Politik er både at ville og at kunne

– om politik og økonomi i politikforskningen

Christian S. Nissen

»Political analysis deals with power, rule, or authority. Economics concerns itself with scarce resources or the production and distribution of goods and services. Politics is one aspect of a great variety of human institutions; economics is another. Hence an economist and a political scientist might both study the same concrete institution – the Federal Reserve system, for example, or the budget. But the economist would be concerned primarily with problems involving scarcity and the use of scarce resources, and the political scientist would deal primarely with problems involving relationships of power, rule or authority. Like most distinctions between subjects of intellectual inquiry, however, that between politics and economics is not perfectly sharp.«

(Robert A. Dahl: Modern Political Analysis, Third ed. N. J. 1976, p. 4).

1. *Indledning*

For nogle politologer er forholdet mellem økonomi og politik et spørgsmål om at drage så skarpe grænser som muligt. Et eksempel på dette er det ovenstående citat. Opfattelsen, der ligger bag, er på ingen måde sjælden inden for politologien[1]), måske snarere den fremherskende, og har vel sit sidestykke i økonomisk forskning. Mange politologer mener ganske enkelt, at deres arbejde vedrører emner, som kun i ringe grad står i forbindelse med økonomiske forhold.

For et voksende antal af politikforskningens udøvere er økonomi-politik relationen imidlertid blevet en stadig mere vedkommende problematik. Det gælder såvel i arbejdet med mere teoretisk prægede opstillinger af modeller og analyseskemaer, som i undersøgelser af konkrete politisk-økonomiske samfundsfænomener.

Denne artikel skal søge at pege på nogle enkelte problemstillinger i relation til disse nyere bestræbelser på at knytte an mellem økonomi og politik. Der er altså ikke tale om en principiel forklaring af, hvorledes samfundets økonomiske og politiske forhold er forbundne. Der er heller ikke tale om en vejled-

1. Denne artikels emne giver ofte anledning til grundige overvejelser om definitionsproblemer, f. eks. definitioner af »økonomi« og »politik«. Disse bestræbelser er vigtige, men skjuler nok i en vis grad det forhold, at der hos de fleste læsere er en nogenlunde fælles opfattelse af, hvad de to begreber dækker. I fortsætningen vil der her blive bygget på troen på en sådan fælles opfattelse. Det skal endvidere bemærkes, at der omvekslende vil blive anvendt begreberne *»politikforskning«, »politisk videnskab«* og *»politologi«* svarende til det engelsk-amerikanske *»political science«*.

ning i, hvorledes disse forbindelser bør studeres af politologer. Formålet er at give et indblik i et begrænset felt af den stadig fortløbende teoretiske og empiriske debat om, hvad der er politikforskningens emne.

Hovedspørgsmålet kan formuleres således. I hvilken grad er de politiske forhold eller den politiske sfære selvstændig i forhold til de ikke-politiske aspekter i samfundet, f. eks. de økonomiske? Dette spørgsmål er især blevet diskuteret mellem tilhængere og modstandere af en materialistisk – herunder en marxistisk – samfundsopfattelse. I stigende grad er denne diskussion også i de senere år blevet ført blandt politiloger. Med udgangspunktet i sådanne diskussioner vil denne artikel behandle nogle afgrænsede problemstillinger i politisk videnskabelig forskning.

Det er for det første undersøgelser af politiske forhold i de *underudviklede- eller perifere samfund*. Siden dette arbejde for alvor blev taget op i slutningen af 50'erne, er der sket væsentlige ændringer i opfattelsen af disse samfunds særlige problemer og muligheder for politisk og økonomisk udvikling. Det har også givet sig udslag i tilsvarende ændringer i den dertil knyttede politilogiske forskning. En problemstilling, som har tiltrukket sig større opmærksomhed, er de begrænsninger som økonomiske og politiske forhold, såvel internationalt som nationalt, har sat for staten i de nye lande i dens bestræbelser for at forandre samfundene. Netop de økonomiske begrænsninger på de politiske bestræbelser har her været mest iøjnefaldende. Det er derfor forståeligt, at det har givet anledning til en række generelle overvejelser og teoridannelse om forholdet mellem økonomi og politik.

For det andet vil artiklen behandle en tilsvarende problemstilling med baggrund i *de udviklede lande*. Hvilke forhold er bestemmende for udfaldet af den politiske proces, for resultatet af statens handlen? I hvilken grad bestemmes det af forhold i det politiske system, i hvilken grad bestemmes det af forhold i det politiske system, i hvilken grad af forhold i omgivelserne? På samme måde som for u-landenes vedkommende kan man sige, at der i de senere år er en tendens til at rette mere opmærksomhed mod de begrænsninger af økonomisk og politisk art, som sættes for statens handlefrihed. Det forhold, at politiloger her inddrager de økonomiske grænser, gør også på dette område økonomi-politik relationen påkrævet.

Det er disse to emneområder, som i denne artikel vil blive taget op. Blandt andet af pladsmæssige hensyn er der ikke tale om en omfangsrig litteraturgennemgang. Nogle hovedpunkter i den diskussion, som har været ført inden for de to områder, vil blive trukket frem med henvisninger til relativ let tilgængelig litteratur, som for nærmere interesserede vil kunne danne grundlag for et videre arbejde.

I artiklens afslutning vil der forsøgsvis blive trukket nogle mere generelle linier mellem de to behandlede områder. Det centrale punkt vil her blive forholdet mellem den politiske aktør – først og fremmest staten – og omgivelser-

nes begrænsninger. Hvis dette forhold, som nogle hævder, spiller en stadig større rolle i samfundet, hvilke krav rejser det så over for politikforskningen?

2. *Økonomi og politik i politikforskningen*

Hovedproblemet for politikforskningen i relation til artiklens emne er, hvordan og i hvilket omfang de økonomiske forhold skal inddrages i den politiske analyse. Skal man ved hjælp af snævre definitioner af politologiens arbejdsfelt skærme af for økonomiske forhold ud fra en slags »alt-andet-lige«-betragtning? Eller skal man på en eller anden måde gøre politologien mere konturløs og forsøge at lade den gro sammen med økonomien til en – måske mere udflydende – fællesdisciplin?

Det er imidlertid her indledningsvis vigtigt at fremhæve, at dette ikke er en ny problemstilling i politisk videnskab. Forbindelserne mellem politiske forhold og andre aspekter – herunder de økonomiske – har været et af politisk videnskabs klassiske temaer.

