og fremst om Max Weber og Emile Durkheim, men også til en viss grad om George Herbert Mead og Talcott Parsons. Fortolkningsrammen er inspirert av Jürgen Habermas (1981, I og II).

Til slutt kan det stilles spørsmål om hvilke kriterier en har for å vurdere ulike teories relevans og gyldighet, og hvilke standarder en har for å avgjøre hva som er en bedre og mer adekvat teori. I denne sammenheng er fruktbarhetskriteriet hvilken kraft teoriene har til å forklare/fortolke empiriske fenomen, og i hvilken grad en teori er en annen overlegen avhenger av om den nye teorien også kan inkorporere den gamle teoriens forklaringer i sin. Det vil f.eks. si: Om det bidraget sosiologisk teori leverer er fruktbart og bedre, vurderes ut fra om det kan gjøre rede for også økonomisk rasjonalitet, og ikke omvendt: Økonomisk teori har problemer med å forklare den 'sosiologiske' rasjonalitetsnormen. For å si det kort: En bedre teori gjør den 'mindreverdige' til et spesialtilfelle av seg selv.

1.5.2 Tematisk gjennomgang

Drøftingen er delt i tre tematisk sett ulike deler. De to første delene har en litteratur-forsknings- og eksplorativ status, mens siste del er av mer konstruktiv art.

Den første delen tar for seg noen sentrale teoritradisjoner i planleggings- og organisasjonsdebatten og deres forslag til løsning av rasjonalitetsproblemet. Dette gjelder kapittel 2 - 4.

Selv om marked - plan debatten faller utenfor dette arbeidets emneområde, så blir det her tatt utgangspunkt i det 'klassiske' begrepet om planlegging. I litteraturen er forskjellige uttrykk som ortodoks-, synoptisk-, omfattende- (comprehensive), hierarkisk-, sentral-rasjonell o.l. brukt for å betegne denne typen planlegging.

Kjernen i denne planleggingstypen, d.v.s. den tilgrunnleggende beslutningsmodellen, er henta fra det økonomiske, effektive rasjonalitetsbegrepet. Økonomisk effektivitet er målestokken og normen for all handling, med aktøren som allvitende informasjonsbearbeider.

Ved å ta utgangspunkt i denne stiliserte utgaven av planleggingsmodellen - en økonomisk, rasjonell beslutningsmodell koplet med en teknisk, instrumentell organisasjonsmodell - vil vi i de påfølgende delene av drøftingen være opptatt med modellens modifikasjoner. Stikk-ord for denne utviklingen er inkrementalistisk planlegging (Lindblom) og begrenset rasjonalitet (Simon). Disse retningene kritiserer det utopiske og rasjonelle i planleggingsmodellen og lanserer mer adekvate begrep for forståelse av menneskelig evne til 'rasjonelle' beslutningsfatning.

Oppgavens andre del (kap. 5-7) er viet debatten om et utvidet rasjonalitetsbegrep i forhold til sosiologisk teori, og spesielt klassikerne i sosiologien. Hva er det spesifikke bidraget til rasjonalitetsdebatten fra sosiologisk teori? Gis det et fruktbart alternativ til den økonomiske oppfatningen? Sentrale element i mer moderne beslutningsteori er begrep som forhandling, kompromiss og strategisk tenkning. Det teoretiske grunnlaget er inspirert av spill-teori (game theory) og matematisert økonomi, økonomikk.

En kort gjennomgang av denne forbedringa av klassisk mikro-økonomisk teori er nødvendig for å vise problemets prinsipielle side. For mens klassikerne i sosiologien var opptatt med å forstå samfunn som normativt

integreert kan dette sies å være mangelfullt utviklet i spillteorien og i den moderne atferdsorienterte beslutningsteorien. Som et forsøk på å evaluere disse teoribidragene, vil et begrep om legitimitetsnormen i tillegg til effektivitetsnormen i sosialt liv bli prøvd ut. Hvordan fanges makt- og legitimitetsaspektene ved beslutningsfatning opp i disse teoriene?

Siste del - kapittel 8 - 10 - vil være viet forsøket på å sammenstille ulike teori-element og å lansere en mer adekvat modell for samfunnsstyring enn den som kommer til syne i konvensjonell teori. Metoden her er til dels eklektisk. Det blir pekt på kommunikasjonsteori som en alternativ måte å komplettere teorien om beslutningsatferd. Begrepet om kommunikativ handling utgjør den generelle handlingsteorien, og den koordinerer handling gjennom innforståelse. Dette gir en annen struktur i sosial interaksjon enn den formale maksimeringslogikken. Begrepet er generelt et alternativ til å ta utgangspunkt i det materialistiske effektivitetsbegrepet som er grunnet i samfunnsmessige interessekonstellasjoner, og som tenderer mot å oppfatte såvel politisk handling og beslutningsfatning generelt som en avhengig variabel, som en refleks av omgivelsene (Wolin, 1960). Ved hjelp av dette begrepet skal vi så videre skille mellom sosialintegrasjon og systemintegrasjon, som to ulike samfunnsmessige integrasjonsformer.

Dette arbeidet vil på den teori-konstruktive siden ende opp med lansering av en modell for studiet av økonomi og samfunn som korrigerer for sosial integrasjon. Sentralt her er systembegrepet til Talcott Parsons, og hans forslag om å analysere politikk systemisk. Dette kan imidlertid ikke gjøres uten noen (interessante) forbehold. På den mer praktiske siden vil vi ut fra den lanserte modellen vise til muligheten og ønskeligheten av politisk styring og samfunnsplanlegging, men spesielt vise til hvilke farer som er involvert og til hvilke grenser som ikke bør overskrides. Sentralt her er begrepet om kolonisering av livsverden som er hentet fra Jürgen Habermas.

"The fundamental tendency of all bureaucratic thought is to turn all problems of politics into problems of administration."
(Karl Mannheim)

KAPITTEL 2 DEN KLASSISKE PLANLEGGINGSMODELLEN

2.1 Innledning

I denne delen av drøftingen er det den klassiske eller ortodokse planleggingsmodellen som står i fokus. Det vil ikke bli forsøkt gitt en fullstendig beskrivelse av alle modellens elementer og forutsetninger. Oppmerksomheten vil bli konsentrert om de spesielt rasjonelle, økonomiske aspektene ved modellen. Siktemålet med dette er å klargjøre rasjonalitetsbegrepet i den klassiske oppfatningen av planlegging og byråkratisk administrasjon, og dermed hvilke prinsipper samfunnsstyringen er tenkt å foregå etter.

Den ortodokse teorien lanserer en total og helhetlig planleggingsmodell som etterfølgende teorier problematiserer ved å splitte opp begrepet i sine enkle delkomponenter. Nyere teorier er mer empirisk og mer atferdsorienterte og mindre opptatt med normativ framtidorientering.

Samfunnsplanlegging kan i denne omgang defineres bredt og en minimumskarakteristikk kan være at:

"Planlegging har viktige elementer av rasjonell og overveid kalkyle, hvor 'virkeligheten', i en eller annen forstand, søkes bragt i overensstemmelse med en formulert målsetting" (Østerud, 1971:9).

Det er nødvendig å starte med litt økonomisk teori for å forstå konteksten og bakgrunnen for fenomenet samfunnsplanlegging slik vi kjenner det i dag.

2.2 Det neoklassiske byggverket

Makroøkonomisk planlegging slik vi kjenner det fra etterkrigstidens velferdsstat, er på den teoretiske siden knyttet til John Meynard Keynes sitt navn. På den praktisk-politiske siden er den knyttet til sosialdemokratiens administrering av statsapparatet og til framveksten av den sosialøkonomiske profesjonen.

2.2.1 Markedets primat

Denne teoretiske nydanningen som Keynes har fått opphavsretten til, kan sees som et tilsvar til den neoklassiske økonomiens handlingslamme overfor krisen i 30 årene. Den passive statlige politikken m.h.p. inngripen i markedsdynamikken ble begrunnet med 'usynlig-hånd-syndromet' - systemet ville regulere seg selv til likevekt uten noen som helst form for inngripen og tukling med markedsmekanismen. Markedet ble ansett for å være et svært så effektivt fordelingsystem der all inngripen nærmest ble ansett som et onde. Det lengste en kunne strekke seg var til å manipulere med rentenivået og produksjonsomkostningene for å stimulere investeringstakten (Østerud, 1971:25). Markedet ble ansett for å være det mest effektive motivasjonssystemet, men spesielt var det en effektiv informasjonssentral med priser som signaler for nytte (preferanser) og kostnader. Markedssystemet ville føre til den mest optimale produksjon og fordeling av ressurser. Statsinngripen ville pervertere markedsmekanismen og på sikt føre til minsket økonomisk vekst og underoptimalitet generelt.

Neoklassisk økonomisk teori brøt med de klassiske økonomenes forestillinger om en institusjonell økonomi og absoluterte markedet og dets funksjonslogikk. Både økonomiske klassiskere som Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx og Max Weber spesifiserte visse samfunnsmessige institusjoner som forutsetninger for økonomisk, kapitalistisk aktivitet (jfr. Hernes, 1978:196). Det gjaldt spesielt staten med dens institusjoner av lovverk og legitimitet som rammesettende faktor.

2.2.2 Mikroøkonomien

Neoklassisk økonomi derimot ville konstruere hele det økonomiske systemet ut fra noen enkle postulater om rasjonell atferd. Denne teorien har senere blitt et paradigme for flere av samfunnsvitenskapene enn de rent økonomiske disipliner. Teorien slutter deduktivt til praktisk atferd ut fra noen enkelt utgangsaksiomer om maksimerende rasjonell atferd; og påtar seg således å predikere konkret beslutningsatferd med stor nøyaktighet. På dette viset er det også en teori med store ambisjoner i styrings- og planleggingssammenheng.

Denne mikroøkonomiske teorien har blitt kritisert fra ulike hold opp gjennom tidene, men har selv dette bestått. Årsaken til dette er kanskje heller at det ikke er lansert noen konkurrerende og bedre teori med samme utsagnskraft, enn at teorien i seg selv er logisk konsistent og empirisk holdbar (jfr. Skarstein, 1976). Gudmund Hernes sammenligner den med en 'gotisk katedral' fordi den er et sammensurium av ulike disipliners tilskudd, der teorienelementene er delvis innbyrdes motstridende (1978:201).¹

2.2.3 Makro- og mikroøkonomi

Keynes sintransformering av økonomisk teori til en teori om makroøkonomi angikk bare den praktisk politiske siden ved økonomisk politikk. Den var ikke et forsøk på å konstruere en ny mikroøkonomi om aktørers atferd. Keynes var opptatt med å stimulere næringslivet og få hjulene igang igjen. I motsetning til nyklassikerne foreslo han direkte offentlig forbruk og mente at multiplikatoreffekten av slike tiltak langt ville oppveie det midlertidige underskuddet i statsfinansene. Nyklassisk og keynesiansk teori eksisterer således side ved side av hverandre:

- den ene som verdi- og fordelingslære
- den andre som teori om sysselsetting og inntektsnivå
(Skarstein, 1976:17)

Følgende sitat fra J. Schumpeter kan tjene som en nyttig påminning om det 'begrensete' i Keynes' teoridanning, men spesielt kan det tjene som en illustrasjon av 'lovmessighetstenkingen' i økonomisk teori.

1 Det forhindrer ikke Hernes også å uttale at den mikroøkonomiske handlingsteori "... representerer samfunnsvitenskapenes ypperste intellektuelle frambringelse" (1978:197).

"Keynes' velkjente psykologiske lov om konsumtilbøyeligheten er et fremtredende eksempel (på) en type psevdopsykologi som ikke er noe annet enn en forfusking (abuse). Denne loven forsikrer at ved en økning i inntekten, vil både individer og samfunn øke forbruket eller konsumet sitt, men med mindre enn inntektsøkningen. Enten dette er slik eller ei, så er det et utsagn om et statistisk observerbart faktum som Keynes opphøyet til rangen av en antagelse. Ikke noe er vunnet, unntatt falsk verdighet, ved å kalle det en psykologisk lov. Erfaringen vår med slike 'lover for den menneskelige natur', helt siden det syttende hundreåret, er sannelig ikke oppmuntrende."¹

Neoklassisismen eller marginalismen som den også kalles danner som sagt grunnstammen for mange samfunnsvitenskapelige disipliner og tilnæringsmåter. Særlig kommer dette teoretiske slektskapet til uttrykk i den klassiske planleggingsmodellen.

2.3 Rasjonell planlegging

Denne modellen bygger eksplisitt på de mikro-økonomiske forutsetningene om rasjonell atferd. Det er viktig å være oppmerksom på at modellen har sin bakgrunn i militærplanlegging og i amerikansk bedriftsplanlegging - jfr. Taylorsystemet i industrien (Scientific Management-tankegang) (Dunsire, 1981).

2.3.1 Beslutningsmodellen

Kort uttrykt kan beslutningsmodellen i denne teorien uttrykkes som følger:

"(a) the decision-maker lists all the opportunities for action open to him; (b) he identifies all the consequences which would follow from the adoption of each of the possible actions; and (c) he selects the action which would be followed by the preferred set of consequences." (Banfield, 1973:140).

Ut fra dette følger at planleggingsprosessen blir ansett som en ren deduktiv prosedyre. Målsettingene er gitt fra politisk hold, det gjenstår bare for planleggeren å operasjonalisere disse. Deretter forutsettes

¹ Schumpeter sitert fra Skarstein (1976:22)

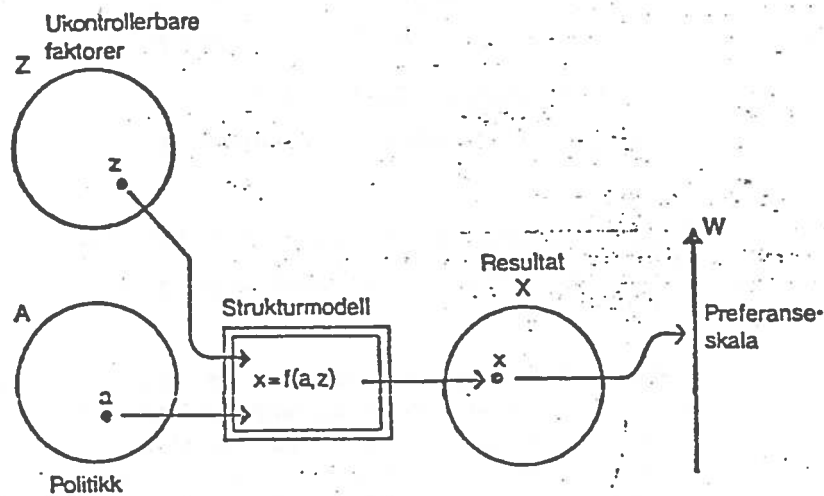
det en vitenskapelig analyse av konsekvenser av de ulike alternative handlingsvalg. Ut fra denne analysen vil en så kunne velge det beste alternativet. Eller rettere det optimale valget er gitt deduktivt ut fra selve analysen. I teoriens ideal gies det bare ett valg - det beste.

2.3.2 Planleggingsmodellen

For å illustrere den planleggingsmodellen som følger av denne beslutningsteorien, kan en tradisjonell økonomisk modell tjene som eksempel.

Sosialøkonomiens formalisering av den rasjonelle beslutningsmodellen gjennom matematisering kan uttrykkes som figur 3 (Johansen, 1971).

Figur 3 Ren planleggingsmodell.



Kort gjenfortalt går denne modellen ut på at x som er en bestemt funksjon av mulige handlingsvariable a og av de ukontrollerbare variable z , kan vurderes opp mot en preferanseskala. Denne skalaen er uttrykk for politisk fastlagte målsetninger, og det gjelder da for planleggingsorganet å finne planløsninger som gjør at en kommer høyest mulig opp på denne preferanseskalaen.

2.4 Politikernes rolle

I denne modellen er det altså politikerne som står for utformingen av målsetningene, eller m.a.o. hvilke verdier planleggerne med teknisk, analytisk kunnskap skal maksimere.

2.4.1 Rasjonalitetsmodellen

Målsetningene blir med dette tatt som et gitt faktum for planleggerne. Rasjonaliteten eller fornuften til selve verdiene som kommer til uttrykk i målsetningsformuleringene, kan ikke underlegges vitenskapelig undersøkelse. Det lengste en går i så måte er å undersøke den indre konsistensen mellom ulike målsetninger slik at ikke enkelte mål kommer på tvers med andre, f.eks. gjennom utilsiktede virkninger. Dette fordi den rasjonalitetsmodellen som det opereres med i klassisk planleggingsteori, ikke har plass for spørsmål av normativ, innholdsmessig art. Det er i modellen en kvalitativ (kategorial) forskjell på spørsmål av typen hvilke midler kan vi ta i bruk for å oppnå et gitt mål, og på den andre siden normative/moralske implikasjoner av valg av målsettinger. Det er bare førstnevnte planleggeren har kunnskap til å utsi noe om.

Denne formale rasjonalitetsnormen, av Weber kalt 'Zweckrational' er en av i alt fire typer for sosial handling og defineres som følger:

"Determined by expectations as to the behaviour of objects in the environment and of other human beings; these expectations are used as 'conditions' or 'means' for the attainment of the actor's own rationally pursued and calculated ends;" (1978:24)

Altså for målrasjonell handling er atferden generert av betingete prognoser over iaktakbare empiriske forløp. Når denne typen av sosial handling blir absolutert i den klassiske planleggingsmodellen så henger det igjen sammen med oppfatningen av politikkens 'vesen'.

2.4.2 Politiker- og planleggerrolle

Planmodellen deler det desisjonistiske standpunktet at politiske målsettinger og verdispørsmål generelt, refererer seg til en subjektiv/indre

tilstand hos aktørene og som det derfor ikke finnes noen rasjonell basis for å vurdere og ta stilling til.¹

Som i de almene mikro-økonomiske forutsetningene er normen for handlingen aktøren sin strategiske, kalkulerende evne til å maksimere en eller annen funksjon. De normative orienteringene som styrer selve valget av maksimeringsfunksjonen sies det ingenting om. Det er hele tiden underforstått at maksimeringsverdiene er av økonomisk, kvantifiserbar art. Analogien mellom den vitenskapelige forsker utstyrt med teknisk kunnskap basert på positiv erfaringsvitenskap og den handlende aktør (politikeren) er slående (Parsons 1968:61). En gir ikke rom for undersøkelse av de (politisk) gitte verdier, og spesielt reflekterer en heller ikke over hvilken 'egen-verdi' planleggingens positive vitenskap kan ha i den politiske målfastsettingen.

2.4.3 Operasjonaliseringsproblemet

Et problem som umiddelbart reiser seg i dette formale forholdet mellom planlegger og politiker, er at operasjonaliseringen av de gitte målene er planleggeren sin sak. Planleggeren må oversette politisk gitte målsetninger til et teknisk operasjonaliserbart språk. Denne operasjonen er ikke bare en rent teknisk prosedyre, som modellen forutsetter, med mindre målene i utgangspunktet er gitt hierarkisk prioriterte og ellers konsistente. Og dette er vel et svært strengt krav til politikeres evne til målformulering. En ser vel heller stadig at disse er vage, flertydige og konflikterende (Dahl og Lindbom, 1975:26). Dette fører til at planleggeren må gå inn i dialog med politikerne for å finne ut hva de egentlig har ment med f.eks. en almen og rund målsetning om vekst og velstand for alle.

I sin opprinnelige og ideelle form er således modellen ikke holdbar da den forutsetter kommunikasjon og dermed potensielt gjensidig påvirkning mellom politiker og planlegger for å kunne operasjonalisere politikken (Van Gunsteren, 1976:8). Det formelle forholdet mellom planlegger og

1 Modellen er således utilitaristisk på det viset at aktørene blir forutsatt å ha hver for seg gitte preferanser som de søker å tilfredsstille best mulig.

politiker bryter sammen i praksis. Problemer melder seg imidlertid også om vi undersøker antakelsene om iverksettingsorganenes funksjonsmåte.

2.5 Organisasjonsforutsetningene

Instrumentet for iverksetting av politiske mål var den enhetlige byråkratiske organisasjonen i den klassiske planmodellen.

2.5.1 Den lukkede organisasjonsmodellen

Innenfor organisasjonsteorien er denne retningen kalt for Scientific Administration (etter Scientific Management), og organisasjonen ble ansett som et formelt hierarki av klare under- og overordnede posisjoner, klar arbeidsdeling, nøye spesifiserte regler og rutinger for enhver sak. Denne idealmodellen av byråkratiet som Weber formulerte, er strukturelt og funksjonelt innrettet på effektivitet og nøytral likebehandling. Både de interne organisasjonsforutsetningene og de eksterne omgivelsene for organisasjonen ble holdt for å være stabile og predikerbare rammer for handling. Innenfor den klassiske planleggingstankegangen problematiserte en i liten grad det iverksettende administrative organet som en relativt selvstendig enhet. En enhet med politisk egentyngde og innflytelse og som dessuten utgjorde et eget sosialt system med sin uformelle organisasjonsdannelse på tvers av den formelle strukturen.

2.5.2 Implementering

Faludi (1973) kaller dette planleggingsidealet 'Rational Comprehensive' fordi modellen gjør krav på å inkorporere alle relevante elementer. Teorien fokuserer på hele beslutningsprosessen og på planoppstillingen rent slutningslogisk ut fra den enkle premissen om at beslutning kommer før handling og plangjennomføring. Modellen er som følger (jfr. March og Olsen, 1976):

Kognisjon (tanke) → Handling (vedtak) → Iverksettelse (implementering)

De tre leddene i modellen svarte entydig til hverandre slik at ledd tre kunne deduseres fra første ledd. Ut fra modellens pretensjoner for omfattende, rasjonell planlegging, var det ikke rom for problematisering av planleggingsprosessen ved å splitte den opp i en beslutningsprosess og en implementeringsprosess. Modellen korrigerer i liten grad for alle forvregningsmekanismer som iverksetting av politikk representerer, hvilket rom for politisk vurdering og innflytelse som ligger i operasjonalisering og iverksetting av politiske beslutninger. Som vi skal se i neste kapittel ble dette et viktig ankepunkt mot den klassiske planmodellen.

2.6 Sentralrasjonell planlegging

Selv om det er en politisk motsetning mellom plan og marked som styringsredskaper, er det altså et teoretisk slektskap.

2.6.1 Planstyring

Det er et slektskap som angår rasjonalitetsforutsetningene og kommer til syne om vi korrigerer for hvem som er aktøren eller subjektet i de to ulike styringsmodellene. Mens den klassiske frikonkurransmodellen opererer med en rekke små aktører som konsumenter som hver for seg har sine gitte preferanser og styrer atferden monologisk i forhold til disse, så opererer den ideelle planmodellen med staten, eller styringsenheten generelt, som en enhetlig dirigent for all samfunnsmessig aktivitet. Staten er et aggregat av alle samfunnsaktørenes ønsker og verdier, og er en kommandosentral som styrer og dirigerer all produksjon i forhold til politiske fastlagte mål. Staten har således både informasjon om alle borgernes preferanser, informasjon om alle foreliggende ressurser og produksjonsbetingelser, og ikke minst: Den har et effektivt hjelpemiddel til å styre rasjonelt gjennom et enhetlig og effektivt administrasjonsapparat byråkratiet, med et tilkoblet sett av politiske virkemidler.

En slik styringsmodell for samfunnet krever et gigantisk informasjonsgrunnlag for styringsenheten for å kunne fatte rasjonelle beslutninger. Kravene til datainnsamling og behandling er svært store. I Norge, som ble ett av foregangslandene for makroøkonomisk styring i vestlige land

etter krigen, er det vanlig å peke på de statistiske og matematiske indikatorene som ble utviklet gjennom etablering av nasjonalregnskap og -budsjett, langtidsprogram, perspektivanalyser, som en kime til sentral-rasjonell styring. Her blir det samlet inn data og informasjon om ulike sosiale og økonomiske forhold som kan gi mulighet for rasjonell politisk beslutningsfatning og langsiktig planlegging. I en tid med rasjoneringskort og gjenreisnings knapphet på de fleste områder var dette et system som tildels virket funksjonelt. I oppgangstiden på 50- og 60-tallet kunne det også se ut som makroplanleggingen virket, selv om det er vanskelig å fastlegge den relative betydningen av markedseffektivitet sammen med internasjonal konjunkturoppgang mot statlig makroøkonomisk styring (jfr. Østerud 1971 og 1979).

Den faktiske bestemmelsen av planleggingens betydning og funksjon i samfunnet er ett problem, ett annet er de teoretiske og empiriske problemene modellen reiser i praksis.

2.6.2 Operasjonaliserbar nyttefunksjon

Som utgangspunkt for den videre debatten kan to sammenfattende karakteristika være illustrerende for den sentralrasjonelle planleggingstanken.

Det første gjelder troen på at nytte, velferd osv. kan kvantifiseres og gjøres operasjonelle i matematisk, økonomisk forstand. For at planlegging i ortodoks forstand skal være mulig så kreves det kvantitative mål på alle impliserte størrelser om en skal ha mulighet for å takle det kompleks av saksforhold og relasjoner som idealet krever. Følgende definisjon av velferdsfunksjon kan stå som eksempel på vanskelighetene:

".. a welfare function. W , the value of which is understood to depend on all the variables that might be considered as affecting welfare the amounts of each and every kind of good consumed by and service performed by each and every household, the amount of each and every kind of capital investment undertaken, and so on. The welfare function is understood initially to be entirely general in character; its shape is determined by the specific decisions on ends that are introduced into the analysis. Given the decisions on ends, the welfare function is transformed into a scale of values for the evaluation of alternative uses of resources." :
(A. Bergson sitert fra Brayhooke og Lindblom, 1970).

Om en skal drive rasjonell planlegging etter de tradisjonelle kriteriene står en igjen med problemet om å få mål og publikums preferanser. Bare slik kan man på en rasjonell måte planlegge framtid. Et mulig perspektiv på norsk etterkrigsplanlegging og sosialøkonomiens temporære suksess er at sterk og ensidig økonomisk-vekst-preferanser hos politikerne (og befolkningen) var en nyttefunksjon som var matematisk-økonomisk operasjonaliserbar. Det er når det ikke lenger er slik entydig sammenheng mellom det som er mulig å operasjonalisere og det som er gyldige preferanser, at problemene oppstår.

I og med dagens økonomiske stagflasjonskrise med innslag av flere 'irrasjonelle' faktorer som f.eks. inflasjon og arbeidsløshet samtidig, uorganiserte opprør, miljøkamp osv. er dette igjen et hett tema.

2.6.3 Kontrollaspektet

Den andre karakteristikken ved modellen gjelder dens pretensjon om absolutt kontroll og styring av alle sosiale prosesser. Til grunn for denne tankegangen ligger troen på at et naturvitenskapelig forklaringsbegrep er brukbart også i samfunnsvitenskap. Samfunnet eksisterer som et lov-messig strukturert hele som en ved hjelp av vitenskapelige analyser kan avdekke. Og ut fra denne kunnskapen om kausalrelasjoner kan en så gripe inn i sosiale prosesser ved tekniske-/instrumentelle hjelpemidler. Eller i behavioristiske termer, prediksjon-for-kontroll-tenkegangen.

I mer avansert form har modellen også ambisjoner om å forutsi sosial endring ut fra kjennskap til ulike systemers avhengighet til hverandre. På dette viset håper en at styringsenheten også skulle kunne takle endring av sosiale forhold adekvat (Van Gunsteren, 1976:21)

I Habermas formulering kan en gi følgende karakteristikk av kontrollaspektet i ortodoks planlegging:

"De vil bringe samfunnet under kontroll på samme måte som naturen ved at de rekonstruerer det etter mønster av selvregulerte systemer av målrasjonell handling og adaptiv atferd. Denne intensjonen finner ikke bare blant teknokrater tilknyttet kapitalistisk planlegging, men også blant teknokrater tilknyttet byråkratisk sosialisme." (1969:51)

Når disse styringsambisjonene ikke lot seg innfri så kan en skylde på modellens utopiske forutsetninger ifølge den inkrementalistiske varianten av planleggingsteorien.

"... rationality is a faith
as well as a theory"
(James March)

KAPITTEL 3 BEGRENSET RASJONALITET OG INKREMENTALISTISK PLANLEGGING

3.1 Innledning

Mange har på ulike premisser kritisert den sentral-rasjonelle planleggingsmodellen. Denne kritikken vil her bare bli redegjort for i den grad dette er nødvendig for forståelsen av det den resulterte i: nemlig den inkrementalistiske tilnærmingen til planlegging. Med denne varianten av planlegging forandrer også selve planleggings- og styringsbegrepet litt innhold som det er nødvendig å kommentere.

Mens planlegging tidligere var noe klart og entydig og som fagprofesjoner som økonomer og jurister sammen med arkitekter sto for, kan en si at begrepet er splittet opp og er blitt tilsvarende uklart. Beslutningsteori, 'policy-making-theories', sammen med antakelser om implementering og organisasjonsteori generelt, er i dag identifiserbare retninger innenfor en mer helhetlig planleggingshorisont. Og mens planleggingsteori tidligere kunne forstås som normativ 'science for rational action' med økonomenes optimalitetspretensjoner i fokus, er teorien nå mer en beskrivelse av beslutningsprosesser i offentlig politikk (Dyckman, 1961). Sosiologisk og psykologisk teori for handlingskonteksters innvirkning på rasjonalitetspretensjonene kan sies å ha supplert/overtatt for ren økonomisk tenking.

På den ene siden resulterte dette i en drastisk ombeskriving av hele planleggingsprosessen, og det utkrystalliserte seg et vell av retninger og disipliner. Den mest kjente og underbygde retningen er inkrementalismen, spesielt i Dähl og Lindblom (1975 (53)), og Braybrooke og Lindblom (1970 (63)) sine teoretiske arbeider.

På den andre siden og mer interessant i vår sammenheng, representerte dette en dreining mot mer atferdsorienterte teorier hvor planelementet og framtidsorienteringen tones ned til fordel for konkrete beslutningsanalyser. Organisasjonsteori er kommet på dagsorden som en distinkt tilnæringsmåte til offentlig politikk og styring. Her gjelder det mer

analyse av de faktiske politiske beslutnings- og implementeringsbetingelser. Tankegangen er at mer adekvat kunnskap om de vilkår styringen er underlagt og mer adekvat teori om handling generelt, vil sette en i stand til å formulere mer adekvate styringsteorier enn det den klassiske planleggingsteorien representerer (jfr. Dahl og Lindblom, 1975:xxxix ff). Det er imidlertid også teorier med langt mindre styringsambisjoner.

3.2 Kritikken av economic-man

Som utgangspunkt for kritikken av de klassiske forutsetningene om aktørers rasjonalitet, kan bidraget fra Simon-skolen innenfor organisasjonsteorien være tjenlig.¹

3.2.1 Rasjonalitetsforutsetningene

Grunnlaget for kritikken er den såkalte economic-man-tankegangen i administrativ teori. Ved å bygge på Parsons (1968:37) gjendrivelse av utilitarismen, oppsummerer H. Simon (1976:45) denne tankegangen som følger:

1. Alle valgalternativene er klarlagt på forhånd
2. Konsekvensene av hvert alternativ er kjent
3. Beslutningstakeren har ordnet preferansene sine slik at han kan rangere valgalternativene etter nyttefunksjoner på dimensjonen mest/minst attraktiv
4. Det alternativ av alle som gir best resultat velges (jfr. foran s. 29)

Følgelig blir det antatt at beslutningstakeren har kunnskap om alle de relevante aspektene ved omgivelsene, eller fullstendig informasjon som er det økonomiske uttrykket. Han har i tillegg et stabilt og velorganisert preferansesystem. Disse forventningene om mål-middel-kunnskap setter aktøren i stand til å kalkulere hvilket valgalternativ av alle mulige som gir best resultat.

1 Med Simon-skolen forstås en beslutningsteoretisk tilnærming til organisasjonsteorien. Retningen ble innledet med 'Administrative behaviour' av Herbert Simon, og sentrale senere bidrag er March og Simon, 1958, Cyert og March, 1963, March og Olsen, 1976.

Dette synet på individuell handling ble så direkte overført til organisasjonsatferd. Scientific Management og Taylor systemet i industrien fikk sitt tilsvar i Scientific Administration. Dette instrumentelle perspektivet var bl.a. Simon ute etter å endre mot en mer adekvat empirisk rebeskriving av vedtaksprosessen i organisasjoner.

3.2.2 Mål-middel rasjonalitet

Kritikken mot denne absolutte mål-middel rasjonalitet kan summeres under tre hovedpunkter (Simon, 1976:65):

- a) Rasjonell beslutningstaking krever, som sagt, sammenligning av alternative midler respektive til målene som de vil lede til. Målene blir imidlertid på denne måten ufullstendig gitte, fordi en ikke makter å ta i betraktning alle de alternative målene som kunne bli nådd ved å velge en annen handling. Et strengt mål-middel skjema tilslører altså det komparative elementet ved rasjonell handling.
- b) I virkelige situasjoner er den fullstendige atskillelse av midler og mål ikke-eksisterende. Dette fordi midlene ikke er verdimessige nøytrale. Det er ikke slik at målene alltid rettferdiggjør valg av midler.
- c) Og til slutt kan en si at denne mål-middel rasjonaliteten tilslører tidselementet ved beslutningstaking. Det som er rasjonelt på kort sikt kan vise seg å være svært så irrasjonelt på lang sikt. I tillegg kan beslutninger være irreversible og skape nye og uoversiktelige konsekvenser og situasjoner som ikke ble tatt i betraktning i det opprinnelige valget.

Som Herbert Simon også presiserer, er dette ikke argument mot mål-middel analyse i og for seg, men modellen må raffineres og sofistikeres.

I dette arbeidet mot en mer elaborert beslutningsmodell var to forhold sentrale:

3.2.3 Informasjonsproblemet

Det første forholdet kan kalles problemet med å skaffe seg adekvat informasjon slik at det optimale valget blir mulig. Et poeng her er at det er praktisk gjennomførlig å skulle innhente all informasjon om alle mulige konsekvenser av ulike handlingsalternativ. Dette forutsetter i tillegg til at aktørene må ha komputerlignende intellektuell kapasitet, at omgivelsene er der som faste og entydige størrelser. Hvor umulig dette er blir klart om en tenker seg at fullt ut rasjonelle valg virkelig var mulig, dvs. at framtiden kunne forutsies. Dette ville bli en slags omvendt kausalitet der framtidige konsekvenser av handlingsvalg fullstendig ville determinere nåtidens handlinger (Simon, 1976:68). Rasjonalitetsevaluering av beslutninger og handlinger ville da gi seg selv ut fra framtiden som målestokk og valg-element ved handling ville forsvinne.

Et annet poeng er at den klassiske modellen ikke tar i betraktning at det koster noe å innhente all relevant informasjon for å kunne gjøre det optimale valget. Slik sett kan leting etter det optimale valget vise seg å være suboptimalt.

For at rasjonalitetskriteriet skulle la seg oppfylle er man altså avhengig av en spesifisert tidsdimensjon. Dette ville muliggjøre såvel et begrep om den potensielle motsetningen mellom kortsiktig og langsiktig rasjonalitet, som et begrep om kostnadssiden ved informasjonsinnhenting og stadig søking etter nye og mer optimale løsninger.

3.2.4 Preferanseproblemet

Det andre problemet gjelder preferansebegrepet og er nært knyttet til det foregående. Det er problematisk å vite fullstendig hva en vil når en ikke vet konsekvensene av ulike handlingsvalg. Målene og verdiene kan derfor bare uttrykkes ufullstendig. Men også selve distinksjonen mål-middel er problematisk fordi, som sagt, målene ikke lar seg entydig skille fra midlene. Mål på et nivå kan også være midler (submål) for å oppnå et 'høyere' mål. Mål-middel distinksjonen må derfor heller sees som et hierarki der mål på et nivå blir middel på et annet.

I tillegg kan det bemerkes at verdier og målsetninger forandrer seg med tid og erfaring, og f.eks. med reklame kan det skapes nye behov og nye verdier for hva som er ettertraktelsesverdig osv. På dette viset er det altså ikke bare et spørsmål om hva som teknisk sett er adekvat informasjon, men at mål og verdier er et spørsmål om sosialpsykologiske (emosjonelle) og individuelle personlighetskjenntegn som bare i liten grad kan predikeres. Med Braybroke og Lindblom kan en oppsummere hele dette sakskomplekset med at såvel som "that goal values themselves are multiple, costs or input values are also multiple." (1970:24)

3.3 Administrative man

Det alternativet som Simon o.a. kom fram til og som er blitt stående som felles tankegods for de fleste beslutningsteoretiske retninger, er antakelsen om at aktørene nok er tilsiktet rasjonelle i sine handlinger; deres evner er imidlertid begrenset.

3.3.1 Begrenset rasjonalitet

Aktørene har begrenset intellektuelle evner til å skaffe seg overblikk over alle relevante handlingsbetingelser. De er heller ikke i stand til å sette opp klare og konsistente preferansefunksjoner som motiv for handling og som evalueringsstandard for handlingsutfall. Economic man er derfor erstattet av administrative man som

1. ikke er i stand til å fange inn hele verden som grunnlag for sine valg, og som
2. således ikke er i stand til å gjøre det optimale valget.

Tradisjon og vane i vedtaksprosessen og standard-prosedyrer for valg, er heller regelen enn stadig kalkulasjon over hva som er den optimale strategien til enhver tid. Organisasjonsstrukturen og organisasjonskulturen som beslutningsprosessen foregår innenfor representerer således et virksomt modifierende element på de tradisjonelle rasjonalitetspretensjonene. På samme tid representerer imidlertid disse strukturelle betingelsene vilkår for i det hele å fatte beslutninger. Rammene for handlinger må være predikerbare, en må f.eks. vite at andre deltakere følger gitte regler og instruksjoner, om i det minste en viss grad av rasjonalitet skal kunne oppnås.

Begrenset rasjonalitet kan sies å være en beskrivelse av problemløsende aktivitet der en søker å innbefatte de intellektuelle grensene for rasjonell handling. Dette i tillegg til ustabile omgivelser fører til sterk vektlegging på organisasjonsstruktur, og da også sanksjoner og incentiver, for å forstå organisasjonsatferd (March og Simon 1958).

3.3.2 Justerbart aspirasjonsnivå

Det skjer altså ikke en kontinuerlig søking etter nye valgalternativ. En velger heller kjente, tradisjonelle måter å gjøre tingene på. Antakelsen er videre at bare om ikke-tradisjonelle løsninger er tilfredsstillende blir det satt igang søking etter nye. Men også her velger en den inkrementalistiske løsningen at en stopper ved det som er akseptabelt uten å lete etter det helt optimale alternativet.

For å foregripe neste seksjon, kan vi definere inkrementalisme som følger: En starter med få og kjente alternativer og gjør små, skrittvis endringsforsøk slik at en kan reversere om det skulle gå galt (Dahl og Lindblom, 1975:82).

Men selv disse normene for hva som er akseptable løsninger er en del av beslutningsdeltakerne sin situasjonsdefinisjon. Aspirasjonsnivået er ikke gitt engang for alle, men er utsatt for forhandling og for-
tolkning. Generelt sier imidlertid Simon at det blir hevet når løsningene er lette å finne og når måloppfyllingen går greitt, og omvendt blir senket når løsningene er vanskeligere å finne (Simon, 1955:111).

Hele situasjonsdefinisjonen som sådan og således også bestemmingsen av aspirasjonsnivået er organisasjonen sin oppgave og de må defineres og reforhandles i forhold til eksisterende ressurser og krav.

3.3.3 Satisfiering

Optimalisering er altså erstattet med satisfiering. Den rasjonelle aktør baserer problemløsningen på å søke aktiviteter for å møte visse aspirasjonsnivå. Denne modifiseringen av de klassiske antakelsene om rasjonalitet og beslutninger legger stor vekt på de høye kostnadene som er forbundet med endring og fornying. Stabile rutiner og tommelfingerregler er billigere enn innovasjon og nytenkning i ett sett. Det kan godt være

like så rasjonelt å lete etter en tilstrekkelig kvass nål i høystakken som å lete etter den kvasseste, for å bruke March og Simon sin egen billedgjøring (1958:141).

Som sagt innledningsvis så skiftet perspektivet her mot mer policy-pregete studier av beslutninger generelt, men også mer spesielt mot beslutninger i en organisasjonskontekt som her er behandlet. Denne endringen er også indikert av tittelen på et av de sentrale bidragene innenfor inkrementalistisk planlegging - "A strategy of decision" - av Braybrook og Lindblom. Her er det beslutningsstrategier som sådan som står i fokus. Dette som et resultat av at planlegging i tradisjonell forstand ble sett som lite ønskelig og tildels umulig å gjennomføre i praksis.

3.4 'Piecemeal engineering'

Det alternativ som oppsto med inkrementalismen i debatten om samfunnsstyring var sterkt inspirert av Karl Popper (særlig 1966 (45)) sin kritikk av utopismen i de klassiske planleggingsprosjekter - og da spesielt marxismen sitt prosjekt.

3.4.1 Teoretisk bakgrunn

Popper sin kritikk av det han kalte historisismen er utgangspunkt for det en med en samlebetegnelse kan kalle for inkrementalistisk planlegging. Med historisisme forstår Popper samfunnsfilosofier som opererte med klare og entydige mål for historieutviklingen.¹ Hans begrep om 'piecemeal engineering' er et alternativ til det han kaller historisismens 'utopian engineering' som han mener å finne igjen i historiefilosofier fra Platon via Hegel til Marx. Dette begrepet, piecemeal engineering, danner så den teoretiske begrunnelsen for det konkrete planleggingsalternativet som oppsto med inkrementalismen. Popper karakteriserer det helhetlige, rasjonelle idealet for samfunnsplanlegging for utopisk.

1 Et eksempel er det som går under betegnelsen historisk materialisme i marxismen, hvor historien tenkes å følge egne lover der hvert samfunn må gjennom bestemte utviklingsstadier og der endemålet - det kommunistiske samfunnet - er forutbestemt.

3.4.2 Utopian engineering

Det basale kjennetegnet på denne er oppstilling av et mål som en så kan tilordne delmål og midler i forhold til (Popper, 1966:157). Dette prinsippet om en klar atskillelse mellom et overordnet mål og de tilhørende midler, blir anvendt til radikale samfunnsteorier for radikal samfunnsendring i såvel Platons idealstat som i kommunismeideen hos Marx, ifølge Popper. En setter her opp et utopisk ideal av det framtidige samfunnet, "like a blueprint of the society at which we aim", og er slik sett i stand til å tilordne de beste midler for realisering av dette (ibid). Det er denne rigide måloppstillingen av et fast og uforanderlig endemål uten å ta hensyn til hva som egentlig er praktisk mulig og uten å reflektere over kostnadene ved de midlene som må benyttes, som er Poppers anklage. Han godtar ikke at midlene alltid blir rettfærdiggjort av målet.

3.4.3 Skrittvisse endringer

I stedet for denne metode anbefaler Popper en piecemeal framgangsmåte som baserer seg på det omvendte prinsippet,

"the piecemeal engineer will accordingly adopt the method of searching for, and fighting against the greatest and most agent evils of society, rather than searching for and fighting for its greatest ultimate good." (ibid, 158)

Her anbefales ikke storstilte samfunnseksperimenter som revolusjon o.l., men sosiale småskala eksperimenter under realistiske vilkår. Ved gjentatte eksperimenter og stadige nytilpasninger under endrete rammebetingelser forsøker man på en induktiv måte å forandre og forbedre samfunnet (ibid, 163). I slike planleggingsforsøk endrer en f.eks. en institusjon (en variabel) om gangen og holder de andre stabile, for slik å kunne teste og eventuelt reversere prosessen om den skulle vise seg å gi uønskete resultater.

Denne prøve og feile metoden er et generelt trekk ved all menneskelig atferd sier Popper (162), og deler av denne innsikten er etterhvert blitt generalisert til den inkrementalistiske planleggingsvarianten.

3.5 'The science of muddling through'

Overskriften er Lindblom sin fyndige karakteristik av inkrementalismen i en artikkel fra 1959.

3.5.1 Metode

Metoden her er altså induktiv i motsetning til det deduktive prinsippet i det klassiske planleggingsidealet, som utleder de nødvendige midlene og generelt de praktiske gjennomføringstiltakene fra det gitte overordnede målet. Mens en derimot i den inkrementalistiske varianten tar et alternativ og sammenligner de sannsynlige vinninger og tap ved nært relaterte alternativ, og ved å gjøre relativt små tilpasninger i den eksisterende virkelighet (Dahl og Lindblom 1976:82).

Denne metoden er basert på det standpunkt at selv om ikke små skrittvisse sammenligninger og tilpasninger vil føre særlig langt mot å realisere et ønsket mål, så er dette som regel å foretrekke framfor å skulle tillate stor-skrittsendringer hvor konsekvensene er ukjente og dermed også potensielt uhyrlige. Et skremmende eksempel som blir trukket fram er revolusjonomveltningene i Sovjet like etter 1917 og kollektiviseringspolitikken under Stalin på 30-tallet, mens NEP-politikken på begynnelsen av 1920-tallet heller ble vist til som genuin inkrementalisme.

I inkrementalistisk planlegging bygger en på sikre og kjente alternativ. En eksperimenterer ved hele tiden å teste sine preferanser mot erfaring for slik å kumulativt å oppnå å forbedre det eksisterende (Dahl og Lindblom 1976:83). Her har en ikke pretensjoner om å gripe hele virkeligheten som grunnlag for handling, men gjør heller et snevert utvalg av komplekse og konfliktfylte relasjoner.

"It is necessary only to study those respects in which the proposed alternative and its consequences differ from status quo" (Lindblom, 1959:166).

Denne modellen baserer seg således på at det er vanskelig å skulle ta utgangspunkt i en generell politisk enighet om mål og midler ('ultimate values'). En konsentrerer seg derfor, i tråd med Popper, om hva vi alle er imot og ikke hva vi er for (Braybrooke og Lindblom, 1963:134). På den måten kan metoden for etterfølgende og begrensede sammenligninger

være mulig selv om en har med ulike verdimeslige oppfatninger å gjøre. Det politiske evalueringskriteriet blir derfor eksistensen av konsensus for denne spesielle politikk-utformingen, og ikke noen allmenn og generell politisk enighet.

3.5.2 'Disjointed incrementalism'

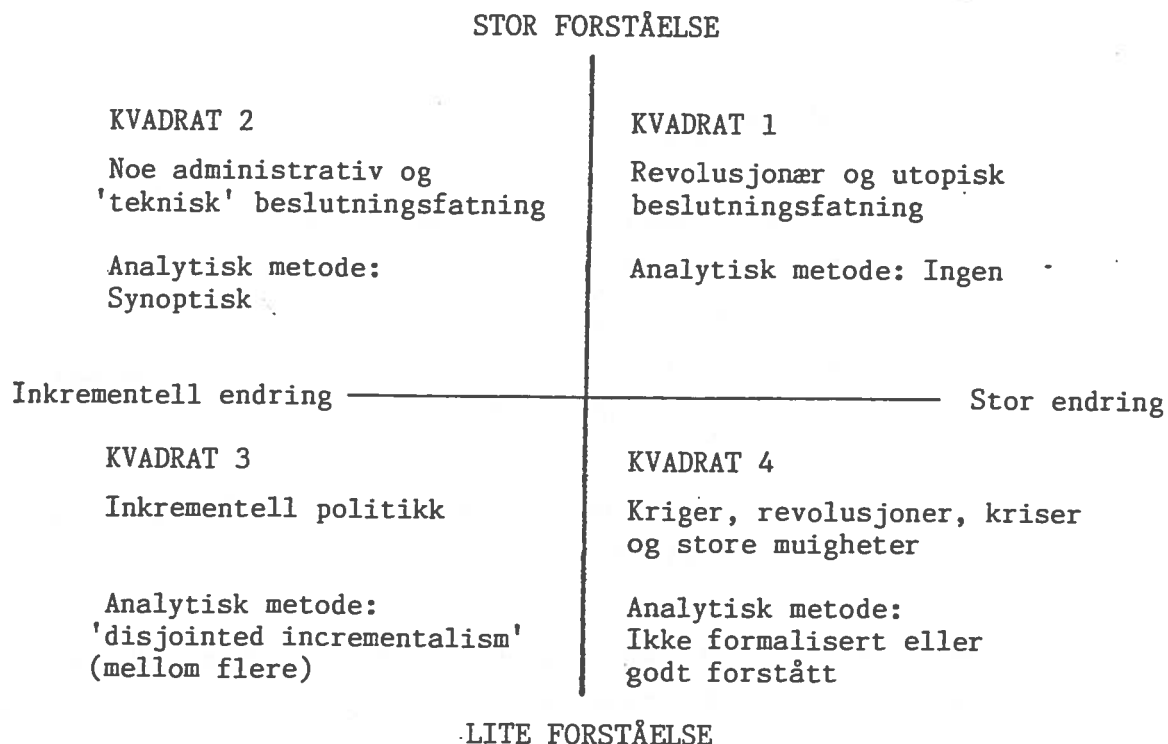
er begrepet som Braybrooke og Lindblom bruker for å karakterisere sin modell, og dette er den mest grundige og inngående begrunnelsen for inkrementalisme (Braybrooke og Lindblom, 1979 (63)). Her er det ikke snakk om planlegging i det hele, men en ren beslutningsorientert tilnærming til planleggingsproblematikken. Eller med deres egne ord er det en analytisk metode oppstilt mot den synoptiske i det klassiske planleggingsideal, og er en strategi tilpasset inkrementalistisk politikk-utforming (ibid, 1963:78).

Braybrooke som er filosof, gir i siste del av boka en moralfilosofisk begrunnelse for å rehabilitere utilitarismen. Dette kommer vi senere tilbake til, men det kan være på sin plass å merke seg det utilitære og nyttefilosofiske som preger dette perspektivet, og som økonomen Charles E. Lindblom har fått hovedæren for å ha utviklet.

Lindbloms argumentasjon er redegjort for i det foregående og kan summeres langs to dimensjoner. En for høy - lav grad av kjennskap og forståelse av samfunnsmessige sammenhenger. Den andre gjelder graden av endring og som følgelig varierer fra inkrementell til omfattende.

Diagrammet nedenfor kan være en oppsummering av denne debatten hvor en i motsetning til den omnirasjonelle beslutningstakeren i maktsenteret opererer med flere konkurrerende senter for makt og innflytelse. På grunn av at kunnskapen om feltet for planlegging og styring alltid nødvendigvis må være mangelfull og fordi det derfor bare kan tillates småskrittendringer, er denne analytiske strategien tilpasset 3. kvadrant i følgende diagram (ibid, 78, min oversetting EOE).

Figur 4.



Den pluralistiske samfunnsmodellen som kommer til syne her går også sammen med et mer nyansert syn på administrasjon og organisasjon.

3.6 Det politiserte byråkrati

Prinsippet om at administrasjonen bare skal handle som et nøytralt iverksettelsesorgan for politisk fattete vedtak, er verken teoretisk eller empirisk holdbar. En må heller analysere det som en integreert del av den generelle policyutforming.

3.6.1 Implementering

Utgangspunktet her er at administrativ iverksetting nesten alltid må antas å skape eller endre politikk i løpet av implementeringsprosessen (Lindblom, 1980:64). Grunnene til dette er flere. Lindblom nevner forhold som ufullstendig spesifisering av oppgavene fra politisk hold, konflikterende kriterier for applisering, mangelfullt utviklete incentivsystem, begrenset kompetanse m.m. Dette i tillegg til det mer prinsipielle forholdet at regler og forordninger gitt abstrakt og løsrevet fra sin konkrete iverksettelseskontekst

nødvendigvis må fortolkes og eventuelt redefineres og reforhandles for å kunne praktiseres i den konkrete sammenheng.¹

Implementering betyr, rett oversatt, å utføre, fullføre, oppfylle, produsere, gjøre komplett (Pressman - Wildavsky, 1974, xii). Men å implementere f.eks. politiske vedtak krever at en vet hva som faktisk er besluttet, og da dette av nevnte grunner ofte er vanskelig, må en heller definere implementering som en interaksjonsprosess mellom målfastsetting og handlinger for å realisere disse (ibid, xv).

Implementering som et resiprokt interaksjonsforhold mellom politiker og administrator gjør at de klassiske antakelser om byråkratiet og som et nøytralt forvaltningsorgan, må endres. Det er stort rom for politisk påvirkning fra byråkratiets side.

3.6.2 Den interessevridde forvaltningen

At byråkratiet er politisk ladet og har store påvirkningsmuligheter er ingen ny innsikt, men noe som mange har påpekt (Dunsire, 1981).

I stedet for et bilde av den nøytrale, lukkede forvaltningen som iverksetter av politisk gitte vedtak, er bildet i senere tid blitt forandret til å se den som et mer åpent sosialt system hvor en er utsatt for såvel ytre press som indre disiplinering (jfr. f.eks. Lægreid og Olsen, 1978, og K.D. Jacobsen, 1965). Men også et bilde hvor byråkratiet blir sett som legitime deltakere i det korporative interesse-representasjonssystem som har utviklet seg på siden av det numeriske (Rokkan, 1966, Olsen, 1978).

Forvaltningen må slik sett forstås som en reell deltaker i den generelle policy-utformingsprosessen som bærer av viten om spesifikke saksforhold, f.eks. om dens klienter, men også som legitime og meningsberettigete deltakere og som eksperter på operasjonalisering og implementering generelt. Hele det forhandlingsystemet som den korporative representasjonskanalen representerer, kan vanskelig forstås adekvat uten å trekke inn forvaltningens økte betydning.

For dette, se Van Gunsteren, 1976, kap. 4, som imidlertid henter sine poeng fra Wittgenstein.

Budskapet innenfor det inkrementelle, strategiske perspektivet i studiet av offentlig politikk, er da følgelig at forvaltningsorganisasjonen må sees som en integrert del av hele policy-prosessen (Lindblom, 1980:68). Dette fordi den spiller en viktig rolle i hele prosessen fra dagsordenutforming, via saksutforming og beslutningsfatning og sist, men ikke minst når det kommer til implementering og evaluering av informasjonsfeedback om tiltaks virkning. Og i tillegg til at dette er et perspektiv som sterkt vektlegger byråkratiet og dets betydning for forståelsen av offentlig politikk, så representerer denne steg-for-steg-analysen også en nedtoning av politikk og planlegging som en rasjonell, helhetlig prosess (Lindblom, 1980:4).

Denne utleggingen kan oppsummeres og avsluttes med noen ord om det rasjonalitetsbegrepet som her kommer til uttrykk.

3.6.3 Strategien i analysen og evalueringskriteriet

Mens en kritiserer den rasjonelle planleggingsmodellen for dens impliserte pretensjon om muligheten av felles spesifikke verdier som kriterium for å evaluere alternativene, så tar dette perspektivet som uttrykkelig premiss at det finnes flere og ulike verdioppfatninger i ethvert samfunn som konkurrerer om makt og innflytelse (se f.eks. Lindblom, 1980:37). Derfor må en oppgi den helhetlige planleggingstankegangen og heller konsentrere seg om et minste felles multiplum for hva vi kan være enig om - nemlig det vi alle er imot. På denne måten får planlegging mer en negativ karakter, det gjelder heller å fjerne dysfunksjonelle, negative trekk i samfunnet enn å planlegge rasjonelt mot et framtidig mål.

Dette er således et delperspektiv på planlegging. En har som premiss at aktørene er kognitivt begrenset og derfor satisfierer heller enn optimaliserer og at samfunnet består av konkurrerende aktører og maktgrupper. Analysestrategien er da også at en bare betrakter et relativt lite antall alternativ og hvor bare de viktige konsekvensene blir evaluert, og der det heller ikke eksisterer noen 'rett' løsning i og for seg, men tvert om en uendelighet av muligheter (Lindblom, 1965:144-148).

.6.4 Pluralismetesen

et mangler altså en overordnet verdistandard som en kan evaluere ulike planlternativ etter, fordi det prinsipielt er mange verdikonflikter som ingen itenskapelig analyse kan avhjelpe (Lindblom, 1980:22). Samfunnet er verdiessig pluralistisk og selv med to tusen års sofistisert filosofisk underøkelse har en ikke kunnet produsere noe adekvat målekriterium - politikk har tادig noe irrasjonelt og verdimessig over seg som den vitenskapelige analyse å ta for gitt (ibid).

enne tradisjonen som Lindblom & Co. forstår seg innenfor er den klassiske iberale samfunnsfilosofien som drar på de utilitære innsiktene fra J. Bentham og J.S. Mills (se f.eks. Braybrooke og Lindblom, 1963, kap. 9). Dette forstår e da i motsetning til det de kaller innsiktene fra Platon, Roussau, Hegel og arx som blir tillagt et slags totalt rekonstruksjonsperspektiv på samfunnet jfr. Lindblom, 1980:36).

den førstnevnte tradisjonen blir interesser og makt antatt å være jevnt forelt i samfunnet. Individene blir sett som strategisk handlende aktører som orfølger egne interesser i såvel det økonomiske som det politiske liv i den rad deres kognitive evner tillater. Og som vi så under forrige punkt er ette pluralismesyntet blitt utvidet til også å gjelde implementeringsorganet. gså forvaltningen er etterhvert sett som et interesseheterogent system.¹

ed henblikk på rasjonalitets- og handlingsbegrepet aner vi her noen likhetsrekke mellom det klassiske planleggingsidealet og det inkrementalistiske. I este kapittel vil disse likhetspunktene bli mer systematisk undersøkt med ikke på å kunne utsi noe om eventuelle mangler ved denne måten å behandle asjonalitetsbegrepet på.

Jfr. Egebergs begrep 'institusjonell pluralisme', 1978, og Lindblom, 1980, kap. 8.

"Analogous to the role played by natural selection in evolutionary biology is the role played by rationality in the sciences of human behaviour."
(Herbert Simon)

KAPITTEL 4 RASJONALITET OG EMPIRISME

4.1 Innledning

Den rasjonelle, 'synoptiske' beslutningen er en praktisk og teoretisk umulighet, og den er heller ikke så ønskelig i normativ forstand. Dette fordi en norm og et ideal som er så utopisk - så umulig å oppfylle kunnskapsforutsetningene til, lett fører til katastrofale konsekvenser dersom den forsøkes iverksatt. Det ideale snur seg lett til sin motsetning i form av tvang og undertrykking.

Om denne modellen ikke er ønskelig, er en sak, en annen og like så viktig for den inkrementalistiske retningen er at den ikke representerer noe fruktbart analytisk hjelpemiddel. Kravene til den fullt ut rasjonelle beslutning er så store hva angår informasjonsinnhenting og -behandling, og viten om aktørenes preferanser - målhierarkisering - at beslutningstakeren blir helt hjelpeløs i enhver praktisk sammenheng. Det er i lys av en slik mangelfull praktisk beslutningsmodell at vi må se den inkrementalistiske planleggingsvariantens vektlegging på utarbeidelse av en mer empirisk adekvat beslutningsmodell. Ved dette ville en prøve å etablere metoder og teknikker som planleggere og beslutningstakere generelt hadde bruk for, modeller som muliggjorde bruk av systematisert empirisk kunnskap i beslutningsprosessen. Som vi så i det foregående ble spesielt organisasjonsteorien en viktig kilde til denne rebeskrivingsprosessen.

I dette kapitlet vil det inkrementalistiske rasjonalitetsbegrepet bli forsøkt innsirklet og evaluert i forhold til det begrepet om rasjonalitet som vi så komme til uttrykk i den tradisjonelle, ortodokse planleggingstankegangen. Debatten vil bli ordnet langs to dimensjoner:

1. Dette alternativets pretensjon om å være såvel et teoretisk som praktisk alternativ til den ortodokse planleggingstankegangen, m.a.o. den teoretiske statusen til 'småskrittsendrings-idologien'.
2. Den andre dimensjonen gjelder vurdering av alternativets faktiske bidrag til å etablere en alternativ rasjonalitetsmålestokk. Her står spesielt innsiktene fra organisasjonsteorien til disposisjon.

4.2 Den ideologiske empirismen

Inkrementalisme er en lite entydig retning; den har ikke noe felles utviklet teoretisk grunnlag. Et hovedkjennetegn er imidlertid dens empiriske orientering som en reaksjon mot teoretiske, holistiske eventyr.

4.2.1 Teoriens nøytralitet

I denne sammenheng melder et problem seg umiddelbart. En ting er at en ut fra empiriske observasjoner finner at idealet om full, dvs. optimal rasjonalitet på langt nær er oppfylt i praktisk planlegging, noe annet er å slutte fra denne empiriske observasjonen til at rasjonell, omfattende planlegging ikke er ønskelig som normativt ideal. Bl.a. E. Banfield har kommet fram til lignende resultat som Lindblom & Co. i beskrivelse av planleggingens begrensninger og dens feilslag, uten dermed å forkaste hele teorien som 'målestokk' og ideal i planleggingen (Banfield, 1973:139).

Det er også på denne bakgrunnen at Faludi (1973:118) sier at Lindblom har misforstått hele poenget med teoridanninger og statusen til disse når kan kritiserer den tradisjonelle teorien og setter opp sin egen om 'successive comparison' som noe kvalitativt annet. Skillet her er heller 'the scope of investigations' enn en apriori distinksjon mellom tilnæringsmåter (ibid).

Andre har fulgt opp denne kritikken, bl.a. Kahn (1969:340): "...the distinctions probably signify not absolutes, but points on a continuum." Lindblom & Co. har lagt grunnlaget for et mer pragmatisk og praktisk oppnåelig ideal for planleggingen uten dermed å ha fratatt den tradisjonelle teorien statusen som normativ teori, dvs. et ideal som praktisk planlegging i større eller mindre grad oppfyller.

4.2.2 Ideologiske overtoner

I denne sammenheng har også Etzioni rettet hard kritikk mot Lindblom for at hans teori har innebygd en strukturmodell av det vestlige kapitalistiske samfunnssystemet. "Disjointed incrementalism" er et bilde av et frikonkurransesystem der "Policies rather are the outcome of a give-and-take among numerous societal 'partisans'" (Etzioni, 1973: 220) Modellen er en realistisk beskrivelse av amerikansk politisk liv på samme tid som den er et normativt forsvar for denne beslutningsmåten som den mest effektive og også mest demokratiske. Dette i motsetning til samfunnsplanlegging i totalitære samfunn (kommunistiske) som blir tillagt den tidligere nevnte blueprint planleggingen.

4.3 Store og små skritt

I motsetning til Lindblom framholder Etzioni at endringsforsøk i småskala-målestokk også nettopp forutsetter 'storskritts'-beslutninger.

4.3.1 Den inkrementelle konteksten

Dette problemet grunner seg i at inkrementell planleggingsteori ikke vil påta seg å ha mening om, og innvirke på fundamentale og viktige prinsippbeslutninger for hele samfunnet. Dets avgrensning til bare å gjelde begrensede og etterfølgende planleggingsframstøt etter prøve- og feilemetoden, og bare foreslå alternativer som ligger nært opp til det eksisterende, fører til at en avskjermer seg fra å ha noe eksplisitt begrep om samfunnet. En opererer heller ikke med noen uavhengig og objektiv verdistandard. Dette betyr i klartekst at en ikke har noe styrende prinsipp for disse småskritts-tiltakene som kan sikre den kummulative aggregeringsprosessen av alle små planframstøt.¹ Det blir derimot i tråd med den liberalistiske teoritradisjonen antatt at alle enkelttiltak vil summere seg opp til et samfunnsmessig fornuftig resultat. Altfor mange ganger har det imidlertid vist seg at de beslutninger som er rasjonelle for aktørene hver for seg aggregerer seg opp til et

1 For en problematisering av det analytiske skillet mellom store- og småskrittsendringer se Etzioni (1968), og for en presisering og selvkritikk se Lindblom (1977:314-315).

samfunnsmessig irrasjonelt sluttprodukt - deltakerne utgjør et distributivt flertall og summen av alle individuelle valg blir kontrafinalt.

Det er således i inkrementalismen implisert et rasjonalitetskriterium som ligger utenfor modellen, i det samfunnsmessige institusjonelle byggverk og som modellen selv ikke har noen pretensjoner om å evaluere, men som modellen nødvendigvis forutsetter for selv å ha noen mening. Derfor:

- "a) most incremental decisions specify or anticipate fundamental decisions, and
 - b) the cumulative value of the incremental decisions is greatly affected by related fundamental decisions."
- (Etzioni, 1973:221)

Disse fundamentale beslutningene blir overlatt til den 'irrasjonelle' politikken og inkrementalismen avskriver muligheten for at konsekvensanalyser, planlegging og generell kunnskapsframbringelse kan være en hjelp til å fatte slike avgjørelser.

4.3.2 Den konservative tendensen

I tillegg til modellens innebygde strukturlikhet med den liberale samfunnsformasjonen, har mange kritikere hevdet at modellen er statisk og konservativ. Den representerer en form for negativ planlegging der det bare gjelder å 'flikke' på det eksisterende uten vilje til å gjøre fundamentale beslutninger for radikal endring og forbedring. For å spissformulere det litt kan en si at inkrementalismen er ute etter å gjøre den eksisterende samfunnsmodellen bedre og mer effektiv ved å forsøke å fjerne innebygde dysfunksjonaliteter uten blick for strukturelle problemgenererende samfunnsforhold og for nødvendigheten av større samfunnsendringer.

Den utopiske, framskrittvennlige og optimistiske tankegangen i den klassiske planleggingstankegangen er nærmest snudd til sin motsats i det inkrementalistiske alternativ.

4.3.3 Inkrementalisme og rasjonalitet

Om en overser de refererte indre motsigelsene og de ideologiske overtonene i modellen står en igjen med et praktisk ideal om småskrittsplanlegging. En planleggingstype som tar hensyn til mangel på kunnskap

og problemet med å skulle rangere aktørenes preferanser. Følgelig må en bare planlegge i mindre målestokk og være oppmerksom på samfunnets raskt skiftende karakter og sosiale størrelsers tvetydighet rent alment.

Det er blitt pekt på at inkrementalistisk og synoptisk planlegging istedenfor, som Lindblom hevder, å være to distinkte teorier, må oppfattes som to ekstremer på et og samme kontinuum av rasjonalitet (Kahn, 1969, Faludi, 1973). Begge kan oppfattes som et uttrykk for rasjonell planlegging når en korrigerer for at utgangsbetingelsene er eller er antatt å være ulike. Denne litt commonsensiske utgaven av inkrementalisme kan med Hernes formuleres slik:

"... det finns en mindre heroisk form for planlegging, der en ikke treffer de store valg, men prøver de små skritt, og trår tilbake om resultatet ikke blir bedre enn før. Slik småskrittsplanlegging (inkrementalisme) kan være hensiktsmessig når en er usikker på hvor en vil, eller hvordan en kommer dit. Ved å forsøke seg fram og gjøre noe nytt kan en finne ut hva en liker, eller en bedre måte å løse gamle problemer. Poenget er å lære ved å handle - ..." (Hernes, 1979:284, TFS 4/1979) (Den første uthevingen er min EOE)

4.3.4 Kritikk og alternativer

Andre har imidlertid tatt konsekvensen av kritikken mot den rasjonelle mål-middel modellen på en mer radikal måte ved å hevde at modellen er totalt unyttig som analytisk måleinstrument, fordi ethvert avvik fra målet potensielt er like langt fra det ideelle og optimale (Luhmann, 1973, Van Gunsteren, 1976). Ethvert avvik hvor lite det enn er kan ha bivirkninger som fører langt fra målet.

"It follows that as long as you do not possess total rationality you cannot be sure whether you are becoming more or less rational." (Van Gunsteren, 1976:26)

Derfor innebærer modellen enten rasjonell kontroll og styring eller ikke, noe mellomstandpunkt finnes ikke (jfr. Østerud, 1979:10). Idealet er for langt fra det realistiske til at det kan være et nyttig orienteringspunkt for småskritts-rasjonalitet (Luhmann, 1973:277), modellen holder derfor heller ikke som regulativ idé i planleggingen.

Sammen med problematisering av modellens styrings- og kontrollprinsipper førte denne kritikken til en total forkastelse av den sentralrasjonelle planleggingsmodellen og utarbeidelse av to alternativer som vi på ulike måter skal komme inn på senere i drøftingen. Mens Luhmann peker på systemteorien som et alternativ så peker Van Gunsteren på det kommunikative planleggingsidealet.

Selv om det til dels er enighet blant inkrementalismens kritikere om dens status, så kan det være nyttig å undersøke mer presist de hypoteser og antakelser som har bidratt til den alment mer atferdsorienterte tilnærmingen til beslutningsproblematikken, og hvilke resultater en står igjen med i dag. I denne forbindelse er en nærmere diskusjon av teorien om begrenset rasjonalitet og påfølgende teoribidrag i denne tradisjonen nærliggende fordi denne skoleretningen etter mitt syn har et fortrinn både i kvalifikasjon av sine antakelser og fordi handlingsbegrensninger eksplisitt blir satt inn i en organisasjonskontekst.

4.4 Koalisjon og forhandling

De litt senere bidragene fra den såkalte Simon-skolen er spesielt interessante om en mer presist skal kunne utsi noe om de rasjonalitetsbegrensningene som er postulert. Her blir det lansert mer spesifiserte hypoteser om sammenhengene, og resultatet er en beslutningsmodell som blir kalt koalisjons- eller forhandlingsmodellen.

