Skitse til analyse af politiske magtrelationer[1]).

Jacob A. Buksti

Hvis man vil studere politiske forhold inden for en magtanalytisk ramme, bliver man hurtigt stillet overfor særdeles komplicerede problemer, ikke mindst som følge af den begrebsmæssige forvirring, der hersker på dette felt inden for den politologiske forskning. Der synes at være enighed om, at magtbegrebet er et centralt begreb i politologien – nogle mener, det er *det* centrale begreb[2]). Men her hører enigheden stort set også op, og vanskelighederne melder sig, når man skal klargøre, hvad der forstås ved magt, hvorledes begrebet defineres, hvordan man måler magt o.s.v.[3]) Derfor kan man med megen ret som den mest nærliggende konklusion herpå hævde, at ingen universel tilfredsstillende fastlæggelse af magtbegrebets indhold er mulig, hvilket dog ikke indebærer, at en hvilken som helst definition af begrebet er hensigtsmæssig eller tilladelig[4]). I de seneste år har den fagligt-teoretiske udvikling på dette område især været en følge af et opgør mellem såkaldte elitister og pluralister[5]). Uden at der her skal gives en nærmere fremstilling af enkeltheder i denne diskussion, må man nok fremhæve, at begge »skoler« går ud fra, at magten i samfundet er ulige fordelt, men de specificerer den ulige magtfordeling på forskellig vis. Kort udtrykt påstår elitisterne således, at magten er koncentreret hos nogle få personer, der udgør

1) Skitsen er i sine grundtræk udviklet og anvendt til en analyse af organisationsforholdene inden for dansk landbrug. Se Jacob A. Buksti, *Et enigt landbrug?* Konflikt og samarbejde mellem landbrugets organisationer, Århus 1974, spec. pp. 11–34.
2) Se f. eks. fremstillingen af denne problemstilling hos Erik Rasmussen, *Komparativ Politik I,* 1968, pp. 64 f.
3) Efter denne artikels færdiggørelse er der med Gudmund Hernes, *Makt og Afmakt,* Universitetsforlaget Oslo 1975, kommet en særdeles grundig og dybtgående analyse af begrebet magt, dets forskellige aspekter, og problemerne omkring dets anvendelse.
4) D. M. White, The Problem of Power, *British Journal of Political Science,* vol. 2, 1972, p. 490.
5) Som centrale bidrag til denne diskussion kan nævnes: Floyd Hunter, *Community Power Structure,* 1953, og C. Wright Mills, *The Power Elite,* 1956. Samt Robert A. Dahl, The Concept of Power, *Behavioral Science,* 1957, pp. 201–215, samme, A Critique of the Ruling Elite Model, *American Political Science Review,* 1958, pp. 463–469, og samme, *Who Governs?* 1961. Samt endelig Nelson W. Polsby, *Community Power and Political Theory,* 1964.

en homogen elite, mens pluralisterne postulerer, at der ikke findes én, men flere indbyrdes konkurrerende eliter. Det afgørende i denne forbindelse er imidlertid, at udviklingen i denne diskussion har ført til en frugtbar erkendelse af en række meget væsentlige aspekter ved selve magtbegrebet og ved magtens anvendelse.

Man kan skelne mellem to principielt forskellige opfattelser af magtens natur. På den ene side kan *magt* betragtes som *en ting, der kan besiddes* og ligesom f. eks. penge anvendes til mange forskellige formål, og på den anden side kan man opfatte *magt som en relation*. De klassiske elitister med *Floyd Hunter* i spidsen går ud fra, at der altid er en eller anden form for stabil magtstruktur i samfundet og koncentrerer sig derfor om magtudøverens ressoucer og rolle i magtstrukturen. I deres teori definerer de følgelig magt som besiddelse af magtressourcer. Denne betragtning er blevet angrebet på flere punkter. Man påpeger således, at opfattelsen »magt som besiddelse« er uacceptabel, fordi den for det første ikke klart skelner mellem magt over mennesker og magt over ting. Politisk magt kan kun bruges om evnen til at påvirke menneskelige handlinger. For det andet hævder man, at det ikke er muligt at have magt i et tomrum, men kun i forhold til andre mennesker. For det tredie overses det ved at sætte lighedstegn mellem besiddelse af magtressourcer og magt, at berettigelsen af at tale om, at en person har udøvet magt i en bestemt situation, også afhænger af indstillingen hos den person, der søges påvirket[6]). Der er tale om et samspil – en relation. Endelig tager en definition af magt ved ressourcer ikke hensyn til, om disse ressourcer faktisk udnyttes til politisk magtudøvelse eller ej[7]).

Ud fra opfattelsen, at magt er en relation, kan man som *Robert A. Dahl* definere magt på følgende måde: A har magt over B, dersom han kan få B til at gøre noget, denne ellers ikke ville have gjort[8]). Denne definition angiver imidlertid en temmelig snæver anvendelse af begrebet magt, idet den fuldstændig koncentrerer sig om tosidige relationer og derfor vanskelig kan anvendes i mere komplicerede situationer[9]), der ofte er karakteriseret ved, at de enkelte aktørers muligheder for at nå deres mål er afhængige af de valg og beslutninger, andre aktører foretager. Desuden er den mangelfuld over for, hvad *Carl J. Friedrich* har kaldt »*the rule of the anticipated reactions*«[10]). Herved forstås det fænomen, at en aktør A foregriber en anden aktør B's ønsker eller reaktioner, idet han på forhånd forestiller sig dem. B må her siges at have udøvet magt over A, hvis A har ændret sin handlemåde ud fra hensynet til, hvad han mener er B's præferencer. En sådan situation ville efter Dahls definition blive karakteriseret som