Ikke desto mindre må man nok sige, at der i nyere tid, i den periode i efterkrigstiden hvor politologien har søgt at etablere sig som en selvstændig samfundsvidenskab ved siden af økonomi og sociologi, har været tydelige tendenser til isolering. Man har søgt at raffinere politikforskningen i retning af en mere snæver politikopfattelse og en mindre interesse for økonomiske forhold. Citatet af Robert A. Dahl er blot et enkelt eksempel på dette. Hvad kan da grunden være til, at der i de seneste år er kommet en ny interesse for netop forholdet mellem økonomi og politik?

Man kan her først og fremmest pege på en række forhold i den virkelighed, forskningen beskæftiger sig med. Et afgørende træk er således, at *staten* i de fleste vestlige lande griber ind i stadig bredere områder af samfundslivet. Offentlig styring og planlægning vinder frem på flere og flere områder. Dette sker i stigende grad i samvirke med forskellige organisationer og »erhvervslivet«. I det omfang politikforskningen ønsker at beskæftige sig med hele dette område – og det synes ikke mindst på baggrund af de seneste års økonomiske og politiske krise uomgængeligt – bliver man tvunget til at arbejde med forholdet mellem økonomi og politik.

Det samme gør sig gældende på det internationale plan, hvor økonomiske forhold som f. eks. handel, valutapolitik, investeringer og de store internationale firmaers rolle mere og mere bliver inddraget i forhandlingerne mellem staterne[2]).

Generelt kan man med andre ord sige, at det bliver vanskeligere og vanske-

2. Da forholdet mellem økonomi og politik i *international politik* ikke vil blive berørt i det følgende i nogen videre udstrækning, kan der her bl. a. henvises til *Christian S. Nissen:* Økonomi og politik i det internationale oliesystem. Paper til den nordiske statskundskabskonference, Århus 1975, (Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet, AP 1975/2).

ligere at drage skellet mellem økonomi og politik i de processer, som politikforskningen beskæftiger sig med. Derfor føler politologerne – og for den sags skyld også økonomer – et øget behov for analytiske redskaber, teorier, modeller etc., der kan anvendes ved studiet af disse processer[3]).

Dette har givet næring til de bestræbelser af mere principiel og generel karakter, der løbende er gjort på at afklare politikkens og politikvidenskabens karakter og dens forhold til andre samfundsvidenskaber. I tiden efter 2. verdenskrig, hvor den moderne politikvidenskab for alvor er vokset frem som en selvstændig videnskabelig disciplin, har der været en udpræget tendens til at fremhæve dens særlige status og rolle i forhold til andre samfundsvidenskaber. Den optimisme, der i 50'erne og 60'erne prægede arbejdet med at opstille store, generelle teoribygninger, er tydeligt afløst af større skepsis med hensyn til sådanne teoribygningers praktiske anvendelighed i studiet af konkrete samfundsforhold.

Som et enkelt eksempel på dette kan man pege på studiet af poltisk udvikling. Et af de karakteristiske træk ved mange af disse arbejder er, at de på trods af, at de undersøgte samfunds mest iøjnefalden træk var den økonomiske underudvikling, kun i ringe grad beskæftigede sig med de økonomiske betingelser for samfundenes politiske liv. Sideløbende med den stigende tvivl med hensyn til disse samfunds mulighed for selvstændig økonomisk udvikling er usikkerheden vokset med hensyn til de snævert politiske teoriers anvendelighed.

De vanskeligheder, som fremkommer ved at holde økonomiske og politiske forhold adskilte, skal dog ikke forlede en til at tro, at sammenknytningen er noget enkelt problem. Betydningen af at kombinere dyberegående teoretiske overvejelser med empiriske undersøgelser kan illustreres ved en kort omtale af fremtrædende eksempler på forskningsområder i politisk videnskab, hvor netop økonomiske forhold har en vigtig placering.

Det første er den brede gruppe af »*realister*« i international politik for hvem staternes økonomiske forhold, deres befolkning, råstoffreserver, produktionskapacitet etc. er af helt afgørende betydning i forbindelse med magtforholdene mellem staterne[4]). Sagen er imidlertid den, at selv om sådanne økonomiske forhold i de pågældende arbejder har stor betydning, bliver de sjældent en integreret del af analysen. Der er i al væsentlighed tale om mere eller mindre givne størrelser. Desuden må man sige, at disse arbejder i udstrakt grad savner en teoretisk funderede overvejelser over forbindelserne mellem de økonomiske forhold og staternes magt.

Det andet eksempel er den *økologiske valgforskning*, hvis særlige emne er

3. Se f. eks. *Per Kongshøj Madsen:* »Problemstillinger i økonomisk analyse af oliekrisen og dens konsekvenser« og *Christian S. Nissen:* »Problemstillinger i politologisk analyse af oliekrisen og dens konsekvenser«. Begge i Økonomiske og politiske konsekvenser af oliekrisen. Dansk Udenrigspolitisk Institut, forskningsrapport nr. 3 1976.
4. Se f. eks. hos en af realismens fremste repræsentanter, *Hans J. Morgenthau:* Politics Among Nations (N.Y. 1973) Kap. 9. Elements of Power, pp. 112–149.

den indflydelse på vælgeradfærden, som forskellige socialøkonomiske faktorer kan have. Et eksempel på denne forskning er den interviewundersøgelse af en række danske folketingsvalg, som i 1976 blev udgivet af Institut for Samfundsfag i København[5]). I bogens andet kapitel[6]) analyseres sammenhængen mellem partivalg og bl. a. følgende socio-økonomiske forhold: Stilling, skoleuddannelse, indkomst, status, bolig, køn, alder, barndomshjem og bymæssighed.

I denne type forskning er det i allerhøjeste grad de socio-økonomiske forhold, der står i centrum. På den anden side kan man sige, at: »Den avgörande nackdel med merparten av denne forskning är, att den nästen helt sakner en *teori* om relationen mellan planen (»aktørplan« og »strukturplan«, CSN) och i stället nöjer sig med empiriska korrelationer«[7]).

Selv om økonomiske forhold således langt fra er fremmede for politologen, er der et stort behov for mere generaliserede teoretiske overvejelser over sammenhængene, og for en empirisk forskning, som er funderet i sådanne overvejelser. Det er dette behov, der i stigende grad har fået politologer – ofte i samarbejde med kolleger fra andre samfundsvidenskaber – til at beskæftige sig med spørgsmålet. De to områder, denne artikel tager op, er et par eksempler på sådanne bestræbelser.