4.4.1 'Multiple' mål

Målene i den klassiske teorien om valg var lite problematisert. Organisasjonen sine mål er som regel lederen, entreprenøren sine. Beslutningene blir tatt på grunnlag av klare og konsistente preferansefunksjoner, og disse ble da antatt å være profittmaksimering.

Cyert og March (1963) legger stor vekt på diskusjonen av organisasjonen sitt mål. I samsvar med Simon sier de at organisasjonen er en samling individ. Og da det er umulig å snakke om en slags 'organizational mind', så er organisasjonen sitt mål et uttrykk for aktørene sine (Cyert og March, 1963). Følgelig har da organisasjonen flere mål, og også mål som

er delvis konvergerende og delvis motstridende. Som regel blir slik målpluralisme dekket over med vage og runde formuleringer om vekst og velferd i organisasjonen sitt offisielle vokabular (Hall, 1973:83). Slike runde formuleringer må imidlertid når det kommer til stykket operasjonaliseres om effektiv målrealisering skal være mulig. Dvs. en må klargjøre hva organisasjonen skal gjøre og hvordan dette skal gjøres. Men å fastsette slike spesifikke målprogram kan da gjøre latente uenigheter manifeste.

4.4.2 Konflikt og forhandling

Organisasjonen blir sett som en koalisjon av individ og grupper med ulike interesser. Målene oppstår i en forhandlingsprosess mellom deltakerne. Fortolkning av den situasjonelle konteksten og læring er elementer i denne fastleggingen av målene. I tillegg er styrkeforholdet mellom interessegruppene viktig. Konflikt oppstår da følgelig fordi det kan være mer eller mindre uavhengige mål i organisasjonen.

Disse forholdene gjør at det er vanskelig å skulle kunne operere med klare nyttefunksjoner som mål og evalueringstandard for handlinger. De fleste handlingene må da, i tråd med Simon, sees som tilfredsstillelse av visse aspirasjonsnivå heller enn optimalisering.

En rekke teknikker setter imidlertid organisasjonen i stand til å avhjelpe dette tildels lite rasjonelle bildet av organisasjonen.

4.4.3 Kvasiløsning av konflikt

Konflikt m.h.p. tvetydighet i mål blir sjelden løst. Organisasjonen kan imidlertid ved ulike 'tricks' turnere slike problem slik at rasjonelle vedtak kan fattes om enn i en annen betydning enn det tradisjonell teori postulerer. Dette gjelder for det første det Cyert og March kaller sekvensiell måloppfylling. Organisasjonen søker å oppfylle ulike mål på ulike tidspunkt. Organisasjonen trenger ikke å forfølge alle sine målsetninger samtidig, men kan maksimere et mål i en periode og et annet i neste. Endring av oppmerksomhetsfokuset (attention) er således en av grunnene til at organisasjonen kan overleve med flere mål og uten at klare nyttefunksjoner er etablert (ibid, 35).

4.4.4 Lokal rasjonalitet

En annen måte å dempe konflikter og å takle målkompleksitet kan være å desentralisere delmål til forskjellige underavdelinger i organisasjonen. Hver underenhet blir da opptatt av et begrenset sett av problemer og mål. Dette muliggjør handling ut fra klarere nyttefunksjoner enn det som kommer til uttrykk gjennom organisasjonen sin offisielle målsetning. Slik kan en realisere ulike og kanskje også motstridende sider ved hele målsetningskomplekset (ibid, 117). Dette forholdet henger sammen med den almene målrasjonaliseringsprosessen hvor en etablerer målhierarkier der mål på ulike nivå står i forhold til organisasjonens mer generelle mål. En rasjonaliserer måloppfyllingsprosessen ved å gi lokale enheter klarere målsetninger og nyttefunksjoner.

Ved hjelp av slike mekanismer kan organisasjonen skape klarhet der det er uklarhet og mer konsistens der det er inkonsistens og tvetydighet. Jo mer fullkommen disse teknikkene er, jo nærmere kommer en de tradisjonelle kriteriene på rasjonell handling når det gjelder målsetnings-elementet.

4.5 Variabel rasjonalitet

Rasjonelle valg m.h.t. klart uttrykte preferanseordninger er altså noe som i varierende grad lar seg oppfylle. Den andre forutsetningen i den klassiske modellen om perfekt informasjon er på lignende måte empirisk sett uholdbar, men en rekke organisatoriske forhold søker å avhjelpe også dette.

4.5.1 Prosessperspektivet

De tidligere Simon-arbeidene kritiserte de tradisjonelle antakelsene om beslutninger fordi handlingsvalgene ble sett som refleks av omgivelsenes påtrykk på organisasjonen og der valgene bare gjaldt å maksimere organisasjonens tilpassing til disse. En måtte korrigere for såvel ufullstendig kunnskap p.g.a. manglende kognitiv kapasitet, som at selve søkingen etter ny informasjon var skjev (biased) og kriseinitiert i forhold til det tradisjonelle bildet; som innebar at all relevant informasjon skulle behandles til enhver tid for å gi det optimale valget.

Denne skjevheten er for det første innebygd i at selve persiperingen og forståelsen av verden er farget av tidligere erfaring og hvilke forventninger en har om framtiden. For det andre setter konfliktforhold internt i organisasjonen begrensninger på søking etter stadig mer adekvat informasjon. Tilsammen førte disse og andre forhold til større oppmerksomhet på det prosessuelle elementet ved organisasjonens handling i fortolkningen av beslutningsutfall. Organisasjonen sett som en koalisjon gjorde det vanskelig å lokalisere ett klart mål eller intensjon, og dermed måtte også rasjonaliteten ved beslutningene ikke bare vurderes i forhold til beslutningsutfallet, men i forhold til hele prosessen som gikk forut for beslutningsfatningen.

Denne nedtoningen av det intensjonale/rasjonelle aspektet ved beslutningen, ble videreført i en hypotese om at enhver organisasjon ikke bare er på leting etter nye informasjon og nye valgalternativer, men at også organisasjoner stadig er eksponert for nye alternativer, nye løsninger - jfr. 'mating theory' (Cyert og March, 1963:80).

Både informasjonssøkingen, presset fra omgivelsene og prosesseringen av informasjonen internt i organisasjonen representerer subjektivt skjønn og derfor potensiell skjevhet i bestrebelsen på å oppnå et fullstendig korrekt og adekvat bilde av organisasjonsomgivelsene.

4.5.2 Usikkerhetsabsorbering

Sentralt i spørsmålet om hvordan å fatte vedtak på grunnlag av mest mulig sikkerhet er problemet om hvordan miljøet, omgivelsene vil reagere på organisasjonens eller organisasjonens ulike beslutninger. En måte å redusere eller unngå usikkerhet på er å arrangere et såkalt 'forhandlet miljø' ('negotiated environment') for organisasjonen, slik at en vet hvordan omgivelsene vil reagere (ibid, 119). En forsøker å kontrollere eller i det minste predikere omgivelsenes handlinger og reaksjoner.¹ Avtaler av ulike slag mellom bedrifter er eksempel på dette.

Spesielt har imidlertid nye teknikker for problemløsning gjennom moderne computersystem og datasimuleringer flyttet grensene for hvor langt det er mulig å rekke i forhold til optimalitet.

1 Se Thompson (1973) for mer spesifiserte hypoteser om organisatorisk takling av omgivelseskompleksitet.

"The modern digital computer has changed the situation radically. It provides us with a tool of research - for formulating and testing theories - whose power is commensurate with the phenomena we seek to understand."
(Simon, 1959:282)

Slike metoder gjør det altså mulig å nærme seg et optimalt forhold i beslutningssituasjoner. På bakgrunn av de enorme datamengdene som det blir mulig å prosessuere, settes beslutningsenheten i stand til såvel mer adekvat å kunne predikere andres atferd, som generelt å gjøre det mulig å bygge 'positive' modeller av prosesser som tidligere var for komplisert til å kunne studeres (Cyert og March, 1963:310). Empiriske observasjoner av organisasjonsatferd viser også at organisasjonen kan leve med problemer. Den kan leve med mangelfullt oppfylte rasjonalitetsforutsetninger uten at dermed evnen til effektiv måloppfylting forsvinner.

Ved å forhandle miljøet og ved teknikker som lokal rasjonalitet og sekvensiell måloppfylting sammen med bedre komputersystem for simulering og prognostisering, er den organisatoriske evnen i problemløsning nådd et langt steg videre i forhold til optimalitet. Det kritiske forholdet er bare hvor perfekt målsetningene er operasjonaliserte og hvor adekvat informasjonsinnhentingen er. Følgelig er forskjellen mellom det klassiske økonomiske paradigmet om valg og teorien om begrenset rasjonalitet bare en forskjell i grad og ikke uttrykk for to ulike typer rasjonalitet.

4.5.3 Maksimering som satisfiering

Aksiomet om den allvitende profittmaksimerende aktøren er modifisert ut fra empiriske kjennsgjæringer. Aksiomet som sådan blir ikke rokket i nevneverdig forstand; det er stadig den formålsrasjonelle handlingen som gjelder. Maksimering som optimalisering er erstattet av maksimering som satisfiering. Aktøren maksimerer, men er ikke allvitende. Dette viser heller til vanskelighetene med å oppfylle de strenge kravene til rasjonalitet (optimalitet) i det klassiske paradigmet, enn til kvalitativt andre forutsetninger for hva handling er motivert av.

Om en kan si at koalisjonsperspektivet på organisasjonen legger mindre vekt på de rasjonelle aspektene ved atferden, og modifiserer og nyanserer aktøroppfatningen, så er det stadig vekk en teori med prediksjons-

pretensjoner. Og når forklaring og prediksjon av organisasjoner er utgangspunktet, så er det vanskelig å komme unna de tradisjonelle forutsetningene om den maksimerende aktøren (Cyert og March, kap. 1), derfor:

"The basic behavioral assumption of the model is the same as the basic assumption in all of economics: people seek their own interest." (ibid, 252)

Stadig er det optimalisering og tilpassing av organisasjonen til sine omgivelser som er handlingsdrivet og som en nå etterhvert har fått mer adekvate og elaborerte begrep for å analysere (jfr. Simon, 1969:8).

4.5.4 Organisert anarki

Mens denne organisasjonsteorien tidligere hadde det økonomiske foretaket i fokus, så skiftet dette senere til et studium av interesseorganisasjoner og offentlig politikk generelt (jfr. spesielt March og Olsen, 1976). Her ble det enda vanskeligere å identifisere klare mål og å etablere utvetydige situasjonsdefinisjoner. Tesene var heller at:

- 1) enhver deltaker er deltidsdeltaker og
- 2) enhver beslutningsmulighet er et tvetydig stimulus (ibid)

Disse forholdene førte til mer vektlegging på de organisasjonsstrukturelle og artifaktiske elementene i organisasjonen for i det hele å få begrep om beslutninger som et forståelig produkt (Majak og Robinson, 1967). Og kanskje bidrar det som er unndratt direkte beslutningsfatning mer til å kaste lys over organisasjonsatferd, makt og interesser enn hva som faktisk er oppe på dagsorden til enhver tid.¹ 'By product-theory' kan si mer om handlingsforløpet og forklare beslutningsutfallet, enn rasjonell kalkulasjon over mål og middel.

Disse teorielementene som oppsto i kritikken av de tradisjonelle antakelsene, og også kritikken av modifikasjonene av disse igjen, ble formalisert til den såkalte 'garbage-can'-modellen av March, Cohen og Olsen, (March og Olsen, 1976). Dette er en ren form-modell med få forhåpninger

¹ Jfr. også non-decision-modellen til Bachrach og Barats, 1970 og March, 1980.

om å forstå beslutningsutfallet ut fra målsetninger og intensjoner, men som et tilfeldig og 'irrasjonelt' utfall av koblinger mellom strømmer av deltakere, problemer, løsninger og beslutningssituasjoner - og da bare med organisasjonsstrukturen og organisasjonskonteksten som de regulerende mekanismene.

Forholdet mellom intensjoner og konsekvenser var vanskelig å etablere på en teoretisk systematisk måte. Og disse såkalte 'hvite flekkene' m.h.p. rasjonalitet, som J.P. Olsen benevnte problemet i 1972, er flekker som stadig vekk ikke er fargelagt.

4.6 Beslutningsrasjonalitet

Denne empiriske ombeskrivningen av den rasjonelle aktør og av beslutningsteoriens optimalitetspretensjoner, har fortsatt i mange retninger alt etter empirisk kontekst og analysefokus. Det har ikke utviklet seg noen enhetlig teori, men "... several clusters of ideas of about organizations and decisions." (March, 1981:207).

4.6.1 Rasjonalitetsmangelen

Vi står etter denne diskusjonen igjen med to hovedfunn:

For det første at begrenset rasjonalitet kan sies å være et uttrykk for den mer empiriske og analytiske tilnærmingen til beslutningsproblematikken, uten at dermed synet på hva rasjonell handling er, er blitt endret. Denne analysen av rasjonalitetspretensjonene i tradisjonell og mer moderne beslutningsteori kan summeres som følger:

"The intelligence of organizational action is seen as lying not in the capability to know everything in advance but in the ability to make marginal improvements by monitoring problems and searching for solutions." (ibid, 212)

For det andre at i den grad en ikke kan postulere forholdet mellom intensjon og konsekvens på den tradisjonelle 'zweckrationale' måten, så må en operere med en type 'by-product-theory' der de studerte beslutningene blir forståelige bare som bivirkninger av andre rasjo-

nelle prosedyrer og der 'tilfeldige' strukturelle og kontekstuelle forhold spiller inn.

Dette er forsåvidt plausibelt, men lite tilfredsstillende fordi fenomenene ikke er forklart handlingsteoretisk. Dvs. en teori som opererer med residualkategorier i form av 'hvite flekker', forklarer ikke foreteelsene ut fra aktørenes meningsfulle, sosiale handlinger, men ut fra faktorer som ligger utenfor aktørenes rasjonelle kapasitet. Tilnærmingen avslører imidlertid også det stadig sterke sambandet mellom tradisjonell mikro-økonomisk teori og beslutningsteori. Når en ikke får atferden inn på formelen: maksimering av forholdet mellom mål og midler, så fortoner den seg irrasjonell og patologisk. En manglende rasjonalisering av målformuleringsprosessen og av informasjonsbehandlingen er sett som årsak til denne 'irrasjonaliteten', og det er håp om at dette skal bli bedre i framtiden.

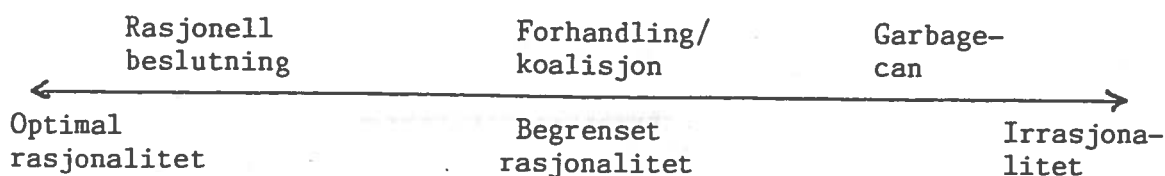
Det er gjort mange forsøk på å etablere en bedre og mer konsistent teori om valg ved å trekke på ulike disipliner som psykologi, lingvistikk, logikk og spesielt den nå matematiserte mikro-økonomien og spillteorien. Resultatene har imidlertid latt vente på seg. Kanskje er det noe ved selve utgangspunktet som er utilstrekkelig? Eller kanskje foregår den teoretiske 'søkeprosessen' i feil retning?

4.6.2 Teorikonstruksjonen

Før vi går videre og undersøker problemets prinsipielle side litt mer nøye, skal vi kommentere de 'funn' vi står igjen med så langt i teorien om beslutningsatferd.

Resultatet er imidlertid at en ikke har maktet å generalisere disse innsiktene i et alment alternativt teoretisk begrepsapparat, men har derimot lansert tre ulike beslutningsmodeller for å fange opp beslutningsatferd på et kontinuum av rasjonalitet.

På det ene ytterpunktet den tradisjonelle rasjonelle beslutningsmodellen, på et mellomnivå koalisjons/forhandlingsmodellen som er begrunnet i antakelsen om begrenset rasjonalitet, og på det andre ytterpunktet garbage-can med non-decision og artifaktiske trekk som sentrale elementer.



Denne beslutningsmodell-typologien som basisteori i organisasjonsstudier, summerte seg opp til en organisasjonstypologi med ulike grader av organisasjonsstrukturering eller segmentering som styrende prinsipp.

Den rasjonelle, hierarkiske organisasjonen på det ene ytterpunktet med klarhet og entydighet i problem- og løsningsoppfatninger og som er den tradisjonelle og konstitusjonelle byråkrativarianten, dvs. hvor Webers idealtipe-modell for den byråkratiske organisasjonsformen tenderer mot virkeliggjørelse. Når disse forutsetningene ikke lengre er til stede i sin strenge form og det bare er relativ klarhet og entydighet m.h.p. mål og midler, kan vi snakke om forhandlingsorganisasjonen. Og for det tredje når disse forutsetningene i enda mindre grad er til stede snakker vi om organisert anarki (March og Olsen, 1976, Egeberg, 1981, kap. 1).

De ulike gradene av klarhet og fasthet i organisasjonsstruktur som disse organisasjonstypene representerer, er et uttrykk for mer eller mindre spesialisert utvelgelse av problemer, løsninger og deltakere i en beslutningssituasjon. Denne variansen i hvor strukturert strømmene er i garbage-can modellen uttrykkes da som et spørsmål om hvor segmentert organisasjonsstrukturen er. Segmenteringsgraden avgjør følgelig hvor stor åpenhet det er i organisasjonen for at nye problemer og løsninger skal introduseres, og hvor stor muligheten er for uventete beslutningsutfall.

Organisasjonstypologien representerer således visse muligheter for prediksjon av beslutningsutfall (eller kanskje er den best til å forutsi at resultatet ikke er predikerbart).

Disse analysepoengene kan framstilles som en firefeltstabell hvor den ene dimensjonen utgjøres av i hvor stor grad effektivitetshensynene er prioritert og den andre som et uttrykk for graden av segmentering i organisasjonsstrukturen:

Figur 5. Organisasjonstypologi

Effektivitet / Segmen- teringsgrad	Høy	Lav
Høy	Hierarki	
Lav	Forhandlings- organisasjon	Organisert anarki

Denne måten å dimensjonere problematikken to langs to kontinuum anskueliggjør at den mindre hierarkisk strukturerte organisasjonsformen, forhandlingsorganisasjon, kan ivareta visse effektivitetshensyn, men at en løsere organisasjonsform gjerne produserer resultater som kan være optimale i situasjonen. Som et inntak til styringsanalysen i moderne samfunn er dette interessant fordi det fokuserer organisasjonsdesign som et styringsredskap.¹

Dette er en måte å se koblingen mellom stat og samfunn på som ulik grad av organisasjon, og som også gir inntak til å studere styrings- og samordningspotensialene i disse koblingsrelasjonene. Organisering og reorganisering av deltakere, problemløsninger og beslutningssituasjoner kan på ulike måter brukes som styringsinstrumenter av den rasjonelle politiske ledelse (jfr. Roness, 1979). Styringsenheten vet med relativ stor sikkerhet hvilke resultater som kommer ut av en viss type organisering av strømmene, og kan prinsipielt velge organisasjonsformer alt etter hvilket utfall som ønskes av et saksforhold.

Denne organisasjonstypologien representerer også et utviklingsperspektiv på den moderne byråkratiske statsforvaltningen. Fra en situasjon hvor statens oppgaver var nattvekterens og hvor organisasjonsformen var den hierarkiske til den moderne velferdsstaten. Her er det koalitionsmodellen som er den framtreddende organisasjonsformen. Men også med innslag

¹ Se Thompson (1973) for et mer alment organisasjonsdesignperspektiv i taklingen av omgivelsesforstyrrelser, jfr. også Simon, 1979:84ff.

av organisert anarki (Egeberg, 1981). Byråkratiet er ikke lengre det enhetlige instrumentet for styring i offentlig regi, men er trukket mer med i selve beslutningsprosessen, også korporative innslag og segmenterte halvoffentlige beslutningsarenaer setter sitt preg på den politiske beslutningsprosessen. Byråkratiet har mistet mange av sine rasjonelle og enhetlige kjennetegn og avspeiler også hvordan samfunnet er blitt mer funksjonsdelt og komplekst. Styringsverket og byråkratiet i særdeleshet må utvikle nye og mer adekvate styringsredskaper for å møte en ny og mer kompleks virkelighet og dermed antar det selv mer komplekse organisasjonsformer (jfr. Olsen, 1978, Egeberg, 1981, Habermas, 1975, Luhmann, 1973). I kybernetiske termer er dette styringsprinsippet formulert som "The law of requisite variety" med tesen om at "only variety can destroy variety." (Ashby, 1970:207). Dette styringsbegrepet kommer vi tilbake til, her må vi gå videre i drøftingen av rasjonalitet og handling.

4.6.3 De symbolske aspektene

Den senere teoretiske utviklingen innenfor beslutningsteorien trenger i denne sammenheng en ytterligere kommentar.

Denne gjelder ansatsen til å analysere beslutningssituasjoner som sosiale interaksjonsprosesser ved å forsøke å inkorporere de symbolske aspektene ved beslutningatferd. I første kapittel i "Ambiguity and choice" heter det at valgprosessen ikke bare er viet til det å gjøre mest rasjonelle beslutninger eller det nest beste å iverksette standardprosedyrer. Beslutningssituasjoner må også forståes som situasjoner hvor beslutningstakerne signaliserer mening. Det er en anledning til å oppfylle rolleforventninger og normforpliktelser, fortolke verden, bekrefte vennskap, fordele ros og ris osv. (March og Olsen, 1976:12).

En beslutningsmulighet er et tvetydig stimuli. Ved ensidig å fokusere på de strengt rasjonelle/økonomiske trekkene ved situasjonen går en lett glipp av at

"Decision processes are sacred rituals"

og

"... many of the phenomena within a decision process are better understood as part of a symbolic process than as a way to produce substantive decision results."
(March, 1981: 228 og 232)

Nå er ikke disse symbolske aspektene ved beslutningsfatning systematisert til teori, men er lansert som en serie hypoteser om årsakene til patologien i organisasjonsstudier; som forklaringer på at faktisk beslutningsatferd fortøner seg 'irrasjonell' (March, 1981a, 1981).

Senere i dette arbeidet vil det bli forsøkt utviklet et begrepsapparat som kan fange opp de symbolske aspektene ved beslutningsfatningen. Dvs. et perspektiv som ikke opererer med disse som 'tilleggshypoteser', men som setter de symbolsk-normative aspektene i sentrum for en generell teori om sosial handling og sosial integrasjon, og hvor en også kan gjøre rede for slik handling som rasjonell handling. Til denne analysen trengs et utvidet rasjonalitetsbegrep, et begrep om sosial handling som kan fange opp de normative og sosialintegrative trekkene ved samhandlingssituasjoner.

March åpner for en slik tilnærming gjennom f.eks. følgende:

"The stories, myths and rituals of management are not merely a way some people fool other people or a waste of time. They are fundamental to our lives. We embrace the mythologies and symbols of life and could not otherwise easily endure." (1980a:25)

Problemet er imidlertid at det lanserte begrepet om begrenset rasjonalitet eller variabel rasjonalitet ikke fanger opp disse aspektene ved sosialt liv, men behandler dem som tilleggshypoteser, som forklaring til avviket fra den rasjonelle beslutningsmodellen. Dermed oppnår en i beste fall et sprik i analysen mellom symbolikk og normativitet på ene siden og rasjonalitet i økonomisk forstand på andre siden; eller i verste fall står en overfor et kronisk sykdomsbilde av beslutnings-takerens rasjonalitet der patologiene og avvikene fra den rasjonelle beslutningsmodellen ikke har noen annen og kontrasterende rasjonalitetsstandard å holdes opp mot.

Resten av drøftingen er viet utvidingen av rasjonalitetsbegrepet, men poenget kan kort begrunnes nærmere.

4.6.4 Rasjonalitetsparadokset

Dette rasjonalitetsproblemet vi står overfor i moderne beslutningsteori kan formuleres som et paradoks, og det er et klassisk problem i teorien om sosial handling, og ikke noe nytt fenomen. Det har eksistert siden en begynte å gjøre nytteprinsippet i økonomien gjeldende også for andre disipliner innen samfunnsvitenskapene. Problemet kan kort rekapituleres ved å ta utgangspunkt i den generelle handlingsmodellen som har fire elementer:

1. En aktør
2. Et mål
3. En situasjon, som kan deles i to:
 - a) Betingelser som aktøren har kontroll over, m.a.o. midler
 - b) Betingelser som aktøren ikke har kontroll over, "parametriske rammevilkår"
4. Et bestemt forhold mellom disse elementene, dvs. handlingen må være normativt orientert.

(Parsons, 1968:44)

I økonomisk teori blir da det 3. elementet i modellen absolutert fordi en er ute etter å maksimere betingelsene for effektivitet. Derfor også følgende rasjonalitetsdefinisjon:

"Action is rational in so far as it pursues ends possible within the conditions of the situation, and by the means which, among those available to the actor, are intrinsically best adapted to the end for reasons understandable and verifiable by positive empirical science."
(ibid: 58, jfr. også foran s. 37)

Dette vitenskapelige bildet av handling og av aktørers rasjonalitet, som altså er redusert til teknisk/økonomisk effektivitet, gjør at de andre elementene i modellen utgår. En opererer med et ideal om verdifri vitenskap, der aktøren (f.eks. politikeren) er fri til å bestemme målene som vitenskapen skal tilpasse midler til. Dermed har en også sagt at målene egentlig er irrasjonelle og statistisk tilfeldige - de er utenfor vitenskapens område - desisjonisme. Det er ingen utvelgende standard eller orienteringsmedium i denne teorien som kan relatere ulike mål til hverandre (Parsons, ibid). Samfunnet er irrasjonelt og atomistisk i teorien. I praksis blir imidlertid dette økonomiske rasjonalitetsbegrepet den gjenværende standarden for evaluering av handlinger.

Denne interne logikken i modellen har mange påpekt, og Habermas formulerer den som følger:

"Den eneste 'verdi' som er tillatt, er økonomi i det formålsrasjonelle valg av midler." (Habermas. 1970:196)

Følgelig står vi igjen med det paradokset at den beslutningsmodellen som opererer med det mest 'rasjonelle' av alle rasjonalitetsbegreper - det økonomiske - altså ender i en slags prinsipiell irrasjonalisme, fordi målene er gitte og har ingen betydning for den rasjonelle økonomiseringen av middelvalget. Dette er derfor en utilstrekkelig analyse av sosial handling. Handlingene må være normativt orienterte mot et verdisystem for at de skal være meningsfulle og forståelige. Den formålsrasjonelle handlingstypen er et grensetilfelle for hva en i det hele kan definere som sosial handling!¹

Som Parsons sier er det fjerde leddet i den generelle handlingsmodellen, normativ orientering, det viktigste.² Uten dette leddet vil samfunnet bare være et kaos av 'konflikterende verdier' som bare er logisk mulig, men som ikke er empirisk mulig (Parsons, 1933:522). Selve den interne logikken i mål-middelmodellen er avhengig av verdier:

"The intermediate sector of the means-end chain implies existence of ultimate ends." (1933:525)

Uten dette ville det ikke være noe sammenligningskriterium for ulike mål. Når det ikke lenger eksisterer normative orienteringer og verdirasjonalitet i aktørenes handlinger, kan en heller ikke snakke om sosiale handlinger. Slike rent tekniske-økonomiske handlinger kan analyseres i et rent vitenskapelig mål-middelskjema, og i siste instans kan de reduseres til arv og miljø der meningsaspektet er irrelevant (Parsons, 1968:199).

I neste kapittel skal vi mer detaljert gå inn på denne debatten om mikro-økonomiens rasjonalitetsbegrep, for deretter å vise til et alternativt handlingsbegrep. Dvs. et handlingsbegrep som ikke ser avvik fra formålsrasjonalitet som uttrykk for manglende rasjonalitet, men som uttrykk for en annen rasjonalitetsnorm.

¹ "The orientation of action wholly to the rational achievement of ends without relation to fundamental values is, to be sure, essentially only a limiting case." (Weber, 1978:26)

² Jfr. følgende bastante formulering: "A normative orientation is (forts. neste side)

"... Since political forces cannot be analyzed in terms of economic categories, from the point of view of 'economic law', they are in a certain highly relative sense 'irrational'. But the same is true of economic forces from the point of view of 'political law.'" (Talcott Parsons)

KAPITTEL 5 FRA INSTRUMENTELL TIL STRATEGISK RASJONALITET

5.1 Innledning

Etter denne undersøkelsen av rasjonalitetsdimensjonene som kommer til uttrykk i sentrale planleggings- og organisasjonsteorier, skal vi i de tre neste kapitlene forsøke på en mer prinsipiell avklaring av rasjonalitetsbegrepet. I denne forbindelse skal vi først trekke på den senere debatten om spillteori og strategisk rasjonalitet som på mange vis kan sees som det teoretiske grunnlaget for begrepet om begrenset rasjonalitet. I de to neste kapitlene vender vi oss så mot genuin sosiologisk teori, for med dette å forsøke å etablere et mer adekvat syn på rasjonalitet og sosial handling.

Den tradisjonelle teorien om styring var basert på stimulus - responstankegangen i atferdsteoretisk forstand. Her gjaldt det betingning for forsterkning, dvs. at ved å endre på objektets tilpassingsbetingelser kunne en styre sosial atferd i ønsket retning. I sin mest utrente form er denne teorien nå avlegs.

En avart av tankegangen går imidlertid igjen i enkelte kybernetiske og systemteoretiske planleggingsretninger. Organisasjonen eller styringsenheten, blir her ansett som en rasjonell 'organisme'. Den utvikler et sett av teknikker og metoder - nye delkomponenter i organisasjonsteknologien og funksjonell differensiering m.m. (jfr.4.5.2) - for å absorbere usikkerhet og isolere ukontrollerbare faktorer i omgivelsene. Dette er et funksjonalistisk styringsbegrep hvor det systemiske equilibrium er målet på effektiviteten, og som igjen er spørsmålet om hvor adekvat systemets produksjon av outputs er til å møte omgivelsesproblemene. En adekvat outputstruktur som er et uttrykk for rasjonell omgivelsestilpassing, vil gi positiv feedback til organisasjonen m.h.p. å oppnå balanse (Thompson, 1973, f.eks. 55ff og Dunsire, 1981:129ff).

fundamental to the schema of action in the same sense that space is fundamental to that of classical mechanics; in terms of the given conceptual schema there is no such thing as action except as effort to conform with norms just as there is no such thing as motion except as change of location in space." (Parsons, 1968, 76-77)

I generelle systemteoretiske vendinger er dette utlagt som det moderne samfunnets rasjonelle tilsvar til den forøkte samfunnsmessige kompleksitet og omgivelsesturbulens generelt for styringssystemet. Det er bare gjennom mer effektiv planlegging og hierarkisk kontroll at den samfunnsmessige kompleksitet igjen kan reduseres, eller i det minste stabiliseres ved at den avgjøres administrativt håndterlig (Luhmann, 1971). Her blir imidlertid formålet med styringen og kompleksitetsreduksjonen uklart. Er det for å ivarta visse sosiale og samfunnsmessige mål, eller er det for å bevare og helst ekspandere styringssystemet selv? (jfr. Van Gunsteren, 1976 og Habermas, 1975). Da det handlingsteoretiske orienteringspunktet er forlatt i analysen tyder mye på at systemets egen overlevelse eller balanse er i brennpunktet, med aktørene bare som funksjonelle deler i et maskineri (jfr. Mouzelis, 1974:395).

I motsetning til et slikt styringsbegrep er siktemålet her å gjøre rede for aktørene som fornuftige vesener som handler for å virkeliggjøre ideelle målsetninger innenfor objektive muligheter og begrensninger, for å si det (litt Webersk og) med den 'yngre' Parsons ((1937) 1968). Han grunnla sitt sosiologiske program som 'The general frame of action'. I lys av en generell handlingsteori stiller spørsmålet om styring og planlegging av sosialt liv seg også som spørsmålet om ønskeligheten av styringen og ikke bare om de faktiske mulighetene for å styre sosial atferd. Planlegging og samfunnsstyring gir seg ikke bare som problemet med å utforme atferdsmiljøet, eller et spørsmål om styringsenhetens faktiske kapasitet til å takle kompleksitetsforøknings og selv overleve som styringssystem.

Problemet stiller seg heller som spørsmålet om hvilke samfunnsmessige funksjoner som kan styres og planlegges, og hva det er ved sosialt liv som ikke kan og ikke bør underlegges den rasjonelle kalkyle eller den kybernetiske programkontrollen.

Denne problemstillingen som åpner seg i lys av et generelt begrep om handling, gir inntak til å studere gyldige samfunnsområder for samfunnsplanlegging og offentlig styring, og gir videre inntak til analyse av hvilke faktorer som muliggjør sosial kontroll. Hvordan er det mulig å styre sosiale prosesser; med hvilke midler og for hvilke formål oppnår styringsenheten å påvirke aktøres handlingsmønster slik at rasjonell planlegging og effektiv kontroll blir mulig?

I styrings- og koordineringstermer er dette uttrykt som spørsmålet om å utforme adekvate incentiv-system, og spørsmålet som her stilles er hvor langt den økonomiske fortolkningen av problematikken kan strekkes? Kan all handling manipuleres med ved hjelp av materielle, økonomiske incentiver? Hva er det eventuelt ved sosialt liv som ikke fanges opp av det økonomiske rasjonalitetsbegrepet?

I det foregående fant vi at symbolsk-normative aspekter i stor grad oppfattes som restkategorier i analysen; altså trekk ved beslutningsatferd som er patologiske og irrasjonelle fra økonomisk synspunkt. De kan ikke forklares av teorien. Dette kan sees som en konsekvens av at teorien fokuserer de effektive, resultatorienterte sidene ved beslutningsatferd, og således ikke ser at beslutningsatferd også er underlagt andre hensyn enn de rent effektive og formålsrasjonelle.

Spillteori kan, som sagt, sees som det teoretiske grunnlaget for begrenset rasjonalitet, men også omvendt. Nyere spillteori henter elementer fra beslutningsteorien. Spørsmålet som her stilles er om spillteorien kan sies å ha overkommet de tradisjonelle problemene i mikroøkonomien.

Hvordan forholder spillteori seg på et mer prinsipielt plan til økonomisk teori og til et generelt begrep om sosial handling?

5.2 Kostnad-nytte kalkylen

Først er det imidlertid nødvendig med litt økonomiteoretisk historikk. Som vi så i kapittel 2 så er det nyklassiske byggverket et sammensurium av teorielementer hentet fra ulike disipliner. Her er det imidlertid tilstrekkelig å konsentrere seg om de sentrale punktene for deretter å se hvordan spillteorien eventuelt atskiller seg fra den tradisjonelle mikroøkonomien.

5.2.1 Hedonisme

I den klassiske utilitære samfunnsfilosofien besto samfunnet av atomiserte individ som forfulgte sine egne interesser eller sine lidenskaper, og som dermed stadig kom i motsetningsforhold til hverandre.¹ De støter

1 Jfr. samfunnsteoriene til Hobbes og Locke hvor samfunnet ble forstått som konstituert av aktørenes eiendomsbesittende kvalitet (Macpherson, 1977; spesielt 263ff).

mot hverandre som atomer og monader, og for samfunnsteoretikerne førte dette til problemer med i det hele å gjøre rede for sosial orden på en konsistent måte - "Hobbes' problem of order", som Parsons formulerte det (Parsons, 1976:8).¹

I mer eksplisitt økonomisk kontekst, spesielt hos Smith og Ricardo, varierte begrunnelsen for utilitarismen fra en naturlig identitet i interesser "in the nature and things themselves", til en hedonistisk begrunnelse. Dvs. doktrinen om at aktørene i all handling søker å maksimere lykke og unngå smerte. Problemet om hva som var felles og almene interesser, og hva som konstituerte selve interessekampen, ble forsøkt løst på froskjellige måter.

I den rent positivistiske varianten av utilitarismen ble dette spørsmålet redusert til arv og miljø. Aktørenes mål ble tillagt deres natur, f.eks. instinktteori, og målene kunne således reduseres til arvelige betingelser.

"The basic principle for understnading human nature (as that of every organism) is of adaption to environment."
(Parsons, 1968:199)

Fornuften ble altså utledet av naturen selv og ble derfor ikke ansett som et middel for å oppnå andre goder, andre mål; men blir selve målet for all handling.

I den såkalte nyklassiske revolusjonen forsøkte en å unngå slike reduksjonistiske og naturalistiske kategorier ved å basere seg på den enkle forutsetning at aktørene faktisk etterspør nytte.

5.2.2 Subjektiv nytte

Nyklassiskernes løsning kom således med nytteprinsippet som var bestemt rent formalt og tautologisk.

"Nytte er den egenskapen ved varer som får individer til å ville kjøpe dem, og den kjensgjerning at individer kjøper varer viser at de har nytte." (Robinson, 1974:50)

¹ Dette er grunnspørsmålet for all samfunnsvitenskap, men spesielt for sosiologien som ikke har kunnet godta psykologiske og/eller økonomiske løsningsforslag med menneskets vesen som en 'naturgitt', objektiv størrelse (jfr. note s. 71). Vi skal senere se at sosiologiens prinsipielle løsningslag som tradisjonen fra Durkheim har forstått det som 'samfunnet sui generis', også kan synes å trenge korrigerings.

Nytten kunne ikke bestemmes på forhånd, men ble utledet indirekte av atferden på markedet. Dvs. prisen en var villig til å betale for et gode. Således ble nytte oppfattet "som et korrelat til ønsker og behov" (Marshall, sitert fra Robinson, 1974:51). Og prisen da fastlagt som en aggregatkonsekvens av alle aktørenes valg i kampen om knappe goder.

Modellen var en hypotetisk konstruksjon som baserte seg på en mengde forutsetninger (som rasjonelle og maksimerende aktører, fullstendig informasjon, knappe goder osv.) og der elementene: priser og behov gjen- sidig definerte hverandre. Dette vil så i sin tur si at en vanskelig kunne vite om det var endring i prisene eller endring i behovene som genererte aktørenes aktuelle valg. Som Robinson sier så er dette en ligning med to ukjente; og når det gjaldt løsningen av problemet med måling av preferansene så ble dette formulert i loven om grensenytte eller loven om 'avtagende nytte'.

"Den totale nytte som en ting har for noen (---) øker med hver økning av hans beholdning av vedkommende ting, men øker ikke like fort som beholdningen øker. Dersom beholdningen av et gode øker jevnt, øker nytten av det med avtagende hastighet." (ibid).

Ut fra en del hypotetiske betingelser konstruerte en altså modellen som muliggjorde prediksjon av rasjonell tilpassing i aktørenes atferd, og i mer makroøkonomisk planlegging ble også prinsippet anvendt til å fastlegge optimalitetspunktet mellom etterspørsel og tilbud.

5.2.3 Marginal nytte

I det nyklassiske byggverket var det problemet med det økonomiske verdi- begrepet som stod i fokus. Hvordan skulle en relatere bruksverdi til bytteverdi? Etter å ha oppgitt forsøket på å få objektive mål for tilbudssiden, så tok en utgangspunkt i etterspørselsiden. Verdibegrepet ble bestemt i rent tekniske og bytteteoretiske termer.

Bytteverdien ble ikke som tidligere forsøkt bestemt ut fra den totale størrelsen av forbruksgodene - det klassiske objektive verdibegrepet. Den marxistiske arbeidsverditeorien er et eksempel på en slik objektiv økonomisk verdimålestokk. Kort formulert baseres denne på at varenes reelle verdi blir uttrykt med den arbeidstid som er nødvendig for å produsere disse varene.

I marginalismen derimot er verdibestemmelsen subjektiv. Den er knyttet til en vurdering av hvilken individuell grensenytte som ligger i kombinasjonen av behov, forholdet til anvendt mengde og knapphet. Det adekvate verdimål kan derfor bare uttrykkes gjennom det frie bytte på markedet og er således et aggregat-fenomen av alle individuelle beslutninger.

Ved å ta utgangspunkt i hvilken grensenytte som kunne bli oppnådd ved å variere de siste enhetene i tilbudene kunne en på rent formalt grunnlag få et mål for den subjektive nytte de forskjellige aktørene forbinder med konsumpsjonen av godene. Dette vil være et nyttig analytisk uttrykk for optimalitetspunktet i skjæringene mellom kurven for etterspørsel og kurven for tilbud. Altså en effektivitetsnorm som er bestemt i form av den optimale distribueringen av ressurser og et maksimum av mulig tilfredsstillelse av ønsker, gitt visse vilkår (Parsons, 1968:132).

En eksemplifisering av dette prinsippet hentet fra allokeringsplanlegging vil da være at "... social benefits accruing from last dollar spent in any particular use must be equal to the social benefits in all potential use." (Friedman, 1973:54).¹ Denne rent logiske konstruksjonen innebar en absolutering av middelkalkulering i den totale handlingsmodellen (jfr. foran 4.6.3); og er på samme tid et forsøk på å overvinne egoisme-syndromet i økonomisk teori. En tar utgangspunkt i gitte utgangsbetingelser og forklarer ut fra det hvorfor økonomiske prosesser tar den kursen de gjør. Denne formale rasjonalitetsnormen følger logikken til det analytisk utskillbare aspektet ved menneskelig handling, benevnt som økonomi. Det er basert på nytteaspektet og er bare et logisk konstruert mål for grensenytten ved siste produserte enhet, og som ikke postulerer noe om rasjonalitet utover aktørens evne til teknisk, instrumentelt å være i stand til å kalkulere optimale valg i en opportunitets-situasjon. Den rasjonelle atferd er en rent vitenskapelig prosedyre i deduktiv forstand. Dvs. gitt visse objektive muligheter og begrensninger kan aktøren slutte seg ad empirisk analytisk vei fram til rasjonell atferd. Den økonomiske handlingstype sier ikke noe innholdsmessig om handlingers orienteringspunkter, men bare at aktørene handler, dvs. maksimerer.

1 Dette er også uttrykket for det såkalte 'Pareto-optimum', som er frikonkurransmodellen anvendt i velferdsøkonomien, og er det punktet i fordelingen av godene der ingen kan få mer uten at andre kan få mindre.

5.3 Spillteori

Denne heuris-tiske bruken av mikroøkonomien er radikalt forbedret med spillteorien som leverer et mer fruktbart begrepsapparat for analyse av sosiale forhold. Som vi imidlertid skal se, må heller ikke spillteorien som mikroøkonomien generelt, forveksles med en generell teori om sosial handling.

5.3.1 Strategisk rasjonalitet

John Von Neumann og Oskar Morgenstern er opphavsmenn til denne teorien som mange hevder har overvunnet problemene i tradisjonell mikroøkonomi. Som sosialøkonomen Leif Johansen formulerte det: er spillteorien "... det beste begrepsapparat og de beste metoder for formulering av, og forståelse av og analyse av samfunnsmessige problemstillinger" (Johansen, 1975:89).

Eller i Jon Elsters formulering:

"... spillteorien i morgen vil være den samlende teoristruktur i sosialøkonomien og i overmorgen den samlende felles ramme for alle samfunnsvitenskapene. ... fordi spillteorien er det perfekte redskap for å forene begrepene om samhandling og intensjonalitet." (Elster, 1979:75)¹

Elementene i spillteorien er først og fremst aktører med strategier. Strategiene må være kjent på forhånd. For hver enkelt deltaker gir spillet et resultat som aktørene har preferanser knyttet til. Sluttr resultatet er imidlertid også avhengig av de andre spillernes preferanser og handlingsvalg. Aktørene har følgelig bare delvis kontroll over de faktorene som påvirker handlingsresultatet.

¹ Jon Elster er en internasjonal kapasitet på området og har skrevet flere bøker om emnet. spesielt "Logic and Society" (London, 1979) og "Ulysses and the Sirenes" (Cambridge, 1979). På norsk foreligger bl.a. "Forklaring og dialektikk" (Pax, 1979) som er et sammendrag av de to førstnevnte og som de fleste referansene her knytter seg til. Mens en kan si at "The theory of games and economic behaviour" av Morgenstern og Neumann, var en rent matematisk analyse av økonomisk atferd, så har Elster og senere spillteoretikere utbygd spillteorien i mer samfunnsvitenskapelig generell retning. I beslutningsteorien dukker referansene til spillteori opp allerede hos Herbert Simon (1945; xxxii og 67), og March og Elster har i senere år stadige henvisninger til hverandre.

Den basale forutsetningen er her den samme som i all økonomisk teori: En har å gjøre med bevisste aktører som strever mot et så godt resultat som mulig i sine handlinger. Spillteorien har imidlertid innført en ny forutsetning - en forutsetning om gensidig avhengighet mellom aktørene ved at sluttresultatet er en funksjon av flere aktørers valg.

Andre aktører blir ikke oppfattet som parametriske konstanter med et klart fastlagt atferdsmønster, som aktøren kan kalkulere med på lik linje med andre faste størrelser. M.a.o. teorien forutsetter ikke bare bevissthet og strategier hos den enkelte aktøren, men at aktøren også kan kalkulere og ta hensyn til at også andre har strategier og som således kan kalkulere hvilke handlingsvalg som gir vinning på sikt.

Dette er kalt strategisk rasjonalitet. En unngår med dette å oppfatte andre aktører som ting, som parametriske konstanter, men en får innebygget i analysen interaksjon mellom likestilte parter som kalkulerer hverandres strategier. Ved å innføre dette begrepet om strategisk rasjonalitet i tillegg til det tidligere omtalte formålsrasjonelle, instrumentelle rasjonalitetsbegrepet i tradisjonell mikroøkonomi, blir det innført et dynamisk element i analysen. Slik sett representerer spillteorien også en utvidelse av det økonomiske rasjonalitetsbegrepet, en utvidelse som består i at det kan gjøre rede for både den tradisjonelle økonomiske handlingstypen og andre handlingstyper som ikke umiddelbart framtrer som rasjonelle i økonomisk forstand. Men som blir rasjonelle først når en tar i betraktning andre aktørers handlingsstrategier, og hva som på lengre sikt viser seg å gi mest vinning. Den tradisjonelle teorien kan da oppfattes som et spesialtilfelle eller en underkategori av spillteorien.

5.3.2 Spillanalysen

Strukturen i den interaksjonen som oppstår når aktørene kalkulerer sine strategier under gjensidig hensyn til hverandres strategier, kan analyseres som et spill.¹ En spillsituasjon er konstituert av et gitt antall

1 Det finnes mange ulike typer spill, både med variabel og konstant sum - såkalte num-sum spill -, og det finnes spill for individuelle og kooperative strategier. Et problem med slike spill er imidlertid at en må kjenne til spillets karakter forut for analysen. En må egentlig på forhånd vite det en er ute etter å forklare, for dette jfr. L. Johansen, 1975 og 1979. Det kan også merkes at L. Johansen har modifisert sitt opprinnelige standpunkt noe med hensyn til relevansen av spillteori som grunnlag for samfunnsanalyse. Spillteorien er best tilpasset samhandlingssituasjoner med faste rammer - spesielt likevekstteorien i sosialøkonomien (Johansen, 1979).

spillere som velger mellom et gitt antall strategier. Når så alle spillerne velger sin strategi samtidig vil den enes belønning være en funksjon av alles strategier. Under slike forhold er spørsmålet om en aktørs valg avhengig av dennes oppfattelse av andre, og aktørens oppfattelse av andre aktørers oppfatning av ham osv. Spillteorien har sitt fortrinn nettopp i slike situasjoner hvor det ikke finnes en dominerende rasjonell strategi uavhengig av hva de andre aktørene måtte velge. I slike situasjoner har spillteorien vist hvordan den enkeltes rasjonelle valg fører til kollektiv irrasjonalitet eller suboptimalitet. Alle velger sin egne sikre strategi som bare gir nest beste resultat for alle, men som likevel bare gir nest verste resultat for den enkelte.

Dette er logikken i det kjente Fangens Dilemma¹, som Rapaport formulerer det så er ikke spillteoriens oppdagelse det trivielle faktum at 'grupperasjonalitet' er forskjellig fra 'individuell rasjonalitet' "but in a stronger sense that departures from 'selfish' decisions on the part of the individuals actually result in greater individual rewards for both" (1959:57).

Den store nyvinningen med spillteorien er at den har brakt forståelse inn i 'kollektivt irrasjonelle' situasjoner ved å gi forklaring til begreper som kontrafinalitet og suboptimalitet ut fra en analyse av aktørenes 'rasjonelle' tilpassing hver for seg. Det følger så at enkan oppnå 'kollektiv rasjonalitet' ved mer informasjon og gjennomskiktighet i sosiale samhandlingssituasjoner og således transformere aktørenes valg til en spillsituasjon hvor det blir individuelt rasjonelt å realisere kooperative løsninger (Elster, 1979:76 og 1976:132).

Før begrepet strategisk rasjonalitet - evnen til å velge et alternativ nå som gir store fordeler på sikt- framfor å velge et som bare gir kort-siktig gevinst (Elster, 1979:72) - tas opp til kritisk undersøkelse - kan vi se litt på anvendbarheten av spillteorien i analyse av kollektiv handling.

5.4 Logikken i kollektiv handling

Alle mikroøkonomiske tilnærminger til studiet av sosial handling har problemer med å kunne forklare forekomsten av kollektiv handling fordi

¹ Hvor altså logikken i situasjonen er at uansett hva andre gjør vil det være best for meg ikke å bidra til et felles gode.

preferanse-begrepet bare refererer til en individuell, subjektiv tilstand av behovstilfredsstillelse.

5.4.1 "Free rider syndromet"

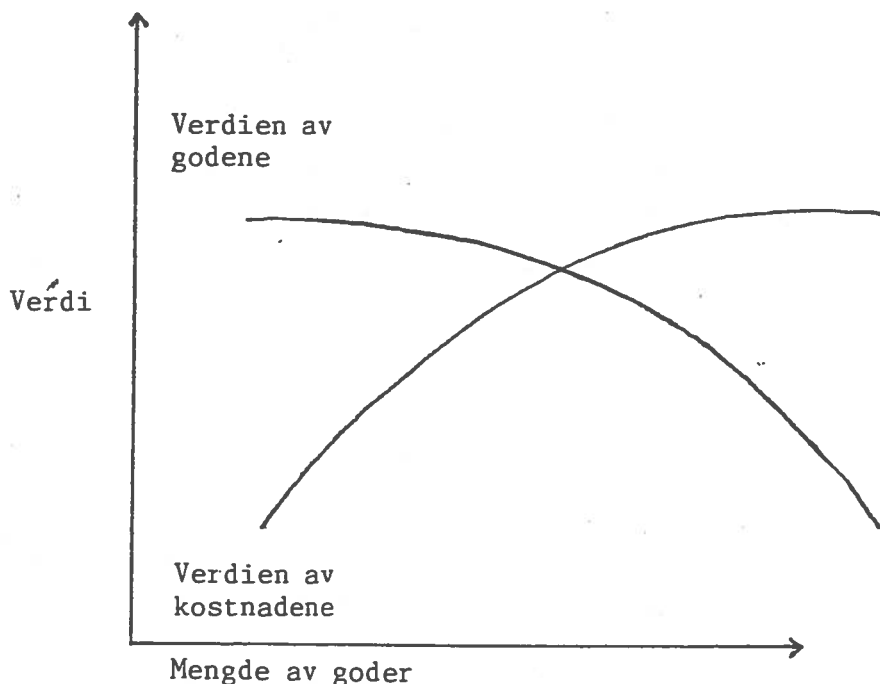
Et eksempel på en økonomisk sosiolog som står innenfor en slik individualistisk posisjon, er Mancur Olson. Hans bok "The logic of collective action" er basert på matematiserte økonomiske modeller og spillteoretiske resonnement. Her blir det polemisert mot forklaringer som ikke kan gjøre rede for kollektive ordninger som resultat av individuelle, strategiske handlinger.

Olsen vil vise hvordan en kan tenke seg fellesskap og organisasjoner generelt blir til ut fra hvordan hver enkelt kan tjene på å realisere felles goder. Altså en form for lønnsom altruisme.

Felles goder er definert som at det en person i en gruppe forbruker, også vil komme andre til gode. Derfor blir det ikke rasjonelt å delta om ikke den enkelte ser nytte i det organisasjonen kan skaffe. Det blir heller ikke rasjonelt å delta om godet blir skaffet uten det individuelle bidraget. Med slike gratispassasjer-resonnement har da også Olsen o.a. bragt mye innsikt inn i analysen av organisasjonsdeltakelse eller rettere mangel på sådan.

Grafisk kan teorien uttrykkes som følger:

Figur 6.



Med økende mengde av goder som organisasjonen tilbyr blir det økende marginale kostnader. Jo mer forbedringer og nytte en får jo mindre blir den marginale nytten av de siste enhetene. Den kollektive gevinsten som ligger i krysningpunktet mellom kurvene er imidlertid slik at aktørene bare får en brøkdel av sin innsats igjen. Kollektiv optimalitet vil altså gi individuell suboptimalitet. Ingen vil ha interesse av å bidra til kollektiv optimalitet for jo nærmere en kommer krysningpunktet, jo mindre individuelt-optimalt blir det å bidra. Frikonkurransmodellen skaper altså suboptimalitet m.h.p. å tilveiebringe kollektive goder.

Konsekvensen av dette er ifølge Olson at fellesgoder i større målestokk bare kan skaffes av staten og organisasjonene for såvidt disse kan fungere på grunnlag av tvang og sosiale sanksjoner av ulike slag. Dette gjelder imidlertid ikke for små-organisasjoner og smågrupper fordi, "... they may very well be able to provide themselves with a collective good simply because of the attraction of the collective good to the individual members." (1971:36)

Muligheten for å kunne handle individuelt rasjonelt og kollektivt rasjonelt på samme tid er altså avhengig av størrelsen på organisasjonen. Uten å gå inn på denne litt spekulative tesen så gjenstår det iallfall å gjøre rede for organisasjonsdeltakelse når det ikke er snakk om tvang eller når gruppene ikke er så små at hver enkelt tjener økonomisk på å være med.

5.4.2 Selektive incentiver

Til dette trengs et begrep om sosiale verdier som kan gjøre et begrep om sosiale sanksjoner operative i samfunnsanalysen. I økonomisk fortolkning har Olson forsøkt å gjøre greie for også dette. Han innfører maksimering av andre preferanser enn rent økonomiske. På denne måten vil han gjøre den formålsrasjonelle modellen også gyldig for sosiale verdier. En maksimerer f.eks. sosial prestisje, respekt og vennskap, og poenget er da at

"Social status and social acceptance are individual non-collective goods. Social sanctions and rewards are 'selective incentives', that is they are among the kinds that may be used to mobilize a latent group." (1976:61)

Olson forsøker altså å analysere sosiale verdier som incentiver, dvs. på samme måte som en analyserer økonomiske verdier. En slik reduksjon av sosiale verdier er problematisk av flere grunner, bl.a. fordi 'sosiale incentiver' ikke er entydig kalkulerbare størrelser som økonomiske m.h.p. institusjonalisert verdienighet. En vet på forhånd (ex ante) hva en bestemt pengesum betyr, og kan kalkulere dette med i sine handlinger. Det er vanskeligere å skulle måle f.eks. vennskap på samme måten. Det er vel heller en ex post størrelse der en først gjennom konkret erfaring kan utsi noe om verdien av 'godet' og da også i liten grad som en målbar, kvantitativ størrelse.

Et annet forhold som også gjør et slikt perspektiv problematisk er at sosiale forhold per definisjon ikke kan reduseres til individuelle forhold eller tilstander. 'Konsumering' av 'sosiale verdier' forutsetter at andre personer er tilstede og gir tilkjenne sin oppfatning av godet. Et sosialt gode er et gode der andre er med i selve oppnåelsen og 'konsumeringen' av det, ellers ville det ikke ha mening (Wolff, 1973). Nyttmaksimering har derfor en logisk struktur som går sammen med økonomiske størrelser, men ikke med sosiale der relasjonen til andre hører med til konstitueringen av godet. Konsekvensfylt i denne sammenheng, er også at det ut fra en slik handlingsmodell bare blir gjenværende to basiske muligheter for påvirkning av handlingsmønster og for styring generelt. Først og fremst er det ved hjelp av økonomiske incentiver at en vil kunne påvirke og styre aktørers handlingsvalg. Aktørene kalkulerer med økonomisk gevinst i sine handlinger og vil derfor rette sin atferd mot størst mulige sjanser for vinning (profitt). Den andre styringsmuligheten en står igjen med innenfor en slik modell, er at staten som samfunnets tvangsmakt med monopol på vold, og organisasjonene generelt med ulike sanksjonsmekanismer, vil kunne tvinge aktørene til å handle på en måte som er til felles beste.

Disse begrensningene kan diskuteres i forhold til det rasjonalitetsbegrepet som spillteorien lanserer.

5.5 Individuelle verdier

Som utgangspunkt for den videre debatt kan vi anføre to prinsipielle begrensninger ved spillteoriens rasjonalitetsbegrep som reduserer dens anvendbarhet i samfunnsvitenskap.

5.5.1 Desisjonisme

Den første begrensning gir seg selv ut fra de forutsetningene som må være tilstede for å gjøre nytte av teorien. En må kjenne til preferansene og handlingsstrategiene på forhånd, de oppfattes som gitte. Når en vet preferansene og handlingsmulighetene vil en kunne dedusere seg fram til faktisk atferd. Uttrykt annerledes: en kan formulere empirisk testbare hypoteser ved hjelp av det aksiomatiske utgangspunkt om tilstrebet maksimal belønning på en gitt preferanseskala ved gitte handlingsstrategier.

I motsetning til mye sosiologisk og politologisk litteratur som pretenderer å forklare forekomsten av handlingsregelmessighet ved å vise til normorientering og/eller (materiell) interesseorientering og som dermed viser til handlingenes motivasjonsgrunnlag, så viser spillteorien kort og greit bare til det faktum at aktørene har preferanser. Hvor de kommer fra, eller deres årsakssammenheng blir ikke tematisert.

En deler det desisjonistiske utgangspunktet med den generelle beslutningsteorien:

"Man kan nok begrunne innsnevringen av de aktuelle alternativ til et relativt lite antall, men innen disse må man så foreta et ubegrunnet og ... eksistensielt valg." (Elster, 1979:74)

Dette er en innsnevring i forhold til det almene samfunnsvitenskapelige programmet, og det gjør spillteori til et rent analytisk/heuristisk hjelpemiddel heller enn en generell teori om sosial handling. Spillteori er en teori som har rent undersøkende funksjon i analysen og som bare legitimeres ut fra hva den yter av fruktbar hypoteseprøving.

5.5.2 Altruisme

Den andre begrensningen som underbygger den første, refererer seg til det før omtalte altruisme-begrepet.

Mye sosiologisk litteratur er og var i sin klassiske periode opptatt med å forstå den sosial handlingstypen altruisme. Spillperioden som pretenderer å være en sosial bytteteori, som vi har sett, mener seg å kunne inkorporere denne handlingstypen i sin forklaring. Dette som et av dens fortrinn i forhold til tradisjonell mikroøkonomi.

Det almene og formale forholdet i teorien der aktørene alltid spiller med maksimal rasjonalitet - maksimerer forholdet mellom mål og midler - impliserer som Elster sier at rasjonalitet og egoisme er klart forskjellige begrep. Det vil si det er rasjonelt for aktøren å handle altruistisk om omsorg for andre inngår i aktøren sitt preferansehierarki (Elster, 1979:83). Denne formale rasjonalitetsnormen gjør det mulig for aktøren å ta hvilken som helst verdi, ethvert mål (inkludert også andres mål) og så tilpasse det beste middel til dette.

Symptomatisk blir da solidaritet av Elster oppfattet som et spørsmål om adekvat informasjonsnivå. Aktørenes informasjon om andre aktører sine preferanser og informasjonen til disse aktørene igjen. Dette kan så lede til den situasjonen hvor "... alle er villige til å gjøre sin del av jobben, forutsatt at alle andre også gjør det." (Elster, 1979:77).

Problemet er imidlertid at denne formen for altruisme og solidaritet (som i nyklassisk mikroøkonomi) henviser til et individualistisk verdibegrep. Om ikke spillteoriens rasjonalitetsbegrep nødvendigvis impliserer egoistisk, selvisk atferd så refererer dens begrep om gitte preferanser, til verdier som prinsipielt bare kan begrunnes ut fra en individuell tilstand. Solidaritet og kollektiv handling kan bare komme i stand dersom de individuelle aktørene har dette som faktisk verdi eller preferanse. Altruisme er bare mulig dersom aktørens omsorg for andre inngår som en av flere verdier i preferanseskjemaet, og at dermed handlingsresultatene kan måles i forhold til en slik preferanse.

Dette i motsetning til et begrep om sosiale verdier som normative forpliktelse og som forutsetter genuint fellesskap i aktørenes handlingsmotivasjoner (Wolff, 1962). Det er heller verdier og forpliktelse som forårsaker handlinger og kalkyler, men de er ikke selv underlagt kalkylering og strategiske overveielser. Et slikt begrep om felles normer og standarder er nødvendige for i det hele å kunne forstå hvorfor aktørene har preferanser og strategier. Konkurransen, strategi, spill osv. henviser jo nettopp til en felles enighet om verdien, nytten av det godet det kives om - en institusjonalisert verdienighet. Det individualistiske verdibegrepet i spillteorier klarer ikke å fange opp aktørenes felles mål og normative orienteringer, som er nødvendig for å forstå hvordan selve konkurransekampen er kommet i stand.¹

¹ Dette er som nevnt kjernes spørsmålet i sosiologisk teori og som Parsons formulerte som "Hobbes' problem of order" (1968), og som følgelig heller ikke spillteorien kan gi et konsistent svar på.

Mer alment kan spillteori heller ikke forklare atferd som ikke er formålsrasjonell på en eller annen måte. Det er i denne sammenheng at makt i den 'økonomiske' varianten av politiske teori blir kritisk. For hvordan gjøre rede for eksistensen av makt- og autoritetsstrukturer når de ikke kan tilbakeføres til aktørenes nyttebaserte handlinger?

James S. Coleman som anvender samme analysemodell som Olson i analyse av kollektiv beslutningsatferd, har da også problemer med å forklare forekomsten av kollektive beslutninger ut fra individuelle aktørers rasjonelle atferd.

"The problem arises because of the fact that a collective decision ordinarily is disadvantageous to some of those who participate in it, yet they consent to it."
(Coleman, 1966:625)

Når det heller ikke er tilstrekkelig som forklaring å henvise på statens sanksjonerende voldsapparat (og at politisk makt således hviler på fysisk makt), fordi samfunnsborgerne rent frivillig slutter opp om systemet står det økonomiske rasjonalitetsbegrepet for fall i politologisk analyse. Vi må vise til en annen rasjonalitetsnorm enn den økonomisk-strategiske. En rasjonalitetsnorm som kan forklare politisk oppslutning og kollektiv handling uten å vise til incentiver eller tvang.

Først en kort sammenfatning så langt.

5.5.3 Sammenfatning

Så langt i drøftinga har vi arbeidet oss fram til en utviding av det formålsrasjonelle handlingsbegrepet - fra en instrumentell, parametrisk rasjonalitetsoppfatning til et begrep om strategisk rasjonalitet. Begge er imidlertid innenfor den formålsrasjonelle (zweckrationale) handlingsnormen som ble definert foran. Begge opererer med den formale maksimeringsstrukturen i handlingslivet - der forholdet mellom mål og midler blir forsøkt optimalisert. Resultatet av dette er at vi står igjen med det vi kaller det økonomiske institusjonsbegrepet, hvor aktørenes handlinger er forstått som ensidig koordinert ut fra formålsrasjonelle kriterier. Dvs. regler og institusjoner i samfunnet forstås som ordninger skapt og opprettet for å minske omkostningene ved aktørenes handlinger; de minsker transaksjonskostnadene og muliggjør bytte. F.eks.

penge er skapt for å kunne bytte og sammenligne en hel rekke innbyrdes ulike objekter (varer), og pengeinstitusjonene er således et medium som økonomiserer transaksjonene mellom aktørene på markedet. Uten penger ville en bare kunne bytte en vare mot en annen, og aktørene måtte i hvert enkelt tilfelle bli enige om varenes verdi som bytteobjekt. Denne forklaringsmodellen er den det økonomiske rasjonalitetsbegrepet overfører på analysen av institusjoner generelt. Dvs. når mål og midler som er nødvendige bestanddeler av sosiale handlingsbegreper, blir forvekslet med den almene handlingsteorien, gir det seg følgende syn:

"... Det grunnleggende skjema er det samme både i økonomi og sosiologi. Både aktørforutsetninger og strukturforutsetninger er likeartede, ... Internaliseringen av normer - altså handling i overensstemmelse med dem som er mer eller mindre reflekset, vanemessig eller automatisk, kan også sees på som en art økonomisering: en reduserer beslutningskostnader ...
(Hernes, 1979:7b)¹

I dette bildet innfører spillteorien med sitt begrep om strategisk rasjonalitet, poenget om at en mer optimal løsning på koordineringsproblemene oppnås ved større gjennomsiktighet og full informasjon om hverandres strategier. Dette vil medføre situasjoner hvor alle tar hensyn til hverandres strategier og kalkulerer med disse, og at dette således skal lede til et slags kollektivt flertall; hvor det skal bli individelt lønnsomt å realisere kollektive goder (Rapaport, 1959, Elster, 1976). Som vi har sett hos Mancur Olsen er denne situasjonen svært vanskelig å komme til rent økonomisk-matematisk; men det er håp om at når alle innser at de er avhengige av hverandre og at resultatfunksjonen avhenger av alles individuelle bidrag vil det distributive flertall kunne transformeres til kollektivt flertall. Altså situasjoner hvor aktørene ikke bare maksimerer hver for seg utfra kortsiktig egeninteresse, men maksimerer under gjensidig hensyntaken til hverandres strategier og med blick for det som er rasjonelt på sikt for den enkelte.

Sammenfatningsvis kan vi si at formålsrasjonell handling er instrumentell rasjonell i den grad den er orientert etter tekniske handlingsregler som tilveiebringer objektive standarder for vurdering av virkning

¹ Sitatet er tatt med mer for å vise bytteteoriens almene forkortete perspektiv på institusjonsbegrepet, enn det er tatt med for å vise Gudmund Hernes' sitt generelle sosiologiske grunnsyn. Han er mer tvetydig enn som så, jfr. i den forbindelse spesielt hans artikkel "Mot en institusjonell økonomi" (Hernes, 1978:198ff)

og resultat. Strategisk handling er resultatorienterte handlinger hvor reglene for rasjonelt valg og bedømmelse av virkninger av andre aktørers rasjonelle handlinger, er rasjonalitetskriteriet. I tillegg til handling som bare er orientert etter resultater i formålsrasjonell forstand, basert på individuelle verdier og materielle interesser; vil vi i fortsettelsen forsøke å forstå handling også som innrettet på forståelse og enighet ('verständigungsorientiert').

Følgende skjema gir seg da:

Figur 7. Det generelle rasjonalitetsskjemaet

Handlings-orientering / Handlings-situasjon	Resultat-orientert	Innforståelses-orientert
Ikke-sosial	Instrumentell handling	-
Sosial	Strategisk handling	Kommunikativ handling

Et begrep om forståelsesorientert handling er nødvendig for å kunne gjøre rede for såvel genuin altruisme og gruppesolidaritet som kollektiv handling generelt, og er således et begrep om handling som forsøker å avhjelpe de problemene som økonomisk teori har med å forklare deler av sosial atferd på en konsistent måte. Men for å kunne gjøre rede for denne handlingstypen må vi opp mot det økonomiske institusjonsbegrepet stille det sosiologiske. Max Weber sin teori om økonomi og samfunn representerer et fruktbart utgangspunkt for det neste steget i utvidelsen av rasjonalitetsbegrepet i forhold til målrasjonell resultatorientering.

"Weber, however, never created an ism in politics or scholarship, not even the political decisionism or the methodological individualism that have sometimes been attributed to him." (Guenther Roth)

KAPITTEL 6 ET INSTITUSJONELT ØKONOMIBEGREP

6.1 Innledning

Så langt har vi arbeidet oss fram til et utvidet rasjonalitetsbegrep. Strategisk rasjonalitet representerer en forbedring og en utvidelse av økonomisk teoris forklaringspotensialer, men forblir imidlertid innenfor en økonomisk referanseramme. Som all annen økonomisk teori baserer den seg på noen forutsetninger som bl.a. at normer og verdier tas for gitt, og slår seg til ro med å forklare det 'nøytrale' valget av midler. Aktørenes handlinger er koordinert formålsrasjonelt på lik linje med tradisjonell mikroøkonomi, men spillteorien korrigerer i tillegg for langsiktig og kortsiktig rasjonalitet og aktørenes rent kognitive begrensninger. Det er en begrepskonstruksjon som ikke strekker til som en generell teori om sosial handling, og som derfor bør ha en rent heuristisk status i samfunnsvitenskapen.

