

Karin Hansen

Det institutionelle perspektiv inden for den politiske videnskab

Inden for og på tværs af en række forskellige teoretiske positioner er der op gennem 1980'erne blevet argumenteret for nødvendigheden af en institutionel nyorientering af den politiske videnskab. Det politiske liv er et organiseret liv, og de politisk institutionelle former og strukturer betyder noget for det politiske liv, der udspiller sig gennem de pågældende former og strukturer. Hvordan de politisk institutionelle former og strukturer betyder noget, er der forskellige bud på. Men at de »gør en forskel«, er der enighed om. Ligesom der er enighed om, at denne forskel ikke lader sig fastslå uden om historisk orienterede analyser, der (påny) sætter focus på de politisk institutionelle forhold og tillægger dem en selvstændig rolle og betydning i forhold til de samfundsmæssige forhold og de politisk handlende aktører, de samspiller med.

Indledning

1980'erne har samfundsvidenskabeligt og teoretisk set været et årti, hvor en række gamle bygningsværker og mure er blevet brudt ned. Såvel inden for som mellem forskellige samfundsvidenskabelige discipliner som inden for og mellem forskellige teoretiske retninger. Meget af »fordums storhed« – 1960'ernes og 1970'ernes teoribygninger og bastioner – er blevet lagt i ruiner. Og indbyrdes bolværker er blevet skudt sønder.

Men ikke alt er sammenbrud. Nye konstruktioner er under opførsel. De er ikke alle lige kønne. Og nogle konturer tegner mere lovende end andre. En af dem er »nyinstitutionalismen« eller det »institutionelle perspektiv«.

»Nyinstitutionalismen« er et perspektiv, som er ved at blive gjort gældende og vinde gehør inden for og på tværs af de forskellige samfundsvidenskabelige discipliner. Inden for den økonomiske disciplin, inden for sociologien og organisationsteorien og inden for politologien. Desuden er perspektivet blevet rejst inden for såvel de mere marxistisk-strukturalistiske som de mere metodisk-individualistiske og pluralistiske teoriretninger.

Alene denne tværdisciplinære og »skole«overskridende udvikling og udbredelse inden for samfundsvidenskaberne gør »nyinstitutionalismen« til et interessant og lovende perspektiv.

Forskellige samfundsfaglige discipliner, der hver har levet deres eget afsondrede liv inden for ret så skarpt optrukne demarkationslinjer, får en større mulighed for at forstå og tale med hinanden. Måske vil de ovenikøbet kunne begynde at lære af og bruge hinanden og dermed blive lidt klogere på det samfund, som udgør det fælles genstandsfelt for de forskellige discipliners erkendelsesforsøg. Det samme gælder, hvad angår de tidligere ret så uforsonlige retninger og »skoler« inden for de enkelte samfundsfaglige discipliner. Også her giver det institutionelle perspektiv mulighed for en højere grad af indbyrdes forståelse. I stedet

Karin Hansen

Det institutionelle perspektiv inden for den politiske videnskab

Inden for og på tværs af en række forskellige teoretiske positioner er der op gennem 1980'erne blevet argumenteret for nødvendigheden af en institutionel nyorientering af den politiske videnskab. Det politiske liv er et organiseret liv, og de politisk institutionelle former og strukturer betyder noget for det politiske liv, der udspiller sig gennem de pågældende former og strukturer. Hvordan de politisk institutionelle former og strukturer betyder noget, er der forskellige bud på. Men at de »gør en forskel«, er der enighed om. Ligesom der er enighed om, at denne forskel ikke lader sig fastslå uden om historisk orienterede analyser, der (påny) sætter focus på de politisk institutionelle forhold og tillægger dem en selvstændig rolle og betydning i forhold til de samfundsmæssige forhold og de politisk handlende aktører, de samspiller med.

Indledning

1980'erne har samfundsvidenskabeligt og teoretisk set været et årti, hvor en række gamle bygningsværker og mure er blevet brudt ned. Såvel inden for som mellem forskellige samfundsvidenskabelige discipliner som inden for og mellem forskellige teoretiske retninger. Meget af »fordums storhed« – 1960'ernes og 1970'ernes teoribygninger og bastioner – er blevet lagt i ruiner. Og indbyrdes bolværker er blevet skudt sønder.

Men ikke alt er sammenbrud. Nye konstruktioner er under opførsel. De er ikke alle lige kønne. Og nogle konturer tegner mere lovende end andre. En af dem er »nyinstitutionalismen« eller det »institutionelle perspektiv«.

»Nyinstitutionalismen« er et perspektiv, som er ved at blive gjort gældende og vinde gehør inden for og på tværs af de forskellige samfundsvidenskabelige discipliner. Inden for den økonomiske disciplin, inden for sociologien og organisationsteorien og inden for politologien. Desuden er perspektivet blevet rejst inden for såvel de mere marxistisk-strukturalistiske som de mere metodisk-individualistiske og pluralistiske teoriretninger.

Alene denne tværdisciplinære og »skole«overskridende udvikling og udbredelse inden for samfundsvidenskaberne gør »nyinstitutionalismen« til et interessant og lovende perspektiv.

Forskellige samfundsfaglige discipliner, der hver har levet deres eget afsondrede liv inden for ret så skarpt optrukne demarkationslinjer, får en større mulighed for at forstå og tale med hinanden. Måske vil de ovenikøbet kunne begynde at lære af og bruge hinanden og dermed blive lidt klogere på det samfund, som udgør det fælles genstandsfelt for de forskellige discipliners erkendelsesforsøg. Det samme gælder, hvad angår de tidligere ret så uforsonlige retninger og »skoler« inden for de enkelte samfundsfaglige discipliner. Også her giver det institutionelle perspektiv mulighed for en højere grad af indbyrdes forståelse. I stedet

for at dunke hinanden oven i hovederne opstår der mulighed for i højere grad at udveksle ideer og synspunkter og at få dem korrigeret og frugtbargjort.

Men hvori består dette »lovende« institutionelle perspektiv inden for samfundsvidenskaberne?¹ Jeg skal i det følgende begrænse mig til en præsentation og diskussion af det institutionelle perspektiv, sådan som det er blevet formuleret og søgt gjort gældende inden for mit eget faglige felt – den politiske samfundsvidenskab. Her er der fra flere sider blevet slået til lyd for nødvendigheden af en institutionel ny- eller reorientering af de politiske analyser og teoriudviklinger.

Den nye focussering på og interesse for den institutionelle dimension af det politiske liv gør sig gældende inden for og på tværs af en række i øvrigt forskellige politisk teoretiske positioner. »Samstemmende« peges der på, at politiske aktiviteter og politisk adfærd har karakter af organiseret aktivitet og adfærd og på, at denne organisering »gør en forskel«. De politiske organiseringsformer betyder noget for det politiske liv, der udspiller sig gennem de pågældende organiseringsformer. Det politiske liv lader sig ikke forstå og begribe uden om de organisatoriske og institutionelle former, hvorigennem det udfolder sig og »leves«. Der plæderes i forlængelse heraf for, at de politisk institutionelle forhold og strukturer tildeles en mere central plads og rolle i de politiske analyser, end det har været tilfældet inden for de dominerende politisk teoretiske strømninger.

De bidrag til formuleringen af et institutionelt orienteret perspektiv, der vil blive behandlet, kommer dels fra J.P. Olsen og J.G. March, der sammen og ud fra et organisationsteoretisk orienteret udgangspunkt har lanceret »nyinstitutionalismen« som betegnelse og tilgang i et opgør med især den behavioralistiske, aktørorienterede tilgang inden for den anglo-amerikanske politologi, dels fra T. Skocpol og B. Jessop, der ud fra et henholdsvis makrosociologisk og neomarxistisk udgangspunkt har plæderet for vigtigheden af at inddrage de politisk institutionelle forhold i den politiske samfundsanalyse.