3. *Politisk udvikling og imperialisme*

Undersøgelser af forholdene i de nyligt selvstændige u-lande stillede samfundsvidenskaberne over for særlige problemer. For den politiske videnskabs vedkommende drejede det sig om at undersøge de politiske forandringer, som fandt sted i de tidligere kolonier. En del af denne forskning var et led i de nye styrers bestræbelser på at opbygge selvstændige politiske institutioner, som kunne tilpasses u-landenes særlige vilkår. Andre arbejder havde en mere snæver akademisk baggrund. Endelig var der en del forskning, der i væsentlig grad havde til formål at bistå de udviklede landes fortsatte indirekte politiske kontrol[8]).

Den dominerende gruppe af 60'ernes politiske udviklingsforskere havde som teoretisk grundlag den såkaldte *struktur-funktionalisme*. Hovedsigtet for denne skole var at undersøge, hvorledes en række funktioner, hvis varetagelse antoges at være nødvendige for ethvert politisk systems opretholdelse, blev udført af forskellige strukturer i systemet. Hvilke strukturer sørgede f. eks. for kanaliseringen af borgernes meninger, ønsker etc. til de politiske beslutningstagere, for beslutningstagen, for kommunikation osv.?

5. *Ole Borre, m. fl.:* Vælgere i 70'erne (Institut for Samfundsfag, LB 1976/6 og Akademisk Forlag).
6. »Social baggrund og parti« af *Torben Worre.*
7. *Lennart Lundquist:* Organisationskapabiliteter och omgivningsrestriktioner (Institut for Samfundsfag, AP 1976/8), p. 6.
8. Se herom i f. eks., African Studies in America, The Extended Family, A Tribal Analysis of U.S. Africanists: Who They Are, Why to fight them. (African Research Group, Cambridge, Mass. 1970).

Ved at arbejde med sådanne strukturer håbede strukturfunktionalisterne at kunne undgå at gøre de vestlige politiske institutioner – partier, parlament, regering osv. – til det centrale objekt. Baggrunden for dette ønske var, at andre institutioner/strukturer i u-landene kunne spille samme rolle/funktion som de gængse institutioner i i-landene. Set i denne sammenhæng var struktur-funktionalismen et brud med de tidligere traditioner og et klart fremskridt. Det var desuden teoretisk helt på linie med den mere generelle politologisk-behavioralistiske tendens.

Det er ikke her stedet til en behandling af struktur-funktionalismen i sin helhed[9]). I stedet vil der ske en nærmere belysning af, hvorledes forholdet mellem det politiske system og dets omgivelser behandles i et af struktur-funktionalismens centrale værker[10]).

Denne problemstilling tages af Almond & Powell op i forbindelse med begrebet »*capability*« (evne eller formåen). »When we speak of the capability of a political system, we are looking for an orderly way to describe its overall performance in its invironment«[11]). De »capability-functions«, forfatterne derefter opstiller, »... are simply ways of talking about the flows of activity into and out of the political system. They tell us how a system is performing in its environment, and how it is being shaped by it«[12]).

Hovedinteressen er med andre ord at undersøge, hvorledes det politiske system forholder sig til sine omgivelser og klarer de problemer, som opstår ved en forandring i systemets omgivelser. Sådanne problemer kan være så store, at det politiske system forandres radikalt, eller de kan bevirke, at systemet flytter hovedvægten fra et sæt af »capabilities« til et andet[13]). En type af forandringer, som i relation til denne artikels emne er vigtig, er forandringerne i u-landenes socio-økonomiske forhold. Disse forandringer stiller efter Almond & Powell's opfattelse krav til de politiske systemer, som overgår deres »capabilities«. Det er derfor:

> »... no wonder that their political systems tend to be so unstable. They find it most difficult to develop capabilities which can cope with the encreasing pressures, even with help of loans and aid from the international environment. One of the common patterns of political instability among the new and modernizing nations has been to shift from a capability-pattern emphasizing destributiveness and responsiveness to one emphasizing regulation and symbolic satisfaction«[14]).

9. For en orientering i og en kritik af strukturfunktionalismen se bl. a. *Roger Leys:* Political Development, Compendium (Institut for Samfungsfag, LB 1976/3), *Lars Rudebeck:* Utveckling och politik (Stockholm 1970), *Maj Palmberg:* »Den funktionalistiske utvecklingsteorin« (Häften för kritiska Studier, No. 1–2, 1971) og *Göran Hydén:* Socialism och samhällsutveckling i Tanzania (Köthen 1972).
10. *G. Almond & B. Powell:* Comparative Politics, A Developmental Approach, (Boston 1966).
11. Ibid. p. 28.
12. Ibid. p. 29.
13. Ibid. p. 207 ff.
14. Ibid. p. 212.

Eller sagt med andre ord, u-landenes politiske regimer går på grund af de voksende socio-økonomiske problemer i stadig mere totalitær retning. Almond & Powell illustrerer dette forhold med en henvisning til Nkrumah's Ghana.

»Capability«-begrebet og de tanker, der ligger bag, har således grundlag i erkendelsen af vigtigheden af forholdet mellem det politiske system og hele samfundet. Selv om »det politiske system« her omfatter mere end selve »staten«, er det ikke desto mindre denne med institutioner som regering, central forvaltning, evt. parlament, evt. parti*et*, – som stilles over for omgivelserne/samfundet. Det hovedtema, som blev rejst i artiklens indledning – forholdet mellem den politiske aktør og omgivelserne – er således centralt hos Almond & Powell.

Men der er et vist præg af passiv accepteren af de »påtvungne« forandringer. Underudviklingen synes en given ting, og de ændringer, en forudsat økonomisk udvikling vil medføre, ligger allerede fast. Øverst på den politiske udviklings stige står de vesterlandske politiske systemer. Man er derfor ilde hjulpen, hvis man hos Almond & Powell vil søge forklaringer af baggrunden for den nuværende underudvikling eller forståelse af de udviklingsstrategier, som en del lande vælger og som ikke synes at følge den af disse forfattere udstukne linie.

Blandt andet af disse grunde blev der i slutningen af 60'erne i stigende grad rejst kritik mod opfattelser og teoridannelser som den her refererede. Disse kritikere valgte stort set to forskellige veje.