Som vi imidlertid har sett er det en stor tradisjon innenfor sosiologi og politologi som benytter dette begrepsapparatet til også å analysere normer og politisk atferd. Det er bl.a. i denne sammenheng Sheldon Wolin anvender begrepet 'samfunnet' som den uavhengige variabel for å karakterisere retninger som analyserer politikk og samfunnsstyring i økonomiske og/eller materialistiske termer. Vi finner tendensen igjen i liberalismen og i klassisk økonomi, i marxismen og konservatismen, Saint-Simonismen og mye moderne sosiologi (Wolin, 1960, kap. 9-10). Politikk blir her forstått som en refleks av omgivelsene og ikke som en selvstendig størrelse i den samfunnsmessige utviklingsprosessen (jfr. March, 1981:216). Politikk som normer og verdier alment, er forstått som noe sekundært og avledet (dependent) av andre samfunnsmessige prosesser.

Ved å gå tilbake til klassikerne i sosiologien og deres forståelse av samfunn som normativt integrerte kan det pekes på et alternativ til det formålsrasjonelle handlingsbegrepet. Samfunnet er holdt sammen av aktørenes felleskap i verdier og normer, og disse er ikke igjen direkte avledbar av materielle interessekonstellasjoner eller subjektive preferanser. Heller omvendt: Samfunnsmessige interesser og subjektive

handlingsmotivasjoner viser tilbake på et genuint fellesskap i verdier og holdninger, som legitimerer og autoriserer strategiske valg og manipulativ handling, men som ikke selv er underlagt den samme handlingslogikken.¹

Max Weber blir i denne sammenheng mest interessant da det også gjelder å unngå struktur-funksjonalismens eller det vi her skal kalle normsosiologis, fallgruver. Den rent normsosiologiske forståelsen av sosial handling ansees av meg som lite attraktiv, da det gjelder å kunne gjøre rede for elementer av individuelt valg og rasjonell overveielse i samfunnsanalysen, og ikke bare se handling som direkte avledet av normative strukturer i samfunnet.

Max Weber lanserer begreper for forståelse av sosial handling som et stykke på vei peker utover den normsosiologiske posisjonen. Men spesielt har han et begrep om økonomi og formålsrasjonell handling som avviker fra den rent økonomiske rasjonalitetsoppfatningen. Webers modell for studiet av økonomi og samfunn henviser eksplisitt på et normativt verdifellesskap i samfunnet, og moderne økonomi som en spesifikk institusjonell aktivitet. Økonomisk handling er tilordnet visse institusjoner i samfunnet og representerer således ikke den almene, generelle handlingsorienteringen.

Dette kapitlet er viet Webers begrep om normativ integrasjon og det såkalte sosiologiske institusjonsbegrepet, og i neste kapittel vil vi se hvordan han sprenger en rent normsosiologisk forståelsesramme.

En må imidlertid starte med en nøyere undersøkelse av Webers metodologi og økonomiperspektiv satt i sammenheng. Webers sosiologi er jo tatt til inntekt for såvel den utilitære, økonomiske handlingsteorien (se f.eks. Østerberg, 1980) som den instrumentelle og scientistiske organisasjonsteorien (f.eks. March og Simon, 1958:36). Denne 'offisielle' Weber-versjonen skiller mellom formålsrasjonell, verdirasjonell, affektuell og tradisjonell handling. Denne typologien representerer en kategori-

1 Parsons formulerer forholdet i en sammenheng slik: "Beliefs and values are actualized, partially and imperfectly, in realistic situations of social interaction and the outcomes are always code-termined by the values and realistic exigencies; conversely what on concrete levels are called 'interests' are by no means independent of the values in the relevant groups." Fra "Structure and process in modern society" (1960:173, her sitert fra Lockwood, 1964:247).

sering av handlingsmål som aktøren monologisk og målrasjonelt orienterer handlingene mot.¹

Siktemålet med denne drøftingen er å synliggjøre en alternativ fortolkning av Webers sosiologi.

6.2 Idealtypen

Webers idealtyperegrep kan være et fruktbart utgangspunkt for å forstå den 'uoffisielle' Weberversjonen - dvs. den ikke-utilitære Weber (Habermas, 1981:1:379). En metodologisk fortolkning av idealtyperegrepet åpner på ene siden for Webers substansielle sosiologi. På andre siden åpner det for en mer adekvat forståelse av hans begrep om økonomisk handling som ikke må sammenblandes med utilitarisme og økonomisme.

6.2.1 Teoretisk bakgrunn

Webers idealtypen har vært, og er stadig utsatt for kritikk og reformuleringsforsøk. Her vil ikke disse innvendingene og reformuleringsforsøkene bli tatt opp. Modellen som sådan vil ikke bli gitt noen selvstendig drøfting. Siktemålet er heller å gi en fortolkning av idealtypen med hensyn til en metodologisk avklaring av Webers begrepskonstruksjon om økonomisk handling, for derigjennom også å kunne utsi noe om et sosiologisk begrep om sosial handling generelt.

Den gjentatte kritikken av den historiske skole i Tyskland og andre lov-messighetsvitenskaper innenfor økonomi og historie som Weber sto for, førte til en svært instruktiv diskusjon av statusen til samfunnsvitenskapelig begrepsdannelser. Weber står innenfor den nykantianske tradi-

1 Det er vel mer en tysk (og britisk) weberfortolkning enn det er den offisielle. Amerikaneren Talcott Parsons pekte allerede i 1937 i "The structure of social action", bind II, mot et langt mer nyansert syn på Weber. Ulike politiske oppfatninger forklarer imidlertid noe av radikale intellektuelle tyskeres traumatiske og tildels schizofrene forhold til Weber. På ene siden var Weber nasjonalist, og han deltok aktivt i oppbyggingen av Weimarrepublikken (Bendix, 1962). På den andre siden er han den store inspiratoren til den "Kritiske teori-skolen" hvor hans elev, Georg Lukács, dannet grunnlaget for senere størrelser som Horkheimer, Adorno, Marcuse og Habermas.

sjonen¹ som legger sterk vekt på begrepenes ordnende funksjon på erfaringsmaterialet, og han vender seg krasst mot alle empiristiske forestillinger som forsøker å avbilde "den 'objektive' virkeligheten"... som sådan (Weber, 1973:214). Begrepene er "tankeredskaper som tjener den hensikt å gi forstanden herredømme over det empirisk gitte" (ibid, 215).

I tråd med dette angrep Weber objektivistiske og organisk-funksjonelle samfunnsteorier for begrepsrealisme, mens han selv sterkt understreket kollektivbegrepers nominalistiske karakter. De var resultater av individuelle handlinger. Kollektivbegreper som f.eks. stat, kapitalisme og religion var ikke virkelige som overindividuelle reifiserte størrelser, men som regelmessighetsfrekvenser av felles sosiale orienteringer.² En slik felles sosial orientering i handlinger som konstituerer kollektivbegrepene, fordrer imidlertid felles sosial kategorisering. Dette utgjøres av forståelseskategorien. Den spesifikke karakteristikken for sosiologien er subjektiv forståelse, og således at kollektive ordninger eksisterer og blir opprettholdt ved at aktørene tillegger dem mening (Sinn). De har en felles meningsfull betydning for aktørene (Weber, 1968:169ff).

Kollektive ordninger som kirke og stat representerer meningsfulle relasjoner mellom individene, "Sinnhaft bezogenheit", og kan således gies en forstående (Verstehende) fortolkning. De representerer ikke lovmessigheter av kausal art, men er sosiale 'hendelser' som relasjoner

1 For en utførlig diskusjon av Webers gjeld til nykantianeren Heinrich Rickert og den nykantianske skoledannelsen som bl.a. også Simmel var en eksponent for, se f.eks. Zaret, 1980, og Habermas m.fl. i Stammer 1971 (f.eks. s. 61), og Bruun, 1972, kap. 2. Sammenhengene går for såvidt også godt fram av Webers artikkel "Idealtypus, Handlungsstruktur und Verhaltensinterpretation" i Weber (1968).

Men sentralt i denne drøftingen av Webers sosiologi blir, som vi skal se etterhvert, at han peker ut over en rent nykantiansk, bevissthetsteoretisk erkjennelsesposisjon. Jfr. også den senere drøftingen av den språklige transformeringen av erkjenningsteorien for en alternativ tilnærming (kap. 8).

2 Reifisering brukes her som synonymt med tingliggjøring, og det er et begrep for å tillegge sosiale ordninger en materiell, tinglig betydning.

(Zusammenhänge) og regelmessighetsfrekvenser (Regelmässigkeit). Disse er meningsfullt tilgjengelige som spesifikt forståelige hendelsesforløp i motsetning til lovmessighet og nødvendighet (Gesetzlichkeit) i naturvitenskapen (Weber, 1968:113-114, og 1972:6-7).

Prinsipielt kan en si at naturvitenskapens gjenstandsområde er empiriske fakta som kan analyseres etter årsaks-/virknings-prinsippet, mens objektene for mulig erkjennelse i åndsvitenskapene, samfunnsvitenskapene og historie er av en annen karakter. De er hendelser som vi kan ha kunnskap om fordi de har verdimesig betydning for oss i sosial og kulturell forstand, "Wertbeziehung". Virkeligheten er spesifikt tilgjengelig for analyse fordi den meningsfullt kan forståes. Selv om virkeligheten er resultater av intensjonale handlinger og felles sosial orientering, så kreves det også en kausalt analyse av samfunnsmessige fenomener. Dette fordi handlinger har uintenderte konsekvenser, og fordi det virker lover i samfunnet som styrer aktørenes handlingsvalg ved at opportunitets-situasjonen representerer handlingstvang.

Webers svar på metodestriden i den tyske samfunnsteoretiske debatt var å lage en syntese mellom den hermeneutiske, rent forstående metoden til Diltey på den ene siden og den naturvitenskapelige metodologien på den andre siden. Hans berømte definisjon av sosiologien rommer denne metodologiske dobbeltsidigheten: "... en vitenskap som tar sikte på fortolkende forståelse av sosial handling og som derved vil gi en kausal forklaring av handlingens forløp og virkninger" (Weber, 1973, XIV).¹

Det praktiske hjelpemidlet til dette løsningsforsøket kom med idealtypen.

6.2.2 Idealtypens logiske struktur

Samfunnsvitenskapelige begrepsdannelser eller modeller var, og måtte nødvendigvis være, av rent teoretisk, begrepsmessig karakter - de er heuristiske hjelpemiddel i analysen (Weber, 1968:65ff). Uoverensstemmelse med virkeligheten var således ingen falsifikasjonstest for modellen, men heller var det slik at nettopp modellens avvik fra virkelig-

1 §1 i "Soziologische Grundbegriffe" (Weber, 1972:1). I kapittel 8 (8.2) vender vi tilbake til en mer grundig avklaring av forståelses-elementet i Webers metodikk.

heten kunne bringe fram ny og interessant kunnskap. Weber understreker at det gjelder å frigjøre seg fra det ideologiske og kategoriale mistaket at en kunne avgjøre "hva som skal gjøres til gjenstand for klassifikatorisk begrepsdannelse" på en forutsetningsløs måte. Men at modellkonstruksjoner som begrepsmessige relasjoner, er bestemt av spesielle synspunkt, nemlig av hva som er av "almen kulturell betydning" for oss som samfunnsmedlemmer (1973:188).

For at forståelse og erkjennelse i det hele skal være mulig, må en lage et utsnitt av den 'kaotiske' sosiale virkeligheten. "... bare gjennom den forutsetning at en endelig del av fenomenenes uendelige fylde alene er betydningsfull, får tanken om en erkjennelse av individuelle fenomener overhodet mening logisk sett." (Weber, 1973:187).

I vitenskapen er det de rasjonelle og rent formal-logiske elementene ved den sosiale atferden som kan forklares og som dermed blir forståelig. Her gjelder det deduksjoner fra almene lover om objektets atferdsforløp under gitte betingelser. En idealtypemodell er derfor dannet ved ensidig overdrivelse av spesielle aspekter ved den konkrete virkeligheten for å kunne lage en rent logisk modell der elementene danner et motsigelsesfritt hele - en modell av en utopisk og ideell verden i logisk forstand (ibid).

Det er en rent vitenskapelig rasjonell tankegang som er logikken bak idealtypemodellen - en modell laget ut fra entydig forklarende hensikter og der elementene er satt sammen ut fra dette formålet. Av vitenskapen måtte også kollektivbegreper bare brukes som analytiske hjelpemidler, som idealtyper. Bare på denne måten kunne sosiologien tillate bruk av funksjonelle begreper i analogi med biologien (Weber, 1978:15, og 1968:67). Idealtypen må følgelig ikke forveksles med hvordan det forholder seg i den 'virkelige' dagligdagse verden.

6.2.3 Det objektivt mulige

Nå sier Weber lite som kan bidra til en klar og positiv bestemmelse av idealtypen, den er for det meste definert negativt. Den er bl.a. ikke noen hypotese om sammenhenger som kan bli verifisert/falsifisert, den er videre ingen gjennomsnittstype for et visst antall empiriske fenomener, og spesielt er den ingen empirisk beskrivelse av faktiske eksisterende fenomener eller relasjoner mellom fenomener (Weber, 1973:199).

En spore til forståelse av idealtypemodellen ligger i at en må abstrahere fra den konkrete situasjonen slik at en kan anvende det naturvitenskapelige kausalitetsprinsippet på sosiale forhold - en er nødt til å overforenkle situasjonen for å forstå den. På en måte må en gjøre verden 'uvirkelig' for å kunne gripe den i slike lovmessighetstermer. En må abstrahere fra alle uviktige og empirisk forkludrende forhold for å kunne sette de rent logiske og rasjonelle elementer i forhold til hverandre.

Det er et "ideelt grensebegrep ... som den empiriske virkelighet sammenlignes med. Slike begreper er konstruksjoner hvor vi formulerer sammenhenger ved å anvende den objektive mulighets kategori - sammenhenger som vår virkelighetsnære og øvete fantasi bedømmer som adekvate." (ibid, 202)

En trekker altså ut elementer og kjennetegn ved situasjonen som står i kausal forbindelse med gitte virkninger. Retningsgivende for en slik modell i "full begrepsmessig renhet" er da at en ved logiske manipulasjoner ved modellens elementer, skal kunne predikere objektivt mulige resultat (ibid, 203). Modellens relasjon til virkeligheten er at "en idealtipe for et bestemt samfunnsforhold" "kan ha foresvevet denne epokes mennesker som et praktisk ideal ..." (ibid, 204). En skal således kunne tenke seg at en slik idealtypisk rendyrking av spesielt logiske elementer ved situasjonen, virkelig skulle kunne være mulig. Dvs. vi skal ved hjelp av vår analytiske tankeevne kunne forestille oss muligheten av at disse spesielle elementene kunne være mulige årsaker til bestemte virkninger.

For å foregripe litt av den senere debatt kan det antydes at nettopp denne relasjonen mellom modell og virkelighet, avslører modellens praktiske side og at den nettopp ikke er så begrepsmessig ren og "fullstendig likegyldig overfor den vurderende bedømmelse ..." (ibid, 207). Det er imidlertid her nødvendig å være klar over Webers erkjennelsesteoretiske posisjon.

6.2.4 Rasjonell erkjennelse

Weber understreker gang på gang at det er vår forståelse av tidligere sosiale hendelser det gjelder, og ikke historien "wie es eigentlich gewesen", og at der derfor er med kulturspesifikke begreper vi kan forstå tidligere samfunnsforhold.

Når forskeren avdekker forgagne tiders hendelsesforløp så er ikke dette en gjengivelse av historien slik den engang var og ble opplevd av aktørene, men det er en ny opplevelse og en ny gjengivelse. Tiden og historiens forløp produserer kontinuerlig nye erfaringer og dermed nye begreper til å forstå og fortolke historien med - "die Wirkungsgeschichte".¹

Weber understreker ofte at også vitenskapen er et produkt av sosiale og kulturelle forhold, således er samfunnsvitenskapen henvist på et kulturspesifikt begrepsmateriale. Altså begreper som ikke er evige og almengyldige, men som er underlagt forgjengelighetens lov. Samfunnsvitenskap er derfor kulturvitenskap. Den rasjonelle erkjennelsesmåte som preger den oksidentale (vestlige) kultur og vitenskapen som sådan, er en sosial instituert erkjennelse og ikke en menneskelig 'naturlig' og dermed eviggyldig erkjennelsesmåte.

På dette viset er også idealtypen dannelsen begripelig og meningsfull fordi den rasjonelle/logiske handlingstypen som konstituerer den, er et kulturelt særtrekk ved vårt vestlige samfunn - den oksidentale kultur. Og nettopp for å forstå dette spesielle samfunnet (som akkurat var Webers prosjekt), må en rendyrke de rent rasjonelle og logiske elementene ved tidligere kulturrepoker for på dette viset å kaste lys over vår egen verden, både genetisk og funksjonslogisk. Den rasjonelle handlingstypen er av kulturell betydning (Wertbeziehung) for oss og er derfor et sentralt (om ikke det sentrale) utvalgs-kriterium for hvilke elementer ved konkrete situasjoner som skal utgjøre idealtypen.

En hovedkarakteristikk av idealtypen er da at den er et middel til å bringe fram ny innsikt og ny kunnskap ved å anlegge et bestemt perspektiv på de empiriske observasjonene. Idealtypen er ikke et mål i seg selv, den kan ikke falsifiseres, men opphever seg selv i en mer konkret og fullstendig analyse av det "historiske individet", av de "individuelle fenomenenes individualitet", og som ikke kan begripes rent lovmessig og alment. (Weber, 1973:188). Idealtypen oppløser seg i konkrete analyser,

1 Jfr. "Schon das eigene Erlebnis kann, sobald es denkend erfasst werden soll, nicht einfach 'abgebildet' oder 'nachgebildet' werden: dass wäre eben kein Denken über das Erlebnis, sondern ein nochmaliges 'Erleben' des frühen, ..." (Weber, 1968:97).

Poenget henter forøvrig Weber fra Edmund Husserl.

og den endegyldige begrepsfastleggelsen er således sluttproduktet av analysen og ikke det en starter ut med (Weber, 1968:68). Webers idealtipe om formålsrasjonell handling og om økonomisk sosiologi, må forstås i dette perspektivet.

6.3 Den økonomiske idealtipe

Weber som selv hadde bakgrunn fra økonomi ('Sozialökonomie'), var spesielt opptatt av statusen til de begrepene og begrepsrelasjonene som dannet grunnlaget for den økonomiske vitenskapen. Men som det er antydning og som vi skal komme nærmere inn på etterhvert, så var dette en modell som først kunne adekvat forstås i lys av et institusjonelt rammeverk.

6.3.1 Formell rasjonalitet

Marginal-nytte-teoremet som det ble redegjort for i første del av forrige kapittel slutter Weber seg til i store trekk, da vel og merke bare som et metodisk prinsipp for analyse av økonomiske forhold. Webers bitre angrep på de naturalistiske kategoriene i økonomiske lover er klare og uforsonlige, men på den andre siden utgjør de en nyttig idealtipe-modell.¹

Med naturalistiske kategorier menes at økonomiske teorier om handling tar utgangspunkt i psykologiske lover for menneskenaturens driv mot maksimering av nytte. Ved å isolere denne driften, ervervsdriften, så kunne en ved gitte rammebetingelser dedusere virkninger og altså predikere menneskelig handling. Det var en teori som ut fra slike forutsetninger konstruerte mål for regelmessighetsfrekvensene for det som skjer på markedet i bytteøkonomiske samfunnsformasjoner med fri-konkurrans og streng rasjonell atferd.² Det var en rent formal teori, og Weber anvendte denne i sin økonomiske teori om byttemedier og byttemidler. Definisjonen er gitt svært formalistisk, men forsåvidt i handlingsteoretiske vendinger. "...by virtue of the fact the recipients estimate that they will, ..., be able to utilize it in another exchange to procure other good ..." (Weber, 1978:75).

1 Webers tildels antipsykologiske holdning kan finnes igjen flere steder (bl.a. i Weber, 1968:98 osv.). Parsons har en interessant debatt av dette i innledningen til "The Theory of Social and Economic Organization", s. 26.

2 Med naturalistiske kategorier menes også den naturrettslige grunngivelsen av rettsstatsprinsippene, eiendomsrett, ytringsfrihet osv. som medfødte og 'naturlige' størrelser og ikke som politisk instituerte individuelle rettigheter (jfr. foran 5.2.).

Ønsket om, og konkurransen om bytteobjektene på markedet er således ikke direkte relatert til behovstilfredsstillelse som sådan, men til nytte. Økonomiske handlinger er på denne måten knyttet til hvilke sjanser en har for økonomisk avkastning. Som vi så tidligere er nytte definert ikke bare formalt, men også tautologisk og har på dette viset ingen forklaringsverdi. Det er en beskrivelse av rasjonell markedsatferd forsåvidt som handling faktisk er orientert mot slik atferd (ibid, 339). Behovstilfredsstillelsen er i økonomiske kategorier forsøkt forstått rent faktisk ut fra nytte-teoremet, og altså knyttet til den subjektive bedømmelsen av knapphet og sjansene for vinning.

Et av de sentrale forklaringselementene som Weber lanserer for å forstå genesen til økonomisk rasjonell handling, er pengeinstitusjonen. Denne setter aktørene i stand til en utstrakt bruk av kvantitativ bedømmelse og kalkulering av kostnad-nytte på en hel rekke av livets områder. Penge-regning er en nødvendig forutsetning for enhver rasjonell økonomi. Den gjør det mulig å sammenligne en mengde (kvalitativt) ulike størrelser - ekvivalenter.

"A system of economic activity will be called 'formally' rational according to the degree in which the provision for needs, which is essential to every rational economy, is capable of being expressed in numerical, calculable terms, and is so expressed." (Weber, 1978:85)

Det spesielle ved moderne økonomisk aktivitet er at behovstilfredsstillelsen kan bli uttrykt i numerisk kalkulerbare termer, og eksistensen av formell rasjonalitet og pengeregning er essensiell for å forstå faktisk markedsatferd. Og selv om økonomenes begripelse av dette i rent naturalistiske, psykiske kategorier er en misforståelse av meningsfull handling, så kan det være en korrekt beskrivelse for den økonomiske disiplins formål. Det rene nyklassiske byggverket representerer imidlertid ingen forklaring av økonomiske prosesser og er på dette viset heller ikke adekvat for sosialøkonomiens formål. Dvs. det tar bare utgangspunkt i den faktiske eksistensen av penger og av andre muliggjørende institusjoner, men tilbyr ingen forklaring på hvorfor og hvordan de er skapt og vedlikeholdes, og dermed hvilket institusjonelt grunnlag økonomien hviler på.

6.3.2 Økonomiske lovmessigheter som idealtipe

Selv om Weber i programformuleringer¹ insisterte på arbeidsdeling mellom økonomi og sosiologi, så viser hele hans teoretiske og empiriske arbeid hvor umulig det blir å opprette rigide skiller mellom disiplinene. Han sier da også:

"Å foreta en reduksjon til utelukkende økonomiske årsaker er ikke på noen som helst måte uttømmende på noe område av kulturen, heller ikke på de 'økonomiske' prosessers område."
(Weber, 1973:180)

Når han ellers begrunner den økonomiske disiplinens plass i den vitenskapelige arbeidsdeling, så er dette rettet mot hva disse kan bidra med i faktisk beskrivelse av markedsatferd. Den tar i betraktning menneskelige aktiviteter forsåvidt som de er betinget av "the necessity to take into account the facts of economic life" (Weber, 1978:312). Denne tautologiske og sirkulære bestemmelsen av økonomisk handling er også nedfelt i hans postulat om at økonomisk aktivitet ingenting har å gjøre med ideelle, normative orienteringer men "to a complex determinants (Bestimmungsgründe) og human conduct" (ibid). Denne empiristiske begrunnelsen for den økonomiske disiplinen, rett og slett om hva som faktisk er "empirically valid" (ibid), legitimerer også det deduktive lovmessighetsprinsipp som forklaringsideal. Det økonomiske systemet av læresetninger, forutsetninger og hypotetiske betingelser, kan være et metodologisk hjelpemiddel til å dedusere virkelig atferd. Slike nomologiske forklaringer av atferd under betingelser, må forstås idealtypisk. Det er deduksjoner fra psykologiske grunnmotiver som heller sier noe om vitenskapens trang til å begrepsfeste fenomener som regelmessighetsfrekvenser: Det er ikke noe som angår tingenes saksmessige struktur, men vår tanke- logiske struktur (Weber, 1968:67ff).

Slike åbstrakte teorikonstruksjoner har betydning for vår begrepsevne, og kan anskueliggjøre trekk ved virkeligheten som ellers måtte virke forvirrende. Dette er 'ideer' i logisk forstand, og sammenblandingen med virkelig menneskelig handling forstått som 'economic man' tankegangen o.l. er misforstått.

1 Jfr. spesielt begynnelsen av hans tiltredelseserklæring som medredaktør av tidsskriftet "Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik" der han bestemte nasjonaløkonomiens oppgave som teknikk på lik linje med "den medisinske vitenskaps kliniske fag". (Weber, 1973:161)

"It is a tremendous misunderstanding to think that an 'individualistic' method should involve what is in any conceivable sense an individualistic system of values."
(Weber, 1978:18)

Den bevisste ensidigheten i den økonomiske betraktningsmåten er et utsnitt av den totale livsverden, som vi må betone på denne måten om vi skal kunne forstå noe av økonomisk aktivitet.

Slik angriper også Weber den feilaktige kritikken mot den økonomiske disiplinen for at den ikke er en almen samfunnsvitenskap og således ikke opererer med flere handlingstyper. Det finnes ikke noen forutsetningsløs erkjennelse, det må bestandig legges et begrepsmessig perspektiv på virkeligheten om den skal kunne gjøres forståelig. I dette hen-seende er økonomi kommet 'lengre' i retning av tilstrekkelig bestemmelse ut fra vårt kultursynspunkt, enn den generelle og almene teorien om sosial handling. Økonomi som disiplin kan vitenskapeliggjøres på en langt annen måte enn den almene samfunnsteorien (Weber, 1973:197).

Dette poenget setter Webers insistering på den rent heuristiske statusen til økonomiske kategorier i et litt underlig lys.

6.3.3 Den økonomiske idealtypen og virkeligheten

Som vi har sett er det den vitenskapelige logikk om lovmessigheter etter årsaksprinsippet, som utgjør idealtipe-konstruksjonen. Det er logikken for den vitenskapelige erkjennelse som setter oss i stand til å oppstille hypotetiske sammenhenger i et motsigelsesfritt idealbilde, som vi så kan måle virkeligheten ut fra, som avvik.

"This construction can be used to aid in the understanding of action not purely economically determined but which involves deviations arising from traditional restraints, affects, errors and the intrusion of other than economic purposes of considerations." (Weber, 1978:21)

Det oppstår en samfunnsmessig restkategori som det gjenstår å gi en konkret fortolkende forklaring av.

Det spesielle ved den formålsrasjonelle idealtypen er at dette avviket fra modellen historisk sett er blitt mindre. Den samfunnsmessige rest-kategorien som det gjenstår å gi en fortolkende beskrivelse av i sin

historiske og sosiale individualitet, reduseres eller forsvinner helt etterhvert som samfunnet blir mer økonomisk rasjonalisert. Derfor kan en si at idealtypen nærmer seg virkeligheten, eller rettere: virkeligheten nærmer seg idealtypen.

Den praktiske siden ved idealtypen som et tilleggskriterium til det rent logiske, går, som sagt, ut på at disse må kunne forestilles å ha vært virkelige herskende ideer. Slik sett er de "forbilledlige typer" og i den grad de blir virkeliggjort historisk overtar de som reelle standarder for "vurderende fortolkning" (Weber, 1973:207).

På denne måten avslører den økonomiske idealtypen seg som de virkelige "realgrunner" for hendelsene. "Man is not only rational but is growing more so" - er Parsons parafrasering av Marshall, 1968:163) - og kan stå som et stikkord for den historiske utviklingsprosessen. Dette forstår Weber som et samfunnsmessig strukturtrekk og ikke som virkeliggjøringen av menneskets 'vesen' som et rasjonelt økonomisk individ.

6.4 Institusjonell økonomi

Webers metodikk kan ikke sies å implisere individuelle verdier. Når hans formålsrasjonelle handlingstype "nærmer seg virkeligheten", sier det derimot noe om de samfunnsmessige institusjonene handlingene foregår innenfor.

6.4.1 Det institusjonelle rammeverket

Det er umulig å gjøre greie for kostnadsnytte-kalkyler uten relativt til penge- og markedsinstitusjonen. Dette strukturtrekket ved det moderne samfunnet blir forklaringen til, og mulighetsbetingelsen for økonomisk formålsrasjonell handling. Bare på bakgrunn av et formalisert lovverk og rettslige institusjoner som regulering av/og stabile rammebetingelser for økonomisk aktivitet, blir det mulig å kalkulere nytte og predikere andre aktørers atferd (se Habermas, 1971b, s. 74). Rasjonalitetslogikken til et slikt handlingsmønster blir begripelig med den tradisjonelle vitenskapsmodellen:

"'Rational' technique is a choice of means which is consciously and systematically oriented at the experience and reflection of the actor, which consists, at the highest level of rationality, in scientific knowledge." (Weber, 1978:65)

Alle aktørenes handlinger blir overraskende like og uniforme når de alle handler rasjonelt ut fra nytte-kalkuleringer. Når målene, midlene og de sekundære konsekvensene alle er rasjonelt tatt i betraktning og veid mot hverandre oppstår et stabilt og predikerbart handlingsmønster - aktørene handler likt i like situasjoner. Og denne likheten og konformiteten i holdninger og handlinger er mye mer stabilt "than if action were oriented to a system of norms and duties" (ibid:30).

Webers analyse stopper imidlertid ikke her. Det strategiske elementet er at denne situasjonen representerer handlingstvang for aktørene og at nytte-kalkulering lite har å gjøre med individenes moralske habitus. Individene er satt i en situasjon hvor alle handler strategisk ut fra at også alle andre gjør det. Dermed er alle fanget i et spill hvor den som ikke rasjonelt forfølger egeninteressen "runs the risk of damaging his own interests" (ibid:31). Den som følgelig ikke handler strategisk rasjonelt og ikke møter andre aktørers forventninger kan dermed risikere å få sin egen opprinnelige situasjon forverret.

Weber opererer således med en dynamisk og strukturell modell for analyse av markedsatferd, hvor såvel egendynamikken i handlingsstrategiene som institusjonelle betingelser inngår. Disse institusjonelle arrangementene som muliggjør penge- og byttetransaksjoner, hviler på en normstruktur av institusjonalisert verdimeslig enighet. Dvs. konkurranse om, og streben etter, visse nytteobjekter henviser på at det er kommunisert enighet om reglene for hvordan denne konkurransen skal foregå, men også om hva det skal konkurreres om, hva som er maksimeringsverdig.

Slike forhold tar, som sagt, økonomien for gitt, men for sosiologiske formål er ikke dette adekvat.

6.4.2 Økonomi og samfunn

Nå representerer hverken Webers kompendium over begrepsdefinisjoner, dvs. hans kasuistiske begrepsbestemmelser, eller hans empiriske sosiologi noen generell sosiologisk teori. Hans innsikter er i liten grad generalisert, men et alment perspektiv på forholdet mellom økonomi og samfunn kommer likevel til syne. Weber følger det hegelske¹ skillet

1 Jfr. Bendix sin påvisning av Hegels grunntrekk hos Weber og som representerer et alternativ til Parsons forsøk på å fortolke Webers sosiologi inn i et struktur-funksjonalistisk systemperspektiv. Forøvrig er min hegelforståelse i stor grad basert på Ånund Hagas forelesningsrekke om emnet våren 1981

mellom stat (politiske samfunnsinstitusjoner) og samfunn (økonomiske markedsrelasjoner) som det historisk nye med det borgelige samfunnet.. I moderne samfunn er samfunn og stat skilt institusjonelt. Markedet regulerer enkeltaktørenes byttehandlinger gjennom prinsippet om gjensidig og likeverdig bytte mellom frie individ (Hegel, 1976). Økonomi er i moderne samfunn utdifferensiert som et autonomt subsystem av målrasjonell handling. Produksjonen er regulert gjennom et politisk gitt lovverk som både legitimerer og regulerer handlingene i markedet.

Men på andre siden kommer markedsrelasjonene til uttrykk som avpolitiserte og selvregulerende ordninger hvor selve egendynamikken i tilbud- etterspørsel-modellen var å anse som en tilstrekkelig betingelse for markedsaktiviteten. Derfor kunne også liberalist-økonomene forstå frikonkurranseskapitalismen som en ikke-politisk ordning, en ordning instituert og begrunnet ut fra individenes naturlige driv mot maksimering av nytte/velferd.¹ Politisk, statlig inngripen i økonomien ble oppfattet som et onde, systemet ville fungere mye bedre uten. Denne ideologien (i marxistisk) forstand gjennomskuet såvel Hegel og Marx som Weber og Durkheim, som alle betonte de politiske institusjonaliserte ordningene i form av formelt lovverk som gjorde transaksjonene på markedet mulig: "... an economic system, ..., could certainly not exist without a legal order ..." (Weber, 1978:336). Men det ble også framhevet at denne institusjonelle utskillelsen av økonomisk handling gjennom markedet var et sosialt framskritt og noe historisk nytt. Dette organisasjonsprinsippet ivaretok såvel samfunnets behov for produksjon og materiell vekst på en mye mer effektiv måte enn tidligere ordninger; som det på andre siden også sikret individenes politiske og moralske rettigheter og plikter.²

-
- 1 I denne forbindelse uttaler Weber: "'Ejertrang", "stræben efter vinning", efter profit har som sådan ikke det mindste med kapitalisme at gøre. Denne stræben fandtes og findes hos tjenere, læger, kuske ... man kan sige: hos "all sorts and conditions of men"; i alle epoker i alle jordens lande, hvor den objektive mulighed derfor på nogen måde har været og er givet. Det må høre til den kulturhistoriske børnelærdom, at man en gang for alle opgiver denne naive begrebsbestemmelse. Den mest uindskrænkede begærlighed er på ingen måde lig med kapitalisme, og endnu mindre med dennes 'ånd'. Kapitalisme kan ligefrem være identisk med båndslæggelse, eller i hvert fald med rational temperering, af denne irrationale drift." (Weber, 1973b:5-6).
- 2 Jfr. her også Adam Smith sin todeling av samfunnet i en økonomisk og en politisk sfære, men skillet hans går såvidt jeg kan se ikke sammen med Hegel sitt da Hegel opererer med 2 ulike rasjonalitetsformer. Marxistisk ideologikritikk har også brukt denne modellen med institusjonelle ordninger som er legitimert ut fra likeverdighet mellom individene, men har i motsetning til Hegel forstått det kapitalistiske samfunnets legitimasjonsbasis som uttrykk for ideologi, falsk bevissthet.

Innenfor markedet er det moralsk forsvarlig å forfølge egeninteressen mest mulig rasjonelt fordi institusjonen som sådan er legitimert og begrunnet nettopp ut fra dens formidlingsfunksjon mellom alle egeninteressene og at denne formidlingen fører til en rasjonell og produktiv økonomi. Yting og arbeid er kapitalismens økonomiske fordelingsprinsipp i motsetning til standsmessig og arvelig fordeling i tradisjonelle samfunn, og dette er et framskritt som bidrar effektivt til å forøke produksjonen og verdiskapingen i samfunnet. Dette er mulig fordi en på markedet handler kvalitativt annerledes enn det som er legitim atferd innenfor såvel familie- som statlige-, politiske-institusjoner:

"The marked community as such is the most impersonal relationship of practical life into which humans can enter with another." (Weber, 1978:636)

I Webers sosiologi må utdifferensieringen av de tekniske og økonomiske elementene ved sosialt liv - det som er grunnlag for rasjonell kalkyle og vitenskapelig prediksjon - forståes i lys av denne dikotomien mellom markedsregulert aktivitet versus andre sosiale institusjoner. Det betyr at økonomi er utskilt som et subsystem i samfunnet - et subsystem av formålsrasjonalitet. Det er et 'delområde' i samfunnet som er organisert etter rent formålsrasjonelle kriterier fordi dette bidrar mest effektivt til å produsere materielle verdier. Til grunn for økonomi som et subsystem ligger imidlertid institusjoner som ikke selv er skapt av rent formålsrasjonelle handlinger.

Dette utdifferensieringspoenget kommer vi tilbake til senere, her er det sosiologiens institusjons- og handlingsbegrep som står i fokus.

6.4.3 Normforpliktelse

Denne Weberfortolkningen har så langt søkt å

1. begrunne et institusjonelt perspektiv på økonomisk handling og
2. vise hvordan dette står i forhold til hans metodologi.

Enhver ensidighet i analysen - det være seg den utilitaristiske, økonomiske varianten eller den normsosiologiske determinismen - gir ikke det adekvate bildet av hans sosiologi (jfr. også Roth, 1977). Weber betoner

hele tiden vekselvirkningen mellom ideelle verdier og materielle interesser som forklaringsfaktorer i rasjonalitetens og kapitalismens utvikling. Det basiske "drivet" mot "higher things" i sosialt liv kan eksemplifiseres med en tolking av "protestantismens ånd og kapitalismens etikk" (Weber, 1973b) hvor han ønsket å vise hvordan spesielle typer protestantisme ble et aktivum for framveksten av rasjonell økonomisk virksomhet. Verdslig aktivitet fikk en åndelig og moralsk mening gjennom reformasjonen, men en mening som må analyseres som en ideell forpliktelse.

Kalvinistenes etiske forpliktelse til sitt yrke - "das Beruf"¹ - førte til en streng og disiplinert holdning til tilværelsen. Den strenge oppdelingen av arbeidsdagen, nitid nøyaktighet, nøysomhet osv. kunne ikke på noen logisk konsistent måte føres tilbake til rasjonell maksimering m.h.p. individuell belønning, men nettopp som en etisk norm for hvordan en best mulig kunne oppfylle det religiøse påbudet om å ivareta sitt yrke - som et kall fra Gud.

Det kan i denne forbindelse bemerkes at flere senere Weber-fortolkere har oppfattet religion og lov som de konstituerende delene av Webers sosiologi.²

Men hvis det forholder seg slik at enkeltaktørens handlinger først blir konstituert på bakgrunn av et tilgrunnliggende institusjonelt rammeverk av lov og religion, står vi så igjen med et nytt institusjonsbegrep i forhold til det økonomiske. Aktørens handlinger koordineres ikke av nytte-kalkylen, men i forhold til en normativ og ideell forpliktelse som er overordnet den individuelle kalkylen.

6.5 Det sosiologiske institusjonsbegrepet

Hva yter så dette institusjonsbegrepet til samfunnsanalysen i forhold til økonomiens oppfatning av institusjoner? Hva er sosiologiens spesielle bidrag til forståelse av handlingskoordinering?

1 Det tyske ordet "das Beruf" - yrket - har et sterkt element av kall ved seg - jfr. kallsetikk.

2 Se f.eks. R. Bendix, 1963, Guenter Roth (1978:LXXXVIII), Parsons (1968) og Parsons i Stammer ed. (1971:43/44), Habermas (1981,1).

6.5.1 Det ikke-kontraktuelle i kontrakten

Sosiologiske teori ble dannet for å overvinne vanskelighetene i klassisk økonomisk teori. Sosiologene la grunnlaget for en teori om sosialiteten eller det normative feltet. Samfunnet kunne ikke reduseres til enkeltaktørenes maksimerende handlinger.

Mot et økonomisk aktørperspektiv der samfunnet ble holdt sammen med eksterne kontrakter mellom aktørene og tvang, har den sosiologiske tradisjonen vært opptatt med å gjøre rede for de indre forbindelsene mellom individene og samfunnet. Simmel stilte det sosiologiske kjernes spørsmålet: "How is society possible?"

Det mest kjente svar på problemet er kanskje Durkheims begrep om samfunn "sui generis", samfunnet som en kollektiv/overindividuell størrelse. Han angrep sterkt de økonomiske teorier om spontant sammenfall i interesser og generelt det synet på sosiale institusjoner som transaksjonsbesparende ordninger: dvs. det synspunktet at institusjoner er nyttige fordi de har en koordineringsfunksjon i samfunnet og at dette er deres raison d'être (jfr. 5.5.3). I boka "The division of labour in society" argumenterer han eksplisitt mot Spencer på dette punktet (1964; kap. 7). Byttevirksomhet i form av kontrakter mellom aktører er ikke den mest grunnleggende form for samhandling som Spencer hevdet. Men det er heller slik at kontraktsmessige forhold først blir mulig på bakgrunn av en hel rekke uformelle og stilltiende forutsetninger om legitime sosiale konvensjoner og lover. "... a contract is not sufficient unto itself, but is possible only thanks to a regulation fo the conrtract which is originally social ..." (ibid, 215).

Samfunnsmessig (rettslig) regulering er en nødvendig betingelse for at bytte på markedet og kontraktsinngåelser generelt skal kunne komme i stand. Sosiale institusjoner er slik sett ikke bare kommet i stand som løsning på koordineringsproblem mellom individuelle aktører, men omvendt: aktørenes byttehandlinger blir først mulige innenfor en institusjonalsert enighet om hva som virkelig er en kontrakt. Dvs. det ikke-kontraktuelle i kontrakten viser til en hel underskog av sosiale forpliktelser, og spesielt viser det til at aktørene er gjensidig moralsk forpliktet til å overholde kontrakten qua kontrakt. Som gyldig og bindende er ikke en avtale om bytte hvis den ikke blir anerkjent som det av kontrakts-

partnerne. Og dette er bare mulig om partnerne er gjensidig forpliktet på en felles norm om at kontrakten, gitt visse betingelser, er gyldig og bindende.

Weber betoner også dette ikke-utilitære elementet ved økonomisk bytte:

"The partner to a transaction is expected to ... respect the formal inviolability of a promise once given." (Weber, 1978:636)

Den kontraktuelle friheten er begrenset av kontraktens egen konstitusjon som ikke selv kan være gjenstand for kontraktsinngåelser.

6.5.2 Normativ integrasjon

Dette er et overindividuellt perspektiv på sosial integrasjon, der aktørene bare kan være integrert i samfunnet som moralsk kompetente individer. Og moralske individer kan de bare være i den grad de er forpliktet på en overindividuell normativ ordning. Derfor kan heller ikke sosiale konvensjoner generelt og kontraktslovverket (juss) spesielt bare forståes som 'nyttige' institusjoner, men som "their fundamental norm" (Durkheim, 1964:214). Konvensjon og lov må analyseres og fortolkes ut fra en annen logikk enn formålsrasjonell, strategisk handling.

Dette forklarer den store oppmerksomheten som klassikerne i sosiologien viet religionens plass i samfunnet. Den hadde (har?) nettopp en slik overindividuell, kollektiv funksjon m.h.p. sosial integrasjon. Aktørene deltar i det religiøse livet ut fra en 'irrasjonell' forpliktelse på det felles og kollektive; illustrerende symbolisert ved det hinsidige. Andre institusjonelle ordninger må imidlertid prinsipielt analyseres på samme vis.

"The law of contracts exercises over us a regulative force of the greatest importance, since it determines what we ought to do and what we can require." (ibid)

Av Durkheim og hans etterfølgere blir samfunnet forstått som en moralsk realitet. Aktørenes personlighet står i fare for å gå til grunne om ikke samfunnets normstruktur er tilstrekkelig moralsk integrerende. Mennesket er et moralsk vesen, og som sådan krever det å leve et menings-

fullt liv. Den anomiske tilstand er så utholdelig at individene kan velge selvmordet framfor fortsatt meningsløs eksistens (Durkheim, 1897/1978).

Som det framgår her er det store likhetspunkter mellom Durkheim og Weber i deres analyse av sosiale institusjoners forhold til individuell handling. Begge deler de et hegeliansk perspektiv på rettslige reguleringer og sosiale institusjoner som mulighetsbetingelser for at byttevirksomhet og kontraktuelle relasjoner i det hele skal oppstå.

6.5.3 Moralske reglers karakter

Det sosiologiske institusjonsbegrepet viser således til et dyperelligene normativt grunnlag som koordineringsmekanisme for samfunnsmedlemmenes handlinger. Det er ikke aktørenes even til strategisk-rasjonelle valg og egeninteresse som holder samfunnet sammen og som generer institusjoner, men derimot et moralsk instituert felleskap. Samfunnet "sui generis".

"Society is something more than material power, it is a moral power. It surpasses us physically, materially and morally." (Durkheim, 1974:54)

For å unngå misforståelser er det viktig å holde fram at det selvsagt ikke er alle reglene og sosiale institusjoner i samfunnet som har et slikt moralsk-etisk element ved seg. Durkheim skiller mellom moralske og tekniske regler hvor sistnevnte kan rekonstrueres ut fra nyttehensyn og formålsrasjonelle koordineringsprinsipper; eksempel kan være trafikklovgivning.

Moralske regler derimot har karakter av et sett av indre forpliktelser. De er ikke pålagt individet som noe ytre, som en plikt og ordre i motsetning til de individuelle ønskene og interessene til individene.

"We find charm in the accomplishment of a moral act prescribed by a rule that has no other justification than that it is a rule. We feel a sui generis pleasure in performing our duty simply because it is a duty." (ibid: 45).

Moralske reglers karakter av å være obligatoriske og forbundet med etiske, jamvel hellige prinsipper, viser seg i praksis også med karakteren til det tilordnete sanksjonssystemet. Mens brudd på tekniske regler

resulterer i mekaniske konsekvenser som f.eks. bilkollisjon, så er brudd på moralske kodifikasjoner sanksjonert av samfunnet "... simply because I did this or that." (ibid, 43). Ingenting ved selve handlingen skulle tilsi disse konsekvensene for aktøren selv, men samfunnet har instituert regler for hvordan spesielle handlinger skal vurderes moralsk. Det gjelder f.eks. regler som forbud mot å skade andres liv, forbud mot tyveri. Slike regler er av en spesiell sosial art og de er muliggjørende for i det hele å ha samfunn. På et mindre fundamentalt plan er de også mulighetsbetingelsene som gir mening og identitet til visse kulturelle verdifelleskap i forhold til andre - et kulturelt subsystem i forhold til andre, en nasjonalstat mot en annen.

Mange 'tekniske regler' har et innebygd moralsk element ved siden av det rent 'nyttmessige' ønsket om å unngå 'mekaniske konsekvenser'. Disse etiske aspektene ved et samfunns moralkodifikasjoner viser sitt særtrekk ved at de er inderliggjort, eller internalisert for å bruke et mer moderne uttrykk, av samfunnsmedlemmene slik at brudd på reglene også medfører opplevelse av personlig skam og skyld.¹ Det er denne karakteren av personlige moralske forpliktelser i sosiale regler og institusjoner som utgrenser det spesielle temaet for sosiologi som vitenskap; dvs. vitenskapen om samfunnet som et moralsk faktum og individene som bærere av denne moraliteten.

Før vi om litt tar opp hvilket handlingsbegrep ut fra aktørenes egne kompetanser og rasjonalitet som muliggjør denne typen handlingskoordinering, altså hva som muliggjør en moralsk orden "from the actors point of view", skal vi se litt nærmere på hvordan disse innsiktene er blitt anvendt i den normsosiologiske tradisjonen etter Durkheim. Problemet her har nettopp vært å forbinde et strukturnivå av moralske forpliktelser med et handlingsbegrep på individ- eller aktørnivå.

1 Jfr. "Whoever makes an attempt on a man's life, on a man's liberty, on a man's honor, inspires in us a feeling of horror analogous to that which the believer experiences when he sees his idol profaned." (Durkheim, 1973:46)

"Man kan ... bruke benævnelsen institution om alle trosforestillinger og alle adferdsmønstre, der er indstiftet af kollektivet; sociologien kan så defineres som: videnskaben om institutionerne, om deres oprindelse og deres funktionsmåde." (Emile Durkheim)

KAPITTEL 7 IDEER OG INTERESSER

7.1 Innledning

Så langt i denne drøftingen er økonomikategorien relativisert, og vi har utarbeidet et institusjonelt betinget økonomibegrep. Det økonomiske effektivitetsbegrepet, eller den utilitære samfunnsoppfatningen gir ingen forståelse av samfunn som normativt integrert, og således heller ikke av økonomiens institusjonelle grunnlag. En teori om sosial handling kan ikke basere seg utelukkende på instrumentell og strategisk rasjonalitet.

Når vi her lanserer det sosiologiske normbegrepet som et alternativ til det økonomiske handlingsbegrepet, er dette et nødvendig, men ikke et tilstrekkelig vilkår for et generelt handlingsbegrep. Det er ikke vunnet mye i kritisk henseende om en i motsetning til det økonomiske handlingsbegrepet hvor aktørene er overordnet samfunnet; opererer med et rasjonalitetsbegrep hvor aktørene er underlagt samfunnet nærmest i determinert forstand. Durkheims sosiologiske teori kan på mange vis anklages for å operere med aktører bare som stråmenn for de fundamentale normene i samfunnet.¹ Integrasjonen av aktørenes handlingsmotivasjoner i samfunnets normstruktur er vilkåret for den sosiale orden og er den sunne tilstand.

Dette fører til at samfunnet i rent klinisk terminologi kan diagnostiseres som sunt eller sykt (patologisk) alt etter hvor naturlig og harmonisk det fungerer. Det sunne er det normale (og omvendt) fordi det

1 Jfr. spesielt hans behandling av samfunnets påvirkning på individene som tvang i hans tidligere verker (særlig Durkheim, (1895/1972). Etterhvert ble imidlertid dette tvangsperspektivet byttet ut med samfunnet som et moralsk faktum. Denne utviklingen gjør Parsons' sammenligning av Weber og Durkheim forståelig, men likevel ikke helt dekkende (Cohen m.fl. 1975).

viser sin funksjonelle overlegenhet. Følgelig er det også systemteorien med sin biologiske organismeanalogi som er den adekvate begrepsramme for studiet av samfunnet forstått normsosiologisk.

Samfunnet er forstått som interavhengige deler, komponenter og prosesser som balanserer hverandre til et funksjonelt hele. Den systemteoretiske tilnærmingen fokuserer de samfunnsmessige vilkårene som samfunnsintegrasjonene hviler på og hvilke krefter som truer dem ved å virke destabiliserende og desintegrerende. En slik analyse av betingelsene for integrasjon fører lett til forveksling mellom styringssystemets behov for integrasjon og stabilitet og samfunnets behov for integrasjonen alment (jfr. 5.1). Ofte er det imidlertid slik at disse to integrasjonsformene trenger til ulike eller også motsatt integrasjonsmekanismer. Systemintegrasjonen ivaretaes best ved redusert samfunnsmessig turbulens og omgivelseskompleksitet alment, mens det ofte er nødvendig både med sosial uro, konfliktutladninger og omveltninger for at samfunnsintegrasjonen skal styrkes. Kort sagt i den funksjonalistiske eller den kybernistiske styringsteorien er faren for sosialteknikk overhengende fordi den ikke klarlegger hvilke kriterier styringen skal foregå etter, utover funksjonell integrasjon og systemisk balanse. Det angis ikke noen grenser for styringen eller systemrasjonaliteten så lenge styringen bare forstås i kybernetiske kontrolltermer, som stabilisering av indre/ytre differens, og hvor samfunnet blir forstått som et system eller summen av delsystemer (Luhmann, 1971). De nødvendige atferdsendringene for funksjonell samfunnsmessig integrasjon utledes direkte fra et overordnet normgrunnlag, fra en kollektiv effektivitetsstandard som enerådende rasjonalitetskriterium. Vi skal i dette kapitlet se nærmere på hvordan dette henger sammen ved å problematisere det normsosiologiske handlingsbegrepet.

Innledningsvis kan det hevdes at det å handle impliserer aktørers valg, - dvs. det å kunne handle annerledes (Giddens, 1976; kap. 2). Dette elementet av valgfrihet og individuell overlegning er fraværende i den rent normsosiologiske tilnærmingen. En teori om sosial handling som sikter mot å integrere det voluntaristiske og frihetlige i sosialt liv uten dermed å havne i den økonomiske fortokningen, eller i ren idealisme, må imidlertid ta de sosiologiske innsiktene alvorlig.

Weber og Durkheim deler den 'regulative ideen' om sosiologien som læren om institusjonene, men Weber henviser i tillegg til forståelsen av sosial orden eller samfunn som en legitim orden.

Denne henvisningen på en legitimitetsnorm for handling i tillegg til den økonomiske effektivitetsnormen, åpner for en mer adekvat teori om sosial handling enn både den økonomiske og den normsosiologiske representerer. I stedet for å utlede handling direkte fra visse samfunnsmessige normsystemer eller av samfunnsmessige interessekonstellasjoner og aktørenes ønske om å maksimere nytte, påvises det at handlingsvalgene blir begrunnet i forhold til normer og verdier som er felles og delte i samfunnet. Dette representerer imidlertid ikke en ukritiske normkonformitet, men en rettferdiggjørelse av handlingsvalgene som såvel ivaretar visse moralsk-praktiske aspekt som tilfredsstillelse av visse individuelle, materielle interesser.

Som vi imidlertid skal komme nærmere inn på etterhvert, er dette en rasjonalitetsnorm som først er blitt eksplisitt med framveksten av moderne vestlige samfunn og den moderne statsdannelsen. Denne er grunnlagt på det såkalte legale herredømmet, og hvor legitimasjonsgrunnlaget er rasjonelle 'rettsgrunner' (Weber, 1973:91). Stikkord her er borgerlig demokrati og universalistisk moral.

Vi starter med det normsosiologiske bidraget til handlingsanalysen.

7.2 Det struktur-funksjonalistiske handlingsbegrepet

Et av de analytisk sett mest interessante bidragene fra den såkalte normsosiologiske tradisjonen er dens forslag til å analysere sosiale prosesser som systemer av sosial handling.

7.2.1 Institusjonell individualisme

Sentralt i denne sammenheng er Talcott Parsons sosiologiske teori.¹ I motsetning til de økonomiske rekonstruksjonsforsøk for sosial handling og sosiale institusjoner, så lanserer han begrepet om institusjonell individualisme for å fange opp spesielt det individual-nyttebaserte prinsippet for regulering av den økonomiske sfæren av sosialt liv. Men også mer alment for å få et grep om individuell og personlig frihet i moderne samfunn.

1 Parsons blir her tatt til inntekt for strukturfunksjonalismen sitt almene begrepsapparat. Dette er imidlertid ikke helt dekkende om vi forstår struktur-funksjonalismen som et strengt vitenskapelig teori-byggverk à la Merton sin oppgave. Parsons avgrenser sin egen teori fra Merton - som imidlertid er hans elev - og sier: "I have differed from him mainly in my strong sense on the importance of the conscious use of plural or multiple system-references" (1977:108).

Parsons henter innsikten om den nye individualismen som særpreger moderne samfunn fra Durkheims samfunnslære. Det er arbeidsdelingen og det tilordnede lovverket, først og fremst kontrakts- og eiendomsinstitusjonen, som regulerer og forøker (enhance) individenes frihet. Pluralisme i samfunnslivet og individualitet alment er imidlertid ikke bare sikret av det formelle lovverket og staten som hierarkisk kontrollenhet i seg selv, men de er basert på en mer grunnleggende og uformell regulering, dvs. på en institusjonalisert og internalisert verdi- og normstruktur (Parsons, 1977:56). Og denne tilgrunnliggende normativiteten har moralske reglers karakter. Individuell frihet må således analyseres som en institusjonalisert verdi som er gitt en moralsk, etisk begrunnelse. Det er denne sosiologiske institusjonsinnsikten om at sosiale relasjoner hviler på en struktur av normative bindinger og verdiforpliktelser som forklarer og sikrer at ikke samfunnet atomiseres og faller fra hverandre med innføring av kapitalistiske bytterelasjoner og demokrati basert på individets ukrenkelige rettigheter. Individualitet og personlige retter er normativt begrunnet og er således fundert i samfunnets verdi- og normstruktur. De er således også internalisert av individene som en moralsk forpliktelse som bør overholdes.

Som historiske og strukturelle forklaringer på den moderne individualismen og det moderne samfunn henviser Parsons på at

"... the fundamental structural contributions of seventeenth-century society were of the associational-pluralistic character, notably ascetic Protestantism, common law, and parliamentarism as well as science and the rapid development of a marked economy." (Parsons, *ibid*)

Parsons sier i en annen sammenheng: "... modern society has been moving in the direction of greatly increased associational pluralism, with the possibility of moral justification for increasingly broad ranges of acceptable choices. This view casts serious doubt on the allegation that functional analyses of social systems implies an imperative of conformity. We must keep in mind that we are here speaking of the general action level, and that the term 'moral' refers to any cultural grounded justifications of selection among alternatives for action, whether they be for sustaining a given social system, or for its revolutionary overturn, or for any of the wide variety of withdrawing of otherwise deviant modes of association" (*ibid*, 253). Dette i tillegg til hans eksplisitte vektlegging av de symbolsk-normative aspektene i handlingslivet i sine senere arbeider gjør det direkte misvisende å tillegge han en enkel variant av strukturfunksjonalismen (1978). Parsons sitt teoretiske og konstruktive arbeide i sosiologien må forstås som forsøk på å kunne gjøre rede for handling innen rammene av en sosial orden (jfr. Parsons, 1977 og Münch, 1981b).

Og som analytisk redskap for analyse av sosiale fenomen henviser så Parsons i forlengelsen på systembegrepet som sosiologiens bidrag.

7.2.2 Systemanalysen

System som analytisk begrep anvendt på sosiale forhold fanger opp handlingsenhetens spesifikke sosiale situering. Dvs. hvilke karakteristiske egenskaper ved sosiale situasjoner som genererer visse typer handlinger og ikke andre. Et sosial system¹ er således en måte å skille visse typer av handlinger og handlingsfrekvenser fra hverandre ved å angi systemets definerte grenser mot omgivelsene ("the surrounding environment"), men også for å forstå det som "'open' engaged in continual interchange and outputs with their environment" (1971:7). Kartlegging av "output" og "input" fra og til systemet angir relasjonene til omverdenen av andre sosiale systemer eller en uspesifisert omgivelsesstruktur. Disse utvekslingsrelasjonene mellom system og omverden angir systemets relative avhengighet eller uavhengighet og har således analytisk verdi både i identifisering av system qua system som i bestemmelsen av dets relative autonomi.

Det sentrale sosiologiske poenget som systembegrepet yter til samfunnsanalysen er i denne sammenhengen, at samhandlingsegenskapene ikke avledes av handlingsenhetene selv (dvs. aktørene), men fra de interne strukturelle betingelsene i systemet (ibid). Ifølge Parsons er også systembegrepet "... the core of human action systems, being the primary link between the culture and the individual both as personality and as organism" (Parsons, 1977:179).

7.2.3 Handlingssystemet

Vi skal her skissere noe av teoribyggingen ved å ta utgangspunkt i hans systemiske begrep om handling. Dvs. vi kan bare forklare sosial handling ved å forstå "the action unit" som et system av relasjoner og strukturer. Handlingssystemet til Parsons består av 4 ulike subsystemer; det sosiale,

1 "'SYSTEM' is the concept that refers both to a complex of interdependencies between parts, components, and processes that involve discernible regularities of relationship, and to a similar type of interdependency between such a complex and its surrounding environment." (Parsons, 1977:177). For en empirisk beskrivelse av to system se kapittel 9, her.

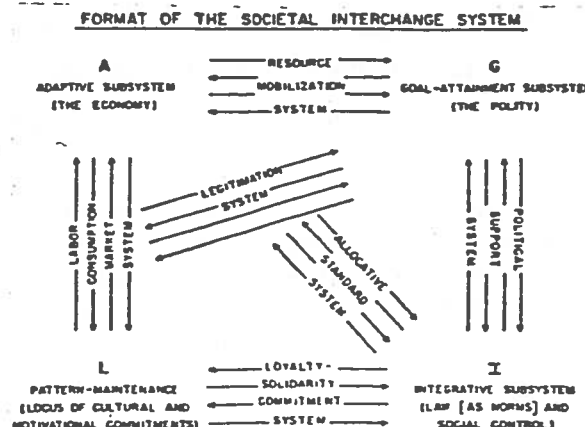
det kulturelle, personlighets- og atferdssystemet. Parsons summerte dette i sitt fire-funksjonsparadigme hvor de fire subsystemene i det sosiale handlingssystemet ble tilordnet fire funksjoner; integrasjon, mønster-vedlikehold, måloppnåelse og tilpassing (1971:7 min oversetting EOE).

Figur 8. Handling

Subsystemer	Primære funksjoner
Sosial	Integrasjon
Kulturell	Mønstervedlikehold
Personlighet	Måloppnåelse
Atferdsorganisme	Tilpassing

Denne strukturen av sosiale subsystemer kan så analyseres ved hjelp av 4 uavhengige variabelstrukturer; normer, verdier, kollektiver og roller som står i ordnet rekkefølge til subsystemene (ibid): Det sosiale norm-systemet, det kulturelle verdisystemet, personlighetssystemet, måloppnåelse gjennom f.eks. politisk, kollektiv handling og atferdsorganismens tilpassing gjennom f.eks. økonomisk handling. Disse subsystemene er selvstendige og ureduserbare, det ene systemet forklarer ikke det andre, men systemene er avhengige og forutsetter gjensidig hverandre - "interdependence" (Parsons, 1979)¹ og gjennomtrenger og påvirker hverandre - "interpenetration".

1 AGIL-skjemaet er begrepskonstruksjonen som Parsons senere arbeidet innenfor. Det representerer en spesifisering av Figur 8 og 9, og uttrykkes slik av Parsons (1963b:259):



I denne sosiologiske tradisjonen som insisterer på individenes dype sosiale fundering, må de nødvendige vilkårene for handling også finnes igjen i samfunnet.¹ Dette begrepsskjemaet for det sosiale handlingssystemet viser således også til betingelsene som må være oppfylt for å skape et samfunn, eller et annet selvtilstrekkelig sosialt system - en sosial orden.

Vilkårene og betingelsene for sosial orden er avhengig av integrasjonen av enkeltaktørens handlingsmotivasjon i de normative og kulturelle verdistrukturer. Denne strukturen utgjør systemets stabile strukturelement som sikrer systemmedlemmenes identitet og systemets varighet. Funksjonene, de dynamiske variablene, sørger for at systemets utvekslingsrelasjoner med omverden balanserer hverandre og at systemet reproducerer seg selv. De sørger for at systemet eliminerer forstyrrende og destabiliserende element og at systemet tilpasser seg omverden. I enklere ordelag betyr dette at de kulturelle verdiene og samfunnsmessige normene tilfredsstiller omgivelsestilpassingen gjennom økonomi og politikk.

Samfunn er av Parsons definert som et slikt selvtilstrekkelig system "... relative to its environment, including other social systems" som klarer å oppnå både en intern stabilitet gjennom normer og verdier og som også har tilstrekkelige utviklingsrelasjoner med omverden til å reproducere seg (Parsons, 1971:8).

Vi sitter så igjen med en todeling av strukturbegrepet. Mellom en integrasjons- og vedlikeholdsstruktur og en måloppnåelses- og tilpassingsstruktur. Det vil si en integrerende struktur av normer og verdier på ene siden som balanseres av de funksjonelle variablene, kollektivene og rollene på den andre siden. Dette utgjør det vi forstår som den økonomisk-politiske strukturen.²

1 Den systemteoretiske begrepskonstruksjonen har imidlertid større ambisjoner enn som så, og Parsons har selv kalt den for en kinesisk eske, fordi et system inngår som et subsystem i et annet på høyere nivå nærmest i det uendelige; og lignende, et subsystem er et selvtilstrekkelig sosialt system på lavere nivå. Systemrelasjonene er også ordnet i et kybernetisk kontrollhierarki, hvor integrasjonsvariablen er høyeste kontrollerende enhet internt i systemet og hvor systemer på høyere informasjonsnivå kontrollerer lavere systemer.

2 Jfr. note 1. A og G systemene står i et utvekslingsforhold med L og I. A og G systemene må tilfredsstille kravene fra integrasjons- og vedlikeholdsstrukturen L og I.

Følgende skjema summerer opp Parsons systembegrep på samfunnsnivå.
(Parsons, 1971:11, min oversetting og forenkling EOE):

Figur 9 Samfunn (mer generelt, sosialt system)

Subsystem	Strukturelle komponenter	Primære funksjoner
Samfunnsmessig fellesskap	Normer	Integrasjon
Mønster vedlikehold "or Fiduciary"	Verdier	Mønster vedlikehold
Politikk ^{1\}	Kollektiver	Måloppnåelse
Økonomi	Roller	Tilpassing

Dette bildet av sosiale ordninger som i balanse og som 'harmoniske fellesskap' har fått mange til å reagere mot den konservative tendensen i teoribyggingen. Teorien hevdes å mangle et begrep om endring og sosial utvikling.

7.3 Handling og samfunnsmessig endring

Det er spesielt fra bytte-teoretisk og fra konfliktteoretisk perspektiv at denne kritikken mot normsosiologien eller den normative funksjonalismen som noen kaller den (Lockwood, 1964), er kommet. Også fra et generelt handlingsteoretisk siktepunkt kan kritikk reises.

7.3.1 Normkonformitet

Den systemteoretiske teorikonstruksjonen er imidlertid etterhvert blitt så kompleks og differensiert og har dermed så mye forklaringskraft at kritikk på et generelt plan kan synes vanskelig. Teorien synes å gi plass for de fleste sosiale fenomener som skal forklares.

Ikke minst har Parsons tatt opp Durkheims begrep om "samfunnet sui generis" og gitt det en helt grunnleggende plass i sin konstruksjon, og på denne måten viderebrakt og raffinert den mest basale sosiologiske innsikten.

I denne generelle teorien om sosial handling og samfunnsmessig eksistens som er basert på hvilke betingelser den sosiale orden hviler på -

1 Eller "polity" som er Parsons begrep og som defineres slik: "... a complex of decision-making roles that relate the society to the goals of its individual members through collective decisions."

"functional prerequisites" og "universal rules" (Parsons, 1979, kap. II) – står samfunnsmedlemmenes normkonformative handlinger i sentrum. Grovt sagt baserer denne teorien seg på at i den grad samfunnet eksisterer som en relativt integrert enhet, orienterer aktørene handlingene gjensidig mot hverandre for å oppnå sosial anerkjennelse, belønning, identitet og tilhørighet generelt. Aktørenes handlinger er således nødvendigvis motivert av selve verdi- og normgrunnet i samfunnet. Integrasjonen av handlingsenhetenes motivasjoner i samfunnet er selve basisbetingelsene for at det i det hele skal kunne eksistere sosiale relasjoner av relativt stabil og varig karakter. Nettopp dette poenget som er så grunnleggende i Parsons teorikonstruksjon, og som er arvet spesielt fra Durkheim, er stadig en like nyttig påpekning mot alle utilitaristiske eller bytteteoretiske reaksjonstruksjonsforsøk.

Også mot de såkalte konfliktteoretikerne som legger mer vekt på gruppekonflikt enn på integrasjon og stabilitet som samfunnsmessig utviklingsmekanisme (jfr. Gouldner, 1977), kan Parsons teori både synes mer generell og innebære mer forklaringskraft. Bl.a. fordi det ikke er sagt at denne teorien bare fokuserer betingelsene for stabilitet og normativ integrasjon, for som Parsons sier, så er selve sammenbruddet av equilibriumet vitenskapelig like viktig som dets beståen. Hvis teorien er en god teori, så er det ingen grunn til å tro at "it will not be equally applicable to the problems of change and to those of process within a stabilized system" (Parsons, 1979:535).

I debatten om struktur-funksjonalismens begrep om endring gjør Seymour Lipset et poeng av at selv Karl Marx var funksjonalist i sine samfunnsanalyser. "Every society tends to an equilibrium", siterer han Marx på (1976). Det ligger derfor ikke noe konserverende element innebygget i strukturfunksjonalismen, men det er en nødvendig forutsetning at visse funksjoner i ethvert integrert samfunn blir utført.

To spørsmål kan imidlertid reises:

1. Hva er mekanismene som leder mot et slikt samfunnsmessig balansepunkt av de ulike strukturer?
2. Og hvordan kan en i neste omgang gjøre rede for samfunnsmessig endring og utvikling?

7.3.2 Dynamikken i samfunnslivet

Ved å anvende Parsons sitt forslag til en kvalitativ todeling av strukturbegrepet og fortolke den normative og verdimessige siden som en symbolsk-normativ relasjon, kan vi nærme oss det dynamiske elementet i analysen, og antyde et svar på første spørsmålet. I denne sammenheng blir Etzioni sitt forslag interessant fordi i hans variant av strukturfunksjonalismen blir stabilitetspunktet sett som avhengig av en struktur av symbolsk-normativ interaksjon versus økonomisk-politiske betingelser:

"This concept of structure assumes that the extent and intensity of deviance will be greater, the less the patterns of the distributive structure and the political organization parallel the patterns prescribed to the symbolic-normative system."
(1968:329)

Diskrepansen mellom økonomisk-politiske strukturer på den ene siden og de symbolske, normative systemer på den andre siden utgjør dynamikken i samfunnsutviklingen. Handlingene til aktørene blir forstått som innrettet på å overkomme dette spriket, slik at systemet kan bevege seg mot stabilitet. Dette handlingsdrivet (eller funksjonelle imperativet) gjelder både med henblikk på tendensen mot stabilitet og status quo i systemet (inertia) og tendensen mot endring i sosiale systemer, fordi endring er et middel til å oppnå stabilitet på et høyere nivå.¹ Hva som imidlertid er de nødvendige og tilstrekkelige strukturelle og funksjonelle betingelsene for et sosialt system er ikke avklart (Gouldner, 1977:217ff), og dermed er det heller ikke gitt noe kriterium hverken for stabilitetspunktet eller når endring er nødvendig for integrasjon på et høyere nivå.