6) Peter Bachrach & Morton S. Baratz, *Power and Poverty. Theory and Practice*, 1970, p. 19.
7) Robert A. Dahl, The Concept of Power, optrykt i Bell, Edwards & Wagner (eds.), *Political Power. A Reader in Theory and Research*, 1969, p. 118.
8) *Ibid.*, p. 83.
9) William H. Riker, Some Ambiguities in the Notion of Power, i Bell, Edwards & Wagner (eds.), *Op.cit.*, pp. 110–119.
10) Carl J. Friedrich, *Man and His Government*, 1963, pp. 201–206.

almindelig konsensus. Når Dahl udelukkende ser magten komme til udtryk i situationer, hvor A gennem sine aktive handlinger udøver magt i relation til B, overser han, at alene A's besiddelse af magtressourcer altså i visse tilfælde kan fremkalde en foregribende reaktion hos B, og derved få karakter af en faktisk magtudøvelse. Så selv om man kan mene, det er berettiget at lægge vægt på, om besiddelsen af magtressourcer også anvendes til politisk magtudøvelse, er det altså ikke så ligetil at skelne mellem potentiel magt og reel magt. Alene tilstedeværelsen af en aktør med stor potentiel magt kan influere på andre aktørers handlinger.

Denne én-dimensionale opfattelse af magtbegrebet, der med betoningen af observerbare handlinger er karakteristisk for pluralisterne[11]), vil i sagens natur også vise sig uanvendelig over for, hvad der er blevet kaldt »magtens andet ansigt« – magtens anden dimension. Denne anden dimension er det centrale og afgørende for *Peter Bachrach* og *Morton S. Baratz,* idet de i studiet af politiske magtrelationer finder det væsentligt at skelne mellem magt udøvet gennem beslutninger (»decisions«) og magt udøvet gennem, hvad de betegner som »non-decisions«. Magtens andet ansigt udgøres af disse »non-decisions«, hvorved de forstår beslutninger, der resulterer i en undertrykkelse eller hindring af en latent eller manifest udfordring af beslutningstagernes værdier eller interesser. »Non-decisions« er altså et middel, ved hjælp af hvilket krav om ændringer i den eksisterende fordeling af fordele og privilegier i samfundet kvæles, før de overhovedet er blevet udtalt, holdes skjult eller tilintetgøres før de opnår adgang til den relevante beslutningsarena, eller endelig, hvis alle disse ting slår fejl, ødelægges eller tilintetgøres på det stadium i den politiske proces, hvor beslutningerne skal gennemføres[12]). Baggrunden for Bachrach & Baratz' opfattelse af dette magtens andet ansigt er deres syn på det politiske system i almindelighed. Ifølge dette syn indebærer og udvikler politiske systemer og subsystemer en mobilisering af fordomme (»bias«), en serie fremherskende værdier, synspunkter, ritualer og institutionelle procedurer (»spilleregler«), der systematisk og konsekvent virker til fordel for visse personer og grupper på andres bekostning. De, der drager fordel heraf, sidder i fordelagtige positioner til at fremme og forsvare deres hævdvundne rettigheder. Oftest er disse status quo-forsvarere en minoritet eller en elitegruppe, men ikke nødvendigvis[13]).

Det vil derfor være nødvendigt at søge en bredere definition af begrebet magt end Dahls, idet den må være anvendelig i ret komplicerede situationer, og foruden de observerbare handlinger også må kunne finde anvendelse i forhold til magtens andre aspekter.

I de ovenfor berørte fænomener – »the rule of the anticipated reactions« og

11) Se Steven Lukes, *Power. A Radical View,* 1974. spec. p. 11–15.
12) Peter Bachrach & Morton S. Baratz, *Op.cit.,* p. 44.
13) *Ibid.,* p. 43.

»non-decisions« – ligger en kim til en sådan bredere definition af magtbegrebet, idet det heraf implicit fremgår, at der i en definition af begrebet magt ikke, som f. eks. Dahl gør det, skal lægges hovedvægten på, om en aktør kan bestemme en anden aktørs adfærd, men i stedet på magtudøverens indflydelse på en situations udfald eller udvikling. En definition af denne art er inden for en spilteoretisk ramme udviklet af *L. S. Shapley & Martin Shubik*[14]). Ifølge denne måles magt som chancen for at besidde en afgørende og gunstig position i en beslutningsproces, en position, hvorfra man kan bestemme beslutningens udfald (»outcome«). Den, der udøver magt, søger gennem magtudøvelse at forøge sit udbytte (»utility«) af en bestemt beslutning[15]). Denne definitions anvendelighed er imidlertid begrænset til situationer, hvor den eneste måde, man kan påvirke en beslutnings udfald på, er ved stemmeafgivning (»committee-like situations«)[16]).

En definition af nogenlunde samme art som Shapley & Shubik's men som synes mere generelt anvendelig, er opstillet af *Carl J. Friedrich*. Han hævder, at når en bestemt gruppe personers adfærd er i overensstemmelse med én eller flere af disse personers ønsker, er der tale om en relation, hvor de sidstnævnte har udøvet magt over gruppens øvrige medlemmer[17]). Han fremhæver, at magten dækker såvel en *relation* som noget, der besiddes, idet den er en relation i den forstand, at der er tale om mennesker, der påvirker andre menneskers adfærd, og en *besiddelse* i den forstand, at den ikke er forudsætningsløs, men beror på besiddelsen af politiske ressourcer. Man må altså se på en aktørs magtressourcer og hans anvendelse af disse.