Nogle valgte *en reformistisk vej*, hvor de accepterede de grundlæggende antagelser i de behavioralistiske teorier om politisk udvikling. Men de søgte at arbejde mere tværvidenskabeligt og lagde først og fremmest mere vægt på de økonomiske begrænsninger på den politiske udvikling.

Andre arbejdede med et mere *revolutionært udgangspunkt*, der som basis havde først og fremmest marxistisk metode og teoridannelse. De forkastede derfor de centrale antagelser og teorier i den behavioralistiske udviklingsteori og søgte i stedet at bygge deres arbejde på undersøgelser af klasseforhold og statens rolle[15]).

Et eksempel på den første gruppe af kritikere er Rudebeck[16]), der efter at have kritiseret store dele af den politiske udviklingsteori – herunder blandt andet Almond & Powell – opstiller en analysemodel, der i vid udstrækning bygger på nogle grundlæggende antagelser i Myrdal's Asian Drama. Rudebeck's model består i væsentlighed af 8 almene kategorier af tilstande hos sociale systemer. De 8 variable er[17]):

1. Relativ position i det dominerende politiske og økonomiske internationale system.
2. Social struktur.

15. *Roger Leys*, op. cit. pp. 7–8.
16. *Lars Rudebeck*, op. cit.
17. Ibid. pp. 81–96.

3. Produktionsmåde.
4. Produktion og indkomstforhold.
5. Levestandard.
6. Attitude til liv og arbejde.
7. Samfundets institutioner og forskellige delstrukturer.
8. Inden- og udenrigspolitisk adfærd.

Disse kategorier eller variable skal tilsammen give et helhedsbillede af det studerede samfund. Den store vægt, de økonomiske forhold tillægges, ses deraf at 4 af variablene især belyser økonomiske faktorer, og flere af de øvrige har stærke økonomiske islæt. På trods af, at Rudebeck altså går et langt skridt i retning af at gøre forbindelsen mellem politiske og økonomiske forhold til noget centralt, forbliver netop disse forbindelser meget uklare. Bortset fra at deres vægt tydeliggøres ved at de placeres først på listen, forbliver deres indbyrdes forhold og relationer til de øvrige variable et uløst problem.

Udgangspunktet for den andeng ruppe har været en konstatering af, at den afgørende faktor for en forståelse af u-landenes situation er deres historiske og aktuelle placering som periferi i det internationale kapitalistiske system, hvis centrum udgøres af de udviklede vestlige lande. Denne placering anses for hovedårsagen til den nuværende underudvikling og som den væsentligste hindring for en selvstændig udvikling.

De grundlæggende træk i denne periferistatus er altså de økonomiske forhold. Derfor bliver udgangspunktet for en undersøgelse af u-landenes politiske forhold de grænser, betingelser og muligheder, som den underudviklede interne økonomi og den internationale økonomiske dominans giver for politiske forandringer. I centrum for disse arbejder har derfor stået *klassebegrebet*. De økonomiske-produktionsmæssige forhold har formet u-landenes særlige klassestruktur, der igen har dannet grundlag for det politiske liv. Af særlig interesse har været de betingelser, som klasseforholdene har givet *staten*. Netop den ydre dominans, klasseforholdene og statens rolle er de tre faktorer, der går igen i de fleste af de forfatterskaber, som tilhører denne gruppe[18]).

Som en enkelt illustration skal der her peges på en artikel af Hamza Alavi[19]). I centrum for artiklen står en undersøgelse af statens relative autonomi i forhold til de tre afgørende besiddende klasser (det »nationale borgerskab«, »land-

18. Der er ikke her mulighed for en blot tilnærmelsesvis opremnsning af disse forfattere. Som en vis orientering kan der peges på nogle enkelte værker. Med en *latinamerikansk baggrund: A. G. Frank:* Kapitalism och underutveckling i Latinamerika (Köthen 1970), af samme forfatter: Latin America, Underdevelopment or Revolution (N.Y. 1970). *F. H. Cardoso:* »Dependency and development in Latin America (New Left Review 1972, -74). *T.d. Santos:* »Udviklingsteoriens krise og afhængighedsrelationerne i Latinamerika (Den ny Verden, 1972, nr. 4). Med hensyn til *afrikanske forhold* kan nævnes: *Rolf Gustavsson:* ed. Kapitalismens utveckling i Afrika, (1971), *G. Arrighi & J. Saul:* Essays on the Political Economy of Africa (N.Y. 1973), og en lang række artikler i Review of African Political Economy.
19. *Hamza Alavi:* »The State in Post-Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh, (New Left Review, 1972, 74).

aristokratiet« og det »internationale borgerskab« i centerlandene). Alavi mener, at den pakistanske stat har en relativ autonom stilling i forhold til disse tre klasser, dels fordi den under kolonitiden blev opbygget af kolonimagten uden nogen afhængighed af en intern klasse, dels fordi den efter selvstændigheden har kunnet fungere som en slags mægler mellem de tre nævnte klasser.

Et eksempel på en undersøgelse, der i højere grad tager udgangspunkt i en behandling af de samfundsmæssige produktionsforhold er Arrighi's undersøgelse af klasseforholdene i det tropiske Afrika[20]). Artiklens hovedkonklusion er, at det internationale investeringsmønster skaber en speciel udviklet økonomisk sektor uden integreret forbindelse med den øvrige produktion. Et af resultaterne heraf er dannelsen af et »arbejder-aristokrati«, der på grund af sin særlige klassemæssige position og fraværet af et egentligt jordejende aristokrati, udgør statens magtbase.

Alene de to eksempler, der her er nævnt, og som henter deres empiriske baggrund fra henholdsvis Pakistan og det tropiske Afrika, viser lidt om de meget store varitiaoner, der er tale om mellem forskellige perifere samfund. Et af de væsentligste kritikpunkter mod den gruppe af forfattere, der her er behandlet, drejer sig netop om deres anvendelse af et vesterlandsk klassebegreb uden tilstrækkelige hensyn til de særlige forhold i de studerede samfund[21]).