Problemet stiller seg derfor fortsatt som et rasjonalitetsproblem og på et mer generelt sosiologisk plan som et spørsmål om samfunnsmessig endring og utvikling. Parsons henviser på fortrinnet i "the adaptive capacity" i en samfunnsformasjon som forklaring til f.eks. vestens evolusjonære overlegenhet (1971),² mens Luhmann på lignende måte henviser til et samfunns kompleksitetsforøkning for å takle kontingenser, som fram-

1 Som egentlig er intetsigende og har liten analytisk relevans som en strukturell analyse da analysen alltid vil gå opp om bare abstraksjonsnivået er høyt nok. Men se noten om Parsons, 7.2.1, for en mulig handlingsteoretisk fortolkning av innsiktene.

2 Dvs. Parsons ser en parallell til biologisk survival i den samfunnsmessige evolusjonære utviklingen og framveksten av det moderne samfunn. Rasjonalitet i samfunnet sammenlignes da ofte med gener i biologien, se også Simon (1969:8) og 4.1 her for et analogt rasjonalitetsperspektiv (ifv. også Durkheims natologibegrep 7 1)

skrittskriterium (Luhmann, 1971:20ff). Med dette er det bare anvist funksjonelle forklaringskategorier og ikke endring og framskritt som et handlingsteoretisk, politisk prosjekt orientert mot mer rettferdige og mindre repressive samfunnsstrukturer. Samfunn som et funksjonelt fungerende system sier oss lite om hvilke sosiale verdier det samtidig realiserer. Dvs. når det funksjonelle endringsprinsippet ikke er tilstrekkelig som framskrittskriterium, er det fordi vi f.eks. har eksempler på samfunn med høyt utviklet økonomi og teknikk og med høy utviklet omgivelseskontroll generelt, jfr. Tyskland 1933-1943, som få vil bedømme som progressivt og rasjonelt i en mer helhetlig sammenheng.

Det systemiske handlingsbegrepet innebærer nødvendigvis samme problem.

7.3.3 Det symbolsk-normative strukturbegrepet

I denne forbindelse sier den tradisjonelle kritikken mot strukturfunksjonalismen at aktørene er "oversocialized" og at dens begrep om handling dermed er inadekvat. Kritikken m.h.p. handlingsbegrepet kan framstilles slik:

1. Normene er internaliserte av aktørene. I empirisk forskning fører dette til at:
2. Aktørenes handlinger blir ansett for å være motivert av ønsket om å gi et positivt inntrykk ved å vinne aksept og status i andres øyne (Wrong, 1961:184)

Som egentlig impliserer at pkt. 1 = pkt. 2, og at teorien ikke representerer noe styrende prinsipp for hvordan handling som valg mellom ulike orienteringer, er mulig. Og i forlengelsen at en heller ikke har noe begrep om å forstå endring og utvikling uten relativt til mekanisk virkende årsaksprinsipper i samfunnets basisstruktur (Lockwood, 1964, Mouzelis, 1974). Aktørene utfører bare de oppgavene og overholder de forpliktelsene som samfunnet eller det subsystemet i samfunnet de inngår i, pålegger dem, som deler i et funksjonelt hele, (den kybernistiske maskinanalogen passer som metafor). Handling er rasjonell relativt til systemlogikk og systemsammenhenger, og en kan (om en vil trekke Parsons litt langt) si at dette er et begrep om handling som formålsrasjonell, men da i kollektiv forstand. Aktørene oppfyller systemmålsetningene mest mulig effektivt, og er således orientert etter resultatsuksess som

kan etterprøves empirisk-analytisk.¹

Parsons som normsosiologien generelt, har et for snevert rasjonalitetsbegrep fordi det ikke kan gjøre rede for rasjonalitet "from the actors point of view", men bare for systemrasjonalitet formidlet gjennom aktørenes handlinger. Dette poenget må ikke få oss til å glemme de vesentlige innsiktene dette perspektivet bibringer, og at dette er et nødvendig element i bestrebelsene på å utarbeide et generelt handlingsbegrep.

Strukturbegrepet i samfunnsanalysen er uomgjengelig nødvendig om en skal kunne gjøre rede for samfunnsmessig orden og varighet og for handlingers konsistens og meningsfullhet. Ved å gjøre bruk av den strukturfunksjonalistiske varianten som framhever en forståelse av sosiale strukturer som symbolsk og normativt instituerte, får vi også begrep om norm- og regelstruktur som internaliserte størrelser. Aktørene inderliggjør normene og slik representerer de en indre motivasjon for handling, og ikke eksterne eller ytre tvangsmekanismer. Dette gir også et inntak til å forstå sosial struktur som noe meningsfullt og forståelig og derfor også foranderlig, og ikke som reifiserte sosiale systemer av 'overnaturlig' karakter.

Begrepet om symbolske normative strukturer nærmer seg Webers begrep om "Sinnzusammenhänge"; som representerer den felles meningskonteksten som må være til stede for at handling skal bli forståelig og rasjonell. Det er også Weber sitt handlingsbegrep og hans begrep om samfunnet som en legitim orden som angir retningen for et mer adekvat begrep om sosial handling enn såvel det økonomisk-rasjonelle som det normsosiologiske. Eller mer spesifikt: Et mer adekvat handlingsbegrep må på den ene siden bygge på "the system of cultural and symbolic meaning" (Parsons, 1977: 49) og som må gies en eksplisitt språkteoretisk fortolkning. Men på andre siden bygger også nyere språkhandlingsteori på at det kan gies

1 Dette kommer klart fram i følgende sitat hentet fra Smelser og Parsons, 1956 "Economy and Society": "Rationality refers to a mode of organization relative to a standard of effective attainment of a system's paramount goal. In the case of the Economy this paramount goal is production in the technical economic sense." Når det antydes at det kan være å trekke Parsons teorikonstruksjon for langt om en sier at hans systemiske begrep om handling er formålsrasjonelt, så er dette fordi Parsons hadde "multiple systemreferanser" (1977:108), og således også forsøkte å fortolke meningsaspektet systemisk. Men som også Luhmann (1971:13) sier så blir dette bare en egenskap ved handling og ikke dens konstitusjonsgrunnlag. Rasjonalitet er derfor fortsatt bare et spørsmål om effektiv tilpassing og omgivelseskontroll.

kriterier for sannhet og rasjonalitet. Vi kan derfor nærme oss dette handlingsbegrepet ved å analysere Webers begrep om samfunn som legitim orden. Dvs. samfunnet med sine spesifikke institusjoner som en begrunnet og akseptert orden av aktørene i samfunnet.

7.4 Legitim orden

Et begrep om legitimitetsnormen for handling kan en bare få ved å oppfatte aktørene som sosiale aktører, dvs. at de er integrerte i samfunnet slik at deres atferd blir begrunnet og rettferdiggjort i forhold til et felles verdi- og normsystem.

7.4.1 Legitimitetsnormen

Som vi så var også Webers formålsrasjonalitet institusjonelt begrunnet. Men dette betyr ikke at en ikke kan analysere institusjonelle ordninger som opprettet og vedlikeholdt gjennom aktørers handlinger. Som vi antydte i drøftingen av Durkheim, så er problemet med slike ordninger at de må analyseres ut fra en annen rasjonalitetslogikk enn den formålsrasjonelle. Max Weber har i denne forbindelse følgende utsagn om en alternativ handlingsnorm i handlingslivet:

"... all makt, ja selv enhver livssjans overhodet, har behov for å rettferdiggjøre seg selv. Selv den enkleste observasjon viser at når to menneskers skjebne eller situasjon er påfallende forskjellige, føler den som er i den heldigste situasjon et hvileløst behov for å kunne oppfatte forskjellen som 'legitim', noe som han har gjort seg 'fortjent' til."
(Weber, 1973:87)¹

Weber behandler dette forholdet eksplisitt i sin herredømme-, eller maktteori. Han sier i denne sammenheng at ikke noe herredømme nøyer seg med bare rent affektuelle, materielle eller verditradisjonelle motiver for sin fortsatte eksistens (Weber, 1978:31, 213 og 340). Slike systemer av institusjonalisert makt, spesielt statsdannelser, gjør krav på å være legitime som maktutøvere, dvs. de gjør krav på å være legitime og rettferdige ordninger.

¹ Jfr. her Alvin Gouldner sin tese om en universell tendens til at alle systemer av regler er moralsk sanksjonert. De er forsøkt rettferdiggjort ved henvisning til en slags gjensidighet eller resiprositet i relasjonene mellom aktørene (Gouldner (1970) 1977: 273)

Weber gjennomfører, som kjent, analyse av tre historiske former for legitimt herredømme som har forskjellig legitimitetsgrunnlag. Det tradisjonelle, det karismatiske og det legale. Sistnevnte som er av spesiell betydning for moderne samfunnssystemer, er definert som:

"Rational grounds - resting on a belief in the legality of enacted rules and the right of those elevated to authority under such rules to issue commands (legal-authority." (ibid., 316).

Den sosiale orden som er regulert av et maktsystem, baserer således sin legitimitet på:

1. Positiv satt rett og
2. at samfunnsmedlemmene tror på dens legalitet.

Det moderne herredømmet er et rasjonelt herredømme basert på legalitet og universalisme, noe som innebærer at det kan gies rasjonelle og fornuftige grunner for ordningen. For som han sier så er ingen normativ rett bare legitim og gyldig i kraft av sin blotte eksistens og formelle prosedyrer.¹ Til forskjell fra det rent formaljuridiske synspunktet så er det for sosiologiske formål bare sannsynligheten "of orientation to the subjective belief in the validity (Geltung) of an order which constitutes the valid order itself" (Weber, 1978:33).

Weber legger sterk vekt på å få fram den subjektive motivieringen for å handle i overensstemmelse med lov og rett. Aktørene må selv oppfatte den ordningen de inngår i som en verdi, og som rettferdig og rimelig. Bare unntakelsesvis og over kortere tidsrom kan ordninger som oppfattes klart urettferdige bli opprettholdt ved hjelp av eksterne årsaker som materielle incentiver og tvang (Weber, 1973:91, 1978:31).

1 Habermas angriper Weber for å være 'legalist' idet han hevder at "legitimitetsorden skrumper inn til legalitetstro", ved at det er tilstrekkelig å vise til at avgjørelsen er truffet formelt (legalt) korrekt (Habermas, 1975:105).

Dette skyldes Webers og Habermas' forskjellige legitimitetsbegrep. Dette gjør også Habermas (1981) oppmerksom på, men også hvordan Weber selv tildels peker ut av sin egen posisjon.

7.4.2 Moralsk autoritet

Weber påpeker at det nok kan være forskjellige grunnlag for legitimiteten, men at den alltid har form av en moralsk forpliktelse. Motivene for å opprettholde et herredømme kan variere fra tradisjon og vane, altså bare ut fra hva som har eksistert tidligere; ut fra affektuelle eller emosjonelle grunner, eller verdi-rasjonell tro på at ordningen er et absolutt gode, og endelig den legale formen.

Grunnene for å tilskrive en ordning legitimitet har imidlertid ingenting å gjøre med (individuelle) interesser. Men tvert om bare "the desinterested motive elements have a place" i debatten om en samfunnsordens gyldighet (Geltung) som legitim ordning (Parsons i sin Weberfortolkning, 1968:659). De virkelige motivene for den individuelle aktøren for å handle i tråd med rettsnormer og sosiale konvensjoner, kan være moralsk nøytrale, eller ikke, men de spiller uansett en rolle som garantist for ordningens fortsatte beståen og har således en opprettholdende funksjon (Weber, 1978). Interesser kan altså være medvirkende for konformiteten til en orden, men de virker ikke som legitimeringsgrunnlag.

I samme retning peker Webers diskusjon av distinksjonen mellom en sosial orden basert på konvensjon og en orden basert på lov og rett. Sistnevnte er mest framtrædende ved den moderne rettsstaten og konvensjoner i det tradisjonelle samfunnet. Det er imidlertid ikke som noen later til å tro, slik at den legale formen for herredømme er basert på individenes egeninteresse, mens det tradisjonelle herredømmet baserte seg på verdi-forpliktelse i 'normsosiologisk' forstand. Det er heller ikke slik, som atter andre later til å tro, at det avgjørende skillet går mellom formen for sanksjoner av avvikende atferd. For selv om konvensjoner er definatorisk skilt fra lover, ved at sistnevnte har "a staff engaged in enforcement" av sanksjoner mot avvikere, og førstnevnte mangler dette, så: "In any case the means of coercion are irrelevant" (Weber, 1978:35). Det er således ikke snakk om noen kausalt, tvangsmessig forbindelse mellom lov og rett og de empirisk forekommende handlingene som vedlikeholder ordenen. Det legale herredømmet som det tradisjonelle er opprettholdt ved å utøve "en moralsk form for tvang". Dvs. den sosiale orden er verdimeslig legitimert, og aktørene orienterer handlingene i overensstemmelse med den i den grad legitimering blir akseptert som gyldige (jfr. *ibid*, 33).

Det er altså ikke snakk om ytre påvirkning og sanksjoner fra samfunnet og andre samfunnsmedlemmer som forårsaker enkeltaktørenes oppslutning om systemet, men i den grad normene for den sosiale orden har en etisk motiverende kraft, er også sanksjonene av 'indre' karakter. En føler skam og skyld ved å bryte reglene for det samfunnet en selv inngår i og er en integrert del av. De er internalisert i personligheten.

Weber vender seg også mot alle konsensusteoretikere som tilskriver ordningen legitimitet ut fra at aktørene har dannet den i-frivillig konsensus og kompromisser ut fra ren egeninteresse. Selv om det legale herredømmet har et mye større innslag av denne typen rasjonalitet enn det konvensjonelle (Weber, 1978:36), så er også det moderne herredømmet verdimesig-moralsk begrunnet.

"The orientation of action wholly to the rational achievement and ends without relation to fundamental values is, to be sure, essentially only a limiting case." (Weber, 1978:26)

For at ordningen skal være en gyldig orden så må det eksistere en moralsk forpliktelse til å utføre det en kontraktuelt og nyttemessig er blitt enige om (Weber, 1978:636). Det ikke-kontraktuelle elementet i kontrakten må være til stede, og selv hvor mye en reduserer dette normative, moralske elementet mot rent frivillig enighet ut fra egeninteresse, så kan det aldri forsvinne (Parsons, 1968:661).

Det er således ikke mulig å tenke seg et samfunn som bare består av pluralistiske interessegrupper som ("i-ideologiene-er-døde-forstand") kjemper om makt og innflytelse uten eksistensen av et eller annet fellesskap i normer og verdier. Det må alltid eksistere et normativt verdifellesskap som gir den autoritative maktutøvelsen en moralsk begrunnelse.¹ Og dette er felles om en snakker om konvensjonelt eller moderne lovbaserte samfunnsformasjoner. Weber sier imidlertid, som sagt, at sistnevnte har et mye større innslag av rasjonell egeninteressefundering enn den konvensjonelle legitimeringsformen. Vi skal se litt nærmere på dette for om mulig å kunne utsi noe mer eksplisitt legitimitetsnormen for handling under det legale herredømmet.

1 I denne sammenheng kan det bemerkes at for Weber går makt bare på muligheten for å gjennomføre sine mål, mens autoritet og autoritativ maktutøvelse har med legitim makt å gjøre. Makt er bare legitim i den grad autoriteten er det, og for at autoriteten skal være gyldig og legitim må den være godtatt. Dette kommer vil tilbake til i kap. 9.

7.5 Legitime interesser

Hos Weber viser altså legitimitetsnormen for handling til et institusjonalisert moralsystem av normer og verdier.

7.5.1 Weber og Durkheim

Denne måten å utlegge Weber på ligner til forveksling på Durkheim sin lære om normativitet og moralitet. Følgende sitat kan anskueliggjøre Durkheims posisjon m.h.p. hva som motiverer aktørene til å skape og opprettholde den sosiale orden:

"To explain the characteristic of obligation in rules it is sufficient to establish the notion of moral authority. A moral authority that is legitimate in the eyes of reason receives our submission because it is moral authority and we respect its discipline." (Durkheim, 1974:47).

Denne begrunnelsen for den sosiale ordne og autoritetshierarkiet som en moralsk orden rett og slett, er ikke tilstrekkelig for Weber. Han strevde med å overvinne materialisme-idealisme problemene i den tyske intellektuelle tradisjonen, og arbeidet således også med å overkomme spriket mellom normsosiologi og økonomisk teori.

"Thus, the validity of an order means more than the mere existence of a uniformity of social action determined by custom or self-interest." (Weber, 1978:31)

For Weber er ikke en sosial orden legitimert bare fordi den er gitt en (eller annen) etisk moralsk begrunnelse som sådan, men det kreves også en viss materiell og rasjonell fundering av legitimitet. Dvs. det kan stilles rasjonelle krav til hvordan den faktiske sosiale orden oppfyller kravet til fornuftighet og rettferdighet. Denne legitimeringsformen er spesielt framherskende i moderne samfunn.

Weber sier at herredømmet kan basere seg på en "rent interessebetinget sitausjon" eller "på sløvt vanegjengeri, eller kan ha en rent følelsesmessig begrunnelse."

"Imidlertid vil et herredømme som bare hvilte på slike forutsetninger, være forholdsvis labilt. Både hos dem som hersker og dem som beherskes pleier snarere herredømmet å ha en dypereliggende støtte i form av rettsgrunner, dvs. grunner for at herredømmet er 'legitimt'. Og når troen på denne legitimitet rokkes, pleier det å ha vidtrekkende følger." (Weber, 1973:91)

7.5.2 Legitimerte interesser

Habermas og Bendix har begge påpekt at det i Webers nykantianisme både er en begrepsmessig og en empirisk sammenheng mellom samfunnsmessige ideer og materielle interesser. Aktørene som sosialiserte "Kultur-menschen" er avhengig av i tillegg til en viss materiell behovstilfredsstillelse ("Probleme ausserer Not") også tilfredsstillelse av sosialt instituerte verdier og etiske forpliktelser ("Probleme innerer Not") (Habermas, 1981:1;264). Bendix henter et sitat fra Otto Hintze for å anskueliggjøre Webers posisjon i denne sammenheng:

"Wherever interests are vigorously pursued, an ideology tends to be developed also to give meaning, re-enforcement and justification to these interests. And this ideology is as 'real' as the real interests themselves, for ideology is an indispensable part of the life process which is expressed in action. And conversely wherever ideas are to conquer the world, they require the leverage of real interests, although frequently ideas will more or less detract these interests far from their original aim ..."
(Bendix, 1977:47)

Interesser kan bare tilfredsstilles i den grad de er satt i sammenheng med ideer som tjener til deres begrunnelse, og ideer kan bare empirisk sette seg gjennom når de er forbundet med virksomme interesser. Fortettet uttrykt vil dette være å si at legitimitetsnormen for handling integrerer aktørenes handlingsorienteringer og formidler mellom verdirasjonalitet og formålsrasjonalitet.

En sosial orden kan bare opprettholdes og bestå over tid ved at aktørenes handlinger gjensidig er orientert mot ordningen. For at en slik konformitet skal komme i stand kreves det at den er akseptert og legitimert. Bare slik får den realitet som en gyldig orden. Mer om dette i neste kapittel.

På dette viset forbinder imidlertid ikke bare legitimitetsnormen verdi- og formålsrasjonalitet, men som handlingstype peker den utover såvel den formålsrasjonelle "Gesellschaftshandlingen" som den verdi-rasjonelle "Gemeinschaftshandlingen". Handling er som vi har sett av Weber også forstått som meningsfull, sosial handling. Dette innebærer at handling er spesifikt intersubjektivt forståelig, andre kan forstå den og dermed også ta stilling til den (jfr. Weber, 1978:4ff og 1968:169ff). Dette peker mot en forståelse av handling som fordrer begrunnelse og som derfor er kritiserbar. Både rent verdimesig orientert, og interessebasert handling er henvist på en intersubjektiv eksisterende forståelse slik at handlingene kan begrunnes og aksepteres. Handlinger kan bare empirisk realiseres og vedvare så lenge begrunnelsene for dem blir akseptert og godtatt av andre - "Einverständnis" (Weber, 1968:193ff) og "Einverständnisgeltung" (Habermas, 1981, I og II).

Samfunnet er et system av normative føringer som blir begrunnet som et verdimesig gode, og så lenge denne verdimesige legitimeringen blir godtatt og akseptert, handler aktørene i overensstemmelse med konvensjonell og legal lov og rett.

I fokus for en teori om sosial handling står følgelig legitimitetsaspektet ved handling. I vår sammenheng har Webers posisjon et fortrinn framfor Durkheims, fordi han viser til både en viss empirisk og en rasjonell motivasjon for herredømmet. Legitimitetsnormen viser til et krav om begrunnelse som gjør krav på akseptering. Legitimitetsnormen henviser således til et kritisk begrep om gyldighet og innforståelse.

7.5.3 Legitimitet og rasjonalitet

Sosial handling hos Weber peker mot et mer adekvat handlingsbegrep, et begrep som kan virke overskridende både i forhold til normsosilogien og utilitarismen, men som på andre siden også integrerer innsiktene fra disse retningene.¹ For å kunne gjøre rede for dette handlingsbegrepet må vi imidlertid gå utover Weber.

1 Weber har pekt på den doble orienteringen i handlingslivet. Men såvel den marxistisk orienterte videreføringen av Webers rasjonaliseringsperspektiv gjennom Frankfurter-skolen, som politologisk og sosiologisk forskning ellers har vært mer opptatt av instrumentalisering og rasjonalisering av livsverden enn å utvikle forståelsen av legitimitetsaspektene ved sosial handling, eller kriteriene som anvendes for å felle slike dommer om det perverterte samfunnet. Begrepsparet verdi- og formålsrasjonalitet og andre synonymer er brukt til å kaste lys over industrialiseringen og pengeøkonomiens fortrenghet av tradisjo-

Først en kort sammenfatning.

Det er her argumentert mot såvel det økonomisk utilitære som mot det normsosiologiske handlingsbegrepet og deres rasjonalitetsoppfatning. Aktørenes rasjonalitet er hverken ensidig knyttet til å kunne fatte rasjonelle valg m.h.p. individuell maksimering eller m.h.p. "kollektiv maksimering" som sådan. Webers begrep om samfunnet som en legitim orden og handling som meningsbærende - "Sinnzusammenhänge" - stiller spørsmålet om en alternativ rasjonalitetsoppfatning i sentrum. Hvilken kompetanse har aktørene selv til å vurdere og ta stilling til hva som er legitimt og rettferdig?

Sammen med den "strukturfunksjonalistiske" innsikten om det symbolsk-normative strukturbegrepet leder dette fram mot en forståelse av sosialt liv som spesifikt symbolsk eller språklig formidlet. Vi skal i fortsettelsen knytte sammen språk og rasjonalitet for å lansere et mer adekvat handlingsbegrep og peke på en alternativ struktur i handlingslivet som ikke følger den spesielt formelle logikken til maksimeringstankegangen. Denne "uformelle" strukturen som vi må anvende et utvidet rasjonalitetsbegrep på, kan vi nærme oss ved å knytte sammen de nevnte begrepene hos Weber og forsøke å operasjonalisere de symbolsk-normative elementene i sosialt liv. Dette kan imidlertid ikke gjøres uten å transformere pro-

nelle verdier. Verden tømmes for mening. Eller som Mannheim ser det; de ideologiske og utopiske elementene forsvinner og tilbake blir bare funksjonell rasjonalitet (Mannheim, 1979:230).

Som Lipset har vist er det de tilsvarende begrepspar som ligger til grunn for de amerikanske sosiologiske analyser som er gjort av 60-årenes studentopprør. Opprører som sådan blir først forståelig som verdimelessig reaksjon på den formålsrasjonelle standardiseringen og rutiniseringen av verden (Lipset, 1976 - jfr. Parsons, 1978, for noe lignende). Det samme har Habermas-begrepet som at kategoriene til den tekniske viten slår inn i interaksjonsfæren.

Felles for alle disse retningene innenfor samfunnsvitenskapen er et pessimistisk nærmest depressivt perspektiv på en steinhard framtid i formålsrasjonalitetens jernbur, for å parafrasere Weber litt, men som også gjelder for de andre. Verden går mot stadig mer instrumentalisering basert på teknikk og vitenskap.

Med nyere språkteori som hjelpemiddel, et hjelpemiddel som ikke var tilstrekkelig utviklet på Webers tid, står en nå bedre rustet til å gi svar på såvel problemene med legitimitetsaspektene ved sosial handling, som den historiske rasjonaliseringstendensen og hvilke farer som er forbundet med denne m.h.p. "det stivnete samfunnet". Dette er nødvendig fordi det er vel ikke slik at enhver form for instrumentalisering gjennom industrialisering og byråkratisering, fører til tap av mening og myndighet?

blemet i språkteoretisk retning, fordi det gjelder om å redegjøre for hvordan legitimitet oppnås. Her forstått som hvilke kriterier som må være oppfylte for at noe kan kalles akseptert og legitimert. Mens Weber viste til en faktisk eksisterende legitimitetsnorm for handling - som et "behov for å rettferdiggjøre seg selv" - så viste han derimot ikke til hvordan denne kan virkeliggjøres. Sagt med andre ord, hva er det ved aktørenes handlingsrasjonalitet som muliggjør at noe kan oppfattes som rett og rimelig og legitimt, og andre ting som illegitimt og galt?

Dette er spørsmålet om legitimitetsbegrepets status. Weber inntar her det vi kaller den nykantianske posisjonen som forstår legitimitet som en faktiske empirisk størrelse. Legitimitet kan bestemmes i objektive kategorier ut fra empirisk-analytiske erfaringsregler. Dvs. en ordens gyldighet avhenger av i hvilken grad aktørene rent faktisk orienterer handlingene i forhold til den og således opprettholder ordningen. Dette er en beskrivelse som kan foregå i et såkalt betrakterperspektiv, altså beskrivelser i tredje person entall. Utenforstående kan avgjøre legitimiteten ut fra observasjon av aktørenes atferd i forhold til en orden. "A state", for example, ceases to exist in a sociologically relevant sense whenever there is no longer a probability that certain kinds of meaningfully oriented social action will take place" (Weber, 1978:27).

Parsons og Luhmann forstår legitimitet på samme måte som Weber og vi snakker her om det erfaringsbaserte legitimitetsbegrepet.¹ Denne måten å forstå legitimitet på er det spesielt Jürgen Habermas utfordrer ved å si at det bare er utsagn i første person entall som kan tilveiebringe betingelsene for å kunne avgjøre en ordens gyldighet som legitim. Legitimitet står i et indre forhold til grunner og argument og som bare gyldiggjør seg som bindende og forpliktende utsagn i den grad aktørene selv innestår for dem. Legitimiteten til en sosial orden kan bare avgjøres ut fra kommunikative interaksjonsprinsipper.

Et sitat fra en rettsteoretiker illustrerer treffende poenget:

1 Jfr. Parsons, 1963b:234 og Munch, 1981b og Luhmann, 1973. Det kan imidlertid bemerkes at Parsons ble litt tvetydig på sine eldre dager og den merkelige artikkelen "The human condition" (i Parsons, 1978), illustrerer problemet med å kunne forstå legitimitet som en ren empirisk størrelse.

"Skal vi i det hele tro på vårt standpunkt som det riktige og motpartens som det uriktige, kan dette ikke ha noen fornuftig mening, med mindre vi legger til grunn prinsipper av objektiv gyldighet, slik at de er bindende for også andre. Prinsippene har normativ karakter og kan altså ikke verifiseres. Og allikevel tror vi på deres gyldighet."

(Castberg, 1966:69)

Siktemålet i forsettelsen er å vise hvordan legitimitet prinsipielt oppnås på handlingsnivå, altså hvordan aktørene selv har rasjonalitet til å bli enige om hva som er rett og legitimt (kap. 8). For deretter å utsi noe om hvilke legitimasjonskrav samfunnsstyringen i moderne forstand er underlagt (kap. 9).

"Since human beings are not merely political animals but also language-using animals, their behaviour is shaped by their ideas."
(Hanna F. Pitkin)

KAPITTEL 8 KOMMUNIKATIV HANDLING

8.1 Innledning

Disse innsiktene leder fram mot en utvidelse av handlingsbegrepet og rasjonalitetsbegrepet i forhold til det formålsrasjonelle og normsosiologiske. Som antydnet er denne utvidelsen fundert i moderne språkteori og i innsikten om at en sosial orden må være begrunnet for å kunne ha krav på gyldighet. Som et supplement til det formålsrasjonelle handlingsbegrepet skal vi lansere det kommunikative som er basert på en alternativ samhandlingslogikk i forhold til den maksimerende. Sentralt i det kommunikative handlingsbegrepet står innsikten om at ikke bare empirisk-analytiske setningers sannhetsgehalt kan avgjøres objektivt, men at også normative utsagn har en objektiv rasjonalitetsbasis. Det er følgelig en teori som retter seg mot desisjonismen i samfunnsvitenskapelig analyse. Verdidommen hviler ikke på et vilkårlig, beslutningsteknisk eller på et personlig, eksistensielt grunnlag, men på objektive gyldighetsvilkår.

Før vi går nærmere inn på dette skal vi innledningsvis gi et kort omriss av teorikonteksten.

Det sentrale teoribidraget her er Jürgen Habermas sin formalpragmatiske teori lansert i et nylig utkommet verk og som forstår seg bl.a. i tradisjonen til grunnleggeren av pragmatismen - Ch. S. Peirce - men også i tradisjonen til sosialpsykologen George H. Mead (Habermas, 1982).¹ Kort definert er pragmatikk søking etter kriterier for sannhet, og mer presist i en språklig sammenheng; hvordan avgjøres sannhetsgehalten i ytringer. Habermans har tidligere arbeidet mer språkfilosofisk² med disse spørsmålene, mens han nå har vendt seg eksplisitt til sosiologisk teori. Spesielt sentralt står klassikerne Weber, Durkheim, Mead og Parsons - og Habermas fortolker deres sosiologi i lys av pragmatisk orientert kommunikasjonsteori.

1 "Theorie des kommunikativen Handels" er et to binds verk, 1981, I og II

2 Mens Habermas tidlig på 70-tallet tildels delte K.O. Apels transcendentalfilosofiske begrunnelse for den kritiske samfunnsteorien, benevnte han senere sin teoretiske posisjon (1976) for universalpragmatikk. I 1981 kaller han sitt standpunkt for formalpragmatisk fordi han mener å ha redusert det transcendentale elementet i teorien (jfr.

Den mindre rent språkfilosofiske orienteringen gir seg utslag i en evolusjonær teori om sosiale utviklingsnivåer; og en eksplisitt teori om moderne samfunn med sosiale og politiske institusjoner som muliggjør rasjonell debatt ut fra universalistiske sannhetskriterier. Det er en teori om moderne samfunn hvor den integrerende kraft er staten og de offentlige institusjonene til forskjell fra tidligere religiøst begrunnede herredømmesystemer i tradisjonelle samfunn. Den institusjonelle kjerne i moderne samfunn er staten til forskjell fra familie og slekt i tidligere samfunn.

Som vi har sett er det de sosiale institusjonene som koordinerer aktørenes enkelthandlinger og gir dem mening. De samfunnsmessige institusjonene har en legitimerende og begrunnende funksjon. Det spesielle ved institusjonene i moderne, statlig organiserte samfunn er at de er begrunnet og legitimert ut fra individuelle ("borgerlige") rettigheter. Stikkord for denne teorien er at den kulturelt instituerte fortolkningen av verdier og moralsystem (verdensbildefortolkningen), i tidligere samfunn hadde en konvensjonell form. Ut fra tradisjon og religion ble den sosiale verdifordelingen, rangordningen og statustildelingen begrunnet. Formulert spisst: Et 'hvorfor' kunne tilbakeføres til tradisjon og vane og var begrunnet med det. Vi snakker om en legitimering fra oven (jfr. her også Horton, 1982:239).

Med moderne samfunn skjer det for første gang historiske en legitimering og begrunnelse ut fra aktørenes 'egeninteresse' eller egenverdi som rasjonelle vesen med uavhengelige rettigheter. Begrunnelse og legitimering skjer nedenfra. Formal rett og borgerlig demokrati er den institu-

f.eks. Habermas, 1981, I:374ff). Selv om det "ideale språkfelleskapet" nå er mindre framtrødende, og teorien om kommunikativ handling er knyttet til evolusjonære utviklingsstadier og grunnet i de moderne samfunnsmessige institusjoner forblir det, etter mitt syn, litt uklårt i hvor stor grad Habermas faktisk innfrir sitt eget postulat om å forlate den transcendentale begrunnelsen. For en instruktiv diskusjon av ideologi- og interessebegrepet i Kritisk teori-skolen, men spesielt av Habermas sin posisjon vis-à-vis de andre representantene for denne skoleretningen, se Raymond Geuss (1981) og for det transcendentale elementet se Geuss (1981:63ff) og Albrecht Wellmer (1977: 488ff). De korrigerer rett nok ikke for 1981-utgaven av Habermas.

Det må bemerkes at Habermas som arbeider innenfor flere disiplinære forskningsfelt særlig henter elementer fra, men også kritiserer anglosaksisk språk teori - J.L. Austin og J.R. Searle spesielt, men også fra den kognitive utviklingspsykologien til L. Kohlberg og J. Piagets genetiske erkjennelsesteori.

sjonelle forankringen. Vi kan med Talcott Parsons om tale denne legitimeringen av samfunn som en form for institusjonell individualisme, for å avgrense oss fra utilitaristiske feilfortolkninger.

Som vi så foran er den strukturelle forklaringen på moderne samfunn den endringen som skjedde i det norvestlige hjørnet av Europa på syttenhundretallet. I Storbritannia, Holland og Frankrike skjedde en revolusjon på flere samfunnsområder. Den førte med seg en gjennomgripende strukturell endring av samfunnene som fikk avgjørende innflytelse på utviklingen av den vestlige moderne sivilisasjon og på verden forøvrig. Denne revolusjonen inneholdt endringer på ulike områder, og Parsons summerer endringene i tre strukturelle prosesser:

- Den industrielle revolusjonen
- Den demokratiske revolusjonen
- Den utdanningsmessige revolusjonen

Dette danner grunnlaget for begrepet om moderne samfunn som noe distinkt fra tradisjonelle samfunn, og dette er også Habermans sitt eksplisitte utgangspunkt for teorien om kommunikativ rasjonalitet.

Spørsmålet for Habermans i forhold til Parsons kan sies å være: Hvilken rasjonalitet har samfunnsmedlemmene til selv å skape og opprettholde disse institusjonelle ordningene som definerer det moderne? Dvs. hvordan forklare de samfunnsmessige ordningene "from the actors point of view"? Spørsmålet er altså om handlingsteori i forhold til et strukturnivå hvor nye institusjonelle ordninger avløser andre uten at kausalkjedene i handlingsteoretiske kategorier er etablert. M.a.o. hvordan kan vi formidle en slik innsikt om de moderne samfunnsmessige institusjonene med et begrep om aktørenes egne handlingskompetanse til å skape og vedlikeholde disse institusjonene?

8.2 Symbolisk formidlet interaksjon

Utgangspunktet for denne teorien er de almene språkteoretiske innsiktene om språket som en fundamental sosial institusjon, som forutsetning for meningsetablering og sosial handling. Webers begrep om Verstehen åpner for problematikken.

8.2.1 Verstehen

Weber deler den hermeneutiske intensjonen om å gi en fortolkende forståelse av samfunnsvitenskapens forklaringsobjekter (jfr. 6.2.1). Verden er forlenet med mening, kultur og er dermed prinsipielt forståelig. Samfunnsvitenskapenes objekter er alltid historisk og sosialt situert og er derfor tilgjengelig for forståelse på en prinsipielt annen måte enn det som er tilfellet for naturvitenskap - "Wertbeziehung". En trenger f.eks. ikke å være Cæsar "um Cæsar zu verstehen" (Weber, 1968:170).

Den verstehende sosiologien skal gi en fortolkende forklaring på handling; og meningsfull handling er avgrenset både fra psykologisk innlevelse i indre sjelstilstander ("innerer Lage") og fra ytre (naturmessig) tvang (ibid, 171). Det som er spesifikt menneskelig tilgjengelig er sammenhenger og regelmessigheter "deren Ablauf verständlich deutbar ist" (ibid, 169). Weber setter denne typen handling opp mot andre ikke-sosiale handlingstyper, som f.eks. imitasjonshandlinger, dvs. rent lært atferd, og sier i denne forbindelse "... action is then casually determined by the action of others but not meaningfully" (Weber, 1978:24). Det er gjennom handlingskategorien verden blir opplyst og meningsfull for oss. Sosiologiens tema er den spesifikt sosiale handling (tidligere Gemeinschaftshandeln) til forskjell zweckrational (Gesellschaftshandeln) som er sosialøkonomiens spesielle tema (Weber, 1968:182, 184 og 1978:63).

"Action is 'sosial' insofar as its subjective meaning takes account of the behaviour of others and is thereby oriented in its course." (Weber, 1978:4)

Sosial handling er således "frie" aktørers handling som orienterer seg mellom ulike handlingsmål, men som også er underlagt normative, sosiale hensyn. Denne sterke understreking av Verstehen og meningsfull handling gav seg også utslag i det vi har benevnt som Webers metodiske syntese mellom forklaring og forståelse.

8.2.2 Forståelse og kausalitet

Weber skiller mellom "Sinnhaft Adekvanz" og "Kausal Adekvanz". Sistnevnte står for fortolkningen av hendelsesforløp hvor det ifølge etablerte erfaringsregler er godtgjort en mulighet for at denne foreteelsen vil foreligge (Weber, 1972:5). "Kausale Erklärung" betyr m.a.o. statistiske sann-

synlighetsregler for et hendelsesforløp.

Den korrekte "Kausale Deutung" impliserer også "Sinnhaft Adevanz" fordi ellers ville selv ved et stort antall statistisk "präsis angebarer Regelmässigkeit des Ablaufs (des ausseren sowohl wie des psychischen) nur eine unverstehbare (oder nur unvollkommenen verstehbare) statistische Wahrscheinlichkeit ..." foreligge (ibid).

Regelmessighetsfrekvenser er henvist på at de kan gies en meningsfull fortolkning - "sinnhafte Adevanz" - dvs. en må vise sammenhengen mellom handlinger og handlingsmotiver (verdier) på en slik måte at denne forbindelsen blir meningsfullt forståelig (ibid).¹ Uten en slik menigsetablering blir regelmessigheter bare "en uforståelig statistisk sannsynlighet".

Både den kausale adekvans og "Sinnhaft Adevanz" viser til intersubjektive (objektive) gyldinghetsvilkår for å avgjøre evidensen til et hendelsesforløp. Mens den naturvitenskapelige metodologien representerer kausalkategoriens objektivitetskriterium, må vi for meningskategorien ta i bruk et annet avgjørelseskriterium, og som jeg vil forsøke å vise er dette også et objektivt kriterium.²

Konstitueringen av meningsfull handling er henvist på intersubjektiv mellommenneskelig forståelse; verden er delt og felles for alle "Kultur-menschen". Mottakerne av et budskap må prinsipielt kunne forstå det samme som avsenderne. Meningsfull handling er subjektiv motivert handling; men motivene og verdiene kan en bare få fra det samfunnet og den

1 Dette impliserer imidlertid ikke en slags mindreverdighet til fortolkning i forhold til kausalitetsforklaringer, fordi fortolkning også går ut på å etablere kausalitetskjeder, jfr.: "Die 'deutende' Motivforschung ... ist in absolut dem gleichen logischen Sinn kausale Zurechnung wie die kausale Interpretation irgendeines individuellen Naturvorganges, denn ihr Ziel ist die Feststellung eines 'zureichenden' Grundes (mindestens als Hypothese) genauso, wie dies bei komplexen Naturvorgängen, falls es auf deren individuelle Bestandteile ankommt, allein das Ziel der Forschung sein kann." (Weber, 1968:121).

2 Dette er en pedagogisk måte å uttrykke forskjellen på som ikke er helt dekkende. For som bl.a. Kuhn har vist med den paradigmatisk utviklingen av vitenskapen (paradigmatisk regler for objektivitet, rett og galt osv.) så representerer også den naturvitenskapelige metodologien et intersubjektivt verdifelleskap og ikke noe objektivitetskriterium per se (Kuhn, 1963).

kulturelle konteksten som har gitt en de kulturelle, symbolske begrepene for å forstå verden og sin egen situasjon med. Dette skal vi se nærmere på.

8.2.3 En symbolsk verden

For at denne felles formidlingen skal være mulig må vi leve i symbolsk verden der samfunnsborgerne kan signalisere et budskap seg imellom gjennom felles kategorier. Dette er bare mulig gjennom eksistensen av språk og språklig formidlet interaksjon.

"A common language, which arises from a similarity of tradition through the family and the surrounding social environment, facilitates mutual understanding, and thus the formation of all types of social relationships, in the highest degree." (Weber, 1978:42)

Språket er en fundamental sosial kategori som virker muliggjørende for dannelsen av sosiale system (Parsons, 1979:34).¹ Et samfunn som summen av sine institusjoner, er et symbolunivers som medlemmene av samfunnet er født inn i og som definerer meningen og verdien med virksomheten i samfunnet.

Litt enkelt uttrykt kan en si at språklige uttrykk er symbolske i den forstand at de ikke er 'avbildninger' av empiriske fenomen og således står i et ytre forhold til det de betegner. Det forholder seg heller slik at individene gjennom felles begreper og symbolske kategorier både ser, forstår og opplever det samme ved de empiriske foreteelsene (jfr. Winch, 1958). G.H. Mead sier i denne forbindelse at det essensielle ved et signifikant symbol er at gesten betyr det samme for andre som for en selv. Eller i behavioristiske termer; et stimulus som en gir andre reiser prinsipielt den samme responderingen i en selv, og

"The development of communication is not simply a matter of abstract ideas, but is a process of putting one's self in the other person's attitude, communicating through significant symbols." (Mead, 1962:327)

1 "Thus a social system in the present sense is not possible without language, and without certain other minimum patterns of culture, such as empirical knowledge necessary to cope with situational exigencies, and sufficiently integrated patterns of expressive symbolism and of value orientation." (Parsons, 1979:34)

- 100 -

Vi snakker i denne forbindelse om språket som en overindividuell institusjon. Det finnes ikke noe privatspråk, det er bare språk i den grad det er delt av flere.¹ Det spesielle ved språket er at det ikke bare er en overindividuell, kollektiv institusjon på lik linje med andre, men på en langt mer grunnleggende måte selve basisinstitusjon i samfunnet: Bare ved hjelp av språk og kommunikasjon er det mulig å tenke seg samfunn på det nivå vi kjenner det.

Det er G.H. Mead som mest overbevisende har levert materiale om kommunikasjon som en fundamental antropologisk kategori (Habermas, 1981:217). Kun gjennom språkliggjøringen kunne det foregå en utvikling fra dyrestadiet til menneskestadiet, og kun gjennom eksistensen av språklig kompetente aktører blir den evolusjonære utviklingen av menneskesamfunnet mulig å forstå (Mead, 1962:kap. IV). Mead argumenterer mot kontraktsteorien som forstå etableringen av menneskesamfunn som et resultat av en forhandlingsprosess mellom resultatorienterte individer i økonomisk eller psykologisk forstand, og sier at samfunnet og språket er mer fundamental enn individet. De sam-eksisterer og er før individet (ibid, 233, 238).

Samfunnet er en kollektiv og moralsk realitet for å si det med Durkheim, som viste med tilfellet om kontraktsinngåelser at disse bare ble mulig på bakgrunn av en grunnleggende institusjon i samfunnet som sikrer gyldigheten av kontraktuelle handlinger. Dvs. bare i den grad aktørene vet hva det vil si å love noe, å forplikte seg på noe, er de i stand til å utføre disse handlingene. Inngåelse av kontrakter mellom aktørene forutsetter en gjensidig innforståelse om hva som gjelder som forsikringer, lovnader osv. og denne innforståelsen har en karakter som ikke lar seg forklare som resultat av enkeltaktørenes valgstrategier. En må først forutsette eksistensen av slike normativt bindende regler og oppfatninger før rasjonelle og strategiske handlinger kan bli til.² Men som vi har

1 I parentes kan det bemerkes at gjennom språket bryter den rene utilitaristiske (solipsistiske) posisjonen sammen; mennesket som et språklig vesen er et sosialt vesen. Og for kuriositetens skyld kan det merkes at enhver handling alltid allerede tar hensyn til andre, det ligger den språklige transformeringen av erkjenningsteorien som Wittgenstein sto for. Winch gjør et poeng av dette som en kritikk av Weber.

2 Eller mer adekvat uttrykt: "Promising is a performance which creates a presumptive prima facie obligation to do A on part of the person who says "I promise to do A". It creates the obligation by virtue of the fact that we can recognize a moral rule which can, for our purposes, be formulated as follows: "If x properly says "I promise to do A" to y, then x ought to do A." In absence of this rule, there would be no
(forts. neste side)

vært inne på tidligere, er ikke dette et tilstrekkelig posisjon om en vil opprettholde det handlingsteoretiske siktemålet. En må da i tillegg spesifisere hva det er med aktørers rasjonalitet og samhandlingsstruktur som bidrar til å reprodusere disse kollektive samfunnsmessige institusjonene.

Denne samhandlingen har imidlertid en annen logisk struktur enn den resultatorienterte. Denne strukturen i handlingslivet kan bare komme i stand gjennom det språklige medium for handlingskoordinering. "It is the process of communication that there appears another type of individual" og "In man the functional differentiation through language gives an entirely different principle of organization which produces not only a different type of individual but also a different society" (Mead, 1962: 234, 244). I kommunikasjonen er vi henvist på et fellesskap i erfaring og opplevelse som gjør felles forståelse mulig. Forståelse impliserer gjensidig forståelse - "Verständigung" - den meningsfulle relasjonen mellom menneske og verden er intersubjektivt etablert og transformert. Derfor vil også analyse av hva det vil si å rekke fram til felles forståelse med hverandre, gi inntak til å påpeke den alternative strukturen i handlingslivet som nødvendigvis må være til stede om kollektive samfunnsmessige institusjoner skal kunne reproduseres, og dermed kanskje også endres.

8.2.4 Kommunikativ handlingskoordinering

Spørsmålet er således ikke egoistisk nytte-maksimering versus altruistisk handling som den spesifikt sosiale handlingstype, men derimot spørsmålet om hvordan vi må handle om forståelse og enighet skal kunne oppnåes? Og det er nettopp denne koordineringsmekanismen for sosiale handlinger som kommunikasjonen yter. Den sier oss hvordan vi skal handle om vi vil forsøke å oppnå enighet og felles forståelse med våre interaksjonspartnere.

I denne forbindelse forstår vi mening (Sinn) i betydningen felles mening som en språkavhengig kategori¹ (Habermas, 1971:171), fordi en slik

such thing as promising. A person who said that moral principles have authority because we have implicitly or explicitly promised to obey them would show that he simply does not understand what promising is" (Sellars, 1963:351-352).

1 Dette i motsetning til spesielt Luhmann sitt forsøk på systemisk fortolkning av mening, "Sinn" (jfr. 1971:25ff, 316ff).

felles forståelse er bare mulig å oppnå hvis interaksjonsdeltakerne underordner seg betydningen i det som blir kommunikativt formidlet. Samhandlingsporsesser som sikter mot etablering av gjensidig forståelse og enighet er grunnlagt på en rasjonell standpunkttaken til innholdet i det som ytres. Setningers saklige innhold er det avgjørende rasjonalitetskriterium. Dette betyr m.a.o. at vi bare kan bli enige med hverandre hvis vi begrunner våre standpunkter, og denne begrunnelsen har en form som gjør at andre kan si ja eller nei til den. Ego kan altså ved hjelp av kun språklige utsagn få alter til å godta sine argument "... that is, ego can motivate alter by its readiness to cover the claim it has raised through providing grounds or reasons" (Habermas, 1962:269).

Det språklige medium som muliggjørende institusjon for enighetsetablering, pålegger aktørene en spesiell samhandlingsform, men henviser også på et fellesskap i erfaring og opplevelse, eller mer spesifikt i empirisk kunnskap, verdier og normer, som gjør at aktørene mer substansielt i stand til å ta stilling til hverandres ytringer og angi rasjonelle grunner for eller imot et standpunkt. Selv om språket er innvevd i samfunnets normer og verdier på en slik indre måte - heller ikke språk og kommunikasjon kunne være mulig uten et visst felles empirisk-, norm- eller verdigrunnlag - så er det en tvetydig sosial institusjon. Den har en dobbelte funksjon:

På ene siden er kommunikasjon et middel til å frambringe mening og koordinere aktørers handling.

På andre siden er det selve forutsetningen for gjensidig forståelse og meningsetablering.

Vi kan ikke komme 'bak om' språket, det finnes ikke noen andre midler enn språklige kategorier for å forstå og kunne gjøre seg forstått. Selv ikke-språklige handlinger henviser på mening gjennom symbolske kategorier. Det finnes ikke noen 'objektiv' tilgjengelig verden bak språket som vi med andre metoder og midler kan avdekke. Så langt kan vi slutte at språkhandling er konstituert ut fra ønsket om primært å oppnå enighet. I selve kommunikasjonen inngår en norm om at vi samtaler for å bli enige om noe, det er innebygd et fornuftstelos i språket (Habermas, 1981, I:387). Denne innsikten om en indre forbindelse mellom grunner og sannhet får noen konsekvenser for språkhandlingers rasjonalitet som vi skal se litt nærmere på.

8.3 Innforståelsesorientert handling

Gjensidig forståelse henviser på tilstedværelsen av noen universelle mulighetsbetingelser i språklig interaksjon. Kommunikasjon mellom individer må følge visse regler, den har en viss struktur; og vi tenker her ikke på grammatikalske regler for korrekt setningsbygning o.l., men den logiske strukturen til språklige ytringer som gjør det mulig å formidle et saksforhold og oppnå forståelse. Kort sagt er det strukturen i anvendelsen av språket vi er ute etter.

8.3.1 Et utvidet gyldighetsbegrep

Det er bare en slik språkbruks-analyse som kan forklare hvorfor kommunikasjonen har den eiendommelige egenskap at den koordinerer handlinger ved å etablere gjensidig forståelse og enighet mellom interaksjonspartnerne. Vi må imidlertid utvide sannhetsbegrepet i forhold til den tradisjonelle korrespondanseteorien for sannhet hvor setningen: "Snøen er hvit" er sann, hvis, og bare hvis snøen er hvit. Vi kan kalle dette en kognitiv kommunikasjonsmodus hvor innholdet i setningen kan avgjøres rent erfaringsmessig og empirisk. Habermas kaller dette proposisjonell sannhet, og til dette formålet er korrespondanseteorien tilstrekkelig.

Det forholder seg imidlertid annerledes med setninger av normativ karakter, og J.L. Austin uttrykker problemet slik:

"Man kan på korrekt vis og i god tro være kommet til den dom som kender den anklagede skyldig, men hermed er det endnu ikke afklaret, om dommen var retfærdig eller rimelig. ... Disse spørgsmål om det gode, det retfærdige eller det fortjente er dog noget helt andet end spørgsmålet om sandhed og falskhed! Det sidstnævnte er så let en sag som å skelne sort og hvidt; enten svarer ytringen til kendsgerningerne eller den svarer ikke til kendsgerningen, og det er alt."¹

Om det imidlertid skal lykkes å gjøre innforståelse til det almene koordineringsprinsippet for handling, må også normative utsagn kunne avgjøres objektivt. Slike utsagn er henvist på kategorialt forskjellige avgjørelsesmekanismer enn det den konvensjonelle korrespondanseteorien for sannhet tilsier. For mens det er den empiriske og objektive innholdet i setningen som her er avgjørelseskriteriet, så er gyldighetskriteriet til

¹ Sitert fra Habermas (1981a:172)

normative utsagn det samtalepartnerne kan bli enige om som rettferdige eller rimelig. Vi snakker her om et argumentativt gyldighetsbegrep og en konsensusteori for sannhet. Konsensusteorien gjør således korrespondanseteorien til et spesialtilfelle av seg selv i og med at korrespondanseteorien bare gjelder for en bestemt type utsagn; de som kan avgjøres med argumenter som kan etterprøves gjennom empiriske erfaringsregler. Konsensusteorien derimot gjelder for flere typer utsagn, også for de av normativ karakter.

Habermas har i en sammenheng skilt mellom den kognitive og interaktive språkbruk og får med dette fram språkets dobbeltfunksjon. Det er to nivåer i kommunikasjonen et erfarings- og saksforholdsnivå (kognitiv språkmodus) og et intersubjektivt (interaktivt) og bare sistnevnte kan forklare det som skjer når det oppstår enighet/uenighet om normative spørsmål (Habermas. 1981a:169).

Det særegne ved normative setninger er at det opprettes en intern relasjon mellom taler og hører som viser til en felles normativ kontekst. Med dette menes at når det faktisk kan etableres enighet om normer og vurderingsutsagn så skyldes det en intersubjektiv verdi- og normstruktur i samfunnet, og det er denne det gjøres bruk av i normativ interaksjon. Det interaktive nivået i kommunikasjonen aktiviserer og gjør bruk av felles anerkjente normer, og på en slik måte at normene selv blir tematisert og reproduisert i kommunikasjonen. Dette skjer ikke ved kognitivt språkbruk. Kommunikasjonen fungerer her bare som en formidler og tematisering av ytre, objektive saksforhold - noe i den ytre verden utenfor aktørene selv..

Den interaktive språkbruk har den eiendommelige egenskap at den påkaller "den normative bakgrunds gyldighets krav eksplisit" (ibid, 171). Utsagnet "jeg advarer deg mot ...", har karakter av å henvise til en norm som gjør advarselen meningsfull, men den har spesielt en karakter av å måtte bli akseptert av mottakeren før den kan bli gyldig. Alle slike utsagn om formaninger, lovnader, forpliktelser, unnskyldninger osv. hviler på en tilgrunnliggende normstruktur som vi appellerer til ved å anvende denne typen utsagn, men i den grad de skal bli gyldige som faktisk realiserte størrelser, må mottakerne anerkjenne disse normene og akseptere dem ved å etterleve dem. Dvs. for at normene skal kunne reproduseres må deltakerne i et språkfelleskap anerkjenne dem og innfri dem

gjennom egne handlinger. Bare i den grad aktørene selv grunngir sine påstander ved henvisninger til intersubjektive normer og derigjennom får aksept på sine påstander er de gyldige og objektive. Dette har følgelig som konsekvens at vi ikke kan slutte fra ytre observasjoner gjennom et observasjonsspråk i tredje person entall til hva som er gyldig som rettferdige og rimelige normer. Ut fra en slik observasjon ser vi bare hva som er en "blott faktisk bestående overensstemmelse", og ikke om den er gyldig som en rasjonelt motivert konsensus ved at aktørene selv aksepterer ved å angi grunner for dette i første person entall (Habermas, 1981, I:386).

Det korrespondanseteoretiske sannhetsbegrepet som et universelt gyldighetskrav som vi stiller til setningers proposisjonelle innhold, må således suppleres med et like så universelt gyldighetskrav, det normative. Det normative gyldighetskravet er imidlertid henvist på den spesifikt interaktive språkbruk som etablerer og transformerer den interpersonlige relasjon mellom samtalepartnerne, og som er henvist på å bli akseptert for å kunne bli gyldig. Denne akseptasjonen har den særegne form at den er et indre forhold til grunner og argument og får sin gyldighet ved at aktørene selv gjennom språkhandlinger produserer og reproducerer normene. Dette vil også si at aktørene må hevde sine ytringer på en autentisk og oppriktig måte slik at de får fram at de selv innestår for sine ytringer. For at forståelse skal oppnås må taleren til enhver tid vise et engasjement slik at høreren har grunn til å stole på han (Habermas, 1981a:176).

Vi kan sammenfatte disse innsiktene i et mer alment gyldighetsbegrep, der rasjonalitet er knyttet til ulike språkmoduser.

8.3.2 Rasjonalitet og begrunnelse

Det gir seg noen universelle gyldighetskrav i språket som er innvevd i ytringer for såvidt som disse sikter mot å oppnå gjensidig forståelse mellom interaksjonspartnere. Språkets struktur pålegger oss å handle og forholde oss på en bestemt måte om vi skal bli godkjent av interaksjonsdeltakerne som rasjonelle og kompetente individer. Taleren må for det første framsette noe som skal forstås, han må kreve sannhet for et utsagt innhold. For det andre må han kreve riktighet for normer eller verdier ("som rettferdiggjør en interpersonel relation som skal etableres performativt i den givne kontekst"). For det tredje må han kunne oppnå sannferdighet, dvs. oppriktighet eller autensitet for det som ytres (Habermas, 1981a:180).

Alle disse gyldighetskravene er involvert i forståelsesorientert kommunikasjon, men selve konteksten er avgjørende for hvilke gyldighetskrav som aktiviseres. Det er denne strukturen i språklig interaksjon som muliggjør et visst objektivitetsgrunnlag og dermed muligheten for å etablere gjensidig forståelse generelt. Språklige ytringer kan etterprøves m.h.p. rasjonalitet: Men til ulike typer utsagn står ulike typer av rasjonelle argument.

Dette pragmatiske utgangspunktet postulerer således at det ikke finnes noen annet sannhets- eller gyldighetsbegrep enn det vi gjennom diskusjon og argumentasjon kan bli enige om. Det finnes ikke noe a priori objektive og evige standarder, men derimot finnes det (i det minste i moderne samfunn) ulike språklige handlingskontekster hvor ulike argumentasjonskategorier gjelder.

Det kan skilles mellom tre hovedmodus av kommunikasjon som reiser de tre tilordnete gyldighetskrav (Habermas, 1981, I:45):

Det er for det første empirisk-analytisk utsagn av typen "I dag snør det." Denne utsagnstypen som kalles den kognitive-instrumentelle kommunikasjonsmodusen og omhandler den objektive, 'ytre' verden, er sann eller falsk ut fra den objektive sannhetsgehalten i proposisjonen, og kan etterprøves empirisk-analytisk.

Lignende forholder det seg ved normative utsagn selv om argumentasjonsformen her er en annen. Riktigheten til setningen: "Kjønnsdiskriminering bør ikke forekomme." kan ikke avgjøres rent empirisk-analytisk, men den kan begrunnes etter (intersubjektivt) anerkjente standarder for rett og galt - altså en moralsk-praktisk argumentasjonsform.

Den tredje argumentasjonstypen kan kalles estetisk-ekspressive, hvor subjektiv sannferdighet ("Wahrhaftigkeit"), autensitet, er avgjørelseskriteriet. Gyldighetskriteriet til setninger av typen: "Dette bildet synes jeg er fint", er i hvilken grad en kan bli enig om at denne ytringen er i overensstemmelse med intersubjektive verdistandarder for vurdering. Det kan m.a.o. diskuteres og gis grunner for i hvor stor grad slike utsagn om egen opplevelse er korrekte, dvs. svarer til noe vi faktisk kan bli enige om.¹ Objektivitetskriteriet er imidlertid litt svakere i denne kommunikasjonsmodusen enn i de to foregående.

1 Det kan bemerkes at Habermas på dette punkt er mer nyansert enn det som her kommer fram. Han skiller mellom evaluering i forhold til verdistandarder, estetisk kritikk, og sannferdigheten i ekspressive uttrykk, terapeutisk kritikk. Poenget er imidlertid at slike påstanders subjektive forhold kan avgjøres rasjonelt om enn i en svakere form enn de to foregående (Habermas, 1981, I:41, 69).

På alle disse utsagnsområdene kan det etableres konsensus og enighet fordi det finnes kriterier for utsagnenes gyldighet, og disse må oppfylles for at konsensusen skal komme i stand. Kommunikativ handling viser således til en bredere rasjonalitetsoppfatning enn den resultatorienterte (instrumentelle eller strategiske) handlingstypen. Sistnevnte viser tilbake til den kognitive kommunikasjonsmodusen og hvor resultatoppfyllelsen er kriteriet for at handlingen har vært suksessfull. Om kommunikasjonen skal lykkes m.h.p. å etablere forståelse er ikke bare avhengig av suksess i resultatoppnåelsen, eller at høreren bare forstår den ytre setning rent kognitivt, men også virkelig inngår i den relasjon som taleren forsøker å etablere (Habermas, 1981a:174). Språklig handling viser således til en utvidet rasjonalitetsoppfatning hvor aktørene forholder seg rasjonelt så lenge de anvender fornuftige forståelsespredikat for å grunngi sine handlinger. Med fornuftige og forståelige predikat menes slike begrunnelser som andre aktører, i beskrivelser av lignende situasjoner, kunne tenke seg å anvende selv. Og motsatt forholder aktørene seg idiosynkratisk og irrasjonelt når handlingene og begrunnelsene er så private og fremmede at det ikke er mulig å oppnå forståelse med appell til felles kulturelle verdistandarder (Habermas, 1981, I:36).

Aktøren som påstår noe om verden må gi grunner for sin påstand, og denne begrunnelsen må være av en slik karakter at andre kan ta stilling til den, - si ja eller nei til den. I denne sammenheng er det interaktive nivået i språket spesielt interessant, fordi relasjonen mellom interaksjonspartnerne her er av symbolsk-normativ art. Normer og moralsystemer er regulative mekanismer i samfunnet, de fungerer regulerende eller ordnende på relasjonene mellom aktørene og på samfunnsaktiviteten som sådan, men deres gyldighetsgrunnlag får de kun fra intersubjektivt skapt enighet. Og det er en enighet som kun hviler på symbolske kategoriers rasjonelt motiverende og bindende kraft, og som derfor må være aksepterte og etterlevde av aktørene selv gjennom deres individuelle handlinger. Hvis ikke dette var tilfelle vil ikke normer og verdier bli reproduisert kommunikativt kontinuerlig i aktørenes samhandling.

Som vi skal komme nærmere tilbake til senere kaster dette også lys over problemet med aktørperspektivet i samfunnsvitenskapen og hvorfor så mange samfunnsforskere har innsett nødvendigheten av å se verden gjennom aktørenes egne begreper. Et språkfelleskap har på mange vis monopol på

definisjonen av virkeligheten. Sosiale ordningers gyldighet hviler på aktørenes intersubjektive akseptering og normative begrunnelse for ordningen; og i den grad begrunnelsene ikke blir anerkjent som rimelige og rettferdige, det oppstår dissens over verdier og normer, trer den 'argumentative' fornuft i funksjon.

8.3.3 Argumentasjon, kritiserbarhet og læring

Diskusjon om, og forsøk på diskursiv innfrielse av problematiske ytringer kaller Habermas argumentasjon (1981, I:38-45).¹ Dette til forskjell fra kommunikativ handling som bare betegner språklig, symbolsk interaksjon alment. Den argumentative innløsningen av problematiserte gyldighetskrav setter strengere krav til konsistent begrunnelse og legitime argument i kommunikasjonen. Interaksjonsdeltakerne har kun ett motiv med argumentasjonen, å sammen, kooperativt, komme fram til en konsensus, og den eneste tvangen de er underlagt er bedre argumenters tvang. Argumentasjon er således en kommunikasjonsform hvor det vi benevnte som talens gyldighetsbasis mer faktisk er realisert. Vi kan i denne forbindelse også si at rasjonalitet er knyttet til det å kunne reflektere over språkreglene og reagere på forstyrrelser av konsensusdannelsen (Habermas, 1981, I:43). Dette er både en ideell og empirisk forutsetning, fordi:

"We are forced, ..., to suppose that these requirements are, under the given empirical limitations, sufficiently realised; for so long as we do not consider external and internal constraints to be sufficiently neutralised to exclude in our eyes the danger of a pseudoconsensus based on deception or self-deception, we cannot suppose that we are taking part in argumentation." (Habermas, 1982:255)

På det moralsk-praktiske planet foregår innfrielsen av problematiserte normer og verdier ut fra hva en argumentativt kan rettferdiggjøre som legitime, felles verdier. Her er det de 'ideelle' og upartiske argumenter som teller.² Dvs. at når det f.eks. oppstår debatt om hvor rettferdige

1 Argumentasjon eller diskurs har i denne sammenheng to former: Den teoretiske diskurs som gjelder etterprøving av proposjonelle sannhetsutsegn etter kognitiv-instrumentell rasjonalitet, og den praktiske diskurs hvor riktigheten til normene blir underlagt moralsk-praktisk prøving.

2 Jfr. den forutgående debatt om Webers legitimitetsbegrep, hvor bare det 'desinteresserte' teller som grunner for å tilskrive en orden legitimitet.

og legitime sosiale ordninger er, så er innfrielsen av slike gyldighetskrav basert på at legitimiteten kan argumenteres for i form av universalistisk moral - alle blir behandlet likt - eller at forskjellsbehandling er nødvendig p.g.a. ulike utgangspunkt og at derfor ulikebehandling fordres for at sluttresultatet skal bli likt; jfr. kjønnskoteringsdebatten.¹

I denne forbindelse er et perspektiv på likestillingsarbeide og kvinnefrigjøring at samfunnet med ekteskapsinstitusjonen og dens lovverk ikke gir samme muligheter til menn og kvinner, og at frigjøringsarbeidet således går ut på å gi mer reell likestilling og skape mer likeverdige (og dermed mer legitime) forhold mellom kjønnene. Men hvorfor skjer dette først i våre dager, var ikke kvinner diskriminerte tidligere også? Et svar på dette spørsmålet er at det foregår moral-praktisk læring; historisk sett er individene blitt mer i stand til en rasjonell debatt om hva som er rettferdige og likeverdige relasjoner.

Habermas mener at lærings- og argumentasjonsmodellen for den kognitiv-instrumentelle kommunikasjonsmodusen analogt kan overføres til den moralsk-praktiske modusen. En som handler teknisk-økonomisk rasjonelt, gir grunner for sine rasjonelle valg ut fra det empirisk foreliggende materialet om lønnsomhetsbetraktninger o.l. I dette ligger imidlertid også at aktørene handler rasjonelt ved å velge den best mulige strategien og korrigere sine handlingsvalg om det blir påvist feilkalyle. Ved ny informasjon kan atferden endres.

"Communication and purposive activity stand in internal relation of grounds or reasons, because subjects capable of speech and action employ knowledge in speaking and acting, and connect with their utterances, at least implicitly, claims to validity (or to success)."
(Habermas, 1982:234)

På lignende måte som for den instrumentell-kognitive handlingsmodusen er det også på det moralsk-praktiske området grunner og årsaker til at

1 Den legitime konsensusen er et grensebegrep, vi kan aldri avgjøre når den faktiske konsensus er legitim, fordi 'det gode samfunn' er et sosialt prosjekt som det kun er opp til deltakerne å avgjøre legitimiteten til.

en handler på en bestemt måte.¹ Rasjonalitet er her, som sagt, knyttet til valg av rett handling ut fra den overleverte normative konteksten. En grunn gir sine handlinger ut fra intersubjektivt anerkjente normer. I tilfelle av normativ handlingskonflikt er følgelig rasjonalitet knyttet til det å kunne bedømme konflikten etter moralsk upartiske og rettferdige synspunkter (Habermas, 1981, I:31). Aktørers rasjonalitet på dette området viser til det å kunne handle med fornuftige begrunnelser om at handlingene kan rettferdiggjøres, dvs. gjøres almene og universelle. Utviklingen av universelle moralnormer kan trenge en ytterligere kommentar.

Max Weber analyserte overgangen fra det tradisjonelle til det moderne samfunn også som en utvikling og endring av moralsystemene. Det var en utvikling fra moralsystemer knyttet til religiøse og metafysiske verdensbilder med familie og slektsgrupper som de primære moralske referansene i samfunnet, til mer inklusive og abstrakte moralnormer. De religiøse bindingene mister sin rasjonelt motiverende kraft etterhvert, og moralens grunnlag hviler i de moderne samfunn mer på menneskenes abstrakte egenverdi. Denne rasjonaliseringen av moralnormene har form av avmystifisering og sekularisering og frambringer det rasjonelle og økonomiske individet avkledt alle sakrale og hellige overbevisninger (jfr. Weber, 1973b, Seidmann og Gruber, 1977).

Talcott Parsons ser innstiftingen av det borgerlige demokrati som en type sluttstein i denne prosessen, hvor individets rettigheter som politisk og moralsk vesen er gitt en institusjonell forankring i selve grunninstitusjonene i samfunnet. Her gjelder menneskeheten selv med individets uavhengige rettigheter i sentrum, som nasjonalstatens legitimeringskilde. I motsetning til de tradisjonelle samfunnenes legitimering av den sosiale orden gjennom henvisning til den religiøse og metafysiske overbygning, henter moderne samfunn sin legitimitet ut fra oppfyllelsen av borgernes politiske og økonomiske interesser.