Ud fra disse betragtninger definerer Friedrich herefter magt, som evnen til at bestemme, hvad der skal gøres i en bestemt situation[18]). Han bemærker videre, at man må opfatte bestemme (»decide«) i en bred betydning, således at der ikke kun er tale om at bestemme en beslutnings udfald, idet magtudøvelse ikke nødvendigvis forudsætter nogen bevidst beslutning. I overensstemmelse hermed vil jeg i det følgende anvende *magtbegrebet* i en bred betydning, som *evnen til eksplicit eller implicit at bestemme en beslutnings udfald eller en situations udvikling i almindelighed*. Til grund for den første del af definitionen ligger betragtningen, at magtudøvelse ikke alene kan finde sted gennem observerbare handlinger, men også hvor en aktør foregriber en anden aktørs ønsker eller handlinger, således at han på forhånd tilpasser sig disse (»the rule of the anticipated reactions«), eller ved indbyggede skranker, mobilisering af »bias«, i systemet (»non-decision-making«). Med den sidste halvdel af definitionen understreges, at der ikke nødvendigvis forudsættes nogen bevidst beslutning.

14) L. S. Shapley & Martin Shubik, A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System, I Bell, Edwards & Wagner (eds.), *Op.cit.*, pp. 209–213.
15) Bell, Edwards & Wagner (eds.), *Op.cit.*, p. 114. (William H. Riker).
16) *Ibid.*, p. 118.
17) Carl J. Friedrich, *Op.cit.*, p. 161.
18) *Ibid.*, 199.

Magt er altså et noget udflydende og langt fra entydigt begreb. En af de bedre udredninger af de forskellige aspekter ved magten og de dertil relaterede begreber er givet af Bachrach og Baratz. De fremhæver, at magtudøvelsens karakter er afhængig af for det første den relative betydning, modstridende interesser eller værdier har i tankerne hos den aktør, der ønskes påvirket, og for det andet af de mulige aktionsvalg, der i den enkelte situation gives denne aktør, herunder i hvilken udstrækning fremførte krav opfattes som fornuftige eller legitime, samt for det tredie om der bag de pågældende krav ligger en trussel om potentielle sanktioner og i hvilken udstrækning magtudøveren eksplicitere disse. På dette grundlag skelner de derefter mellem magt, autoritet, indflydelse, manipulation og tvang[19]). Imidlertid vil der ikke i denne sammenhæng blive foretaget nogen skarp sondring mellem begreberne, specielt ikke mellem begreberne magt og indflydelse, idet en sådan sondring, som mange forfattere finder væsentlig, forekommer mig vanskelig meningsfuldt at gennemføre konsekvent i praksis, idet man ganske vist kan sige, at magtudøvelse grunder sig på potentielle sanktioner og indflydelsesudøvelse på ikke-potentielle sanktioner, så synes en sådan skelnen dog i alt for høj grad at sætte magt lig anvendelse eller trusler om anvendelse af voldelige sanktioner. Ligeledes kan det endelig synes vanskeligt at udskille indflydelse fra andre former for magt i en konkret magtsituation[20]). Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at en erkendelse af magtens forskellige aspekter er uden værdi, idet de naturligvis vil kunne anvendes til karakteristik af de enkelte magtrelationer, men således at det er magtbegrebet, der er det overordnede begreb.

Den skitserede definition af magtbegrebet synes hensigtsmæssig, når man skal analysere ret komplicerede konfliktsituationer, som det ofte vil være tilfældet, idet den lægger vægten på en aktørs indflydelse på en situations udfald. I sådanne situationer vil forhandlinger være det typiske instrument til frembringelse af beslutninger eller andre handlinger, som situationen måtte kræve. Der vil være tale om et samspil mellem forskellige interesser, og resultaterne vil ofte have karakter af kompromiser, hvilket gør det mere kompliceret at afgøre, hvem der har udøvet magt over hvem. Kun ved at konfrontere det endelige udfald med de enkelte aktørers interesser, intentioner og præferencer er det muligt at sige noget herom.

Grundlaget for en aktørs magt eller indflydelse i en sådan situation er den pågældendes magt- eller forhandlingsposition. Det er imidlertid ret problematisk at bestemme denne, idet den ikke er nogen entydig størrelse, men afhængig af en lang række forhold. Som det er blevet nævnt, forudsætter magtudøvelse besiddelse af magtressourcer, hvorved forstås alt, hvad en aktør kan benytte til at påvirke en beslutnings udfald eller en situations udvikling i almindelighed.

19) Peter Bachrach & Morton S. Baratz, *Op.cit.*, pp. 17–38.
Se også skematisk opstilling i Steven Lukes, *Op.cit.*, p. 32.
20) Carl Friedrich, *Op.cit.*, p. 214.

Men skønt han besidder visse magtressourcer, er det ikke nødvendigvis det samme som, at han har magt. Han kan kun have magt i det omfang, han anvender disse ressourcer eller ved at andre anticiperer hans handlinger.

Man må imidlertid være opmærksom på det forhold, at enhver magtudøvelse er forbundet med visse omkostninger. Hvis to aktører er i stand til at øve den samme indflydelse på en situations udfald, men den ene kun kan gøre dette under meget store omkostninger – omkostninger, den anden ikke påføres – vil det ikke være rigtigt at sige, at deres magt eller indflydelse er lige stor[21]). Omkostninger opfattes i denne forbindelse som et meget vidt begreb omfattende såvel sociale, økonomiske og politiske forhold. Disse omkostninger vil kunne bevirke, at en aktør ikke altid er frit stillet i sin anvendelse af sine ressourcer, ja, i visse situationer kan forholdene endog være således, at omkostningerne er så store, at de stærkt begrænser en aktørs muligheder for magtudøvelse.