Selv om disse bidrag kan siges at konvergere omkring en institutionel ny- eller reorientering af den politiske samfundsvidenskab, er der dog tale om bidrag, der sammenhængende med deres forskellige teoretisk metodiske udgangspunkter tematiserer politikens institutionelle dimension på forskellig vis og med forskellige problemer og perspektiver. Efter behandlingen af de enkelte bidrag og deres respektive argumentationer for de politisk institutionelle forholds betydning vil nogle af de perspektiver og problemer, der knytter sig til forsøget på at reorientere den politiske videnskab i »nyinstitutionel« retning, blive taget op til diskussion.

Nyinstitutionalismen inden for politologien

J.G. March og J.P. Olsen står som nogle af de fremmeste bannerførere for, hvad de selv betegner som »nyinstitutionalismen« inden for den politiske videnskab.²

Nyinstitutionalismen bliver hos March og Olsen primært argumenteret igennem som en kritik af den såkaldt »realistiske« aktør- og adfærdsorientering inden for politologien. Over for denne tilgangs betoning af det enkelte individ og dets politiske, interessemaksimerende adfærd som den grundlæggende analyseenhed betoner March og Olsen, at aktører og deres adfærd ikke kan forstås uden om de

institutionelle rammer, hvori aktørerne indgår, og uden om de institutionelle former, hvorigennem adfærden foregår.

Det er ikke en tilbagevenden til den »gamle« statsvidenskabelige institutionalisme med dens legalisme og formalisme og dens simple slutten fra formelle institutioner og regler til faktisk adfærd, de plæderer for. Men i sit opgør med denne traditionelle institutionalisme smed den »realistiske« adfærdsoverrettede approach barnet ud med badevandet.

Det politiske liv med dets »makro« fænomener, dets organisationer og institutioner, kan ikke reduceres til blotte aggregater af »mikro« adfærd. Politiske organisationer og institutioner har så at sige et » eget liv « og egne interesser, som er andet og mere end summen af de enkelte dele – de aktørinteresser og -handlinger, der indgår i og udspiller sig gennem de politiske organisationer og institutioner.

De enkelte aktørers politiske handlen lader sig ikke forstå som blot et spørgsmål om individers og grupperes rationelt kalkulatoriske forfølgelse af egne interesser. Politisk handlen er også bestemt af regler, normer og traditioner og af en »logic of appropriateness«, der er indbygget i og båret af de politiske institutioner og de dertil knyttede regler og normer (March og Olsen, 1989).

Den »nye« institutionalisme formulerer March og Olsen dog ikke kun op mod den behavioralistiske tilgangs »reduktionisme« og »utilitarisme«, men også op mod, hvad de betegner som »kontekstualismen« i de mere sociologisk prægede tilgange inden for den politiske samfundsvidenskab, hvor politik og politiske forhold ses som bestemt af exogene faktorer – af de samfundsmæssige omgivelser, hvordan disse så end forstås. Politik og politiske forhold er også endogent bestemt – og bestemmende for den samfundsmæssige kontekst, hvori de indgår. At de samfundsmæssige, sociale og økonomiske forhold har betydning for de politiske forhold, benægtes ikke. Ej heller en forståelse af forskellige aktørers, individers og grupperes politiske adfærd ud fra deres socioøkonomiske eller på anden måde exogent bestemte interesser. Men der plæderes for en tilgang, der forstår og analyserer politik ud fra og som et samspil mellem samfund, politiske institutioner og aktører/interesser. Hvor de politiske institutioner tillægges en mere autonom rolle og større vægt og betydning, end det har været tilfældet i de hidtidige politiske teoridannelser og tilgange inden for politologien.

Men hvad betyder de politiske institutioner mere konkret? Eller rettere – hvordan, på hvilke måder og gennem hvilke mekanismer virker de ind på det politiske liv? Hvad er det mere præcist, de »reduktionistiske«, »utilitaristiske« og »kontekstualistiske« politikforståelser ikke har blik for, og som det institutionelle perspektiv prøver at løfte blikket for?

Jeg skal prøve at fremdrage nogle af de centrale argumentationer for, at de politiske institutioner – organiseringen af det politiske liv – »makes a difference« (March og Olsen, 1984:747).³

De politiske institutioner, omfattende såvel formelle institutioner og organisationer som mere uformelle institutioner og organiseringer, er ikke bare arenaer for forskellige sociale kræfter, individer og grupper og disses indbyrdes kamp om realisering af deres forskellige udefra givne interesser/præferencer. De er samtidig institutioner forstået som samlinger af regler, normer og rutiner – samlinger

af bestemte måder at gøre, beslutte og vurdere bestemte ting på – som definerer og forsvare bestemte interesser, værdier, identiteter og holdninger. Som sådanne virker de ind på det politiske liv på en række forskellige måder.

Man kan her sondre mellem to principielt forskellige måder, hvorpå de politiske institutioner virker ind og »gør en forskel«.

For det første kan de politiske institutioner selv fungere som politiske aktører. De kan udvikle en egen identitet og egne interesser og værdier, som adskiller sig fra og ikke lader sig reducere til blot et udtryk for omgivende eller bagvedliggende samfundsmæssige interesser.

Det forhold, at politiske institutioner af forskellig slags kan fungere som relativt selvstændige politiske aktører, kan imidlertid ikke siges at være nogen »ny« opdagelse. Som sådan har de politiske institutioner ofte været tillagt betydning i det politiske liv. Det er da heller ikke institutionernes rolle og betydning som politiske aktører, der optager March og Olsen, og som står centralt i deres institutionelle argumentation. Men derimod den principielt set anden måde, hvorpå de politiske institutioner virker ind på det politiske liv.

Som institutionelle rammer og former for det politiske liv virker de politisk institutionelle forhold prægende ind på dette liv – på de aktører, interesser, værdier og normer, der gør sig gældende politisk. Det politiske liv – de politiske aktører, handlinger og processer – er underlagt en række endogene bestemmelser, det vil sige formet af de politisk institutionelle forhold og strukturer, hvorigennem det udspiller sig.

Denne institutionelle formning finder sted på flere måder og gennem forskellige mekanismer. Gennem organiseringen af de politiske og administrative opgaver og processer skabes der funktionelle områdeadskillelser, hvor de opgaver, der ligger tættest på hinanden, knyttes sammen og dermed grupperinger af folk med særlige interesser i, krav til og kompetencer over for det pågældende opgaveområde. Disse adskillelser og grupperinger kan fungere som buffere over for problemer og konflikter af forskellig art, ligesom de kan skabe nye problemer og konflikter.

De organisatoriske funktionsopdelinger og områdeadskillelser og de hertil knyttede udviklinger af interesser, kompetencer og ekspertiser indebærer, at opmærksomheden rettes mod bestemte problem- og konflikttyper og bort fra andre, hvilket bidrager til, at bestemte interesser og interesselyster får privilegeret adgang til den politiske dagsorden og til de politisk administrative beslutningsprocesser.

Samtidig med, at de politiske institutioner fungerer som organiseringsformer for løsning og varetagelse af bestemte opgaver/problemer, interesser og konflikter, som de selv er med til at sætte og forme, skaber de mening. De sætter bestemte værdier, holdninger og identiteter hos de involverede aktører. De sætter bestemte opfattelser af, hvad det er, der foregår, og af hvad det, der foregår, går ud på, samt af, hvad der er de rette måder at forholde sig og agere på. En sådan meningsskabelse er nok så væsentlig i og for det politiske liv som håndteringen af bestemte opgaver og konflikter og varetagelsen af bestemte interesser. Meningsgivende, ikke-instrumentelle »symbolpolitikker« er lige så vigtige i politik som materielt orienterede politikker og disses regulerings- og fordelingsmæssige resultater.

Samlet kan man sige, at de politiske institutioner fungerer skabende over for og er med til at indstifte en bestemt, temporær orden i det politiske liv – en bestemt politisk kultur – ved at fremme, give adgang og status til bestemte opgaver og problemer, bestemte interesser og konflikter, bestemte præferencer, ideer og handlemåder og ved at hæmme og blokere for andre.

I eller bag dette institutionelle perspektiv ligger en forståelse af »det politiske menneske« som noget, der ikke kan ses som et fra naturens side nytte- og egeninteresseorienteret individ eller som et fra samfundets side determineret socialt væsen. »Det politiske menneske er mer komplisert og bærer i sig et repertoar av handlingslogikker, medlemskap og identifikasjoner«. (Olsen, 1985: 6).