1 Dette fordi "... there must be a kind of normative knowledge; because some preferences and attitudes are more rational than others, sets of preferences and attitudes can be 'true' or 'false'" (Geuss, 1981: 31). Normative utsagn har således også et kognitivt innhold, det er en form for kunnskap basert på refleksjon og ideologikritikk - 'enlightment'.

Endelig har såvel G.H. Mead som Emile Durkheim påpekt språkliggjøringen av det sakrale som et særtrekk ved moderne samfunn og som en sentral forklaringskategori for hvordan denne moderniseringsprosessen kommer i stand. Ved å tematisere og undersøke de overleverte normers legitimitet m.h.p. i hvor stor grad de er rettferdige, kommer det i stand en utviklingsprosess hvor de universaliserbare normer, dvs. de almene og mer rettferdige, stadig fortrenger de som er overleverte med tradisjonen og som heller er partikulære og irrasjonelle bedømt etter universalistiske normer. Dette representerer en historisk rasjonaliseringsprosess på det moralsk-praktiske området som har skapt en sekularisert moral og en individualisme som er innstøpt i og legitimert av samfunnets basisinstitusjoner i form av formal rett og almene politiske rettigheter (Habermas, 1981, II).

Denne evolusjonsteorien som her er antydnet er ikke temaet for denne drøftingen og kan som sådan ikke bli tatt opp i sin hele bredde,¹ men det er grunn til å ha sympati med Mead og Habermas sin eksplisitte språk-teoretiske forklaringsmåte. Dette fordi bare i den grad vi også analyserer moralsk handling som inneholdende et objektivt gyldig rasjonalitetspotensiale kan vi gjøre rede for de utviklingsprosesser og læringsprosesser som har gått for seg på det moralsk-praktiske området. Dette er en utvikling som har ført til at samfunnet institusjonelt organiseres på mer demokratiske måter, og dette er en utvikling som vi rasjonelt kan begrunne som et gode, og som et framskritt i forhold til tidligere tiders herredømmesystemer (Habermas, 1981,II:264). Det er bare den eiendommelige interpersonlige strukturen i språket som krever innfrielse av moralsk-praktiske utsagn gjennom samhandling for å kunne bli reprodusert, som forklarer og gir innsikt i hvordan slike utviklingsprosesser av samfunnets institusjonelle grunnlag kunne komme i stand; og at vi nettopp kan etterkonstruere denne prosessen og ta stilling til den som et objektivt gode.

1 I denne forbindelse kan det nevnes at Habermas sitt rekonstruksjonsforslag til den historiske materialisme ikke er å hente ut forklaringspotensialene til utviklingen fra produktivkreftenes ubønnhørlige sprenning av produksjonsforholdenes rammer som tildels var Marx sin forklaring (men spesielt hans "ukritiske apologeter"). Habermas henviser derimot på at det vel nok oppstår kriser og problemer på produktivkraftnivå, dvs. tekniske og økonomiske problemer i produksjonen, men at i den grad de skal løses krever det en institusjonell omorganisering av samfunnet, og som dermed må hente sitt løsningsforslag fra læring på det moralsk praktiske området. Slik sett snur Habermas Marx på hodet, men beholder likevel en materialistisk komponent i sin forklaring (se spesielt Habermas, 1976, del 6) og har således også et svar til Parsons og Luhmann (jfr. 7.3.2.).

Det kommunikative handlingsprinsippet som henviser en viss type utsagn og handlinger til innløsning gjennom første person entalls utsagn, gir således inntak til analyse av samfunnsmessig endring ved at det institusjonelle grunnlaget i samfunnet tematiseres kommunikativt. Dvs. i kommunikasjonen har en mulighet for å gå inn i en prinsipiell argumentasjon med hverandre om hva som er rett og rimelig, sant og falsk, og bare drøfte dette hvis det skulle oppstå dissens ved at setningers gyldighet ikke umiddelbart innfries av interaksjonspartnerne. I den grad denne interaksjonsformen blir gitt tilstrekkelig spillerom, vil resultatet kunne bli utvikling av en mer universalistisk moral og fornuftig begrunnede verdier; som et resultat av denne grunnforpliktelsen på fornuftighet dvs. på enighet, vi har som rasjonelle vesen, dvs. som språklige vesen.

8.3.4 Et utvidet lærings- og rasjonalitetsbegrep

Denne innsikten om at ikke bare kognitive-instrumentelle utsagn kan tilbakeføres til kritiserbare gyldighetsstandarder, henviser oss således ikke bare på et utvidet sannhetsbegrep men også på et utvidet rasjonalitets- og læringsbegrep.

Den formalpragmatiske teorien representerer imidlertid ikke et substansielt sannhetsbegrep eller et substansielt innhold i den samfunnsmessige evolusjonære læringsprosessen. Det er heller en teori om rasjonalisering på ulike områder av sosialt liv og således en rasjonaliseringsprosess etter ulike kriterier. Teorien er en formal teori om ulike formelle avgjørelseskriterier for forskjellige handlingstyper. På dette viset representerer teorien en komplettering av det konvensjonelle vitenskapsynet som bare opererer med en type avgjørelseskriterier, den kognitive instrumentelle, og som dermed også bare forstå læring som det som foregår på den teknisk-økonomiske dimensjonen:

"I have attempted to explain the stage of productive forces and the maturity of productive relations by way of learning processes in the dimensions of objectivating thought and moral practical insight and to measure them against levels of learning characterised in terms of cognitive structures and not in terms of content. ... then 'progress' or evolutionary innovation relates to capacities for cognitive-instrumental mastery of natural processes and for consensual resolution of morally relevant conflicts of action." (Habermas, 1982:228).

Aktørenes kompetanse har ikke bare øket i forhold til det å takle problemer av teknisk-økonomisk art, altså på produktivkraftnivå i marxistisk terminologi, men også til å løse moralske handlingskonflikter. Med andre ord; vi er ikke bare blitt i stand til å utnytte naturen bedre, men vi er bl.a. også, historisk sett, blitt bedre i stand til å vurdere hva en legitim, rettferdig samfunnsorden er.

Habermas baserer denne teorien på ulike vitenskapsdisipliners kunnskaps-tilfang, men i en særstilling står Max Webers analyse av opprinnelsen til den vestlige rasjonalitet. Weber understreker at frambringelsen av denne rasjonalitetsformen avhenger av rasjonalisering innenfor flere områder av sosialt liv som rasjonalisering av religion, kunst og kulturkritikk, rasjonalisering av rett og forvaltning i tillegg til innenfor vitenskap og økonomi. Dette representerer for Weber en utvikling "... af universel betydning og gyldighed" (Weber, 1973b:3).

Mens imidlertid Weber fastslo at dette var tilfellet så var begrepsapparatet for forklaring av dette ikke komplekst nok etter Habermas sin mening (1981, II:449). Han peker, som sagt, på at den konvensjonelle teorien har et inadekvat læringsbegrep, og sier at det historisk er utdifferensiert tre autonome områder for handlingsorienteringer som reiser egne gyldighetskrav og ikke bare ett - proposisjonell sannhet-som er det tradisjonelle vitenskapssynet. Det vil si at de tre rasjonalitetsformene vi har gjort rede for foran står til tre utdifferensierte verdiområder i samfunnet: Kunst, moral og vitenskap. Disse er utviklet som tre ulike rasjonalitetskontekster, og denne atskillelsen er kommet lengst i de vestlige kultursamfunn. "Kun i Vesterlandet findes der videnskab på det udviklingsstadium, som vi idag anerkender som gyldig" (Weber, 1973b:3).

Denne utviklingen mot det som kalles en desentrert verdensforståelse og som kommunikativ handling gir inntak til analyse av, kan skjematisk framstilles som følger:

Figur 10. Desentrert verdensforståelse og kommunikativ rasjonalitet

Handlingstyper	Handlingsområder	Kontroversielle gyldighetskrav
Kognitiv-instrumentell	Den objektive verden (vitenskap)	Proposisjonell sannhet
Moralsk-praktisk	Den sosiale verden (moral og rett)	Normativ riktighet
Estetisk-ekspressiv	Den subjektive verden (kunst og erotikk)	Subjektiv sannferdighet, autensitet

Ytringers rasjonalitet kan tilbakeføres til kritiserbare gyldighetskrav, dvs. det finnes intersubjektivt anerkjente, objektive standarder for å kunne avgjøre setningers rasjonalitet.¹ Såvel konstantive ytringer som normregulerte og ekspressive, er tilordnet kritiserbare gyldighetskrav, og således er det en indre forbindelse mellom hva som teller som grunner og argument og setningers betydningsinnhold. Det som gjelder som grunner i en rasjonalitetsmodus gjelder ikke i andre. Aktørene kan altså innta ulike rasjonalitets"roller" alt etter hvilket handlingsområde de skal ta stilling til. Aktørene (i moderne samfunn) vet hva som gjelder som grunner og fornuftige argument i et handlingsområde og hva som gjelder i et annet. Aktørene har altså kompetanse til å innta grunnleggende forskjellige holdninger til den samme verden alt etter hvilket aspekt ved den som tematiseres.

Denne prinsipielle utarbeidelsen av rasjonalitetens ulike dimensjoner, må ikke sammenblandes med forståelsen av samfunnet som faktisk strukturert etter slike rasjonalitetsstandarder fordi dette ville inngi bildet av det totalt autentiske og gjennomrasjonaliserte samfunnet. Kommunikativ handling kan heller sies å være en idealtipe-konstruksjon i Webers forstand, og som således mer sier noe om bedømmelseskriteriene og standardene som avvikene i den empiriske virkelighet holdes opp mot.

Kommunikativ handling gir inntak til å analysere sosial integrasjon på en mer utførlig måte enn det vi har kunnet gjøre i det foregående med bare det økonomiske og det normsosiologiske rasjonalitetsbegrepet.

1 Det er i denne forbindelse interessant å se at den anglosaksiske debatten om rasjonalitet på ulike måter tilnærmer seg og konvergerer med denne Habermasposisjonen. Det gjelder Peter Winch sin artikkel fra 1964, "Understanding a primitive society" (1970) og Robin Horton sin "African traditional thought and western science" (i Wilson ed.) og den debatten som utspilte seg rundt disse; men spesielt at Horton, 1982, leverte sin artikkel "Tradition and modernity revisited" i artikkelsamlingen "Rationality and relativism" (ed. Hollis and Lukes, 1982), som er et interessant antropologisk fortolkningsbidrag og som peker fram mot en universalistisk (ikke-relativistisk) rasjonalitetsoppfatning. For denne konvergeringstrenden i rasjonalitetsdebatten mellom ulike vitenskapsdisipliner og skoleretninger, bemerk også Poppers "3. verden teori" i "Objective knowledge" (1972) og den engelske artikkelsamlingen om Habermasproblematikk, Held og Thompson (1982) (men også at Jon Elster sitt bidrag i Hollis og Lukes (1982), "Belief, Bias and Ideologi" ikke ser ut til å tendere mot konvergens).

8.4 En sosialt integrert livsverden

Kommunikativ rasjonalitet påviser at påstander alltid og hele tiden blir begrunnet og forsøkt legitimert intersubjektivt. Dette kan ikke gjøres uten relativt til visse felles normer og verdier som en appellinstans for våre begrunnelser.

8.4.1 Kommunikativt strukturerte handlingsområder

Som det har vært antydnet tidligere kan ikke noe samfunn eksistere uten visse minimumsbetingelser av empirisk kunnskap som gjør det i stand til å takle den materielle reproduksjonen av samfunnet i tillegg til de felles normer og verdier som sikrer den sosiale integrasjonen av samfunnsmedlemmene. Begrepet om kommunikativ handling henviser imidlertid den sosiale integresjonen på den spesifikke symbolske formidlingen av verdier og normer. Videre fanger begrepet livsverden¹ opp de områdene av sosialt liv hvor de kulturelt overleverte verdistandardene og de samfunnsmessige normene, binder aktørene sammen. De områdene av samfunnet hvor denne integrasjonsformen er framherskende, kan bare forstås som formidlet symbolsk, og hvor det kommunikative prinsippet for handlingskoordinering gjelder.

Begrepet livsverden betegner de områder av sosialt liv som mest grunnleggende er strukturert kommunikativt. Dette betyr at de overleveringer i form av kultur og tradisjon og samfunnsmessige normer som samfunnsmedlemmene nærmest uproblematisk tar for gitt og samhandler på bakgrunn av,

1 Livsverdenbegrepet er hentet fra Alfred Schutz's fenomenologiske sosiologi. Relevant litteratur i denne forbindelse er først og fremst "Der Sinnhafte Aufbau der Sozialen Welt" av Schutz og "Die Strukturen der Lebenswelt" av Schutz og Luckmann, og mest kjent i denne tradisjonen er vel "The social construction of reality" av Berger og Luckmann (1966). Habermas utvider imidlertid begrepet mot Durkheims kollektivperspektiv og Meads sosialiseringsteori (Habermas, 1981, II, f.eks. s. 182-195). Livsverdensbegrepet er således sammensatt av ulike teoribidrag om den dagligdagse omgangsverden av språk og kultur som såvel fenomenologi, symbolsk-interaksjonisme som Verstehende sosiologi og hermeneutikk alment har levert bidrag til forståelse av. Mange ting tyder imidlertid på at disse innsiktene først gjennom begrepet kommunikativ handling kan gies en adekvat handlingsteoretisk fortolkning. Det er bare de bindingene og forpliktelsene på gjensidighet som er operative i språklig interaksjon som kan gjøre rede for sosial integrasjon på dette nivået uten å komme opp i selvrefererende inkonsistenser av ulike slag som så mange andre rekonstruksjonsforsøk er belemret med.

henviser på den symbolske handlingskoordineringen hvor verdier og normer anerkjennes og aksepteres i interaksjonen; og at de reproduseres kommunikativt på samme tid som de anvendes i kommunikasjonen. Livsverden betegner dette dypereliggende sosiale og kulturelle fellesgodset (i nærmest gemeinschaft forstand) som eksisterer i ethvert integrert sosialt system, og som gjør det mulig å ha felles erfaring, hevde normative standpunkt og gjøre andre delaktige i subjektiv opplevelse.

Begrepet livsverden forholder seg således komplementært til kommunikativ handling (Habermas, 1981, II:198), fordi denne interaksjonsformen fanger opp norminternalisering og dannelsen av resiproke verdioppfatninger. Slike normer og verdier må forstås som et sett indre forpliktelser og overbevisninger som alle samfunnsmedlemmene definerer likt og har samme grunnoppfatning av. De er selve forutsetningen for samfunnsmessiggjøringen og sosialisering av individer og kan bare forklares ut fra den eiendommelige strukturen i språket som binder aktørene sammen gjennom intersubjektiv anerkjennelse av verdier og normer. Kommunikativ handling setter krav til at verdier og normer må være gyldige for å kunne fungere og reproduseres handlingsmessig. Tradisjonelt overleverte verdier og eksisterende samfunnsmessige normer er grunnleggende sett internaliserte og aksepterte av samfunnsmedlemmene. Dette er en nødvendig betingelse for at de skal fungere rasjonelt motiverende på aktørenes handlinger. Verdier og normer kan ikke oppfattes som noe ytre (kausalt) i forhold til aktørene, men noe som aktørene er vokst inn i og får sin identitet gjennom. M.a.o. sosialisering og samfunnsmessiggjøring gjennom familie og samfunn. Med det kommunikative rasjonalitetsprinsippet får vi ikke bare begrep om den kulturelle reproduksjonen av verdier, og internalisering av normer, men også solidaritetsutvikling.

8.4.2 Sosial integrasjon

Den kommunikative dagligpraksis er henvist på gjensidig forståelse og kontinuerlig reproduksjon av verdier og normer. I den grad det oppstår dissens kan de imidlertid (potensielt) underlegges debatt og dermed forandres. Kommunikasjonsdeltakerne kan gjennom språklig interaksjon ta stilling til verdienes gyldighet og etterprøve dem m.h.p. rasjonalitet.¹

1 "... der Verständigungsprozess dient dem Aushandeln gemeinsamer Situationsdefinitionen und diese wiederum müssen den kritischen Bedingungen eines als begründet akzeptierten Einverständnisses genügen" (Habermas, 1981, II:210).

Kjerneområdet for slik legitimering av den sosiale orden og av moral-systemene som sådan, er gruppetilhørighet, hvor solidaritet kan utkrys-tallisere seg rundt gruppedlemmenes status. Dvs. de rettigheter og plikter som retter seg mot deres sosiale stilling, kan etterprøves nor-mativt m.h.p. hvor rettferdige og rimelige de er. Eller med Durkheim: "Moral life begins with membership of a group however small the group may be." (1974:52). Vi kan altså i tillegg til sosialiseringaspektet, dannelsen av personlige identiteter, tilføre et begrep om solidaritet som et uttrykk for legitime interpersonlige relasjoner for status- og rollefordelingen i samfunnet.

Det kan så analytisk skilles ut tre nivåer av den dagligdagse omgangs-verden, livsverden: Kultur som selve kunnskapsforutsetningen for i det hele å kunne forstå og fortolke verden. Samfunn som legitime ordninger som muliggjør deltakelse i grupper og dermed utvikling og sikring av solidaritet. Personlighet som subjektets handlings- og språkkompetanse som muliggjør forståelsesprosesser og subjektets identitet (Habermas, 1981, II:209). Følgende skjema summerer opp disse ulike strukturelle komponentene i livsverden som tilfredsstillende reproduksjonsbetingel-sene for denne:

Figur 11. Reproduksjonsbidrag for opprettholdelse av de strukturelle komponentene i livsverden (Habermas, 1981, II:214), min oversetting EOE)

Strukturelle komponenter / reproduksjonsprosesser	Kultur	Samfunn	Personlighet
Strukturell reproduksjon	Fortolknings-skjema mottakelig for konsensus ("gyldig kunnskap")	Legitimering	Atferdsmønster innflytelse på "selvrealiseringen" utdanningsmål
Sosial integrasjon	Forpliktelser	Legitimt ordnet interpersonlige relasjoner	Sosialt medlemskap
Sosialisering	Fortolknings-fullending	Motivering for normkonformative handlinger	Interaksjons-kompetanse ("personlig identitet")

Det må understrekes at det bare er analytisk vi kan skille ut disse reproduksjonsbidragene i livsverden fra språket som selve mediet for denne reproduksjonen. Det dypereliggende kulturelle fellesgodset som er det substansielle innholdet vi kommuniserer og samhandler på bakgrunn av, er sammenfiltret med språket selv.¹

Kommunikasjonsdeltakerne kan ikke tre ut av livsverden og så tematisere denne rent språklig fordi

- idet interaksjonsdeltakerne forstår noe med en situasjon så står de allerede i en kulturell overleveringskontekst som de samtidig anvender og fornyer,
- og idet interaksjonsdeltakerne koordinerer sine handlinger i forhold til intersubjektiv anerkjennelse av gyldighetskrav, så støtter de seg på sosial tilhørighet til grupper og bekrefter samtidig denne integrasjonen,
- og idet tilvoksende deltar i interaksjon med kompetente aktører (autoriteter), så internaliserer de gruppens verdiorientering og erverver seg generaliserte handlingskompetanser (Habermas, 1981, II:208).

Livsverden danner bakgrunnskunnskapen som kommunikativt handlende riktignok fortolker og anvender i dagliglivet. men den er grunnleggende konstituerende for i det hele å kunne ytre seg om noe i verden. Å fortolke situasjoner er avhengig av et allerede eksisterende kunnskapsgrunnlag, som aktøren på forhånd rår over. Situasjoner som trenger til fortolkning endrer seg, men selve livsverden som sådan er ikke overskridbar. For idet vi ytrer oss om noe i verden gjør vi bruk av denne livsverdenkunnskapen som dermed også reproduseres.

Hvilken status har så kunnskapen vi kan ha om livsverdenssammenhengene?

8.4.3 Aktørperspektivet

Det spesielle ved livsverdenkunnskapen er at det ikke finnes almene objektivitetskriterier uten relativt til den meningskonteksten som konstituerer denne kunnskapen. Mening kan ikke tilføres utenfra, men er

1 "Die Strukturen der Lebenswelt legen die Formen der möglichen Verständigung fest. ... mit einem Satz: zu Sprache und Kultur können die Beteiligten i actu nicht dieselbe Distanz einnehmen wie zur Gesamtheit der Tatsachen, Normen oder Erlebnisse, über die Verständigung möglich ist "(Habermas, 1981, II:192).

For et lignende synspunkt se Berger og Luckman (1966:49-61)

gitt med norm- og verdigrunnlaget i samfunnet og blir reproduisert gjennom aktørenes samhandling og intersubjektive anerkjenning.

Bare i den grad en kjenner de intersubjektive grunnene og den forståelseshorisonten som aktørene selv står innenfor blir det mulig å gi en meningsfull fortolkning og en objektivt gyldig forklaring. Ved å kjenne til et samfunns kulturelle verdigrunnlag kan vi også ta stilling til det og levere en meningsfull og dermed objektivt gyldig beskrivelse av de situasjoner som skal fortolkes. Det kreves således et aktørperspektiv og en deltakelsesmetodologi for å kunne fange opp disse samfunnsområdene.

Dette er også bakgrunnen for Webers sterke understrekning av "Sinnhaft Adequanz" som et nødvendig vilkår for at forklaring skal være fullgod i samfunnsvitenskapen. Bare ved å se situasjonen "from the actors point of view" kan en framstille deres handlinger som meningsfulle og rasjonelle. Selv om vitenskapen således er restløst utlevert til meningssammenhengene i livsverden, så betyr ikke dette at den ikke kan bidra med ny kunnskap. Men dette er imidlertid en aktivitet som selv er avhengig av det språklige medium og etablering av en felles forståelseshorisont. Denne typen kunnskap har derfor karakter av å være innenfor den hermeneutiske sirkel, der forståelsen alltid beveger seg mellom det som forstås og den forståendes meningshorisont (Taylor, 1975). Her er objektivitetskriteriet for en fortolkning at den kan gyldiggjøre seg intersubjektivt som bedre, mer adekvat i forhold til en mindreverdige. M.a.o. i den grad samfunnsvitenskapen skal fange opp disse områdene av sosialt liv og bidra med gyldig kunnskap om disse, er deres objektivitetsstandard av intersubjektiv karakter. Beskrivelsen og fortolkningen må intersubjektivt anerkjennes som en gyldig forklaring eller en autentisk utlegging av situasjonen. Det ligger i dette at forklaringen selvsagt kan bibringe noe nytt, tydeliggjøre meningssammenhenger, opplyse samfunnet på en ny måte osv., men det er beskrivelser og forklaringer relativt til visse formål, og som bare kan være mer eller mindre autentiske og fullstendige fordi meningsfortolkning er prinsipielt uutømmelig og uendelig i sitt mangfold (jfr. Weber, 1973;181).

Det står så igjen at Verstehen-metodologien er den adekvate metode for avdekking av slike meningssammenhenger; den skaper en type kunnskap som selv anvender og fornyer kulturens egen menings- og symbolproduksjon, og som således skaper en type relativ og i hermeneutisk forstand forgjengelig kunnskap.

8.4.4 Språk og makt

Dette synet på sosiale ordninger som livsverden må ikke misforståes dit-
hen at kommunikativt strukturerte handlingsområder er ideelle, gjennom-
siktige (autentiske) og fulldemokratiske samfunnsområder hvor det er
fravær av makt og tvang, strategier og manipulasjoner og hvor det er
den ideelle kommunikasjonen som rår. Budskapet er heller at disse områdene
av sosialt liv er reproduisert gjennom symbolske kategorier. Kommunikativ
handling viser til den almene interaksjonsformen der aktørenes handlinger
koordineres ut fra gjensidig innforståelse, og som anvender språklige og
symbolske kategorier for å oppnå en felles meningsfull representasjon av
virkeligheten. Dette betyr ikke fravær av hierarkiske maktstrukturer og
asymetrisk rolle- og statusfordeling i samfunnet, men at denne orden på
en eller annen måte er akseptert, og at den består fordi aktørene i sam-
funnet kontinuerlig gjenskaper den ved sine handlinger.

Livsverden er symbolsk og språklig strukturert og dermed er det ny for-
ståelse, eller endret forståelse og nye begreper (symbolske kategorier)
som skal til for å forandre den. Den nye forståelsen har den eiendomme-
lige karakteren at den må basere seg på, men samtidig utvide den tradi-
sjonelle og overleverte forståelsen. Selv om forandring og utvikling på
denne måten nødvendigvis er et kommunikativt foretak, så er det ikke
alltid en tilstrekkelig forutsetning for å oppheve illegitime og under-
trykkende maktforhold. Historien viser at voldelige, maktmessige omvelt-
ninger heller er regelen enn unntaket fra den. Poenget er imidlertid at
fortsettelse av handlinger med andre midler enn rent språklige, forutset-
ter først kommunikativ avklaring. Dvs. når det ikke oppstår konsensus så
er denne uenigheten produsert kommunikativt og tjener til begrunnelse og
legitimering for å anvende andre metoder for å nå sine mål. Også strate-
giske innflytelsesmekanismer og maktbruk henviser således på forsøk på
å oppnå konsensus, men med andre midler enn de rent språklige.

Denne handlingsteorien utelukker følgelig ikke maktbruk, forstyrrelser
av kommunikasjonen og manipulering, men dette er i første rekke tilfel-
le når argumenter og rasjonelle begrunnelser ikke strekker til. Derfor
kan også maktbruk sees som forsøk på å fjerne de dysfunksjonene i samfun-
net som hindrer etablering av gjensidig forståelse.

Vi må imidlertid her skille mellom legitim og illegitim maktbruk, fordi
det i ethvert samfunn finnes mer eller mindre hierarkiske maktstrukturer

som bidrar til å reprodusere samfunnet materielt. Dvs. en viss frustrering av samfunnsmedlemmenes preferanser er nødvendig for økonomisk og materiell reproduksjon av samfunnet. Habermas definerer makt som muligheten for å hindre andre i å forfølge sine interesser, og den er legitim i den grad den er funksjonell nødvendig og er anerkjent av samfunnsborgerne. Mot denne manifeste maktutøvelsen gjennom tvang eller trusselen om tvang står normativ maktbruk. Den maktmessige undertrykkelsen av interesser og preferanser er normativ når aktørene er hindret fra å forfølge sine interesser p.g.a. aksepterte verdisystemer. Herredømme er en spesiell form for normativ maktutøvelse, nemlig den asymetriske fordelingen av normativ makt (Habermas, 1971:254ff).

Avsløringen av herredømme eller illegitim normativ maktutøvelse, har ulike politologiske- og samfunnsvitenskapelige retninger stått for gjennom bl.a. å påvise hvordan normative trossystemer og verdier fungerer tilslørende på maktforholdene. Aktørene ser ikke at den normative makten fungerer som ideologi for et skjevt fordelingsystem o.l. Det er i denne sammenheng enkelte har brukt begrepet om strategisk symbolbruk som et uttrykk for makthavernes manipulerende bruk av tros- og verdisystemer i samfunnet.

8.5 Kommunikasjon og strategisk symbolbruk

Standardkritikken mot slike funksjonalistiske analyser er at de ikke metodisk kan gjøre rede for sine rasjonalitetskriterier, og altså hvilket belegg det er for å felle dommer om at aktørene er utsatt for 'falsk bevissthet' eller strategiske symbolmanipulasjoner.

8.5.1 Språket som middel

I analysen av politiske institusjoner og politiske aktørers strategier er det vanlig å påvise diskrepansen mellom ord og handling, mellom idealer og realiteter. Den amerikanske politologen M. Edelmann skiller i boka "The symbolic uses of politics" mellom politikkenes to ansikter, den instrumentelle og den symbolske. Noen av samfunnsmedlemmene og samfunnsgruppene får den faktiske verdifordelingen, mens andre får de tomme frasene og symbolene i den politiske fordelingsprosessen. Edelmann analyserer i dette lyset politiske institusjoner og politiske prosedyrer

som riter og symboler i den forstand at de har en funksjon som legitimering og ideologi for et skjevt fordelingsystem. De bidrar til å opprettholde og tilsløre de faktiske maktforhold og de reelle allokeringverdier ved å gi et falskt bilde av virkeligheten.

Det er som antydnet analytiske og metodiske problem med slike avsløringsanalyser som denne ideologikritiske funksjonalismen står for. Hvordan måle hva som tjener strategiske hensyn i setninger av typen "Det er i nasjonens interesse at vi gir skattefordeler til næringslivet", og hva som tjener som reelle overbevisningsgrunner?

Et skille mellom politikk som verdifordeling i materiell forstand og politikk som symbolfordeling, henviser på diskrepans mellom de synlige begrunnelsene for eller intensjonene med handlingene og de virkelige intensjonene. For å avdekke slike forhold må en gå 'bak' ordene, ideologien og sette handlingene i forbindelse med 'virkelige' motiv eller interesser - "Deutung" i Webers forstand. Når vitenskapelige analyser av politiske forhold påviser at f.eks. begrunnelsen eller ideologien tjener strategiske formål, så påvises det samtidig at en ikke snakker sant eller riktig. Dvs. at en bruker språket og språklige ytringer som et middel til å oppnå en bestemt effekt på tilhørerne. Slik resultat-orientert kommunikasjon henviser på skjulte intensjoner som konstituerende for selve språkhandlingene.

En sier noe fordi en vil oppnå noe og som tilhørerne må bak selve ytringen for å få tak i hvis den 'virkelige' mening skal avdekkes (Habermas, 1981, I:389). Dette kan kalles strategisk symbol- eller språkbruk. Men hvilke kriterier har vi for å gi denne diagnostikken?

8.5.2 Samfunnsvitenskapens rasjonalitetskriterium

Når slike ideologikritiske og funksjonalistiske analyser tross de analytiske og metodiske problemene som er involvert, har gitt så mye innsikt i analyse av politiske prosesser, så er en forklaring at det for det første faktisk foregår mye manipulativ symbolbruk, og for det andre at det nettopp finnes et rasjonalitetskriterium for forskeren til å avgjøre hva som er falske og illegitime symboler og hva som er realgrunnene for handlingene.

Et slikt kriterium kan imidlertid bare gies ut fra det språklige rasjonalitetskriteriet. Det er bare slik vi kan skille mellom strategisk symbolbruk og forståelsesorientert kommunikasjon. Fordi i kommunikative handlinger er det ikke noe skille mellom det vi mener og intenderer og det språklige uttrykket. Språk og meningsinnhold er ett. Og videre så forstår og godtar vi en språkhandling når vi vet hva det er som gjør den aksepteabel. Ut fra en bredere situasjons- og kontekstsinnsikt kan en avgjøre hvilke kriterier som gjør talehandlinger akseptable og gyldige som sanne. Det vil med andre ord si at vi på bakgrunn av det spesifikke samfunnets kultur og normer og den spesifikke situasjonsdefinisjonen kan vurdere ytringers sannhetsgehalt henholdsvis riktighetsgehalt. Når vi forstår grunnene og meningen med språkytringer så skjønner vi og kan ta stilling til det proposisjonale innholdet i ytringen. Vi kan si ja eller nei til en påstand.

Det er slike objektivitetskriterier også samfunnsviteren legger til grunn når det skal avgjøres hva som er symboler og spill for galleriet og hva som er det 'virkelige' innholdet i politiske retorikk. En må identifisere hva det er med talemåten og symbolbruken som ikke er troverdig og som henspiller på å oppnå noe ikke-kommunisert.

I den ideologikritiske funksjonalismen er symboler og ritualer forstått som tilsløringsmekanismer for et urettferdig system. Kritikken mot denne typen forklaring er at kausalkjedene mellom årsak og virkning ikke er påvist. Ved å postulere at symboler og ritualer er funksjonelle har en ikke forklart hvorfor de er det. Er de funksjonelle for noen så må intensjoner og interesser påvises; er de funksjonelle for systemet som sådan så må systemlogikken, også formidlet gjennom aktørenes handlinger, påvises. Ved å snu litt på denne vanlige kritikken mot funksjonalistiske forklaringer¹ for å operere med "aktørløse intensjoner" (Elster, 1979), kan en antydning til svar gies.

Samfunnsviteren finner i tilfelle strategisk symbolbruk, ikke sammenfall mellom ordenes betydning og effekt på tilhørerne og det som virkelig er intensjonene til taleren. I slike tilfeller er det lett å ty til et uspesifisert funksjonsbegrep som forklaring. Eller taleren tillegges skjulte hensikter, han sier det han sier for å oppnå noe hos publikum.

1 Problemene med funksjonelle forklaringer i samfunnsvitenskap skal ikke her tas opp i sin fulle bredde. For en mer utførlig og spillteoretisk fortolkning av funksjonelle forklaringer se Elster 1979 og 1982, og for en annen side av funksjonsbegrepet se Haga 1981a.

Mens det som egentlig er forklaringen er forskerens evne til selv å etterprøve rasjonaliteten i utsagnene. Er det som blir sagt sant eller riktig?

Samfunnsviteren kan bare avgjøre slike spørsmål ved gjennom grunner og argument å etterprøve konsistensen, logikken og sannhetsgehalten i utsagnene. Samfunnsviteren gjennomskuer retorikken fordi han selv ved sitt innsikts- eller informasjonsnivå påviser diskrepans mellom intensjoner og konsekvenser i politisk språkbruk; og i denne forbindelse besitter han en 'høyere' grad av rasjonalitet.

Ved å reflektere inn samfunnsviterens egne standarder for rasjonalitet kan vi således unngå slutning fra det uttrykte, symbolbruken, og til en antakelse om hvilken funksjon det har; eller at politiske utsagn blir brukt nettopp fordi de har denne funksjonen, dvs. mistenkeliggjøring av aktørers motiver. For det kan jo godt være slik at både taler og tilhører er i villfarelse og at taleren selv tror fullt og fast på sitt eget budskap. Denne avklaringen gir grunnlag for å presisere distinksjonen mellom rasjonalitetsformene litt nøyere.

Handling orientert etter resultater i formålsrasjonell forstand på ene siden og handling orientert mot forståelse er to grunnleggende handlingstyper; den ene basismodusen for arbeidskategorien den andre basismodusen for sosial handling. En mellomposisjon inntar strategisk handling.

8.5.3 Strategisk handling

Som vi så under behandlingen av det spillteoretiske rasjonalitetsbegrepet; faller ikke all sosial interaksjon under kategorien innforståelseorientert handling. I strategisk interaksjon er deltakerne orientert mot resultatsuksess i formålsrasjonell forstand, og ikke primært mot å oppnå konsensus.

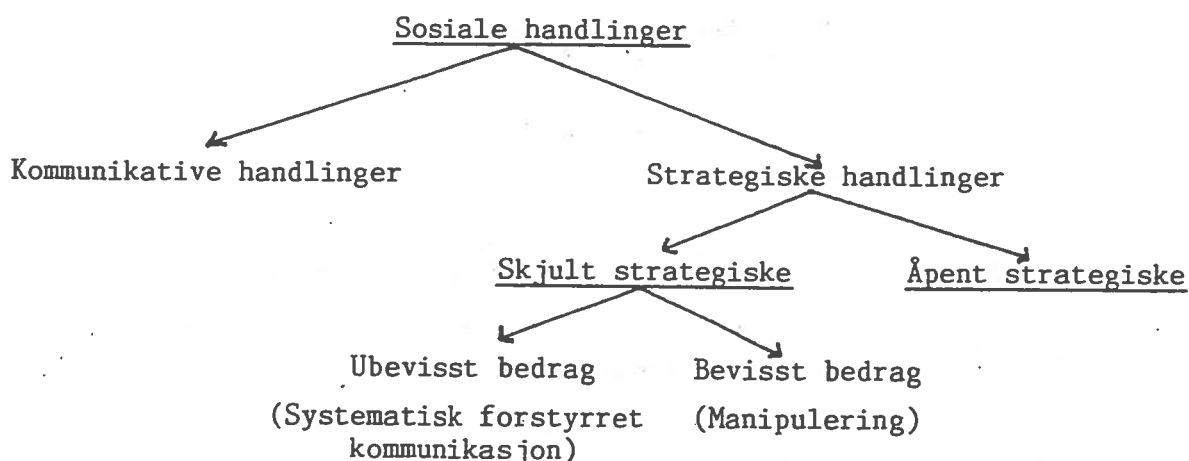
Denne typen interaksjon øker med graden av formalisering av handlingssituasjoner med mulighet for interesserealisering. I slike situasjoner brukes språket som middel for å påvirke eller influere andre kommunikasjonsdeltakere. Handlingene er primært innrettet på målrealisering, og språklige kategorier brukes på lik linje med andre middel for å realisere målet. Retorikk, spill o.l. kan være eksempel på sosial interaksjon

hvor det primære ikke er å rekke fram til konsensus som sådan, men å influere på andres forståelse og situasjonsoppfatninger for å kunne gjennomføre egne mål og interesser. Her finnes mange blandingsformer hvor det er uklart om taleren har strategiske hensikter eller ikke. Hovedskillet mellom kommunikative- og strategiske handlinger er imidlertid i hvilken grad ego og alter harmonerer sine handlingsplaner med hverandre. Dvs. om de forfølger 'individuelle' mål ut fra kommunikativt produsert konsensus, legitimerede interesser, eller om de bare manipulerer med språklige og symbolske kategorier for å realisere individuelle mål uten forsøk på å skape konsensus om sine handlingsvalg (Habermas, 1981, I:385).

Endelig må vi skille mellom åpne og skjulte strategier. Sistnevnte angår også interaksjonsformer hvor en kan snakke om ubevisst bedrag. En er ikke selv klar over at en handler strategisk. Vi snakker da om systematisk forstyrret kommunikasjon, som kan være forårsaket av psykologiske vrangforestillinger eller av sosiale tilsløringsmekanismer; som ideologi i marxistisk forstand.

Følgende skjema skisserer tankegangen (Habermas, 1981, I:446), min oversetting EOE).

Figur 12.



8.5.4 Kommunikativ rasjonalitet som kriterium

Mer alment så oppstår misforståelser og mistenkeliggjøring av motiv når det er grunn til å anta at taleren ikke selv står inne for sine ytringer, eller har strategiske og ikke sannhetspretensjoner med ytringene.

Enighet oppstår derimot nærmest spontant ved at taleren med en ytring får fram, gir til kjenne og får aksept på at det han sier som befalinger, formaninger, forklaringer osv. er gyldige som sanne og riktige. Forståelse oppnåes når ytringene oppfattes som sannferdige. Det er autentiske utsagn som kan være falske eller sanne, riktige eller gale, men som vi som tilhørere ut fra aktørens angivelse av gyldighetsbetingelser kan gå inn i argumentasjon på; og eventuelt påvise hvorfor ytringen er falsk, ikke empirisk korrekt; eller er gal, dvs. ikke normativt korrekt.

Det er en moralsk-praktisk etterprøving av påstanders riktighetspretensjoner som ideologikritiske analyser foretar, når de viser til at politikk har en symbolsk-manipulativ side og at normativ makt er asymmetrisk fordelt. Samfunnsviteren angir hvilke betingelser som ikke er oppfylt for at det politiske systemet skal fungere rettferdig og dermed være moralsk-praktisk rasjonelt. Dvs. forskeren ser hvilke mekanismer i form av myter, spill og retorikk som hindrer at aktørene (ofrene) ser like godt som den 'rasjonelle' analytikerens.

Dette bringer oss til det generelle poenget om at utvidelsen av rasjonalitetsbegrepet mot å fange opp normative kunnskapsformer, er et bidrag til også å kunne gjøre den rent vitenskapelige selvforståelsen mer adekvat. Den tradisjonelle vitenskapsmodellen baserer seg som kjent på at bare det som empirisk-analytisk kan verifiseres er gyldig kunnskap, men hvis dette var det eneste rasjonalitetskriteriet kan den ikke gjøre rede for sin egen ideologi-kritiske og handlingsopplysende funksjon i samfunnet. "Positivist Ideologikritik can have the right effect, then, but cannot give an account of its own activity in bringing that effect around" (Geuss, 1981:29.¹ Den vitenskapelige egenaktiviteten kan vanskelig analyseres uten ved hjelp av det kommunikative rasjonalitetsbegrepet.

Språkhandlinger fungerer som koordineringsmekanismer for også andre typer handlinger enn de som er innrettet på innforståelse. Men kommunikative handlinger er selve hovedmodusen for hvordan forståelse og enighet kan oppstå. Det er på bakgrunn av kommunikativ handling at vi i det hele kan ha et begrep om strategisk symbolbruk og språklige ytringer som

1 Og videre "... a social theory is a theory about (among other things) agents beliefs about their society, but is itself such a belief. So if a theory of society is to give an exhaustive account of the beliefs agents in the society have, it will have to give an account to itself as one such belief" (56) "Critical theories must be "true" because the legitimizing ideologies of the society claim to be "true"" (94).

et middel for å oppnå noe utsagt, men som likevel bruker det språklige medium for å realisere. Slike avvik og perverteringer av kommunikasjon forholder seg som Habermas sier, parasittisk til originalmodusen (1981, I:388). Kommunikasjon i betydningen forståelses-orientert handling er grunnkategorien for sosial handling, og som vi så på grunnlag av, mer eksakt kan si noe om de "parasittære" handlingstypen.

8.6 Sosial- versus systemintegrasjon

Kommunikativ handling gir således inntak til beskrivelse av den spesifikke samhandlingsformen som er konstituerende for sosial integrasjon.

8.6.1 Livsverden og system

Vi har i dette kapitlet med utgangspunkt i en prinsipiell avklaring av begrepet forståelse - "Verstehen/Verständigung" - og legitimitetsbegrepet, arbeidet oss fram til begrepet kommunikativ handling som grunnkategorien i sosialt liv. På mer generalisert nivå har disse innsiktene resultert i begrepet livsverden som betegner sosialt integrerte samhandlingsformer, og som kommunikativ handling gir inntak til analyse av (Habermas, 1981, II:226).

I den videre analysen skal vi så skille mellom innforståelsesorientert handling og resultatorientert handling. Sistnevnte betegner aktørenes opprettholdelse og utvikling av samfunnet gjennom materiell reproduksjon. Dvs. arbeid og formålsrasjonell handling eller det vi med en samlebetegnelse har kalt effektivitetsnormen, og som gjelder den kognitiv-instrumentelle kommunikasjonsmodusen hvor handlingene er koordinert etter ytre, empirisk-analytiske kriterier. I motsetning til kommunikativ handling relatert til livsverden, skal vi knytte formålsrasjonell handling til samfunnet som system.¹ Kommunikativ handling forholder seg komplementært til livsverden, mens den forholder seg kontrært til samfunnet som system.

1 Jfr. følgende oppsummering: "Die zum Netz kommunikativer Alltagspraxis verwobenen Interaktion bilden das Medium, durch das sich Kultur, Gesellschaft und Person reproduzieren. Diese Reproduktionsvorgänge erstrecken sich auf die symbolischen Strukturen der Lebenswelt. Davon müssen wir die Erhaltung des Materiellen Substrats der Lebenswelt unterscheiden." (Habermas, 1981, II:209).

Vi skal på dette viset med Weber tale om institusjonalisering av formålsrasjonell handling, men eksplisitt knytte dette til systembegrepet. Dvs. handlingssammenhenger som er stabilisert over funksjonelle verdier skal vi i motsetning til sosial integrasjon kalle systemintegrasjon. Med dette blir den formålsrasjonelle handlingstypen gitt sin relative plass i den generelle handlingsteorien.

Følgende skjema skisserer tankegangen:

Figur 13. ↵

Integrasjons- former	Sosial integrasjon	Systemintegrasjon
Reproduksjons- sfære		
Livsverden	Kommunikativ handling	
System		Formålsrasjonell handling

Et slikt begrep om institusjonalisering av formålsrasjonell handling kan vi imidlertid bare danne oss på bakgrunn av hovedmodusen for sosial handling - kommunikativ handling. Det er dette som kan forklare utskillelsen av de såkalte "parasittære" handlingsformene. Men enda viktigere for vårt formål er det at livsverden danner omverden til systemet og kan identifisere grensene for systemets utfoldelse. Et system har alltid grenser, mot andre system og mot en omverdenskontekst av ikke-system.

Det samfunnsvitenskapelig interessante ligger svært ofte i skjæringsflatene mellom systemene på ene siden, og mellom systemene og omverden på andre siden. Vi skal ta for oss dette litt nøyere m.h.p. en teori om den moderne statsforvaltnings funksjonsprinsipp.

Før vi imidlertid kan gå i gang med denne analysen må vi kommentere såvel politikk-begrepet som systembegrepet litt nærmere. For mens det er relativt uproblematisk å anvende bare den kognitive-instrumentelle språkmodusen for analyse av den materielle (økonomiske) reproduksjonen av samfunnet, har den tradisjonelle oppfatningen av politikk fra Aristoteles tid vært

å analysere denne som en kommunikasjonsteoretisk prosess. Den institusjonelle organiseringen av samfunnet og fordeling av samfunnsmessige goder er et spørsmål om rettferdighet og rimelighet og således et moralsk-praktisk foretak. La oss se litt nærmere på dette.

8.6.2 Politikk og konsensus

Kommunikativ handling er et rasjonalitetsbegrep som på en konsistent måte gjør rede for dannelsen av frivillig enighet ut fra rasjonelt motiverende argumenter og som således heller ikke har de analytiske mangler som er involvert i den formålsrasjonelle handlingsmodellens analyse av kollektiv handling (jfr. Coleman, 1966:625).

I neste omgang får dette konsekvenser for maktmodellen alment i analyse av politikk. Den formålsrasjonelle handlingsmodellen forstår makt som muligheten til å få gjennomført sine handlingsmål mot andres vilje. Dette betyr instrumentalisering av konsensusdannelsen og oppfyller ikke betingelsene for legitim makt dannet gjennom frivillig tvangsfri konsensus (Habermas, 1977). Følgende sitat påviser betingelsene som må oppfylles for at konsensus ideelt skal kunne dannes:

"A norm of action has validity only if all those possible affected by it (and by side-effects of its application) would, as participants in a practical discourse, arrive at an (rationally motivated) agreement that the norm should come into (or remain in) force, that is, that it should obtain (retain) social validity.
... only through the communicative structure of a moral argumentation involving all those affected is the exchange of roles of each with every other forced upon us."
(Habermas, 1982:257)

Dette sosiologiserte uttrykket¹ for dannelsen av konsensus som ligner på det klassiske kommunikasjonsidealet for dannelsen av felles mening, dvs. det greske politikk-ideal, er imidlertid en utilstrekkelig referanseramme for analyse av politikk i moderne form.

Habermas formidler her mellom to posisjoner hvor Hannah Arendts greske, kommunikative ideal representerer ene siden:

Dvs. som idealisert 'roletaking' hvor aktørene gjennom rollebytte kan se seg selv i andre og vice versa (jfr. Mead, 1964).

"Power corresponds to the human ability not just to act but to act in concert. Power is never the property of an individual; it belongs to a group and remains in existence only so long as the group keeps together."¹

Når dette politikkbegrepet for maktutøvelse ikke er tilstrekkelig er det fordi det ikke tar hensyn til de strukturelle kjennetegnene ved politikk i moderne massedemokratier.

Her er heller politikk teknifisert og instrumentalisert ved at det er bygd opp et svært omfattende apparat til å ta seg av de oppgavene det offentlige er pålagt gjennom først nasjonalstatsetableringen, men spesielt ved den senere etableringen av velferdsstaten. Politikk fungerer i disse samfunnene på en måte som ikke gjør det mulig å anvende det greske politikkbegrepet i beskrivelsen. Denne heller (små)by-tilpassete demokrati-formen i Athen i antikken, hvor politisk atferd kunne analyseres rent kommunikativt - som en refleks av offentlig mening - har ikke strukturelle betingelser for å realiseres i moderne massedemokratier. Det gjelder da å lage analytiske kategorier som fanger inn det særegne ved vår demokrati-form, uten hverken å totalt teknifisere politikken ved å fortape seg i 'apparatfunksjonene' eller på andre siden å bli offer for idealistiske feilkonstruksjoner.

8.6.3 Systemlogikken

Det systemteoretiske begrepet om politikk representerer den andre posisjonen. Systemteorien fokuserer på nødvendigheten av å oppfylle visse funksjonelle betingelser for at systemet skal overleve. Analogien til en organisme som søker å overleve ved å tilpasse seg omgivelsene tydeliggjør tankegangen bak systemteorien; og som alment forstår samfunnet som et forhold mellom delsystemer som alle tilstreber å balansere hverandre for å oppnå homeostasetilstanden.

Ved en slik begrepsbruk i samfunnsvitenskapelgi sammenheng mister en av syne de sosiale prosesser og aktørers handlinger som konstituerende for slike systemresultater, men forstår alt i funksjonelle kategorier, som et

"...system of 'depersonalized' processes or parts which contribute either negatively or positively to its basic functional requirements (Mouzelis, 1974:395).

¹ Hentet fra Arendts "On violence", og sitert her fra Habermas, 1977:4.

Systemene representerer objektive størrelser som kan gies en klar empirisk og operasjonell definisjon og hvor delenes interaksjon kan beskrives i funksjonelle kategorier. Sentralt i denne tradisjonen er igjen Parsons, og hans politikkbegrep kan sies å transformere det formålsrasjonelle maktbegrepet til systemnivå. Makt er ikke en egenskap ved aktører eller personer, men en egenskap ved institusjonelle, systemiske ordninger, og det defineres som den generaliserte evnen til å fatte kollektivt bindende beslutninger (Parsons, 1963b). Med et slikt systemperspektiv på politikk får en ikke grep om aktørenes handlingsorienteringer som fornuftige, sosiale vesen, men som deler og mekanismer i et funksjonelt hele.

Systembegrepet blir anvendelige for oss om vi gjør bruk av den foregående innsikten om institusjonalisering av formålsrasjonell handling og ser dette som et uttrykk for de handlingene som utspiller seg internt i systemet. Dette gjelder ikke bare for økonomien som vi har sett, men også for den moderne organisasjonsrasjonalitet knyttet til det moderne byråkratiet. Mange har imidlertid kritisert den klassiske, Weberske byråkratimodellen for å være altfor ideell og at organisasjonshandling har mange flere og mer sosiale orienteringer enn bare den disiplinerte, vitenskapeliggjorte formålsrasjonelle handlingstypen som kan deduseres ut fra organisasjonens mål. Denne prosessen har også ført til nedtoning av de strukturelle (systemiske) trekkene ved organisasjonsatferd og til mer vektlegging av organisasjon som et handlingsresultat (sammenlign spesielt Silverman, 1978, men også Cyert og March, 1963).

Som vi også så i første del av drøftingen førte denne kritikken av handlingsmodellen som er implisert i denne byråkratimodellen, til forsøk på å utarbeide mer empirisk adekvate begreper om handling i en organisasjonskontekst. Mot denne forskningsstrategien kan det foreslåes en alternativ, nemlig at aktørene som organisasjonsmedlemmer nok handler formålsrasjonelt, men med forbehold om at slik instrumentell eller strategisk atferd er regulert og legitimert av de formelle reglene og strukturene i organisasjonen (Habermas, 1981, II:460). Forsåvidt som aktørene er organisasjonsmedlemmer handler de på en måte som ikke må forveksles med det almene begrepet om sosial (dvs. kommunikativ) handling. De handler nettopp ikke, eller behøver ikke å handle ut fra premisset om å komme til innforståelse med hverandre, men tvert om inntar de en strategisk holdning overfor hverandre og forsøker mest mulig formålsrasjonelt å maksimere gitte mål. Dette kan skje uten at det fører til alles kamp mot alle fordi interessekampen er normregulert av basisinstitusjonene i samfunnet (lov og rett, legali-

tetsprinsippet). Dvs. når aktørene handler i overensstemmelse med organisasjonens mål for å maksimere dette, så er det på et annet handlingsnivå uttrykk for normkonformativ handling. Aktørene handler i tråd med det legale systemet som autoriserer denne atferden.¹ En kan forholde seg konkret, strategisk til andre aktører ut fra et gitt mål så lenge denne atferden er regulert og legitimert av systemet, og de normene og verdiene som har konstituert dette.

Dette er som sagt også prinsippet for økonomisk formålsrasjonalitet (jfr. foran 6.4.2),⁵ og en viss parallelletet i analyseramme kan innføres i forhold til politisk aktivitet i moderne samfunn (Parsons, 1936b). Dvs. med de moderne demokratiske institusjonene hvor interessekampen er institusjonalisert gjennom legale administrasjonsprinsipper og representative valgordninger. I den grad aktørene handler strategisk rasjonelt for å maksimere egne interesser, gjennom stemmer eller karriereutsikter, så er de også med på å oppfylle systemforutsetningene. De handler normkonformt og er slik sett moralsk ansvarlige individ som ikke forfølger egeninteressen bare for å maksimere egennytt, men på et annet nivå også for å realisere konsensuelt genererte mål. Det normative grunnlaget for den moderne demokratiske organisasjonsformen som finnes i dens institusjonelle grunnlag kan således tematiseres og endres etter kommunikative prinsipper, mens de handlingene som tilpasser organisasjonen til omgivelsene mest mulig optimalt har en formålsrasjonell form der en er fritatt for kravet om kommunikativ innløsning av gyldighetskravene. Eller mer spisst: Det eneste gyldighetskravet en er underlagt som systemmedlem er den kognitiv-instrumentelle hvor en rent empirisk-analytisk kan etterprøve rasjonaliteten, dvs. resultatsuksessen til handlingene.

I forhold til det greske politikkidealet har moderne politikk en mer teknisk og institusjonelt bundet form, hvor det ikke er kommunikasjon i prinsipiell forstand som rår. Der hersker det heller strukturell makt i form av blokkering av slik genuin kommunikasjon (Habermas, 1977:21). Det er et handlingsområde i samfunnet som delvis er avlastet fra den kommunikative handlingskoordinering, og hvor det er tekniske avgjørelsesprosedyrer som flertallsavstemninger og legale-byråkratiske administrasjonsprinsipper som har overtatt koordineringsfunksjonen.

1 Dette prinsippet finner Habermas klart uttrykt hos Weber (Habermas, 1982:315). Haga (1982b) ser det samme hos Hegel i hans Rettsfilosofi, og dette indikerer igjen den sterke innflytelsen Hegels filosofi har hatt på Webers sosiologi (jfr. også Seidman og Gruber, 1977:508 og Hegel, 1976, §30ff).

Selv om systembegrepet à la Parsons er nyttig må det tas to forbehold:

8.6.4 Systemteori versus handlingsteori

Det første gjelder Parsons total-systemiske samfunnsoppfatning. Som vi så foran forstås samfunn som bestående av fire subsystemer, og i dette firefunksjonsparadigmaet er det også tilordnet fire generaliserte bytte-medier for koordinering av input-output-relasjonene mellom systemene; det såkalte "interchange paradigm" (Parsons, 1977:45). Disse mediene er penger, makt, innflytelse og verdiforpliktelse (Parsons, 1976). Mens de funksjonelle variablene, penger og med visse forbehold også makt, kan analyseres systemteoretisk, er ikke de to sistnevnte områder gyldige områder for systembegrepet. Om dette var tilfelle vil det være å begripe hele samfunnet som system med de følger det vil ha for analyse av sosial handling. Habermas sitt forslag er at mønstervedlikeholds- og det integrative subsystemet tilordnes livsverden og hvor symbolsk interaksjon/kommunikativ handling er koordineringsmekanismen (Habermas, 1981, II: VII). Det gjelder altså det vi avdekket som den integrerende strukturen av normer og verdier og som vi med Etzioni gav en eksplisitt symbolsk-normativ fortolkning (jfr. kap. 7).

Dette er det området av samfunnet som er integrert sosialt. Det er den grunnleggende formen for samfunnsmessig integrasjon til forskjell fra systemintegrasjonen som er tilordnet funksjonell samhandling og er områder hvor aktørenes handling er koordinert formålsrasjonelt. Disse sistnevnte områdene er opptatt med de produktive og fordelingsmessige sidene ved sosial aktivitet, og er organisert etter formålsrasjonelle prinsipper fordi de på denne måten best ivaretar effektivitetshensynene.

Det andre forbeholdet gjelder at det i Parsons begrepsapparat bare blir plass til fire typer av politisk maktutøvelse; overtalelse, aktivisering av forpliktelser, incentiver ("inducements") og tvang (Parsons, 1963b:238). Denne måten å forstå relasjonen mellom politikksystemet og omverden fanger ikke adekvat opp systemets behov for "legitimasjonsinputs" fra omverden eller politiske beslutningers (dvs. outputs) behov for å bli anerkjent og akseptert av omverden for å kunne bli gyldige.

Politikk-systemet er på en spesiell måte avhengig av legitimering og konsensusdannelse som bare kan komme i stand kommunikativt. I Arendtske vendinger blir da politisk makt en tvetydig og eiendommelig størrelse for makthaverne:

"Power is a good for which political groups struggle and with which a political leadership manages things: but in a certain way both find this good already at hand; they don't produce it. This is the impotence of the powerful - they have to borrow their power from the producers of power." (Habermas, 1977:21).

Et av fortrinnene ved dette forslaget til en tødelt analyseramme er at mens det statlige-administrative systemet kan forstås som et tildels selvregulerende system, så er det også et system som er avhengig av den spesielle typen inputs som bare en kommunikativt strukturert omverden kan tilveiebringe. Det gjelder spesielt den sfæren av livsverden vi kaller offentligheten med sine muliggjørende institusjoner som ytrings- og forsamlingsfrihet, for kommunikativ prøving av systemrasjonaliteten.¹ Systemet er således bare relativt frikoblet ("entkoppelt") fra livsverden og som sådan er det alltid et åpent system som er 'livsverdenregulert' gjennom spesifikkæinstitusjonelle ordninger. Disse institusjonelle forbindelsene er temaet for neste kapittel.

Et annet fortrinn med det foreslåtte begrepsapparatet er dets ytelse i generell teoribyggingssammenheng. Skillet mellom offentlighet som livsverden og forvaltningsapparatet som system, er fraværende i de fleste konkurrerende teoribygninger; og det innfører etter mitt syn et fruktbart kategorialt skille mellom ulike handlingskontekster og rasjonalitetsnivåer i politologisk analyse. Noen senere forsøk på å skille mellom system- og sosialintegrasjon peker hen mot samme løsningsforslag som Habermas nå eksplisitt formulerer (jfr. Lockwood, 1964, Mouzelis, 1974). Med dette innføres det en bro mellom systemteori og sosial handlingsteori i stedet for de syntese-dannelser som det har vært forsøkt så mange av. Det gjelder de forsøk på å redusere de formelle, strukturelle faktorene i organisasjonsteori til voluntaristisk handling (f.eks. Silverman, 1978) og de forsøk på andre siden på å studere hele samfunnet systemisk (f.eks. Luhman, 1973). Ved å innføre dette kategoriale skillet mellom system og

1 Det må imidlertid understrekes at dette er et mindre strengt offentlighetsbegrep, enn det Arendts sitt politikkbegrep impliserer. Det er også et mindre strengt offentlighetsbegrep enn det Habermas selv i boken "Borgerlig offentlighet" anvendte i analysen av offentlighetens framvekst.

livsverden så oppnår en ikke bare å se aktørene som "... simple products of the social system, they are its producers as well." (Mouzelis, 1974: 404). Som produsenter av system er aktørene livsverdens-deltakere og ikke systemaktører.

Vi står så igjen med en todelt begrepstrategi som er grunnet på den moderne samfunnsformasjonen hvor systemoppgavene er institusjonelt frikoblet fra livsverden.

I analytisk henseende bibringer disse to begrepsstrategiene to svært ulike resultater. Fra systemperspektiv ser vi verden i et observatørperspektiv og ser her bare hvordan systemet oppfyller sine oppgaver under effektivitetsimperativet. Weber sier i denne forbindelse om den byråkratiske organisasjonsformen at den er

"... from a purely technical point of view, captable of attaining the highest degree of efficiency and is in this sense formally the most rational known means of exercising authority over human beings.

The choice is only that between bureaucracy and dilettantism in the field of administration." (Weber, 1978:223)

Fra systemperspektiv ser vi altså de tekniske-instrumentelle sidene ved den formelle organisasjonsformen, og all annen måte å organisere aktivitetene på fortøner seg som 'dilettantisme'. Kort sagt ser vi her samfunnet som et teknisk organisasjonssamfunn og kun det.

Derimot ved å se dette fra livsverdenperspektiv får vi begrep om det Weber kalte menings- og frihetstapet som resultat av denne organisasjonsmodellens økte utbredelse. Fra livsverden ser vi samfunnet som symbolsk-normativt og for oss meningsfullt strukturert, og vi ser hvordan organisasjonsrasjonaliteten truer de menneskelige, meningsfulle sammenhengene. Selv om Weber med Habermas må omformuleres noe så er det store med hans analysemåte at han forbandt begge disse perspektivene i sine analyser av det moderne samfunn. Han så moderniseringsprosessen som et gigantisk framskritt i effektiv-funksjonell forstand altså fra systemperspektiv, og han så den som en trussel mot livsverden. Det er således også bare fra livsverdensperspektiv at vi kan få begrep om grensene for systemene og hvilke farer som er involvert ved grenseoverskridelser. Dette er temaet for siste kapittel. I neste kapittel skal vi se nærmere på subsystemene i samfunnet og deres forbindelser med livsverden.

"Die Vernunft hat immer existiert,
nur nicht immer in der vernünftigen
Form." (Karl Marx)

KAPITTEL 9 SYSTEMENE POLITIKK OG ØKONOMI

9.1 Innledning

Det at mening bare kan skapes kommunikativt, at legitimitet er konsensus oppnådd gjennom interaksjon mellom autonome og handlingskompetente individer, innebærer et deltakelsesperspektiv på samfunnet. Vi kan ikke ut fra ytre observasjon av faktisk atferd og ved hjelp av objektive metoder, avdekke menings- og legitimitetsdimensjonene i sosialt liv. Dette kan bare gies av kommunikasjonsdeltakerne selv med første person entalls utsagn.

Annerledes forholder det seg med begrepet om samfunnet som system. Å forstå og analysere samfunnet eller delsamfunn som system, kan gjøres fra et betrakter-perspektiv. Det gjelder da å identifisere systemets struktur og enkeltkomponenter og relasjonene til omgivelsene for så å se hvilke funksjoner som må utføres for at systemet skal overleve og reprodusere seg som system. Dette kan gjøres med et observasjonsspråk i tredje person entall, og kunnskapen om disse sammenhengene er følgelig av mer objektiv og forutsigbar karakter. Parsons er den som mest grundig har forsøkt å analysere hele samfunnet som bestående av funksjonelle subsystemer. Han tok utgangspunkt i "the action unit" og forsøkte å bygge opp en generell samfunnsteori ved (etterhvert) å fortolke handlingsbegrepet systemisk. Begrepsskjemaet ble med tiden svært omfangsrikt og komplisert, og hans senere arbeider tyder på at hans systemiske og empirisk-analytiske referanseramme ble for trang (Parsons, 1978).¹

På sine eldre dager uttaler han da også følgende om handlingskategorien:

"... behaviour to which their authors and those who significantly interact with them attribute, in Webers phrase, a "subjective", which is to say cultural or symbolic meaning."
(1977:230, jfr. også 1978:352ff)

1 Jfr. spesielt hans forsøk på "rekantianisering" i "A paradigm of the human condition" hvor han utvider systembegrepet til også å omfatte "the telic system of human condition" (Parsons, 1978:356).

Dette handlingsbegrepet som ligner på det kommunikative, lar seg vanskelig analysere i systemtermer, og en del av årsaken til Parsons omfattende og abstrakte begrepsskjema kan tilbakeføres til dette forsøket. Imidlertid la Parsons grunnlaget for en systemteoretisk tilnærming til studiet av sosial handling, som henviser på institusjonell utdifferensiering, på området for formålsrasjonell handling.

Det vi tidligere med Durkheim har analysert som det ikke-kontraktuelle i kontrakten og med Weber samfunnet som legitim orden, er det vi vil kalle den spesifikt sosiologiske tilnærmingen til institusjonsbegrepet. Dette i motsetning til økonomiens institusjonsbegrep hvor aktørenes handlinger ensidig er koordinert i samsvar med effektivitetsnormen. Det er koordinering for å økonomisere transaksjonsomkostningene. Det sosiologiske institusjonsbegrepet henviser på at handlingene også er koordinert i forhold til gjensidig forståelse. I sosiologisk forstand henviser da institusjonell økonomi på det normative legitimasjonsgrunnlaget for de økonomisk muliggjørende institusjoner. Dvs. det er en underliggende struktur av normer og forpliktelser som utgjør systemets institusjonelle grunnlag. Systemet hviler således på en struktur av kommunikative kvaliteter som gjør det tematiserbart og dermed foranderlig.

Det sosiologiske begrepet om institusjonell økonomi kan analyseres systemisk. Dvs. de handlingene som utspiller seg innenfor denne institusjonen har en struktur som fanges opp av systembegrepet. Parsons systemeksempel par excellence er da også økonomi. Dette danner modell for hans forsøk på å utvide anvendelsesområdet for systembegrepet i samfunnsvitenskapen (Parsons, 1977:46).

Ved å ta utgangspunkt i Habermas sitt forslag til et skille mellom livsverden og kommunikativ rasjonalitet på ene siden og system og formålsrasjonell handling på andre siden, skal vi i dette kapitlet presentere en modell for studiet av økonomi og samfunn. Det er imidlertid nødvendig å utvide analyseskjemaet; økonomi versus samfunn, med en forståelse av makt og politikk som fanger opp den spesifikke integrasjonsformen for denne typen samfunnsmessig aktivitet. Mens det er almen enighet om at økonomi kan studeres systemisk med penger som styringsmedium, er det ikke samme enighet om det tilsvarende perspektivet på politikk.

I samsvar med Parsons sitt forslag, skal det her anlegges et systemperspektiv også på den politisk-administrative samhandlingsformen. Politikk kan analyseres med makt som styringsmedium. Det representerer ved siden av økonomi et utdifferensiert subsystem av formålsrasjonell handling, eller m.a.o. en spesifikk kontekst av formålsrasjonalitet. Administrasjon og politikk er således basert på en tilsvarende logikk som økonomi, men er integrert rundt mediet makt og ikke penger.

Siktemålet med dette kapitlet er å utarbeide en analysemodell for politikk og administrasjon som kan løse de uavklarte spørsmål som vi avsluttet organisasjonsanalysen med. Problemet var der at en ikke hadde teori for å fange opp legitimitetsaspektene, eller mer alment et manglende perspektiv på sosial integrasjon som kontrast til organisasjonsrasjonalitet (jfr. også March, 1981:234).

Ved å knytte en teori om politikk og administrasjon eksplisitt til systemperspektivet kan vi få et begrep om de underliggende, og normative institusjonene som legitimerer og begrunner systemene. Dvs. en teori om systemene og omverden. Dette vil så sette oss i stand til å dra noen slutninger om det legale organisasjonsprinsippets relative plass og autonomi, mens det på andre siden viser til systemets og systemrasjonalitetens grenser.

Dette kan vi imidlertid bare få grep om ved å anvende den kommunikative begrepsstrategien og begrepet om livsverden som "omverden" til systemet. Vi må altså relativisere Parsons systembegrepsmodell for å kunne identifisere grensene til systemet og få et begrep om legitimasjonsgrunnlaget til systemet. Dvs. hvor grensene går for det politisk-administrative apparatets inngripen i den sosiale integrerte livsverden, kan bare gies (med Habermas) fra meningsfull handlingsperspektiv. Handlingsteori er metodologisk primær til systemteori fordi fra systemperspektiv ser vi hele samfunnet som bestående av funksjonelle subsystemer, og ikke som sosiale, meningsfulle sammenhenger. Disse poengene vil bli forfulgt i neste og siste kapittel.

9.2 Det økonomiske systemet

Med Weber har vi arbeidet oss fram til begrepet institusjonell økonomi som vi her skal gi en systemisk utlegning av.

9.2.1 Systemets struktur

Den begrunnende og legitimerende institusjonen for det økonomiske systemet er først og fremst eiendomsinstitusjonen. Retten til privat å eie og disponere over såvel fysiske objekter, som servicetjenester og finansverdier, betegner områder "which constitute rights to money payments under specifiable conditions" (Parsons, 1976:97). Parsons nevner videre institusjonalisering av (lønns)arbeid (occupation) som rett til goder og service fra den økonomiske prosessen, og kontraktsinstitusjonen. Kontraktsinstitusjonen er den primære integrerende referansen i institusjonaliseringen av det økonomiske komplekset. Den representerer den institusjonelle sammenhengen som definerer betingelsene overhodet for legitimt bytte¹ og eiendom i en sosiologisk kontekst til forskjell fra såvel en økonomisk som en legal referanseramme (ibid, 98).

Det er disse institusjonene som muliggjør markedsøkonomisk byttevirksomhet. De representerer markedsøkonomiens normative grunnlag, men på den måten at økonomisk aktivitet er institusjonelt frigjort som et sted, med Habermas, for "normløs interaksjon". Disse institusjonene som regulerer og koordinerer de individuelle normløse valgene til aktørene er selv legitimert m.h.p. normative verdier.