Man kan herefter sige, at en aktørs magt- eller forhandlingsposition er afhængig af de magtressourcer, han har til rådighed, og de muligheder han i en given situation har for at anvende dem, d.v.s. de omkostninger, der for ham er forbundet med at påvirke det endelige resultat. Disse muligheder – omkostninger – er ikke nogen konstant størrelse, men bestemt af en lang række forskellige forhold bl. a. aktørens position i forhold til den, der ønskes påvirket, udviklingen i de ydre konjunkturer, i omgivelserne og af modpartens interesser og forventninger. Alt efter samspillet mellem disse kan man tale om, at en aktør indtager en stærk eller en svag magtposition. En stærk magtposition kan karakteriseres som en position, hvorfra man har *mulighed* for at øve bestemmende indflydelse på en beslutnings udfald eller en situations udvikling i almindelighed. Indtager en aktør en svag magtposition, betyder det ikke nødvendigvis, at han er uden indflydelse, idet det typiske resultat vil være et kompromis af den ene eller anden art.

At en aktør indtager en stærk magtposition er dog ikke ensbetydende med, at han faktisk også har stor magt eller indflydelse. En aktørs magtposition er et udtryk for hans muligheder for magtudøvelse, ikke for selve magtudøvelsen. *Robert A. Dahl* fremhæver da også, at man ved en analyse af magtforskelle dels må se på de enkelte aktørers magtressourcer, dels på hvor meget de anvender af dem, og endelig hvor effektivt de anvender dem[22]). Derudover vil, som tidligere omtalt, alene besiddelse af stor potentiel magt i visse situationer kunne influere direkte på andre aktørers handlinger. Når man tager dette i betragtning, kan man sige, at en aktørs magt eller indflydelse i en bestemt situation vil være afhængig af den pågældendes magt- eller forhandlingsposition, og hvorledes denne anvendes til politisk magtudøvelse, herunder hvor store omkostninger han er villig til at acceptere, samt af i hvilken udstrækning andre aktører anti-

21) John C. Harsanyi, Measurement of Social Power, Opportunity Costs and the Theory of Two-person Bargaining Games, i Bell, Edwards & Wagner (eds.), *Op.cit.*, p. 228.

22) Roberst A. Dahl, *Modern Political Analysis,* New Jersey, 1963, pr. 47.

ciperer hans reaktioner, således at de på forhånd tilpasser sig hans ønsker, og hans magt vil være større, i jo højere grad han kan gøre sine interesser og præferencer gældende i det endelige resultat.

På dette grundlag kan man søge at opstille en skitse til analyse af politiske magtrelationer. Der vil være tale om en skitse til et analyseskema, der ifølge *Gunnar Sjöblom* kan karakteriseres som »en kodificering af problemstillinger, anvendte begreber og udvalg af aspekter – sådanne aspekter, som i den studerede sammenhæng antages at kunne have en forklarende funktion. Analysen angiver m.a.o. ophængningspunkterne for en analyse, men udgør som sådan ikke en forklaring af de fænomener, man vil studere. Det angiver de faktorer, analytikeren betragter som nødvendige for en forklaring, men siger ingenting om relationerne mellem disse faktorer i det konkrete tilfælde. Det må nødvendigvis lade spørgsmålet om disse faktorers tilstrækkelighed stå åbent«[23]). Et sådant skema vil altså have karakter af en systematisk opstilling af formodentlig relevante faktorer, og dets anvendelighed vil afhænge af, om en kombination af disse vil kunne tjene til forklaring af en beslutnings udfald eller en situations udvikling i almindelighed. Det må være klart, at de enkelte kategorier i skemaet vil være afhængig af »den studerede sammenhæng« og altså også af de pågældende aktørers art, men i overensstemmelse med de ovenfor anførte betragtninger vedrørende magtbegrebet vil en skitse til et sådant analyseskema bestå af tre hoveddele, nemlig for det første de forskellige aktørers interesser og præferencer, for det andet deres magtpositioner og endelig for det tredie, hvorledes de udnytter disse magtpositioner til politisk magtudøvelse.

Aktørernes interesser og præferencer.

En betingelse, for at man kan tale om eksistensen af en magtrelation, må være, at der eksisterer en interesse- eller værdikonflikt mellem to eller flere personer eller grupper. En sådan konflikt vil imidlertid kunne antage mange forskellige former alt efter, om de pågældende personers eller gruppers interesser er helt modstående, d.v.s. om der er tale om en »ren« interessekonflikt, eller om der forekommer en større eller mindre grad af interessefællesskab mellem dem. Konfliktens form eller natur vil afgørende kunne påvirke karakteren af den løsning, der eventuelt fremkommer – om den ene part gennemtrumfer sine interesser fuldstændigt, eller om situationen munder ud i et kompromis af den ene eller anden art.

Men problemet er imidlertid, hvad man skal forstå ved en aktørs interesser? Hvor det drejer sig om aktører, der arbejder på grundlag af en eksplicit formuleret formålsparagraf eller et decideret politisk program, som f. eks. forskellige interesseorganisationer og politiske partier, kunne man forestille sig, at den på-

23) Gunnar Sjöblom, Analys av partiers beteende, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1965, p. 383.

gældende organisations eller det pågældende partis interesser kunne udledes heraf, idet disse eksplicitte angivelser må formodes at skulle tjene som ledemotiv for dem. Hvad angår forskellige interesseorganisationers eksplicit formulerede formålsparagraffer og i en vis udstrækning også hvad angår de politiske partiers programmer eller programudtalelser, gælder imidlertid, at de ofte er meget generelt formulerede, således at det alt efter den til enhver tid foreliggende situation nærmere må defineres, hvori interesserne består og hvilke mål, organisationen eller partiet skal sigte efter. Uden i øvrigt at gå nærmere ind på problemet angående relationerne mellem ledelse og medlemmer i sådanne organisationer, synes det klart, at en generelt formuleret formålsparagraf eller et generelt formuleret politisk programpunkt giver et stort spillerum til ledelsen m.h.t. fastlæggelsen af organisationens eller partiets aktuelle interesser og mål. Man kan derfor som *Poul Meyer* vælge at definere en aktørs interesser som de standpunkter, den pågældende aktør indtager og de krav den fremsætter overfor andre aktører i den studerede sammenhæng[24]). Altså defineres interessen på denne måde ved den adfærd, den pågældende aktør udviser.