Hvilke handlemåder, medlemskaber og identifikationer, der aktiveres og bliver de dominerende, er blandt andet afhængigt af de politiske institutioner – af deres »ordens« indstiftende, »viljes«- og meningsdannende effekter. Som sådanne størrelser udgør de politiske institutioner et centralt »virkemiddel« i det politiske liv og et centralt analysefelt for den politiske videnskab.

Spørgsmålet om den institutionelle udformning af det politiske liv har været et af de helt centrale spørgsmål inden for store dele af den klassiske, normativt orienterede politiske tænkning og teoridannelse. Men det blev glemt eller tilsidesat med den moderne behavioralistiske aktørorientering og med de mere sociologisk-samfundscentrerede tilgange.

Nyinstitutionalismen påberåber sig da heller ikke at have opdaget de politiske institutioner som betydningsfulde størrelser. Der er snarere tale om, hvad March og Olsen selv betegner som en »rediscovering of institutions« (March og Olsen, 1989). Og i forbindelse hermed tillige om en »genopdagelse« af de integrations- og fællesskabsudviklende dimensioner eller aspekter af det politiske liv.

Det, der især optager March og Olsen, er, om og hvorledes det er muligt gennem politisk institutionelle midler – gennem institutionel »designing« – at udvikle en politisk demokratisk orden, der omfatter et øget politisk fællesskab uden en samtidig tilsidesættelse eller undertrykkelse af interesseforskelligheder og -konflikter.

March og Olsen sonderer her mellem, hvad de benævner som politikens »aggregerings« aspekt forstået som eksistensen af interesseforskelligheder, -konflikter og kompromis og politikens »integrations« aspekt forstået som eksistensen af et politisk fællesskab om »det fælles bedste«. Disse aspekter har været skilt ad og dyrket inden for forskellige politiske teoridannelser med hver deres opfattelse af det politiske demokrati og af, hvad der karakteriserer og kræves af det politiske demokrati institutionelt set.

For March og Olsen omfatter det politiske liv imidlertid begge aspekter, og de finder det afgørende, at de politisk demokratiske institutioner rummer og kan fungere fremmende over for såvel integrative, fællesskabsorienterede politiske processer som interesseaggregerende og -heterogeniserende processer.

Eksistensen af et politisk demokrati og af politisk demokratiske institutioner forudsætter overhovedet eksistensen af en eller anden form for fællesskabsfølelse og eksistensen af et medborgerskab med dertil hørende rettigheder og forpligtelser over for fællesskabet. »Rene« aggregeringsprocesser og dertil svarende eller

fremmede institutioner er uholdbare, for så vidt som et sådant system ikke nærer et sæt af fællesskabsbaserede rettigheder og forpligtelser, som det ikke kan være og fungere foruden. »Rene« integrationsprocesser og dertil svarende eller fremmede institutioner er imidlertid lige så uholdbare på grund af den manglende næring af interesseforskellighed, -konflikter og kompromisser med risiko for totalitære tendenser gennem tilsidesættelse og undertrykkelse af interesseheterogenitet og -pluralisme.

Hvad angår deres positive bud på, hvordan et demokratisk institutionelt arrangement kan og skal se ud – herunder, hvordan de eksisterende politiske institutioner kan omstruktureres, så de i højere grad fungerer befordrende for en politisk demokratisk orden – kommer de dog ikke særlig langt. De »nøjes« med at pege på nogle overordnede og væsentlige retningslinjer for karakteren af et demokratisk politisk institutionelt arrangement.

For det første peger de på vigtigheden af en institutionel heterogenitet. Det vil sige, på eksistensen af en flerhed af forskelligartede institutioner, der kan aktivere såvel aggregerings- som integrationsorienterede interesser, normer og værdier.⁴

For det andet – og som noget meget centralt – peger de på vigtigheden af, at det politisk institutionelle arrangement giver plads for de spændinger og problemer, som findes mellem aggregerings- og integrationsaspektet og mellem de forskellige institutioner, så der er plads for bevægelser og løbende justeringer i snart den ene, snart den anden retning. Spændingerne og problemerne mellem politikens »aggregerings«- og »integrations«aspekter gør sig gældende på mange planer, og de lader sig ikke (op)løse gennem en eller anden form for »grand design«, der får det politiske liv til at gå op i en højere demokratisk helhed. De forskellige elementer i det demokratiske ideal om »frihed, lighed og broderskab« er nok indbyrdes forbundne og kan ikke være hinanden foruden. Uden broderskab ingen lighed og frihed. Uden lighed ingen frihed. Uden frihed ingen lighed. Men denne indbyrdes forbundethed rummer samtidig en række modsætninger og dilemmaer. Det bliver derfor afgørende for et politisk demokratisk arrangement, at det giver plads til disse modsætninger og dilemmaer. Kun på den måde er det muligt at fastholde alle tre elementer.

Spørgsmålet om bevidst politisk institutionel designing må ifølge March og Olsen basere sig på en kombination af normativt orienterede forestillinger og visioner om, hvori et »bedre« og »mere demokratisk« liv består, og viden om de eksisterende institutioners funktion og betydning, det vil sige viden om, hvad de betyder for den politiske interesse-, holdnings-, identitets- og meningsdannelse, herunder viden om hvordan de opstår og ændres historisk – under hvilke betingelser og gennem hvilke processer. Denne viden er ret så begrænset. »Nyinstitutionalismen« har netop som formål at henlede opmærksomheden på denne mangel på relevant viden om de politiske institutioner og at anspore til institutionelt orienterede analyser, der kan råde bod på denne mangel. Disse analyser må som nogle af deres centrale omdrejningspunkter have en betoning af og fokusering på konstruktionen af præferencer og holdninger frem for exogent givne interesser, på den ikke-instrumentelle symbolsk orienterede meningsproduktion frem for materielle output og fordelingseffekter, på kollektivitet og kollektive aktører frem

for en individualistisk aktørmetodologi, på politikens integrations- og fællesskabsaspekter frem for dens aggregerings- og konfliktspekt.

March og Olsens argumentation for et sådant institutionelt orienteret perspektivskift er imidlertid ikke en argumentation for, at andre perspektiver på og tilgange til det politiske liv ikke er relevante.

Det institutionelle perspektiv har alene karakter af et supplerende perspektiv – om end et vigtigt sådant. Det skal ses som et korrektiv til de eksisterende og dominerende teoretiske tilgange og forståelser, som har overset eller underbetonet den organisatoriske og institutionelle faktor og dens betydning i og for det politiske liv.

Det fremgår ikke ganske klart, hvordan det institutionelle perspektiv med dets betoning af regler og normer, interesse- eller præferenceskabelse, kollektiver og kollektive identiteter, menings- og betydningsproduktion og integration egentlig kan og skal kunne supplere de kritiserede teoretiske perspektiver med deres betoning af rationel kalkulation, exogent givne interesser, individuelle aktører, materielle fordelingseffekter og aggregering. March og Olsen gør ikke noget ud af at forbinde eller integrere de forskellige perspektiver, og de opholder sig ikke ved de problemer af teoretisk metodisk og analytisk karakter, der knytter sig til på denne måde både at ville »blæse og have mel i munden«, både at ville operere med en forståelse af interesser som et spørgsmål om exogent givne, objektive interesser og som et spørgsmål om subjektivt dannede præferencer – både at ville operere med en forståelse af politik som et spørgsmål om individers rationelle forfølgelse af »egeninteresser« og som et spørgsmål om fællesskabers normative forfølgelse af »det fælles bedste«. De »nøjes« med en insisteren på et flerdimensionelt syn på politikken og det politiske liv og på en fastholdelse af en flerhed af forskellige teoretiske perspektiver og tilgange med henblik på at kunne indfange denne flerdimensionalitet.