"Institutionalized individualism means a mode of organization of the components of human action which, on balance, enhanced the capacity of the average individual and of collectivities to which he belongs to implement the values of which he and they are committed." (Parsons and Platt, 1973:1)2

Aktørene kan på markedet forfølge egeninteressen og kalkulere nytte fordi dette også effektivt realiserer kollektive resultater og mål. Relativt til sine institusjoner er således formålsrasjonell handling legitimert som normløs fordi en på denne måten mer effektivt, i teknisk-økonomisk forstand, kan organisere produksjons- og fordelingsprosessen i samfunnet.

1 Og med dette menes også at denne typen bytte er relativ til markedsinstitusjonen til forskjell fra antropologiske analyser (Mauss) av obligatorisk bytte (Parsons, 1963a, note 5 og 1963b:237).

2 Sitert fra Habermas, 1981, II:428).

9.2.2 Pengemediet

System betegner de delene eller det utsnitt av sosiale relasjoner og prosesser som kan beskrives i objektive kategorier. Det betegner således sosial interaksjon over institusjonaliserte verdistorrelser, og mens komponentene på institusjonsnivå representerer systemets struktur, så er de dynamiske element ivaretatt av generaliserte medier (ibid). Paradeeksemplet på et generalisert medium er penger, som Parsons i overensstemmelse med de klassiske økonomene, Smith, Ricardo og J.S. Mill, forstår som et mediūm for bytte og som en symbolsk verdimåler.

Når Parsons skal bestemme funksjonslogikken til et generalisert medium for samhandling, tar han språket som eksempel. I tråd med den foregående redegjørelsen for språkinstitusjonen, forstår vi her det språklige medium som et alment medium for forståelsesorientert handling, mens medier basert på funksjonelle verdier representerer spesialiserte medier. Slike medier involverer kodifisert mening. "... money resembles language, but it is a very specialized language, i.e. a generalized medium of communication through the use of symbols given meaning within a code." (Parsons, 1963b:39).

Penger er en symbolsk verdimåler som i seg selv ikke har noen verdi. Verdi har de bare i den grad tiltroen til, og aksepteringen av, at den symbolske verdien tilsvarer 'realverdien'. Det vil i neste omgang si at penger må representere (tilnærmedesvis) samme verdi for alle involverte aktører og at pengene er gjensidig aksepterte. Parsons formulerer resiprositetsnormen ved pengetransaksjoner som:

"He who urges money on others in exchange for "real assets" must be willing in turn to accept money from others in exchange for his assets." (ibid:41)

Det er således ingenting med pengene selv som garanterer deres verdi, men derimot at alle tror på, og aksepterer deres verdi.

Penger representerer et generalisert medium fordi:

1. Nytte-objektene for kjøp og salg er svært omfattende i moderne samfunn

2. De tillater en svært strikt kvantifisering på en lineær skala
3. Penger er sirkulerbare og kan lagre verdier over tid

Pengene erstatter således språklig handlingskoordinering og gjør det overflødig i bestemte situasjoner og for bestemte formål (Habermas, 1981, II:391). Vi trenger ikke bli enige med hverandre om pengenes verdi hver gang vi skal kjøpe en pakke melk. Dette vet vi, og det vet vi at andre også vet, osv. Pengene erstatter således visse språkfunksjoner i visse sammenhenger.

Oppsummeringsvis finner vi da at et generalisert medium som penger både er a) transaksjonsøkonomiserende som kodifisert mening og verdi for visse standardsituasjoner, og b) transaksjonsmuliggjørende fordi de tillater sammenligning av en hel rekke innbyrdes uforenlige og substansielt sett usammenlignbare størrelser. Mediastyrt interaksjon tillater derfor svært komplekse og omfattende byttestrukturer og muliggjør dermed også komplekse samfunnsformasjoner med spesialisering og funksjonell arbeidsdeling.

9.2.3 System og livsverden

Økonomisk handling og formålsrasjonalitet representerer et institusjonelt utdifferensiert subsystem hvor funksjonelle verdier eller nytte realiseres gjennom mediet penger. Pengekalkyle og nyttemaksimering er gitt et relativt frirom for utfoldelse. Og selve verdien av nytteobjektene konstituerer seg i bytterelasjonene aktørene mellom - i skjæringspunktet mellom tilbud og etterspørsel. En slik rent formell omgang med verdier forutsetter (intersubjektiv) enighet om at bytteverdien kan erstattes, eller uttrykke tingenes virkelige verdi, bruksverdi. Legitimeringsgrunnet for den byttemessige omgangen med bruksverdier, finnes i dette systemets evne til å ivareta effektivitetskravene, dvs. til å skape en rasjonell økonomi.

Penger er et generalisert medium som tillater kalkulering og formålsrasjonalitet på et stort antall områder av sosialt samkvem, men mange andre mellom-menneskelige relasjoner kan og bør ikke formidles gjennom penger (Parsons, 1976:96). Om det skjer at også andre og illegitime

områder for kalkyle og formålsrasjonalitet, styres av penger; så er dette uttrykk for pervertering av sosialt liv. Eksempler på illegitime områder for penge-kalkyle vil være politiske bestikkelser, menneskekjøp og pengespekulasjon i religiøse/etiske spørsmål. Grensene mellom system og det vi kaller livsverden er ikke alltid like klare, for som Parsons i sin instruktive eksegese om "The Profit Motive" viser, så har penger og velstand også kulturelle, verdimeslige konnotasjoner i våre samfunn ((1951)1979:224). Materiell rikdom er forbundet med prestige og kan således lett omsettes i makt og innflytelse på andre livsområder.

Her skal vi imidlertid ikke gå videre på den negative innflytelsen det økonomiske systemet har på livsverden,¹ men omvendt skissere noen utviklingstendenser i økonomien som kan forklares ut fra at den kommunikative rasjonalitet og altså livsverdens krav om legitime institusjoner.

Under liberalkapitalismen grep staten i liten grad direkte inn overfor aktørene på markedet og fungerte heller som en parametrisk rammesetter, laissez-faire økonomi og nattvekterstaten. Mens således frihandelskapitalismen var begrunnet i selve det økonomiske systemets potensiale til "usynlig" å aggregere alle egeninteresser til det alment beste, så er den (teoretisk sett) keynsiansk inspirerte velferdskapitalismen begrunnet i dette systemets dysfunksjonalitet. Dette har medført endringer av flere samfunnsmessige institusjoner. For det første er det innført et statlig organisert omfordelingssystem - skatter og avgifter, sosial- og trygdevesen - for å bøte på kapitalismens usosiale effekter. For det andre er det innført en rekke begrensninger og reguleringer på retten til privat eiendomsforvaltning. Eiendomsretten er i dag i de vestlige (sosialdemokratiske) velferdsstater underlagt politisk styring og lovregulering på en langt annen måte enn tilfellet var under liberalkapitalismen - jfr. f.eks. konsesjonslov, etableringskontroll. For det tredje er ikke lenger markedets lov det enerådende prinsipp for bedrifts- og næringsstrukturen. Tendensen er av G. Hernes beskrevet som "flukten fra markedet" og "markedsforvitring og statsbygging" (1978:81).

1 Vi er daglig vitne til moralsk forargelse over illegitim pengebruk som prostitusjon og religiøs ervervsdrift. Dette er empiriske eksempler på teoriens plausibilitet. Habermas benevner slike misbruk og kategoriforskyvninger som patologisering (Habermas, 1981, II:435-436).

9.2.4 En hypotese

Disse utviklingslinjene i moderne kapitalisme kan naturligvis forklares på ulike måter, både i form av økonomiske interne faktorer som profitt-ratefall gjennom endring av forholdet mellom fast og variabel kapital; og i form av økonomisk eksterne faktorer som sosialdemokratiets over-takelse av statsapparatet og dermed rent maktpolitisk setter grenser for kapitalen. Slike forklaringer har sin relative verdi i det minste som delforklaringer, men yter ingen generell teori om kausalkjeder og utviklingsmekanismer (jfr. Habermas, 1975 og Offe, 1976).

Mange (samfunnsvitere og politiske grupperinger av ulike avskygninger) har angrepet den kapitalistiske produksjonsmåte for ikke å være rettferdig. Marxismen kritiserer kapitalismen for å produsere systematisk ulikhet i samfunnet fordi selve prinsippet om privat eiendomsrett representerer strukturell ulikhet mellom eiendomsbesittere og de som bare eier sin egen arbeidskraft. Tilbud og etterspørsel på dette nivået produserer systematisk skjevhet. Dette ved siden av at selve lønnsarbeidskategorien er usosial som eneste kriterium for inntekt- og velferdsfordeling.

I tråd med en slik moralsk-praktisk argumentasjon kan så en hypotese til forklaring av de skisserte utviklingstrekkene være at kapitalismens liberalistiske institusjoner ikke lengre kan begrunnes og legitimeres som det enerådende prinsipp for organisering av produksjonen eller fordeling av velferd. De fungerer som ideologi i falsk bevissthetsforstand.¹ En "ny type rasjonalitet" har trådt til og påpekt det urimelige i at dette prinsipp skal være det eneste kriterium for et så basalt område av menneskelig livsstandard.

Økt produksjon gjennom bedre teknologi og mer effektivitet, har også gjort at det som tidligere kunne forsvares av sosial tvang forlenkede og frihet for andre som funksjonelt 'nødvendig', i dag er mye mer problematisk. Den 'nødvendige tvangen' i forholdet til produksjonen er redusert, og de gamle ordningene er ikke lengre så lett å begrunne ut fra effektivitetskravene alene i samfunn som for det meste har dekket sine grunnleggende materielle behov. Den offentlige politiske debatt med inkorpo-

1 Jfr. det sosialistiske slagordet "Fra enhver etter ytelse til enhver etter behov". Dagens tiltakende problematisering av arbeid som et gode i seg selv (av f.eks. "Arbeid mindre, lev mer-bevegelsen") viser at også denne institusjonen potensielt er foranderlig.

rering av nye sosialgrupper, arbeiderklasseorganisering spesielt, har også bidratt til å synliggjøre det normative illegitime herredømmet som dette organisasjonsprinsippet utgjør. Det er ikke lengre akseptert at f.eks. bedrifter skal gå konkurs og føre til arbeidsløshet, bare fordi bedriftseiernes profittmuligheter er blitt mindre. I senkapitalismen griper staten mer direkte inn i det økonomiske systemet gjennom indre beskrankninger og ved differensierte støtteordninger for å sikre masseoppslutning og bidra til en sosialt mer akseptabel økonomi.¹

En slik forklaring henviser på at selve argumentasjonsformen har endret seg over tid. Det som tidligere var faste og urokkelige fakta er senere blitt utsatt for diskusjon og problematisering ut fra rettferdighetsnormen. Endring av institusjonenes verdimeslige begrunnelse fører til restriksjoner på hva som er legitimt tillatt innenfor det økonomiske systemet. Denne forklaringen henviser altså på at det ved siden av teknisk-instrumentell læring har foregått en moralsk-praktisk læring i moderne samfunn.

Så langt kan denne debatten summeres opp i skjemaet på side 187 (figur 14) hvor privatsfæren i livsverden står i forbindelse med det økonomiske system gjennom pengemediet. Vi kan imidlertid ikke adekvat gjøre rede for forholdet mellom system og livsverden uten å korrigere for makt og at økonomien og forholdet mellom aktørene også som vi har sett er rettslig og politisk instituert og regulert.

Ved å lansere begrepet om et institusjonelt maktsystem som perspektiv på formell organisasjon kan vi på lignende vis som for økonomien vise forbindelsen mellom livsverden og et statlig organisert forvaltningsapparat.

9.3 Det politiske systemet

Med noen forbehold som vi skal komme tilbake til etterhvert, kan også politisk makt forståes systemisk. Det er imidlertid et system med klart forskjellige kjennetegn fra det som karakteriserer det økonomiske.

1 At denne teorien har forklaringskraft når det gjelder demokratiseringsprosesser, hindrer den ikke å ha blick for at også motsatte tendenser forekommer, men at disse da oftest blir begrunnet med rent funksjonelle argument. Jfr. senere tids konservative innstrammingspolitikk som begrunnes ut fra hva som er nødvedig for en effektiv økonomi og handelsbalanse.

9.3.1 Politikkbegrepet

Politisk teori som mye annen sosiologisk teori har i stor grad basert seg på et økonomisk teorigrunnlag i studiet av makt (Parsons, 1963b: 258). En kan her tale om den Hobske og Machiavelliske tradisjonen i politisk teori hvor makt er forstått som den generaliserte evnen til å realisere mål i sosiale relasjoner uavhengig av hvilke media som er anvendt, "... or of the status of "authorization" to make decisions or impose obligations" (ibid, 232).

I denne tradisjonen står også Robert A. Dahls weberinspirerte¹ definisjon av makt:

"A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do."
(Dahl, 1957:82).

Parsons forslag til analyse av makt er parallelt til penger å forstå det som et symbolsk medium. Makt er et sirkulerende medium innen det politiske systemet. Makt er ikke noe i seg selv. Det er ikke fysiske størrelser, som geværer og kanoner og menn under våpen, som er maktens spesielle karakteristika:

"... the threat of coercive measures, or of compulsion, without legitimation or justification, should not properly be called the use of power at all, but is the limiting case where power, loosing its symbolic character, merges into an intrinsic instrumentality of securing compliance with wishes, rather than obligations," (Parsons, 1963b:250)

Makt er heller et generalisert medium av mobiliserte forpliktelse for effektiv kollektiv handling som Parsons uttrykker det (ibid). Det er mediet for handlingskoordinering i det politiske systemet, som ikke har

1 "Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer soziale Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht." Dette er Webers definisjon av makt (1972:28). Denne definisjonen er imidlertid ikke uttømmende for Webers oppfatning av makt. Det maktbegrepet som kom til uttrykk i hans empiriske analyser er mer nyansert enn som så. Se spesielt Appendix II i "Economy and Society", "Parliament and Government in a reconstructed Germany", men også "Politikk som livskall" (Weber, 1971).

noen egen verdi eller betydning (jfr. penger). Det er derimot en kode for aktivisering av bindinger og forpliktelser til realisering av felles mål. Makt må forståes som et 'symbolsk' fenomen og til denne analysen trengs det en referanseramme "closer to that of linguistics than of technology" (ibid:258).

Maktmediet er en kode som i stedet for å være en verdi i seg selv, signaliserer verdi.¹ Bestandigheten og realiteten til en maktstruktur er bare i ekstreme tilfeller og unntakelsesvis direkte avhengig av fysisk vold (ibid:240). Politisk makt er grunnleggende legitimert makt, den er begrunnet og akseptert. Maktens grunnlag er en rettslig normert myndighetsstruktur, som er begrunnet ut fra hva denne strukturen yter i realisering av kollektive mål - "goal-attainment".

Som penger hviler også makt på en institusjonalisert tiltro og akseptering; en institusjonalisering som her gjelder evnen til å fatte bindende vedtak effektivt på vegne av kollektivet. Makten kan bare økes og utvides med en forøket tiltro og legitimering av systemet. Derfor er heller ikke spillteoriens maktanalyse adekvat da den analyserer makt som et nullsumspill der den enes forøkelse av makt fører til den andres tap. Spillteorien mister dermed av syne maktforøkelse som en total størrelse.

"Power then is generalized capacity to secure the performance of binding obligations by units in a system of collective organization when the obligations are legitimized with reference to their bearing on collective goals and where in case of recalcitrance there is a presumption of enforcement by negative situational sanctions - whatever the actual agency of that enforcement." (ibid:237)

Maktens grunnlag er således ikke fysisk vold og statens forføyning over et maktapparat, men en institusjonalisert rettsstruktur av forpliktelser og gjensidige rolleforventninger som er legitimert i systemets evne til måloppnåing for kollektivet. Makt som penger er begrunnet normativt, og symboliserer reelle størrelser. Dvs. de har bare realitet i den grad tiltroen og aksepteringen er til stede.

1 "Power then is the means of acquiring control of the factors in effectiveness; it is not itself one of these factors, any more than in the economic case money is a factor of production; to suppose it was, was the ancient mercantilist fallacy." (ibid:234)

Det andre sentrale kjennetegnet ved maktbegrepet i tillegg til dets kollektive karakter, er følgelig legitimintetsaspektet. Legitimitet i det politiske systemet motsvarer resiprositetsnormen, den gjensidige aksepteringen av penger, i det økonomiske systemet (ibid:238).¹ Makt som sådan hviler på en legitimert struktur av forpliktelser og rettigheter til de involverte aktørene, som gjør at bindende vedtak kan fattes og bli iverksatt uten kommunikativ enighetsetablering til enhver tid. Makt m.a.o. er et generalisert styringsmedium for handlingene i det politiske system - altså på lik linje med penger et medium for handlingskoordinering i 'normløse', formålsrasjonelle termer.

9.3.2 Autoritet og legitimitet

Et politisk systems kapasitet til effektivt å fatte bindende vedtak for kollektivet er avhengig av hvilken autoritet det har. Weber som selv definerte en organisasjons politiske maktkarakter først og fremst ut fra hvilke midler som står til rådighet, dvs. fysisk makt, sier i forlengelsen: "... the political organizations is further characterized by the fact that the authority of this administrative staff is claimed as binding within a territorial area ..." (1978:55)

Autoritet er den sentrale institusjonen i det politiske systemet og kan sies å være analog til eiendomsinstitusjonen i det økonomiske. Autoritet er den institusjonelle koden som muliggjør og legitimerer anvendelsen av maktmediet (Parsons, 1963b:243). I politologisk teori har autoritet og makt tradisjonelt vært brukt upresist og om hverandre. Vi skal her knytte autoritetsbegrepet til et aspekt ved en status i et system av sosial organisasjon, "namely its collective aspect, by virtue of which the incumbent is put in a position legitimately to make decisions which are binding" (ibid:244). Autoritet er således et sett av statusrettigheter i et kollektiv som spesielt inkluderer retten til å bruke makt i denne statusen. Det vil for moderne samfunn si at autoritet er knyttet til den hierarkiske organisasjonsformen og at politisk makt bare kan utøves på grunnlag av det legale herredømme (Habermas, 1981, II:404). Makt er altså organisert makt, og mediet er begrenset til den rasjonelle forvaltning og det legal-politiske herredømme i Webers forstand.

¹ Merk her at det er legitimitet i systemet det er tale om og ikke legitimering av systemet.

Autoritet og befalingsmyndighet er således i denne sammenheng avgrenset til "an area of acceptance" (Simon, 1945:133).¹ Makt er knyttet til utføring av visse oppgaver, til en stilling som involverer autoritet i kraft av denne posisjonen innen et gitt territorium. Maktutøvelse og hierarkisk kontroll i moderne samfunn må således analyseres som en institusjonalisert autoritetsstruktur. Maktutøverne har legitim makt og myndighet under gitte betingelser. Under definerte vilkår kan bindinger og forpliktelser aktiviseres av samhandlingsdeltakerne, og disse bindingene gjelder såvel oppover som nedover i hierarkiet.

"Hence the power of A over B is, in its legitimized form, the 'right' of A, as a decision-making unit in collective process, to make decisions which take precedence over those of B, in the interest of the effectiveness of the collective operation as a whole." (Parsons, 1963b:243).

Maktmediet kan bare fungere innenfor en normativ og rettslig regulert struktur autoritetsposisjoner. Det er denne strukturen som tillater makten å sirkulere etter funksjonelle standarder.

9.3.3 Maktmediet

På lik linje med pengekode har også maktkode en rekke strukturelle kjennetegn. Maktkode gjelder for standardsituasjoner hvor imperativer skal etterleves. Det spesielle for slike standardsituasjoner er et både makthaver og undersott tilhører samme kollektiv. Det generaliserte mål for maktinteresser er oppfyllelsen av felles mål på mest mulig effektive måter. Eksistensen av formelle prosedyrer, regler og rutiner med trusselen om sanksjoner hvis ikke de gitte ordrer og befalinger adlydes, gjør systemets atferd predikerbar og kalkulerbar. Den etterstrekte forutsigbarheten i det formalrettslige byråkratiet er den mest rendyrkede formen for slik kalkulerbarhet. Slike formalrettslige system antar en fast struktur som kan beskrives i objektive kategorier. Handlingene som er koordinert og legitimert ut fra systemets formelle struktur, altså ut fra lovverk og nedfelte prosedyrer, kan analyseres i kognitivt instrumentelle kategorier. Aktørene deltar i systemet og samhandler med en objektiverende innstilling til hverandre og til handlingssituasjoner.

1 Simon bygger her på Chester Barnards "The Functions of the Executive" som også Parsons flere ganger framhever som en klassiker i politologisk teori trass i at den omhandler en business-organisasjon.

En rettsregel er en subsummering av empiriske karakteristika under formale kategorier. Den regulerer en hel rekke innbyrdes uforenlige og substansielt forskjellige empiriske foretelser og gjør dette for visse funksjonelle formål. Eksistensen av lovverk og rettslig regulering åpner for en nøytral og teknisk innstilling fra såvel undersott som makthaver. En trenger ikke kommunisere seg fram til enighet om riktigheten og relevansen av regler og lovverk hver gang en anvender disse, men kan ta de for gitt som parametriske rammevilkår.¹

I tillegg til å være nøytrale og likebehandlende virker således også lover og regler transaksjonsbesparende. Eksistensberettigelsen 'überhaupt' til det legale herredømme i moderne rettsstater finnes i dette prinsippets spesielle evne til effektiv resultatoppnåelse. Webers instruktive analyse av den historiske framveksten til det moderne statsapparat basert på legalt herredømme er nettopp begrunnet i at denne formaliseringen av oppgavene er et komparativt fortrinn i forhold til mer substansielle avgjørelsesprosedyrer i tradisjonelle samfunn - karismatisk og tradisjonelt herredømme (jfr. Weber, 1978:223 og 978).

Vi har så langt beskrevet det politiske systemet ved hjelp av maktmediet og autoritetsinstitusjonen, og har i forlengelsen av dette knyttet autoritet til legitim maktutøvelse. Autoritetsstrukturen må være begrunnet og i stor grad akseptert for å kunne fungere (og fungerer mer effektivt jo mer akseptert dvs. legitimert den er). Den representerer en institusjonell utdifferensiering av politikk og forvaltning som et område for autonome beslutninger. Handlingene må ikke begrunnes og rettferdiggjøres kommunikativt men bare relativt til gitte regler. Makten som rettigheter og plikter til en status, er et område for realisering av funksjonelle verdier og er regulert av maktmediet. Aktørene kjemper og konkurrerer om politiske stillinger og maktposisjoner gjennom institusjonaliserte valg- og representasjonsordninger. Rasjonalitetsprinsippet i denne konkurransen er suksessen i måloppnåingen. Dvs. det er i hvilken grad de lykkes i bestrebelsene på å tilfredsstille kollektive mål i allokering av ressurser, velferd, som er kodifikasjonen som regulerer adgangen til maktapparatet. M.a.o. politisk suksess fører til gjenvalg. Kalkulering og for-

1 Det er i denne sammenheng at bl.a. Robert Alexy finner at dogmatiske rettsspråk ikke kan reduseres til almen praktisk argumentasjon, men "... die allgemeine praktische Argumentation bildet aber den letzten Pfufstein und damit die Grundlage der dogmatischen Argumentation." (1978:324). For et systemteoretisk uttrykk for det samme se Luhmann, 1981.

målsrasjonalitet er mulig fordi selve autoritetsstrukturen eller befalingsstrukturen er en hierarkisk ordning som fungerer etter formelle og varige regler og rutiner.

Før vi går videre og sammenligner makt og penger, skal vi med Weber se nærmere på det legale herredømme som en konkretisering av det foregående.

9.4 Makt, penger og legitimitet

Det er prinsippet om de lovgitte regler som gir rett til utøvelse av makt for visse posisjoner. Politisk makt i moderne rettsstater er således strukturell eller posisjonell.

9.4.1 Forvaltningssystemet

Denne måten å forstå makt på impliserer en fast struktur av formal og objektiv art; en struktur som representerer stabile og forutsigbare rammer for aktørenes samhandling, men som også definerer og fastlegger verdien av hva det samhandles om.

De parametriske rammevilkår for politisk handling er brakt tilveie av den formale rettsstrukturen med prinsippet om "den lovgitte regel Selv den som befaler adlyder også en regel når han utsteder sin befaling: Han adlyder 'lover' eller reglement - en formell, abstrakt norm" (Weber, 1973:92).

Politikkens rolle og handlinger er i moderne stater regulert rettslig, det være seg konstitusjonelle rettigheter og plikter, representasjonsprinsipper e.l. Den reneste typen legalt herredømme er naturligvis den byråkratiske organisasjonsformen, og et sitat fra Weber (ibid) om byråkratiet ekspliserer selve funksjonsprinsippet i det legale maktsystemet.

"Embetsmannens administrasjon er profesjonelt arbeid, som utføres i kraft av en saksavgrenset embetsplikt. Forvaltningens ideal er, "sine ira et studio", å treffe avgjørelser på et strengt formalistisk grunnlag ut fra rasjonelle regler og - der disse svikter - ut fra "saklige" betraktninger om hva som er hensiktsmessig. Uten å la personlige motiver eller følelsesmessige hensyn spille inn på noen som helst måte, skal disse avgjørelser treffes uten egenrådighet eller uberegnelighet, og især "uten persons anseelse". Lydidhetsplikten er rangert i et hierarki av embeter, hvor de lavere er underordnet de høyere, og hvor det finnes en fastlagt prosedyre for anker."

De formelle politiske institusjonene sammen med det byråkratiske systemet utgjør et system for rasjonell forvaltning av kollektive oppgaver. Politisk organisert makt i moderne samfunn er et forvaltningssystem med en formalisert innflytelses- og beslutningsstruktur. Såvel byråkratiet som politisk ledelse er underlagt det legale herredømmeprinsipp selv om frihets- og vurderingsgradene er kvalitativt forskjellige p.g.a. ulike posisjonelle nivå i autoritetshierarkiet. At både lovgiver og lovutøver er underlagt loven viser således til noe utenfor systemet som legitimitetsgivende institusjon til politisk maktutøvelse. Eller som Hobbes så treffende sa det: "Sannheten, ikke autoriteten, lager loven (veritas non auctoritas facit legem)." Dette fordrer en nøyere undersøkelse av systemets institusjonelle forankring.

Et system opprettholdes gjennom relasjonene til omverden og det fungerer mest effektivt når det er i balanse med omgivelsene. Dvs. når input balanserer output ved at etterspørselen (demands) etter politiske beslutninger i rimelig grad tilsvares av systemets faktiske ytelser (Parsons, 1963b: 234, Easton, 1973). Med Habermas (1981) kan vi gi en nøyere beskrivelse av systemets utvekslingsrelasjoner med omverden i tråd med fortolkningen av denne som livsverden (jfr. figur 14). Dette vil kunne bestemme forvaltningssystemets legitimitetsgrunnlag.

Det kan skilles mellom to sfærer av livsverden tilordnet de to systemene økonomi og forvaltning: privatsfæren og offentlighetssfæren. Privatsfæren er materielt reproduisert gjennom moderne økonomi med lønnsarbeidsinstitusjonen som sentral enhet, og offentlighetssfæren er knyttet til forvaltningsapparatet eller det moderne og legale statsapparatet. Med offentlighet menes her den spesifikke moderne offentlighet, borgerlig offentlighet:¹

"Med den borgerlige offentlighet forstås først og fremst den sfære der privatfolk samles til publikum. Denne offentlighet - som er reglementert av øvrigheten - gjør publikum straks krav på for å bruke den til en konfrontasjon med de offentlige myndigheter om de almene regler for samkvem i den fundamentalt privatiserte, men offentlig relevante sfære for varesamkvem og samfunnsmessig arbeid. Mediet for denne politiske konfrontasjon er eiendommelig og uten historisk forbilde: det offentlige resonnement." (Habermas (1962) 1971b:25)

1 Det legges altså i denne sammenheng ikke noe odiøst i uttrykket 'borgerlig', men jeg mener med dette bare å henvise på de moderne demokratiske institusjonene i moderne massedemokratier knyttet til offentlighetssfæren.

Relasjonene mellom system og livsverden kan kategoriseres som:

Figur 14. Forbindelse mellom system og livsverden fra systemperspektiv.
(Habermas, 1981, II:473, min oversetting EOE).

Institusjonelle ordninger i livsverden	Utvekslingsrelasjoner ¹	Mediastyrte subsystem
Privatsfære	<p style="text-align: center;">Konsumentrolle Org. deltaker</p> <p>1) M $\xrightarrow{\text{arbeidskraft}}$ P $\xleftarrow{\text{arbeidsinntekt}}$</p> <p>2) P $\xleftarrow{\text{goder og tjenester}}$ P $\xrightarrow{\text{etterspørsel}}$</p>	Økonomisk system
Offentlighet	<p style="text-align: center;">Statsborgerrolle Klientrolle</p> <p>1a) P $\xrightarrow{\text{skatt}}$ M $\xleftarrow{\text{organisasjonsytelse}}$</p> <p>2b) M $\xleftarrow{\text{politiske vedtak}}$ M $\xrightarrow{\text{masseloyalitet}}$</p>	Forvaltnings-system

1 P = pengemedium, M = maktmedium. Noen vil kalle relasjonene mellom system og livsverden for bytterelasjoner, men da dette lett kan tolkes inn i et rent økonomisk analyseskjema velges her benevnelsen utvekslingsrelasjoner ("Austauschbeziehungen"). Merk også at dette skjemat bare kommer i stand fra systemperspektiv og at system og livsverden ikke er to helt atskilte og heller ikke likestilte, komplementære samfunnssfærer.

9.4.2 Organisasjonsavhengige og organisasjonsuavhengige roller

Det økonomiske subsystemet står i utvekslingsforhold med privatsfæren i livsverden gjennom arbeidstakerrollen (1) som bytter arbeidskraft mot pengeinntekt. Videre er relasjonen stabilisert gjennom konsumentrollen (2) som etterspør og forbruker goder og tjenester fra det økonomiske systemet. Begge disse rollene er knyttet til den moderne formen for penge-økonomi med privateiendom, lønnsarbeid og velutviklet markedsdynamikk og kontraktslovverk som formidler relasjonene mellom aktørene og aggregerer preferansene.

På samme måte er forvaltningssystemet relatert til offentlighetssfæren gjennom klientroller (1b) som etterspør organisasjonsytelser fra systemet mot skatteytelser. Utvekslingen er til sist fullendt gjennom statsborgerrollen (2b) som er legitimitetsgrunnlaget for det politiske systemet ved at den både etterspør spesifikk politisk inngripen og gir aksept til politisk styring. Disse rollene er knyttet til den moderne statsetableringen. Men mens den liberale rettsstaten bare gav visse juridiske minimumsrettigheter til borgerne i form av trosfrihet, likebehandling o.l. så ble statsborgerskapet med framveksten av velferdsstaten utvidet mot også å omfatte politisk-økonomiske og spesielt sosiale rettigheter (Marshall, 1975). Det er i dette lyset en må se utkrystalliseringen av en klar klientrolle som uttrykk for borgernes rettigheter i forhold til forvaltningssystemet. Borgerne har krav på ytelser som staten er rettslig forpliktet til å innfri. Staten har 'bundet seg selv' til dette gjennom spesielt trygde- og sosiallovgivning.

Disse fire rollene innehar aktørene forsåvidt som systemdeltakere, altså som arbeidsdeltakere og statsborgere. Det er imidlertid en klar forskjell i institusjonaliseringen av rollene som arbeidstakere (1) og klienter (1b) på ene siden og rollene som konsument (2) og statsborgere (2b) på andre siden. Førstnevnte rollepar er det vi kaller organisasjonsavhengige fordi de er rettslig regulert og forsåvidt kan gjøres rede for fra systemperspektiv alene (Habermas, 1981, II:474/475). Rettighetene og pliktene til arbeidstakerrollen er kontraktsmessig og lovmessig instituert og regulert. Det samme gjelder for klientrollen hvor relasjonene mellom staten og borgerne er formalrettslig regulert, ved at ytelser fra systemet gies i den grad aktørene oppfyller visse kriterier, og ytelsene fra borgerne

igjen er regulert gjennom skatte- og avgiftspolitik. Disse to rollene i respektive system er således klart lov- eller rettsregulert og fastlegger aktørenes rettigheter og plikter i systemet - de definerer aktørenes rolle som systemdeltakere.

Annerledes forholder det seg med rollene aktører har som konsument (2) og som deltaker i dannelsen av offentlig mening - statsborgerrollen (2b). Her er ikke relasjonene formalrettslig regulert selv om også disse henviser på og står i forhold til rettslige organiserte handlingsområder. På begge områdene gjelder et visst rettsgrunnlag i form av familierett, privatrett og ytrings- og organisasjonsfrihet, men dette er heller det som kalles muliggjørende institusjoner og som bare tilveiebringer de formale betingelsene for sosial interaksjon, uten å si noe om innholdet i interaksjonen. Bare overtredelser av disse betingelsene selv er grunnlaget for sanksjoner og systeminnngripen, ved politi- og rettsvesen. Forholdet kan sies å være rettslig konstituert, men ikke rettslig regulert. Med Habermas (ibid) kan vi kalle disse rollene organisasjonsuavhengige.

Skillet mellom disse to kvalitativt ulike måtene å regulere forholdet mellom system og livsverden på er viktig fordi det sier oss noe om grensene for systemrasjonaliteten og hvilket grunnlag av kommunikativt strukturerte handlingsinstitusjoner systemene hviler på. 'Inputs' i form av etterspørsel etter materielle verdier fra systemene er basert på rasjonelt motiverte preferanser og verdier i livsverden. Dvs. de henviser på lærings-, sosialisering- og dannelsesprosesser som bare kan komme i stand gjennom den spesifikt sosiale integrasjonsformen. Nettopp disse 'ytelsene' fra livsverden kan bare komme i stand i den grad rettighetene og pliktene mellom aktørene og konsensusdannelsen som sådan, kan dannes i fri interaksjon gjennom kommunikative prosesser. Bare slik kan legitimasjon og motivering av aktørene for normkonformative handlinger kommer i stand som rasjonell og individuell gyldig motivasjon og konsensus. Det vil med andre ord si at hverken sosialisering eller meningsdannelse kan gjøres til gjenstand for kjøp og salg eller ytre pålagte rettigheter og plikter.

Det er således ikke de isolerte kjøper- og velgerbeslutningene til uavhengige konsumenter og statsborgere som skaper og vedlikeholder systemene, som den tradisjonelle liberalistiske teorien postulerer med tesen om et

spontant (naturgitt) sammenfall i interesser.¹

Kun i den grad aktørene er "samfunnsmessiggjort" som sosialt integrerte samfunnsmedlemmer, er de også rasjonelle konsumenter og rasjonelle velgere.

I den grad motivasjonen for konsumentetterspørsmål ikke er i takt med det økonomiske systemets ytelser kan vi snakke om motivasjonskriser som gir seg utslag (som symptom) i økonomiske deflasjonskriser. På andre siden er politiske deflasjonskriser til stede når statsborgerrollen ikke gir tilstrekkelig legitimitet til forvaltningssystemet. Dette kan vise seg i manglende velgeroppslutning eller; en offentlig dannet motstand mot politiske beslutninger. Vi snakker da om legitimasjonskriser.

På den ene siden er således systemene avhengig av 'inputs' fra sosialt integrerte og kommunikativt strukturerte handlingsområder, men på den andre siden setter også dette forholdet prinsipielle grenser for systemenes inngrep overfor livsverden. Poenget om legitimitet som kommunikativt produsert konsensus, tilsier at systemrasjonaliteten må holdes unna forsøk på styring av de prosessene i livsverden som produserer systemenes legitimeringsgrunnlag. Hvis ikke står vi i fare for å reifisere staten og økonomien (jfr. Wolfe, 1977, kap. 8). Dvs. gjøre de til mål i seg selv ved at en også forstår livsverden fra styrings- eller systemperspektiv. Som vi skal komme tilbake til i siste kapittel kan endel styringsforsøk problematiseres i dette lyset fordi de representerer en slik grenseoverskridelse. De rokker ved selve skillet mellom livsverden og system ved at systemene ekspanderer på 'illegitime' livsområder. Her skal vi imidlertid fortsette beskrivelsen av forvaltningssystemet og maktmediet med sikte på å presisere noen demokratiteoretiske poeng som gir seg av denne modellen.

1 "Konsumente- und Staatsbürgerrollen verweisen deshalb auf vorgängige Bildungsprozesse, in denen sich Präferenzen, Wertorientierungen, Einstellungen usw. formiert haben. Solche Orientierungen werden in Privatsphäre und Öffentlichkeit ausgebildet; sie können nicht wie Arbeitskraft oder Steuern von privaten oder öffentlichen Organisationen "gekauft" bzw. "eingezogen" werden. Das erklärt vielleicht, warum die bürgerlichen Ideale vornehmlich an diesen Rollen ansetzen. Die Autonomie der Kaufentscheidung unabhängiger Konsumenten und die Autonomie der Wahlentscheidung souveräner Staatsbürger sind gewiss nur Postulate der bürgerlichen Ökonomie und Staatstheorie. Noch in diesen Fiktionen bringt sich aber der Umstand zur Geltung, dass die kulturellen Nachfrage- und Legitimationsmuster eigensinnige Strukturen aufweisen; sie sind lebensweltlichen Kontexten verhaftet und stehen den Zugriffen von Wirtschaft oder Politik nicht in gleicher Weise offen wie die abstrakteren Größen Arbeitskraft oder Steuern." (Habermas, 1981, II: 475)

Utgangspunktet er at vi ikke får et adekvat begrep om demokrati om vi kun ser på statsborgerrollen fra systemperspektiv fordi vi da bare får øye på aktørene som velgere. Som systemdeltakere er aktørenes roller rettsbestemt og rettsregulert og er når det gjelder statsborgerrollen formalrettslig regulert som velgerrolle. I tråd med det foregående vil vi heller forstå statsborgerrollen videre, også som deltaker i dannelsen av felles mening gjennom offentlighetsinstitusjonene, presse- og ytringsfrihet spesielt.

Til denne debatten kan det være fruktbart å problematisere denne strenge parallellføringen mellom økonomi og politikk som Parsons systembegrep impliserer. Makt og penger er medier med ulik grad av livsverdenfrakobling.

9.4.3 Makt og legitimitet

Den viktigste forskjellen mellom makt- og pengemediet er deres ulike krav til legitimering.

Pengemediet er rettslig normert gjennom institusjonen privat eiendom. Tiltroen og legitimeringen av penger som sirkulerende medium for bytteobjektene sikres med en viss automatikk i selve denne institusjonen. Når privateiendommen er legitimert gjennom rettslig normering, er bytte av de private eiendomsobjektene ved hjelp av penger en teknisk og nøytral operasjon som i seg selv ikke endrer eller påvirker dette prinsippet.

Det spesielle ved maktmediet i forhold til penger, er at makt både utøves på grunnlag av rettslig normering og ved hjelp av rettslige midler - lovvedtak og regelgeving. Makt trenger derfor også til en kvalitativt annen og mer fundamental legitimering (Habermas, 1981, II:404).

Det er ikke bare den hierarkiske embedsorganisasjonen som krever legitimering i form av normativ begrunnelse, men også den konkrete politiske maktutøvelsen. Det politiske legitimasjonsgrunnlaget er således ikke tilstrekkelig sikret ved at beslutningene er fattet på konstitusjonelt og legalt korrekt vis, men de politiske vedtakene selv er underlagt kravet om begrunnelse. (Dvs. moralsk-praktiske argumenter for rettferdighet og rimelighet eller nødvendighet.) Maktutøvelse i moderne, politisk forstand, er legitimert gjennom de politiske autoritetsinstitusjonene som parlament og byråkrati. Disse regulerer maktutøvelsen i tråd med det legale

prinsipp. Dvs. en forutsetning for at politiske beslutninger skal være legitime er at de er fattet på en legal korrekt måte. De vanlige reglene for f.eks. saksgang og avstemmingsprosedyrer må være fulgt.

Dette er imidlertid ikke et tilstrekkelig grunnlag for sikring av politiske vedtaks legitimitet. Også de konkrete politiske målene som det fattes beslutninger om er utsatt for kravet om begrunnelse i forhold til normative verdistandarder.¹ Politiske vedtak må rettferdiggjøre og begrunne sitt innhold ved hva de yter til oppnåelse av felles kollektive mål for å være gyldige. Mer spesifikt kan vi si at makthaverne eller representantene som har monopol på å definere situasjonen politisk, også er avhengig av å få aksept på denne og på begrunnelsen for sine valg. Dvs. representantene er satt til å vurdere mål og midler i sammenheng og foreskrive nødvendige tiltak ut fra en situasjonsdefinisjon. Politisk maktbruk er således nærmere knyttet til den normative konsensusdannelsen i det vi har kalt livsverden, enn penger er. Interesser i nytteobjekter som koordineres gjennom pengemediet fordrer ingen tilsvarende konsensusdannelsen gjennom kommunikasjon for å fungere. Penger er et formalisert og svært eksakt tegnsystem som summerer alle særinteressene direkte og rent teknisk til et aggregatresultat - priser.

Legitim makt derimot er i større grad avhengig av en felles definisjon av hva som er til felles, beste og til sosial nytte, eller hva som er 'nødvendige tiltak' i det kollektivet maktmediet gjelder for. Med Weber kan vi si at det alltid eksisterer en form for materiell tvang i samfunnet, vi må handle og arbeide for å reprodusere oss selv, og at det vi ideelt kan ønske oss av sosial likhet og rettferdighet må avveies mot henholdsvis hva det 'koster' og hva sentraliserte maktstrukturer yter i form av effektiv kollektiv måloppnåelse.

1 "Da nun der Machthaber seine Definitionsgewalt ausnutzt und festsetzt, welche ziele als kollektiv zu gelten haben, ist ein Ausgleich der strukturellen Benachteiligung nur dadurch wettzumachen, dass die Machtunterworfenen die Ziele selbst unter normativen Gesichtspunkten prüfen und entweder bestätigen oder verwerfen können; sie müssen bestreiten können, dass die gesetzten Ziele kollektiv erwünscht sind oder, wie wir sagen, im allgemeinen Interesse liegen. Erst der Bezug auf legitimationsfähige kollektive Ziele stellt in der Machtbeziehung das Gleichgewicht her, das in der idealtypischen Tauschbeziehung von vornherein angelegt ist." (ibid:406)

Politiske vedtak er legitimert når det oppstår enighet om at de er til kollektivets beste. Politiske avgjørelser er således avhengig av å være begrunnbare i den offentlige politiske debatt. Kollektivmedlemmene - makthaver og undersott, representert og representant - må ha anledning til å prøve de konkrete politiske avgjørelsene gjennom politisk diskusjon om hva som virkelig er til felles beste:

"Hvis bindende beslutninger er legitime, dvs. hvis de kan treffes uafhængigt af konkret udøvet tvang og manifesterede trusler om sanktion og alligevel kan gennemføres regelmæssigt, også imod de berørtes interesser, så må de kunne gælde som opfyldelsen af anerkendte normer. Denne uvoldelige normative gyldighed beror på den antagelse, at man i givet fald kan retfærdiggøre normen og forsvare den mod kritik. Denne antagelse kommer så på sin side ikke af sig selv. Den er følgen af en konsensusduelig fortolkning med retfærdiggørelsesfunktion." (Habermas, 1975:108)

Denne tilbakekoblingen av selve maktmediet til den kommunikativt strukturerte livsverden gjør også makt relativ mindre egnet til målbarhet og kalkulering enn penger er (Habermas, 1981, II:407). Dermed svekkes også prediksjonsmulighetene for den politiske analyse i forhold til den økonomiske. Disse systemforutsetningene som altså i mindre grad er til stede i politikk i forhold til penger, kommer av at det ikke en gang for alle er klarlagt hva som er felles eller almene interesser som det politiske system formålsrasjonelt skal forsøke å oppfylle. Dette kan en heller aldri vite a priori, men det må moralsk-praktisk prøves av kollektivmedlemmene i den offentlige politiske debatten. Dette forhindrer ikke at systemet i tråd med sin målsetting om å redusere omgivelseskompleksitet, forsøker å gjøre seg mindre omgivelsesavhengig og dermed mindre 'demokratisk'.

9.4.4 Mot desisjonismen og rettspositivismen

Vi står igjen med to hovedantakelser om det politiske systemets funksjonsmåte. For det første at det ikke er sekundært og avledet av det økonomiske systemet. Arbeidstakerrollen som selve basiskategorien i det økonomiske systemet er politisk, maktmessig instituert og regulert. For det andre står vi igjen med en antakelse om en nærmere kobling mellom forvaltningssystemet og livsverden enn mellom det økonomiske og livsverden. Dette begrepsskjemaet gir statsborger-rollen en viktig posisjon som den sentrale formidler mellom offentlighet og system ved at den tilveie-

bringer legitimasjon, lojalitet til all systemaktivitet. Her går også grensene mellom system og offentlighet, for mens klientrollen er basert på og forutsetter klar rettslig regulering gjennom maktmediet så er statsborgerrollens funksjon som legitimeringskilde basert på fravær av slik rettsregulering. Legitimasjon kan bare komme i stand kommunikativt og ved fravær av ytre tvang eller pålagte rettigheter og plikter.¹ Vi skal her se litt nærmere på denne manglende systemkarakteren ved forvaltningssystemet.

Selv om makt som penger er transaksjonsøkonomiserende og transaksjonsmuliggjørende ved at mediet fungerer kommunikasjonsavlastende så er makt mindre enn penger egnet til systemisk analyse. Politiske systemers autoritet og dermed effektivitet hviler på et krav om nærmest kontinuerlig lojalitet fra statsborgerne. Dette 'deficit' eller analytiske utilstrekkelighet, ved forvaltningssystemet som system betraktet, får fram et demokratiteoretisk poeng som ikke alltid har vært holdt like klart i politisk analyse.

1 "Dette i det minste om en oppfatter legitimitet og gyldighet som en kommunikativ interaksjonsprosess. Såvel Parsons som Weber forstod, som vi har sett, legitimasjonsbegrepet annerledes; som en faktisk empirisk størrelse, som en produksjonsfaktor for på nytt å anvende analogien til økonomien. (Det samme gjelder for Luhmann (1973) og hans eksplisitte begrep om legitimering gjennom erfaring.) Legitimasjon og masseloyalitet tilveiebringes gjennom den faktiske utvekslingsrelasjonen mellom systemet og omverden gjennom spesielt politisk representasjonsordninger. Legitimeringen er forstått nykantiansk, dvs. den faktiske virkeliggjorte gyldigheten til en sosial orden (jfr. Parsons, 1963b:234, Weber 1974: 124 og Parsons note samme sted, og Habermas 1981, I:358/359, II:536). Denne rent empiriske og for Parsons systemteoretiske måten å forstå legitim gyldighet på - som erfaring - griper ikke det språkteoretiske prinsippet om at konsensusdannelsen bare kan foregå kommunikativt og med første person entalls utsagn. Parsons senere arbeider tyder på at legitimasjonsbegrepet ble problematisk for han (jfr. Parsons, 1978, IV). Habermas som innrømmer at Weber kunne være tvetydig, gir følgende karakteristikker av hans legitimasjonsbegrep: "Politisches Handeln reduziert sich auf den Kampf um und die Ausübung von legitimer Macht. Weber beobachtet "die gänzliche Ausschaltung alles Ethischen aus dem politischen Rasonnement". Die Legitimität der Macht, die der moderne Staat monopolisiert, besteht in der Legalität von Entscheidungen, in der Einhaltung rechtsförmiger Verfahren, wobei sich Legalität letztlich auf die Macht deres stützt, die definieren können, was als rechtsförmiges Verfahren gilt." (Habermas, 1981, II:478/479)

Weber hadde imidlertid ikke det analytiske hjelpemidlet som den språklige transformerte erkjennelsesteorien og begrepet kommunikativ handling representerer til rådighet, slik at hans innsikter kunne forløses i et enhetlig begrepsapparat og et adekvat syn på moderne samfunns potensiale til også å forøke frihetsgradene m.h.p. dannelsen av en sekularisert moral basert på rasjonell konsensus. I stedet så Weber bare "Freiheitsverlust" og "Sinnverlust" i det sekulariserte og "entzauberte" moderne samfunn.

Dette gjelder den før omtalte desisjonistiske posisjonen som er implisert i ulike utilitære og økonomistiske, men også på et vis i systemteoretiske teorikonstruksjoner (jfr. note s. 194). Den foreslåtte modellen med et skille mellom offentlighet og system og dermed også et skille mellom legitimitet og legalitet bryter med den desisjonistiske politikoppfatning. Dvs. politiske beslutningers rasjonalitet og evne til å bli akseptert hviler ikke, som sagt, kun på et teknisk og legalt prosedyregrunnlag, men på at de gjennom moralsk-praktisk begrunnelse kan bli akseptert. Rent beslutningstekniske, desisjonistiske avgjørelsesprosedyrer kan bare garantere legaliteten til beslutningene. Det gjenstår å gi en normativ begrunnelse for at tiltakene er nødvendige og rettferdige, og denne begrunnelsestvangen har en logisk struktur som heller følger den kommunikative rasjonalitetsnormen enn den formal- og legalrasjonelle. Bare statsborgerne som deltakere i livsverden kan produsere den nødvendige legitimasjon som må til for at krav og støtte kan omsettes i politisk handling gjennom de formelle kanalene for innflytelse til systemet.

Slike formelle innflytelses-mekanismer som spesielt valginstitusjonen, forstås i dette perspektivet som teknikker for å avgjøre stridsspørsmål uten å måtte kommunisere seg fram til enighet på alle punkter. De moderne, formelle politiske institusjonene er således opprettet for å økonomisere den politiske beslutningsprosessen, og dette kan de bare gjøre i den grad den offentlige politiske debatten gir tilstrekkelig legitimitet til dette systemet. Det vil si det må være en viss overensstemmelse mellom det substansielle innholdet i politiske beslutninger og det som kan gyldiggjøre seg som rasjonell konsensus. Vi snakker i denne forbindelse om et visst ikke-empirisk aspekt eller prosessuelt aspekt ved politikk, fordi bare den offentlige substansielle debatten kan sikre gyldigheten til politiske beslutninger som legitime beslutninger.

I rettslæren kalles det prinsippet at legitimiteten i seg selv sikres at de formelle avgjørelsesprosedyrene i legale institusjoner, for rettspositivisme. F. Castberg forstår i denne forbindelse Hitlers 'suksess' i Tyskland bl.a. som et utslag av det tyske folks tradisjonelle "uforbeholdne positivisme" og sier: "... det var utvilsomt også fordi Hitlers styre og hele normsystem som utgikk fra ham, ble ansett for gjeldende tysk rett. Noen annen 'rett' enn den positivt fastsatte og håndheverte nasjonale, tyske rett kunne ikke anerkjennes for tyske borgere på tysk territorium" (Castberg, 1966:56).

Hitler som ble utnevnt formelt korrekt av Hindenburgh og således rådde over maktapparatet, kunne begrunne sine politiske avgjørelser formell-legalt, og når vedtak er fattet av maktpolitiske, autoritative organ så er det folkets plikt å akseptere disse.¹ Noe som igjen viser til manglende demokratiske tradisjoner.

Den praktisk-politiske lærdommen en kan trekke av legitimitetspoenget er at det ikke finnes almene og objektive avgjørelsesprinsipper forut for den politiske debatt² som per se garanterer legitimiteten til politiske beslutninger, men at dette bare entydig kan oppnås gjennom sikring av de demokratiske og offentlige debattformer og gjennom demokratisk skoling og oppdragelse.

Dette igjen kan bare sikres iden grad grensen mellom system og livsverden opprettholdes fordi bare kommunikativt strukturerte samhandlingsnivåer kan frambringe rasjonelle aktører, dvs. moralsk ansvarlige på dette nivået.³

-
- 1 Arbeidene til tyskeren Jürgen Habermas som er født i 1929, kan forståes som et systematisk oppgjør med legalismetroen og desisjonismen, spesielt rettsfilosofien til Carl Schmitt og dennes forbindelse med og legitimering av nazismen, Schmitt uttalte: "Alles Recht ist Situationsrecht." "Jede Ordnung ... auch die Rechtsordnung (beruht) auf einer Entscheidung und nicht auf einer Norm" (sitert fra Treutner m.fl. 1978:30). Mot dette hevder Habermas: "Det er den fundamentale misforståelse hos en retslære, som selv en ideologimistænkkelig, nemlig decisionismen, at retsnormers gyldighet kan grundes på beslutning og kun på beslutning. For handlingsnormers naive gyldighedsfordring henviser (idet mindste implicit) i hvert tilfælde til en diskursiv begrundelighet." (1975:108).
 - 2 Et nært eksempel er stortingsvedtaket om utbyggingen av Alta-Kautokeino vassdraget og den etterfølgende striden om dette som toppet seg rundt 1980. Motstanderne av utbygging betvilte ikke at beslutningen var fattet på legal korrekt måte - korrekt saksgang og tilstrekkelig stemmeflertall. Men de argumenterte med at myndighetenes vedtak og begrunnelse for dette ikke var riktig. Det var ikke tatt tilstrekkelige hensyn til utbyggingens konsekvenser for samisk kultur, og til konsekvensene for natur og miljø og friluftsinnteresser. Motstanderne bestred på dette grunnlaget legitimiteten til myndighetenes beslutning ved å hevde at det kraftbehovet bare bar uttrykk for en av flere interesser. Det ble tatt i bruk en rekke virkemidler for å mobilisere støtte for kravet om å få endret vedtaket. Saken ble tapt for motstanderne som imidlertid fikk løfte om at samiske retter skulle utredes!
 - 3 Dette ikke for å undervurdere ethvert samfunns materielle og økonomiske betingelser ("Probleme ausserer Not") som alltid er til stede gjennom naturbearbeiding, og at det til løsning av disse oppgavene fordres objektiv analyse og teknisk-instrumentell inngripen. Men poenget er heller at slike løsningsforslag må formidles kommunikativt fordi bare denne interaksjonsformen kan tilveiebringe konsensus og gjensidig enighet og dermed legitimasjon.

Før vi i avslutningskapitlet forsøker å trekke noen generelle teoretiske implikasjoner for organisasjons- og styringsanalysen av denne debatten, skal vi anskueliggjøre forholdet mellom forvaltningssystemet og offentligheten ved å lansere en hypotese om utviklingen av politiske organisasjonsformer, eller nærmere: representasjonsformer. Dette vil også tjene som en nærmere konkretisering av det foregående.

9.5 Representasjon og legitimitet

Moderne politologisk analyse har vært opptatt av å analysere ulike former for kanalisering av politisk innflytelse til det politiske system, og forholdet mellom disse. Det kan også legges et utviklingsperspektiv på de politiske innflytelseskanalene eller representasjonsformene, slik de kommer til uttrykk i litteraturen på området.

9.5.1 Territoriell representasjon

Til denne teorien om det politiske systemet inngår også at en parallelt til det økonomiske systemet kan påvise endring i det institusjonelle grunnlaget for systemet, dvs. endring av autoritetsstrukturene som kan analyseres i tråd med det kommunikative prinsipp. Og mens vi i det foregående eksemplifiserte det politiske systemets mangel (deficit) m.h.p. å tilfredsstille kravene til systemanalyse, skal vi her antyde en hypotese til forklaring av utviklingen av de politiske institusjonene på lik linje med utviklingen av økonomien.

I demokratiteori er et politisk systems autoritet forstått som et forhold mellom det politiske systemet og folket, og de demokratiske institusjonene som den regulerende mekanismen for dette forholdet. Den sentrale institusjonen for å regulere forholdet mellom styrende og styrt er representasjonsformene,¹ og vi skal antyde en utvikling på dimensjonen formell \longleftrightarrow substansiell representasjon.

Formell representasjon kommer best til uttrykk i tesen om det numeriske demokrati med valgkanalen som enerådende representasjonsprinsipp. Politisk innflytelse er her territorielt organisert og er knyttet til regler for

1 Se Pitkin (1972) for en teoriehistorisk oversikt over representasjonsbegrepets mange varianter. Begrepet har ingen entydig bestemmelse og blir her brukt om ulike organisasjonsprinsipper for kanalisering av politisk innflytelse til det politiske systemet.

mandatfordeling og valgbarhet. "Folkeviljen" kanaliseres rent numerisk inn i representative organ. Elektoratet velger regelmessig sine representanter til politiske myndighetsorgan og avgir dermed makt slik at representantene i neste omgang skal kunne fatte bindende vedtak for kollektivet.

Den underliggende funksjonslogikken i det representative demokratiet er at folket er grunnlaget for all politisk autoritet og at representantene gjennom en slags politiske "markedsmekanisme" skal konkurrere om velgerne gunst. Når representantene først er valgt kan debatten om substansielle verdispørsmål "utsettes" til det er valg neste gang. Representantene frikobles for en periode fra elektoratet og er satt til å ivareta kollektivets oppgaver mest mulig rasjonelt, og suksessen på dette området er den regulerende mekanismen for gjenvalg.

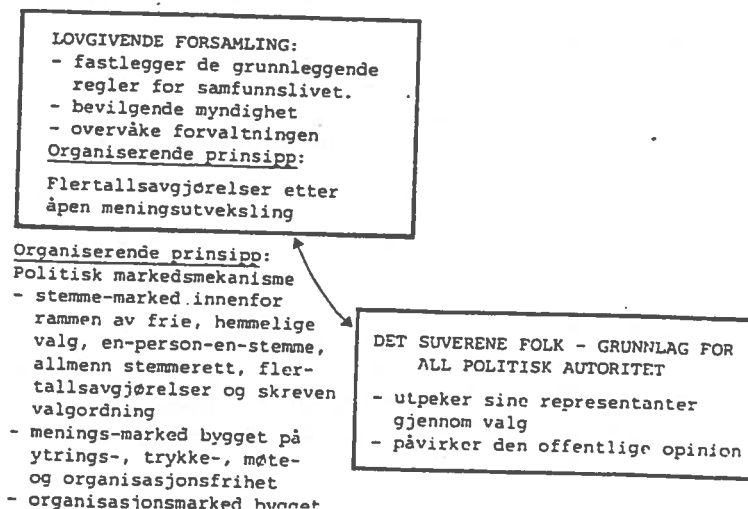
I den demokratihistoriske debatten har enkelte ekstreme forsvarere av denne demokrativarianten gått så langt som til å hevde at alle forsøk på påvirkning av representantene f.eks. gjennom massemedia var illegitimt.

"Democracy means only that the people have the opportunity of accepting or refusing the men who are to rule them."
(Schumpeter, 1976:285)

Det er kun velgerrollen som er legitim innflytelseskilde for politisk medvirkning.

I en mer empirisk rebeskrivelse har J.P. Olsen laget følgende oppsummering av de mest sentrale kjennetegn for "ideen om folkesuvereniteten som virker gjennom et representativt styringssystem" (1976:22,24, her forkortet).

Figur 15.



Den moderne utformingen av demokrati med politiske valg som mål på aktørenes preferanser og følgelig det numeriske aggregeringsresultatet som uttrykk for kollektivets verdier og mål, er å forstå som en institusjonell arrangering av politisk makt.¹ Dvs. det må ikke sammenblandes med demokrati overhodet, men er en metode eller teknikk for å ordne politiske avgjørelsesprosesser på en effektiv og rimelig rettferdig måte.

Som ovenstående modell gir uttrykk for er det flere innflytelsesmekanismer i funksjon ut over valginstitusjonen; det eksisterer et-"menings-" og et "organisasjonsmarked". Dette er ikke formaliserte innflytelseskanaler på linje med politiske valg, men disse offentlighetskategoriene er såvel nødvendige forutsetninger for at valgmekanismen skal fungere ifølge sitt prinsipp som det representerer egne politiske påvirknings- og innflytelsesmekanismer. Dette er som sagt livsverdenskvaliteter og som sådan unndrar de seg analyse på lik linje med velgeroppslutning som er en kvantifiserbar systemkategori (jfr. valgforskningens relative suksess). Men som basis for demokrati blir velgerrollen for snever, og politiske analysemodeller som bygger ensidig på denne representerer en instrumentalisering av demokratibegrepet. Det er da også kommet mye kritikk av denne demokrativarianten, bl.a. fordi den ikke korrigerer for at demokrati impliserer deltakelse og almen diskusjon (f.eks. Bachrach, 1980, Wolfe, 1977).

Med framveksten av velferdsstaten fikk imidlertid forvaltningssystemet nye empiriske karakteristika som gjorde denne rent statsforfatningsrettslige modellen av det politiske systemet også mindre empirisk adekvat som enerådende analyseramme.

9.5.2 Fra territoriell til funksjonell representasjon

Stein Rokkan lanserte i 1964 setningen "Votes count, but resources decide" som er perspektiv på utviklingen av det norske politiske systemet i etterkrigstid (1970:159). Dette var overskriften i et avsnitt i artikkelen "Norway: Numerical democracy and corporate pluralism", og var en begrepsfesting av den 'nye' kanalen for politisk innflytelse, grunnet på "funk-

1 Dette kaster også lys over økonomenes o.a. problemer med stemmeseddelen som det adekvate uttrykk eller signal for preferanser (Hirsman, 1970), og lignende problemet med dannelsen av felles eller kollektiv vilje gjennom stemmeaggregering og ved hjelp av mer eller mindre finurlige avstemmingsprinsipper: "By their very nature, elections cannot differentiate among the myriad of specific issues, but rather make decisions on a sort of average." (Arrow, 1974:66)

sjonsbaserte ressurskombinasjoner". Kort sagt gjaldt dette en iakttakelse av en ny representasjonskanal ved siden av den numeriske. Dette grunnet seg i den kvalitative og kvantitative ekspansjonen av statens oppgaver i etterkrigstid, og hvor systemets økte kompleksitet fordret nye og mer effektive beslutningsformer, men også at funksjonelt organiserte interessegrupper krevde å få delta i utformingen av offentlig politikk. Det er særlig interesseorganisasjonene i arbeids- og næringslivet som deltar i denne innflytelseskanalen gjennom deltakelsesrettigheter i offentlige utvalg, styrer og råd. Også ordning med høringsrunder og uformell konsultasjon pluss noen eksempler på at interesseorganisasjonene selv direkte er utøvere av offentlig myndighet, er empiriske belegg for tesen om funksjonell representasjon og den korporative kanal for politisk innflytelse.¹

Mens valgkanalen er begrunnet i territoriell definerte og like rettigheter for alle statsborgere, så er den korporative kanalen basert på det motsatte prinsipp. Det er ikke likhet, heller ulikhet, ut fra statsborgerprinsippet, og representasjonen skjer ut fra evnen til å kontrollere viktige ressurser i systemet.

"... What counts in the dealings among corporate groups is the capacity to mobilize, to control, quite particularly, to withdraw resources of direct importance for the maintainance of the territorial political system."
(Rokkan, 1975:217)

Det kan pekes på flere årsaker til framveksten av denne nye representasjonskanalen. En kan bl.a. konstatere en nærmest universell tendens til at ingen større politiske avgjørelser blir fattet rent maktpolitisk ut fra stemmeflertall alene, men at det kreves tilslutning og deltakelse fra korporative grupper (ibid). Det politiske system trenger den funksjonelle representasjonen for å legitimere politiske beslutninger, og dette oppnås ved å ansvarliggjøre interessegruppene gjennom medvirkning. Denne inkorporeringen av funksjonelle interesser i styringssystemet bidrar på ene siden til å øke forutsigbarheten og effektiviteten i det politiske systemet bl.a. fordi interessegruppene bidrar med betydelig sakkunnskap, men spesielt fordi det politiske systemets rasjonalitet er avhengig av en viss innflytelse over viktige funksjonelle ressurser som interessegruppene rår

Denne tendensen går sammen med det vi tidligere har kalt det politiserte byråkrati hvor forvaltningen får tildelt mer oppgaver av politisk art gjennom skjønnsutøving og delegering, se foran 3.4 og se bak 8.5 for et kritisk blikk på korporatismen.

over. Og på andre siden er det en tendens til at de funksjonelle interessene ved inkorporering blir mer 'ansvarlige' og ikke så lett kjører egne, egoistiske strategier. Eller som korporatisme-teoretikeren Schmitter ser det:

"The more the modern state comes to serve as the indispensable and authoritative guarantor of capitalism by expanding its regulative and integrative tasks, the more it finds that it needs the professional expertise, specialized information, prior aggregation of opinion, contractive capability and deferred, participatory legitimacy which only singular, hierarchically ordered, consensually led representative monopolies can provide." (1974:111)

Denne tendensen kan m.h.p. demokratiteori analyseres som tilslutning til prinsippet om at alle som blir berørt av politiske vedtak skal få uttale seg. Selve demokratibegrepet i det representative demokrati er 'utvidet'.¹ Utviklingen av funksjonelle representasjonsformer peker mot et mer del-
takelsesorientert demokratibegrep.

Generelt sett er ulike representasjonsformer å oppfatte som metoder til å oppnå mer demokrati på. Politiske institusjoner i moderne politisk forstand er "midler" til rasjonell forvaltning av kollektive oppgaver, de er ikke mål i seg selv, de er ikke innbegrepet av selve demokratiidealet:

"Democracy is a political method, that is to say, a certain type of institutional arrangement for arriving at political-legislative and administrative-decisions and hence incapable of being an end in itself, ..." (Schumpeter, 1976:242)²

De demokratiske institusjonene slik vi kjenner dem i moderne samfunn, utgjør et sett av formelle representasjonsordninger med institusjonaliserte prosedyrer for å avgjøre stridsspørsmål. Politikk utøves gjennom maktmediet som representerer formalisering og kvantifisering av substansielle spørsmål, en teknifisering som er grunnet i hensynet til effektivitet, forutsigbarhet og rimelig grad av rettferdighet.

Mer i faktisk enn i normativ forstand, jfr. 8.5.

Dette til forskjell fra såvel det greske politikk idealet om direkte demokrati, som det 17. og 18. århundredes politisk-filosofiske ideal om "Rule by the people" (Schumpeter, 1976:247). Her gjelder det heller demokrativarianten hvor en gir slipp på direkte folkestyre "and to substitute for it government approved by the people (ibid:246, jfr. også her Schattschneider, 1975:132). (NB! Henvisning til Schumpeters definisjoner impliserer ikke tilslutning til hans demokratisyn generelt.)

Begrunnelsen og legitimeringen av de politiske institusjonene endres over tid, slik at hva som er 'demokrati' til enhver tid er et historisk og sosialt produkt. Demokrati (som legitimitet) må således analyseres pros-
sesuelt, en kan (og bør) aldri bestemme det faktiske demokrati, men noen minimumsprinsipper om rettssikkerhet, tale- og trykkefrihet inngår i selve konstitusjonsgrunnet for begrepet, og som således er offentlighetens konstitusjonsprinsipp. Likeledes hva som faktisk er den mest demokratiske representasjonsform, er et spørsmål som bare kan gyldiggjøre seg i spesielt offentlige og politisk ubundne fora. Hvilket imidlertid vil si at representasjonsformene ikke uten å komme opp i selvrefererende inkonsistens kan gripe inn og forstyrre, legge bindinger o.l. på offentlighetens konstitusjonsprinsipper.

Dette poenget om de mer 'legale' eller demokratiske grensene for politisk beslutningsfatning skal utpensles mer nøye om litt. Først skal vi ta for oss den tredje og siste formen for utvidelse av demokratiske innflytelsesmekanismer. Her er det statsborgerstatusen selv som står i fokus og ikke bare et aspekt ved den som var tilfelle med det numeriske demokrati (velgerrolle) og det korporative (funksjonell rolle).

9.5.3 Fra formelt til substansielt demokrati

De nye grasrotbevegelsene med EF-saken som paradeeksempel kan oppfattes som enda en ny politisk påvirkningskanal.¹

Dette er en form for politisk pressvirksomhet som er organisert rundt spesielle saker, EF, Nato, Fredsbevegelsen, abortmotstand osv. Støtte mobiliseres på et konkret og som regel tidsavgrenset grunnlag. Deres formelle organisasjonsoppbygging er liten og ikke så mye innrettet på forhandling og deltakelse, inkorporering, i det politiske systemet som sådan, som på direkte aksjon og store mediaoppslag. Bevegelsene tar sikte på å påvirke offentlig myndighet gjennom underskriftsaksjoner, streiker, avisinnlegg o.l. og bruker offentligheten selv som innflytelseskanal.

Det er således ingen ny formell representasjonskanal ved siden av den numeriske og den korporative, men er heller en effektiv bruk av offentligheten selv gjennom argumentasjon og tildels profesjonelt mediablikk i valg

1 I noen land er slike bevegelser mer framtrepende enn i andre, jfr. spesielt Borgerrettsbevegelsen, Vietnambevegelsen i USA. For norske referanser se Egeberg m.fl. (1976), Sætre "Aksjoner og demokrati", Tor Bjørklund "Mot strømmen. Kampen mot EF 1961-1972".

iv symboler og aksjonsform. I litteraturen på området er det vanlig å se ad hoc-aksjoner ikke som et alternativ til partistyret i den numeriske kanal, men et supplement som fungerer på grunnlag av de store partienes manglende evne og mulighet til å ta opp denne typen saker. Store, statsværende partier blir mer interesseavveiere og kompromissorientert enn interesseartikulerende når det gjelder slike konfliktfylte enkeltsaker. Ad hoc-bevegelsene kan oppfattes som en ivaretaker av de defektene, som det formelle politiske systemet representerer for demokratiet.