Imidlertid rejser en sådan behavioristisk definition af interessebegrebet det for analysen helt fundamentale problem, nemlig om politiske aktører, det være sig forskellige interesseorganisationer eller politiske partier, alene fremfører eventuelle medlemmers eller forskellige sociale kategoriers »reelle interesser«, rendyrket formuleret i den pågældende aktørs standpunkter og adfærd, eller i hvor vid udstrækning deres standpunkttagen i f. eks. en forhandlingssituation er taktisk betinget, således at standpunkterne mere end et udtryk for »interesser« må betragtes som midler til at opnå de for den enkelte aktør ønskede resultater. Det synes klart, at hvor dette er tilfældet – hvor »the rule of the anticipated reactions« har gjort sig gældende på et tidligt tidspunkt ved den første standpunkttagen – kan den her skitserede systematik tænkes at falde til jorden. I det omfang de forskellige politiske aktørers standpunkter på forhånd er tilpasset andre politiske aktørers standpunkter, vil interesseanalysen kunne blive intetsigende og man vil havne i det problem, som flere er havnet i: Hvorledes man på en fornuftig måde får problemet vedrørende de anticiperede reaktioner indpasset i analysen?

Problemet er nært sammenhængende med opfattelsen af hele interessebegrebets natur. Uden at gå i detaljer hermed, kan man sige, at hvis man opererer med et såkaldt »objektivt interessebegreb«, altså går ud fra, at man kan identificere forskellige gruppers »reelle interesser«, uanset om disse grupper selv er sig disse interesser bevidst, vil problemet ikke opstå. Det kan dog synes vanskeligt og forbundet med en række problemer af videnskabs-teoretisk art at fastlægge klare kriterier for et »objektivt interessebegreb«, selvom man må erkende, at det i visse tilfælde kan tænkes frugtbart at anvende et sådant begreb, f. eks.

24) Poul Meyer, *Politisk videnskab*, Berlingske Leksikonbibliotek, 1962, p. 91.

når man vil studere, hvilke interesser der gør sig gældende i et samfund, og hvilke potentielle interesser der ikke kan komme til udtryk[25]). Man vil altså på denne måde kunne analysere, hvilke potentielle »issues«, der holdes ude fra det politiske system, og herigennem studere latente konflikter i samfundet[26]). Et objektivt interessebegreb åbner med andre ord mulighed for at analysere en relation mellem to eller flere parter som en magtrelation, uanset om parterne har udviklet en erkendelse af deres interesser.

I en given situation må der i en aktørs interesser og præferencer antages at indgå elementer af både objektiv og subjektiv karakter. Når talen er om f. eks. interesseorganisationer eller politiske partier vil deres standpunkttagen være nært knyttet til hele spørgsmålet om bevarelsen af deres troværdighed, dels overfor medlemmerne eller vælgerne og dels overfor omgivelserne, og være afhængig af deres interesseintensitet i den pågældende sag. Man kan derfor afhængig af disse faktorers styrke forudsætte en vis konsekvens og kontinuitet i de forskellige organisationers eller partiers standpunkter, ligesom forholdet mellem ledere og medlemmer eller mellem de forskellige interne kompetente organer vil kunne have betydning for det taktiske elements placering. Man må derfor prøve at trænge ind til motiverne bag den pågældende aktørs standpunkter, og se på konsekvensen og kontinuiteten heri og desuden vedkommendes interesseintensitet i det pågældende spørgsmål samt endelig ledelsens mulighed for at formulere taktisk motiverede standpunkter, som i den givne situation må ses som et middel til at opnå en gunstig eller blot den bedst mulige løsning for vedkommende aktør. I det omfang, det til rådighed værende kildemateriale kan danne basis for en sådan motivanalyse, vil problemet vedrørende de taktisk motiverede standpunkter forsvinde.

Endelig vil der kunne opstå et problem i det omfang, der inden for den enkelte aktør – en organisation, et parti o. l – findes såkaldte målkonflikter, hvorved forstås, at man samtidig forfølger flere ikke uden videre forenelige mål, eller ved at forskellige indflydelsesrige grupperinger inden for den enkelte aktør ikke har samme syn på, hvilke mål der bør forfølges. I det sidste tilfælde vil målkonflikten udvikle sig til en gruppekonflikt, og jo mere uforenelig de modstridende parters mål er, des skarpere må opståede konflikter blive[27]). En sådan gruppekonflikt vil have konsekvenser for den pågældende aktør både internt og eksternt. Internt ved at eventuelle medlemmer eller vælgere stilles overfor modstridende løfter og krav, og i sidste instans ved at den interne organisation sprænges; eksternt ved at aktørens stilling i forhold til andre aktører svækkes. Mangel på indre sammenhold og enighed vil betyde, at det ikke er muligt at binde sig til et forhandlingsresultat. Den pågældende aktør vil miste sin trovær-

25) Isaac D. Balbus, The Concept of Interest in Pluralist and Marxian Analysis, *Politics and Society*, vol. 1, no. 2, 1972, p. 153.
26) Steven Lukes, *Op.cit.*, p. 24 f.
27) Renate Mayntz, *Organisationssociologi*, 1969, p. 86.

dighed, og når den ikke kan gøre sin position klar eller komme med et enigt udspil, vil modparten regne med at kunne få indrømmelser. Modparten vil kunne spille på modsætningerne mellem de forskellige interne grupper[28]).