Selv om March og Olsen understreger, at politik og det politiske liv må analyseres ud fra og som et samspil mellem samfund, politiske institutioner og aktører, og selv om de tilstræber et makroorienteret perspektiv på dette samspil og på institutionernes rolle og betydning, så er den institutionelle tilgang, som den formuleres hos March og Olsen, dog præget af et mere mikroorienteret, organisationsteoretisk udgangspunkt, hvor samfundet reduceres til blot en ydre omgivelsesfaktor i forhold til samspillet mellem institutioner og aktører. Spørgsmålet om sammenhængen og det indbyrdes forhold mellem de tre samspillende faktorer tematiseres ikke. Samfundskomponenten spiller ikke rigtigt ind og med. Den forbliver »underspillet« til fordel for en løsrevet vægtning af samspillet mellem institutioner og aktører.

Herved adskiller March og Olsens nyinstitutionalisme sig fra det makroorienterede institutionelle perspektiv, som udfoldes hos henholdsvis T. Skocpol og B. Jessop, hvor det er forholdet mellem samfundet, de samfundsmæssige klasse- og interesseforhold og staten, der tematiseres og gives en institutionel orientering.

»Bringing the State Back In«

Skocpols argumentation for en institutionel nyorientering er blevet lanceret som

et behov for at bringe »the state back in« i den politiske samfundsvidenskab (Skocpol, 1985).

Skocpol tager kritisk afsæt i, hvad hun betegner som de »samfundscentrerede« forståelser af stat og politik, som hun finder, har været kendetegnende for ikke bare de dominerende politisk systemteoretiske og pluralistiske politikforståelser, men også for de neomarxistiske, statsteoretiske positioner.

Fælles for disse iøvrigt meget forskellige positioner er, at det politiske system/den politiske beslutningsproces/staten – afhængigt af hvilken terminologi, som anvendes – forstås i forlængelse og som et resultat af samfundet, dets struktur og dets økonomiske, sociale og intersemæssige forhold. De enkelte positioner har vidt forskellige opfattelser af den samfunds- og intersemæssige sammenhæng, som staten/det politiske må ses i forlængelse af, og vidt forskellige opfattelser af, hvad der er statens og politikken rolle og funktion i forhold til denne sammenhæng. Men de er fælles om at gå »fra« samfund og »til« stat/politik.

Sammenhængende hermed er disse retninger fælles om at behandle det politiske system/staten som en art »black box«. Hvordan staten eller det politiske system konkret er udformet organisatorisk og institutionelt set, vies ikke megen interesse. Det er ikke her fra politikken får sine bestemmelser.

Over for disse »samfundscentrerede« og institutionsnegligerende stats- og politikopfattelser argumenterer Skocpol for vigtigheden og nødvendigheden af at bringe »the state back in« i den politiske samfundsanalyse.

Hermed sigter hun til en »statscentreret« reorientering, der ikke blot ser staten som samfundsbestemt, men tillige som samfundsbestemmende. Staten må så at sige tages »alvorligt«. Og det på to måder. Dels som en organisatorisk, selvstændig aktør – dels som en institutionel samfundsskabende struktur. Specielt slår hun til lyd for det sidste – for hvad hun benævner som en »Tocquevillian approach«, der tillægger staten/staterne samfundsskabende betydning

»because their organizational configurations, along with their overall patterns of activity affect political culture, encourage some kind of group formation and collective political actions (but not others) and make possible the arising of certain political issues (but not others)« (Skocpol, 1985:21).

Denne »Tocqueville'ske« tilgang, som hun ser som komplementær til en organisatorisk aktørorienteret tilgang, adskiller sig fra aktørtilgangen ved, at de statslige effekter

»are not traced by dissecting state strategies on policies and their possibilities for implementation. Instead the investigator looks more macroscopically at the way in which the structures and activities of states unintentionally influence the formation of groups and the political capacities, ideas, and the demands of various sectors of society« (Skocpol, 1985: 21).

Det politiske liv, de politiske aktører og deres handlen kan ikke forstås alene ud fra »samfundet«, »økonomien« eller »kulturen«, hvis disse fænomener ses som adskilte og løsrevne fra de statslige aktiviteter og staten som et organisatorisk arrangement eller institutionelt kompleks. Hele betydningen af det offentlige og

politiske liv, de kollektive former, hvorigennem individer og grupper udvikles og får bevidsthed om deres politiske mål, og hvorigennem de arbejder for at nå disse mål, udspringer ikke fra samfundet alene, men fra krydsfelterne – »the meeting points« – mellem stat og samfund.

Dannelsen af forskellige interessegrupper og klasser, disses interesser og mål – for slet ikke at tale om mulighederne for at få disse interesser og mål varetaget gennem staten – er i høj grad afhængig og bestemt af de statsinstitutionelle strukturer og aktiviteter, som de forskellige klasser og grupper prøver at påvirke. Som sådan må staten og dens institutionelle struktur tillægges en selvstændig og forklarende betydning over for de samfundsmæssige forhold og udviklinger.

Skocpols argumentation for en ny »dialektik« mellem samfund og stat og for vigtigheden af at åbne blikket for den institutionelle og organisatoriske udformning af staten har ikke karakter af et forsøg på at opstille en ny teori om forholdet mellem samfund og stat. En ny »grand theory« i stil med den politologiske systemteori eller de neomarxistiske statsteorier tror hun ikke på. Det er ikke en sådan, den politiske videnskab har brug for. Men derimod historisk og komparativt orienterede analyser, der sætter staten og dens institutionelle struktur som centralt analysefelt. Gennem sådanne »statscentrerede« analyser, der tvinges til at respektere den indbyggede historicitet i stats-samfundsforholdet, finder hun det muligt at opnå ny indsigt i forholdet mellem stat og samfund – herunder indsigt i statens betydning som samfundsskabende og udviklende institutionel struktur.

Det er dog ikke så meget spørgsmålet om statens selvstændige rolle og betydning som institutionel struktur, der har vakt opmærksomhed og interesse i den »tilbage til staten«-debat, som Skocpols programmatisk formuleringer har givet anledning eller bidraget til,⁵ men mere spørgsmålet om statens betydning som selvstændig politisk aktør med egne interesser og mål i forhold til de interesser, der gøres gældende af de samfundsmæssige klasser og grupper (Almond, 1988; Cammack, 1988). Som sådan må megen af debatten om den nye »statscentrering« siges at være afsporende i forhold til det, der er det interessante i Skocpols argumentation – institutionelt set.

Det er ikke den organisatoriske aktørforståelse og -tilgang, der udgør det institutionelt orienterede og det egentligt nye og interessante element hos Skocpol, men derimod den »Tocqueville'ske« forståelse og tilgang, det vil sige forståelsen af statens institutionelle konfiguration som en »uafhængig variabel«, der kan forklare de politiske og samfundsmæssige forhold i kraft af de virkninger, de statsligt institutionelle strukturer har på klasse- og interessedannelsen i samfundet, på de krav og mål, der gøres gældende politisk, og på de muligheder, de forskellige krav og mål har for at blive imødekommet politisk set.

Skocpol har for så vidt selv bidraget til at »afspore« debatten, idet det primært er aktørtilgangen, hun opholder sig ved og udfolder nærmere. Den »Tocqueville'ske« forståelse præsenteres kun på det helt programmatisk og tilgangsmæssige plan. Overhovedet kan man sige, at lanceringen af argumentationen som en argumentation for at bringe »the state back in« er lettere misvisende i forhold til argumentationens institutionelle pointe. Med henblik på en fremhævelse af den burde der snarere have været argumenteret for at bringe »the polity back in«.⁶

Over for argumentationen om at bringe »staten tilbage« kan det desuden anføres, at spørgsmålet om staten og dens institutionelle struktur faktisk er blevet bragt på banen inden for den neomarxistiske statsteoretiske debat. Selv om store dele af 1970'ernes neomarxistiske statsdiskussion med rette kan kritiseres for at være »samfundscentreret« – herunder for at »ligeegyldiggøre« spørgsmålet om statens institutionelle og organisatoriske struktur – så gælder det ikke uden videre for den neomarxistiske statsteoretiker, der nok har haft størst gennemslagskraft, N. Poulantzas. Og det gælder slet ikke for en poulantzas-inspireret statsteoretiker som B. Jessop.

Institutionalismen inden for den neomarxistiske statsteori

Poulantzas' strukturalistiske statsforståelse kan ikke simpelt karakteriseres og kritiseres som »samfundscentreret« og institutionsnegligerende.