Et særtrekk ved slike bevegelser og lederskapet i dem, er belønningssystemet som ikke fungerer etter de vanlige formålsrasjonelle mønstrene - maksimering av stemmer og karriereutsikter - men en er heller orientert mot ideelle mål. Saken selv er overordnet individuelle offer. Og på denne måten kan en si at de ekspressive og ideelle ad hoc-aksjonene utfyller de hierarkiske og formålsrasjonelle organisasjonsformene som preger det formelle demokratiet.¹ De er ivaretakere av noen livsverdens-kvaliteter i et formålsrasjonelle "jernburet".

Denne typen politisk innflytelse viser til et mer substansielt demokratiberep. Det er en form som ved bruk av offentligheten arbeider for bestemte mål og verdier, og dermed åpnes det for kontra argument og kontra-aksjon. Og ideelt avgjøres slike diskusjoner ut fra ingen annen tvang enn den som andre argumenter representerer.

Den tendens å underkommunisere uheldige trekk ved ad hoc-bevegelsene som politisk innflytelsesmekanisme,² så er i all fall dette en politisk påvirkningsform som benytter og dermed er underlagt offentligheten selv og dens rasjonalitetslogikk. Dette er den ytterste appellinstans overhodet for demokrati, og således finnes det ikke noe kriterium bak denne for å avgjøre beslutningers legitimitet. For:

"Democracy was made for the people, not the people for democracy. Democracy is something for ordinary people, a political system designed to be sensitive to the needs of ordinary people regardless of whether or not the pedants approve of them." (Schattsneider, 1975:135)

Forelesning av J.P. Olsen ved Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø, 25.11.82.

Negative trekk kan være kunstig mediadekning, retorikk, manipulativ symbolbruk, alment minsket effektivitet til styringssystemet o.l. Poenget er imidlertid at en ikke har andre standarder for å avgjøre om dette virkelig er perverteringer enn å måle dem med offentlighetens diskusjonsrasjonalitet.

Hensikten med påvisningen av disse demokratiseringslinjer i politiske innflytelsessystemer er ikke så mye å understreke en faktisk forbedring av demokratiet - det gjenstår å belegge empirisk - som å påvise utviklingslinjer i litteraturen på området i senere tid. Med dette er det også presisert noen demokratiteoretiske poeng om legitimasjonsgrunnlaget for demokratiske institusjonelle ordninger, som ikke alltid har vært like påaktet av demokratiteoretikere av ulike slag. Det har heller ofte vært en tendens til å se velgerrollen og den numerisk-demokratiske kanal som selv innbegrepet av demokrati, og ikke som et middel, og en blant flere politiske innflytelsesmekanismer som kan være med på å avspeile en slags folkemening. Hva som er demokrati er et ideelt grensebegrep som den faktiske virkeligheten mer eller mindre avviker fra, og vi har her sett hvordan dette avviket kan bli mindre og hva som representerer en mer substansiell realisering av demokratibegrepet.

Hva som imidlertid er det ideelle demokrati er en ting, en annen er hva dette demokratiet med sine institusjonelle arrangementer bidrar til av måloppfylling for kollektivet i form av velferdsgoder. Selv om demokrati er knyttet til deltakelse i den politiske beslutningsprosessen som et gode i seg selv "... rather than ... merely as a means to some further end", som var innsikten til Roussau og J.S. Mill (sitert fra Barry, 1978:164), så skal demokratiet være et middel til å produsere kollektive goder. Denne klassiske kontradiksjonen mellom effektivitet og demokrati er reflektert med i den måten å forstå det moderne demokrati som her er utlagt. For å effektivisere den kollektive måloppfyllelsen trengs det systemiske organisasjonsstrukturer, som imidlertid igjen er underlagt den normative konsensusdannelsen.

3.6 Demokrati, effektivitet og grenser

Motsetningen mellom å oppfylle kollektive mål mest mulig effektivt og sikring av demokratisk innflytelse og medvirkning er et gammelt spørsmål i politisk debatt. Det er også en reell motsetning som ikke kan løses på en enkel enten/eller måte (sammenlign, Olsen, 1978, Bachrach, 1980, Wolfe, 1977).

3.6.1 Effektivitet og demokrati

I tråd med Habermas er den konkrete organisasjonsmodellen for politikk i moderne massedemokratier med sine distinkte strukturelle kjennetegn for-

søkt forklart. Det er en organisasjonsmodell som avviker fra et rent kommunikasjonsteoretisk ideal for makt og politikk, og begrunnelsen for dette er at denne måten å organisere fordelingsoppgavene på i samfunnet er effektivt i teknisk-økonomisk forstand. Det er således ikke noen automatisk sammenheng mellom et mer effektivt demokrati og bedre demokrati i normativ forstand. Mye tyder imidlertid på at samfunnets kompleksitet (og dermed produktivitet) fordrer denne relative frikoblingen mellom livsverden og system og en teknifisering av visse oppgaver. M.a.o. at instrumentalisering av visse områder av sosialt liv er nødvendig om et høyt produktivitetsnivå og effektivt fordelingsnivå skal kunne realiseres. Et materielt overskudd i samfunnet kan på mange vis også oppfattes som en forutsetning for, og som et middel til å sikre og utbre en viss demokratisk innflytelse over samfunnsutviklingen gjennom f.eks. økt utdanning og mer fritid til politisk aktivitet.

Det er vel også litt idealistisk og utopisk å tro at et direkte-demokrati med selvstyring skal kunne realiseres ved at det læringstilfanget som nå er i profesjonenes og ekspertenes besittelse skal kunne bli alment tilgjengelig for den store offentlighet, slik som optimistene i forrige århundre forespeilet (bl.a. Marx). En slik total-demokratisering kan ikke foregå uten store effektivitetstap både når det gjelder produktivitet og fordeling.

I stedet for det substansielle demokratiet bør vi derfor kanskje bevare prinsippet om den relative frikoblingen av den kontinuerlige politiske styringsprosessen fra den kommunikative konsensusdannelsen. Ved at den politiske styringen av samfunnet gjøres til et autonomt fungerende subsystem etter funksjonelle kriterier, maksimeres måloppfyllingen uten stadige "kommunikative forstyrrelser". På andre siden bør de institusjonelle ordningene som utgjør systemets sentrale maktstruktur, samt mer grunnleggende og prinsipielle spørsmål være avhengig av den offentlige politiske debatten og, f.eks. valg og folkeavstemminger. Dette prinsippet vil kunne gjøre måloppfyllingen til systemene effektiv, på samme tid som dette sikrer offentlighetsinstitusjonene som den primære og legitimitetsgivende instans. Kanskje derfor perspektivet bør være:

"... if we should not preserve parts of today's complexity within the economic system, limiting the discursive formation of the collective will precisely to the decisive and central structures of political power: that is, apart from the labour process as such, to the few but continuously made fundamental decisions which will determine the overall structure of social production, and naturally, of

distribution", men også: " - the present system generates ample evidence that democratization, greater popular participation and decentralization of the processes of formation of the collective will are essential because the marked-administration cannot satisfy a whole series of collective needs." (Habermas, 1979:81)

1.6.2 Effektivitet og grenser

Et problem som reiser seg i denne forbindelse er kriteriene for å avgjøre når det politiske systemet selv overskrider sine grenser for hva som er et legitimt myndighetsområde for politiske beslutninger. Dette er et vanskelig, men også et akutt spørsmål for som vi mer inngående skal ta opp i neste kapittel, er det en tendens til at det politiske systemet styrer stadig større deler av samfunnet ut fra effektivitetshensynene; ut fra krav om mer likhet og rettferdighet i samfunnet, mens deltakelsesaspektet og rettsstatsprinsippet blir desto mer skadelidende. En almen og formell grensdragning for det politiske systemets myndighetsområde er nødvendig fordi forslaget om å gjøre offentligheten til appellinstans for politiske stridsspørsmål ikke automatisk sikrer demokratiske og fornuftige avgjørelser. De formelle representasjonsorganene må selv bindes til visse overskridbare rettsprinsipper, og ikke bare være avhengig av 'folkevillens' temporære svingninger fordi den har jo vist seg å kunne være både irrasjonell og udemokratisk. (Både Hitler og Mussolini ble båret fram av store folkebevegelser.)¹ Politiske beslutninger er ikke demokratiske fordi de er fattet legalt korrekt og blir akseptert av statsborgerne, men de må også ha et innhold som ikke selv bryter med demokratiets grunnlag. Med demokratiske beslutninger menes derfor ikke bare at politiske beslutninger fattet av representative organ ikke bryter med organets legale rettsgrunnlag, men også at de ikke fører til innskrenkninger på de politiske rettighetene og offentlighetsinstitusjonene alment.

Beslutninger som fattes innenfor rammen av de legale institusjonene har således sin legale grense i forhold til offentlighetsinstitusjonene og de politiske rettighetene som har muliggjort de viljesdanninger som igjen har generert krav om de samme beslutninger. Det politiske systemet er selv bundet av visse prinsipielle grenser som spesielt går ut på å ikke legge hindringer på den framtidige konsensusdannelsen i samfunnet ved å innskrenke dens utfoldelsesbetingelser.

Når det henvises på formelle kriterier for hva demokratiske avgjørelser impliserer av grenser, så er dette et uttrykk for en historisk læringsprosess på det moralsk-praktiske området. Det gjelder spesielt institusjonen av prinsippet om individets ukrenkelighet og evnen til å sikre dette institusjonelt

Det er også viktig i denne forbindelse å være klar over at de demokratiske eller borgerlige rettighetene som staten sikrer og som er betingelser for offentlighetens legitimerende funksjon, er en frihet som går to veier. De gir borgerne en rett til f.eks. å ytre seg og til å organisere seg, men det er også en rett til å la dette være. Statens eller det offentlige styringsapparatets rolle er bare å garantere disse rettighetene, og ikke gripe inn rettslig eller maktmessig unntatt når disse rettighetene selv trues. Politiske beslutninger som begrenser slike rettigheter vil være en grenseoverskridelse og representerer systemekspansjon på illegitime samfunnsområder; men spesielt vil det føre til at de legitimitetsinduserende institusjoner perverteres, og dermed mister også det politiske systemet muligheten til å legitimere sine beslutninger.

9.6.3 Sammenfatning

Denne grensedragningen for det politiske beslutningsområdet representerer en formaldemokratisk kvalifisering av det poenget om grenser som vi arbeidet oss fram til tidligere i dette kapitlet (9.4.2). Systemet kan ikke styre livsverdenssammenhengene på samme måte som systemsammenhengene, uten at visse avgjørende samfunnsmessige funksjonsprinsipper forstyrres (og at det politiske systemet selv får problemer med selvreferensen). Det være seg å styre og kontrollere statsborgerrollen (henholdsvis konsumentetter-spørselrollen) ved å gjøre den til en total systemkategori, eller på andre måter gripe inn og styre og regulere de institusjonelt ubundne politiske fora som offentlighetsinstitusjonene utgjør. System og livsverden hviler på ulike rasjonalitetskriterier og integrasjonsmekanismer.

Dette kapitlet har spesielt vært viet problemet med å analysere politikk i systemtermer. På ene siden har vi vært opptatt med hvilket institusjonelt grunnlag og hvilke funksjonsprinsipper forvaltningssystemet hviler på som muliggjør systemanalyse. På andre siden hvilke legitimeringsbetingelser i form av normativ konsensusdannelse som motvirker et absolutt systemperspektiv.

I avslutningskapitlet skal vi forsøke å summere opp det generelle teoretiske grunnlaget som denne drøftingen har forsøkt å begrunne, samt sette dette i sammenheng med poenget om styringens grenser. Analysen av styringens funksjonelle aspekter fordrer til en annen analytisk begrepsstrategi enn analysen av dens grenser og dens legitimasjonsbetingelser.

"Ting har sin pris.
Mennesker har sin myndighet."
Immanuel Kant

KAPITTEL 10 SYSTEMEKSPANSJON OG KOLONISERING

10.1 Innledning

Spørsmålet om styringens grenser involverer både en empirisk og en teoretisk komponent. Den empiriske komponenten har vi forsøkt å nærme oss gjennom å skille mellom to ulike rasjonalitets- og integrasjonsbegreper. Styringen av samfunnet og den materielle reproduksjonen som sådan har vi tillagt de samfunnsmessige systemsammenhengene. I moderne samfunn er den materielle reproduksjonen skilt ut som egne subsystemer av formålsrasjonell handling. Den reproduksjonen reproducerer ikke samtidig samfunnet normativt og kulturelt. Sosial reproduksjon er henvist på andre samhandlingsprinsipp enn bare målbar resultatsuksess i handlingsvalg. Den sosiale og kulturelle reproduksjonen av samfunnet viser til de symbolsk-normative livsverdenssammenhengene med innforståelse som rasjonalitetskriterium. Grensene mellom disse samfunnsområdene kan altså trekkes etter hvilke koordineringsprinsipper for handling som gjelder - om området er integrert funksjonelt eller sosialt.

Den teoretiske komponenten i spørsmålet om grensene for styring, gjelder at det til hvert av disse samfunnsområdene står to ulike teoretiske tilnærminger, men hvor bare den ene angir grensene for styringen i kritisk henseende (jfr. kap. 8).

Mens de samfunnsmessige systemsammenhengene kan studeres ved hjelp av systemteorien, gir den verstehende metodologien inntak til studiet av samfunnet som livsverden. Førstnevnte begrepsstrategi tilveiebringer kunnskap av empirisk og objektiv art basert på målbare størrelser, mens sistnevnte metodologi har preg av beskrivelser i forhold til meningskontekst; og hvor gyldighetskriteriet mer gjelder aksepteringen av det som en god og gyldig fortolkning, enn bare empirisk-analytisk etterprøving av den snevre sannhetsverdien. Det er i lys av denne begrepsstrategien at grensene for systemet kan gies og hvor det kan identifiseres konsekvenser av overskridelser.

Den teoretiske siden av problemet skal vi nærme oss ved å dra noen slutninger om dette perspektivets implikasjon for organisasjonsanalysen. Det gjelder omformuleringen av rasjonalitetsdimensjonen vi avdekket i kapittel 4 og fortolkningen av organisasjon som system. Gjennom en bredere oppsummering av dette teoribidraget skal vi så mot slutten tentativt påvise noen systemekspansive trekk i samfunnet på bekostning av livsverdensammenhenger.

10.2 Funksjonalisme versus verstehen

I organisasjonsteorien har tradisjonelt systemteorien vært den analytiske referanserammen, mens den beslutningsorienterte retningen etterhvert mer har utviklet seg i handlingsteoretisk retning.

10.2.1 Den hermeneutiske trenden

Den rådende utviklingstendensen mot et mer atferdsorientert syn på organisasjon og rasjonalitet som vi beskrev i starten av denne drøftingen har den eldre Lindblom¹ karakterisert som bl.a. en overgang fra kausalanalyse til hermeneutikk:

"The theories are interpretive rather than causal, moving in the direction - though March does not use the word of hermeneutics and away from the cause-and-effect propositions of conventional science." (Lindblom, 1982a)

Med garbage can modellen ble den hermeneutiske dimensjonen eksplisitt forsøkt innført ved å operere med en defineringsprosess "hvorved problemoppfatninger og løsningsalternativer presenteres" (Egeberg, 1981:14) i tillegg til den faktiske deltakelsesaktiviseringen basert på klare interessekonstellasjoner. Hva som oppfattes om organisasjonens problemer og eventuelle løsninger, er avhengig av aktørenes situasjonsdefinisjon. Dvs. hva som er problemer og løsninger er basert på aktørenes oppmerksomhetsfokus og deres totale livssituasjon (jfr. spesielt March og Olsen, 1976).

1 Med den eldre Lindblom menes hans senere teoribidrag på 70- og begynnelsen av 80-tallet, spesielt Lindblom, 1977, 1982a og b, som på mange vis er en revurdering og omformulering av hans tidligere standpunkt (jfr. som eksempel 1977:313). Selv om det forblir uklart hvor mye og på hvilke punkter han tar selvkritikk og går tilbake på sin opprinnelige 50-talls posisjon, så er det iallefall et mye mer åpent og romslig teoretisk standpunkt han her gjør seg til talsmann for.

Dette representerer en utvikling fra en oppfattelse av organisasjon som et lukket system og som nærmest deduserte organisasjoners handlinger ut fra målsetningsformuleringer og fokuserte den funksjonelle måloppfyltingsprosessen ensidig;¹ og til et begrep om organisasjoner som åpne og fleksible systemer og hvor metoden for studier mer tenderer mot sosial fortolkning av organisasjonsmedlemmenes handlinger i lys av en bredere kontekst. Følgelig et mer hermeneutisk og forståelsesorientert perspektiv.

Dette forsøket på å integre en mer verstehende sosiologi med det tradisjonelle funksjonalistiske og rasjonelle organisasjonsperspektivet, hvor organisasjonen står under måloppfyltingstvangen og hvor aktiviteten kan analyseres i kausale og funksjonelle termer, er i analytisk henseende fruktbart. Teoriene mangler imidlertid etterhvert helt noen sentrale og universelle antakelser om organisasjoners funksjonslogikk som sådan (Lindblom, 1982a, March, 1980 og 81).

0.2.2 Dualteori

Et slikt generelt begrep om organisasjon kan vi imidlertid få ved å operere med en dualteori for analysen av organisasjoner. Dvs. organisasjonsrasjonalitet er en type samhandlingslogikk som nærmest står i motsetning til de begrepene som anvendes for å betegne de sosialt integrerte områdene i samfunnslivet. Sistnevnte områder kan ikke beskrives med formelle og tekniske strukturkjetegn. Disse områdene av sosialt liv som har en uformell sosial struktur og hvor handlingene er koordinert gjennom innforståelse, gir det vi med en samlebetegnelse kan kalle verstehende sosiologi,² inntak til analyse av.

I dette står så de funksjonelt integrerte samhandlingsområdene som formelle organisasjonsdannelser, og som i sin rene form er strukturert etter vitenskapelige kriterier som forutsigbarhet og kontroll, m.a.o. etter kriterier for styrbarhet. Dette kan illustreres slik:

Jfr. "An organization is most effective when it "maximizes its bargaining position and optimizes its resource procurement" (Hall, 1974:99). De organisasjonsteorier som sterkt vektlegger måloppfyltingen kalles for lukkede systemmodeller i tråd med Ashbys kybernetiske program (Thompson, 1973).

! Men som så ulike retninger som fenomenologi, hermeneutikk og symbolsk interaksjonisme har bidratt til.

Figur 16.

	Formålsrasjonalitet	Kommunikativ rasjonalitet
System	Funksjonalisme	
Livsverden		Verstehen

Denne administrative funksjonslogikken må imidlertid forstås innenfor sammenheng av kommunikativt strukturerte livsområder, og hvor det også vil være et empirisk spørsmål i hvilken grad og på hvilken måte omverden slår inn og direkte påvirker og "perverterer" de byråkratiske funksjonsprinsipper.

Organisasjoner kan således studeres på en effektivitetsdimensjon hvor de tekniske, instrumentelle og hierarkisk strukturerte systemer optimaliserer omgivelsestilpassingen (adaption) og forsøker å balansere input og output til et ekvilibrum i tråd med den lukkede systemmodellen. Jo mer organisasjonen åpnes og gjøres mindre hierarkisk strukturert og dermed mindre forutsigbar, kan dette forstås som et innslag av kommunikativ rasjonalitet og hvor de tekniske instrumentelle målfunksjonene underordnes eller sideordnes andre sosiale hensyn.¹ Dette setter oss i stand til å omformulere rasjonalitetsdimensjonen i garbage can modellen mellom rasjonalitet og irrasjonalitet.

Figur 17.



Rasjonalitetsdimensjonen kan beskrives som et forhold mellom formålsrasjonalitet, altså instrumentell-strategisk rasjonalitet, og kommunikativ rasjonalitet, og ikke irrasjonalitet som vi kom fram til tidligere (jfr. 6.2 foran). Kommunikativ rasjonalitet er irrasjonell bare i den grad effektivitetsdimensjonen er eneste rasjonalitetsstandard, altså fra et systemperspektiv. Det må imidlertid skilles mellom at organisasjonsformer er hierarkisk strukturert og sikter mot funksjonalitet, og at dette fak-

¹ Empirisk gjenfinnes også denne tendensen i det norske forvaltningsapparatet hvor skjønn, sunn fornuft og mer menneskelighet alment over tid har øket sin betydning i byråkratisk beslutningsfatting (jfr. f.eks. Olsen, 1980, Læg Reid og Olsen, 1978 og 1983).

isk ivaretar effektivitetskravene best. Ofte er det heller slik at andre organisasjonsformer er utviklet fordi den hierarkiske ikke er effektiv nok, og at mer 'sosiale' organisasjonsformer således fungerer mest effektivt også til å ivareta de funksjonelle hensynene.¹ Dette gir så noen implikasjoner for hva som er den adekvate analytiske rammen for organisasjonsstudiet.

3.2.3 Organisasjon som et åpent system

den organisasjonsteoretiske tradisjonen er det prinsipielt to hovedperspektiv på organisasjon.

et finnes et handlingsteoretisk perspektiv på organisasjon som i stor grad ser den som direkte resultat av individuelle intensjoner og handlinger (f.eks. Silverman, 1978). Problemet med å skulle rekonstruere organisasjon rent handlingsteoretisk er at en ikke kan anvende det generelle begrepet om sosial handling, men derimot det spesielle og avgrensede begrepet om instrumentell og strategisk handling. På det viset instrumentaliserer man handlingsbegrepet og får et inadekvat begrep om aktørers motivasjoner og organisasjonsdeltakelse. Som vi har vært inne på tidligere er det systembegrepet som gir inntak til analyse av instrumentell og strategisk atferd også som sosial og normkonformativ atferd (jfr. 8.6.4 og Treutner .fl., 1977:143ff).

en andre hovedmåten er å se organisasjon som en funksjonell del av et større hele, som "... a system in equilibrium" av organisert gruppeaktivitet (Simon, 1976:110). Det er en organisasjonsmodell som ser organisasjonsaktivitet som primært innrettet på å balansere sine omgivelser ved å oppfylle sine mål mest mulig effektivt; og hvor utvekslingsrelasjonene til omverden forstås som at den "receives contributions in the form of money or effort, and offers inducements in return for these contributions" (ibid:122).

i må således også skille mellom de personlige motivasjonene som bestemmer om en person til å bli organisasjonsdeltaker, og den atferden aktøren utfører som organisasjonsdeltaker (ibid:203). Sistnevnte er det rollebegrepet som gir inntak til analyse av som "... the goals and constraints that enter into their decision making when they are enacting those organizational roles" (Simon, 1964:19). Det er således ikke aktørenes intensjonale og

Jfr. her f.eks. Human-relations og sosio-tekniske grupper (Volvo-prosjektet) i den industrisosiologiske organisasjonsteorien.

meningsfulle handlinger som sådan som styrer deres atferd i organisasjonen, men heller at det sosiale systemet som en organisasjon utgjør, pålegger og autoriserer aktørenes formålsrasjonelle innstilling i forhold til organisasjonens mål. Rollebegrepet gir inntak til å se hvordan individet som et personlighetssystem i Parsons termer, er integrert i det sosiale systemet og hvordan dets atferd er oppfyllelse av rolleforventninger (jfr. også March og Simon, 1958:kap. 4).

Et slikt helhetlig sosiologisk begrep om organisasjonen forsvinner imidlertid i den grad organisasjonsteorien bare orienterer seg mot disse nye oppsplittede, atferdsorienterte og psykologiske delteoriene om sosial handling.¹ Disse kan nok være et fortrinn i konkret prediksjonsøyemed, men med sikte på å utarbeide et begrep om organisasjon og organisasjonsatferd med noen universelle antakelser om dens funksjonlogikk, struktur og rasjonalitet sier dette oss lite.

Vår derimot Webers klassiske byråkratimodell stadig har aktualitet er det fordi han begrep denne som en spesifikk organisasjonsform. Det var en organisasjonsform som hadde noen universelt gjenkjennbare aspekter som gjorde det mulig å danne en riktignok livsfjern, men høyst vitenskapelig begrepskonstruksjon.

Et slikt generelt begrep om organisasjon som systemer av organisert handling med de ekstreme kjennetegn på formålsrasjonalitet, rigid regelorientering og generell vitenskapelig, teknisk innstilling o.l., sier noe vesentlig om strukturtrekk ved moderne samfunn, og hvilke prinsipper sentrale samfunnsmessige institusjoner fungerer etter.

1 Det er i denne forbindelse interessant i et teoriehistorisk perspektiv å merke seg at Simon, 1964, skiller mellom motivasjoner som kan analyseres i økonomiske, psykologiske termer - behov, "inducements og contributions" - og organisasjon som et system og organisasjonsatferd som rolleatferd. Mens førstnevnte retning i organisasjonsteorien spesielt er videreført av Cyert og March, 1963, så ser Simon sistnevnte begrepsstrategi som mer adekvat for analysen av målproblematikk i en organisasjon (2 og 20). Det må imidlertid bemerkes at Simon (senere) angriper den generelle handlingsteorien til Parsons for å være lite fruktbar i organisasjonsanalysen, og han foreslår selv som et alternativ beslutning, eller enda bedre beslutningspremiss som den minste og beste analytiske enhet for prediksjon av beslutningsutfall (1976: xxxvii). Uten å kunne ta dette problemet opp i detalj, kan det innvendes mot Simon at det han gjør i dette tilfelle bare er å spesifisere og nyansere det generelle handlingsbegrepet (rolle), ved å forsøke å gjøre det operasjonelt i en organisasjonskontekst. Dvs. det er en nøyere spesifisering av de situasjonelle betingelser som er involvert i handling i en organisasjon og som system- og rollebegrepet er mer generaliserte utsagn for (for det samme poenget se Mouzelis, 1967:213).

Dette må således ikke sammenblandes med en deskriptiv teori på atferdsnivå om faktisk organisasjonsatferd og som er analytisk fruktbar i konkrete studier av f.eks. beslutningsprosesser i organisasjoner, men heller et sosiologisk og generelt begrep om formell organisasjon.

Et slikt begrep om organisasjon som formålsrasjonelle systemer, kunne bare Weber få fram ved å stille dette opp i kontrast til et annet bilde av samfunnet. Samfunnet som meningsfulle sosiale sammenhenger er noe annet som byråkratimodellen dannes i motsetning til og som får Weber til å stille sitt kjernesporsmål

"Given this overwhelming tendency toward bureaucratization, how is it still possible at all to preserve any sense of 'individualistic' freedom of movement ..."¹

Det er det som foregår utenfor systemene som sier oss noe om de almene betingelsene for organisasjon, og systembegrepet er derfor bare gyldig i den grad vi forstår det som et prinsipielt åpent system. Det er derfor også det almene forståelsesorienterte handlingsbegrepet som kan gi inntak til studiet av omgivelsene til organisasjonen og motivasjonen som underligger aktørenes deltakelse i systemene.

I organisasjonsanalysen er det derfor nødvendig å opprettholde en dobbel begrepsstrategi. Det trengs på ene siden et funksjonelt begrepsapparat som system- og rollebegrepet gir grunnbegrepene for,² men som nok trenges å raffinere videre for å bli analytisk anvendbare og operasjonaliserbare (jfr. note s. 213). På andre siden trengs det et generelt begrep om sosial handling og omverdensbegrep til organisasjon som system. Sistnevnte analyseramme gir inntak til å analysere de betingelsene organisasjonen er underlagt i form av legitimitet og hvilke normative grenser som dermed ikke må overskrides. Fra dette perspektivet kan en nøyere

1 Fra "Gesammelte Politische Schriften", sitert fra Seidman og Gruber 1977.

2 Disse påpekninger av behovet for en generell organisasjonsteori og påvisningen av noen tentative analyseprinsipper som gir seg ut fra dette perspektivet på sosial- og systemintegrasjon, må ikke forveksles med et begrep om en generell organisasjonsteori. Heller ikke synes Parsons sitt bidrag som han har presentert kimer og ansatser til på ulike steder, og som forstår organisasjon som et sosialt system bestående av flere subsystemer med forskjellige funksjoner (i tråd med hans generelle systemanalyse, jfr. 7:2), å være gitt som en endegyldig og adekvat analyseramme for organisasjon, selv om dette kanskje er det beste forsøket (se Mouzelis, 1967:149ff).

angi relasjonene mellom system og livsverden, og med dette hva som representerer byråkratisering som et negativt og uheldig trekk ved organisasjonsdannelser og deres ekspansjon.

Det som foregår utenfor systemene trenger til en annen begrepsstrategi enn det som foregår i systemene, men relasjonene mellom disse i kritisk henseende, grenser og legitimitet, kan bare angies fra et livsverdenperspektiv.

10.3 Systemrasjonalitet og kolonisering

Vi skal fortsette denne oppsummeringsvise påvisningen av implikasjoner av teorikonstruksjonen, ved å se nærmere på grensen for systemrasjonaliteten. Først en generell sammenfatning av teoribidraget.

10.3.1 Det kommunikative handlingsbegrepet

Dette arbeidet startet ut med en diskusjon av det formålsrasjonelle handlingsbegrepet i planleggings- og organisasjonsteori, og endte opp med det kommunikative som basisbegrep for handling og et spesifikt institusjonelt perspektiv på formålsrasjonalitet. Det er systembegrepet som gir den analytiske rammen for studiet av økonomisk og politisk-strategisk atferd, og det er tilordnet de to utdifferensierte og livsverdenfrakoblede subsystemene, økonomi- og forvaltningssystemet.

Til grunn for dette teoretiske perspektivet ligger en teori om et universelt og generelt handlingsbegrep. Begrepet om kommunikativ handling fanger opp de almene vilkårene i sosiale samhandlingsformer som må være til stede for at forståelse og enighet skal kunne etableres. Sosialt liv som en felles, meningsfull tilværelse baseres på en felles symbolsk representasjon av virkeligheten. Dette er selve mulighetsvilkåret for dannelse av en sosial orden som et samfunn er, dvs. en normativt integrert enhet og som eksisterer som sådan gjennom aktørenes kooperative innfrielse av normative og verdimeslige gyldighetskrav. Språk er den sosiale grunnkategori som muliggjør samfunn og sosial integrasjon alment. De problemene med begripelsen av sosial orden som det i filosofihistorien og i samfunnsvitenskapenes teorikonstruksjoner er laget så mange og tildels inkonsistente løsninger på, kan sies å ha fått en mer tilforlatelig løsning ved å reformulere problematikken språkteoretisk.¹

1 Sammenlign på ene siden rekonstruksjonsforsøk hos Spencer, Hobbs og Locke mot de senere normsosiologiske eller funksjonelle rekonstruksjonsforsøk til Durkheim, Parsons og Luhmann.

Teorien om kommunikatív handling er ideell på den måten at ikke all faktisk kommunikasjon alltid foregår etter disse prinsippene, men den er empirisk på det viset at i den grad ikke forståelse oppnås er det bare med henvisning på kommunikasjonens gyldighetsbasis at den kan gjenopprettes. At noen ikke kan eller vil oppfylle gyldighetskravene sier derfor ingenting om eksistensen av disse kravene. Gyldighetskravene sier ikke noe om ønskene eller interessene til aktørene, men om de tilgrunnliggende reglene i språkhandlingene som en må følge om en skal bli i stand til å oppnå gjensidig forståelse. Teorien er også empirisk fordi den viser til hvilke faktiske betingelser i form av handlingsfrihet og autonomi som må være til stede for at vi skal vurdere en oppnådd konsensus som en legitim og gyldig konsensus. Robert Alexy sier i denne forbindelse at det hører med til oppgavene til teorien å undersøke hvordan det blir og kan bli argumentert under innskrenkede betingelser og hvordan muligheten er for å forbedre argumentasjonsvilkårene (1980:163). I denne sammenheng synes idealtypetegrepet til Weber å eksplisere anvendelsesområdet for begrepet om kommunikatív handling, hvor den empiriske analysen mer består i å forklare forskjellen mellom ideal og realitet enn å subsummere empiriske karakteristika under teorien.

Dette handlingsbegrepet som på ene siden kan utledes fra språklige interaksjonsprinsipper har på andre siden visse historiske røtter og en samfunnsmessig institusjonell forankring. En skisse av den evolusjonære bakgrunnen for utviklingen og forklaringen på frikoblingen av arbeidsfunksjonene, kan her antydes.

10.3.2 Det moderne - et ufullendt prosjekt¹

Den moderne samfunnsformasjónen er vokst fram som et resultat av rasjonalisering på ulike områder av samfunnet, og med denne historiske utviklingsprosessen er det utdifferensiert særlig tre ulike områder for handlingsorientering som reiser tilsvarende prinsipielt forskjellige gyldighetskrav for handlingers rasjonalitet.

Illustrerende for denne utviklingen er at arbeidsprosessen, det rent produktive elementet i samfunnet, under tidligere samfunnsformasjóner var

¹ "Die Moderne - ein unvollendetes Projekt" er Habermas sin oveskrift på talen han holdt i forbindelse med mottakelsen av Adornoprisen, september 1980 (Habermas, 1981b:444).

sammenvevd med ulike metafysiske, normative og estetiske verdistandarder. Arbeid var ikke forstått som arbeid i vår forstand, men naturen og naturbearbeidningen hadde en sakral eller guddommelig form. Arbeidets karakter av å være produksjon av livsnødvendigheter var bare en av flere formål med aktiviteten, og arbeidet hadde på dette viset også karakter av å frambringe og reprodusere sosiale, meningsfulle sammenhenger. Weber (1973b) sier at arbeidet var etisert, det var knyttet symbolsk-normativ mening til aktiviteten, og denne normative sanksjoneringen av arbeid og produksjon er et universelt trekk ved tradisjonelle samfunn. En spesiell form for etiseringen av arbeidet blir for Weber også delvis forklaringen på framveksten av kapitalismen, hvor nettopp den sterke ytelses- og nøysomhetsorienteringen, som lå til grunn for denne var sanksjonert 'fra oven'. Den protestantiske kapitalisme med sin kalls- eller "Berufs"etikk var et religiøst, dvs. et normativt-moralsk foretak som nettopp kunne få sitt gjennomslag fordi det også var en sosial produksjon og reproduksjon av meningsfulle, moralske felleskap.

Den historiske rasjonaliseringsprosessen fører til at arbeidet taper sin estetiske verdi og til slutt står avkledd alle metafysiske og normative konnotasjoner og framtrer som ren kognitiv-instrumentell aktivitet. I våre samfunn må heller arbeid analyseres som aktivitet orientert mot oppnåelse av materielle resultater for behovstilfredsstillelse og som kan bedømmes etter teknisk-økonomiske standarder.

Vi snakker således om en spesielt "moderne forståelsesform" hvor de produktive handlingsområdene blir avsakralisert (profanisert), slik at de kommunikative prinsippene for handlingsorientering framtrer mer i ren form. Det er en utvikling som også fører til at tradisjonens kraft minsker, og at rituelle handlingers integrerende karakter overtas av en sekularisert moral basert på universaliserbare normer. Den forståelsesformen er knyttet til utskillingen av de tre argumentasjons- eller diskursformene som appellinstans for problematiserte ytringer, hvor vitenskapens egne kritikkstandarder befestes, hvor den moralsk-etiske argumentasjonsformen gjennom offentlighets- og rettssystemet fastlegges, og hvor endelig den estetiske kritikk utvikles gjennom egne og autonome kunst- og litteraturstandarder (jfr. Habermas, 1981,II:518).

Først når denne rasjonaliseringsprosessen er kommet så langt i utdifferensieringen av disse gyldighetsområdene at den sosiale integrasjonen er ivare tatt av universalistiske moralnormer, kan samfunnets tilpasningsoppgaver

"adaptive capacity") utskilles som egne selvregulerende systemer. Dvs. først når den posttradisjonelle moral er den integrerende mekanismen i samfunnet og arbeidet har mistet sin etiske karakter, kan arbeidsfunksjonene frakobles livsverden uten at dette får tilbakevirkende negative konsekvenser for den sosiale integrasjonen av samfunnet. Den lange historiske rasjonaliseringsprosessen har stabilisert de ulike handlingsorienteringene over egne gyldighetskrav, og den derpåfølgende rettslige institusjonaliseringen av de teknisk-instrumentelle oppgavene i samfunnet, som egne termostatstyrte systemer av handlingssammenhenger, betyr ikke nødvendigvis uheldige utslag på samfunnets sosiale integrasjon. Den normative eller moralsk-praktiske argumentasjonsformen er selvtilstrekkelig for den sosiale integrasjonen i samfunnet; og de oppgavene som har med arbeid og materiell reproduksjon av samfunnet å gjøre, kan frakobles den direkte etiske normering. Denne er ivaretatt av de institusjonelle sammenhengene som dette foregår innenfor, dvs. det økonomiske og politiske systemet.

0.3.3 System og systemteori

Det prinsipielle bidraget til en generell handlingsteori som kommunikativ handling representerer, er koblet med et begrep om 'det moderne' og de karakteristiske institusjonelle ordningene som særpreger denne samfunnsformasjonen. Mens tradisjonelle samfunn først og fremst var integrert rundt familie- og slektsrelasjoner, er staten med privatbedrifts- og forvaltningsysteminstitusjonene det institusjonelle grunnlaget for moderne samfunn. Det er gjennom de offentlige, politiske institusjonene og gjennom nasjonalstatsdannelsen at det er kommet i stand muligheter for å frambringe det 'moderne' og muligens også vilkår for å fastholde det som et spesifikt 'fullendt prosjekt'. Tendensen mot å lukke det til som et fullendt og i seg selv nok prosjekt skal vi komme tilbake til.

Den historiske utviklingsprosessen som vi har skissert stikkordsmessig fører til at samfunnets mulighet og kapasitet til å takle de 'adaptive' funksjonene i samfunnet forøkes. Denne forøkte kapasiteten til å produsere effektivt og økonomisk skjer gjennom en stadig funksjonell differensiering i samfunnet. Samfunnet effektiviserer produksjons- og fordelingsprosessen gjennom økt arbeidsdeling både vertikalt og horisontalt, med innføring av nye yrkesgrupper, profesjonell ekspertise samt formell organisering generelt. I kybernetiske systemtermer taler vi om det moderne, komplekse og

funksjonsdelte samfunnet som bare kan takle denne forøkte kompleksiteten ved å utvikle tilsvarende komplekse og differensierte systemhierarkier (jfr. Ashlys begrep om "the law of requisite variety").

De moderne samfunn takler den økte kompleksiteten ved hjelp av de to styringsredskapene, forvaltning og moderne økonomi. Disse kan oppfattes som samfunnets teknologi for å overkomme problemkompleksiteten, og i systemtermonologi snakker vi om disse selvregulerende styringssystemene som innrettet på å 'reduere omverdens kompleksitet' ved å produsere effektive resultater på området for materiell reproduksjon. Den rasjonaliteten som preger disse systemene kan rekonstrueres rent formålsrasjonelt. Aktørens handlinger som bærere av systemroller, har en instrumentell eller strategisk form, hvor det ikke primært er forståelse det siktes inn mot, men mot å oppnå de resultater og mål som er gitt med rollen som systemdeltaker. Mediene, penger og makt, avlastet aktørene for kravet om språklig innløsning av handlingers og setningers problematiske gyldighetsfordringer. Aktørene behøver ikke å kommunisere seg fram til enighet eller å handle for å oppnå enighet om handlingenes rasjonalitet; fordi selve språkkoden som mediene instituerer, fastlegger rasjonalitetsstandardene for handlingene. I den grad systemene ikke oppfyller sine formål og produserer samfunnsmessige 'irrasjonelle' produkter er vi derimot henvist på det almene språkmediet for å etterprøve rasjonaliteten til subsystemene med det utvidete, kommunikative rasjonalitetsbegrepet. Dvs. tematisere det institusjonelle arrangementet til systemene.

Det er ikke dermed sagt at en ikke f.eks. internt i byråkratiet finner mye aktivitet som er innrettet på kommunikativ enighetsetablering (jfr. Den kollegiale forvaltning, av J. Moren). I den systemiske referanserammen snakkes det imidlertid mer generelt om udifferensiert gruppeaktivitet. Det er ikke egenskapene eller den interne strukturen i subsystemet som er viktig, men bare om deres relevans og funksjon i en videre sosial kontekst (eller med Parsons, et videre sosialt system).

Selv da er imidlertid forståelse viktig. Dette fordi i den grad systemaktivitet griper inn og regulerer livssammenhenger som er 'fremmed' for systemrasjonalitet har den heller ikke stor mulighet for å lykkes. I politiske styringssammenhenger er denne gjensidige forståelsen kritisk, og mange planleggingsfiaskoer må analyseres i dette lyset. Dvs. som mangelen innsikt i, og forståelse av implementeringsområdet. Dette poenget om at

f.eks. byråkratisk regulering bare kan fungere og få mening i den grad den er i overensstemmelse med den dagligdagse meningsverden som konstituerer situasjonen for regelbruken, kan også uttrykkes wittgensteiniansk som: "The meaning of a rule is dependent on what counts for the members as following the rule" (Van Gunsteren, 1976:116).

Systemaktiviteten baserer seg på og forutsetter en symbolsk reprodusert livsverden, og som den bare kan gripe adekvat regulerende inn i forsåvidt som en felles meningsdimensjon eksisterer mellom system og livsverden. Dette poenget om livsverdens primat i forhold til systemverden får også metodologiske implikasjoner. Forholdet er at den adekvate begrepsstrategien for å studere termostatregulerte styringssystemer, systemteorien, fører til at det legges et bestemt perspektiv på systemenes omverden og på deres sosiale konstitusjon. Fra systemperspektiv fortøner omverden seg strukturmessig som et annet system.

Mediene, penger og makt, omstrukturerer og omfunksjonerer alle livsverdenkvalitetene slik at de blir anvendbare som faktorinputs i et produksjonssystem. De blir omfunksjonert til økonomisk konsumentetterspørsel og til krav- og støtte-strukturer i det politiske systemet. Dette er kategoriene systemanalysen forstår omverdentsatferden gjennom, og som systemene produserer adekvate outputs for å tilfredsstille og dermed forsøke å balansere sine relasjoner med.

Fra systemperspektiv og gjennom mediene fortøner derfor hele samfunnet seg som et faktorisert og manipulerbart omverdentsystem. Relasjonene mellom system og livsverden blir forstått som relasjoner mellom systemer som alle står under det funksjonelle imperativet om balanse. Dermed angir ikke systemene noen prinsipiell grense for sitt funksjonsområde eller for hvilke nye systeminputs som ikke bør bearbeides systemisk. Systemets driv mot å bearbeide nye omgivelsesområder for å unngå konflikt og forstyrrelser er et rasjonalitetsimperativ som er gitt med dets bestrebelser på å realisere equilibrium.

Dette innebygde 'drivet' mot ekspansjon og kontroll som åpne systemer representerer, gjør således systemteorien til et lite egnet begrepsapparat for å betegne sosiale systemers grenser. Grensene gis bare som bestemmelser av systemets selvtilstrekkelighet til å reprodusere seg selv og

komme i balanse med omgivelsene. Slike funksjonelle kriterier er ikke tilstrekkelige som generelle grensedragninger fordi balanse og autonomikravet potensielt (men også faktisk fordi disse kravene mer er ideale fordringer enn en faktisk tilstand for systemene) fører til systemekspansjon og stadig bearbeidelse av nye omgivelsesfaktorer.

Systemteorien forstår dette alment som bestrebelser på å redusere omgivelseskompleksitet.¹ Midlet til denne forøkte kontrollen er å utvikle mer differensierte funksjoner og spesialiserte arbeidsoppgaver internt som kan ta seg av å bearbeide ny inputs effektivitet (entropi). Systemene ekspanderer således både faktisk i omfang - systemdifferensiering og selektivitetsforøkelse - og ved å underlegge seg stadig nye omgivelsesområder. Dette er et framherskende trekk ved forvaltningssystemet som har svært omskiftelige og kompliserte omgivelser å skulle takle, og som således også utvikles i amorf og differensiert retning (jfr. 4.6.2). Ved å gjøre systemanalysen til den enerådende analyseramme for studiet av økonomi og politikk mister en følgelig også av syne at det finnes sosiale og normative grenser for systemstyring.

10.3.4 Kolonialiseringsteser

For å unngå et slikt instrumentelt samfunnssyn som denne analysemetoden fører med seg, og som heller ikke griper samfunnets sosiale funksjonslogikk eller integrasjonsmekanisme, må vi gjøre bruk av en annen begrepsstrategi.²

1 Jfr. Thompsons (1973) analyse av organisasjoners muligheter for å takle omgivelsesturbulens gjennom ulike strategier. Jfr. også Ashby (1970) for det almene kybernetiske program for studiet av kompleksitet. Se også Simon (1969) og Dunsire (1981).

2 Det at de samfunnsmessige subsystemene representerer potensiell fare for tingliggjøring av sosialt liv, og at sosial handling blir instrumentalisert, blir enten bare oversett av systemteoretikerne eller gjort til et trivielt sosialt faktum: "Diese 'verwaltete Welt' war für Adorno die Vision des äussersten Schreckens; für Luhmann ist sie zur trivialen Voraussetzung geworden (Habermas, 1981, II:462). Funksjonalismen eller systemteorien er ikke i stand til å fange opp, og få begrep om de sosiale følgene av monetarisering og byråkratisering av sosiale relasjoner.

Ved å absoluttere den systemteoretiske begrepsrammen mister en av syne hvordan systemenes utbredelse i samfunnet fører til normativ desintegrasjon og til kulturell forøding.

Men på andre siden bygger nettopp systemteorien på at samfunnet er strukturert etter systemprinsippene (jfr. foran Parsons sammenligning mellom penger og språk, 9.2.2). Det er denne tingliggjøringen og disse samfunnsmessige strukturtrekkene som gjør systemteorien analytisk operativ.

Det er en strategi som for det første analyserer sosiale sammenhenger og samfunnet som sådan som grunnleggende symbolsk reproduisert gjennom social integrasjon, sosialisering og kulturell reproduksjon av verdier. For det andre følger det av denne begrepsstrategien at i den grad 'livsverdens produkter' fungerer som faktorinnlevering for systemproduksjon, så kan dette bare skje ved å abstrahere fra og omfunksjonere disse til mediastørrelser. Penger og makt frambringer eller genererer ikke selv disse etterspørselstrukturene slik utilitære samfunnsoppfatninger postulerer, men mediene transformerer visse sosiale størrelser til kvantitative mediastørrelser; dvs. de omsettes til et systemspråk som så systemet har probate svar på. Det trengs derfor et spesielt verstehende perspektiv på samfunnet, for å kunne analysere subsystemenes institusjonelle grunnlag og avgrensede funksjonsområde i samfunnet.

Ved å legge den kommunikative begrepsstrategi til grunn kan en få forståelse av grensene for systemenes utfoldelse og hva som eventuelt representerer grenseoverskridelser. Grenseoverskridelser vil vi med Habermas kalle tendensen til mediatisering av livsverden, altså når 'illegitime' samfunnsområder gjøres til gjenstand for pengetransaksjoner og maktinngrep. Slike byråkratiserings- og monetariseringstendenser betyr at den forståelsesorienterte handlingskoordineringen i dagligverden blir omtransformert til mediens funksjonelle koordineringsprinsipp. Når systemene ekspanderer ut over legitimerede grenser taler vi om kolonisering av livsverden. Metaforen om kulturimperialisme og kolonivelde gir assosiasjoner til begrepsbruken. En fremmed kultur trenger inn og ødelegger den opprinnelige, ikke så mye direkte ved at normene og verdiene selv angripes, som ved at nye handlingsrasjonaliteter og koordinasjonsprinsipper innføres på bekostning av de tradisjonelle og normative.

Poenget ved denne typen kolonivelde er at det er prinsipielt og kvalitativt nye rasjonalitetsprinsipper som innføres, og som får negative tilbakevirkninger på den symbolske reproduksjonen av samfunnet, og således også på den sosiale integrasjonen av samfunnet. Det er ikke en ny type sosial integrasjon som innføres ved at nye verdier og normer trer i stedet for gamle som har mistet sin integrasjonskraft, men det er systemintegrasjon som overtar.

Tesen kan presiseres ved å avgrense den fra det almene tingliggjøringsperspektivet til Weber og hans marxistiske etterfølgere (Frankfurterskolen). Tingliggjøringen av samfunnet gjennom institusjonaliseringen av pengemediet og for Weber spesielt maktmediet og byråkratiseringens konsekvenser for menings- og frihetsdimensjonen i samfunnet, utledes direkte fra selve systemfrakoblingen og selve eksistensen av disse subsystemene. Menings- og frihetstapet i samfunnet er en følge av tingliggjøring og instrumentalisering av sosialt liv, og som igjen er forårsaket av det legal-rasjonelle herredømmet og utbredelsen av markedstransaksjoner.

En lignende tradisjonell forklaring på menings- og frihetstapet i moderne samfunn sier at den sekulariserte moral, dvs. avmystifiserte og ikke-religiøs-metafysiske begrunnede moralnormer, har mindre integrativ kraft i forhold til den tradisjonelle, og religiøse, og at dermed samfunnets kompleksitetsforøkning med systemfrakoblingen overbelaster individenes sosiale integrasjonskapasitet (Habermas, 1981,II:487).

Mot dette kan det hevdes at menings- og frihetstapet i moderne samfunn som følge av tingliggjøring og instrumentalisering av sosialt liv, heller må sies å ha noe med subsystemenes ekspansjon ut over tilmålte og legitimerte grenser. Systemene ivaretar ikke lengre bare den rent materielle reproduksjonen av samfunnet, men overtar funksjoner til den symbolske reproduksjonen av samfunnet ved at sosial integrasjon, sosialisering eller den kulturelle reproduksjonen blir mediaformidlet.

"Anders als die materielle Reproduktion der Lebenswelt kann deren symbolische Reproduktion nicht ohne pathologische Nebeneffekte auf die Grundlangen systemischer Integration umgepolt werden." (Habermas, 1981,II:477)

Bare ved å forbinde de to begrepsstrategiene med hverandre kan en samtidig se de fordelene og de farene som er involvert i den moderne samfunnsformasjonen.

Fra den hermeneutiske synsvinkel ser en ofte bare systemaktivitet som instrumentalitet og tingliggjøring, og i liten grad hvilke store framskritt i form av effektivitetsforøkelse de representerer og hvordan visse samfunnsmessige oppgaver kan ivaretas systemisk uten at det automatisk får patologiske sidevirkninger for den sosiale integrasjonen. Makt og pengetransaksjoner betyr ikke tingliggjøring og instrumentalisering av samfunnet per se.

På den andre siden bidrar denne synsvinkelen til å se hvilke prinsipielle grenser det er for systemenes utfoldelse og hvilket grunnlag av symbolske reproduserte menigssammenhenger systemene hviler på. Overskridelser av disse grensene vil kunne aktualisere Webers tese om et frihets- og menings- tap i den moderne sivilisasjonen. Det gjelder således å se det historiske framskrittet i frakoblingen mellom system og livsverden, som det på andre siden gjelder å analysere farene om er forbundet med en ukritisk utbredelse av denne spesielle rasjonalitetsformen til andre samfunnsområder.

Vi kan summere opp dette perspektivet som følger:

Figur 18. Skjema for system- og livsverdenlogikk og muligheten for patologisering

Handlings-orientering \ Handlings-situasjon	System	Livsverden
Resultatorientering	Effektivitetsforsøkelse	Kolonisering
Forståelsesorientering	Effektivitetstap	Sosial integrasjon

Den todelte begrepsstrategien som er nødvendig til denne analysen kan anvendes til en nærmere konkretisering av maktmediets relasjon til omverden og hvilke farer som er involvert ved å skulle byråkratisere disse relasjonene ytterligere.

10.4 Grenser for styring

I debatten om grensene for statsinngrep har rettsstatsteoretikerne og rettshistorikerne tradisjonelt stått sentralt, og debatten har i første rekke dreid seg om individets rettigheter (civil rights) i forhold til en dominerende og ekspanderende stat. Det har også vært en debatt om statens, det offentliges forhold til markedet og hvilke grenser som ikke må overtres om markedets funksjonsprinsipper ikke skal perverteres.

10.4.1 Teorien om styringssystemene

Det er grunnlag for å hevde at disse to måtene å diskutere det offentliges rolle ikke alltid har vært holdt fra hverandre. Dette er imidlertid nød-

vendig, for selv om staten skal ivareta effektivitetskravene og bidra til måloppfylling for kollektivet, så er dens bestrebelser i så måte begrenset av andre sosiale mål og verdier. Derfor er det ikke som tidligere vist, tilstrekkelig å operere bare med de funksjonelle grensedragningene.

I forhold til den foregående analysemodellen som er lansert for å studere relasjonene mellom subsystemene og subsystemene og omverden, må det bemerkes at analysen av såvel politikk som økonomi systemisk har en stor økonomi-sosiologisk tradisjon stått for. Allerede de klæssiske økonomene med Smith og Ricardo i spissen la grunnlaget for analysen av økonomi som et system. Men også Weber og Marx forsto økonomi og økonomisk aktivitet på en måte som gjorde det mer moderne og biologisk inspirerte systembegrepet anvendbart.

Sentrale bidrag innenfor nyere styringsteorier er først og fremst Dahl og Lindblom (1953) og tradisjonen etter dem. Easton sin systemmodell for det politiske systemet fra 1953 må også framheves i denne sammenheng. Her til lands har spesielt G. Hernes i den økonomi-sosiologiske delen av Maktutredningen viderebragt og tildels raffinert dette i sine modellskjemaer for styringssystemene i samfunnet; demokrati, byråkrati og marked (Hernes, 1978). Styringssystemene samveier interesser og oversetter preferanser til praktiske resultater. Teorien angir imidlertid ikke noen kriterier for hvilke relative størrelser systemene skulle utgjøre i et mer omfattende sosialt system eller sosial kontekst. Byråkrati, demokrati og marked representerer tre "ulike styringssystemer for samfunnets virksomheter, idet de både tjener til å registrere ønskemål og til å oversette dem til handling" (Hernes, 1978:24).¹ Disse tre systemene vokser og trenger inn på hverandre sine områder og nye områder som Hernes o.a. rett nok påpeker, men som bare blir forstått å gjelde et systems inngripen og pervertering av andre systemer. Markedet perverterer politikken, som perverterer byråkratiet osv.

Dette er et systemperspektiv på samfunnet, og hvor grensene mellom systemene bare trekkes i forhold til i hvor stor grad det ene systemet perverterer det andres funksjonslogikk. Dvs. systemene forstås m.h.p. styringskapasitet og funksjonsdyktighet, og som sådan representerer ikke teorien om styringssystemene noe prinsipielt forslag til grensedragning for systemene, bare for deres funksjonalitet. Teorien om styringssystemene representerer således en teori om samfunn som system og ikke system kontra en omverden av ikke-system.

¹ Se Appendix - Note A

Denne teorien mangler begreper for å gripe systemenes relative og legitime plass i samfunnet og dermed begreper for å fange opp systemenes "illegitime" plass i samfunnet, dvs. kritiske begreper for å fange opp systemenes illegitime ekspansjon utover sine grenser. Om økonomisystemets relative plass i samfunnet anføres bare:

"Nor can some people bring themselves to buy or sell a child. ... Yet the range of benefits exchanged for money is almost unlimited. ... Marked exchange reaches into every aspect of life, with still unfolding consequences."
(Lindblom, 1977:35)

I den grad en ikke har kontrasterende begrep å holde den påtrengende økonomiske formålsrasjonaliteten opp mot, står vi også uten standard for kritikk av denne tendensen. Den 'moralske' kritikken som fra tid til annen reiser seg, mot penge-kalkyle på 'illegitime' områder og mot omsegripende byråkratiserings- og kontrolltendenser er i seg selv et indisium på at det finnes grenser. Hvor de går, eller hva som genererer disse mangler det teori om.

10.4.2 Maktmediet

Dette kan vi derimot få et begrep om ved å "habermasifisere" Parsons. Denne begrepsrammen representerer et alternativ til den konvensjonelle styringsteorien. Vi unngår med dette å instrumentalisere demokratibegrepet og unngår generelt den økonomiske (utilitære) oppfatningen av individuelle rettigheter som er implisert i teorien om styringssystemene (jfr. foregående note, men også Sejersted (1978) sin kritikk av det "utilitære" lovbegrepet til Hernes (1975)).

Med den foreslåtte analyseramme blir en slik misforståelse unngått idet den ser organisasjonsdeltakerrollen i det økonomiske subsystemet som politisk og maktmessig instituert og ikke som uttrykk for "menneskets vesen som economic man". Eller som den eldre Lindblom sier det:

"Some people believe that wealth or property is the underlying source of power. But property is itself a form of authority created by government." (1977:26)

Maktmediet er det grunnleggende mediet i forhold til penger, for regulering av systemaktivitet.

Makt er rettslig institusjonalisert og regulert utførelse av handling. Gjennom lovgivning gies det hjemmel for å utføre bestemte handlinger av autoritative organ. I rettsstatstermer snakker vi om "den bundne stat" (Sejersted, 1978).

Det er imidlertid ikke bare rettigheter som blir tilført samfunnsborgerne ved lovregulering, men også plikter. Dette er grunnlaget for såvel statsborgertankegangen i rettsstaten som den senere skrittvis forbedringen og utbredelsen av statsborgerrettighetene både i sosial og demokratisk retning,¹ og det gjelder særlig utviklingen av klientrollen: Vi må her, som nevnt tidligere, skille mellom bruk av lov og rett som et styringsmedium og som et middel til å institusjonalisere maktmediet som sådan.

Sistnevnte gjelder det basale poenget om at alt samfunnsliv på en eller annen måte er regulert: konvensjonelt eller ved lov. Det gjelder noen fundamentale regler for alle sosiale relasjoner. Vi tenker her på Durkheims begrep om moralske regler og institusjonelle ordninger som virker muliggjørende i samfunnslivet, men som har et normativt element som ikke er grunnlag for ekstern manipulering. Det er regler som en ikke kan velge om en vil følge eller ikke, men som selv er forutsetning for visse typer aktivitet. Det finnes en mengde sosiale institusjoner som familie, skole, stat og offentlighet som har et klart rettslig fundament, de er institusjonalisert rettslig og politisk, de gir samfunnsmedlemmene visse minimumsrettigheter som statsborgere og rettssubjekter, men uten dermed å styre relasjonene eller forholdene internt mellom aktørene i institusjonen. Denne type lovgivning og regelbruk må holdes fra bruken av lov og rett som aktive styringsredskaper.

Internt i systemet gjelder maktmediet som en direkte rettslig regulering og normering av aktørenes atferd. Retten tjener her som organisasjonsmiddel for mediet, og aktørene kan som rettssubjekter og rolleinnhavere, innta en objektiviserende og resultatorientert innstilling overfor hverandre (jfr. Habermas, 1982,II:524-542). Dette gjelder de områdene av sosialt liv som allerede er formaliserte og funksjonelt organiserte handlingssammenhenger. Maktmediet er tilordnet de områdene av samfunnet hvor rettene og pliktene mellom borgerne er fastlagt gjennom rettslig normering, og det gjelder da

1 Poengene her er i stor grad inspirert av Habermas, 1981,II:kap. 8, men for det generelle sosiologiske perspektivet på moderne samfunn jfr. Parsons op.cit., og for norsk empirisk materiale spesielt NOU 1980:7, i tillegg til NOU 1976:28 og NOU 1982:3. Og for et kvinneperspektiv på denne moderniseringstendensen se H.K. Hernes, 1982.

det vi tidligere analyserte som organisasjonsavhengige roller: Arbeids- og klientrollene. Gjennom disse rollene er aktørenes handlinger rolleatferd - rettigheter og plikter klart rettslig normert og regulert - de er organisasjonsdeltakere og som sådan underlagt systemets rasjonalitet. Rettighetene og pliktene har en gitt karakter, aktørene kan handle formålsrasjonelt og strategisk overfor hverandre for å maksimere den funksjonen rollen gir dem, dvs. arbeidsinntekt henholdsvis klientytelser.

Det er fra et livsverdenperspektiv vi får øye på grensene for systemene, og fra dette perspektivet blir også klientrollen tvetydig. Fordi utviklingen av rollen har ikke bare ført til nye rettigheter for aktørene, men også til nye plikter. Dette kan sees som et uheldig og systemekspansivt trekk i og med at nye, ikke-formaliserte sosiale handlingsområder underlegges systemrasjonaliteten. Stang Dahl antyder i denne forbindelse følgende eksempler på velferdsstatens medfølgende "tvangssystemer":

"rett til skolegang/9 års opplæringsplikt
rett til arbeidsledighetstrygd/plikt til å ta tilvist arbeid og
flytteplikt
rett til uføretrygd/mangel på tilbud om lønnet arbeid
rett til utdanningsstønad for ugifte mødre/plikt til ikke å flytte
sammen med en mann
osv." (Stang Dahl, 1978:107)

Dette ledsagelsesproblemet som utviklingen av velferdsstaten har medført kan sees som systeminngrep på områder tilordnet den sosiale integrasjonen, og hvor omsorg, sosial identitet, tilhørighet osv. blir skadelidende. Utviklingen av nye klientroller har ført til profesjonalisering av omsorgsrollen og funksjonstømming av familien o.l. De tradisjonelle sosialintegrative funksjonene i samfunnet går dermed tapt. Klientisering, profesjonalisering av omsorgsfunksjonene griper inn på privatsfærens områder og omstrukturerer relasjonene mellom aktørene til formålsrasjonelle systemstørrelser.

Dette er imidlertid et perspektiv som gir seg hvis en ensidig opprettholder et livsverden-sperspektiv på samfunnet, fordi den samme utviklingen kan sees som det politiske systemets forsøk på å gjenopprette balansen med omgivelsene; altså den ubalansen som imperativene fra det økonomiske subsystemets funksjonsmåte forårsaker i livsverden. Fra systemperspektiv er det politiske systemet alternativt og omfordelende subsystem til det

økonomiske, og forsøker å gjenopprette balansen i relasjonene mellom system og livsverden, ved å bøte på de sosiale skadene og de uheldige sidevirkningene som følger av det økonomiske systemet.¹

Politikk blir i dette lyset å forstå som bidrag til den materielle reproduksjonen av samfunnet, fordi sosial- og trygdeytelser, utviklingen av ulike klientroller osv., kan sees som et resultat av det økonomiske systemets utilstrekkelighet til å ivareta de reproduktive oppgavene i samfunnet. En kan derfor også si at grensene mellom system og livsverden ikke automatisk overskrides med innføringen av klientrollen som en spesifikk systemrolle, men bare i den grad klientiseringen av samfunnet går videre ved at de mer kvalitative, sosialintegrative sidene ved sosialt liv også forsøkes ompolet til systemstørrelser (se 10.4.4).

10.4.3 De organisasjonsuavhengige rollene

Denne foreslåtte begrepsmodellen gir altså på ene siden inntak til å analysere samfunnet som både system- og sosialintegrert, og på andre siden gir det også noen indikatorer på hva som kan kritiseres som kategorimistak. Dette gjelder da spesielt systemkategorier anvendt på livsverden forhold, fordi det omvendte, altså innføring av mer forståelsesorienterte sammenhenger i systemene, 'bare' fører til tap av effektivitet og således bare indirekte kan sies å ha virkninger for den sosiale integrasjonen. Livsverden og de begrepene som er adekvat for analyse av denne er da også metodologisk primær til systemteori.

Det er også denne begrepsstrategien som må anvendes for å få tak i funksjonslogikken til de organisasjonsuavhengige rollene som er nødvendig for å komplettere systemets utveksling med omverden. Det gjelder i motsetning til de organisasjonsavhengige rollene som arbeidstaker og klient, rollene som konsument og statsborger. Disse er relatert til systemet som etterspørrere av goder og tjenester henholdsvis lojalitets-/legitimitetsframbringende. Disse funksjonene kan de imidlertid bare yte som spesifikt livsverdensframbrakte størrelser. Både konsument- og statsborgerrollen er henvist på den symbolske reproduksjonen av samfunnet gjennom sosialisering til rasjonelle, tilregnelige individer, gjennom sosial integrasjon til solidariske 'moralske' individ og som står i en felles kulturell tradisjon.

1 Jfr. følgende perspektiv: "The function of democracy has been to provide the public with a second power system, an alternative power system, which can be used to counterbalance the economic power." (Schattsneider, 1975:119)

Formidling av verdier, sosialisering av individer og integrering av samfunnet normativt, kan bare komme istand som en kommunikativ interaksjonsprosess. Selve kjerneområdet for skaping av legitime relasjoner mellom samfunnsmedlemmene, den sosiale integrasjonen, kan bare gyldiggjøre seg ved å bli henvist på aktørenes egne grunner og argument for hva som er rett og rimelig. Dette vil videre si at fra et livsverdenperspektiv stiller legitimitetsproblemet seg som første og avgjørende spørsmål til samfunnets sosiale orden.

Legitimitetsgrunnlaget etterprøves både m.h.p. hvor rettferdig og fornuftig ordningen er til å skape likeverdige forhold mellom borgerne, som på andre siden må avveies mot hvor effektivt den fungerende organisasjonsformen produserer materielle resultater. Fra livsverdenperspektiv er legitimitetsaspektet primært, og stiller seg, forsåvidt som vi snakker om det moderne "entkoppelte" samfunn, som spørsmålet om statsborgerrollens funksjonsbetingelse. Dvs. om offentlighetens muliggjørende institusjoner er strukturert slik, og har stort nok frirom fra systemimperativer til at deltakerne kan ta stilling til faktiske maktstrukturer og aktuelle styringstiltak; og således gjennom kommunikative interaksjonsprinsipper frambringer konsensusdyktig lojalitet.

Fra systemperspektiv derimot blir legitimitetsproduksjon forstått som (teknisk) frambringelse av lojalitet. Slike spørsmål som med den verstehende begrepsstrategi gir mening, blir fra systemperspektiv rent eksistensielle spørsmål som bare angår den enkeltes ve og vel. Disse private preferansene måles da også bare gjennom individuell stemmegiving. I systemtermer er dette den eneste gyldige måten å avgjøre normative og verdimessige spørsmål, de omfunksjoneres til kvantitative, målbare størrelser og tilfredsstillende dermed kravet til empirisk-analytiske setningers sannhetsgehalt. Med dette blir også legitimasjon forstått som loyalitet, som en innsatsfaktor "which keeps the machinery going" og dermed som en manipulativ størrelse som kan skapes og produseres med systemvirkemiddel. Det administrative apparatet forsøker å skape lojalitet gjennom teknisk-instrumentelle størrelser, penger og velferd. Systemet forstår lojalitet som et resultat av effektive systemoutputs; altså i hvor stor grad systemet tilfredsstillende/balanserer etterspørselen etter systemgoder gjennom sitt "produksjonsapparat". Derfor blir konsensusdannelse og legitimering sett som noe sekundært og avledet, noe som planlegges og styres om vi legger den systemteoretiske begrepsrammen til grunn.

Statsborgerrollen stiller seg kvalitativt ulikt fra system og fra livsverdensperspektiv. Bare gjennom sistnevnte begrepsstrategi får vi et adekvat begrep om legitimitet og dermed også hvilken status statsborgerrollen overhodet har i koblingen mellom system og livsverden. Som vi var inne på i kapittel 9 er det også bare fra et slikt perspektiv vi kan analysere utviklingen av representasjonsformene som en demokratiseringsprosess, mot et bredere sett av relasjoner mellom forvaltningsapparatet og offentligheten. Før vi imidlertid helt til slutt også problematiserer korporatismetendensen i denne demokratiseringsprosessen m.h.p. systemekspansjon, skal vi stikkordsmessig nevne fenomener i samtiden som kan fortolkes som koloniseringstendenser.

Kolonisering kan vi for det første snakke om når disse organisasjonsuavhengige rollene blir omgjort til organisasjonsavhengige roller, og hvor konsumentetterspørsel og lojalitetsframbringelse blir et fullstendig manipulatorisk forhold, og hvor den administrative styringskapasiteten også klarer å styre lojalitetsframbringelsen slik at systemteorien blir det adekvate begrepsapparatet for analyse av meningsframbringelse. M.a.o. når systemteorien i analysen av utvekslingsrelasjonene mellom system og livsverden blir den adekvate analyserammen, står vi overfor det totaladministrerte samfunn.

10.4.4 Kolonisering

For det andre og mer alment kan vi snakke om kolonisering som den direkte rettsregulering av livsverdensområder som familie, skole og offentligheten. Dette kan sees som en grenseoverskridelse for maktmedietsmyndighetsområde. Rettsliggjøringen av samfunnet trer inn på tidligere ikke-formaliserte handlingsområder, på områder som bare er rettslig fundamentert gjennom muliggjørende institusjoner, men som ikke er rettslig regulert gjennom maktmediet som koordineringsmekanisme.

Dette gjelder således de tilfeller hvor systemene trer inn på uformelt regulerte og kommunikativt strukturerte livsområder og søker å integrere sosialt liv etter funksjonelle prinsipper. Dette representerer en 'intern' og direkte styring av livsverdenområder utover den rent rettslige institusjonaliseringen av borgernes spesifikke rettigheter, og vern mot inngrep og overgrep.