Man må altså undersøge de forskellige aktørers interesser såvel de generelle som de i den givne situation specielle, og desuden om der inden for den enkelte aktør eksisterer mål- og/eller gruppekonflikter, idet det i så fald vil være vanskeligt at identificere den pågældende aktørs interesser i det bestemte spørgsmål. En sådan undersøgelse af de enkelte aktørers interesser og præferencer er nødvendig, dels for at man kan bestemme konfliktens natur og dimensioner, og dels fordi det i definitionen af magtbegrebet og anvendelsen heraf forudsattes, at man kendte de enkelte aktørers interesser og præferencer i en bestemt sag.

Aktørernes magtpositioner.

Når vi har defineret en aktørs magtposition som værende afhængig af hans magtressourcer og mulighederne for i en given situation at kunne anvende disse ressourcer, og når vi ved magtressourcer forstår alt, hvad en aktør kan bringe i anvendelse for at påvirke en beslutnings udfald eller en situations udvikling i almindelighed, vil vi kunne udskille tre kategorier af faktorer, der danner basis for en organisations magtposition i en bestemt situation. For det første en række faktorer, som direkte knytter sig til den enkelte aktør, *de interne magtressourcer.* For det andet en række ressourcer, der knytter sig til den pågældende aktørs position i forhold til andre politiske aktører eller til det politiske apparat, der ønskes påvirket, ressourcer, der har betydning for den enkelte aktørs muligheder for at øve indflydelse, men samtidig ressourcer, aktøren selv i en vis udstrækning vil kunne påvirke. Vi kan kalde dem aktørens *positionsressourcer.* Endelig vil der for det tredie kunne optræde en række *eksterne faktorer,* der i den enkelte situation vil kunne have en måske afgørende betydning for de enkelte aktørers positioner og muligheder for magtudøvelse, forhold, de ikke selv umiddelbart har nogen indflydelse på. Det vil altså sige, at en aktørs magtressourcer er en kombination af de interne ressourcer, aktøren råder over, samt den pågældende aktørs positionsressourcer, mens aktørens indflydelsesmuligheder i en given situation vil være afhængig af den pågældende aktørs magtressourcer samt de i den konkrete situation eksternt bestemte faktorer.

Magtressourcernes art hænger naturligvis nøje sammen med arten af de enkelte aktører i den studerede sammenhæng – om der f. eks. er tale om personer, interesseorganisationer, politiske partier eller stater, og om der er tale om et samspil mellem forskellige af disse aktørkategorier. Som interne magtressourcer, hvorved altså forstås en række faktorer, der er knyttet direkte til den enkelte aktør, og som han i en given situation vil kunne anvende som basis for magtudøvelse, vil man derfor afhængig af den pågældende aktørs art kunne nævne

28) Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict,* 1963, pp. 22–28.

faktorer som medlemstal, vælgertilslutning, befolkningstal, og hvor det drejer sig om en aktør, der påstår at repræsentere en bestemt gruppes eller social kategoris interesser, dens repræsentativitet. Dernæst kan man nævne aktørens interne kommunikationsstruktur, den interne informations- og kontrolkapacitet, aktørens indre sammenhold, og som en central faktor aktørens økonomiske kapacitet, idet de økonomiske ressourcer vil være grundlaget for den interne informations og kontrols effektivitet og dermed også for det indre sammenhold, for aktørens placering i forhold til omverdenen, hans prestige, idet en effektiv PR-kampagne vil kunne betyde en højere prestige. Desuden vil de økonomiske ressourcer være af afgørende betydning for aktørens administrative effektivitet og ekspertise, der atter vil være af stor betydning for den pågældende aktørs aktionsmuligheder overfor omgivelserne. Betragter man endelig en beslutningsproces, hvori de enkelte deltagere kun repræsenterer sig selv, vil den enkeltes mulighed for at påvirke udfaldet have en klar forbindelse med den pågældendes personlige egenskaber såsom viden, fantasi, initiativ, charme, taktiske evner, udholdenhed og til en vis grad den pågældendes sociale status. Betragtes en række beslutningsprocesser i sammenhæng, må man endvidere inddrage spørgsmålet om andres erfaringer med den enkeltes saglighed eller med andre ord bæredygtigheden af den pågældendes udsagn. Imidlertid må man erkende, at hvor de enkelte personer repræsenterer fundamentale gruppeinteresser eller eventuelt nationale interesser, vil det kunne være vanskeligt klart at udskille det personlige element, idet det næsten forudsætter en granskning af de implicerede personers hjerter og nyrer. Det betyder imidlertid ikke, at man kan se bort fra, at det kan være alt afgørende for en bestemt aktørs stilling i en given situation, hvilke personer, der sidder i den pågældende aktørs ledende organer og som repræsenterer den udadtil.