Et andet problem i denne forbindelse er spørgsmålet om, i hvilken udstrækning det er lykkedes i den her sidst behandlede gruppe af forskere, at kæde de økonomiske og politiske forhold sammen. Hovedvægten er lagt på forbindelsen mellem produktionsforhold og klasseforhold. Men den videre forbindelse herfra til politisk bevidst handlen, f. eks. i form af »statsadfærd« og de forskellige klassers relation hertil er forsømt eller endnu uudviklet. En af grundene til dette er måske, at der endnu kun i ringe grad er udviklet en marxistisk teoridannelse med politisk sigte om dette[22]). I forbindelse med næste afsnits behandling af bl. a. statens planlægningsbestræbelser og restriktionsproblematikken vil dette spørgsmål blive taget op til nærmere behandling.

4. *Politisk output og restriktioner*

Den overvejende del af den politologiske litteratur har beskæftiget sig med de processer, som fører fra samfundet til det politiske system og med forholdene i dette. Der tænkes her på det store felt af undersøgelser af f. eks. vælgeradfærd

20. *G. Arrighi:* »International Corporations, Labour Aristocraties and Economic Development in Tropical Africa«, i Arrighi & Saul, op. cit.
21. Se f. eks. hos *Roger Leys:* Op. cit. p. 21. En mere generel kritik mod den behavioralistiske og marxistiske udviklingslitteratur for »teoretisk etnocentrisme« rejses af *Göran Hydén,* op. cit.
22. Her skal dog peges på en række interessante specialeafhandlinger fra samfundsfagsstudiet i København og Århus, hvor netop disse spørgsmål tages op til behandling: *Niels Arnfred:* Klassekamp og statsintervention i Kenya (Århus 1974), *Bjørn Førde:* Underudviklingens og afhængighedens politik i Latinamerika: Sociale klasser og politiske magtforhold i Peru 1962–1973 (København 1974). *John E. Martinussen:* Bidrag til analyse af den pakistanske stat, (Århus 1974).

og interesseorganisationer på den ene side, og undersøgelser af f. eks. partistrategier, parlamentets og forvaltningens rolle og funktioner på den anden.

Delvis som en reaktion mod denne »overvægt« har nogle forskere rettet opmærksomheden særligt mod det output fra det politiske system, først og fremmest staten, som er et resultat af de politiske processer i systemet. Hvad kommer der ud af den politiske proces? Hvad er indholdet i de politiske beslutninger og hvilken virkning har det i samfundet? Det er nogle af de hovedspørgsmål, man har forsøgt at besvare.

I dette afsnit skal der ske en kort behandling af disse problemstillinger. Det vil blive gjort ved en beskrivelse af dels en mere snæver orientering om selve det politiske output, dels ved en bredere beskæftigelse med forholdet mellem politiske aktører, først og fremmest staten, og de socio-økonomiske forhold.

Som allerede nævnt beskæftiger »*politisk output analyse*« sig med indholdet og virkningerne af politiske beslutninger[23]). Et centralt forhold har her været interessen for, i hvilken grad indhold og virkning var bestemt af forhold i henholdsvis det politiske system eller dettes omgivelser. Et grundlæggende og kontroversielt arbejde har været Thomas R. Dye's sammenlignende undersøgelse af nogle typer af politisk output i 50 amerikanske delstater[24]). Dye opererer med tre grupper af variable, som beskriver:

1) *Det politiske system*
   Constitutional framework
   Electoral system
   Party system
   Interest group structures
   Elite or power structures
   Political style
2) *Samfundets socio-økonomiske udviklingsniveau*
   Urbanization
   Industrialization
   Income
   Education
3) *Det politiske output*
   (90 variable i 5 hovedgrupper)
   Welfare policies
   Highway policies
   Educational policies
   Tax policies
   Morality regulation

23. For en introducerende oversigt se: *Erik Damgaard:* »Noter til diskussion af »Politisk output analyse« i Statsvetenskaplig Tidskrift 1972, nr. 1, pp. 107–122 og *Peter Bogason:* »Planlægning og politologi – en forskningsdiskussion« (Institut for Samfundsfag, 1975, stencil).
24. *Thomas R. Dye:* Politics, Economics, and the Public (Chicago 1966).

Kort fortalt går undersøgelsen ud på at se, i hvilken udstrækning variationer i outputvariablene – mellem de 50 stater – kan forklares af forskelle inden for den ene eller den anden af de to øvrige variabelgrupper. Er det med andre ord således, at forskelle i uddannelses- og social politik skyldes forskelle i det politiske system eller et forskelligt socio-økonomisk udviklingsniveau.

Dye kommer til det for den politiske videnskab noget nedslående resultat, at de socio-økonomiske forhold er mere afgørende end karatkeren af det politiske system for udformningen af delstaternes politik på de undersøgte områder. På baggrund heraf er det naturligt nok blevet hævdet, at den politiske videnskab i for høj grad har beskæftiget sig med processerne i det – åbenbart mindre betydningsfulde – politiske system og har gjort for lidt ud af systemets sociale og økonomiske omgivelser.

Der er senere fra mange sider[25]) blevet rettet en sønderlemmende kritik mod resultaterne og konklusionerne i Dye's arbejde. Der er blevet gennemført en række alternative studier af samme emner, som er kommet til resultater, der tyder på en væsentligere indflydelse fra forhold i det politiske system.

I denne forbindelse er det ikke i særlig grad denne så at sige »interne« strid, som skal tages op. Såvel Dye's refererede arbejde som de undersøgelser, som er kommet til andre resultater, er nemlig i væsentlig grad præget af de samme træk som de, der blev fremhævet i forbindelse med den økologiske valgforskning tidligere i denne artikel. Forbindelsen mellem de tre hovedgrupper af variable og mere generelt mellem socio-økonomiske og politisk forhold knyttes først og fremmest ved hjælp af forskellige former for statistiske sammenhænge. Derfor synes relativt små ændringer i udvælgelseskriterier, i krav til statistisk sikkerhed etc. at kunne give resultater, som afviger stærkt fra hinanden. En afgørende mangel synes således også her at være en mere generel teoridannelse, således at de empiriske undersøgelser kan styres ud fra generelle antagelser om den principielle karakter af staten, af det omgivne samfund og af karakteren af relationerne der imellem.

Et eksempel på bestræbelser på at opstille sådanne generelle antagelser og teorier om forholdet mellem stat og samfund er det arbejde, der i de seneste år er gjort med videreudviklingen af den marxistiske statsanalyse.