For det første har spørgsmålet om statens (relative) autonomi og dens »bestemmende« indvirkning på den kapitalistiske økonomi og de samfundsmæssige klasser været et af de helt centrale punkter i Poulantzas' statsforståelse (Poulantzas, 1970, 1978).

For det andet behandler Poulantzas ikke staten som en »black box«. Spørgsmålet om statens institutionelle struktur – dens »institutionelle materialitet« – har tværtimod stået centralt i hans analyser og teoretiseringer over staten som en politisk struktur, hvorigennem den politiske organisering af de dominerende klasser og reproduktionen af deres dominans finder sted.

Problemet i den måde, hvorpå Poulantzas får staten bragt på banen, er imidlertid, at statens relative autonomi – dens konkrete institutionelle struktur og effekterne heraf på de samfundsmæssige klasser – er (samfunds-)strukturelt sat eller givet. De er – forlods – indskrevet i staten i kraft af dens plads og funktion i den samlede samfundsstruktur. Og det er just gennem sin relative autonomi, gennem den »institutionelle materialitet« og modsætningerne og konflikterne heri og effekterne heraf, at staten fungerer – og kan fungere – som politikorganiseringsform for de dominerende klasser, og som sikrer af dominansforholdets opretholdelse.

Intet er så at sige »åbent« – overladt til »tilfældighedernes«, til historiens og til aktørernes spil. Alt er forlods strukturelt sat og bestemt til at fungere og virke på bestemte måder – inden for strukturelt satte rammer og grænser – med økonomien, den kapitalistiske produktionsstruktur, som den grundlæggende og i »sidste instans« bestemmende struktur. Det strukturalistiske koncept og univers lukker sig om sig selv. Der er ikke plads til meget »nyt under solen«.

Statens institutionelle struktur er nok en central analysegenstand hos Poulantzas, men den har med B. Jessops ord primært karakter af en »strukturel garanti«. Statens institutionelle struktur bliver først rigtigt interessant og relevant, »når vi afviser instrumentalismen og de udvendige bindinger og determinanter, og statens struktur bliver udgangspunkt for at diskutere dens klassekarakter« (Jessop, 1986: 61).

I sine egne retningslinjer for udviklingen af en marxistisk orienteret teori om staten i kapitalistiske samfund (Jessop, 1982: 220ff, 1986, 1988, 1990)⁷ gør Jessop således op med den udvendige binding og determination af staten – dens

form og funktioner – som har været det gennemgående træk i de forskellige neo-marxistiske statsteoretier, herunder også Poulantzas'.

For at undgå en »essentialistisk« bestemmelse af staten som en kapitalistisk stat, der alene i kraft af at være stat i et kapitalistisk samfund har bestemte til det kapitalistiske samfund svarende former og funktioner, må man ifølge Jessop tage udgangspunkt i en forlods »ubestemt« forståelse af staten som et institutionelt kompleks bestående af repræsentations-, interne organiserings- og interventionsformer. Disse institutionelle former kan ikke forlods bestemmes som specielt »kapitalistiske« eller »kapitalismeadækvate«. Det kan godt være, at de fungerer »funktionelt« i forhold til reproduktionen af det kapitalistiske samfund og dets klasseforhold, men ikke nødvendigvis. Det kan lige så vel være, at de ikke gør det. Sandsynligheden for det sidste er nok så stor som for det første.

Dermed ikke sagt, at staten i kapitalistiske samfund ikke stilles over for bestemte akkumulations- og reproduktionsbetingede krav til sin form og funktionsmåde. Uden en forståelse for disse krav kommer man ifølge Jessop ikke langt i sin forståelse af staten. Men pointen er, at det så langt fra er sikkert, at staten er i overensstemmelse med og fungerer hensigtsmæssigt i forhold til de krav, den stilles overfor. Der findes ingen »strukturel garanti« eller andre former for nødvendigheder, der sikrer, at det statsinstitutionelle kompleks, form- som funktionsmæssigt, er i overensstemmelse med det kapitalistiske samfund, det fungerer i.

I det omfang man kan tale om en til kapitalakkumulationen knyttet »systemgrænse«, har den ifølge Jessop karakter af en grænse for, hvordan – til hvilket punkt – staten kan konstrueres og stadig være i overensstemmelse med kapitalakkumulationen og dens krav. Der findes derimod ikke nogen systemgrænse forstået som en af kapitalakkumulationen sat grænse for den mulige konstruktion og udformning af staten (Jessop, 1986).

Samtidig med denne »løsgørelse« af staten fra en strukturel eller lignende nødvendighedsbetinget binding til det kapitalistiske samfund, understreger Jessop, at staten som et institutionelt kompleks virker prægende ind på de sociale og politiske kræfter i samfundet. Disse er delvist skabt af de institutionelle former, hvorigennem den politiske repræsentation, statens interne organisering og de statslige interventioner finder sted. De samfundsmæssige klasser og interessegrupperinger kan ikke ses som allerede eksisterende uden for og uafhængigt af staten og dens institutionelle form og struktur. Afhængigt af sin konkrete institutionelle udformning vil staten have forskellige effekter på de samfundsmæssige klasser og grupper, deres indbyrdes positioner og styrkeforhold.

Staten er nok – heri er Jessop enig med Poulantzas – et institutionelt udtryk for de samfundsmæssige klasse-, interesse- og styrkeforhold. Disse kondenseres og materialiseres gennem det institutionelle kompleks, som udgør staten. Staten har således karakter af en formbestemt social relation, der reflekterer forholdet mellem de sociale klasser og grupper og disses indbyrdes kamp om realiseringen af deres interesser. Men som en formbestemt social relation virker staten aktivt, selekterende og prægende tilbage på de sociale og politiske kræfter i samfundet. Det kompleks af institutionelle former for og kombinationer af repræsentation, intern organisering og intervention, der udgør staten, har en indbygget – form-

bestemt – bias, der gør staten mere tilgængelig og åben over for nogle sociale og politiske kræfter og over for forfølgelse og gennemførelse af nogle interesser, mål og strategier end over for andre. Karakteren af statens formbestemte tilbagevirkningseffekter og den heri indlejrede »strategiske selektivitet« er vel at mærke et »åbent« spørgsmål. Det vil sige et spørgsmål, der ikke lader sig fastslå apriori. Statens institutionelle form og struktur er ikke forudbestemt – samfundsstrukturelt eller på anden måde »sat« – til at virke på bestemte måder i forhold til de klasse-, interesse- og styrkeforhold, den er et udtryk for.

Netop derfor bliver spørgsmålet om statens institutionelle form og struktur et vigtigt spørgsmål – såvel politisk strategisk som analytisk set.

Ud fra et neomarxistisk orienteret udgangspunkt og som et samtidigt opgør hermed peger Jessop således – analogt til Skocpol – på vigtigheden af, at staten bliver bragt på banen på en ny og institutionelt orienteret måde.

På to punkter afviger Jessops institutionelt orienterede »statscentrering« imidlertid fra Skocpols.

For det første prøver Jessop med sin »relationelle tilgang« til staten at formidle mellem en samfunds- og en statscentreret synsmåde (Jessop, 1990). I opgøret med de samfundscentrerede forståelser af stat og politik tenderer Skocpol mod at overbetone statens adskilthed og selvstændighed fra samfundet og dets klasse- og interesseforhold. Over for denne tendens betoner Jessop, at lige så lidt som samfundet og dets klasse- og interesseforhold kan forstås adskilt fra og uden om staten og dens institutionelle struktur, kan staten og dens institutionelle struktur forstås adskilt fra og uden om samfundet og de klasse-, interesse- og styrkeforhold, der gør sig gældende her.

Forholdet mellem staten og samfundet er karakteriseret ved en indbyrdes betinget- og forbundethed og ved de to »systemers« gensidige penetrering af hinanden. Skal dette forhold begribes, er det nødvendigt med en »relationel tilgang«, det vil sige en tilgang, der relaterer staten til den samfundsmæssige sammenhæng, den indgår i, uden at den reduceres til et simpelt udtryk herfor.