Inngripen på slike livsområder skyldes at den 'opprinnelige' sosiale integrasjonen forstyrres og desintegreres oftest som følge av økonomiske systemimperativer. Det offentlige styringsverket møter disse problemene i form av nye krav- og støttestrukturer, men har bare funksjonelle kategorier å takle dem med. Kravene blir nødvendigvis profesjonelt og administrativt bearbeidet; problemstrukturen må 'skjæres til' slik at den blir tilgjengelig for administrative og politiske styringsinngrep. Denne systemiske omfunksjoneringen av livsverdensammenhenger som langt på vei er funksjonell og akseptabel på den materielle reproduksjonens område, stiller seg kvalitativt annerledes når kravene og behovene i realiteten gjelder meningsaspekter og sosial integrasjon. Disse kan bare tilfredsstilles adekvat gjennom en omstrukturering av de sentrale samfunnsinstitusjonene slik at ikke systemimperativene slår inn og patalogiserer livsverdensammenhengene. Når derimot forvaltningssystemet griper inn og også skal regulere slike områder for det en kompensatorisk funksjon og en koloniasatorisk effekt. Livsverden besettes av en 'fremmed' integrasjonsmekanisme som ikke er koblet til koordinering av handling i forhold til ingersubjektiv anerkjennelse av normative gyldighetskrav, men til retts- og penge kategorier hvor rasjonalitet bare er knyttet til resultatsuksess i handlingsvalg.

Slike rettsliggjøringstendenser kan gjenfinnes på ulike samfunnsområder. Vi ser det f.eks. med tiltakende rettslig regulering av familierelasjonene i privatsfæren (jfr. nyere barnevernslovgivning, likestillingslovgivning o.l.), innen skole og utdanningssystem og i offentlighetsinstitusjonene som regulering av presse- og ytringsfrihet (jfr. forsøk på å innføre strengere lovforbud mot pornografi).¹ I tillegg kommer de planleggings- og styringstiltak som innrettes på kultur-, fritids- og oppvekstmiljøer, som er eksempler på ekspansjonen i statlige tiltak mot nye grupper og sosiale behov. Det foregår en stadig avdekking av nye behov og nye problemer som staten eller det offentlige kan sette inn profesjonell ekspertise og administrative kategorier for å takle (jfr. velverdsstatens enorme oppbud av, og ekspansjon i nye profesjonsgrupper og av lovverksregulering av miljø-, kultur- og fritidsaktiviteter).

Flere har i denne forbindelse satt den internasjonale og nasjonale høyrebølgen i begynnelsen av 80-årene i sammenheng med slike ekspansive byråkratiserings- og kontrolleringstendenser i samfunnet, som oppfattes som

1 Se Appendix - Note B

formynderi- og storebrorsmentalitet og gir seg politiske 'reaktive' utslag. Men som bl.a. Winkler (1975) har sett så har slike utviklingstendenser lite å gjøre med partipolitisk styresett, de er heller koplet til spesielle samfunnssystemers funksjonsprinsipp. Statlige inngrep og administrativ bearbeidelse blir stadig mer nødvendig på stadig flere områder for å unngå såvel økonomisk som politisk krise i senkapitalismen; altså som kompensasjon for økonomisk dypfunksjonalitet eller politisk ineffektivitet (surrogatprogrammatikk) (jfr. Treutner m.fl. 1978:27ff og Wolfe, 1977:322ff).

En slik utvikling medfører at stadig større deler av samfunnsaktiviteten gjøres systemavhengig med følger for menings- og frihetsdimensjonen. Flere av det totale rollereportoar til samfunnsborgerne gjøres til rettslige systemroller med formale kategorier som regulerende instans. Formalrettslig regulering av sosiale relasjoner medfører det vi tidligere har benevnt som en objektiverende innstilling aktørene imellom. Dvs. aktørene handler ut fra hvilke rettigheter og plikter de er tilkjent rent juridisk, og hvor den formale eller kondisjonelle hvis-så strukturen regulerer handlingene (Habermas, 1981,II:532). Hvis visse empiriske betingelser oppfylles så kan jeg handle slik eller slik for å sikre mine individuelle interesser, uten sideblikk til normativ anerkjennelse og konsensusdannelse.

"De rettslige reglene har som hovedfunksjon å definere atferdsmønstre som fordi de vitterlig er forutbestemt, ikke personlig kan tilskrives dem som følger dem. Hver enkelt oppfatter disse atferdsmønstrene som upersonlige, anonyme og bestemt av ytre lover og følger dem uten å føle at de selv eller andre hefter for dem." (Gorz, 1981:118)

I den grad rettsregulering trenger lengre og lengre inn på intime privatområder, som lovregulering av forholdet mellom ektefeller, mellom barn og foreldre, mellom lærer og elev, står vi overfor systemets kolonisering av livsverden. Sosialisering og oppdragelse til samfunnsmedlemmer gjennom familie og skole, er innrettet på å skape sosiale vesen som selv kan vurdere og ta ansvaret for sine handlinger. Barn skal læres til å kunne delta i samfunnet, og etterhvert ut fra egne sunn fornuft og rasjonalitet styre sine handlinger. Dvs. i overensstemmelse med konsensusdyktige normer.

Dette er bare mulig gjennom den interaksjonsformen som tillater diskusjon, undring, prøving av etablerte regler og konvensjoner mot nye erfaringer

osv. I denne prinsipielt åpne interaksjonsformen blir rettighetene og pliktene mellom individene fastlagt ut fra gjensidig, resiprok orientering overfor hverandre som totale personer. Og som personer med både rasjonell kompetanse og moralsk ansvarlighet til sammen å etablere funksjonsdyktige og meningsfulle sosiale relasjoner.

Livsverdenområdene er knyttet sammen av interpersonlige verdi- og normstrukturer og reproduert gjennom spesifikk symbolsk samhandlingskoordinering. Denne reproduksjonen som gjelder koordinering av handling over intersubjektivt anerkjente gyldighetskrav, står i et indre forhold til grunner og argument som bare kan gyldiggjøre seg forsåvidt som aktørene selv innestår for, og reproducerer verdier og normer handlingsmessig. Dette kan bare komme i stand gjennom kommunikative interaksjonsprosesser. I den grad systemkategorier overtar og poler om sosialintegrasjonen til systemintegrasjon fortaper også den symbolsk normative reproduksjonen av samfunnet seg. Det gir til følge samfunnsmessige patologiseringstendenser som anomi, meningstap og ulike psyko-patologiske irrasjonaliteter (Habermas, 1981,II:215, jfr. også Larsch, 1981, Gorz, 1981, Procha, 1980).

Styringsinngrep i livsverden er innrettet på å rette opp sosiale misforhold og skape sosial integrasjon, men fører til det motsatte resultat. Systemlogikken er således ikke funksjonell til å ivareta utenforliggende, livsverdenoppgaver, men gjør dette fordi kravene bare omsettes til administrative kategorier og ikke til politisk handling som kunne rette opp de problemgenererende trekkene ved samfunnets institusjonelle organisering (Habermas, 1981,II:534ff).

Poenget er således ikke så mye at den politiske makten forøkes på bekostning av andre integrasjonsmekanismer, som at den byråkratisk-administrative reguleringen økes totalt sett. Denne forøkningen trenger forsåvidt heller ikke å være rasjonell eller funksjonell fra et rent politiske synspunkt, fordi den har store legitimasjonsomkostninger, men spesielt fordi det heller er profesjonell og administrativ forøkning av kontrollen uten en tilsvarnde økt politisk kontroll.¹

Denne utviklingen kan sees på som en bivirkning av den moderne samfunnsutviklingen hvor en i bestrebelsene på å bedre svakere gruppers kår og for å demokratisere samfunnet, setter i verk tiltak som får patologiske

1 Jfr. Berregjord og Hernes (i Hernes, 1978:105) for et lignende poeng når det gjelder korporative styringsformer.

effekter på andre sosiale områder. Det er en bruk av maktmediet som fører med seg visse ledsagelsesproblemer m.h.p. kontroll og tvangssystemer, som ikke alltid er innkalkulert i utgangspunktet.

Det er også i dette lyset vi til slutt kan vende tilbake til korporatisme-trenden i samfunnsutviklingen og undersøke om den bare representerer forbedring av demokratiet, eller om den også representerer politiske tilbakeslag i forhold til styringsekspanasjon og kolonisering.

10.5 Korporatisme og systemekspanasjon

Den korporative kanal for politisk innflytelse representerer på ene siden en utvidelse av demokratiet, men på andre siden medfører den også en tendens til ekspansjon av forvaltningssystemet og maktmediet på bekostning av bekostning av andre integrasjonsformer.

10.5.1 Rettsliggjøring og rettsstat

Det økonomiske systemet tar seg av oppfyllelsen av samfunnets krav til materiell reproduksjon som et selvregulerende system. Det er rettslig institusjonalisert først og fremst gjennom prinsippet om privat eiendomsrett, men hvor penger som funksjonell målestørrelse integrerer og samordner aktørenes individuelle valg ut fra formelle og verdifrie standarder. Det økonomiske styringssystemet fungerer tildels autonomt gitt visse politiske og rettslige rammebetingelser.

I den liberalistiske fasen var systemet også tiltenkt rollen som enerådende fordeler av de samfunnsmessige godene som det produserte, men allerede tidlig i utviklingen av den kapitalistiske produksjonsmåten overtok det politiske systemet den reelle fordelingsfunksjonen (Schattsneider, 1975). Med framveksten av den postliberale velferdsstaten har det politiske systemet etterhvert fått en stadig større, og mer synlig innflytelse over det økonomiske systemet og i samfunnet generelt. Hele velferdslovgivningen knyttet til sosial- og trygdevesen, lovgivning som gjelder miljø- og ressursvern, konsumvarer osv. er inngripen fra det offentliges side på nye samfunnsområder. Som nevnt er dette å forstå som at forvaltningssystemet gjennom utviklingen av klientrollen forsøker å rette opp den ubalansen som oppstår p.g.a. økonomisystemets negative sosiale effekter. Selv om denne utviklingen påfører samfunnsborgerne visse plikter i tillegg til de sosiale rettighetene, er dette å forstå som et sosialt framskritt og som

ikke automatisk innebærer koloniasatoriske konsekvenser for såvidt som det ikke fører til klientisering av også de sosiale, identitetskapende og meningsdannende sidene ved samfunnslivet.

En annen sak er imidlertid at forvaltningssystemet som styringssystem under velferdskapitalismen er blitt et viktigere styringssystem i forhold til markedet (NOU 1980:7, og 1976:28). Forvaltningssystemet er blitt mer infiltrert i det økonomiske systemet, og rettsliggjøringen som et styringsmiddel har fått forøket sin rolle over tid. Dette som et resultat av den privatorganiserte økonomiens dysfunksjonalitet m.h.p. å ta sosiale og miljømessige hensyn, men også for å stimulere og regulere økonomien. Denne tendens som ble introdusert med de keynsianske virkemidlene i økonomien, har etterhvert blitt en intern del av selve det økonomiske systemets funksjonslogikk.

Forvaltningssystemet har ikke overtatt for det økonomiske, men det er blitt tillagt stadig større oppgaver på økonomiens område. Dermed er også maktmediet tillagt en større betydning for styring av samfunnets reproduksjon gjennom å integrere markedsaktiviteten funksjonelt.

Dette kan med såvel Habermas (1975) som Hernes (1978) kalles for en repolitisering av økonomien. Staten må inn med lovverk og byråkrati for å regulere og kontrollere områder som tidligere var overlatt den rent økonomiske stoffskifteprosessen. Vi kan med Sejersted også kalle det for en "tilbakeføring av kompetanse til de politiske organer" (1978:569). Langt på vei representerer dette også en demokratiseringsprosess hvor staten ut fra en mer sosialt akseptabelt og kollektiv rasjonalitet, styrer områder som tidligere var overlatt til privatøkonomisk forgodtbefinnende (Hernes og Martinussen, 1980). Dette er imidlertid ikke bare en uproblematisk og entydig demokratiseringsprosess med utvidelse av den sosiale kontrollen av de ulikhetsproduserende, og repressive forholdene i samfunnet. Tendensen mot statlig inngripen i markedet og de almene korporative trekkene i samfunnet åpner for vilkårlighet og en utvidelse av statsmakten i samfunnet. Dette henger sammen med en forandring i anvendelsen av maktmediet i forhold til rettsstatsprinsippene som den moderne reguleringsstaten står for.

Rettstatsprinsippene i den borgerlige nasjonalstatsdannelsen instituerte borgernes frihet og rettigheter som en avgrensning mot det totale eneveldet og statens, herskernes vilkårlige kontroll med alle områder av samfunns-

borgernes liv. Statens myndighetsområde er fastlagt ved lov (jfr. 9.4.1) Prinsippet om de lovbaserte statsfunksjonene sier noe om de oppgavene staten ifølge loven er satt til å ivareta for borgerne for å si det med Locke (uten dermed å implisere hans naturrettslige begrunnelse) men også:

"Skjønt den lovgivende myndighet er den øverste autoritet i ethvert samfunn, ... har den ikke og kan umulig ha en absolutt og vilkårlig makt over undersåttenes liv og formuer. Den representerer bare summen av den autoritet som hver enkelt samfunnsborger har overdradd til den person eller forsamling som er lovgiver.¹

Staten fikk sin tilkomne plass i samfunnet til å ta seg av visse funksjoner, og fikk således avgrenset myndighetsområde. Borgerne kunne verne seg mot overgrep ved at deres frihet ble fastlagt ved lov, og garantert av staten, som spesielt trosfrihet, eiendomsfrihet, ytrings- og organisasjonsfrihet (civil rights) sammen med "freedom og contract-prinsippet" som basal koordineringsmekanisme.

Lovkodifikasjonen som rettsstaten er basert på etablerer betingelsene for "... permissiveness and stability ..." (Winkler, 1975:113) slik at aktørene innenfor de mulighetsgjørende institusjonene som marked og politikk står fritt til å velge handlingsstrategier innenfor stabile handlingsbetingelser og uten fare for vilkårlige maktinngrep fra ytre instanser.

Rettsstaten styrer atferden til aktørene som en regulator og opprettholder av institusjoner og ikke som en direkte kontrollerende instans. Den garanterer alle de samme rettene (universalitet) og dette utgjør stabile og parametriske rammer som vilkår for alle aktørers handlingsvalg. Systemene er forutsigbare og mulighetsgjørende. Disse prinsippene gjelder likevel for økonomien som for forvaltningen. Denne karakteren kan forvaltningssystemet ha fordi enhver maktbruk fra det offentliges side må gjøres med bakgrunn i lovvedtak eller lovhjemmel. Dette gjør dens myndighetsutøvelse forutsigbar, nøytral og likebehandlende i prinsippet.

"Statlige inngrep uten fullmakt gjennom lov er - sosiologisk sett - ikke primært forkastelig fordi de ville krenke naturrettslig statuerte prinsipper for rettferdighet, men ganske enkelt fordi de ville være uforutsigbare og nettopp derfor ville fornekte den art rasjonalitet og det mål på rasjonalitet som ligger i de kapitalistisk fungerende privatfolks interesse. Ellers ville nemlig den "garanti for kalkulerbarhet" mangle som allerede Max Weber oppdaget i den industrielle kapitalisme." (Habermas, 1971b:74)

¹ Sitert fra "Om samfunnspakt og meneskerettigheter", av John Locke, her hentet fra Castberg, 1966:104).

Sammenfatningsvis gir dette at rettsstatsprinsippene som garanterer fri eiendomsdisposisjon og kontraktsinstitusjonen i teknisk forstand danner fundamentet for markedet. Videre sikret lovstaten med sine byråkratiske funksjonsprinsipper "automatikk, konsekvens og forutsigbarhet i den offentlige forvaltning ... mens vi i det vi forstår med 'moderne reguleringsstat' tenker oss lovenes stående karakter mer utvasket" (Sejersted, 1978: 62).

10.5.2 Rettsliggjøringens endrete karakter

Som både Castberg (1966) og Sejersted (1978) sier så er det en viss motsetning mellom rettsstatsprinsippene og demokratiske likhetsidealer, fordi førstnevnte fokuserer likebehandling, forutsigbarhet og likeverdige konkurransevilkår, mens sistnevnte stiller de sosiale hensyn med rettferdighet i sluttresultat i forgrunnen. (Denne motsetningen vil i en eller annen forstand alltid bestå, for som Weber påpeker så kan aldri de formale kategoriene i lovverket komme fullstendig i overensstemmelse med den substansielle rettsoppfatningen (Weber, 1978:641ff).)

Dette forholdet kan sees som årsaken til den utviklingstendensen i moderne kapitalistiske samfunn til en mer direkte statlig styring og regulering av samfunnet gjennom konkret politisk beslutningsfatning uten å gå veien om omstendelige lovendringsprosesser.

Dette trekket er naturligvis mest framherskende i rent korporative statsdannelser hvor statens vilkårlige og totalomfattende makt er satt i system; der alle enkeltinteresser underlegges den almene vilje som staten er det høyeste uttrykk for. Korporatismens "antinomiske" forhold til styring ved lov er et kjent fenomen (jfr. Winkler, 1975).

I den grad korporatismebegrepet i det hele skal kunne anvendes må det foreligge en viss hierarkisk struktur mellom de funksjonelle interessene og staten, og hvor interesseorganisasjonene knyttet til arbeids- og næringsliv har tilnærmet representasjonsmonopol overfor myndighetene (Schmitter, 1974). I den moderne formen for korporatisme, eller tendenser til dette som en ser i den organiserte senkapitalisme, er den mer pluralistiske formen framherskende.¹ Samhandlingen er heller organisert som et

1 I faglitteraturen er det ikke enighet om den korporative kanal representerer en egen, komplementær innflytelseskanal ved siden av den numeriske, eller om den korporative er en avledet og sekundær kanal i (forts. neste side)

spill mellom organiserte interessegrupper og offentlige myndigheter, enn staten som enerådende matkinstans (Schmitter, 1974, Winkler, 1975). Staten står imidlertid for regien av samhandlingen (ibid) og i det minste indirekte har dette konsekvenser som fører til forøkning av statsmaktens innflytelse overfor organisasjoner og næringsliv. Gjennom det korporative representasjonssystemet kan staten påvirke og kontrollere de funksjonelle interessene. Dette skjer ved at f.eks. inntektsfordeling blir avhengig av statens deltakelse i lønnsoppgjør o.l. Staten er ikke lenger bare en mot-spiller ved at den representerer faste rammer for aktørenes handlingskalkyler, men derimot en aktiv medspiller som også kan påvirkes av organisasjonene.

Partene i arbeids- og næringsliv gir avkall på sine demokratiske "obstruksjonsmidler" for å kjempe fram sine interesser i offentlige fora (Offe, 1982:304), og forhandler og kjøpslår med staten om praktiske løsninger. Organisasjonsdeltakelse blir nærmest en plikt for aktørene hvis de skal være rasjonelle ivaretakere av sine interesser, og lignende gjelder det at forhandlingsdeltakelse med staten er funksjonelt nødvendig for organisasjonene. Dette er et system som gir staten et nyttig hjelpemiddel i styringen av økonomien.

"Stilt overfor en nasjonaløkonomi som virker stadig mer uregjerlig, har lederne i velferdsstatene med blandingsøkonomi hatt en felles respons: "Vi må organisere oss". Organisasjoner er en ressurs som staten kan beherske, mens markedskreftene ikke så lett kan manipuleres."
(Rose og Peters, 1979:164)

forhold til valgkanalen (H.M. Hernes, 1982, Lembruch, 1977). Sistnevnte vil da være det forhold at det korporative interessesystemet representerer et styringsmiddel for det offentlige, hvor en bare velger i hvor stor grad en vil ta hensyn til de funksjonelle interessene. I skandinavisk litteratur på området er førstnevnte den vanlige oppfatningen:

Det er etter mitt syn litt eiendommelig med den norske samfunnsvitenskapelige debatten om temaet at korporatismetrenden og statlig styrings-ekspansjon ofte relativiseres til et spørsmål om hvor representativ den korporative innflytelseskanal er. Debatten gjøres til et spørsmål om hvor stor organisasjonsprosenten i det norske folk er eller hvor representativ deltakelsen er i komité, remiss og høringssystemet. Dermed unngår en spørsmålet om hvordan den korporative kanalen forholder seg til antakelsene om det numeriske demokrati og rettsstatsprinsippene alment.

Jfr. J.P. Olsen: "Vi ønsker å gjøre det til et empirisk spørsmål i hvilken grad denne form for interesse-representasjon forsterker eller kompenserer skjevheter i andre former for politisk representasjon og deltakelse. Det vil si om en utvidelse av den korporative representasjonen medfører en mer, eller mindre, representativ offentlig politikk" (1978:61). Jfr. også H.M. Hernes (1982:76ff) for diskusjon av den statsvitenskapelige behandlingen av korporatismetendenser i forhold til legitimitetsprinsipper.

Staten har mulighet til å styre de funksjonelle interessene og gripe inn overfor markedsaktørene og sanksjonere atferd ved hjelp av statstilskudd og/eller politisk manipulere med markedsaktørenes rammebetingelser på en måte som er nyttig og funksjonell for det politiske systemet. Markeds-systemets karakter av å være basert på individenes uavhengelige rettigheter erstattes med direkte statlig regulering av enkeltsektorer, næringer og foretak gjennom konkret politisk beslutningsfatning uten etablering av lover og regler på forhånd. Slike regler kan bare etableres gjennom omstendelige lovgivningsprosesser eller endring av eksisterende lover.

Det har således i etterkrigstid vokst fram en alternativ bruk av maktmediet som unngår dette problemet. Det skjer spesielt gjennom fullmakts- og ramme-lovgivningen, og gjennom en utstrakt delegering av makt og myndighet fra politisk ledelse til forvaltning eller til utenforstående institusjoner og profesjoner (se foran s.16). Dette betyr en utvikling av mer skjønnsbaserete avgjørelsessystem, som på ene siden innebærer en mer fleksibel og virkningsfull styringsform som kan ta hensyn til sosial- og geografisk variasjon, men som på andre siden gir det offentlige mulighet til å gripe inn med styringstiltak på langt flere områder enn tidligere. Denne måten å utvide og desentralisere makt og myndighet betyr ikke slutten på sentral kontroll, og en overgang til mer selvstyre og autonomi; men at kontrollen utføres på andre måter, og at den totalt sett øker. Det er en måte å styre på som pålegger yrkesgrupper og halvoffentlige institusjoner å utføre offentlig kontroll, eller gir private institusjoner en halvoffentlig status i kontrollering og implementering av politiske vedtak. Dette åpner totalt sett for mer, og skjønnsmessig, vilkårlig maktbruk i hele samfunnet (Winkler, 1975:125).

På dette viset perverteres også markedsmekanismen og dens avhengighet av stabilitet og universalisme. Mange har da også argumentert med at denne styringsformen er dysfunksjonell for økonomisk vekst på sikt, fordi konkurransevilkårene blir ulike og at dermed 'ineffektiv' produksjon overlever.

Mer konsekvensfylt i denne sammenheng er at tendensen mot overgang til direkte politiske inngripen og regulering fører med seg et skifte i statsfunksjonene og en endring i relasjonene mellom stat og individ. Fra bruken av generelle lover som sikret individenes rettigheter og vernet interesser til anvendelsen av mer nyttebetraktninger ut fra politisk, kollektiv

rasjonalitet. Dermed pålegges individene plikter på en kvalitativt annen måte enn det som tidligere var tilfelle, og dette er å bruke retten "in ways and areas that are not explicit in the law itself" (Winkler, 1975: 119).

"Corporatism aims for the achievement for the collective good, not the guarantee of individual rights. The emphasis therefore is not on civil liberties, but on civil duties, the individual's obligations to the collective which is the State's task to see are fulfilled." (Winkler, 1975:117)

Vi taler her om en endring av statens bruk av maktmediet som kan bety en ekspansjon av forvaltningssystemet og en uthuling av prinsippet om "rule by law". Staten griper maktmessig eller rettslig inn i selve det økonomiske subsystemet, istedenfor bare å avgrense seg til å manipulere med rammebetingelsene og ellers fastsette systemets funksjonelle prinsipper.

10.5.3 Stat og samfunn

Den korporative utvikling betyr på ene siden "en institusjonell opphevelse av det skillet mellom økonomi og statsmakt som Adam Smith gav den klassiske begrunnelsen for " (Østerud, 1979:91), med det tap av forutsigbarhet og kalkulerbarhet som dette innebærer.

På andre siden betyr det en utvikling mot mer vilkårlige maktstrukturer alt etter temporære politiske nyttehensyn og en ekspansjon av maktmediet som styringsmiddel. Prinsippet om de løvbaserede statsfunksjonene står dermed for fall.

Konsekvensen av denne utviklingen er således ikke kun at de godene og framskrittene som den kapitalistiske produksjonsmåte og det byråkratiske herredømme-prinsippet førte med seg i form av mer effektiv reproduksjon av samfunnet, blir redusert; men at det også fører til et tilbakeslag i de politiske rettighetene.

Det institusjonelle skillet som ble opprettet med den borgerlige rettsstaten er et rasjonalitetsskille, som på ene siden koordinerte aktørenes individuelle interesser i å maksimere 'nytte', men som på andre siden sikret deres politiske rettigheter institusjonelt. Aktørenes frihet i markedet som private vareeiere under kapitalismen, må ikke forveksles med deres rettigheter i den borgerlige staten som statsborgere (som liberalistene gjør). Aktørenes politiske rettigheter som er instituert gjennom

offentlighetsinstitusjonene og statsborgerrollen, er ikke områder for statlig styring og funksjonell integrasjon, heller tvert om. Dermed ikke sagt at kapitalismen representerer innbegrepet av fornuftig samfunnsorganisering.

Aktørenes markedshandlinger er politisk instituert og regulert gjennom maktmediet, gjennom kontraktslovverket og organisasjonsdeltakerrollen. Den kapitalistiske måten å organisere den økonomiske aktiviteten på gjennom spesielt privateiendomsrett er følgelig ikke noe overhistorisk og gitt, men derimot samfunnets politiske måte å styre produksjonen av livsnødvendigheter på, eller med Parsons, styre samfunnets tilpassing (adaption). Vi kan altså i prinsippet tenke oss andre og bedre måter å styre denne tilpassingen på. Det som imidlertid er et historisk framskritt og et gode ved denne måten å styre utvekslingen med den ytre natur på, for å tale med Weber, er at tilpassingen skjer som en autonom og selvregulerende prosess, der maktmediets plass er redusert til en rammesettende faktor, og hvor pengemediet og tilbud/etterspørsel dynamikken styrer aktiviteten rent normløst. Dette er et prinsipp som frakobler den kommunikative konsesusdannelsen, og som maksimerer effektivitet, men som også er legitimert og begrunnet ut fra aktørenes prinsipielle likeverdighet. At dette ikke er realisert med det borgerlige samfunnet som Marx slo fast, rokker ikke ved poenget om at det er statuert et prinsipp for samfunnets tilpassing som både ivaretar samfunnets effektivitetskrav og de politiske, statsborgerlige rettigheter for individene.¹

Problemet med de korporative styringstendensene er at de bryter med prinsippet om et frakoblet og relativt autonomt fungerende økonomisk subsystem. Dette representerer ikke endring av lovverket eller innføring av nye samfunnsmessige institusjoner på lik linje med de som muliggjorde frikoblingen av det økonomiske subsystemet, men derimot en endring av selve maktmediets karakter som styringsmiddel. Det fastlegger ikke lengre bare

1 Jfr. "Man würde auch im Sozialismus mit einem Wirtschaftssystem leben müssen, das genauso operiert wie ein ausdifferenziertes Teilsystem eben funktioniert, das aber dennoch nicht diese objective Gewalt für kommunikativ strukturierte Lebensverhältnisse entwickelt ... Er (Marx) hat nicht gesehen, dass mit der kapitalistischen Produktionsweise nicht nur eine neue unpolitische Form der Klassenherrschaft etabliert worden ist, sondern dass damit auch ein neues Niveau der Systemdifferenzierung erreicht worden ist, mit ungeheuren evolutionären Vorteilen gegenüber dem Niveau der Systemdifferenzierung, das staatlich organisierte Gesellschaften vorbürgerlicher Art erreicht haben." (Habermas, 1981b:531)

rammebetingelsene for den økonomiske aktiviteten, men brukes internt i økonomisystemet som et styringsmiddel, altså på prinsipielt samme nivå som penger. Dermed svekkes ikke bare prediksjonsmulighetene i det økonomiske systemet ved at rammevilkårene blir ustabile, men også i forvaltningen fordi prinsippene om automatikk og likebehandling og forutsigbarhet brytes ned med slike korporative styringsprinsipper.

Korporatismetrenden representerer ikke et nytt nivå i systemdifferensieringen, men et forsøk på å avhjelpe problemer i det økonomiske subsystemet ved en tilbakekobling til maktmediet. Dette synliggjør på ene siden økonomien som en politiske instituert ordning, og som dermed foranderlig; men på andre siden representerer det en fortetning av lovverk og et tilbakeslag i frikoblingstendensene. I stedet for institusjonelt å rette opp de strukturelle og problemgenererende trekkene i systemet, endres selve prinsippet for maktregulering, som får uheldige systemekspansive effekter. Staten eller spesielt velfredsstaten, kommer på dette viset i et krysspress mellom på ene siden å fange opp å avhjelpe de negative virkningene av den kapitalistiske produksjonsmåten ved å gi klient- og organisasjonsytelser, og må på andre siden stimulere og regulere kapitalakkumulasjonen som den selv ikke har avgjørende kontroll med. Det politiske systemet avhjelper de dysfunksjonelle virkningene av en privatøkonomisk kapitalakkumulasjon på en indirekte og korporativ måte, uten avgjørende å gripe inn og endre det institusjonelle grunnlaget for økonomien slik at denne kunne fungere bedre som et selvregulerende subsystem.¹

Hvordan dette henger sammen, og hvordan det økonomiske subsystemet mer konkret er dysfunksjonelt strukturert, faller utenfor denne drøftingen. Hensikten er heller ikke å argumentere mot demokratiseringstendenser i økonomien, men å problematisere midlene til å kontrollere økonomien på. Korporatisme fører til en mer, og tilsløret styring av samfunnet totalt, og dermed er det en potensiell trussel mot den frihetsforøkningen som systemframkoblingen innebærer.

1 Mer grunnleggende henger dette ifølge Offe sammen med følgende strukturelle forhold i kapitalismen: "Handlungsorientierungen und Funktionsbedingungen verfließen ineinander, weil die Arbeitskraft zugleich willens - und marktgesteuert ist und der Akkumulationsprozess ohne - legitimationsbedürftige - politische Regulierung nicht funktioniert." (Offe, 1982:315)

10.6 Avslutning - styringens grenser

Denne debatten om endret bruk av maktmediet og tendenser mot oppmyking av grensene for statsfunksjonene, dvs. mer nyttemessig bruk av lov og rett; bringer oss tilbake til det sentrale temaet i denne drøftingen; nemlig problemet med de utilitære og økonomistiske forklaringene i samfunnsanalysen, og hvilke alternative forklaringsmuligheter som foreligger.

10.6.1 Normativ integrasjon og begrunnelse

Gjennom den modellen som delvis er lest ut av klassikerne og Parsons, men spesielt av Habermas, er det forsøkt pekt på hvilke muligheter for forklaringspotensiale som står til rådighet i det vi kaller et genuint sosiologisk bidrag til samfunnsanalysen til forskjell fra økonomiske og psykologiske bidrag. Dette er et perspektiv på handling og samfunn som viser til normativ integrasjon som et fundamentalt sosialt ordningsprinsipp. Når dette oppfattes som viktig kommer det bl.a. av at vi lever i et post-tradisjonelt samfunn der regler og normer ikke binder våre aktiviteter som før, og som kan få oss til å tro at det er den totale anomie eller regel- og norm"utilitariske" som hersker i samfunnet; der regler og normer bare blir brukt etter den enkeltes forgodtbefinnende. Dvs. at regler og normer helt kan rekonstrueres etter formålsrasjonelle kategorier, og at aktørene bare kan individuelt velge om de vil la seg styre og lede av dem eller ikke.

Det ledende spørsmål i denne drøftingen har vært å argumentere mot et slikt syn ved å ta vare på de sosiologiske innsiktene om at aktørenes handlinger alltid er orientert etter normer, mens det på andre siden er pekt på at normer hverken er uforanderlige eller ubegrunnbare. Deres gyldighet er knyttet til dannelse av intersubjektiv enighet gjennom interaksjon. Det er i denne forbindelse pekt på begrepet kommunikativ handling som inntak til analyse av samfunnet som sosialt integrert til forskjell fra funksjonell integrasjon som er økonomisk teori sin forståelse av samfunnets integrasjonsform.

Det er også i et slikt perspektiv at vi kan kaste lys over spørsmålet om hva det betyr at en sosial maktstruktur, f.eks. staten, gjør krav på å være legitim. Legitimitet betyr en politisk ordens berettigete anerkjennelse. Og som det er forsøkt vist er dermed legitimitet knyttet til den sosialintegrative bevaringen av en normativt bestemt størrelse. Politiske

beslutninger, som politisk herredømme generelt, må oppfylle visse normativt bestemte krav, og bidra til oppfyllelsen av sosialt aksepterte mål. En slik normativ begrunnelse for maktstrukturer kan bare komme i stand som en kommunikativ interaksjonsprosess, fordi bare den konsensusen som kommer i stand på denne måten kan vurderes som gyldig. Det er det kommunikative handlingsbegrepet som utgjør det generelle handlingsbegrepet og som gir inntak til studiet av en konsensus oppnådd med kun rasjonelt motiverende argument.

10.6.2 Patologisering og kolonisering

Forståelsen av samfunnet som sosialt integrert og staten som et herredømme begrunnet ut fra individenes uavhengelige retter, gjør det mulig å nærme seg grensene for styring på to måter. Den første måten er å trekke grensene mellom de funksjonelle og de sosialt integrerte sfærer i samfunnet, mens den andre er i forlengelsen å se hvilke grenser statlig styring er underlagt i forhold til sitt eget legitimasjonsgrunnlag.

Den førstnevnte grensebetraktningen gjelder at samfunnet er integrert gjennom innforståelse over normer og verdier. Samfunnet som sosialt integrert kan bare reprodusere seg selv gjennom kommunikative kategorier. Språklig interaksjon har den eiendommelige egenskapen at det fornyer og reproducerer samfunnets kulturelle verdigrunnlag samtidig som det anvendes og tematiseres i kommunikasjonen. På lignende måte er også samfunnets normative grunnlag gjenstand for innforståelse for å kunne reproduseres og fungere som rasjonell motivasjon for normkonformativ handling.

Heller ikke personlighetsdanning kan tenkes uavhengig av de språklige interaksjonsprinsippene.

Det er når denne integrasjonsformen i samfunnet forsøkes overtatt av andre integrasjonsmekanismer at de sosiologiske patologiseringstendenser kan spores. Når f.eks. den kulturelle reproduksjonen av verdier reduseres til en monetær størrelse eller når de profesjonelle og byråkratiske styringsprinsippene blir reproduksjonsmekanismene, snakker vi om faren for kulturelt meningstap. Når det samme skjer med den sosiale integrasjonen og den normative legitimeringen av samfunnets ordensprinsipper snakker vi om anomi. De samme tendensene finnes igjen i personlighetsstrukturen ved fremmedgjøringstendenser i forhold til samfunnets normstruktur, og irrasjonell atferd generelt.

Slike patologiseringstendenser vil kunne oppstå i den grad funksjonelle integrasjonsprinsipper underlegger seg de sosialt integrerte samfunnsområdene som er koordinert over innforståelsesorientert handling. Monetarisering, profesjonalisering eller byråkratisering av verdimeslige og normative størrelser representerer kolonisering av livsverden og er et uttrykk for illegitim systemekspansjon.

Hverken penger eller makt som koordineringsmekanismer for handling, kan reproducere samfunnet sosialt. I den grad disse funksjonelle koordineringsprinsippene trenger inn på områder for den sosiale reproduksjonen skjer det en type kategorimistak der sosiale størrelser som normativ riktighet og kulturell mening, reduseres til kvantitative og objektive størrelser. De gies en bestemmelse ut fra ytre empiriske kjennetegn, og der alle innholdsmessige og normative element sjaltes ut. De formalrettslige kategoriene brer seg utover i samfunnet og utvider området for instrumentell og strategisk rasjonalitet som handlingsorientering. Området for kommunikativ handling og normativ konsensusdannelse eller dissens skrumper tilsvarende inn.

Begrep som omsorgsstaten og det umyndige mennesket er brukt for å betegne konsekvenser av slike styringsinngrep i den sosiale livsverden. Staten klientiserer og byråkratiserer alle omsorgsfunksjonene, ja til og med primærsofisialiseringen, og aktørenes sosiale ansvarsområde i samfunnet skrumper inn, deres moralske habitus svekkes med "jeg:svak-personlighet" som resultat (Lasch).

Habermas sin tese om kolonisering representerer en reformulering av Max Webers redsel for frihets- og meningstap i den moderne sivilisasjonen ved at han påpeker at bare i den grad visse grenser overskrides kan disse patologiseringsfenomene spores. De er ikke direkte resultat av den moderne livsform og det samfunnmessige organisasjonsprinsippet som sådan, slik Weber så det og som Christopher Lasch fortsatt ser det. Grensene blir imidlertid mer og mer kritiske etterhvert som styringsapparatet ekspanderer i omfang, og det blir mulig å styre og regulere mer og mer av samfunnet gjennom profesjonell ekspertise og byråkratiske kontrollordninger. Grensene står særlig i fare for å overskrides i den grad det økonomiske subsystemet fungerer så dysfunksjonelt at omfattende politisk styringsinngripen kreves både som sosial kompensasjon og som stimulering for å integrere økonomi-systemet funksjonelt.

I den grad styrings- og kontrollfenomener griper om seg på dette viset, erstattes politikk som normativ konsensusdannelse, med kontroll. Det rette blir det effektive i funksjonell forstand. Staten gjør ikke lengre krav på legitimitet. Dens begrunnelse reduseres til funksjonalitet. Kort sagt spørsmålet om det gode samfunn reduseres til spørsmålet om det funksjonelle og sunne samfunnet.

Dette bringer oss over på det neste grensepoenget og som gjelder den politisk-administrative styringsinngripen og den moderne statens legitimsjonsgrunnlag.

10.6.3 Makt og legitimitet

Det moderne statsapparatet kan forstås som et styringssystem for samfunnet på linje med det økonomiske. Det fungerer som et selvregulerende system med visse input-output-relasjoner med omverden. Forvaltningssystemet bidrar til å reprodusere samfunnet materielt ved at det balanserer det økonomiske systemets utvekslingsrelasjoner med omverden. Det kompenserer og forsøker å rette opp de desintegrerende og sosialt dysfunksjonelle konsekvensene av den økonomiske produksjonen i samfunnet.

Den moderne staten er selv begrunnet ut fra individenes likhet og frihet, og har instituert de borgerlige individuelle rettighetene som uavhengelige retter som den får sin legitimitet fra ved å opprettholde. I den grad samfunnsborgernes rettigheter imidlertid reduseres til de rettighetene og pliktene som borgerne har som private vareeiere og klienter i et kapitalistisk velferdssamfunn, så misforstår en karakteren til de politiske rettighetene.

De politiske rettene må forstås i en videre betydning, der ivaretagelsen av borgernes materielle interesser bare er ene siden. Statens maktgrunnlag og dens legitimitet er ikke ensidig knyttet til å reprodusere samfunnet materielt. Det er ved å analysere den andre siden av statens legitimsjonsgrunnlag at en får tak i de demokratiske grensene for den politiske styringen av samfunnets materielle reproduksjon.

Den andre siden av statens legitimsjonsgrunnlag, som gjelder dens opprettholdelse og sikring av de borgerlig-demokratiske rettene og offentlighetsinstitusjonene, gir inntak til den normative siden av statsmaktsbegrepet. Makten som et styringsmedium for å produsere resultater i form av nytte og

velferd, må ikke sammenblandes med lov og rett overhodet. Staten selv har et moralsk-normativt element i sin konstitusjon som ikke selv kan gjøres til et manipulerbart forhold uten at dens legitimasjonsgrunnlag destrueres. Staten representerer en institusjonalisert autoritetsstruktur som har befalingsmyndighet over samfunnsborgerne på visse områder, og for visse formål. Denne befalingsmyndigheten gjelder ikke på de områdene av sosialt liv som danner grunnlaget for legitimitetsframbringelsen selv. Her gjelder nærmest motsatte prinsipp for styring. Eller rettere, det er heller fravær av styring og regulering av aktørene som kreves for at staten skal ivareta sine oppgaver rasjonelt på dette området.

Sosial reproduksjon av samfunnet foregår etter andre prinsipper og kategorier enn de som gjelder materiell reproduksjon i samfunnet. Den sosiale interaksjonen over normer og verdier er vilkår for sosialisering av individ til rasjonelle samfunnsborgere og er også vilkår for den normative konsensusdannelsen i samfunnet. De sosiale institusjonene som frambringer mening og konsensus over normative spørsmål på dette nivået, bør ikke være avhengig av andre styringsinngrep enn de som sanksjonerer invalidisering av disse institusjonenes eget funksjonsprinsipp.

Statens eksistensberettigelse som er begrunnet ut fra ivaretakelsen av samfunnsborgerne rettigheter i vid forstand, knytter seg altså også til å la individene utfolde seg som politiske, rasjonelle og moralsk kompetente aktører. Det vil i Kants og Hegels forstand si at den moderne statens legitimasjonsgrunnlag også består i å la individene komme til sin rett som "myndige vesen". Den er således legitimasjonsmessig bundet til å sikre at samfunnsborgerne gjennom statsborgerstatusen og offentlighetsinstitusjonene gis betingelser til gjennom fri konsensusdanning å ta stilling til hvordan den kollektive måloppfyllingen blir ivaretatt i samfunnet.

Det inngår i selve konstitusjonsgrunnlaget til den borgerlige staten at den bare er en legitim utøver av offentlig myndighet så lenge den på ene siden får aksept på sin konkrete maktutøvelse gjennom de legitimitetsinduserende offentlige institusjonene; på andre siden er dens myndighetsområde avgrenset fra å gripe inn overfor de samme institusjonene med regulerings- og styringstiltak.

I den grad disse grensene overskrides står vi overfor den tradisjonelle faren for reifikasjon, hvor det midlet som samfunnet har instituert for å oppfylle visse sosiale mål og verdier overtar som mål i seg selv, og hvor resten av samfunnet fungerer som et manipulerbart og styrbart system.

APPENDIX

Note A om styringssystem (s. 225)

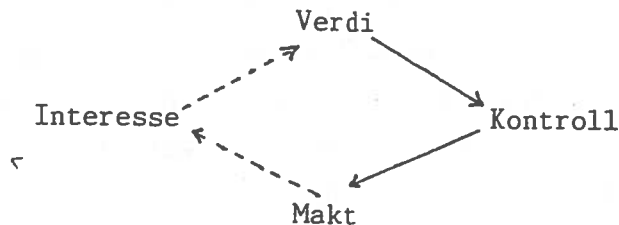
Hernes opererer i artikkelen "Mot en institusjonell økonomi" (ibid) med det "korporative apparatet" eller senere bare "organisasjon" (NOU, 1982: 3), som et fjerde styringssystem, og som er et uttrykk for organisasjonenes atferd på "forhandlingsmarkedet" i den senkapitalistiske nyinstitusjonelle økonomien. Vi ser imidlertid her bort fra dette systemet da det er uklart hvilken status det har også for Hernes. Dette fordi det går på etablering av forhandlingsmarkeder delvis innenfor markedssystemet.

På mange vis kan styringsmodellene demokrati, byråkrati og marked tolkes inn i et systemisk økonomi- og politikkperspektiv. Strukturkjennetegnene og funksjonslogikken er stort sett de samme. Når vi imidlertid opererer med to systemer og ikke tre kommer dette for det første av at et system av demokratiet i det minste lett kan misforståes. Dette fordi det, som vist i det foregående, ikke er snakk om demokrati overhodet, men om den moderne formen for politikk der demokratiet må forståes som en metode for avgjørelse av stridsspørsmål. Det er en institusjonell arrangering og teknikk for å effektivisere den kollektive måloppfyllelsen; hva som faktisk er demokrati er et annet spørsmål.

For det andre er moderne politikk som institusjon knyttet nært til byråkrati og kan ikke forståes uavhengig av dette. Som system oppfyller ikke politikk betingelsene uten en kobling til byråkratiet og maktmediet. Det kan imidlertid synes som om denne pluralistiske styringsteorien har et mindre stringent systembegrep, og bruker det mer på en commonsensisk måte. I den grad vi derimot oppfatter teorien om styringssystemene som et konsistent perspektiv på såvel et alment handlingsbegrep (jfr. her del 1, "Makt og Avmakt" av G. Hernes, 1975) som et generelt begrep om de samfunnsmessige institusjonene kommer vi til den tredje og mest basale innvendingen mot denne styringsteorien (se foran 5.5.3).

Dette fordi det opereres med et uspesifisert begrep om preferanser som handlingsgenerator og som etter mitt syn bare kan bli gitt en adekvat utforming innenfor økonomisk teori, og da innenfor markedsrelasjoner med penger og nytte som maksimeringsfunksjoner. Makt derimot har ikke en nullsum karakter slik at det adekvat kan analyseres i mer liberalistiske likevektsmodeller hvor makten er definert som kontroll over hendelser og

interesser av resultat (Hernes, 1975:70). Aktørenes makt er her et forhold mellom hvilken kontroll de har over saker eller hendelser, og hvilken interesse de har av sakens utfall relativt til konkurrerende aktørers interesser og kontroll. Altså, jo mer kontroll, jo mer makt; jo mindre interesse, jo mer makt og vice versa.



Dette er den spillteoretiske varianten av maktforståelse, og hvor makt er forstått analogt med kjøpekraften i økonomiske likevektsmodeller og hvor avmakt er de situasjoner hvor betingelsene for makt ikke er oppfylt.

Basalt sett er hverken penger eller makt objekter for nullsum analyser, fordi når en aktør forøker sin disponible del av et medium så reduseres ikke samtidig tilgjengeligheten for andre aktører til det samme medium tilsvarende. Hvis dette ikke var tilfelle kunne en ikke forklare reell økonomisk vekst eller politisk styringsforøkelse som en total vekst, men det måtte forutsettes at vekst på et område i systemene nødvendigvis fører til deprivering av andre områder. Nye (penger og) verdier skapes av bank og kredittinstitusjoner i samfunnet gjennom tiltroen til at bankenes potensielle insolventhet ikke blir materialisert. Bankene låner ut mer penger enn det som faktisk kan tilbakebetales til innskyterne til enhver tid.

Politisk lederskap kan analyseres parallelt til bankfunksjonen som en framtidig forsikring til velgerne om at de er 'kredittverdige' og at stemmene deres vil bli refundert 'med renter', og "... what this type of leadership is doing in our opinion is to use its fiduciary position to extend credit to politically significant enterprises which are not at the time of these decisions in a position of present complete payoff in political effectiveness" (Parsons, 1976:101).

Note B om styringseks pansjon (s. 232)

Det kan tentativt anføres flere eksempler på politiske krav om administrativ inngripen gjennom lovregulering på områder som blir problematisk i et slikt koloniasatorisk perspektiv. F.eks. gjelder dette juristers krav om økt verning av tiltaltes rettssikkerhet mot pressedekning og aktiv journalistikk, som kan føre til innsnevring av pressefriheten (jfr. Solstad i Dagbladet 5.4.83). Politiske krav om mer styring av offentlighetsinstitusjonene kommer ofte til syne som et generelt politisk kampmiddel.

Både i forbindelse med nyoppdrukkete nazistiske/rasistiske grupperinger og i anti-pornografi-aksjoner, kreves det lovregler som setter forbud mot visse andre typer ytringer enn de rasisme- og insinuasjonsparagrafer som gjelder i dag. En vil ha klare lovparagrafer om hva som er pornografi og hva som er rasisme, som en så kan koble maktapparatet til for å overholde. Det prinsipielt farlige ved denne tendensen er at en definatorisk "en gang for alle" fastlegger innebyrden av visse "livsverdens" begreper. Dermed frakobles den offentlige argumentative og således også oppdragende debatt om temaet. Individene lærer seg ikke til selv å ta stilling til og selv vurdere og etter hvert bli bedre til å vurdere, hva som er rasisme. Eller hvor skillet mellom erotikk og pornografi går.

Tendensene mot å ville bruke stat og maktapparat heller enn rasjonell debatt og "moralisk" oppdragelse for å løse kampsaker, finnes også igjen i deler av kvinnebevegelsen og deres kamp for å rette opp asymmetriske kjønnsrelasjoner i privatsfæren. Poenget kan illustreres med et sitat fra H.M. Hernes:

"Mannens status som person gir ham makt over kvinnen både innenfor familien og utenfor den, som hennes formidler overfor verden. Menn har ingen "sfære", bare kvinner har det. En "sfære" er alltid et begrenset virkeområde. Det private og det offentlige kan ikke anses som likeverdige eller konkurrerende systemer eller sfærer. Den personstatus som mannen har ute, og som tross alt er begrenset av loven, oversettes til en makt-posisjon i hjemmet som er ukontrollert og basert på "naturlig" overlegenhet. Også i våre dager beskytter likestillingsloven privatsfæren og maktutøvelse som ikke er kontrollert av rettsapparatet. Loven gjelder, men skal ikke håndheves i privatsfæren" (H.M. Hernes, 1982:16 og 17).

Uten å ville være polemisk mot kvinnebevegelsens likestillingskamp som sådan, kan det stilles spørsmålstejn ved troen på og ønsket om mer rettsregulering av privatsfæren som politisk strategi for å oppnå reell likestilling, i stedet for å sette inn virkemiddel mot systemenes problemgenererende karakter.

BIBLIOGRAFI

- Alexy, Robert 1978 "Theorie der juristischen Argumentation"
Suhrkamp
- Arrow, Kenneth J. 1974 "The limits of organization"
W.W. Norton & Company Inc
- Ashby, W. Ross 1970 "An introduction to cybernetics"
Chapman and Hall Ltd
- Aubert, Vilhelm 1976 "Rettens sosiale funksjon"
Universitetsforlaget
- Bachrach and Barats 1970 "Power and poverty - theory and practice"
Oxford University Press
- Bachrach, Peter 1980 "The theory of democratic elitism - A critique"
University Press of America
- Banfield, Edward 1973 "Ends and means in planning"
i Faludi, 1973
- Barry, Brian 1978 "Sociologists, economists & democracy"
The University of Chicago Press
- Bendix, Reinhard (1960)¹1977 "Max Weber - An intellectual portrait"
University of California Press
- Berger and Luckmann 1966 "The social construction of reality"
Penguin Books
- Blau, Peter (ed.) 1976 "Approaches to the study of social structure"
Open Books Publishing Ltd
- Bleiklie, Jacobsen, Thorsvik 1979 Forvaltningen og den enkelte, i "Forvaltningen i samfunnet", red. L. Skare
Tanum
- Braybrooke and Lindblom (1963) 1970 "A strategy of decision"
The Free Press
- Bruun, H.H. 1972 "Science, values and politics in Max Weber's methodology"
Munksgaard, Copenhagen
- Castberg, Frede 1966 "Retten og Staten"
Universitetsforlaget
- Cohen, Hazelrigg, Pope 1975 "De-parsonizing Weber: A critique of Parsons' interpretation of Weber's sociology"
American Sociological Review, Vol. 40
- Coleman, James S. 1966 "Foundations for a theory of collective decisions"
The American Journal of Sociology LXXI, No. 3

1 Årstallet i parentes referer til førstegangsutgivelse

- | | | |
|--------------------------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Coleman, James S. | 1976 | Social structure and a theory of action,
i Blau ed. op.cit. |
| Dahl, Robert A. | 1957 | "The concept of power"
Behaviour Science, 2 |
| Dahl and Lindblom (1953) | 1975 | "Politics, economics and welfare"
The University of Chicago Press |
| Durkheim, Émile (1893) | 1964 | "The division of labour in society"
New York Macmillian |
| " " | (1895) 1972 | "Den sociologiske metode"
Fremad, København |
| " " | 1973 | "On morality and society"
Chicago University Press |
| " " | 1974 | The determination of moral facts, i
"Sociology and philosophy"
Free Press |
| " " | (1897) 1978 | "Selvmordet"
Gyldendal Norsk Forlag |
| Dunsire, Andrew | 1981 | "Administration - The world and the science"
Martin Robertson, Oxford |
| Dyckman, John | 1961 | "Planning and decision theory"
Journal of the American Institute of
Planners, Vol. XXVII, No. 4 |
| Easton, David | 1973 | An approach to the analyses of political
systems, i "Politiske systemer"
Universitetsforlaget |
| Eckhoff T. og
Jacobsen K.D. | 1960 | "Rationality and responsibility" in
Administrative Juridical Descision-making
Munksgaard, Copenhagen |
| Edelman, Murray | 1977 | "The symbolic uses of politics"
University of Illonois Press |
| Egeberg, m.fl. | 1978 | Organisasjonssamfunnet og den segmenterte
stat, i Olsen (red.), 1978 |
| Egeberg, Morten | 1978 | "Institusjonell pluralisme som interesse-
artikulerende system, TFS 19 |
| " " | 1980 | "Stat og organisasjoner"
Universitetsforlaget |
| Elster, Jon | 1976 | "Stat, organisasjoner, klasse"
Pax |
| " " | 1979 | "Forklaring og dialektikk"
Pax |

- Elster, Jon 1982 "Marxism, functionalism, and game theory"
Theory and Society, Vol. 11. No. 4
- " " 1982b "Belief, bias and ideology", i
Hollis og Lukes, 1982
- Etzioni, Amatai 1968 "The active society"
Free Press
- " " 1973 Mixed-scanning: A third approach to decision-
making, i Faludi, 1973
- Faludi, Andreas 1973 "A reader in planning theory"
Pergamon Press
- Friedmann, John 1969 A conceptual model for the analysis of
planning behaviour, i Faludi (ed.), 1973
- " " 1973 "Retracking America. A theory of transactive
planning"
New York
- Geuss, Raymond 1981 "The idea of a critical theory. Habermas
and the Frankfurt school"
Cambridge University Press
- Giddens, Anthony 1976 "New rules of sociological method"
Hutchinson of London
- " " 1979 "Central problems in social theory"
The Macmillian Press Ltd
- Gouldner, Alvin (1970) 1977 "The coming crisis of western sociology"
Heinemann
- Gorz, André 1981 "Farvel til proletariatet"
Pax
- Habermas, Jürgen 1969 "Vitenskap som ideologi"
Gyldendal Norsk Forlag
- " " 1970 Dogmatisme, fornuft og beslutning - Om teori
og praksis i den vitenskapeliggjorte sivil-
isasjonen, i "Kritisk Teori"
Gyldendal Norsk Forlag
- " " (1963) 1971b "Borgerlig offentlighet"
Gyldendal
- " " (1973) 1975 "Legitimationsproblemer i senkapitalismen"
Fremad
- " " 1976 "Zur rekonstruktion des historischen materia-
lismus"
Suhrkamp

- | | | |
|-----------------------|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Habermas, Jürgen | 1977 | "Hannah Arendt's communications concept of power"
Social Research 44 |
| " " | 1979 | "Conservatism and capitalist crisis"
New Left Review nr. 115 |
| " " | 1981 I og II | "Theorie des kommunikativen Handelns"
Suhrkamp |
| " " | 1981a | "Teorier om samfund og sprog"
Gyldendal, København |
| " " | 1981b | "Kleine politischen Schriften I-IV"
Suhrkamp |
| " " | 1982 | A reply to my critics, i Held andThompson |
| Habermas og Luhmann | 1971 | "Theorie des Gesellschaft oder Sozial-
technologie - Was leistet die Systemfor-
schung?"
Suhrkamp |
| Haga, Ånund | 1981a | "Handling og samfunn"
Kontinent Skandinavia |
| " " | 1981b | "Den kollektive orden" i
KRIS (svensk tidsskrift) |
| Hegel, G,W,F, | 1976 | "Grundlinien der Philosophie des Rechts"
Suhrkamp |
| Held and Thompson | 1982 | "Habermas critical debates"
The Macmillan Press Ltd |
| Hernes, Helga M. | 1982 | "Staten - kvinner ingen adgang?"
Universitetsforlaget |
| Hernes, Gudmund | 1975 | "Makt og avmakt"
Universitetsforlaget |
| " " | 1977 | "Sosiologien, makten og staten"
TFS, Nr. 1 |
| " " | (red.) 1978 | "Forhandlingsøkonomi og blandingsadministra-
sjon"
Universitetsforlaget |
| " " | 1979 | "Elfenbenstårn eller kommandotårn"
TFS, Nr. 4 |
| " " | 1979b | "Om bruken av økonomiske modeller i sosio-
logien". Arbeidsnotat nr. 7, UiB/NAVF |
| Hernes og Martinussen | 1980 | "Demokrati og politiske ressurser"
NOU 1980:7 |
| Hirschman, A.O. | 1970 | "Exit, voice and loyalty"
Harvard University Press |

- | | | |
|---------------------|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Horton, Robin | 1982 | Tradition and Modernity revisited, i Hollis and Lukes (ed.) "Rationality and relativism"
Basil Blackwell, Oxford |
| Jacobsen, Knut Dahl | 1965 | "Informasjonstilgang og likebehandling"
TFS Nr. 1 |
| " " " | 1966 | "Planlegging og demokrati"
Politikus nr. 1 |
| Johansen, Leif | 1971 | Planlegging og spill, i "Økonomi og samfunn"
(festskrift til Myrvoll) -
Aschehoug |
| " " | 1975 | "Spillteori som grunnlag for samfunnsana-
lyse"
TFS |
| " " | 1979 | Interaksjon i sosialøkonomisk teori", i
"Sosiologi og metodologi", red. Stein Bråten
Universitetet i Oslo |
| Kahn, Alfred | 1969 | "Theory and practice of social planning"
New York |
| Kjellberg, m.fl. | 1980 | "Forvaltning, byråkrati og den enkelte"
Institutt for statsvitenskap, UiO |
| Kuhn, Thomas | 1962 | "The structure of scientific revolutions"
University of Chicago |
| Lash, Christopher | 1982 | "Den narsissistiske kultur"
Pax |
| " " | 1983 | "En trygg havn?"
Gyldendal Fakkell |
| Lembruch, Gerhard | 1977 | "Liberal corporatism and party government"
Comparative Political Studies, Vol. 10 |
| Lindblom, Charles | 1959 | The science of muddling through, i
Faludi ed. 1973 op.cit. |
| " " | 1965 | "The intelligence of democracy, decision-
making through mutual adjustment"
The Free Press, New York |
| " " | 1977 | "Politics and markets"
Basic Books |
| " " | (1968) 1980 | "The policy-making process"
Prentic Hall |
| " " | 1981 | Comments on decisions in organizations, i
de Ven and Joyce ed. "Perspectives on
organizations design and behaviour"
John Wiley, New York |
| " " | 1982 | "Another state of mind"
The American Political Science Review,
Vol. 76. No. 1 |

- | | | |
|-----------------------|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lipset, Seymour | 1976 | Social structure and social change, i Blau ed op.cit. |
| Lockwood, David | 1964 | Social Integration and system integration, i "Explorations in social change" ed by Zollschan and Hirsch
Houghton Mifflin Company, Boston |
| Luhmann, Niklas | 1971 | Se Habermas og Luhmann 1971 |
| " " | 1973 | "Zweckbegriff und systemrationalität"
Frankfurt |
| " " | 1981 | Communication about law in interaction systems", i "Advances in social theory and methodology. Toward an integration of micro- and macro sociologies" ed. Knorr-Cetina and Cicourel
Toutledge and Kegan Paul |
| Læg Reid og Olsen | 1978 | "Byråkrati og beslutninger"
Universitetsforlaget |
| Macpherson, C.B. | 1977 | "The political theory of possessive individualism"
Oxford University |
| Majak and Robinson | 1967 | The theory of decisionmaking, i "Contemporary political analysis", Charlesworth, ed
Free Press |
| Mannheim, Karl (1936) | 1979 | "Ideology and Utopia"
Routledge & Kegan Paul |
| March, James G. | 1978 | "Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice"
Bell Journal of Economics, Vol. 9 |
| " " | 1980 | "How we talk and how we act: Administrative theory and administrative life"
Seventh David D. Henry Lecture
University of Illinois |
| " " | 1981 | Decision-making perspektive, i "Comments on decisions in organizations", de Ven and Joyce, ed
John Wiley, New York |
| " " | 1981a | "Footnotes for organizational change"
Administrative Science Quarterly, Vol. 26
No. 4 |
| March and Olsen | 1976 | "Ambiguity and choice in organizations"
Universitetsforlaget |
| March and Simon | 1958 | "Organizations"
John Wiley & sons, New York |
| Marshall, T.H. | 1965 | "Class, citizenship and social development"
Anchor Books |

- Mead, George H. (1934) 1962 "Mind, self & society from the standpoint of a social behaviorist"
The University of Chicago Press
- Mouzelis, Nicos 1967 "Organisation and Bureaucracy"
Routledge & Kegan Paul
- " " 1974 "Social and system integration"
British Journal of Sociology, 1974, Vol. 25
- Mydske, Per Kr. 1980 "Markedsstyring og hierarkisk kontroll i utviklingen av regionalpolitiske strategier"
TFS
- Munch, Richard 1982 "The convergence and divergence of Weber and Durkheim from a voluntaristic action theory point of view".
Paper levert til den 10. verdenskongress i sosiologi, Mexico City
- " " 1982b "Talcott Parsons and the theory of action
The continuity of the development"
American Journal of Sociology, Vol. 87, no. 4
- NOU 1976:16 "Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Universitetsforlaget
- NOU 1976:28 "Levekårsundersøkelsen sluttrapport"
Universitetsforlaget
- NOU 1978:37 "Offentlig informasjon"
Universitetsforlaget
- NOU 1980:7 "Demokrati og politiske ressurser"
(jfr. Hernes og Martinussen, 1980)
Universitetsforlaget
- NOU 1982:3 "Maktutredningen sluttrapport"
Universitetsforlaget
- Offe, Claus 1976 "'Crises of Crises management." Elements of a political crisis theory"
International Journal of Politics, 6
- " " 1982 "Unregierbarkeit." Zur Renaissance konservativer Krisentheorien, i Habermas hrgs
"Stichworte zur "Geistigen Situation der Zeit" 1. Band: Nation und Republik"
Suhrkamp
- Olsen, Johan P. 1972 "Public policy-making and theories of organizational choice"
Scandinavian Political Studies, Vol. 7
- " " (red.) 1978 "Politisk organisering"
Universitetsforlaget
- " " 1981 Sivil ulydighet og politisk organisering, i
"Den vanskelige ulydigheten", Bernt Hagtvet red
Pax

- Olsen, Johan P 1983 "Organized democracy"
Universitetsforlaget
- Olson, Mancur 1975 "The logic of collective action"
Harvard University Press
- Parsons, Talcott 1933 "Some reflections on "the nature and sig-
nificance of economics""
Quarterly Journal of Economics, Vol. 48
- " " (1937) 1968 "The structure of social action" bind I og II
The Free Press, New York
- " " (1951) 1979 "The social system"
Routledge & Kegan Paul Ltd
- " " 1963a "On the concept of influence"
Public opinion Quarterly, Vol. 27
- " " 1963b "On the concept of political power"
Proceedings of the American Philosophical
Society, Vol. 107, No. 3
- " " 1971 "The system of modern societies"
Prentice-Hall
- " " 1976 Social structure and the symbolic media
of interchange, i Blau ed. op.cit.
- " " 1977 "Social systems and the evolution of action
theory"
The Free Press, New York
- " " 1978 "Action theory and the human condition"
The Free Press, New York
- Pitkin, Hanna 1972 "The concept of representation"
University of California Press
- Peters, Guy 1978 "The politics of bureaucracy"
Longman
- Popper, Karl (1945) 1966 "The open society and its enemies"
Routledge and Kegan Paul Ltd
- Pressman and Wildavsky 1974 "Implementation"
University of California Press
- Procha, Milan 1980 Materialistische Gesellschaftsauffassung
angesichts der aktuellen Zivilisations-
krise, i "Arbeid, Handlung, Normativität"
hrsg. Honneth and Jaeggi
Suhrkamp
- Rapoport, Anatol 1959 "Critiques of game theory"
Behaviour Science, Vol. 4
- Robinson, Joan 1974 "Økonomisk filosofi"
Gyldendal

- Rokkan, Stein (1966) 1970 "Norway, numerical democracy and corporate pluralism"
Samfunnskunnskap, nr. 1
Universitetsforlaget
- " " 1975 Votes count, resources decide: Refleksjoner over territorialitet vs. funksjonalitet i norsk og europeisk politikk, i "Makt og motiv" (festskrift til Jens A. Seip)
Gyldendal
- Roness, Paul G. 1979 "Reorganisering av departementa - eit politisk styringsmiddel"
Universitetsforlaget
- Rose and Peters 1979 "Kan regjeringer gå konkurs?"
Gyldendal Norsk Forlag
- Roth, Guenther 1977 Innledning i Bendix, R., 1977, op.cit.
- Schattsneider, E. (1960) 1975 "The semisovereign people"
The Dryden Press
- Schumpeter, Joseph A. 1976 "Capitalism, socialism and democracy"
George Allen & Unwin
- Sellars, Wilfred 1963 "Science, perception and reality"
Routledge & Kegan Paul Ltd
- Seidman and Gruber 1977 "Capitalism and individuation in the sociology of Max Weber"
British Journal of Sociology, Vol. 23, No. 4
- Sejersted, Francis 1978 Rettstaten og den selvdestruerende makt, i "Om Staten", red. Rune Slagstad
Pax
- Silverman, David 1978 "The theory of organisations"
Heinemann, London
- Simon, Herbert A. (1945) 1976 "Administrative behaviour"
The Free Press, New York
- " " 1955 "A behavioral model of rational choice"
Quarterly Journal of Economics
- " " 1959 "Theories of decision-making in economics and behavioral science"
American Economic Review, Vol. 49
- " " 1964 "On the concept of organizational goal"
Administrative Science Quarterly, June 9
- " " 1969 "The science of the artificial"
MIT Press
- " " 1973 "Organization man: Rational or self-actualizing"
Public Administration Review, July/Aug.

- | | | |
|-------------------------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Skarstein, Rune | 1976 | "Sosialøkonomiens elendighet"
Pax |
| Stammer, Otto | (ed.) 1971 | "Max Weber and sociology today"
Basil Blackwell |
| Stang Dahl, Tove | 1978 | Statsmakt og sosial kontroll - Et bidrag
til velferdsstatens historie, i
"Om staten", red. Rune Slagstad
Pax |
| Tarshys, Daniel | 1975 | "The growth of public expenditure. Nine
modes of explanation"
Scandinavian Political Studies, Vol. 9 |
| Taylor, Charles | 1975 | "Interpretation and the sciences of man"
Review of Metaphysics |
| Thompson, James D. | 1973 | "Hur organisationer fungerer"
Prisma |
| Treutner, Wolff, Boness | 1978 | "Rechtsstaat und situative Verwaltung"
Campus Verlag, Frankfurt |
| Van Gunsteren, Herman | 1976 | "The quest for control"
John Wiley & Sons |
| Weber, Max | 1947 | "The theory of social and economic organi-
zation", ed. Talcott Parsons
The Free Press, New York |
| " " | 1968 | "Methodologische Schriften"
S. Fischer Verlag |
| " " | 1972 | "Wirtschaft und Gesellschaft"
J.C.B. Mohr Tübingen |
| " " | 1973 | "Makt og byråkrati"
Gyldendal |
| " " | 1973b | "Den protestantiske etikk og kapitalismens
ånd"
Gyldendal |
| " " | 1978 | "Economy and society"
ed. Guenther Roth and Claus Wittich
University of California Press |
| Wellmer, Albrecht | 1977 | Kommunikation und Emanzipation, i
Jaeggi und Honneth hrsg.: "Theorien des
Historischen Materialismus"
Suhrkamp |
| Wilson, Bryan | (ed.) 1981 | "Rationality"
Basil Blackwell |
| Winch, Peter | 1958 | "The idea of a social science"
Routledge & Kegan Paul Ltd |
| Winkler, J.T. | 1975 | "Law, state and economy: the industry act
1975 in context"
British Journal of Law and Society, No. 2 |

- Wolfe, Alan 1977 "The limits of legitimacy"
The Free Press, New York
- Wolff, Robert Paul 1962 "Reflections on game theory and the nature
of value"
Ethics, Vol. 72
- Wolin, Sheldon 1969 "Politics and vision"
Little, Brown and Company
- Wrong, Dennis H. 1961 "The oversocialized conception of man in
modern world"
American Sociological Review, Vol. 26, No. 2
- Zaret, David 1980 "From Weber to Parsons and Schutz: The
eclipse of history in modern social theory"
American Journal of Sociology, Vol. 85, No. 5
- Østerberg, Dag 1980 "Samfunnsteori og nytteteori"
Universitetsforlaget
- Østerud, Øyvind 1972 "Samfunnsplanlegging og politisk system"
Gyldendal
- " " 1979 "Det planlagte samfunn"
Gyldendal