Som et eksempel på dette arbejde skal der her ske en kortfattet behandling af nogle arbejder, der som et betydeligt udgangspunkt har haft de såkaldte strukturalister[26]). Et grundlæggende træk, som i denne forbindelse er interessant, er den – i forhold til andre opfattelser – relativt selvstændige rolle staten

25. Se herom i de i note 21 nævnte arbejder og f. eks. i flere af artiklerne i *Ira Sharkansky, ed.:* Policy Analysis in Political Science (Chicago 1970).
26. Først og fremmest *Nicos Poulantzas'* bog: Politisk makt och sociala klasser (Falköbing 1970). En vurdering af denne retning og en sammenligning med nogle andre er foretaget af *Maja Björkman* og *Daniel Flemming* i »Stamokap kontra Stinkap kontra Althusserskolan« (i Häften för kritiska Studien, 1974 nr. 5, pp. 3–38). Det, der her betegnes som »stinkap« (STats INterventionistisk KAPitalisme) er de bestræbelser på en rekonstruktion af marxistisk teori, der ofte går under betegnelsen kapitallogik.

indtager i forhold til den økonomiske basis og klasseforholdene. På grund af nogle ændringer på det økonomiske niveau, først og fremmest ændringer fra konkurrence- til monopolkapitalisme, har staten fået en stadig større betydning for økonomien. Det medfører, at opmærksomheden i undersøgelser af forskellige samfundsforhold må rettes mod staten, dens klassemæssige basis og dens måde at fungere på i forhold til samfundsøkonomien.

Men det betyder også, at just forbindelsen mellem økonomi og politik bliver af helt afgørende betydning. Dette ikke mindst når sådanne overvejelser skal ligge til grund for empiriske undersøgelser af konkrete politiske fænomener. Poulantzas' arbejde kan ses som en bestræbelse på at nærme den politiske og økonomiske analyse til hinanden med den større betoning af politikkens betydning. Som en videreudvikling af disse bestræbelser har Lennart Berntson søgt at opstille en maristisk partiteori[27]).

Den centrale nyskabelse i Berntson's bog er suppleringen af Poulantzas' to felter: Samfundsstrukturen og klassekampsfeltet med et »*organisationsfelt*«. Til dette felts økonomiske, politiske og ideologiske scene henlægger Berntson en lang række af de fænomener, der indgår i gængs politologisk forskning. Det er f. eks. organisationsforhold, aktører, forskellige former for adfærd, subjektiv og ideologisk orientering og mål og motiver. Det afgørende for Berntson er at forankre undersøgelsen af disse fænomener i forbindelse med et politisk partis adfærd i klasseforhold og samfundsstruktur. Lænken hvormed dette gøres, er partiets »objektive klasseinteresse«. Den i note 27 nævnte diskussion drejer sig i et vist omfang netop om dette begreb og den anvendelse Berntson gør deraf.

Det er imidlertid en anden problemstilling, der har skel tages op. Samfundsstruktur og klasseforhold påvirker i følge Berntson ikke partiernes handlinger direkte. De sætter derimod de *ydre grænser* for partiernes handlefrihed. Det er dette forhold, som vil blive behandlet senere, idet betragtningen om sådanne strukturbestemte begrænsninger af aktørens handlefrihed vil blive udvidet til også at gælde andre typer af aktører end de politiske partier, f. eks. *staten.*

Blandt den gruppe af forfattere, som her behandles[28]), opfattes staten som en sammenholdningsfaktor, der på trods af samfundets indre modsætninger kan sikre dets fortsatte beståen. Denne sammenholdningsfunktion udøver staten:

> »... på *den ekonomiska nivån* genom att med lager upprätthålla den ekonomiske nivåns struktur. T. ex. lagar om privat ägendarätt till produktionsmedlen, tullar och arbetsrättslagstiftning.

27. *Lennart Berntson:* Politiska partier och sociala klasser, (Lund 1974). Se anmeldelsen af *Gunnar Sjöblom:* »Marxistisk partiforskning« (Statsvetenskaplig Tidskrift, 1976, nr. 3) pp. 255–265 og Berntsons svar i nr. 4, 1976, pp. 347–351. Desværre forsvinder de interessante problemstillinger i Berntson's bog for både anmelder og forfatter i den polemisk meget overskruede debat.
28. Foruden de allerede nævnte skal der særlig fremhæves to, som med det her behandlede udgangspunkt har undersøgt nogle vigtige forhold omkring statens rolle: *Sune Sunesson:* Politik och organisation. Staten och arbetarklassens organisationer (Kristianstad 1974) og *Mats Dahlkvist:* Staten, socialdemokratiet och socialismen (Lund 1975).

> På *den ideologiska nivån* kan staten ingripa genom bestämmelser för ideologiproducenterna, t. ex. skole och kyrka.
>
> På *den politiska nivån* slutligen kan staten ingripa genom direkta ingrepp i klassernas kamp.
>
> ... Dessa olika former för statens ingripanden får emellemtid inte fördunkla det faktum att hur mycket staten än utöver sin sammenhålningsfunktion inom ekonomien eller ideologien så är dess verksamhet alltid överbestämd av dess politiska funktion: att upprätthålla ett samhälles 'ordning' som helhet betraktat«[29]).

Dahlkvist's undersøgelse af det svenske socialdemokratis forhold til statens rolle har som hovedsigte at redegøre for, hvor vidt statslige indgreb i samfundsøkonomien kan betegnes som en socialistisk politik. I den forbindelse lægger Dahlkvist stor vægt på de forskellige krav til indgreb, som henholdsvis konkurrence- og monopolkapitalismen stiller.

Den *liberale konkurrence-kapitalistiske stat,* af Dahlkvist kaldet »natvægterstaten«, havde først og fremmest til opgave at sikre bevægelsesfriheden på det økonomiske nivau. Det skete gennem lovgivningen, der sikrede den private ejendomsret, ved at opretholde nationalstaten og ved at gennemføre forskellige former for næringsfrihed og i et vist omfang frihandel.

Men den *monopol-kapitalistiske stat,* »velfærdsstaten«, har funktioner, som kræver langt mere aktiv indgriben.

> »Genom ägandets centralisering har allt färre foretag kommit att stå för den samlade produktionen. Samhället som helhet blir naturligvis mer beroende av ett enskilt företag om det bare finns fem stycken inom en viktig sektor än om det funnes 100. Det betyder att samhället har allt interesse av att det går bra för dessa företag. Staten är det redskap som griper in för att hålla uppe sysselsättningen, eller om man så vil garantera en skälig lönsamhet för dessa fåtaliga företag«[30]).