Med sin »relationelle« forståelse af staten som en formbestemt kondensering af styrkeforholdet mellem de sociale og politiske kræfter i samfundet betoner Jessop såvel spørgsmålet om statens institutionelle form og struktur som spørgsmålet om styrkeforholdet mellem de sociale klasser og grupper i samfundet. På denne måde kobler den relationelle tilgang mellem en statscentreret og en samfundscentreret synsmåde.

Den statscentrerede del af tilgangen fokuserer på de særlige institutionelle logikker og dynamikker, der knytter sig til forskellige stats- og politikorganiseringsformer og på statens institutionelle struktur som et »strategisk selektivt terræn«, der virker ind på de sociale og politiske forhold og kræfter i samfundet. Her over for fokuserer den samfundscentrerede del af tilgangen på de skiftende styrkeforhold, på de forskellige klassers og gruppers organisering og strategier med henblik på realisering af deres interesser og mål gennem staten.

Jessop forsøger således at fastholde den dialektik mellem samfund og stat, som nok påberåbes af Skocpol, men som tenderer mod at glide ud til fordel for en overbetoning af statens institutionelle adskilthed fra og selvstændighed i forhold til

samfundet. Ifølge Jessop må den stats- og den samfundscentrerede tilgang tværtimod sammentænkes, og ingen af de to tilgange kan tildeles forklaringsmæssig forrang frem for den anden.

Sammenhængende med dette sammentækningsforsøg adskiller Jessops »statscentrering« sig for det andet fra Skocpols gennem den betydning, spørgsmålet om strategier og strategiske projekter tillægges i forståelsen af statens institutionelle struktur og dens »strategisk selektive« effekter. Jessops relationelle tilgang har således karakter af en »strategisk relationel tilgang« (Jessop, 1990).

Skocpol synes at se statens institutionelle effekter på de samfundsmæssige klasse- og interessegrupperinger som »ikke-intenderede« effekter løsrevet fra de mål og strategier, som forskellige klasser og grupper forfølger over for staten. Her over for ser Jessop statens institutionelle struktur som et vigtigt »strategisk terræn« i kampen mellem de forskellige klasser og grupper. Statens institutionelle struktur er ikke blot vigtig for den politiske kamp i kraft af den institutionelt indlejrede selektivitet. Statens institutionelle struktur er også vigtig i kampen forstået på den måde, at konstruktionen af forskellige former for repræsentation og disses kombination med forskellige interne organiserings- og interventionsformer indgår som et bevidst – strategisk – element i de forskellige klassers og gruppers bestræbelser og kamp om interessevaretagelse gennem staten. Disse bestræbelser handler ikke kun om et »passivt« forsøg på at gøre brug af de eksisterende institutionelle strukturer, men også om aktivt at skabe og forme disse til egen fordel og egne formål. Forskellige statsprojekter og -strategier indgår som et centralt element i den politiske kamp.

Dermed er ikke sagt, at statens institutionelle struktur og de hertil knyttede effekter kan føres tilbage til og ses som et rent resultat af bestemte politiske kræfter og deres statsstrategiske projekter. Når staten en gang er konstitueret historisk, udvikler den sine egne egenskaber – egne organisationsformer, kalkulations- og operationsmåder. Staten får en egen institutionel logik med hertil knyttede »ikke-intenderede« effekter på den politiske proces. Men trods sin institutionelle adskilthed og operationelle autonomi forbliver staten – også konstruktionsmæssigt set – en del af samfundet og må relateres hertil. Statens konkrete institutionelle udformning må således forstås i lyset af de projekter og strategier, hvorigennem de politiske kræfter uden for og i staten søger at fremme bestemte interesser og mål og at udelade eller marginalisere andre (Jessop, 1990).

Med sit marxistiske udgangspunkt og sin »strategisk relationelle« tilgang til spørgsmålet om statens institutionelle struktur får Jessop i højere grad, end det er tilfældet hos Skocpol, tematiseret forholdet og »dialektikken« mellem samfund og stat. Jessop giver ikke køb på Skocpols »Tocqueville'ske« forståelse af statens institutionelle struktur som en »uafhængig variabel«, der kan fungere forklaringsgivende over for de sociale og politiske forhold i samfundet. Men statens institutionelle struktur ses ikke alene som en uafhængig variabel. Den fastholdes samtidig som en »afhængig variabel«, der kan og må forklares ud fra det samfund, den indgår i et samspil med.

En forståelse som måske nok er til stede, men som ikke fastholdes og udfoldes hos Skocpol, som er mere eller mindre fraværende hos March og Olsen.

Nogle perspektiver og problemer

Jeg skal ikke forsøge at »gøre op« og tage endelig stilling for og imod de her behandlede argumentationer for en institutionel ny- eller reorientering af den politiske videnskab.

Mit ærinde er nok så meget at henlede opmærksomheden på den (ny)institutionelle tilgang og forståelse, som er blevet formuleret inden for og med afsæt i såvel den anglo-amerikanske politologi som inden for og med afsæt i den »kontinentaleuropæiske«, neomarxistiske politiske teori.

På tværs og trods af de meget forskellige udgangs- og afsatzpunkter peges der i samme institutionelle retning. Det vil sige, på de politiske eller statsligt institutionelle forhold som nogle, der »gør en forskel« i kraft af deres effekter på det politiske liv, der udspiller sig inden for og gennem de politiske institutioner.

Hos Jessop kobles denne institutionelle orientering til en mere omfattende, »strategisk-relationel« forståelse af forholdet mellem stat og det kapitalistiske samfund, dets produktions- og reproduktionsforhold og de hertil knyttede klasse-, interesse- og styrkeforhold. Med fastholdelsen af den marxistisk orienterede ambition om at kunne (be)gribe det indbyrdes forhold mellem samfund, politiske institutioner og aktører som en nok kompleks, men immervæk sammenhængende helhed bliver det på sæt og vis lettere at gå til spørgsmålet om de politiske institutioner, deres rolle og betydning. De politiske institutioner bliver sat »på plads« og i relation til det samfund og de aktører, de »samspiller« med.

På det konkret analytiske plan er det dog langt fra nogen simpel sag at leve op til den »strategisk-relationelle« tilgangs ambitioner om ikke-reduktionistiske, sammenhængs- og helhedssorienterede forståelser og forklaringer af de politisk institutionelle forhold – deres rolle og betydning.

Sådanne ambitioner indbærer desuden en risiko for, at blikket lukkes af over for institutionelle forhold, som ikke »passer« ind i det sammenhængende billede, som søges etableret. Ethvert forsøg på at etablere sammenhænge og forbindelser i de komplekse samfundsmæssige og politiske forhold løber en risiko for »blinde pletter«. En risiko der øges proportionalt med ambitionen om at skabe klarhed og orden i det tilsyneladende kaos.

I forhold til Jessops teoretiske og analytiske ambitioner er March og Olsen anderledes beskedne. Deres mere uformidlede og »løsrevne« institutionelle forståelse tildeles status som blot et supplement til andre politisk teoretiske tilgange og forståelser, og de nærer ingen ambitioner om at kunne forbinde eller forene de forskellige tilgange. De gør sig tværtom til talsmænd for nødvendigheden af at anlægge en flerhed af forskellige, modsatrettede perspektiver på det politiske liv og for det givtige i at skifte teoretisk perspektiv trods de vanskeligheder, der er forbundet hermed. De modsatrettetheder og uafklaretheder, der findes i vores »teoretiske hoveder«, ser de som nogle, der også gør sig gældende i det politisk »praktiske« liv – i de politisk handlende individer og grupper og i de politiske institutioner og systemer. Lige så lidt som det politiske livs mange problemer og dilemmaer lader sig afskaffe gennem store og endegyldige politiske løsninger – herunder gennem »grand institutionel designing« – lader det politiske liv sig indfange og forstå gennem udviklingen af »grand theories«.

Også Jessop og Skocpol taler for nødvendigheden af en vis teoretisk eklekticisme og pluralisme i de politiske analyser. Men March og Olsen går noget videre og mere »radikalt« til værks i deres videnskabelige pragmatisme, en pragmatisme der bundet i og måske bedre kan karakteriseres som en videnskabelig »ydmyghed« over for kompleksiteten, mangfoldigheden og mangetydigheden i det politiske liv.