Ved en aktørs positionsressourcer forstås en række ressourcer, der knytter sig til den pågældende aktørs position i forhold til dens omgivelser, og som aktøren selv til en vis grad kan påvirke, men samtidig faktorer, der har betydning for den pågældende aktørs indflydelsesmuligheder og de omkostninger, der for ham vil være forbundet med en magtudøvelse. *Nils Elvander* anfører i sit studium af de svenske interesseorganisationers politiske indflydelse, at det afgørende for en interesseorganisations indflydelsesmuligheder må være dens position, hvorved han forstår dens placering i forhold til den omgivende politiske og institutionelle struktur, d.v.s. dels de politiske magtforhold, dels beslutningsstrukturen på den statslige side, regerings- og partisystemet samt magtforholdene i den offentlige forvaltning. Desuden om statsapparatet er afhængigt af den pågældende organisation f. eks. ved tilvejebringelse af visse former for information, eller ved at der er et behov for, at den skal medvirke ved særlige foranstaltningers gennemførelse[29]). Dette begrebsapparat kan vel ikke umiddelbart anvendes generelt,

29) Nils Elvander, *Intresseorganisationerna i dagens Sverige,* 1966, p. 156.

idet det primært er gældende for en interesseorganisations indflydelse på statsapparatets beslutninger, men selve tanken bag det synes frugtbar, idet det angives, at man, når man skal analysere magtrelationerne mellem en række aktører, må være opmærksom på i hvert fald to forhold, nemlig de enkelte aktørers placering i forhold til hinanden, og, når relationerne ikke foregår i et tomrum, også deres placering i forhold til den omgivende politiske struktur, samt om der eksisterer afhængighedsforhold af den ene eller den anden art mellem de betragtede aktører eller mellem enkelte aktører og omgivelserne. En aktørs positionsressourcer vil derfor være bestemt af forhold som den pågældende aktørs placering i forhold til den omgivende politiske og institutionelle struktur, af aktørens forbindelser til andre aktører, af eventuelle koalitions- og samarbejdsmuligheder mellem flere aktører, af aktørens prestige, samt endelig af om der eksisterer et behov for, at den pågældende aktør skal medvirke ved bestemte foranstaltningers gennemførelse, en medvirkningsfaktor.

Endelig vil en aktørs magtposition i en given situation som nævnt være afhængig af en række i den givne situation eksternt bestemte forhold, f. eks. udviklingen i de parlamentariske magtforhold, den socio-økonomiske udvikling, påvirkninger fra andre aktører, situationens tidspres samt visse normer og værdier i forbindelse med interaktionen inden for det betragtede system og mellem dette og dets omgivelser. Altså forhold som på afgørende måde vil kunne påvirke en aktørs indflydelsesmuligheder, idet de i visse situationer vil kunne vanskeliggøre eller endog umuliggøre en aktørs anvendelse af sine magtressourcer, mens de i andre situationer vil kunne øge hans muligheder for magtudøvelse. Disse faktorer kan følgelig på en gang begrænse én aktørs handlingsmuligheder og øge en andens.

Aktørernes udnyttelse af deres magtpositioner.

Det er ovenfor blevet hævdet, at en aktørs magt eller indflydelse i en bestemt situation vil være afhængig af den pågældendes magt- eller forhandlingsposition, d.v.s. hans magtressourcer og de muligheder, han har for at anvende disse, samt hvorledes han udnytter denne position. Man må altså prøve at undersøge, hvilken strategi de forskellige aktører vælger, hvor taktisk dygtigt de udnytter de ovenfor omtalte faktorer og samspillet mellem dem, samt hvorledes de prioriterer det pågældende spørgsmål, d.v.s. hvorledes det er placeret i deres værdihieraki.

En aktør kan anvende sin magt- eller forhandlingsposition med større eller mindre effektivitet og taktisk dygtighed, og han kan vælge en strategi direkte rettet mod de øvrige implicerede aktører, eller søge en indirekte påvirkning gennem en ændring af de pågældende aktørers omgivelser. Man kan tale om økologisk kontrol, hvilket vil sige, at en aktør A øver indflydelse på en anden aktør B ved at gennemføre handlinger, der modificerer B's sociale og fysiske

omgivelser, således at de nye omgivelser fører til den ønskede ændring i B's handlemåde. Herigennem vil en aktør altså kunne påvirke andre aktørers handlinger gennem en påvirkning af deres muligheder for at anvende deres magtressourcer. Ved gennem sin aktivitet at skabe skranker for interaktionen i det betragtede system og i systemets forhold til omgivelserne kan en aktør hindre, at en række for den pågældende aktør kontroversielle spørgsmål overhovedet kommer frem[30]).