Sikringen af beskæftigelsen er måske en af de udadtil mest iøjnefaldende opgaver for staten, men er langt fra den eneste eller den vigtigste. Statslig regulering og planlægning berører langt bredere områder af samfundet. Dahlkvist's grundlæggende tese, som han anser for bekræftet af sin undersøgelse, er derfor:

> »Att staten och statens direkta ingripanden på den ekonomiska nivån under kapitalismens nuvarende stadium i sig inte kan betragtas som specifikt socialistiska. Snarere har de statsliga ingripandena blivit en nödvendighet för kapitalismens fortbestånd«[31]).

Hvis man kombinerer dette forhold – den øgede statslige intervention i næsten alle samfundsforhold – med de afsluttende bemærkninger i forbindelse

29. *Mats Dahlkvist,* op. cit. p. 95.
30. Ibid. p. 83.
31. Ibid. p. 211.

med behandlingen af Lennart Barntson om strukturbestemte grænser for politiske aktøreres handlinger, vil en vigtig problemstilling træde frem. Hvad er forholdet mellem på den ene side statens interventionsbestræbelser og på den anden side de grænser, eller restriktioner, som forskellige samfundsstrukturer i omgivelserne sætter for disse bestræbelser?

Denne såkaldte »*restriktionsproblematik*« er taget op i en indledende artikel i en bog om grænser for statslig planlægning[32]). I artiklen opstilles: »... de objektiva faktorer som avgränsar det möjligas utrymme, med andra ord utrymmet för subjektivt, viljebestämt handlande från statens sida i planeringsverksamheten«[33]).

Disse restriktioner samles i fire hovedgrupper, hvoraf den første er den grundlæggende og vigtigste. Det er for det første *systemimmanente restriktioner,* som udspringer af de rådende produktionsforhold og produktivkræfter. For det andet er der tale om *politiske restriktioner,* som består i det forhold, at staten i sin planlægning ikke kan tilgodese alle samfundsgrupper. Den diskrimination, som staten vil være tvungen til mellem f. eks. konkurrencedygtig storkapital og en hensygnende småkapital, vil næsten uvægerligt skabe politiske vanskeligheder, som hæmmer statens bevægelsesfrihed. For det tredie er der *institutionelle restriktioner.* Det vil sige konstitutionelle, parlamentariske forhold, det administrative apparat, faglige institutioner, partistruktur, internationale aftaler og medlemskab af internale organisationer. Endelig for det fjerde opstilles *finansielle restriktioner,* der som baggrund har det forhold, at den statslige intervention og planlægning bliver stadig dyrere at gennemføre. Her er hele problematikken omkring den offentlige sektors vækst og de stigende vanskeligheder ved at finansiere denne vækst gennem skatter og afgifter.

De afgørende antagelser, som ligger til grund for opstillingen af disse fire restriktioner, redegøres der for på følgende vis i den pågældende artikel:

> De politiska, institutionella och finansiella förhållandena i ett land utgör naturligvis alltid en restriktion för statens agerande. Det vi här försökt peka på är amellertid inte i första hand denne trivialitet. Vi har velat visa hur motsättningen mellan produktionens anarkistiska och samhälliga karaktär i de senkapitalistiska länderna befordrar en statslig planeringsverksamhet för att hindra en ekonomisk kris att bryta fram. Men med planeringsverksamhetens fortsatta växt utvecklas i sin tur nya motsättningar som begränsar möjligheterna att utforma planeringsverksamheten så att den på lämpligsta sätt skulle kunna fylla sitt första överordnade syfte. Därför har vi försökt visa hur den statsliga planeringsverksamheten själv, på bl. a. de sätt som här antiyts, genererar restriktioner

32. *Lars Dencik* og *Peter Dencik:* »Samhällsutveckling och statlig planering under senkapitalismen« i Torsten Björkman m. fl., ed: Planeringens gränser. Om framtidsplanering, framtidsstudier och social förändring i avanccrade kapitalistiska samhällen (Lund 1975).
33. Ibid. p. 51.

av politisk, institutionell och finansiell natur, restriktioner som med den statsliga planeringsverksamhetens nödvändigvis växande omfattning under senkapitalismen alltmer kommer att begränsa utrymmet inom vilket denna verksamhet fritt efter politisk vilja kan utformas. Staten i de senkapitalistiska länderna kan därför komma hamna i den problematiska situationen att, för att förhindra att en systemhotande ekonomisk kris bryter fram, tvingas välja mellan och acceptera en politisk, social, institutionell eller finansiell kris[34]).

Der er altså her ikke blot tale om et vist modsætningsforhold mellem på den ene side statens intenventionsbestræbelser og nogle samfundsstrukturelle begrænsninger på den anden side. Betragtningen går videre og peger på en dybereliggende sammenhæng, hvor modsætningerne i samfundet gør det nødvendigt med statslige indgreb, som igen vil skabe yderligere modsætninger og dermed stærkere restriktioner.

Hvad enten man er enig i de forudsigende aspekter af analysen eller ej, er de sammenhænge mellem stat og samfund, som der peges på af uhyre vigtighed for såvel den faktiske politik, som planlægningen af den og analysen heraf.

Der er her tale om en generel problemstilling inden for politologien. Det drejer sig om forholdet mellem *aktør* og *struktur* og mellem *autonomi* og *dominans*. Spørgsmålet er, hvilken adfærd aktøren søger at udføre, og hvilke begrænsninger de ydre strukturer sætter herfor.

Men dette peger desuden på yderligere et vigtigt spørgsmål. Hvor faste er de ydre begrænsninger? Kan aktøren, f. eks. staten gennem bevidste – evt. langsigtede – bestræbelser flytte grænserne? Eller bestemmes disse alene af økonomiske-politiske strukturelle forhold, som staten ikke kan påvirke? Foruden at være et vigtigt teoretisk-analytisk problem er de desuden et kerneproblem i al moderne samfundsplanlægning. På hvilke områder kan staten lægge *planer* med udsagn om handlinger, der skal medføre ændringer i en eller anden samfundssektor? På hvilke områder må man »nøjes« med en *prognose* over, hvordan udviklingen vil gå »af sig selv«?[35])

Der er her ganske givet store forskelle mellem forskellige samfundssektorer og mellem forskellige typer og grader af indgreb. Men en for stor vægt ved restriktionerne medfører en åbenbar fare for et for deterministisk syn[36]). Skal denne fare undgås må interessen for *restriktionerne* kombineres med en inddragelse af *aktøren* i analysen. Lennart Lundquist har gjort det i en sammenstilling af aktør og struktur. Forholdet udtrykkes ved at holde aktørens kapabilitet over for omgivelsernes restriktioner[37]).