Det er ikke kun på det teoretisk-metodiske plan, March og Olsen går mere »radikalt« til værks. Også på det indholdsmæssige plan slår March og Olsen til lyd for en mere vidtgående – og nok så perspektivrig – institutionel orientering end den, der er på spil hos Jessop og Skocpol.

Selv om det ikke explicit tematiseres hos March og Olsen, så bygger deres ny-institutionelle perspektiv på, hvad man måske kan kalde for et institutionelt »grundperspektiv« af semiotisk eller diskursiv observans.

Med deres betoning af institutionernes menings- og betydningsbærende rolle bryder March og Olsen op i den almindelige adskillelse mellem på den ene side »det derude« forstået som de samfundsmæssige forhold – den reelt, objektivt eksisterende virkelighed – og på den anden side de opfattelser, forståelser og meninger om denne virkelighed, som gør sig gældende i hovederne på de handlende individer og grupper.

Over for et sådant »realistisk« syn på samfundet som noget, der eksisterer og fungerer uden om vores/aktørernes opfattelser og forståelser, ligger der i eller bag den nyinstitutionelle forståelse et mere semiotisk præget syn. Samfundet og det samfundsmæssige liv ses i højere grad som en skabelse af meninger og betydninger, der strukturerer den samfundsmæssige virkelighed.

Sociale aktører ses ikke som nogle, der bare *er* og kan tages for givne som aktører, der handler på bestemte måder, som nogle fra naturen givne og fødslen satte egennyttorienterede og rationelt kalkulerende individer eller som nogle samfundsstrukturelt satte klasser og lag, der forfølger bestemte klasse- og gruppeinteresser. Aktører er noget, vi *bliver* og bliver gjort til i kraft af blandt andet de institutioner og institutionelle sammenhænge, vi indgår i. Det vil sige i kraft af institutionelle regler, normer og roller, praksisser og sædvaner, der regulerer vores adfærd og giver den en bestemt mening og betydning gennem de dertil knyttede diskursive opfattelser og forståelser af os selv i forhold til vores omgivelser.

Og lige så lidt som aktører kan tages for givne, kan »det derude«, den samfundsmæssige virkelighed, som omgiver os, og som vi forholder os og handler i forhold til, tages for givet som noget, der bare er, virker og fungerer i og af sig selv. Den samfundsmæssige virkelighed er nok så meget diskursivt sat forstået på den måde, at den først fungerer og virker på bestemte måder i kraft af de betydninger, den bliver tillagt. Det vil sige gennem de institutionelt forankrede forståelser af og meninger om virkeligheden, som de handlende individer og grupper tillægger den, og i hvis lys, de ser sig selv og deres handlinger i forhold til omgivelserne.

Denne diskursivt orienterede synsmåde betoner ikke kun institutionernes rolle som størrelser/faktorer, der fungerer meningsgivende og regulerende over for allerede eksisterende forhold og former for adfærd. I kraft af deres kognitive, menings- og betydningsskabende, dimensioner kan institutioner medvirke til at

skabe ny adfærd. De kan bidrage til at forandre den eksisterende virkelighed og til skabelse af en ny.

Det er især sådanne institutioner af »konstitutionel« art, der er de interessante ifølge March og Olsen, og som fører til deres »nye« interesse for spørgsmålet om institutionsudformning eller »designing«. Det store – og løfterige – spørgsmål bliver, om og hvordan det er muligt at skabe en bedre og mere demokratisk politisk orden gennem en aktiv og bevidst designing af politiske institutioner.

Denne diskursivt orienterede nyinstitutionalisme hos March og Olsen⁸ kan siges at involvere nogle helt grundlæggende og store problemer af ontologisk, erkendelsesmæssig og videnskabsteoretisk art (Pedersen, 1989, 1990). Den rejser spørgsmål og problemer om virkelighedens beskaffenhed: Hvor meget af virkeligheden er »reelt« eksisterende, og hvor meget er blot et produkt af vores hoveder og deres opfattelse af virkeligheden? Hvis virkeligheden langt hen er konstitueret og struktureret af vores forståelse af virkeligheden, er det så muligt at sætte sig ud over denne forståelse og erkende virkeligheden, som den »virkelig« er? Er videnskabelig erkendelse overhovedet mulig under sådanne erkendelsesbetingelser?

Man kan mene, at sådanne grundlæggende spørgsmål og problemer må tackles og gives en tilfredsstillende løsning inden March og Olsens nyinstitutionalisme for alvor kan bidrage med og blive til noget inden for den politiske videnskab. Man kan måske også – med March og Olsen – skrue ned for det videnskabelige ambitionsniveau og prøve at leve med problemerne og give afkald på forestillingen om de store og endegyldige løsninger inden for ikke bare det politiske, men også det videnskabelige liv. En sådan udgang er måske nok så perspektivrig.

Endelig – og ikke mindst – er nyinstitutionalismen hos March og Olsen forbundet med en genbetoning af den normative og værdimæssige dimension som en dimension, der gør sig gældende i såvel det politiske liv som i den politiske videnskab.

Det normativt orienterede og »villende« menneske er ikke bare en vigtig faktor i politik, men også i videnskab. Videnskaben kan ikke sno sig uden om, men må tværtom vedkende sig sin normative og værdimæssige beskaffenhed. I stedet for at prøve at lægge de normative overvejelser til side, må den inddrage dem som retningslinjer i og for det videnskabelige arbejde og ifølge March og Olsen som retningslinjer for de institutionelt orienterede analyser, der skal kunne bidrage til at gøre os klogere på spørgsmålet om, hvorvidt og hvordan det er muligt at skabe et bedre og mere demokratisk politisk liv og samfund – gennem politisk institutionel designing og brug af institutionsudformning som politisk virkemiddel.

Om den institutionelle ny- eller reorientering inden for den politiske videnskab vil kunne bidrage til at gøre os klogere på dette »store« spørgsmål, får i høj grad stå åbent hen. Men at et institutionelt orienteret perspektiv kan bidrage til at gøre os klogere på det politiske liv og dets udvikling – derom hersker der for mig ikke den store tvivl.

Noter

1. Dette spørgsmål lå til grund for et Scancor Research Symposium om »Institutional Perspectives in the Social Sciences«, Stockholm, august 1990. Symposiet var organiseret omkring oplæg om det institutionelle perspektiv inden for henholdsvis organisationsteori (Richard Scott, Stanford University og Nils Brunsson, Handelshögskolan i Stockholm), økonomisk teori (Christian Knudsen, Handelshögskolan i København, og Janosz Beksiak, Universitetet i Warschawa), politologien (James G. March, Stanford University) og sociologien (John Meyer, Stanford University). I sig selv var symposiet et levende udtryk for de løfter, det institutionelle perspektiv giver for den samfundsvidenskabelige udvikling, og symposiets oplæg og diskussioner har været en væsentlig inspirationskilde bag denne artikels præsentation og diskussion af det institutionelle perspektiv. Som inspirationskilde kan desuden nævnes mit eget arbejde med velfærdsstatens politisk institutionelle udvikling (Hansen, 1990).
2. Jf. »The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life« (March og Olsen, 1984). En let revideret udgave af dette programmatisk udspil findes i Olsen, 1985. Det nyinstitutionelle perspektiv er senest udfoldet i bogen »Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics« (1989). Desuden kan henvises til en række bøger og artikler af J.P. Olsen (Olsen, 1983, 1988a, 1988b, 1988c).
3. Jeg bevæger mig her rundt i og på tværs af March og Olsens forskellige arbejder. Og forholder mig rimeligt frit til deres egne fremstillinger i et forsøg på at sammenfatte og »klargøre« disse.
4. Vigtigheden heraf finder de accentueret af den tendens til institutionel homogenitet, som har været en af udviklingstendenserne i de moderne velfærdsstater, hvor adskillelsen mellem eksempelvis politiske og administrative og mellem offentlige og private institutioner har været under nedbrydning. Ifølge March og Olsen har velfærdsstatens udvikling samtidig ført til, at politikens »aggregerings« aspekt er blevet dominerende på bekostning af fællesskabs- og integrationsaspektet. Derfor må de fællesskabsfremmende institutioner styrkes inden for den sammensatte flerhed af forskelligartede institutioner.
5. Ud over Skocpol har blandt andet E.A. Nordlinger (1981, 1984) og S.D. Krasner (1984) argumenteret for nødvendigheden af en ny »statscentrering«.
6. Med J. Dearlove kunne man også tale om behovet for at bringe »the constitution back in« (Dearlove, 1989).
7. I behandlingen af Jessops statsforståelse inddrager jeg alene de institutionelt orienterede elementer. Jessops mere omfattende teoretiseringer over staten med inspiration fra blandt andet den franske reguleringsskole med dens kobling mellem akkumulationsregimer og reguleringsmåder og fra Gramsci og hans hegemonibegreb vil ikke blive behandlet.
8. De diskursive betydninger og forståelser spiller også en rolle hos Jessop, men de ses her i højere grad i forlængelse og lyset af det materielle fundament, de fungerer som tolkningsramme for. Diskursforståelsen har karakter af en »diskursiv realisme« (Jessop, 1990).