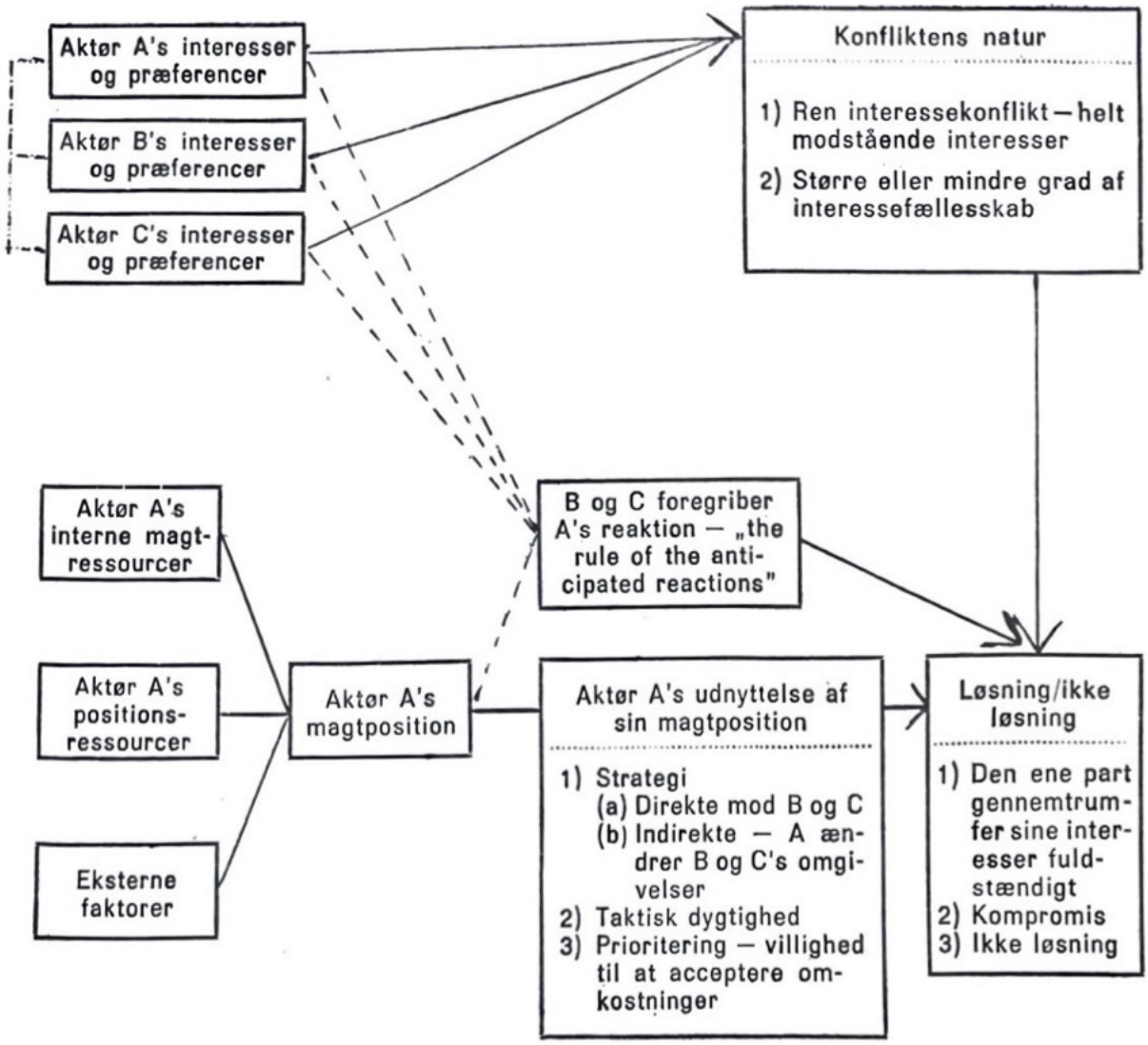
Ved enhver beslutning eller adfærdsvalg vil der hos beslutningstagerne indgå et tidsaspekt i vurderingen af den fremtidige udvikling. En aktør må hele tiden søge at vurdere omkostningerne ved en magtudøvelse i relation til de mulige resultater, der kan opnås. Man må afpasse omfanget af sin indsats til de umiddelbare fordele, der er at opnå. Vælger en aktør i en bestemt situation ikke at anvende sine magtressourcer, kan det ske ud fra en forventning om, at dette på længere sigt vil gavne den pågældende aktør eller i forventning om, at de opståede problemer vil forsvinde eller løse sig selv med tiden. På den anden side kan en aktør ved at handle hurtigt søge at opnå det bedst mulige udbytte af den pågældende situation og ved at tage initiativet søge at bestemme udviklingens videre forløb. I en aktørs adfærdsvalg vil der derfor være såvel korttids- som langtidsperspektiver. I visse tilfælde vil disse perspektiver endog være i direkte konflikt med hinanden, idet en aktør bevidst kan vælge at foretage en handling, hvis virkninger på kort sigt vil være ugunstige for den, men som på længere sigt forventes at ville falde ud til hans fordel[31]). Dette tidsaspekt vil derfor indgå i de taktiske overvejelser i forbindelse med aktørens adfærdsvalg.

Endelig må man, når man betragter en aktørs udnyttelse af sine magtressourcer, se på, hvorledes den pågældende aktør prioriterer det aktuelle spørgsmål, idet man må formode, at hvis han prioriterer det højt og altså har en stor interesseintensitet i det pågældende spørgsmål, vil han være villig til at acceptere høje omkostninger for at føre sine krav igennem eller for at afvise andres krav.

Analytisk ramme for en undersøgelse af magtrelationerne mellem aktør A, B og C.

Selve udformningen af analyseskemaet i enkeltheder og dets anvendelighed må som tidligere nævnt afhænge af de implicerede aktørers art og af hvilken sammenhæng de studerede magtrelationer indgår i. Hvad der antages af en vis generel gyldighed, er, at i et interaktionsforhold mellem f. eks. tre aktører A, B og C vil et problems eventuelle løsning som skitseret ovenfor være bestemt af (1) de enkelte aktørers interesser og præferencer og forholdet mellem disse, altså af konfliktens natur, og (2) af de enkelte aktørers magtpositioner, bestemt

30) Peter Bachrach & Morton S. Baratz, *Op.cit.*, pp. 43–44.
31) Gunnar Sjöblom, *Op.cit.*, p. 381.



af deres interne magtressourcer, deres positionsressourcer, og en række eksterne faktorer afhængig af den pågældende situation, samt af hvorledes disse magtpositioner udnyttes til politisk magtudøvelse. Endelig (3) vil det pågældende problems eventuelle løsning kunne påvirkes af, om B og C anticiperer, foregriber, A's reaktioner under indtryk af A's magtposition og interesser, samt egne interesser og præferencer, således at de på forhånd tilpasser sig A's standpunkter i forsøg på eventuelt at nå egne fjernere mål. At dette forhold kan gøre sig gældende på et meget tidligt tidspunkt i forbindelse med den første standpunkttagen i en sag, er i skitsen søgt vist ved, at de enkelte aktørers interesser og præferencer ikke nødvendigvis er uafhængige af hinanden, men at standpunkter kan tages under hensyntagen til andres standpunkter i samme sag. Ved en eventuel løsning vil aktør A's magt/indflydelse herefter være større, i jo højere grad hans interesser og præferencer gør sig gældende heri.