34. Ibid. pp. 57–58.
35. *Åke Sandberg:* En fråga om metod. Alternativt perspektiv på långsiktsplanering och framtidsstudier, (Falköping 1975) pp. 134–152.
36. Se f. eks. *Sandbergs* kritik af Lennart Berntson i ibid. p. 43.
37. *Lennart Lundquist:* Organisationskapabiliteter och omgivningsrestriktioner, op. cit.

Men man kan gå længere end en påpegning af sammenhængen mellem aktør og omgivelser. Åke Sandberg arbejder med samme perspetkiv i en analyse af det teoretiske og værdimæssige fundament under moderne statslig planlægning. Han behandler også spørgsmålet om de ydre restriktioner på f. eks. statslig planlægning. Men han ser desuden disse planlægningsbestræbelser som et redskab til at bibeholde de grundlæggende samfundsforhold uændrede. På den baggrund søger Sandberg at opstille strategier for forandring af disse forhold og en »modplanlægning« vendt mod den nuværende »kapitalistiske planlægning«[38]).

5. *Politologisk vilje og mulighed*

Det, der har været fælles og samlende for de behandlede forfattersynspunkter, har været interessen for forholdet mellem en politisk aktør og det omgivne samfund. Et gennemgående træk har været interessen for forholdet mellem økonomi og politik.

Men dele af den behandlede litteratur har lagt mest vægt på de politiske forhold i snæver betydning og i særlig grad betonet de politiske handlinger. Andre dele har fremhævet de ydre, strukturelle rammer for disse handlinger. Der kan være flere forklaringer på disse forhold. En forklaring er måske ret åbenbar. De to grupper af synspunkter bygger i en vis udstrækning på hvert sit idémæssige fundament. De marxistisk inspirerede analyser (f. eks. de revolutionære udviklingsteoretikere og den marxistiske statsteori) har lagt størst vægt på de samfundsmæssige – først og fremmest økonomisk baserede – indskrænkninger i den politiske handlefrihed. De ikke-marxistiske arbejder har modsat betonet den politiske handling.

Et andet perspektiv er måske både mere usikkert og mere spændende. Kan man trække en linie mellem de forskellige opfattelser og den baggrund, de er blevet til på? Det synes f. eks. rimeligt at antage, at en af grundene til at restriktionsperspektivet i slutningen af 60'erne vandt frem i undersøgelserne af u-landenes politik var, at man da fik en mere realistisk opfattelse af den helt afgørende betydning, som u-landenes internationale placering og indre økonomi havde.

Den samme synsvinkel kan man anlægge på forholdet mellem undersøgelser af politisk output i udviklede lande og den voksende interesse for de begrænsninger, der i disse lande sættes for statens handlen. Interessen for den politiske handling, output'et, kan hænge sammen med, at mange af disse undersøgelser blev til i en periode – 60'erne –, hvor begrænsningerne på statens handlefrihed – selv om den naturligvis fandtes – ikke var særlig påtagelig. Interessen for restriktionerne kommer frem i 70'erne, hvor den økonomiske stagnation og

38. *Sandberg*, op. cit. og 2. bind af værket: En fråga om makt, Demokratisk planering och förändringsstrategier i organisationer och samhälle (Falköping 1975).

politiske ustabilitet gør det naturligt at interessere sig mere systematisk for de indsnævrede grænser for statens politik.

På en vis måde er der med andre ord i karakter omend ikke i grad sket en vis tilnærmelse mellem i- og u-landsstatens situation. Staten og dens rolle i samfundet er kommet i fokus begge steder. Det kan være endnu en god grund til at slette det ufrugtgare skel mellem forskningen af forholdene i i- og u-lande.

Begge steder gælder det grundlæggende, at politik ikke bare er *at ville*. Politik er heller ikke blot en accept af, *hvad der er muligt* inden for givne rammer. Analysen af politik må derfor beskæftige sig med begge sider.

> »Att avgränsa och definera utrymmet för det politiska handlandet så att man undviker båda den vilda voluntarismens fiasko och den autoritära determinismens nederlag är tvärtom just den politiska analysens uppgift«[39]).

Her synes der at være et problem i nyere politikforskning. Den marxistisk orienterede *strukturelle teori* arbejder ud fra generelle antagelser og teorier om samfundet som en helhed og kan først og fremmest udsige noget om restriktioner, mens elementerne i strukturen, de politiske aktører og deres mål, attituder, ressourcer, »capability« og adfærd ikke behandles i nogen videre udstrækning.

Den gængse, mere *aktør-orienterede teori* har lagt hovedvægten netop på disse spørgsmål men har i vid udstrækning ladet de strukturelt betingede begrænsninger af adfærden ligge.

Skal man undgå »voluntarismens fiasko« og »determinismens nederlag« vil det være en oplagt ting at forsøge at kombinere de to politologiske anskuelser. Som det vil være fremgået, er det en vigtig opgave for politologisk teoridannelse og forskning i det hele taget, og flere af de her behandlede forfattere har da også taget denne opgave op.

Men foruden de rent begrebs- og erkendelsesmæssige problemer, der kan være ved sådanne forenelsesbestræbelser, synes der også at være en hel del skepsis og gensidig nedvurdering at overvinde[40]). Det er i denne artikel blevet hævdet, at en række forandringer i samfundet i de senere år har stillet nye krav til politologien. Hvis disse antagelser er rigtige, kan man måske forvente, at den uproduktive attitude hos begge parter vil ændres i takt med, at forskningsprojekter med undersøgelse af konkrete samfundsforhold tages op. Man kan håbe, at det også på dette område er således, at synspunkter, der i den teoretiske diskussion er uforenelige, i en forskningsmæssig praksis kan samarbejdes.

39. *Lars Lencik* og *Peter Dencik*, op. cit. p. 75. Samme opfattelse udtrykkes af Sandberg i: En fråga om metod, op. cit. pp. 42–43.
40. Denne modsætning er typisk repræsenteret i debatten mellem Sjöblom og Berntson om den sidstes bog, se note 27.