Litteratur

- Almond, Gabriel A. (1988). »The Return to the State«, *American Political Science Review*, vol. 82, no. 3, pp. 853-875.
- Cammack, Paul (1988). »Bringing the State Back In?«, *British Journal of Political Science*, vol. 19, pp. 261-290.
- Dearlove, John (1989). »Bringing the Constitution Back In: Political Science and the State.«, *Political Studies*, vol. 37, pp. 521-539.
- Hansen, Karin (1990). »Velfærdsstaten – politisk institutionelt set«, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Ålborg Universitetscenter, (upubliceret manuskript).
- Jessop, Bob (1982). »The Capitalist State«, Oxford: Martin Robertson and Company Ltd.
- Jessop, Bob (1986). »Staten som strategisk terræn. Interview med B. Jessop« i B. Edelmann m.fl., *Politisk strategi i 80'erne*, København: Forlaget Kurasje.

Noter

1. Dette spørgsmål lå til grund for et Scancor Research Symposium om »Institutional Perspectives in the Social Sciences«, Stockholm, august 1990. Symposiet var organiseret omkring oplæg om det institutionelle perspektiv inden for henholdsvis organisationsteori (Richard Scott, Stanford University og Nils Brunsson, Handelshögskolan i Stockholm), økonomisk teori (Christian Knudsen, Handelshögskolan i København, og Janosz Beksiak, Universitetet i Warschawa), politologien (James G. March, Stanford University) og sociologien (John Meyer, Stanford University). I sig selv var symposiet et levende udtryk for de løfter, det institutionelle perspektiv giver for den samfundsvidenskabelige udvikling, og symposiets oplæg og diskussioner har været en væsentlig inspirationskilde bag denne artikels præsentation og diskussion af det institutionelle perspektiv. Som inspirationskilde kan desuden nævnes mit eget arbejde med velfærdsstatens politisk institutionelle udvikling (Hansen, 1990).
2. Jf. »The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life« (March og Olsen, 1984). En let revideret udgave af dette programatiske udspil findes i Olsen, 1985. Det nyinstitutionelle perspektiv er senest udfoldet i bogen »Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics« (1989). Desuden kan henvises til en række bøger og artikler af J.P. Olsen (Olsen, 1983, 1988a, 1988b, 1988c).
3. Jeg bevæger mig her rundt i og på tværs af March og Olsens forskellige arbejder. Og forholder mig rimeligt frit til deres egne fremstillinger i et forsøg på at sammenfatte og »klargøre« disse.
4. Vigtigheden heraf finder de accentueret af den tendens til institutionel homogenitet, som har været en af udviklingstendenserne i de moderne velfærdsstater, hvor adskillelsen mellem eksempelvis politiske og administrative og mellem offentlige og private institutioner har været under nedbrydning. Ifølge March og Olsen har velfærdsstatens udvikling samtidig ført til, at politikens »aggregerings« aspekt er blevet dominerende på bekostning af fællesskabs- og integrationsaspektet. Derfor må de fællesskabsfremmende institutioner styrkes inden for den sammensatte flerhed af forskelligartede institutioner.
5. Ud over Skocpol har blandt andet E.A. Nordlinger (1981, 1984) og S.D. Krasner (1984) argumenteret for nødvendigheden af en ny »statscentrering«.
6. Med J. Dearlove kunne man også tale om behovet for at bringe »the constitution back in« (Dearlove, 1989).
7. I behandlingen af Jessops statsforståelse inddrager jeg alene de institutionelt orienterede elementer. Jessops mere omfattende teoretiseringer over staten med inspiration fra blandt andet den franske reguleringsskole med dens kobling mellem akkumulationsregimer og reguleringsmåder og fra Gramsci og hans hegemonibegreb vil ikke blive behandlet.
8. De diskursive betydninger og forståelser spiller også en rolle hos Jessop, men de ses her i højere grad i forlængelse og lyset af det materielle fundament, de fungerer som tolkningsramme for. Diskursforståelsen har karakter af en »diskursiv realisme« (Jessop, 1990).

Litteratur

- Almond, Gabriel A. (1988). »The Return to the State«, *American Political Science Review*, vol. 82, no. 3, pp. 853-875.
- Cammack, Paul (1988). »Bringing the State Back In?«, *British Journal of Political Science*, vol. 19, pp. 261-290.
- Dearlove, John (1989). »Bringing the Constitution Back In: Political Science and the State.«, *Political Studies*, vol. 37, pp. 521-539.
- Hansen, Karin (1990). »Velfærdsstaten – politisk institutionelt set«, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Ålborg Universitetscenter, (upubliceret manuskript).
- Jessop, Bob (1982). »The Capitalist State«, Oxford: Martin Robertson and Company Ltd.
- Jessop, Bob (1986). »Staten som strategisk terræn. Interview med B. Jessop« i B. Edelmann m.fl., *Politisk strategi i 80'erne*, København: Forlaget Kurasje.

- Jessop, Bob m.fl.(1988). »Thatcherisme. A tale of Two Nations«, Cambridge: Polity Press.
- Jessop, Bob (1990). »State Theory. Putting Capitalist States in their Place«, Cambridge: Polity Press.
- Krasner, Stephen D. (1984). »Approaches to the state: Alternative Conceptions and Historical Dynamics«, *Comparative Politics*, vol. 16, pp. 223-246.
- March, James G. og Olsen Johan P. (1984). »The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life«, *The American Political Science Review*, vol. 78, no. 3, pp. 734-749.
- March, James G. og Olsen, Johan P. (1989). »Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of politics«, New York: The Free Press. A Division of Macmillan Inc.
- Nordlinger, Eric A. (1981). »On the Autonomy of the Democratic State«, Cambridge: Harvard University Press.
- Nordlinger, Eric A. (1984). »Taking the State Seriously«, i M.Weiner og Samuel P.Huntington (eds.), *Understanding Political Development*, Boston: Little, Brown and Company.
- Olsen, Johan P. (1983). »Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State – the case of Norway«, Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1985). »Nyinstitusjonalismen og Statsvitenskapen«, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg. 88, nr. 1, pp. 1-14.
- Olsen, Johan P. (1988a). »Political Science and Organization Theory. Paralel Agendas but Mutual Disregard«, LOS-senter. Notat nr. 22.
- Olsen, Johan P. (1988b). »Statsstyre og institusjonsutforming«, Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1988c). »The Modernization of Public Administration in the Nordic Countries. Some Research Questions«, The Study of Power and Democracy in Sweden. English Series. Report 19.
- Pedersen, Ove K. (1989). »Nine Questions to the New-Institutionalism«, COS Working Paper, no. 1.
- Pedersen, Ove K. (1990). »– Og der var 10 og 11 og mange fler! Om ni grunnleggende problemer for en teori om institusjonell forandring«, *GRUS*, årg. 11, nr.30.
- Poulantzas, Nicos (1970). »Politisk Makt och sociale klasser«, Mölndal.
- Poulantzas, Nicos (1978). »State, Power and Socialism«, London: New Left Books.
- Skocpol, Theda (1985). »Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research«, i P. Evans et al., *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.